

Die Liberalisierung des Verkehrs aus der Sicht eines internationalen Spediteurs

VON EDGAR SCHERER, STUTTGART

Über das Thema „Die Liberalisierung des Verkehrs aus der Sicht eines internationalen Spediteurs“ zu sprechen, zwingt mich dazu, mit dem Seufzer aus *Faust* „zwei Seelen wohnen, ach, in meiner Brust“ zu beginnen. Moderne Speditionsfirmen haben unterschiedliche Schwerpunkte der geschäftlichen Aktivitäten, und diese unterschiedlichen Schwerpunkte bedingen unterschiedliche Standpunkte zu Fragen der Liberalisierung, Deregulation oder Neugestaltung der EG-Verkehrsmarktordnung – mit welcher Überschrift man auch immer versucht, die Maßnahmen im Zusammenhang der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes innerhalb der EG in den kommenden sechs Jahren zu beschreiben.

Viele Spediteure machen vom Selbsteintrittsrecht Gebrauch und treten damit neben der reinen Spediteurfunktion als Verkehrsträger auf. Bei einigen Speditionsfirmen ist die Verkehrsführereigenschaft als Güterfernverkehrsunternehmer sogar dominierend, wenn auch die Zahl dieser Speditionsfirmen im Verhältnis zum gesamten organisierten Speditionsgewerbe nicht stärker ins Gewicht fällt.

Es ist einleuchtend, daß ein vorwiegend als Güterkraftverkehrsspediteur auftretender Unternehmer die fortschreitende Liberalisierung des Verkehrsmarktes mit anderen Augen betrachtet, als derjenige Spediteur, der seine Funktion ausschließlich im Sinne des § 407 HGB sieht, der also Beförderungsleistungen nicht selbst erbringt, sondern diese vermittelt bzw. diese organisiert und in logistischen Gesamtpaketten anbietet.

In einem weiteren Referat wird auf die Position des Straßenverkehrsgewerbes besonders eingegangen werden, ich kann mich also auf den Blickpunkt des Spediteurs, der nicht vom Selbsteintritt Gebrauch macht, bzw. dessen Frachtführerfunktion nicht dominierend ist, beschränken.

Vor einem Publikum aus Verkehrsfachleuten und Kennern der Materie dürfte es nicht notwendig sein, die Speditionstätigkeit im Detail zu definieren und zu beschreiben. Die FIATA, der Weltverband der Spediteure hat jedoch gerade in diesen Tagen auf einer außerordentlichen Generalversammlung eine Beschreibung der Spediteurfunktion verabschiedet, die dem neuesten, modernen, internationalen Marktgeschehen Rechnung trägt, und die ich zur besseren Klarstellung meiner weiteren Ausführungen hier im Originaltext wiedergeben möchte:

1. Die Funktion des Spediteurs ist es, für die verladende Wirtschaft Güterversendungen nach logistischen Grundsätzen bei gleichzeitiger Kosten- und Risikenminderung zu organisieren.
2. Der Spediteur berät den Kunden in allen mit dem Transport von Gütern zusammenhängenden Fragen, hilft bei den Transportvorbereitungen und besorgt die Transportdurchführung, um die Sendung schnell und sicher ihrem Bestimmungsort zuzuführen.
3. Das weltweite Netz von Niederlassungen und Korrespondenten ermöglicht die günstigste Auswahl der Verkehrswege und Verkehrsträger; es vereinfacht und beschleunigt den Infor-

Anschrift des Verfassers:

Konsul Dr. Edgar Scherer
Züst & Bachmeier AG
7000 Stuttgart

- mationsfluß; wenn gewünscht, ist der Spediteur bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs zugunsten des Kunden behilflich.
4. Als Fachmann des Güterverkehrs schafft der Spediteur neue Verkehrsverbindungen, sowohl im uni- wie multimodalen Bereich und erledigt alle mit dem internationalen Gütertransport notwendigerweise verbundenen Formalitäten. Durch bessere Auslastung der Verkehrsmittel rationalisiert er die Transportdurchführung.
 5. Die Dienstleistungen des Spediteurs, die von ihm übernommene Güterverteilerfunktion als Sachwalter des Verladers und sein Fachwissen auf dem Gebiet des internationalen Gütertransports sind in einer arbeitsteiligen Weltwirtschaft für die Verladerschaft und die Verkehrsträger unabdingbar.“

Diese Leistungsbeschreibung des Spediteurs ist nicht ein Credo eigener Prägung, sondern ist ein Spiegelbild des modernen Marktgeschehens. Die Anforderungen und die Bedürfnisse der Verladerschaft, aber auch der Verkehrsträger spiegeln sich darin wider.

Wenn sich der Spediteur am Markt behaupten will, muß er dem Bedürfnis der Verladerschaft nach immer höherer Qualität der Verkehrsleistung Genüge tun. Er ist gezwungen, immer die optimale Lösung zu suchen und anzubieten. Die optimale Lösung von Güterbeförderungsleistungen schließt in der Regel die Preisfrage ein, aber diese ist zweifellos nicht das einzige Element eines logistischen Gesamtpaketes. Mit anderen Worten, der Transportpreis ist wichtig, vielleicht sogar sehr wichtig, aber andere Bedingungen, wie Sicherheit, Schnelligkeit, Kreativität usw. werden ebenso gefordert.

Ich möchte kein Eigenlob aussprechen, aber es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, daß die deutsche Speditionsbranche ein sehr hochwertiges Dienstleistungsprodukt anbietet, vielleicht das Beste, was international zur Zeit auf dem Markt ist.

Wie konnte und kann die deutsche Spedition im internationalen Verkehr nun solche Leistungen erbringen? Sie mußte sich schon seit Jahren auf sehr freizügige Marktbedingungen einstellen! Im internationalen Geschäft ist der Spediteur schon seit Jahr und Tag gezwungen, sich einer internationalen Konkurrenz zu stellen, die im allgemeinen mit wesentlich weniger Marktordnung bzw. Markteingriffen rechnen mußte, sei es, weil weniger oder gar keine Ordnungsprinzipien vorlagen, sei es, weil ordnungspolitische Vorschriften nicht oder unzureichend kontrolliert wurden.

So kam und kommt es dazu, daß die deutschen Spediteure im grenzüberschreitenden Straßenverkehr im wesentlichen ausländische Frachtführer einsetzen. Ähnliches gilt für andere Verkehrsbe-
reiche, wie zum Beispiel in der Seeschifffahrt. Beim Luftverkehr wird oft auf ausländische Verladestationen zurückgegriffen usw. Damit ist deutschen Verkehrsträgern zwar keineswegs das Geschäft vorenthalten worden, aber es werden aus dem mannigfachen Verkehrsangebot je nach Leistungsanforderung die optimalen Verbindungen gesucht, gefunden und benützt. Es würde im Rahmen dieses Referats zu weit führen, die einzelnen Lösungen im internationalen Verkehrsgeschehen im Detail aufzuzeigen, es kommt hier vielmehr darauf an, herauszustellen, daß ein relativ offener Markt im internationalen Bereich dazu führte, für die Verladerschaft sehr günstige Möglichkeiten zu erschließen.

Ich wage deshalb die Behauptung, daß ein ziemlich liberaler Markt des internationalen Verkehrs für die Volkswirtschaft günstige Konditionen erbrachte.

Ich meine, man sollte aus dieser Tatsache die Lehre ziehen, daß eine Liberalisierung des Verkehrs nicht grundsätzlich schlecht sein muß, sondern daß sich volkswirtschaftliche Vorteile ergeben

können und andererseits die Spedition damit leben kann, wenn sie flexibel genug ist. Das gilt letztlich auch für Speditoren, die eigene Straßengüterverkehre betreiben, solange das eigene Güteraufkommen groß genug ist, um für den Eigeneinsatz selektiv vorgehen zu können.

Der Spediteur hat aber den Finger durchaus fest am Puls des Verkehrsgeschehens! Er weiß um die Problematik bei allen Beteiligten Bescheid, das bringt seine allround-Tätigkeit mit sich. Deswegen ist der grundsätzlichen Zustimmung zu einer fortschreitenden Liberalisierung des Verkehrs ein ganz deutliches „Aber“ hinzuzusetzen. Die größte Problematik ergibt sich zweifellos für den Straßengüterverkehr in Deutschland. Dieser Verkehr wird im wesentlichen von mittelständisch strukturierten Betrieben durchgeführt, die andererseits durch staatliche Auflagen höhere Betriebskosten haben als ihre ausländischen Konkurrenten. Die Spedition ist daran interessiert, beim Einkauf von Beförderungsleistungen auf einem gesunden, leistungsfähigen Markt zu operieren. Das Speditionsgeschäft wird von der Kundschaft danach beurteilt, wie leistungstark die Transportdurchführung erfolgt. Mit anderen Worten, die Spedition sitzt mit den Verkehrsträgern letztlich im gleichen Boot. Das gilt für den Straßenverkehr genauso, wie für den Schienenverkehr oder die Binnenschifffahrt, den Luftfrachtverkehr und die Seeschifffahrt. Es gilt, auf beiden Seiten des Fußballfeldes gleichgroße Tore aufzustellen, um jedem Spielteilnehmer die gleichen Chancen einzuräumen.

So kann die Spedition nur – ebenso wie die Verkehrsträger – fordern, daß vor einer Liberalisierung, zumindest aber in gleichen Schritten mit einer Marktöffnung, die Markt Zugangsbedingungen bzw. die Operationsgrundlagen harmonisiert werden.

Nach bisheriger Kenntnis der internationalen Spedition hat die „Deregulation“ in den USA auf verschiedenen Märkten, z. B. beim Straßenverkehr, aber auch bei der Luftfracht, zu Konzentrationen und zu Leistungsschwund geführt. Beide Entwicklungen sollten aus der Sicht der Spedition verhindert werden, weil damit auch der Rationalisierungseffekt durch den Speditionseinsatz nicht mehr zum Tragen kommen kann. Es mag sein, daß in USA gerade der Mittelstand im Straßenverkehrsgewerbe unzureichend auf die Entwicklung vorbereitet war, aber es bleibt doch die Tatsache, daß gerade mittelständische Betriebe immer größere Umstellungsschwierigkeiten haben, als Großunternehmen, ganz einfach, weil die Eigenkapitaldecke meistens sehr bescheiden ist.

Die Spedition muß aber, um ihrem Auftrag gerecht werden zu können, auf Verkehrsträger zurückgreifen, die größtmögliche Flexibilität gewährleisten. Das sind in der Regel mittelständische Betriebe. Großkonzerne im Verkehrsbereich verlieren nur zu schnell ihre Flexibilität und Individualität. Gerade das aber sind Eigenschaften, die der Markt in immer höherem Maße fordert. Nicht nur aus gesellschaftspolitischen Gründen, sondern aus ganz eigensüchtigen Zielen ist die Spedition also daran interessiert, flexible mittelständische Verkehrsbetriebe zu erhalten und einzusetzen.

Die Transportsicherheit ist ein weiteres Erfordernis des modernen Verkehrs. Ein guter Sicherheitsstandard kann nur gewährleistet werden, wenn die dafür aufzuwendenden Kosten im Preis erwirtschaftet werden können. Beispiele auch im europäischen Bereich (z. B. Nahostverkehr) zeigen, daß eine zu großzügige Marktöffnung verbunden mit einem Preisverfall dazu führen kann, nicht nur die beförderte Ware zu gefährden, sondern auch die öffentliche Sicherheit auf den Verkehrswegen. Damit muß die Spedition auch danach trachten, zuverlässige Verkehrsträger zu finden, was durch ordnungspolitische Auflagen erreicht werden könnte.

Ich glaube, daß ich im Rahmen dieses Referates nicht im einzelnen auf den Harmonisierungsbedarf innerhalb der EG eingehen sollte. Es wird genügen, wenn ich auf die großen Unterschiede

bei der Kraftfahrzeugsteuer, der Mineralölsteuer, den Straßenbenutzungsgebühren, den technischen Vorschriften und Anforderungen an die Fahrzeuge und die unterschiedlichen Auflagen und Kontrollen im Sozialbereich verweise.

Es ist aber in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß ein solcher Harmonisierungsbedarf hinsichtlich der Ausgangsbedingungen am Markt nicht nur für den Straßengüterverkehr anzumelden ist, sondern gleichermaßen auch für andere Verkehrsträger. Dort sind die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen nur nicht so offensichtlich wie beim Straßenverkehr.

Es steht mir hier nicht zu, auf die Schwierigkeiten im politischen Bereich, sei es auf nationaler oder auch auf internationaler Ebene, einzugehen. Die Spedition ist sich der Problematik bewußt, doch muß die Spedition die politischen Gremien mit Nachdruck auffordern, nicht nur von einer Harmonisierung zu sprechen, sondern sie in die Tat umzusetzen. Gerade eine deutsche Regierung wäre schlecht beraten, wenn sie einerseits sich zum Mittelstand bekennt, aber andererseits auf dem internationalen politischen Parkett aus welchen Gründen auch immer Zugeständnisse machen würde, die einem hart arbeitenden und dementsprechend „gut“ steuerzahlenden mittelständischen Gewerbe nicht mehr gut zu machenden Schaden zufügen würde.

Die Spedition setzt Bahnleistungen in den logistischen Gesamtkonzepten immer mit ein. Ich darf in diesem Zusammenhang an die Spitzengespräche zwischen der DB, aber auch den anderen Eisenbahnverwaltungen, und dem Speditionsgewerbe hinsichtlich einer noch stärkeren Kooperation erinnern (Gespräche die nützlich sind, auch wenn manchmal ein falscher Zungenschlag zu hören ist!). Die Spedition ist grundsätzlich an einer effizienten Eisenbahn interessiert. Eine Liberalisierung – oder wenn man es einmal mit einem anderen Vorzeichen sagen will: ein Abschaffen der bisherigen Schutzbestimmungen zu Gunsten der Bahn – bedeutet zweifellos eine Verkehrseinbuße bei der Schiene, einmal vom Volumen her, zum anderen aber auch bestimmt hinsichtlich des Betriebsergebnisses durch verminderte Einnahmen bei Preisverfall. Die Spedition müßte bei einer solchen Entwicklung befürchten, daß dringend notwendige Investitionen zur Verbesserung des Leistungsangebots der Schiene nicht mehr oder sehr verzögert durchgeführt würden, was eine vermehrte Einschaltung der Bahn durch die Speditoren verhindern würde. Es ist eine Binsenwahrheit, daß die Bahn im Güterverkehr nur dann eine reelle Marktchance hat, wenn sie leistungsfähiger als in den vergangenen Jahren wird. Auch hier gilt also die Forderung der Spedition, so behutsam zu liberalisieren, daß der Bahn die Verbesserungsinvestitionen nicht verbart werden.

Ich glaube, es ist deutlich geworden, daß die Spedition eine ganze Reihe von Forderungen an die verantwortlichen Politiker hat, um aus ihrer Sicht Schaden innerhalb der Verkehrswirtschaft bei einer Liberalisierung zu verhindern, oder besser durch ein behutsames Vorgehen die Liberalisierung zu einem volkswirtschaftlich sinnvollen Erfolg zu führen.

Ich darf in diesem Zusammenhang noch einmal auf die gleich großen Tore beim Fußballfeld zurückkommen. Beim grenzüberschreitenden Verkehr innerhalb der EG war bisher der marktordnende Eingriff nicht sehr einschneidend. In den letzten Jahren sind hier immer mehr „deregulations“ eingetreten. So wurden die Beförderungspreise immer elastischer gehandhabt, die Beförderungskapazitäten (z. B. Straßenverkehrsgenehmigungen) wurden in verschiedenen Schritten erhöht usw. Der Markt wurde andererseits immer größer, so daß diese Liberalisierung nicht nur verkraftet werden konnte, sondern einen volkswirtschaftlich erstrebten positiven Effekt brachte.

Denken Sie z. B. daran, daß die bilateralen Tarife im grenzüberschreitenden Straßenverkehr im Durchschnitt unter den Sätzen des RKT liegen, und doch konnte die Verkehrswirtschaft damit

leben. Diese „Lebensmöglichkeit“ auch des deutschen Straßenverkehrsgewerbes war aber bestimmt zum Teil dadurch bedingt, daß der innerdeutsche Verkehr zumindest bislang bessere betriebliche Ergebnisse erlaubte. Eine Mischkalkulation konnte damit oft einen Ausgleich bringen.

Damit sind wir aber am heikelsten Thema der Liberalisierung: der Frage der Kabotage. Der nationale deutsche Verkehrsmarkt ist zweifellos für die gesamte Verkehrswirtschaft innerhalb der EG der interessanteste „Tummelplatz“. Es ist mit Bestimmtheit davon auszugehen, daß ausländische Lkw-Unternehmer gern auf dem innerdeutschen Markt tätig werden wollen; das dürfte dann zu Lasten der Preise gehen. Es sind in der Vergangenheit verschiedene Vorschläge gemacht worden, wie der Kabotageverkehr aussehen könnte. Je nach Standort sind die Meinungen freizügiger oder plädieren für eine sehr beschränkte Öffnung. Eines aber ist wohl allen Stellungnahmen eigen, nämlich daß man nicht einer absoluten Freizügigkeit das Wort redet. Das scheint der Spedition auch richtig so. Eine gewisse Marktzugangsbeschränkung sollte wohl bestehen bleiben, worauf es auf fachliche Eignung und Einhaltung von Sicherheitsvorschriften in erster Linie ankommt. Für die deutsche Verkehrswirtschaft ist es dabei eine Crux, daß die ausländische Konkurrenz in Deutschland Marktanteile holen möchte, daß wir aber aus den verschiedensten Gründen weniger Interesse haben, uns im Ausland zu betätigen. Das „Ausflagen“ von Lkw-Kapazitäten ist also weniger interessant, um andere Märkte bedienen zu können, sondern eher um heimischen Auflagen zu entgehen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Die Spedition hofft, daß eine volkswirtschaftlich sinnvolle Lösung beim Kabotageverkehr gefunden wird.

Die deutsche Spedition hat aber unabhängig von der Freizügigkeit der Betätigung von Verkehrsträgern innerhalb der EG und unabhängig von einer eventuellen Preisgestaltung der Beförderungstarife ein eigenes Interesse, einen einheitlichen Binnenmarkt auch für Speditionsleistungen zu schaffen. Der Zugang zum Speditionsberuf und seinen verschiedenen Dienstleistungen ist in Deutschland frei. Das ist nicht in allen Ländern so. Zum Beispiel haben Frankreich und Italien ein Zollagentenstatut, das zumindest de facto den Marktzugang für Ausländer behindert. Es ist z. B. für einen französischen Grenzspediteur kein Problem, Zollabfertigungen auf deutscher Seite durchzuführen, während der deutsche Grenzspediteur hinsichtlich einer Tätigkeit auf französischer Seite erhebliche Hemmnisse erst beseitigen muß. Eine de jure-Zulassung – wie sie übrigens schon von französischer und italienischer Seite dargestellt wird – ist nur als Alibifunktion zu sehen, weil die Zugangsbedingungen tatsächlich unterschiedlich gehandhabt werden.

Zusammenfassend wäre also festzustellen:

Die Spedition steht einer Liberalisierung des Verkehrsmarktes innerhalb der EG positiv gegenüber. Diese Liberalisierung wird durchaus für alle Bereiche der verschiedenen Verkehrsträger, der Spedition selbst, für die Marktzulassung, wie für die Preisgestaltung grundsätzlich bejaht.

Die Spedition ist aber der Auffassung, daß die Wettbewerbsbedingungen und -voraussetzungen vor einer Liberalisierung oder aber zumindest gleichzeitig mit einer Liberalisierung harmonisiert werden müssen. Das gilt nicht nur für den Straßenverkehr, sondern auch für die anderen Bereiche der Verkehrswirtschaft.

Die Spedition ist nicht der Auffassung, daß die Verkehrswirtschaft eine solch spezielle Struktur hat, daß in der Verkehrspolitik nicht die Gesetze von Angebot und Nachfrage, also marktwirtschaftliche Grundlagen, angewandt werden können. Es gilt jedoch, marktwirtschaftliche Spielregeln nur soweit wirksam werden zu lassen, daß mittelständische Betriebe, die dem Verkehrsbedarf optimal genügen können, nicht gefährdet werden, daß Fragen der Sicherheit für die zu befördernde Ware, aber auch für die Gesellschaft nicht vernachlässigt werden, und daß schließ-

lich auch die Probleme der Umweltbelastung in die politischen Entscheidungen mit einbezogen werden.

Wenn wir diese generell ausgesprochenen Schwerpunkte im einzelnen betrachten, ergibt sich zweifelsohne eine im Detail liegende sehr umfangreiche Problematik. Patentrezepte hat dabei auch die Spedition nicht anzubieten. Aber ich glaube, daß die Spedition einen sehr guten breit angelegten Marktüberblick hat und zusätzlich aus dem internationalen Geschäft über viele Erfahrungen verfügt, so daß jeder verantwortliche Politiker gut beraten ist, bei Entscheidungen über die weitere Liberalisierung innerhalb der EG auf dem Verkehrssektor die Spedition anzuhören.