

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung darüber, auf welche Weise nach dem Beispiel von Regelungen in Frankreich (speziell des Gesetzes vom 1. Dezember 1992 über die Beziehungen mit der Subunternehmerschaft im Bereich des Straßengüterverkehrs) vergleichbare Krisenbewältigungsmaßnahmen durch gesetzliche Regelungen ergriffen werden können

1. Durch das Tarifaufhebungsgesetz soll die Tarifbindung im nationalen Straßengüter-, Binnenschiffs- und Eisenbahngüterverkehr aufgehoben werden. In diesem Zusammenhang ist die Frage entstanden, ob infolge dieser Maßnahme möglicherweise auftretenden krisenhaften Entwicklungen im Güterverkehrsgewerbe durch gesetzliche Regelungen begegnet werden kann.

In Frankreich wurde zu diesem Zweck nach den Blockadeaktionen von Lkw-Fuhrunternehmern im Jahre 1992 ein besonderes Gesetz erlassen, dessen Ziel es ist, Straßentransportunternehmen ein Mindest-Beförderungsentgelt zu garantieren, das die Kosten der gesetzlich vorgeschriebenen Sozial- und Sicherheitsanforderungen, die Fahrzeugkosten und bei selbstfahrenden Unternehmern einen Unternehmerlohn abdeckt (Anlage 1). Dabei umfaßt das französische Gesetz nur die Verträge zwischen Spediteuren und Frachtführern und zwischen Frachtführern und Unterfrachtführern. Die große Zahl der in Frankreich zwischen Urverladern und Frachtführern geschlossenen Verträge (ca. 30 %) unterliegt dagegen nicht diesem Gesetz.
2. Um ähnlichen Aktionen wie denen in Frankreich zu begegnen, könnte sich auf den ersten Blick eine Übertragung dieses Modells auf deutsche Wirtschafts- und Rechtsverhältnisse anbieten. Dagegen bestehen jedoch erhebliche tatsächliche und rechtliche Bedenken.
- 2.1 Diese beruhen in tatsächlicher Hinsicht vor allem darauf, daß innerhalb des Straßengütergewerbes eine höchst unterschiedliche Kostenstruktur besteht. Sie ist begründet in der Kostendifferenzierung und -minimierung, die tragende Elemente des freien Wettbewerbs sind und daher grundsätzlich im eigenen Verantwortungsbereich des Unternehmers und außerhalb der staatlichen Verantwortung liegen.

Die Verantwortung des Unternehmers zur Kostendifferenzierung und -minimierung war auch unter der Geltung der Tarifbindung nach Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) wesentliche Voraussetzung zur Erhaltung des Unternehmens.

Eine an (Mindest-)Kosten orientierte Preisregulierung führt deshalb zu Praktikabilitätsschwierigkeiten und bei der Durchsetzung zu einem erheblichen bürokratischen Kontrollaufwand. Das Kostenkriterium ist nämlich unterschiedlich ausfüllbar (z. B.: kurzfristige Grenzkosten, durchschnittliche variable Kosten oder Durchschnittskosten). Die praktischen Probleme der Kostenmeßbarkeit sind groß.

Zu beachten ist weiter, daß die wirtschaftliche Handlungsfreiheit auch Mischkalkulationen deckt, so daß trotz teilweiser Kostenunterdeckung insgesamt ein wirtschaftlich tragbares Unternehmensergebnis erzielt werden kann.

So könnte das französische Gesetz nur durch eine aufwendige ins einzelne der Kostenkalkulation gehende, individuelle und durch neutrale Prüfungsinstitutionen vorgenommene Vertragskontrolle umgesetzt werden. Letztlich könnten ihr nur Großunternehmen in befriedigender Weise entsprechen.

Schließlich decken die im französischen Gesetz aufgeführten Kosten nur einen Teil der anfallenden Gesamtkosten ab; somit ist selbst bei voller Deckung dieser Kosten der Bestand der betroffenen Unternehmen bzw. der mittelständischen Unternehmensstruktur auf Dauer durch diese Maßnahme nicht sichergestellt.

Es besteht im Gegenteil die Gefahr, daß die dort vorgesehenen Kostentabellen nicht als bloße Anhaltswerte, sondern als Mindesttarife behandelt werden, so daß der Spielraum für Preisverhandlungen erheblich eingeschränkt wäre.

2.2.1 In rechtlicher Hinsicht ergeben sich zum einen verfassungsrechtliche Bedenken daraus, daß solche gesetzlichen Regelungen einen Eingriff in die Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb darstellen könnten, der von der klassischen Schutzrichtung der Grundrechte, die grundsätzlich keinen Schutz vor Konkurrenz bieten, nicht umfaßt ist. Auch würde eine wirksame Durchsetzung solcher gesetzlicher Regelungen entsprechende Bußgeldvorschriften erforderlich machen, die an die nicht kostendeckende Preiskalkulation anzuknüpfen hätten. Es ist fraglich, ob derartige Bußgeldvorschriften mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz (Artikel 103 Abs. 2 GG) in Einklang zu bringen wären.

2.2.2 Zum anderen sind bei der Beantwortung der Frage, ob eine ähnliche Regelung wie die französische als geeignete und zulässige Krisenbewältigungsmaßnahme angesehen werden kann, die Vorschriften des EWG-Vertrages zu beachten.

Es könnte als eine unzulässige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nach Artikel 62 EWG-Vertrag angesehen werden, wenn ausländische Unternehmer — wie im französischen Gesetz gefordert — bei ihrer Kalkulation die Kosten zugrunde zu legen hätten, die sich aus den gesetzlichen Vorschriften und dem Preisniveau ihres Heimatlandes ergeben. Dadurch würde der Zutritt zum Markt in unzulässiger Weise beschränkt. Im übrigen wäre es nahezu unmöglich, derartige Anforderungen zu kontrollieren.

EG-rechtlich unbedenklich wäre insoweit nur eine auf Inländer beschränkte Regelung, mit der nur Verträge erfaßt werden könnten, die von deutschen Unternehmen in Deutschland geschlossen wurden. Ob diese „Inländerdiskriminierung“ zu einem Zeitpunkt, in dem eine Krise festgestellt wird, dem Schutz des inländischen Gewerbes dienlich ist, ist angesichts der zuneh-

menden Liberalisierung und Verflechtung der Märkte für den nationalen und grenzüberschreitenden Verkehr zumindest zweifelhaft. Tatsächlich würde sie der Wiedereinführung eines Tarifsystems entsprechen.

3. In Ergänzung zur Fragestellung ist daher zu erörtern, ob auf der Grundlage bereits bestehender gesetzlicher Regelungen ausreichende Krisenbewältigungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.

Hier ist zunächst auf die gesetzlichen Wettbewerbsbeschränkungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) hinzuweisen. Insoweit enthält das GWB im wesentlichen Normen, die den Bestand des Wettbewerbs gewährleisten, während die Regelungen des UWG bestimmen, wie sich der im Rahmen des GWB grundsätzlich mögliche und geschützte Wettbewerb konkret ausgestalten soll.

Das UWG ermöglicht allerdings nur unter bestimmten, sehr engen Voraussetzungen ein Einschreiten gegen einen Niedrigpreiswettbewerb. Es eröffnet dagegen nicht die Möglichkeit, gegen jegliche Art von Preiswettbewerb vorzugehen oder darin einzugreifen.

Das GWB verbietet marktbeherrschenden Unternehmen (§ 22 Abs. 4, § 26 Abs. 2 GWB) und solchen mit gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern überlegener Marktmacht (§ 26 Abs. 4 GWB) die gezielte Niedrigpreisstrategie zur Verdrängung der marktschwächeren Mitbewerber.

Insoweit gewährt auch das Außenwirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland keinen Anknüpfungspunkt. Die möglichen Einschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs durch das Außenwirtschaftsgesetz zielen vielmehr darauf ab, die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung so wenig wie möglich zu beeinträchtigen.

Lediglich das vorrangige Außenwirtschaftsrecht der EG sieht für Einzelgebiete Antidumping- und Ausgleichszölle gegen Einfuhren aus nicht zur EG gehörenden Ländern (z. B. Stahlsektor) vor. Dadurch sollen bedeutende Schädigungen eines bestehenden Wirtschaftszweiges der Gemeinschaft vermieden werden. Auf nationale krisenartige Entwicklungen sind diese Grundsätze nicht anwendbar.

4. Da sich die Übertragung des französischen Modells einer kostenorientierten Preisregulierung als für Deutschland ungeeignet erweist, die bestehenden gesetzlichen Instrumentarien des Wettbewerbs- und Kartellrechts eine Marktkonzentration nicht verhindern und auch das Außenwirtschaftsrecht keine Handhabe bietet, sind abschließend staatliche Maßnahmen im Rahmen des Ordnungsrahmens auf ihre Eig-

nung zur Krisenbewältigung hin zu überprüfen. Auch hier wäre vorab die Feststellung einer Krise nach feststehenden Kriterien erforderlich.

4.1 Eine Verschärfung der qualitativen Marktzugangsbedingungen für Güterkraftverkehrsunternehmen, die zur Zeit in der EG-Kommission erörtert wird, würde zwar den Neuzugang zum Gewerbe erschweren. Sie hätte aber keine Auswirkung auf den Betrieb bestehender Unternehmen. Ein unmittelbarer Druck auf die Einhaltung anderer Vorschriften wäre dadurch nicht zu erreichen. Es ist jedoch eine ständige Aufgabe eines jeden Unternehmers im Wettbewerb, die erforderlichen Kosten für sein Leistungsangebot durch den Marktpreis zu decken.

4.2 Eine Kapazitätsregelung auf dem Gebiet des Straßengüterverkehrs erfolgt durch die Höchstzahlen-Verordnung GüKG, die zur Zeit die Zahl von Güterfernverkehrsgenehmigungen auf ca. 61 000 beschränkt. Davon sind zur Zeit ca. 15 200 Güterfernverkehrsunternehmen betroffen.

Da das Güterkraftverkehrsgesetz in § 10 Abs. 3 vorschreibt, daß diese Genehmigungen angemessen auf Klein-, Mittel- und Großunternehmen aufzuteilen sind, ist die jetzige Kapazitätsregelung durchaus geeignet, eine mittelstandorientierte Unternehmensstruktur zu fördern und Konzentrationstendenzen entgegenzuwirken.

Allerdings sind nach dem Beschluß über die Vorschläge der Deregulierungskommission die Kontingente „bis zur Marktsättigung angemessen aufzustocken, um dann zu entscheiden, ob auch dieses Marktsteuerungsinstrument ganz entbehrlich ist.“ Dabei sollen sich die Aufstockungen u. a. auch an der verkehrswirtschaftlichen Marktlage orientieren.

Ob dieser Regelungsmechanismus auch im Falle einer zukünftig eintretenden Krise noch praktikabel ist, hängt entscheidend davon ab, zu welchem Zeitpunkt ein Handlungsbedarf gesehen wird und wie sich bis dahin die Kapazitätsregelungen verändert haben. Sobald eine Freigabe der Kapazitäten oder eine erhebliche Aufstockung erfolgt ist, wird es kaum mehr möglich sein, eine durchgreifende, am Bedarf orientierte Verringerung der Zahl von Güterfernverkehrsgenehmigungen vorzunehmen. Dies würde zum einen im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 Abs. 1 GG) erhebliche Probleme auf, selbst wenn es gelänge, Kriterien zu bestimmen, die eine Entziehung von Genehmigungen rechtfertigen könnten, wäre im übrigen mit Entschädigungsforderungen und einer Flut von langwierigen Prozessen zu rechnen. Zum andern würde diese Maßnahme nur Inländer treffen, die EG-Kabotageregelungen mit ihren speziellen Eingriffsmöglichkeiten für die EG-Kommission blieben unberücksichtigt. *) Bei kapazitätsbeschränkenden Maßnahmen ist also

nicht mit einer Konsolidierung, sondern nur mit einer Verschiebung von Marktanteilen zugunsten ausländischer Unternehmer zu rechnen.

5. Somit erscheint die Beibehaltung der jetzigen Genehmigungszahlen bzw. eine nur maßvolle Aufstockung der Kontingente als mögliche Krisenbewältigungsmaßnahme. Allerdings müßte die vom EG-Verkehrsmisterrat am 19. Juni 1993 beschlossene schrittweise Liberalisierung der Kabotage bis zum 1. Juli 1998 — aus den genannten Gründen — zur Aufgabe der Kontingentierung spätestens zu diesem Zeitpunkt führen. Eine Schlechterstellung deutscher Unternehmer gegenüber ausländischen Unternehmern ist in jedem Fall zu vermeiden.

6. Die aufgezeigte Abhängigkeit bzw. zunehmende Verflechtung zwischen dem nationalen und grenzüberschreitenden gewerblichen Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten hat dazu geführt, daß als Krisenbewältigungsmaßnahme auf EG-Ebene die Verordnung (EWG) Nr. 3916/90 des Rates vom 21. Dezember 1990 über Maßnahmen bei Krisen auf dem Güterkraftverkehrsmarkt (ABl. EG-Nr. L 375/10 vom 31. Dezember 1990/Anlage 2) erlassen wurde.

Diese Verordnung ermöglicht keine unmittelbare Einflußnahme des Staates auf Kosten und Preise im Güterkraftverkehr. Zweck dieser Verordnung ist vielmehr die Verhinderung einer weiteren Zunahme des Kapazitätsangebots — vor allem durch Marktzugangsbeschränkungen für neue Verkehrsunternehmen —, wenn infolge des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten ein deutlicher Angebotsüberhang zu verzeichnen ist, der das Überleben zahlreicher Unternehmen gefährden könnte.

Im Hinblick auf die unmittelbare Geltung dieser Verordnung in den Mitgliedstaaten ist eine Umsetzung durch nationale Rechtsnormen nicht geboten und angesichts der Schaffung eines gemeinschaftlichen Schutzmechanismus auch nicht erlaubt.

7. Ergebnis

Die französischen Regelungen sind kein geeignetes Vorbild für nationale Krisenbewältigungsmaßnahmen.

Das geltende deutsche Recht bietet durch seine Kapazitätsregelung (Höchstzahlen-Verordnung GüKG) z. Z. die Möglichkeit, Konzentrationstendenzen entgegenzuwirken. Bedingt durch die beschlossene Liberalisierung der Kabotage

*) Die EG-VO 4059/89 vom 21. Dezember 1989 ist wegen eines Formfehlers unwirksam, wird jedoch nach Beschluß des Verkehrsmisterrates vorläufig weiterhin praktiziert.

bis zum 1. Juli 1998 unterliegt diese Möglichkeit einer zeitlichen Begrenzung.

Mittelbare Reaktionsmöglichkeiten durch Beschränkungen des Berufszugangs bietet auch die nationale Berufszugangsregelung, die auf einer EG-Richtlinie basiert.

Die zunehmende Verflechtung des nationalen und grenzüberschreitenden Verkehrs führt dazu, daß bei Bedarf Lösungen auf EG-Ebene

gefunden werden müssen. Die erforderliche EG-Verordnung über Maßnahmen bei Krisen auf dem Güterkraftverkehrsmarkt ist in Kraft. Begleitend dazu wurde durch das Tarifaufhebungsgesetz die Grundlage für eine Marktbeobachtung geschaffen, so daß krisenhafte Entwicklungen rechtzeitig erkannt werden können. Die zur Umsetzung erforderliche Verordnung wird z. Z. vorbereitet und kann rechtzeitig zum 1. Januar 1994 in Kraft treten.