

Seidenfus, Hellmuth Stefan

Article — Digitized Version

Der europäische Verkehrsmarkt nach 1992

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seidenfus, Hellmuth Stefan (1988) : Der europäische Verkehrsmarkt nach 1992, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 12, pp. 622-629

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136468>

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.

Hellmuth St. Seidenfus*

Der europäische Verkehrsmarkt nach 1992

Wichtiges Element des geplanten europäischen Binnenmarktes ist die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes bis Ende 1992. Welche Auswirkungen sind von den erforderlichen Liberalisierungsmaßnahmen im Güterverkehr zu erwarten, welche ordnungspolitischen Weichenstellungen notwendig?

Die zunehmende Heftigkeit der politischen Auseinandersetzung auf nationaler und europäischer Ebene über die Ausgestaltung des gemeinsamen Verkehrsmarktes nach 1992 verlangt nach einem Beitrag zur Versachlichung der Diskussion durch die Wissenschaft. Aus bundesdeutscher Sicht geht es darum, die Auswirkungen einer Liberalisierung für den nationalen und grenzüberschreitenden Verkehr zu bestimmen und darauf aufbauend ordnungspolitische Empfehlungen zu geben.

Doch schon bei der Wirkungsanalyse ergeben sich methodische Schwierigkeiten; denn Inhalt und Ausmaß der zukünftigen Liberalisierungsmaßnahmen im Güterverkehr lassen sich nicht hinreichend exakt bestimmen. Als vergleichsweise sicher kann zumindest angenommen werden, daß im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr innerhalb der EG alle mengenmäßigen Beschränkungen aufgehoben werden. Von einigen Seiten wird jedoch angezweifelt, ob der Termin 1. 1. 1993 einzuhalten ist.

Bei den Kabotageverkehren – z. B. der Abwicklung von Güterkraftverkehren mit Quelle und Ziel in der Bundesrepublik durch einen niederländischen Lkw – ist überhaupt noch nicht abzusehen, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen diese Öffnung nationaler Märkte erfolgen wird. Interessanterweise verhalten sich auch sonst durchaus liberale Positionen vertretende Staaten bezüglich der Zulassung von Kabotage im eigenen Land eher zurückhaltend. Im Hinblick auf die

Ausgestaltung der nationalen Verkehrsmarktordnung gilt grundsätzlich die weitgehende nationalstaatliche Autonomie der EG-Mitgliedstaaten. Es existiert demnach auch für die Bundesrepublik kein unmittelbarer Zwang zur Anpassung der Verkehrsmarktordnung, der über die Einführung von Kabotagerechten und die Liberalisierung im grenzüberschreitenden Verkehr hinausgeht.

Eine weitere Imponderabilie stellen die zukünftigen Rahmenbedingungen für die Deutsche Bundesbahn dar. Zur Zeit wird auf Ministerebene ein Sanierungskonzept mit den Elementen „Übernahme der Altschulden und eines Teils der Fahrwegkosten“ durch den Bund sowie „Steigerung der Produktivität“ beraten. Weitere offene Fragen in diesem Zusammenhang betreffen die zukünftige Unternehmensverfassung und die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Deutschen Bundesbahn.

Einen Ausweg aus dieser Situation der Ungewißheit über wichtige Entwicklungsgrößen bietet dem Analytiker das „Szenario-Writing“. „Szenarien sind immer nur Abbilder dessen, was sein könnte. Sie . . . versuchen, Handlungsspielräume aufzuzeigen, ohne die Wahrscheinlichkeit des Eintretens zu benennen.“¹ Szenarien sollen demnach die Randpunkte eines Möglichkeitsspektrums abbilden, zwischen denen sich die reale Zukunft einstellen wird.

* Dieser Beitrag stellt die Zusammenfassung der Ergebnisse einer Untersuchung zum Thema „Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes“ dar, die in Zusammenarbeit mit der Planco Consulting-Gesellschaft mbH und der Heusch-Boesefeldt GmbH im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums angefertigt worden ist, wobei die Analyse des Güterverkehrs im Vordergrund stand.

¹ J. N i k l a s : Prognosephilosophie und Verkehrsszenarien – Kann durch die Technik der „offenen Prognose“ das Prognoseverständnis bei deren Anwendern verbessert werden?, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 54. Jg. (1978), S. 115 f.

Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus, 64, ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft und des Instituts für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität Münster. Er ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zwei Szenarien A und B formulieren, welche von Annahmen über Grenzen dieses Möglichkeitsspektrums ausgehend (vgl. Übersicht) die Auswirkungen einer Liberalisierung im Güterverkehr zu bestimmen suchen.

Die Auswirkungen

Aussagen über die Folgen der Liberalisierung der europäischen Verkehrsmärkte sind häufig pauschaler Natur. So wird etwa von verschiedenen Seiten ein „Preisverfall“ oder ein „ruinöser“ Wettbewerb im Güterverkehr nach 1992 befürchtet. Dabei wird z. B. übersehen,

daß der größte Teil der Binnenschifffahrt, d. h. die Verkehre im Rheinstromgebiet westlich der Linie Dortmund/Hamm, schon heute weitgehend liberalisiert ist und

daß grundsätzlich nicht von „dem“ Verkehrsmarkt gesprochen werden kann. Gerade im Straßengüterverkehr gibt es eine Vielzahl von Teilmärkten, die man in den herkömmlichen Segmentierungsansätzen mit Hilfe von Kriterien wie etwa Relationstyp (Paarigkeit, Höhe des Verkehrsaufkommens, Art der Quell- und Zielregion), Verkehrsträgerkonkurrenz und Güterart abzugrenzen versucht.

Der Nachteil dieser herkömmlichen Segmentierungskriterien besteht jedoch darin, daß sie keine hinreichende Berücksichtigung der Güterstruktureffekte im Verkehr gestatten, die sich aus der Veränderung der Produktionsstruktur in der Güterwirtschaft für die Transportnachfrage ergeben. Es gilt darüber hinaus, ein weiteres Segmentierungskriterium zu definieren, das berücksichtigt, daß die Nachfrager von Verkehrsleistungen zunehmend höhere Ansprüche an die physische und organisatorische Durchführung der Güterbewegung stellen.

Mit Hilfe des Segmentierungskriteriums „logistisches Anforderungsprofil“ wird diesem Aspekt Rechnung getragen. Das logistische Anforderungsprofil beinhaltet die Elemente (a) verkehrstechnisches und (b) organisatorisches Know-how. Verlangt die entsprechende Güterbewegung ein spezielles technisches Equipment und seine Beherrschung, so liegen hohe Ansprüche an das verkehrstechnische Know-how vor (Quantifizierungsmerkmal: Einsatz von Spezialfahrzeugen). Verlangt die Abwicklung von Güterbewegungen Leistungen, die über den reinen Transportvorgang hinausgehen, wird ihnen ein hohes organisatorisches Anforderungsprofil zuerkannt (Quantifizierungsmerkmal: Systemorientierte Distributionsintegration).

Die wichtigsten Szenarioannahmen

Maßnahmenbereich	Szenario A	Szenario B
Straße		
Kfz-Steuer	Angleichung auf EG-Durchschnitt	keine Änderung
Mineralölsteuer	Angleichung auf EG-Durchschnitt	keine Änderung
Technische und Sozialvorschriften	für deutsche Unt. geringe Änderung: EG-weite strenge Vorschr., Kontr., Sanktionen	geringe Änderung wie A
Marktzugang	Aufhebung bestehender quantitativer Beschränkungen und Verschärfung der qualitativen Beschränkungen	geringe Änderung: internationale Aufhebung besteh. Beschränkungen; national weiter Beschr.; neu: einfache, eng kontingent. Kabotage
Preisbildung	frei	international frei; national Status quo
Binnenschifffahrt		
Abgaben, Subventionen, Vorschriften	geringe Änderungen tech./sozialer Vorschriften	geringe Änderungen techn./sozialer Vorschriften
Marktzugang	national: generelle Kabotagefreiheit; internat. Abschaffung tour-de-role-System; EG-weite Einführung von qualitativen Marktzugangsbeschränkungen, die über die Schifferpatente hinausgehen	geringe Änderungen: national Status quo; internat. Abschaffung tour-de-role-System
Preisbildung	international: keine Änderung; national: frei	keine Änderung
Eisenbahn		
keine wesentlichen Änderungen		

Drei logistische Teilmärkte

Viele Güterbewegungen können nicht eindeutig als verkehrstechnisch und/oder organisatorisch anspruchsvoll klassifiziert werden. Die Zuordnung hängt vielmehr von der konkreten Transportkettengestaltung ab. In solchen Fällen sind Plausibilitätsüberlegungen, z. B. hinsichtlich des Anteils organisatorisch anspruchsvoller Verkehre an der Gesamtheit der jeweiligen Güterbewegungen, notwendig. Auf der Basis dieser Überlegungen kann zwischen drei logistischen Teilmärkten unterschieden werden:

(1) Güterbewegungen mit einem (verkehrstechnisch und organisatorisch) hohen logistischen Anforderungsprofil – z. B. Kühlgutverkehre im Rahmen der Lebensmittel-Distribution von Einzelhandelsunternehmen;

(2) Güterbewegungen mit einem mittleren logistischen Anforderungsprofil (verkehrstechnisch oder orga-

nisatorisch hoher Standard) – z. B. die Beförderung von Getreide oder Rohstoffen für die Bauindustrie in Silo-Lastkraftwagen;

(3) Güterbewegungen mit einem (verkehrstechnisch und organisatorisch) niedrigen logistischen Anforderungsprofil – z. B. der Transport von Eisen, Schrott und nicht silofähigen Agrarprodukten.

Der Teilmarkt (1) ist noch tiefergehend in die zwei Teilmarktsegmente „umfassende expeditionelle Dienstleistungen“ und „reine Frachtführerleistungen“ aufzugliedern, da das Erbringen der reinen Frachtführerleistungen im Vergleich zu den umfassenden expeditionellen Dienstleistungen einen nur geringen organisatorischen Aufwand voraussetzt. Im Teilmarktsegment der umfassenden expeditionellen Dienstleistungen ist die Dienstleistungsqualität von so ausschlaggebender Bedeutung, daß die Bedeutung des Preises als wettbewerblicher Aktionsparameter deutlich reduziert wird. „Um es ganz klar auszudrücken: Ein besonders niedriger Transportpreis wird Mängel bei der Lieferzuverlässigkeit nicht kompensieren können.“²

Erfüllt der bereits heute für einen bestimmten Verlager tätige Spediteur dessen Ansprüche an Qualität und Anpassungsflexibilität durch Durchführung seiner Distributionsleistungen, so ist es ihm möglich, sich ein akquisitorisches Potential bei diesem Verlager zu verschaffen. In einem bestimmten Bereich seiner Preis-Absatz-Funktion geht dann eine Preisvariation mit einer allenfalls geringen Kundenfluktuation einher.

Den Anbietern reiner Frachtführerleistungen ist eine derartige Marktstrategie weitgehend verwehrt, gleiches gilt für die Anbieter im Teilmarkt „Bewegungen von Gütern mit einem mittleren logistischen Anforderungsprofil“. In beiden Fällen beziehen sich die Qualitätsanforderungen der Verlager vorrangig auf die Erfüllung eines bestimmten verkehrs- bzw. warenbehandlungstechnischen Leistungsstandard, so daß der Aktionsparameter „Preis“ hier von größerer Bedeutung ist. Bei den niedriglogistischen Güterbewegungen schließlich ist der Mobilitätsgrad der Nachfrager am höchsten und somit der Preis der ausschlaggebende Wettbewerbsfaktor.

Szenario A

Für den Güterkraftverkehr lassen sich für den Fall der Realisierung des Szenario A folgende Wirkungshypothesen formulieren:

Aufgrund der vergleichsweise höheren Produzentenrenten wird die Angebotsausweitung im nationalen Verkehr höher sein als die im internationalen Verkehr, in

dem heute schon – abgesehen von Marktzugangsbeschränkungen – praktisch ein freier Preiswettbewerb herrscht, der ab 1. 1. 1989 auch formal an die Stelle der bis dahin bestehenden Margentarife tritt.

Die umfassendsten Auswirkungen bezüglich Marktzutritt, Marktstruktur und Preisniveau sind – das gilt für den nationalen wie für den internationalen Verkehr – bei den Güterbewegungen mit einem niedrigen logistischen Anforderungsprofil und den reinen Frachtführerleistungen des hochlogistischen Teilmarktes zu erwarten. In beiden Bereichen, vor allem im erstgenannten, können dysfunktionale Wettbewerbstendenzen nicht ausgeschlossen werden, worunter Einrichtungen zu verstehen sind, die mit den von einem funktionierenden System wettbewerblicher Marktkoordination erwarteten Ergebnissen nicht übereinstimmen.

Nur begrenzte Veränderungen vollziehen sich bei den umfassenden expeditionellen Dienstleistungen. Die Liberalisierung fördert hier gleichwohl den Trend zur Ausgliederung der reinen Transportleistung und verstärkt die schon heute feststellbaren Konzentrations- und Kooperationstendenzen. Unternehmen, die mit diesem Trend nicht Schritt halten, entwickeln sich mehr und mehr zu reinen Frachtführern.

Im Nahverkehr sind lediglich moderate Auswirkungen zu erwarten, herrschen dort doch heute ebenfalls praktisch freie Wettbewerbsverhältnisse.

Über alle Teilmärkte hinweg gesehen wird der Werkverkehr zwar in dem Maße zurückgehen, in dem der gewerbliche Güterverkehr sich stärker auf die logistischen Anforderungen der Verlager einstellen kann, jedoch auch weiterhin – vor allem im Nahverkehr – von Bedeutung sein.

Die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen halten sich in engen Grenzen. Sofern die sich hier eröffnenden Preissenkungsspielräume bei Verkehren aus bzw. nach ländlichen Regionen beträchtlich ausgeschöpft werden, stehen Belastungswirkungen bei einer Gütergruppe Entlastungswirkungen bei einer anderen gegenüber. Zunächst dürfte es auf den aufkommensstarken Relationen zwischen Ballungsräumen zu Wettbewerbsverschärfungen kommen. Im Zeitablauf gewinnen die Verkehre mit ländlichen Regionen an Attraktivität, so daß sich auch hier Preissenkungen und Leistungsverbesserungen vollziehen.

Gemessen an der bestehenden Belastung des Stra-

² W. Mackholt: Neue Verlageranforderungen an Straßentransportunternehmen, in: Die Chancen der Verkehrsbetriebe bei veränderten Marktanforderungen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Verkehrs-betriebslehre und Logistik (GVB) e. V., H. 20, Frankfurt 1987, S. 60.

Bennetzes ist der Gesamtumfang der zusätzlichen Fahrten pro Tag (+ 3400) als relativ unproblematisch einzustufen, zumal sie sich relativ gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilen. So beträgt etwa die Steigerung des Gesamtverkehrs durch die Zunahme des Güterkraftverkehrs nach den Hochrechnungen auf dem stark durch Lkw-Verkehr belasteten Autobahnabschnitt Koblenz-Bingen (A 61) 0,5 %.

Insgesamt kann somit festgestellt werden, daß Auswirkungen auf die Infrastruktur im Sinne einer drastischen Verschlechterung der Verkehrsabläufe nicht zu erwarten sind. Angesichts der schon heute bestehenden Überlastung des Straßenverkehrsnetzes ist zwar verkehrspolitischer Handlungsbedarf angezeigt, dieser läßt sich jedoch nicht vorrangig mit der Liberalisierung des Güterkraftverkehrs begründen.

Gegenüber dem Status quo kommt es in Abhängigkeit von der Änderung der infrastrukturellen Belastungen demnach auch zu minimalen Veränderungen bei der Verkehrssicherheit. Einer nicht auszuschließenden Verschlechterung des Fahrverhaltens infolge zunehmenden Wettbewerbs ist durch eine entsprechende Kontroll- und Ahndungspraxis vorzubeugen.

Auch die Zunahme des Energieverbrauchs und die zusätzliche Belastung der Umwelt halten sich in engen Grenzen: Beispielsweise resultieren aus einer 5 %igen Güterverkehrszunahme als theoretischem Maximalwert ein Anstieg des Kraftstoffverbrauchs um 2 % und eine Zunahme der SO₂- und Rußemissionen um 4,2 % bzw. 5,6 %. Jede Steigerung des Energieverbrauchs und der Umweltbelastung ist zwar eine Zieleinbuße für die Energiepolitik, die Umweltpolitik und damit auch für die Verkehrspolitik, eine Ablehnung des Szenario A läßt sich aber angesichts dieser Zahlen kaum begründen.

Auswirkungen

Die Auswirkungen des Szenario A auf das Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundesbahn und die Verkehrsteilung zwischen Straße, Schiene und Binnenschifffahrt sind abhängig vom Reaktionsverhalten der Deutschen Bundesbahn. Sie kann mit einer vollständigen Mengenanpassung, d. h. einer Nichtanpassung ihrer Tarife an die Veränderungen im Güterkraft- und Binnenschiffsverkehr, reagieren, umgekehrt mit einer vollständigen Preisanpassung bei dem Versuch, die Verkehrsmengen zu halten, oder mit einer Kombination aus beiden. Wird eine Kombination von Mengen- und Preisanpassung unterstellt, so verliert die Deutsche Bundesbahn 15,4 Mill. t bzw. 6 % ihres Aufkommens, was langfristig zusätzlichen Verlusten im Wirtschaftsergebnis

von 343 Mill. DM entspricht. Die Aufkommensverluste verteilen sich zu 86 % auf den Güterkraftverkehr (+ 13,2 Mill. t) und zu 14 % auf den Binnenschiffsverkehr (+ 2,2 Mill. t).

Auf den bundesdeutschen Binnenwasserstraßen sind vor allem die Verkehre außerhalb des Rheinstromgebiets von der Realisierung des Szenario A betroffen. Verluste für die bundesdeutsche Binnenschifffahrt zu Lasten der ausländischen Konkurrenz sind auf diesen Relationen vor allem beim trockenen Massengut (Kohle, Eisenerz, NE-Metallerze, Schrott, Steine und Erden) zu erwarten. Andererseits scheitert die Erschließung neuer Märkte in Abhängigkeit von der im Szenario A unterstellten Öffnung des Nord-Süd-Verkehrs in den Niederlanden, Belgien und Frankreich an den dortigen infrastrukturellen Begrenzungen für das einsetzbare Transportgerät. Im Ergebnis besteht somit die Gefahr der weiteren Erhöhung der strukturellen Überkapazitäten in der Bundesrepublik, so daß ohne geeignete Gegenmaßnahmen dysfunktionale Wettbewerbstendenzen drohen.

Szenario B

Im Güterkraftverkehr

sind die Auswirkungen im Binnenverkehr weitaus geringer als im grenzüberschreitenden Verkehr und in Szenario A;

verursachen die im Szenario B weiterhin bestehenden Wettbewerbsverfälschungen im grenzüberschreitenden Verkehr spürbare Verkehrsverluste für bundesdeutsche Verkehrsunternehmen. Dies gilt vordringlich für den niedriglogistischen Teilmarkt, nachrangig für die hochlogistischen reinen Frachtführerleistungen und nur sehr begrenzt für die umfassenden expeditionellen Dienstleistungen.

Die Auswirkungen auf den Nahverkehr, den Werkverkehr, die Regionalwirtschaft und die Infrastrukturbelastung sind vernachlässigbar gering. Gleiches ist für die Umwelt, die Verkehrssicherheit, das Wirtschaftsergebnis der Bundesbahn, die Verkehrsteilung und die Binnenschifffahrt festzuhalten.

Im Szenario B und auch im Szenario A eröffnen sich dem bundesdeutschen Straßengüterverkehrsunternehmen Marktchancen,

im grenzüberschreitenden Verkehr durch die Zulassung von „cross trade“-Verkehren (z. B. als Anbieter auf der Relation Niederlande-Spanien) und

durch die Zulassungen von Kabotageverkehren in den EG-Mitgliedstaaten.

Sicherlich kommt den bundesdeutschen Unternehmen dabei ihr anerkannt hoher Leistungsstandard entgegen. Ob sie hiermit jedoch die projizierten Verluste auf den angestammten Märkten kompensieren können, bleibt offen, vor allem, wenn man bedenkt, daß der bundesdeutsche Verkehrsmarkt das bei weitem größte Verkehrsaufkommen im EG-Vergleich aufweist.

Ordnungspolitische Empfehlungen

Auf absehbare Zeit ist wohl kaum damit zu rechnen, daß die Frage nach der von der Wettbewerbspolitik zu verfolgenden Detailkonzeption wissenschaftlich allgemeingültig und umfassend beantwortet werden kann. So ist es auch nicht verwunderlich, daß die Forderung nach einem funktionsfähigen Wettbewerb im Art. 3 des EWG-Vertrages auf bislang nicht gelöste Probleme stößt. Zentraler Aspekt dabei ist die Definition operationaler Bewertungskriterien für den Verkehrsmarkt anhand „traditioneller“ wettbewerbstheoretischer Konzeptionen. Allein schon aufgrund des Optimalitätscharakters dieser Konzeptionen sind dahingehende Definitionsansätze jedoch stark problembehaftet.

Im Sinne konkreter wirtschaftlicher und politischer Handlungsvorgaben sind pragmatische Ansätze gefragt, wie etwa das Koordinationsmängelkonzept von Grosseckler³. Anstatt den bestmöglichen Marktzustand anzustreben, wird ein Markt auf seine hinreichende Funktionsfähigkeit hin untersucht. In Form einer

Negativabgrenzung ist ein Markt dann funktionsfähig, wenn keine

- dauerhaften Kapazitätsengpässe oder Überkapazitäten (Renditenormalisierung) und/oder nicht tolerierbare Ungleichgewichte (Markträumung),
- dauerhaften Übermachtpositionen (Machtausgleich),
- dauerhaft unbefriedigenden Produkt- und/oder Verfahrensfortschrittsraten (Produkt- und Verfahrensfortschritt) auftreten.

Entscheidend ist die Erfüllung der Richtungsbedingung (z. B. Ausgleich von Angebot und Nachfrage in der erforderlichen Richtung) und der Effektivitätsbedingung, die ein als ausreichend angesehenes Ausgleichs- bzw. Anpassungstempo vorgibt. Marktprozesse gelten als befriedigend, wenn keine dauerhaften Störungen in der Vergangenheit zu beobachten waren und aufgrund von Plausibilitätstests mit keinen strukturellen Störungen in der Zukunft zu rechnen ist.

Bewertung der Szenarien

Die Bewertung der beiden Szenarien A und B anhand der Kriterien des Koordinationsmängelkonzeptes führt zu folgenden Ergebnissen:

- Die befriedigende Erfüllung der Markträumungsfunk-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Otmar Issing
(Hrsg.)

WECHSELKURSTABILISIERUNG, EWS UND WELTWÄHRUNGSSYSTEM

Nach den Jahren der Stagnation ist die internationale Währungspolitik in Bewegung geraten. In der Europäischen Gemeinschaft fehlt es nicht an Initiativen zu einer Stärkung bzw. einem Ausbau des EWS. Im Rahmen des Internationalen Währungsfonds scheint sich die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Situation zu verdichten; als Folge davon häufen sich die Vorstöße zu einer mehr oder minder weitreichenden Reform des Weltwährungssystems. Vor diesem Hintergrund veranstaltete der Arbeitskreis Europäische Integration in der Zeit vom 8. - 10. Oktober 1987 eine Tagung, die eine Gruppe von Experten zur intensiven Diskussion zusammenführte. In dem vorliegenden Band sind die schriftlichen, überarbeiteten Fassungen aller Referate zusammengefaßt, die eine breite Palette von Themen umfassen.

Großoktav,
283 Seiten, 1988,
brosch. DM 59,-
ISBN 3-87895-354-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH-HAMBURG

tion erfordert eine weitgehende Liberalisierung des internationalen und des nationalen Verkehrsmarktes.

□ Gleiches gilt im Hinblick auf die Gewährleistung der Renditenormalisierung. Im Interesse der Beseitigung ordnungspolitischer Strukturen, die verzerrend auf die Unternehmensentscheidungen wirken können, empfiehlt sich die Liberalisierung auch des nationalen Verkehrsmarktes. Dennoch erfordern die bei Realisierung des Szenario A in einzelnen Teilmärkten des Güterkraftverkehrs und in der Binnenschifffahrt zu erwartenden Dysfunktionalitäten eine adäquate Modifizierung des dort unterstellten Ordnungsrahmens.

□ Auch im Hinblick auf das Kriterium „Machtausgleich“ ist das Szenario A dem Szenario B vorzuziehen. Eine unzureichende Harmonisierung wie in B würde eventuell bestehende Machtungleichgewichte nicht abbauen und neue Machtungleichgewichte induzieren helfen. Da die derzeitigen Machtstrukturen nur unzureichend bekannt sind, sollten im Rahmen eines Marktbeobachtungssystems und unter Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente die diesbezüglichen Markttendenzen beobachtet werden, damit eventuell korrigierend eingegriffen werden kann.

□ Im Szenario A ist mit dem Abbau eines nicht den Nachfrageverhältnissen entsprechenden Qualitätswettbewerbs im nationalen Güterkraftverkehr zu rechnen. Die deregulierungsbedingte Zunahme der Wettbewerbsintensität dürfte sich in einem Anstieg der Produkt- und Fortschrittsraten äußern, so daß auch unter diesem Aspekt das Szenario A zu bevorzugen ist.

Damit werden die Grundstrukturen der anzustrebenden zukünftigen Verkehrsmarktordnung für Straße und Binnenschifffahrt deutlich: Abbau aller mengenmäßigen Beschränkungen im internationalen und im nationalen Verkehr bei verschärften subjektiven Marktzugangsbedingungen, harmonisierten Wettbewerbsbedingungen sowie Einführung eines effizienten Marktbeobachtungssystems und eines Steuerungsinstrumentariums.

Straße und Binnenschifffahrt

In der derzeit für den Güterkraftverkehr gültigen Richtlinie 74/561/EWG vom 19. 11. 1974 sind die drei Kriterien „persönliche Zuverlässigkeit“, „finanzielle Leistungsfähigkeit“ und „fachliche Eignung“ des Güterkraftverkehrsunternehmens lediglich als Elemente der subjektivi-

ven Marktzugangsbedingungen niedergelegt. Die Definition dieser Kriterien ist den Mitgliedstaaten freigestellt mit dem Ergebnis, daß es von Land zu Land unterschiedlich strenge Richtwerte gibt.

Im Sinne eines einheitlichen, funktionsfähigen Binnenmarktes ist eine EG-weite Angleichung der nationalen Standards auf einem hohen Niveau unabdingbar. Ziel ist, so einen Beitrag dazu zu leisten, daß Marktneulinge, die im Zuge der Liberalisierung auf die Verkehrsmärkte drängen, ein adäquates Qualifikationsprofil aufweisen. Besonders wichtig für den Güterkraftverkehr wie auch für die Binnenschifffahrt erscheint hierbei eine hohe fachliche Eignungsanforderung in bezug auf Fragen der betriebswirtschaftlichen „richtigen“ Kalkulation. Letzteres ist in Verbindung mit der Definition einer Mindest-Eigenkapitalquote je Fahrzeug notwendig, um einer Preissetzung vorzubeugen, die sich nur an den „out of pocket costs“ orientiert.

Ein Marktbeobachtungssystem verbessert die Markttransparenz nicht nur für den politischen Entscheidungsträger, sondern vor allem auch für die Marktteilnehmer. Die bestehenden Marktbeobachtungssysteme sind zu ergänzen, um Grundlage von Marktuntersuchungen im Rahmen des Koordinationsmängelkonzepts sein zu können. Nachstehend eine Auswahl möglicher Indikatoren:

□ Markträumung (Indikatoren: Kapazitätsentwicklung, Wartezeiten für Verloader, Konzessionsausnutzung, Stillstandszeiten der Fahrzeuge bzw. Schiffe);

□ Renditenormalisierung (Indikatoren: Kapazitätswachstumsraten, Über- bzw. Unterrenditen);

□ Machtausgleich (Herfindahlindex $H = \sum q_i^2$ mit $q_i =$ Anteil der Firma i am Marktumsatz). Der Herfindahlindex dient der Ermittlung der Marktanteilsverteilung auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite. Die Differenz zwischen den Werten für die Angebots- und für die Nachfrageseite gilt als Indikator dafür, ob Angebots- oder Nachfragemacht vorliegt;

□ Produkt- und Verfahrensfortschritt (Qualität logistischer Leistungen, Transportgeschwindigkeit, Verkehrssicherheit, Höhe der Versicherungsprämien, Verbesserung der Dispositionsmöglichkeiten im Fuhrpark bzw. in der Flotte).

Die Maßnahmen zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen sollten sich auf die verkehrsspezifischen, institutionell bedingten Kostenunterschiede beschränken. Die dahingehende Harmonisierungsnotwendigkeit mit dem Argument zu bestreiten, daß diese Kostenunterschiede durch Lohn- und Lohnnebenkostenunterschiede ausgeglichen würden, geht von fragwürdigen

³ Zur nachstehenden Darstellung der Konzeption vgl. H. Grosse-kettler: Wettbewerbstheorie, in: M. Borchert, H. Grosse-kettler: Preis- und Wettbewerbstheorie, Stuttgart et al. 1985, S. 170 ff.

Tatbeständen aus und entbehrt jeglicher allokatorentheoretischen Fundierung. Neben der erwähnten wettbewerbpolitischen Begründung legen also auch allokative Aspekte die Angleichung institutionell bedingter Kostenunterschiede nahe. In der Binnenschifffahrt beschränkt sich der Harmonisierungsbedarf angesichts des jüngsten Beschlusses der niederländischen Regierung über den Wegfall der Investitionsbeihilfen im wesentlichen auf die Vereinheitlichung der Sozial-, der Gesundheits-, der Unfallschutz- und der technischen Vorschriften außerhalb des Rheinstromgebiets auf hohem Niveau. Demgegenüber geht es im Güterkraftverkehr um die Harmonisierung der verkehrsspezifischen Abgaben, der Sozialvorschriften bzw. ihrer Kontrolle und Ahndung sowie der technischen Normen.

Beseitigung der Disparitäten

Maßnahmen zur Beseitigung der Disparitäten bei den verkehrsspezifischen Abgaben müssen

- zumindest aufkommensneutral, aber mit unmittelbarem Bezug zur räumlichen, sachlichen und subjektiven Kostenverursachung sein,
- in- und ausländische Lkw in gleicher Weise und gleichem Umfang belasten und
- dem Grundsatz gleicher wettbewerblicher Ausgangsbedingungen intra- und intermodal gerecht werden.

Eine isolierte EG-weite Angleichung von Kfz- und Mineralölsteuersatz auf einem EG-Durchschnittsatz ohne Maßnahmen zur verursachungsgerechten Kompensierung der damit verbundenen Einnahmeausfälle verstößt zumindest in der Bundesrepublik gegen die Forderung nach Aufkommensneutralität und intermodaler Wettbewerbsgleichheit. Für sich genommen ist ein EG-einheitlicher Kfz-Steuersatz dennoch positiv zu bewerten, trägt er doch grundsätzlich dem Optionspreischarakter der Kfz-Steuer Rechnung.

Auf längere Sicht sollte ein gemeinsames System zur Abgeltung der Verkehrswegenutzung eingeführt werden, das auch eine Einrechnung sozialer Grenzkosten gestattet. Die leistungsunabhängigen Nutzungskosten sind in Form eines qua Äquivalenzberechnungen auf den einzelnen Nutzer umgelegten Optionspreises – z. B. einer EG-einheitlichen Kfz-Steuer – zu erheben.

Die leistungsabhängigen Kosten wären durch eine nutzungsabhängige Abgabe zu decken, deren Höhe von Land zu Land unterschiedlich sein wird, um die unterschiedlichen Infrastrukturqualitäten hilfsweise berücksichtigen zu können. Beide Abgaben sollten sich

nur an den Wegekosten (inklusive der sozialen Grenzkosten) orientieren. Die schon heute vorherrschende Praxis, Teile verkehrsspezifischer Abgaben für rein fiskalische Zwecke zu verwenden, ist allokativ ineffizient. Sollte dieses Vorgehen dennoch als politisch erwünscht angesehen werden, wären sie in Form eines dem Zahler transparent zu machenden Aufschlags auf die nutzungsabhängige Abgabe vorzunehmen.

Bei den Sozialvorschriften ist auf eine einheitliche Kontroll- und Ahndungspraxis in der EG hinzuwirken. Die Kommission ist aufgefordert, einheitliche Definitionen für die von ihr festgestellten Verstoßtatbestände festzulegen und auch zu dokumentieren, was kontrolliert wird und in welchem Umfang Sanktionen tatsächlich wirksam werden.

Der Rat sollte den Verstoßtatbestand einheitlich definieren und die Kontroll- und Ahndungsintensitäten präzise formulieren. Die jüngsten Ratsbeschlüsse hierzu vom 20./21. 6. 1988 stellen einen Schritt in diese Richtung dar.

Unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit, aber auch vor dem Hintergrund einer zunehmenden Umweltsensibilität ist eine Angleichung der Überwachungs-, Kontroll- und Ahndungspraxis auf hohem Niveau sinnvoll.

Effizientes Steuerungsinstrumentarium

Der Punkt, der bei liberal Orientierten wohl auf den größten Widerspruch stößt, dürfte die Forderung nach einem effizienten Steuerungsinstrumentarium sein. Ein dritter, eurokratisch verwalteter Moloch neben den gemeinsamen Stahl- und Agrarmärkten? Diesen Befürchtungen läßt sich aber entgegenhalten: Der gemeinsame Stahl- und der gemeinsame Agrarmarkt weisen eine vollkommen andere Marktordnung auf, als sie hier für den Verkehrsmarkt vorgestellt wird. Diese beiden Märkte sind gekennzeichnet durch massive mengenmäßige Eingriffe und Subventionspraktiken, von denen im Verkehrssektor nicht annähernd die Rede sein kann.

Ferner handelt es sich bei dem vorgeschlagenen Steuerungsinstrumentarium um ein „mögliches“, d. h. nicht per se anzuwendendes Instrument, das nur im explizit festgestellten Fall von Strukturkrisen oder sonstigen dauerhaften Erscheinungen eines Marktversagens und definitiv lediglich vorübergehend wirksam wird. Im Agrarsektor ist die Marktsteuerung demgegenüber ständiger Bestandteil der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen; die Gefahr der Zementierung der Anwendung des Steuerungsinstrumentariums in der Art, wie sie im gemeinsamen Stahlmarkt erfolgte, wo es zu einer Verstetigung vorübergehend gedachter Maßnahmen

zur Strukturanpassung gekommen ist, kann für den Verkehr ausgeräumt werden.

Das Steuerungsinstrumentarium ist des weiteren ein essentieller Bestandteil einer verantwortungsvollen Ordnungspolitik. Zwar kann man mit Hilfe der Szenariotechnik plausible oder sogar sehr wahrscheinliche Entwicklungen bei einer Liberalisierung aufzeigen, dennoch ist es – wie in vielen anderen Bereichen auch – nicht möglich, ungewollte, anderslaufende Entwicklungen mit Sicherheit auszuschließen. Im Hinblick auf solche Situationen ist es Pflicht einer verantwortungsbewußten wissenschaftlichen Politikberatung, Eingriffsmöglichkeiten vorzusehen. Ein weiteres Element verantwortungsbewußter wissenschaftlicher Politikberatung ist die Empfehlung einer schrittweisen Vorgehensweise, die den Marktteilnehmern eine Anpassung ohne übermäßige Friktionskosten ermöglicht, wobei erste Hinweise über Marktentwicklungstendenzen gesammelt werden können.

Die Effizienz des Steuerungsinstrumentariums erwies sich als erheblich eingeschränkt, wäre es so konzipiert, daß jedesmal auf politischer Ebene entschieden werden müßte, ob eine „Krisensituation“ vorliegt. Ein Einfluß einzelstaatlicher Vorbehalte bzw. von Partikularinteressen im konkreten Einzelfall ist daher weitestgehend zu vermeiden. Hierzu ist auf EG-Ebene ein konkreter „Wenn-dann“-Interventionskatalog zu definieren. Für alle Marktprozesse im Sinne des Koordinationsmängelkonzepts ist politisch, also vom Rat, einmalig festzulegen, was unter „dauerhaft“ zu verstehen ist und wann Kapazitätsauslastungsgrade, Branchenrenditen und Fortschrittsraten als befriedigend angesehen werden. Die Kompetenzen für die Anwendung dieses Instrumentariums sind an eine politisch unabhängige, eventuell supranationale Organisation zu übertragen.

Eisenbahn und Verkehrsteilung

Die Szenarioanalyse hat verdeutlicht, daß die gegenwärtige bundesdeutsche Verkehrsmarktordnung ihr vermeintliches Ziel, den Schutz der Bundesbahn, nicht er-

reicht hat. Um in einem liberalisierten Umfeld bestehen zu können, sind bis zum Jahre 1992 konkrete Maßnahmen zur Lösung der strukturellen Probleme der Bahn zu beschließen und umzusetzen. Auf nationaler Ebene zählen hierzu vor allem die Einführung der spezifischen Entgeltlichkeit für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und die Trennung von Fahrweg und Betrieb.

Infrastrukturentgeltmodellen für die Nutzung der Schienenwege durch die Bundesbahn, die nur variable Nutzungsentgelte vorsehen, ist angesichts des Vorhandenseins von leistungsabhängigen und leistungsunabhängigen Kostenbestandteilen mit Skepsis zu begegnen – zumal für den Wettbewerb in den unterschiedlichen Entfernungssegmenten auch das Verhältnis von leistungsunabhängigen zu leistungsabhängigen Entgelten von großer Bedeutung ist. Sollte die Trennung von Fahrweg und Betrieb bei Einführung eines adäquaten Infrastrukturentgeltmodells Wirklichkeit werden, stellt sich jedoch auch die Frage, ob nicht auch andere Bahngesellschaften bzw. private Unternehmen das ehemals der Deutschen Bundesbahn zugehörige Streckennetz benutzen dürfen.

Auf EG-Ebene ist langfristig ein verkehrsträgerübergreifendes Wegekostenrechnungs- und Entgeltsystem einzurichten, das in seinen Grundzügen bereits im Zusammenhang mit der Kfz- und Mineralölsteuer-Harmonisierung vorgestellt wurde.

Die vorstehenden Überlegungen verdeutlichen die Komplexität und die vielen Problembereiche eines europäischen Verkehrsmarktes nach 1992. Während es den Unternehmen obliegt, sich rechtzeitig an die sich ändernden Rahmendaten anzupassen, ist es dringliche Aufgabe der politischen Instanzen, möglichst bald die notwendigen politischen Entscheidungen im Hinblick auf einen funktionsfähigen europäischen Verkehrsmarkt zu treffen. Der Wissenschaft verbleibt nur die Hoffnung, daß nationale Egoismen und wirtschaftliche Partikularinteressen sinnvollen Lösungen nicht entgegenstehen, wie dies in der Vergangenheit nur allzuoft der Fall war.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis,
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG