

## Das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt

VON DR. DIETER WULF, DUISBURG

v-st.d

## 1. Bedeutung, Begriff und Wesen des Kapazitätsproblems

Das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt steht in Europa seit Jahrzehnten im Mittelpunkt der Verkehrspolitik auf nationaler und internationaler Ebene. Es gilt als wesentliche Ursache vieler Schwierigkeiten, mit denen dieser Verkehrszweig immer wieder zu kämpfen hat, und ist daher Gegenstand vielfältiger therapeutischer Bemühungen, die sich von spekulativen Ideen über praktische Lösungsvorschläge bis hin zu konkreten Maßnahmen erstrecken. Die Vielfalt der Lösungsversuche, die Verschiedenheit der verwirklichten Lösungen und der Kampf um die Lösungsentwürfe spiegeln dabei die Mannigfaltigkeit der Marktsituationen und Marktkräfte, der Traditionen, der verkehrspolitischen Anschauungen und der gesetzlichen und vertraglichen Rahmenbedingungen wider, die in und zwischen den Staaten in Europa gegeben sind. Es ist daher kaum verwunderlich, daß weder allgemein anerkannte einheitliche Lösungen, noch einfache Patentlösungen für dieses Problem gefunden werden konnten.

Zu einem Teil dieser Thematik hat sich zuletzt *H.-R. Watermann*, Straßburg, in dieser Zeitschrift geäußert<sup>1)</sup>. *Watermann* hat insbesondere die historische Entwicklung der Überlegungen in der Rheinschifffahrt geschildert und die Bemühungen der EG-Kommission um die Kapazitätsregelung dargelegt. Doch endet die Darstellung mit dem Jahr 1972. Es wird daher Aufgabe dieses Beitrages sein, einmal die Entwicklung bis in die Gegenwart weiterzuverfolgen und sich aber zum anderen in grundsätzlicher Hinsicht mit dem Phänomen des mangelnden Marktgleichgewichts und der Ursache des Kapazitätsproblems zu befassen. Bei der Darstellung der Therapie wird es nicht zu vermeiden sein, in aller Kürze auch auf die Entwicklung einzugehen, die *Watermann* bereits beschrieben hat.

Mit dem Begriff „Kapazitätsproblem“ wird die Erscheinung umrissen, daß das Angebot an Verkehrsleistungen, dessen Umfang von der zur Leistungserstellung zur Verfügung stehenden Kapazität der Binnenflotte abhängt, nicht mit der Nachfrage übereinstimmt. Das Leistungsvermögen, die Kapazität, ist im Verhältnis zur Nachfrage zu klein oder zu groß.

---

*Anschrift des Verfassers:*

Dr. Dieter Wulf  
Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt e.V.  
Dammstraße 15-17  
4100 Duisburg 13

---

1) *Watermann, H.-R.*, Maßnahmen zur Kapazitätsregelung in der Binnenschifffahrt – unter besonderer Berücksichtigung der vorgesehenen Regelung zur zeitweiligen Stilllegung von Schiffsraum, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 44. Jg. (1973), S. 198 ff.

Daraus braucht allerdings kein Problem zu entstehen, wenn das Ausmaß des Abweichens von der Deckung beider Größen in beiden Fällen annähernd gleich ist und auch die Zeit, in der keine Übereinstimmung vorliegt, im einen wie im anderen Falle keine wesentlichen Unterschiede aufweist. Langfristig bestände dann Marktgleichgewicht.

Es hat sich jedoch gezeigt, daß – wenigstens in der Vergangenheit – die Perioden, in denen das Angebot die am Markt auftretende Nachfrage überstieg, durchweg erheblich länger waren als die Zeiten knappen Angebots. Mittel- oder sogar langfristig wurde kein Marktgleichgewicht erreicht. Nun wäre aber auch eine solche Erscheinung nicht unbedingt als negativ oder als der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen abträglich anzusehen, wenn die in Zeiten des Überangebots entstehenden betrieblichen Verluste durch entsprechende Gewinne aus Zeiten knappen Angebots ausgeglichen werden könnten. Doch verbürgen solche Zeiten nicht in jedem Falle Gewinne. Der Wettbewerb konkurrierender Verkehrsträger und der potentielle Wettbewerb des Werkverkehrs begrenzen in der Regel die Möglichkeit, günstige Marktchancen voll auszunutzen. In Niedrigwasserzeiten kommt hinzu, daß zur Erfüllung bestehender Verträge oft auf fremden Schiffsraum zurückgegriffen werden muß, der dann teuer ist und die Gesamterlöse entsprechend schmälert. Deshalb wird ein voller Ausgleich der in Perioden des Kapazitätsüberhangs entstehenden Verluste meist nicht erreicht.

Zu bemerken ist an dieser Stelle, daß sich diese und die folgenden Ausführungen auf freie Märkte beziehen, wie sie in Europa grundsätzlich bis etwa Mitte der 20er Jahre vorherrschten. Seitdem sind alle nationalen Binnenschiffahrtsmärkte, von dem Sonderfall der Schweiz abgesehen, in Europa in irgendeiner Weise durch staatliche Eingriffe geregelt. Nur der grenzüberschreitende Rheinverkehr ist frei. Es ist deshalb logisch, wenn die Überlegungen der Nachkriegszeit von diesem Markt ausgingen und sich vornehmlich auf diesen Markt konzentrierten. Daß die Situation infolge des Nebeneinander von geregelten Binnenmärkten und einem freien internationalen Rheinschiffahrtsmarkt, um den sich die nationalen Märkte gruppieren, erheblich kompliziert wird, sei nur am Rande vermerkt.

## 2. Strukturbedingte Tendenz zur Überkapazität?

Die langen Perioden unzureichender Beschäftigung der Binnenflotten könnten zu dem Schluß verleiten, daß in der Binnenschiffahrt eine immanente Tendenz zur Überkapazität besteht und daß deshalb Eingriffe in die Kapazitätsentwicklung unabdingbar sind, um das Marktgleichgewicht sicherzustellen<sup>2)</sup>. Um hierüber ein endgültiges Urteil fällen zu können, müssen die Ursachen für das Entstehen und das Fortdauern des Kapazitätsüberhangs analysiert werden. Bei dieser Analyse ist zu unterscheiden, ob und inwieweit Umstände in der Binnenschiffahrt selbst, z.B. auf Grund der gegebenen Unternehmensstruktur, für eine Fehlentwicklung der Kapazität verantwortlich gemacht werden müssen oder welche Kräfte und Bedingungen außerhalb des Gewerbes zu einer Fehlprogrammierung der Kapazität führen.

Festzuhalten ist hier zunächst, daß die Transportwirtschaft als Teil des Dienstleistungs-

<sup>2)</sup> Das ist auch die Meinung der Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt, 2. Session 1959/60, Bericht der Rheinzentralkommission, S. 46.

sektors ihre Leistungen nicht auf Lager nehmen kann und somit der Lagerpuffer zum Ausgleich von Marktschwankungen entfällt. Reserven für Marktspitzen müssen bei den Produktionsmitteln selbst in Form zusätzlicher Kapazität vorgehalten werden. Da andererseits das Angebot kurzfristig und auch mittelfristig durch hohe Unelastizität gekennzeichnet ist, sind vorübergehende Perioden mit Kapazitätsüberhang unvermeidlich. Früher, noch vor dem ersten Weltkrieg, war es vornehmlich die Partikulierschiffahrt, die diese „Reservefunktion“ ausübte und in marktschwachen Zeiten ihre Fahrzeuge aus dem Verkehr zog. Das war so lange ohne besondere Probleme möglich, als die Einzelschiffer teilweise noch anderen Beschäftigungen und Erwerbsmöglichkeiten, z.B. in der Landwirtschaft, nachgingen und somit nicht unbedingt auf Einkünfte aus der Schiffahrt angewiesen waren oder aber Hausse-Zeiten ihnen so hohe Erlöse einbrachten, daß sie die Zeit der Flaute ohne Schwierigkeiten überbrücken konnten. Später machten jedoch der zunehmende interne Wettbewerb sowie der Eisenbahnwettbewerb ein solches Verhalten unmöglich. Zeiten schlechter Beschäftigung zwangen nun zu einem inversen Marktverhalten. Je schlechter die Beschäftigung war und je tiefer die Beförderungspreise fielen, desto stärker war der Drang zum Markt, zur Beschäftigung um jeden Preis. Diese Entwicklung war der Anlaß zur Einführung marktregulierender Maßnahmen in der Weltwirtschaftskrise.

Es bleibt demnach festzustellen, daß die für den Dienstleistungssektor typische Reservehaltung bei der Produktionskapazität stets zeitweise Kapazitätsüberhänge zur Folge hat und darüber hinaus offensichtlich das Entstehen von langfristigen Kapazitätsüberhängen begünstigt.

Darüber hinaus sind die schwankenden Wasserstände der nicht staugeregelten Flüsse zu nennen, die eine besondere Eigenart der Binnenschiffahrt bilden. Mit diesen Wasserstandsschwankungen verändert sich der Umfang der Flottenkapazität und damit des marktwirksamen Angebots. Treffen nun Niedrigwasser mit starker Nachfrage oder gute Wasserführung mit schwacher Nachfrage zusammen, dann sind ganz erhebliche Markt- und damit auch Preisschwankungen die Folge. Die Spitzenpreise erreichen oft das Vielfache der Baisse-Frachten. In kaum einem anderen Markt gibt es derartige Preisschwankungen.

Die Preisschwankungen treten freilich nur in den Tagesgeschäften auf. Längerfristige Verträge bleiben davon verschont; hier sind unabhängig von den Angebotsschwankungen die vereinbarten Frachten zu zahlen. Doch bleiben die Anbieter nicht gänzlich von den Marktschwankungen verschont. Wie bereits erwähnt, müssen sie nämlich zur Erfüllung von Verträgen während Niedrigwasserperioden oft auf Fremdraum zurückgreifen und dafür Preise zahlen, die über den Vertragsfrachten liegen und Verluste einbringen. Insofern bilden auch längerfristige Verträge mit fest vereinbarten Frachten keine unbedingte Garantie gegen die Auswirkungen der wasserstandsbedingten Marktschwankungen.

Eine Tendenz zur Überkapazität ergibt sich auch aus der Langlebigkeit der Produktionsmittel. Betragen die normalen Abschreibungszeiträume 25 bis 30 Jahre, so ist die tatsächliche Lebensdauer der Fahrzeuge erheblich länger. Das ist besonders bei der Partikulierschiffahrt der Fall, deren Fahrzeuge als Eigentum im allgemeinen sorgfältiger behandelt und gepflegt werden als Reedereifahrzeuge. Zudem werden die Partikulierfahrzeuge laufend erneuert, so daß sich dadurch die Lebensdauer immer wieder verlängert.

Es ist aber nicht nur die lange technische Lebensdauer, die ein Ausscheiden der Binnenschiffe aus dem Markt erschwert. Hinzu kommt, daß die Schiffe, weil abgeschrieben oder als Zweithandschiffe gekauft, billig sind und deshalb geringe Kapitalkosten verursachen. Allenfalls sind Amortisation und Verzinsung von Fremdkapital in begrenztem Umfang aus den Erlösen zu bestreiten. Befinden sich solche Schiffe in Partikulierhand und werden sie von der Familie betrieben, so daß keine Löhne für fremdes Personal anfallen, dann ist die Kostenelastizität groß. Die Schiffe bleiben auch bei unbefriedigender Beschäftigung noch lange im Markt. Der Zwang zur Anpassung an die Marktsituation ist daher schwach ausgeprägt. Die Durchhaltentalität ist stärker als die Einsicht, daß die Marktsituation eine Desinvestition erfordert.

Erschwert wird ein Abwracken durch die Tatsache, daß das Schiff zugleich Erwerbsquelle, Arbeitsstätte und oft auch Wohnung ist. Eine Reederei kann Schiffe aus dem Verkehr ziehen, verschrotten oder verkaufen, nicht mehr benötigtes Personal entlassen, wenn die Marktsituation dies erfordert. Die sozialen Probleme, die dadurch entstehen, sind nicht vergleichbar mit den sozialen Konsequenzen, die sich für selbständige Partikuliere ergeben, zumal wenn diese noch im erwerbsfähigen Alter stehen.

Nicht gering zu veranschlagen sind ferner Tradition und Standesbewußtsein der Partikulierschiffahrt, die bis ins Mittelalter zurückreichen, aber auch, besonders in Frankreich, Belgien und den Niederlanden, die weitgehende soziale Abkapselung, die ein Überwechseln in andere Berufe erschweren.

Nicht vergessen werden darf auch die vielfältige staatliche Unterstützung dieser mittelständischen Gruppe, die Anpassungen als nicht notwendig erscheinen läßt, zumal wenn diese staatliche Hilfe in schwierigen Situationen noch verstärkt wird.

Andererseits darf in diesem Zusammenhang freilich nicht verkannt werden, daß die Position der mittelständischen Partikulierschiffahrt in mannigfacher Hinsicht schwächer ist als diejenige der Reedereien. Dies reicht von der Schwierigkeit der Ladungsakquisition bis zur Kapitalbeschaffung und sonstigen Vorteilen, die die Großbetriebe haben. Staatliche Hilfe dient dann als Mittel zum Ausgleich der nachteiligen Marktposition und ist insoweit ökonomisch gerechtfertigt.

Zusammengefaßt läßt sich also sagen, daß die spezifische Struktur des Binnenschiffahrtsgewerbes rechtzeitige und angemessene Anpassungen an die Marktsituation behindert oder erschwert; die Desinvestition erscheint im Verhältnis zur Innovation ungenügend. Offenbar liegt hier eine immanente Tendenz zur Überkapazität vor.

Nun wäre es zweifellos einseitig, wollte man nur der Partikulierschiffahrt ein unrationales Verhalten zuschreiben und damit dieser Gruppe allein die Schuld am Entstehen von Überkapazität anlasten. In der Vergangenheit zumindest haben auch die Reedereien zur Bildung von Kapazitätsüberhängen beigetragen. Schwierig ist es jedoch, darüber ein Urteil zu fällen, ob hier ebenfalls strukturimmanente Gründe vorliegen oder ob vorübergehende äußere Einflüsse ein Verhalten verursacht haben, das letztlich nicht den Notwendigkeiten des Marktes entsprach.

Grundsätzlich ist zunächst festzuhalten, daß die Reedereien von Ende der 60er bis in die Mitte der 70er Jahre stark investiert, aber ebenfalls, wie die Partikulierschiffahrt, nur wenig echt desinvestiert haben. Sie haben unwirtschaftlichen Schiffsraum nicht abge-

wrackt und damit endgültig aus dem Markt entfernt, sondern vornehmlich verkauft, und zwar vor allem an Partikuliere, die die Schiffe weiterbetrieben. Betriebswirtschaftlich kann man gegen dieses Verhalten der Reedereien nichts einwenden. Sie haben sich von unwirtschaftlichen Produktionsmitteln befreit. Doch entsprach dieses Verhalten natürlich nicht dem Branchenerfordernis. Es wäre aber auch eine Überforderung gewesen, von den Reedereien ein solches Verhalten zu verlangen.

Auf der anderen Seite war die Investitionswelle bei den Reedereien zu einem Teil durchaus eine wirtschaftliche Notwendigkeit. Dies gilt insbesondere für die Schubschiffahrt, die einen erheblichen Rationalisierungseffekt hatte. Nur durch den Übergang zur Schubschiffahrt konnten z.B. die Erzfrachten von Rotterdam nach der Ruhr in 20 Jahren auf etwa demselben Stand gehalten werden. Das gilt aber auch für den Ersatz kleiner, älterer Motorschiffe durch moderne Großmotorschiffe von mindestens 1500 t bis weit über 2000 t Tragfähigkeit. Nur durch diesen Übergang zu größeren und kostensparenden Schiffen und Schubverbänden war es den Reedereien möglich, dem gerade in diesem Zeitraum ständig steigenden Kostendruck zu begegnen.

Z.T. überstiegen aber diese Investitionen das durch den Markt gebotene Maß. Einmal förderte das Wachstum der Verkehrsleistungen in den fünfziger Jahren und um die Wende der sechziger/siebziger Jahre die Investitionsbereitschaft. Es wurde nicht bedacht, daß dieses Wachstum sich auch abschwächen könnte, wie dies dann tatsächlich der Fall gewesen ist. Zum anderen haben wahrscheinlich auch die verschiedenen vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München und vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin veröffentlichten Langfristprognosen bis 1980, 1985 und 1990, in denen ein erhebliches Wachstum der Binnenschiffahrtsleistungen angenommen wurde – die prognostizierten jährlichen Wachstumsraten überstiegen z.T. sogar die in der Vergangenheit erreichten –, zu einem optimistischen Investitionsklima beigetragen. Verbunden war damit eine Art Ansteckung: Wenn die Reederei A investierte, glaubten die Reedereien B, C und andere dies im Hinblick auf die Gefahr möglicher späterer Kundenverluste nicht unerwidert hinnehmen zu können. Für sie waren deshalb die Sorge um die Erhaltung des eigenen Marktanteils in der Zukunft und die Befürchtung, bei Unterlassen von Erweiterungsinvestitionen vom künftigen Mehrverkehr ausgeschlossen zu bleiben, ebenfalls Investitionsantriebe. So berechtigt ein solches Verhalten unter Konkurrenzbedingungen bei wachsender Nachfrage erscheint, so sehr birgt es die Gefahr des Überschäumens der Investitionen.

Anhaltend starke Steigerungen des Transports von Mineralölprodukten und entsprechende Gewinne bewirkten vor der ersten Mineralölkrise 1973 einen Investitionsboom bei Tankschiffen. Auch hier wurde in den Prognosen starkes weiteres Wachstum angenommen. Da diese Prognosen sich auf die allgemeine Wirtschaftsentwicklung gründeten, gab es in ihnen keinen Platz für Öl- oder Energiekrisen. Die Folge war eine besonders krasse Fehlentwicklung bei der Tankschiffskapazität. Noch bis 1975/76 wurden Schiffe abgeliefert, die vor Herbst 1973 in Auftrag gegeben waren und die nun auf einen leeren Markt stießen. Bei der Seeschiffahrt war die Situation ja ähnlich. Vom Stapel gelaufene Rohöltanker wurden sofort eingemottet. Bei der Tankschiffahrt war es somit ein äußerer, kaum vorhersehbarer Anlaß, der zur Überkapazität führte. Mit der besonderen Unternehmensstruktur der Binnenschiffahrt konnte diese Entwicklung nicht erklärt werden. Aber auch

hier ist der Langlebigkeit der Schiffe zuzuschreiben, daß keine unverzügliche Anpassung erfolgte, vielmehr der Markt heute noch an den Folgen des Nachfrageeinbruchs von 1973 leidet.

Schließlich muß in diesem Zusammenhang die staatliche Investitionsförderung in Gestalt der Berlinhilfe erwähnt werden. Aus politischen Gründen, um eine reibungslose Versorgung Westberlins sicherzustellen, wurden Investitionen in Binnenschiffen steuerlich begünstigt. Voraussetzung war, daß das investierende Unternehmen seinen Sitz in Berlin hatte und die Schiffe in den ersten 3 Jahren im Berlinverkehr eingesetzt wurden. Die Folge war die Gründung vieler Abschreibungsgesellschaften in Berlin, die Kapital von hochbesteuerten, mit der Binnenschifffahrt in gar keiner Beziehung stehenden Einkommensbeziehern sammelten und Schiffe bauen ließen. Unverständlich war dabei, daß diese Schiffe nicht in Berlin gebaut werden mußten, was aus arbeitsmarktpolitischen Gründen noch einen Sinn gehabt hätte, sondern überall im In- und Ausland erstellt werden konnten.

Wieviel Schiffsraum auf diese Weise in Betrieb gesetzt wurde, ist nie genau bekannt geworden. Schätzungen belaufen sich auf ca. 300.000 bis 350.000 t, was immerhin 5 bis 6 % des deutschen Flottenbestandes entsprach. Diese Kapazität wurde am Markt vorbeiproduziert. Hinzu kam, daß diese Schiffe, weil sie im Berlinverkehr eingesetzt werden mußten, in ihren Maßen auf die dorthin führenden Wasserstraßen zugeschnitten waren und deshalb in anderen Fahrtgebieten nicht den dort üblichen Anforderungen entsprachen. Die Folge war, daß viele der Abschreibungsgesellschaften in Konkurs gingen, aber die Schiffe aus der Konkursmasse billig erworben werden konnten, auf dem Markt blieben und nach entsprechendem Umbau sogar auf anderen Wasserstraßen wettbewerbsfähig wurden.

Inzwischen sind die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Steuervergünstigung so umgestaltet worden, daß dieser Investitionsanreiz uninteressant geworden ist.

Es ist infolgedessen eine Kumulation von system- oder strukturimmanenten und damit zeitlich nicht begrenzten sowie von besonderen, vorübergehend auftretenden und möglicherweise sich nicht wiederholenden Ursachen, die zu kurzfristigen und langfristig chronischen oder strukturellen Überkapazitäten führen oder zumindest in der Vergangenheit geführt haben.

### 3. Kapazitätsmessungen

#### 3.1 Vorbemerkungen

Die Feststellung, daß Schiffsraum in größerem Maße über längere Zeiträume hinweg unbeschäftigt ist, legt es nahe, nicht nur nach den Ursachen zu forschen, sondern sich auch ein möglichst exaktes Bild von dem Ausmaß des Kapazitätsüberhangs und der Dauer dieser Erscheinung zu verschaffen. Auch dies ist, wie die Ursachenforschung, eine wesentliche Voraussetzung für eine therapeutische Behandlung des Problems, hängt doch hiervon die Dosierung ab.

Zur Ermittlung dessen, was unter dem Begriff „Kapazität“ zu verstehen ist und was dann davon als Überkapazität abgeleitet werden kann, wurde nach verschiedenen Methoden vorgegangen. Dieses differenzierte Vorgehen zeigt, daß es sich bei der Kapazitätsmessung offenbar um eine nicht einfach zu lösende Frage handelt. Was ist Angebotskapazität? Welche Kapazität wird benötigt, um eine bestimmte Nachfrage zu befriedigen? Welches Maß an Kapazitätsreserven ist für Niedrigwasserperioden und für Nachfragespitzen notwendig? Die Kenntnis dieser Größe ist wesentlich für die Ermittlung des Ausmaßes an Schiffsraum, der echt überflüssig ist (dauernde Überkapazität).

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich aus der Tatsache, daß „Kapazität“ keine absolut feste Größe ist, sondern vorübergehend durch mehr oder weniger intensive Nutzung des vorhandenen Schiffsraums verändert werden kann, z. B. durch Verkürzung oder Verlängerung der Betriebszeiten einschl. Ausdehnung auf Nachtfahrt. Es ist deshalb notwendig, sich auf eine durchschnittliche oder „normale“ Beschäftigung der Kapazität zu stützen. Doch auch dies ist kein absolut fester Boden. Zudem bedeutet dies immer einen Bezug auf die Vergangenheit, auf eine nicht mehr aktuelle Basis.

Daraus folgt, daß alle statistischen Ermittlungen und Berechnungen bei dem gegenwärtigen methodischen Stand nur Näherungswerte liefern können. Wenn in diesem Zusammenhang Ziffern hinter dem Komma ausgewiesen werden, sind diese nur das Ergebnis mehrstufiger Rechengänge, nicht aber präzise Spiegelungen der Sachlage.

Zu bedenken ist ferner, daß die Ergebnisse Durchschnittswerte für die Gesamtheit der deutschen Binnenflotte sind. Dies schließt nicht aus, daß einzelne Unternehmen selbst bei festgestelltem Kapazitätsüberhang durchaus gut beschäftigt sein können. Auch kann die Situation auf Teilmärkten vom Durchschnittsbild abweichen, wenn oder weil zwischen den Teilmärkten keine totale Interdependenz gegeben ist. Tankschiffe können keine trockenen Güter befördern und umgekehrt. Aber selbst bei nur regional abgegrenzten Teilmärkten ist die Interdependenz oft nur schwach ausgeprägt. Dies zwingt zu einer möglichst weitgehenden Differenzierung der Ermittlung.

In diesem Zusammenhang ist schließlich darauf hinzuweisen, daß die nachstehenden Statistiken und Rechenmethoden sich nur auf die Flotte der Bundesrepublik Deutschland beziehen. Man geht von der Fiktion aus, als gäbe es einen eigenen, abgeschlossenen Markt für die deutsche Flotte. Das ist aber nicht der Fall; die deutsche Flotte operiert zum größten Teil im internationalen Rheinschiffahrtsmarkt und stellt nur einen Teil der Flotte dieses Marktes dar. Insoweit haben die Ergebnisse nur einen relativen Aussagewert; sie spiegeln nicht die gesamte internationale Situation wider. Zwar ist seitens der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (CEMT) versucht worden, eine Ermittlung von Kapazität und Leistungen für die Gesamtheit der Binnenschifffahrt durchzuführen. Die statistischen Voraussetzungen sind jedoch in den einzelnen Staaten so ungleich und z. T. so wenig spezifisch, daß das Ergebnis fragwürdig war. Nichtsdestoweniger ist aber eine nach einer einheitlichen Methode und auf Grund gleicher Ausgangsdaten durchgeführte Kapazitätsermittlung notwendig, wenn man ein Bild der internationalen Marktsituation gewinnen will.

#### 3.2 Statistik der auf Ladung wartenden Schiffe

Eine Möglichkeit, die Entwicklung des Angebots im Verhältnis zu den erbrachten

Leistungen zu verfolgen, bietet die laufende statistische Ermittlung der auf Ladung wartenden Schiffe. Eine solche Registrierung wird wöchentlich und monatlich vom Bundesverkehrsministerium an Punkten vorgenommen, an denen sich gewöhnlich auf Ladung wartende Schiffe aufhalten.

Diese Art der Beobachtung ist natürlich nicht geeignet, das exakte Ausmaß von Kapazitätsüberhängen festzustellen. Ihre Ergebnisse können aber im Ablauf der Zeit, d. h. in der Entwicklung, durchaus genügend Aussagekraft besitzen, um sich ein Urteil über die Marktsituation und die Marktentwicklung bilden zu können. Für bestimmte therapeutische Maßnahmen, wie für die kurzfristige Stilllegungsregelung, dürfte sie sogar unerlässlich sein.

Allerdings genügt hierzu keinesfalls das einfache Zählen wartender Fahrzeuge zu irgendwelchen Zeitpunkten. Hierdurch kommen Zufallsergebnisse zustande, die keinesfalls das wahre Bild widerspiegeln. Es ist vielmehr notwendig, nach dem Grund und der Zeitdauer des Stilliegens zu fragen; denn nur so läßt sich ermitteln, ob die Fahrzeuge wegen echten Ladungsmangels warten und wie lange sie das tun. Wenn zufällig aus irgendwelchen anderen Gründen liegende Schiffe oder Schiffe, die nur auf das Freiwerden von Umschlaggeräten warten und unmittelbar nach dem Zählen abfahren, mitgezählt werden, oder sich die Zahl der Schiffe nach dem Zählen stark erhöht, entspricht das Momentbild nicht der Wirklichkeit. Seine Aussagekraft ist deshalb problematisch. Selbst wenn man unterstellt, daß sich solche Fehler ausgleichen und daß es nicht auf die genaue Zahl, sondern auf Größenverhältnisse ankommt, bleibt ein Rest von Unsicherheit. An diesen Mängeln krankt die Beobachtung des Bundesverkehrsministeriums; die Zahlen sind deshalb nur sehr bedingt brauchbar. Außerdem ist fraglich, ob das Ergebnis der auf einige wenige Punkte beschränkten Zählung repräsentativ ist.

Wollte man diese Mängel beseitigen, würde diese Statistik einen beträchtlichen Erhebungsaufwand verursachen. Dann müßte die Frage nach der Verhältnismäßigkeit des Aufwandes gestellt werden; denn dieses Verfahren erhebt weniger Anspruch darauf, als eine Methode zur möglichst präzisen Messung der Relation von in Anspruch genommener und nicht benötigter Kapazität angesehen zu werden. Es handelt sich vielmehr um eine einfache kurzfristige Marktbeobachtung. Deshalb ist diese Methode auch nicht ernstlich als Mittel zur Kapazitätsmessung in Erwägung gezogen worden.

### 3.3 Ermittlung der Entwicklung von Kapazität und Leistungen

Den ersten zielgerechten Versuch einer Messung der Differenz zwischen in Anspruch genommener und nicht benötigter Kapazität stellt die seit 1967 über viele Jahre hindurch vom Bundesverkehrsministerium in Zusammenarbeit mit dem Binnenschiffahrtsgewerbe vorgenommene Ermittlung von Kapazität und Leistung der deutschen Binnenflotte dar. Erwachsen ist die laufende Erfassung dieser beiden Werte aus der Einsicht, daß es nicht genüge, ständig über ein Zuviel an angebotenen Leistungsvermögen zu klagen, sondern daß es notwendig ist, die Klage oder Behauptung quantitativ abzustützen.

Es erwies sich jedoch zunächst als nicht möglich, den Begriff der Kapazität so eindeutig zu bestimmen, daß diese als Bezugsgröße verwandt werden konnte. Deshalb griff man auf ein einfacheres Verfahren zurück, für das ausreichende statistische Unterlagen zur

Verfügung standen. Man wählte als Bezugsgrundlage nicht die jeweilige Kapazität, beispielsweise im Schnitt eines Jahres, sondern suchte nach einem Zeitabschnitt, in dem die vorhandene Kapazität voll beschäftigt war und in dem keine Störung durch außergewöhnliche Nachfrageentwicklungen oder durch lang anhaltendes Niedrigwasser oder durch starke winterliche Behinderungen vorlag. Man wählte also eine Art Basisjahr mit einer Situation, die man auf Grund langer Erfahrung als „normal“ einstufen und von dem aus die weitere Entwicklung indexmäßig dargestellt werden konnte. Diese Bedingungen fand man im Jahre 1955 verwirklicht.

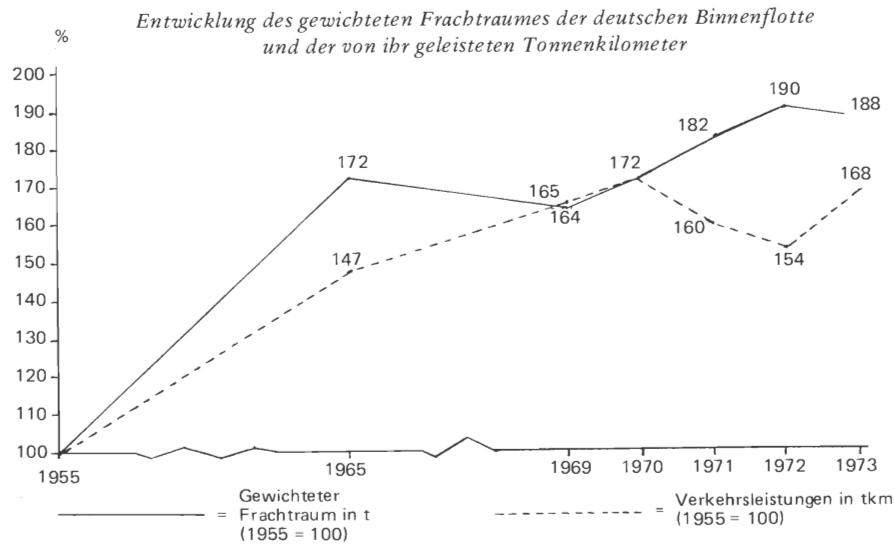
Die Darstellung der Leistungen der deutschen Flotte bot keine Schwierigkeiten; sie konnten der amtlichen Statistik entnommen werden, die auch die von der deutschen Flotte im Ausland erbrachten Leistungen auswies. Aber die Struktur der Flotte änderte sich in den auf 1955 folgenden Jahren erheblich. Es war die Zeit des laufenden Ersatzes der Schleppkahnflotte durch Motorschiffe und ab 1957 durch Einführung der Schubschiffahrt. Es genügte somit nicht, in jedem Jahr die in Tonnen Tragfähigkeit gemessene Tonnage neu zu ermitteln und sie den Leistungen gegenüberzustellen; denn die Tonne Laderaum eines Schleppkahnes, eines Motorschiffes und eines Schubleichters im Schubverband hat jeweils ein anderes Leistungsvermögen, das sich an den unterschiedlichen durchschnittlichen Umlaufzeiten ablesen läßt. Dies zwang zu differenzierten Bewertungen der verschiedenartig betriebenen Schiffe. Ausgangspunkt war zunächst der Kahnraum, der mit 1 bewertet wurde. Dem Motorschiff wurde der Faktor 1,7 zuerkannt und dem Schubleichter zunächst 2, später aber 1,6.

Diese Äquivalenzziffern beruhen auf den Erfahrungen der Unternehmen. Sie blieben jedoch immer ein Problem. Anlässlich jeder Fortschreibung der Zahlen wurde die Bewertung aufs neue diskutiert. Zwar kam immer eine Einigung zustande, doch blieb stets ein Rest von Unsicherheit. Daß es auch Fehlschätzungen gab, zeigt die Bewertung der Schubleichter, die anfangs mit 2 angesetzt war – z. T. wurden sogar Werte über 2 angenommen –, später aber auf 1,6 unter den Wert für Motorschiffe zurückgenommen wurde. Diese Korrektur war ein Ergebnis von Erfahrungen, die aber erst im Laufe der Zeit mit der Ausweitung und Konsolidierung der Schubschiffahrt gewonnen werden konnten. Da anfangs der Anteil der Schubschiffahrt an der Gesamtflotte gering war, fiel der Fehler nicht so sehr ins Gewicht.

Später wurde die Frage aktuell, ob man nicht die Kapazität der Motorschiffe zur Grundlage machen und diese deshalb mit 1 bewerten sollte, was für Kahn- und Leichterraum Werte unter 1 bedeutet hätten. Doch dazu ist es wegen Übergangs zu einer anderen Methode nicht mehr gekommen.

Ein anderes Problem bildete die Berücksichtigung allgemeiner Rationalisierungsfortschritte, die sich als Umlaufbeschleunigung des gegebenen Frachtraums auswirkten, z. B. durch Kürzung der Lade- und Löszeiten, durch Ausbau der Wasserstraßen, Beseitigung von Engpässen, Ausdehnung der Nachtfahrt u. a. m. Auch dies geschah wiederum durch einen Faktor, um den die Tonnage vergrößert wurde. Auch hierbei mußte auf Erfahrungen der Unternehmen zurückgegriffen werden, wodurch ebenfalls eine potentielle Fehlerquelle entstand.

Die auf diese Weise laufend ermittelten Werte für Kapazität und Leistungen wurden in einer Grafik einander gegenübergestellt. Dabei kam folgendes Bild zustande:



Das Ergebnis ist ein klares Überwiegen der Kapazität im Verhältnis zu den erbrachten Leistungen während des größten Teils des betrachteten Zeitraums. Nur 1969 und 1970 überstiegen die Indices der Leistungen, Basis 1955, diejenigen der Kapazität. Doch war das Ausmaß des Übertreffens gering im Verhältnis zu dem Maß der Überkapazitäten in den anderen Jahren. Hier sind zwar Schwankungen zu verzeichnen, doch ist der Überhang durchweg erheblich. Die Vermutung und die Klage über zu große Binnenschiffskapazität wurde weitgehend bestätigt.

Diese Übereinstimmung zwischen Erfahrung und statistischer Ermittlung lassen auch die Befürchtung bedeutungslos werden, daß durch die willkürliche Wahl des Basisjahres, die Bewertung und die Rationalisierungsfortschritte Fehler entstehen können, die das Ergebnis fragwürdig machen. Gewiß ist das Verfahren nicht nur einfach, sondern vielleicht primitiv zu nennen. Es genügt aber zunächst durchaus den angestrebten Zwecken. Wenn es möglich gewesen wäre, eine solche Beobachtung für den gesamten mittel- und westeuropäischen Binnenschiffsverkehr, zumindest aber für den Rheinschiffahrtmarkt und die unmittelbar mit ihm verbundenen Märkte durchzuführen, wäre zur Erkenntnis der Marktsituation viel gewonnen gewesen. Der Versuch der CEMT blieb ein Torso ohne ausreichende Aussagekraft.

### 3.4 Neue Methode der Kapazitätsmessung

Gleichwohl genügt diese einfache Methode wissenschaftlichen und vielleicht letztlich auch politischen Ansprüchen nicht. Zudem war die statistische Methodik im Laufe der Zeit auch weiterentwickelt worden, so daß sich die Frage stellte, ob die Kapazitätsermittlung auf eine neue, statistisch verbesserte und verfeinerte Grundlage gestellt werden könnte. Nicht zuletzt bestand auch ein Bedürfnis nach Differenzierung der Aussage,

zumindest eine getrennte Beobachtung der Entwicklung der Kapazität für trockene Ladungsgüter und der Tankschiffskapazität. Wünschenswert war auch eine Trennung von zeitweise unbeschäftigter und dauernd unbeschäftigter Kapazität, um einen Überblick über das Maß an Kapazität zu gewinnen, das als Reserve für Niedrigwasserperioden oder zur Abdeckung erhöhter Nachfrage notwendig ist, und welche Kapazität letztlich nicht benötigt wird, also echte Überkapazität genannt werden kann.

Gleichzeitig stieß die Fortschreibung auf Grund eines sich immer weiter entfernenden Basisjahres auf Bedenken. Die Unsicherheit wuchs, ob die Basis noch eine verlässliche Ausgangssituation bieten konnte. Eine Umbasierung kam aber wegen Mangels eines geeigneten jüngeren „Normaljahres“ kaum in Betracht.

So wurde ein Methodenwechsel vollzogen. Der wesentliche methodische Unterschied bestand darin, daß nicht mehr von einem „Idealjahr“, in dem Vollbeschäftigung der Flotte herrschte, ausgegangen wurde, sondern daß für jedes Jahr das Leistungsvermögen der Flotte festgestellt und damit die effektiv erbrachte Leistung verglichen wurde. Als Differenz ergab sich daraus die nicht in Anspruch genommene Kapazität.

Die erste Schwierigkeit, die hierbei überwunden werden mußte, war die Festlegung der Kapazität. Das war nötig, um eine gesicherte Bemessungsgrundlage zu gewinnen. Normalerweise wird unter „Kapazität“ das unter den jeweiligen Rahmenbedingungen wie betrieblich-technische Ausnutzbarkeit des Materials, höchstzulässige Geschwindigkeiten, Zeitbedarf für Umschlag und Schleusungen, Arbeits- und Sozialordnung erreichbare Maß an Leistungsvermögen verstanden, gemessen in Tragfähigkeits-Tonnenkilometern der Flotte pro Zeiteinheit. Doch wurde diese „technische Maximalkapazität“ nicht zugrunde gelegt, sondern ein demgegenüber eingeschränktes technisch-wirtschaftliches Leistungsvermögen, das von ökonomischen Komponenten wie Erwartungen der Unternehmen hinsichtlich der Nachfrage und wirtschaftlichem Handeln der Unternehmen mitgeprägt ist. Es wurde als ein den „Nachfrageerwartungen angepaßtes Leistungsangebot“ definiert.

Als Maßgröße, die der Berechnung von Kapazität und Verkehrsleistung zugrunde gelegt wurde, diente nicht die in der Statistik üblicherweise verwandte Tonnenkilometerleistung, sondern die Lastfahrtkilometerleistung von Motorschiffen, Schubleichtern und Kähnen, getrennt nach Schiffen für trockene Güter und Tankschiffen. Grundlage der Leistungsmessung wurde somit ein beschäftigungsorientierter, jedoch auslastungsunabhängiger Maßstab. Da in der Statistik nur tonnenkilometrische Leistungen ausgewiesen werden, mußten diese in Lastfahrtkilometer umgerechnet werden<sup>3)</sup>.

3) Dies geschah nach der Formel:

$$Lg \text{ (Lkm)} = \frac{Vg \text{ (tkm)}}{Tg \text{ (t) a}}$$

wobei bedeuten:

Lg (Lkm) : Lastfahrtkilometerleistung eines Schiffes einer bestimmten Gattung

Vg (tkm) : Verkehrsleistung in tkm aller Schiffe einer bestimmten Gattung

Tg (t) : Tragfähigkeit aller Schiffe einer bestimmten Gattung in t  
Ladung in t

a :  $\frac{\text{Verkehrsleistung in tkm}}{\text{Tragfähigkeit in t}}$  = durchschnittlicher Auslastungsgrad aller beladenen Schiffe einer bestimmten Gattung.

Die Kapazität in Lastfahrkilometern wurde aus dem Leistungsverlauf von Motorschiffen ermittelt, der durch Erhebungen bei einigen Reedereien gewonnen wurde. Dabei wurden Angebotszeiten, Leistungszeiten, Wartezeiten, Ausfallzeiten, Lastfahrtenzahl erfaßt. Die Leistungswerte von Schubleichtern und Kähnen wurden nicht originär, sondern auf Grund von Leistungsäquivalenzziffern ermittelt<sup>4)</sup>. Auf diese Weise wurden die Kapazitäten in Lastfahrkilometerleistungen von Motorschiffen und Schubleichtern, getrennt nach Trockengüterschiffen und Tankschiffen für die Jahre 1970 bis 1975 ermittelt und diesen Kapazitäten die effektiv erbrachten Leistungen gegenübergestellt. Dabei wurde nach durchschnittlich freier Kapazität in den einzelnen Jahren, d.h. einschließlich Kapazitätsteilen, die zur Befriedigung der Nachfrage bei Niedrigwasser und Nachfragespitzen benötigt wurden, und dauernd freier Kapazität, d.h. echtem Kapazitätsüberhang, unterschieden. Das Ergebnis ist nachstehend dargestellt:

*Tabelle 1:* Entwicklung der jahresdurchschnittlich und dauernd freien Tonnage von Trockengütermotorschiffen

Jahr	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Tragfähigkeits-tonnen aller MS (1 000 t)	2 861,9	2 789,1	2 723,9	2 678,3	2 595,3	2 527,0
durchschnittl. freie Tonnage	610	611	605	525	472	521
durchschnittl. freie Kapazität	21,3 %	21,9 %	22,2 %	19,6 %	18,2 %	20,6 %
dauernd freie Tonnage (1 000 t)	160	22	33	161	218	341
dauernd freie Kapazität	5,6 %	0,8 %	1,2 %	6,0 %	8,4 %	13,5 %

4) Hierbei stellten sich nicht unerhebliche Abweichungen gegenüber den bei der bisherigen Methode unterstellten Äquivalenzzwerten heraus. 1975 verhielten sich die Werte von Motorschiffen zu Schubleichtern zu Kähnen wie 1 : 0,55 : 0,11. Das entspricht auf Basis Kahnraum 1 : 5 (Schubleichter) : 9,1 (Motorschiff). Daraus kann geschlossen werden, daß Kähne kaum noch für Transportzwecke eingesetzt werden, sondern mehr als Lager dienen. Da dieser Einsatz aber statistisch nicht erfaßt wird, wurde auf die Ermittlung von entsprechenden Transportwerten für Kähne verzichtet.

*Tabelle 2:* Entwicklung der jahresdurchschnittlich und dauernd freien Tonnage von Tankmotorschiffen

Jahr	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Tragfähigkeits-tonnen aller TMS (1 000 t)	587,0	649,7	705,5	750,2	764,8	750,3
durchschnittl. freie Tonnage (1 000 t)	147	199	241	184	217	138
durchschnittl. freie Kapazität	25,0 %	30,7 %	34,1 %	24,5 %	28,4 %	18,4 %
dauernd freie Tonnage (1 000 t)	59	78	115	88	151	83
dauernd freie Kapazität	10,0 %	12,0 %	16,3 %	11,7 %	19,8 %	11,1 %

*Tabelle 3:* Entwicklung der jahresdurchschnittlich und dauernd freien Tonnage der Leichterflotte

Jahr	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Tragfähigkeits-tonnen aller Leichter (1 000 t)	257,1	338,0	437,3	506,6	539,5	547,1
durchschnittl. freie Tonnage (1 000 t)	55	74	97	99	98	113
durchschnittl. freie Kapazität	21,3 %	21,9 %	22,2 %	19,6 %	18,2 %	20,6 %
dauernd freie Tonnage (1 000 t)	14	3	5	30	45	74
dauernd freie Kapazität	5,6 %	0,8 %	1,2 %	6,0 %	8,4 %	13,5 %

Bei diesem Ergebnis überrascht zunächst, daß die vorübergehend nicht benötigte Kapazität sehr viel größer ist als die dauernd freie Kapazität, ein Beweis also für die starken Schwankungen des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage im Jahresverlauf, aber auch für die Notwendigkeit des Vorhaltens von relativ großen saisonal- oder wasserstandsbedingten Kapazitätsreserven. Abwrackungswürdig ist nur ein geringerer Prozentsatz. Dieser Kapazitätsteil belastet den Markt dauernd. Es ist also zweckmäßig, wenn, wie dies geschehen ist, bei den Überlegungen zur Bekämpfung der Überkapazitäten nach langfristig und endgültig wirkenden Maßnahmen – Abwrackaktionen – und kurzfristig bzw. vorübergehenden Eingriffen in den Markt – Stilllegungsregelung – unterschieden wird. Was ursprünglich aus der Erfahrung abgeleitet wurde, wird hier zahlenmäßig bestätigt. Allerdings zeigt sich auch, daß sich die jahreszeitlichen Schwankungen offenbar tendenziell abschwächen.

Natürlich lassen sich auch gegen diese neue Methode kritische Einwände vorbringen. Diese müßten sich vor allem gegen die Kapazitätsermittlung richten. Schon der der Erhebung bei den Unternehmen zugrunde gelegte technisch-wirtschaftliche Kapazitätsbegriff ist angreifbar. Vielleicht wäre die rein technische Kapazität, weil objektiver erfaßbar, doch zweckmäßiger. Allerdings würde dann die nicht benötigte Kapazität vergrößert und ein möglicherweise übertriebenes Bild entstehen.

Auch könnte man fragen, ob die Repräsentanz von 22 zur Ermittlung der Kapazität erfaßten Schiffen ausreicht oder ob die Basis zu schmal ist. Problematisch ist auch der Einsatz von Erfahrungswerten über Schiffsumlauf, Einsatztagen usw. Doch sind solche Annahmen nicht zu umgehen. Sie wurden auch bei einer Kontrollrechnung verwandt, die zur Prüfung der Plausibilität der neuen Methode vorgenommen wurde. Da diese Kontrollrechnung jedoch das Vorhandensein eines Kapazitätsüberhangs in dem o. a. Umfang bestätigte, ist zu vermuten, daß das Ergebnis der neuen Methode in der Größenordnung zutreffend ist, ist zu vermuten, daß das Ergebnis der neuen Methode in der Größenordnung zumindest nicht falsch ist. Auch ein Vergleich der Ergebnisse von alter und neuer Methode für die Jahre 1970 bis 1972 zeigt, daß im Trend und in der Größenordnung eine Übereinstimmung vorliegt. Dabei kann es, wie schon erwähnt, nicht auf die Werte hinter dem Komma ankommen. Wesentlich ist die Tendaussage, die in ungefähren Größenordnungen das Bild des Marktes widerspiegelt.

#### 4. Therapie des Kapazitätsproblems

Der erste wesentliche Anstoß zu einer Kapazitätsregelung erfolgte Ende der 20er Jahre, als sich die Ertragslage der Rheinschiffahrt stark verschlechterte. Eine Kommission unabhängiger Sachverständiger, bestehend aus den Professoren *Harms*, *Kuske* und *Most*, sollte „die wirtschaftliche Lage der Rheinschiffahrt und die sozialen Verhältnisse ihrer Arbeitnehmer prüfen“. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden 1930 in einem Gutachten veröffentlicht<sup>5)</sup>.

5) Die deutsche Rheinschiffahrt. Gutachten der Rheinkommission über die Lage der Rheinschiffahrt und der in ihr beschäftigten Arbeitnehmer, Berlin 1930.

Es bildete den Anfang einer sich bis in die Gegenwart fortsetzenden Reihe von Analysen der Rheinschiffahrt durch verschiedenste Stellen. In diesen Analysen kommt man im Grunde immer zu ein und demselben Ergebnis, und es werden fast immer auch die gleichen Lösungen vorgeschlagen. Aber da die Lösungen durchweg nicht verwirklicht werden, sich an der Situation der Rheinschiffahrt infolgedessen nichts grundlegend ändert, ist die nächste Untersuchung schon jeweils vorprogrammiert. So wird in dem Rheinschiffahrtsgutachten festgestellt, daß in den Jahren 1911 bis 1913 und 1925 bis 1927 die Tonnage um 47 %, die Nachfrage aber nur um 25 % gestiegen ist. Damit haben die Gutachter genau das getan, was in der Nachkriegszeit das Bundesverkehrsministerium durch die Gegenüberstellung der Entwicklung von Kapazität und Leistungen der deutschen Flotte zu ermitteln versuchte.

Auch bei den Lösungen gelangen die Gutachter zu den gleichen Vorschlägen, wie sie auch heute noch empfohlen werden: Verknappung des Angebots an Tonnage durch Verringerung der Kapazität der Flotte (heute: Abwracken) und Kontrolle des künftigen Ausbaues und Zurückhaltung des Angebots<sup>6)</sup> (heute: Genehmigungsverfahren für das Inbetriebnehmen von Schiffen und Stilllegung von Schiffsraum). Auch kam schon der Gedanke auf, daß die kapazitätsregelnden Maßnahmen nur im Rahmen einer bestimmten Organisation erfolgen könnten<sup>7)</sup>, und zugleich die Skepsis, daß dies schwierig zu verwirklichen sein würde. Des weiteren wurde auf die Notwendigkeit eines solidarischen internationalen Vorgehens hingewiesen; aber auch in diesem Punkt wurden die Schwierigkeiten nicht verkannt.

In der Praxis kam es dann im Gefolge der Weltwirtschaftskrise nicht zu kapazitätsregelnden Maßnahmen auf internationaler Ebene, sondern im nationalen deutschen Bereich zur Festfrachtregelung und zu speziellen organisatorischen Maßnahmen im Bereich der Partikulierschiffahrt.

#### 4.1 Wirtschaftskonferenzen der Rheinschiffahrt

In der Nachkriegszeit war es die unbefriedigende Situation des freien Rheinschiffahrtsmarktes, die neue Untersuchungen auslöste. In drei von der Zentralkommission der Rheinschiffahrt in Straßburg einberufenen Wirtschaftskonferenzen – 1951/52, 1959/60 und 1963/64 – befaßten sich Vertreter der Mitgliedstaaten der ZKR und der Rheinschiffahrtsunternehmen mit dieser Frage. Dabei stand ganz allgemein die schlechte Markt- und Ertragslage der Schiffahrtsunternehmen zur Diskussion. Die Analysen der Situation und der Ursachen ihrer Verschlechterung ergaben aber, daß das mangelnde Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage und insbesondere das Überwiegen des Angebots für die „Crisis latente et permanente“, wie die Situation umschrieben wurde, verantwortlich zu machen waren. Da aber die Nachfrage nicht zu beeinflussen ist, konzentrierten sich die Überlegungen sehr bald auf die Möglichkeiten zur Beeinflussung des Angebots.

In der ersten Rheinwirtschaftskonferenz von 1951/52 überzog noch die Idee einer unmittelbaren Preisbeeinflussung. Vorbild waren offensichtlich die in den innerstaatlichen Verkehren eingeführten staatlichen Preisregelungen. Da jedoch in der internationalen

6) Die deutsche Rheinschiffahrt, a.a.O., S. 178.

7) Die deutsche Rheinschiffahrt, a.a.O., S. 475.



Rheinschiffahrt staatliche Anordnungen einen Verstoß gegen Art. 3 der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte von 1868 bildeten, kamen nur privatwirtschaftliche Preisregelungen in Betracht. Die Konferenz empfahl daher, Preisabsprachen (Konventionen) zu bilden, d.h. „Maßnahmen, die geeignet erscheinen, Substanzverluste der Schiffahrt in Zukunft zu vermeiden, die in erster Linie als Folge gewisser unzureichender Frachtsätze anzusehen sind“<sup>8)</sup>. Tatsächlich wurden auch einige Konventionen gegründet. Doch beschränkten sie sich auf einen derart kleinen Ausschnitt des Rheinschiffahrtsmarktes, daß sie auf die allgemeine Marktsituation praktisch ohne Einfluß blieben.

Es war aber auch schon an Kapazitätsregelung gedacht worden, indem sich der überwiegende Teil der Rheinschiffahrtsunternehmen verpflichtete, während eines Jahres keine Aufträge für Neubauten (außer Tankschiffen) zu vergeben. Doch hatte diese Maßnahme keine Wirkung.

Dieser Fehlschlag sowie eine Verschärfung der Krisensituation veranlaßten die Rheinzentralkommission 1959, eine zweite Session der Wirtschaftskonferenz einzuberufen. Wiederum standen die gesamte Marktlage, die Gründe ihrer Verschlechterung und das ganze Spektrum möglicher Maßnahmen zur Diskussion. Doch fand eine deutliche Gewichtsverlagerung zu den kapazitätsregelnden Maßnahmen statt als Ergebnis der Erkenntnis, daß „das Kapazitätsproblem der Rheinschiffahrt . . . kurz- wie langfristig gesehen bei einer Wirtschaftsweise auf offenen Märkten mit freier Frachtenbildung nicht in optimaler Weise gelöst werden kann, wie die Vergangenheit lehrt“<sup>9)</sup>.

Erstmals wurde eine Katalogisierung möglicher kapazitätsregelnder Maßnahmen vorgenommen, wobei zwischen starren, einmal getroffenen und nur schwer rückgängig zu machenden und beweglichen, wiederholbaren Maßnahmen unterschieden wurde. Heute spricht man von langfristig und kurzfristig wirkenden Maßnahmen.

In die Kategorie der starren oder langfristig wirkenden Maßnahmen wurde das *Abwracken* eingestuft, das als solidarische Gemeinschaftsmaßnahme durchgeführt werden sollte. Eine durch Umlage aufzubringende Prämie sollte einen Anreiz zum Abwracken schaffen, um die nicht benötigte Kapazität aus dem Markt zu entfernen.

Zu den beweglichen oder kurzfristig wirkenden Maßnahmen wurden Abeckung, Fahrzeitbeschränkungen und vorübergehende Stilllegung von Fahrzeugen gezählt.

Unter *Abeckungen* wurde eine künstliche Herabsetzung der Ladefähigkeit verstanden; es sollte also ein Zustand herbeigeführt werden, wie er sich bei Niedrigwasser ergibt. Da hierdurch die gleichbleibenden Gesamtkosten auf eine kleinere Menge von Leistungen verteilt werden, erhöhen sich die Kosten je beförderte Tonne, und zwar, wie errechnet wurde, bei

- 10 % Beschränkung um 11 %
- 20 % Beschränkung um 25 %
- 30 % Beschränkung um 43 %
- 40 % Beschränkung um 67 %.

Die Wirtschaftlichkeit hätte demnach nur sichergestellt werden können, wenn eine Preis-

8) Auftrag der Zentralkommission an die Wirtschaftskonferenz vom 12. Juli 1951.

9) Bericht über die zweite Session der Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt 1959/60, S. 46.

erhöhung um das Maß der Kostensteigerung hätte erreicht werden können. Da dies als unwahrscheinlich angesehen werden mußte und außerdem dieses Verfahren einen erheblichen Kontrollaufwand verursacht hätte, wurde es nicht empfohlen.

*Fahrzeitbeschränkungen* können durch Sonntagsfahrverbote und durch Herabsetzung der täglichen Fahrzeit erreicht werden. Das *Sonntagsfahrverbot* wurde und wird insbesondere von der Partikulierschiffahrt befürwortet. Doch wurde die Kapazitätsverminderung auf 7 % berechnet, d.h. zu wenig, um wirksam sein zu können. Dabei wurde allerdings unterstellt, daß ohnehin an der Hälfte der Sonntage im Jahr nicht gefahren wird.

Die *Einschränkung der täglichen Fahrzeit* hätte zwar im Ergebnis eine stärkere Kapazitätsverminderung als durch Abeckung erbringen können, doch wäre dies eine den Betrieb erheblich störende Maßnahme gewesen, die außerdem kaum zu kontrollieren gewesen wäre. In beiden Fällen hätten die höheren Kosten ebenfalls durch entsprechend höhere Preise ausgeglichen werden müssen, was kaum möglich schien.

Interessant ist jedoch, daß diese beiden Maßnahmen trotzdem immer wieder gefordert werden. Offenbar kann keine Generation die Erkenntnisse der vorangegangenen unbezogen akzeptieren. Allerdings spielt bei der Forderung nach dem Sonntagsfahrverbot heute auch eine soziale Komponente mit; Kapazitätsregelung wird in diesem Falle vielleicht sogar nur als Abfallprodukt angesehen.

Bei den kurzfristig wirkenden Maßnahmen rückte deshalb die organisierte oder gesteuerte *Stilllegung* in den Vordergrund. Grundgedanke dieser Maßnahme ist, Schiffe bei bestehender Überkapazität durch einen finanziellen Anreiz in Gestalt einer durch Umlage von allen Rheinschiffahrtsunternehmen aufzubringenden Stilllegungsprämie freiwillig für eine begrenzte Zeit aus dem Verkehr zu ziehen. Man glaubte, durch einen relativ geringen Stilllegungsbeitrag von 1 Cent pro Tag und Tonne 10 % der Kahnflotte während eines ganzen und 20 % während eines halben Jahres stilllegen zu können. Eine entsprechende Organisation sollte dieses Verfahren durchführen. Struktur und Verfahrensweise dieser Organisation wurden im *INTAR-Plan* (INTAR = Internationale Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt) entworfen<sup>10)</sup>.

Wesentlich war die Erkenntnis der Konferenz, daß die für die Durchführung von Abwrackaktionen und Stilllegungsregelungen notwendige Solidarität nach den Erfahrungen mit den Empfehlungen der ersten Wirtschaftskonferenz nicht auf Grundlage der Freiwilligkeit zu erreichen sei, sondern daß dazu ein gewisses Maß staatlicher Mitwirkung, z. B. bei der Beitragserhebung, notwendig ist. Diese Einsicht war neu für die internationale Rheinschiffahrt und ein Zeichen für den Ernst, mit dem die Lage der Rheinschiffahrt beurteilt wurde.

Aber die Forderung nach staatlicher Mitwirkung löste auch Widerstände aus. Diese kamen vor allem von der niederländischen Schiffahrt, die eine staatliche Einflußnahme nicht mit dem Mannheimer Akte für vereinbar hielt. Aber auch die Schweiz wollte ihre Zustimmung nur unter der Bedingung freier Frachtenbildung in der gesamten Rheinschiffahrt geben. Keine einheitliche und bedingungslose Zustimmung zu kapazitätsregelnden Maßnahmen – das sollte ein charakteristisches Menetekel für die Zukunft werden.

10) Bericht über die zweite Session der Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt, S. 172.

Als wesentliches Ergebnis der dritten Session der Rheinwirtschaftskonferenz 1963/64 wurde ein neuer Plan für die Stilllegungsregelung ausgearbeitet, der *UIR-Plan* (UIR = Union der Internationalen Rheinschiffahrt).

Der Entwurf umfaßte ein Übereinkommen über die Gründung dieser Union sowie Zusatzübereinkommen in Form von Anlagen, die ergänzende Einzelheiten regeln. Der Entwurf des Übereinkommens sowie das ergänzende Statut der Organisation waren sehr viel konkreter und präziser als der INTAR-Plan. Wesentlicher organisatorischer Kern war die Zwangsmitgliedschaft aller regelmäßig in der Rheinschiffahrt tätigen Schiffseigner in der Union sowie die Beitragspflicht dieser Mitglieder und der nur zeitweise am Rheinverkehr teilnehmenden Schiffe. Stilllegungen sollten dagegen grundsätzlich freiwillig gegen Stilllegungsvergütung erfolgen. Doch war auch die Möglichkeit einer Anordnung von Stilllegungen vorgesehen. Die Entscheidung über Stilllegungen und deren Durchführung sollte den Organen der Union obliegen, mithin letztlich dem Schiffahrtsgewerbe. Der Rheinzentralkommission war nur eine Aufsichtsfunktion zugeordnet.

Geltungsbereich des Übereinkommens sollten der Rhein und seine Nebenflüsse sein. Doch „in der Erkenntnis, daß die Ziele des Übereinkommens nur erreicht werden können, wenn außer dem Rhein weitere europäische Wasserstraßen, die mit dem Rhein in Verbindung stehen, ebenfalls dem Übereinkommen unterstellt werden“<sup>11)</sup>, wurde gleichzeitig eine Ausweitung des Geltungsbereichs vorgesehen. Damit wurde ein Problem geschaffen, das später für das Schicksal der Stilllegungsregelung von entscheidender Bedeutung sein sollte.

Das Übereinkommen wurde jedoch nie in Kraft gesetzt. Die Mehrheit der Vertreter in der dritten Rheinwirtschaftskonferenz empfahl die Annahme des Statuten-Entwurfs. Auch die ZKR forderte 1964 in einer EntschlieÙung, daß die nationalen Delegationen sich möglichst umgehend bei ihren Regierungen über deren Meinung zum UIR-Plan unterrichten sollten. Dies nahm nun wiederum die EG-Kommission zum Anlaß, den Ministerrat mit dieser Frage zu befassen. Dieser beschloß, daß sich die Mitgliedstaaten der EWG absprechen sollten, ehe sie den UIR-Plan prüften.

Die EG-Kommission brachte eine Reihe von Einwänden gegen den Plan vor, die sich vor allem gegen die isolierte Regelung für die Rheinschiffahrt richteten. Außerdem hielt sie eine ausschließlich kurzfristige Maßnahme für unzureichend. Sie verlangte ein Paket von kurzfristigen und langfristigen kapazitätsregelnden Maßnahmen und hielt es auch nicht für richtig, dem Schiffahrtsgewerbe das Handeln zu überlassen. Schließlich machte die Kommission geltend, daß die Gemeinschaft für die Verkehrspolitik zuständig sei und eine Verwirklichung des UIR-Planes den Verpflichtungen des EWG-Vertrages zuwiderlaufen würde. Des weiteren führte sie kartellrechtliche Bedenken an. Sie beauftragte deshalb ihren Beratenden Verkehrsausschuß, eine Stellungnahme zur Frage der Kapazitätsüberwachung im Binnenschiffsverkehr abzugeben. Dies erfolgte 1966<sup>12)</sup>.

Wenn man aber die Gründe für das Nichtverwirklichen des UIR-Plans aufzählt, darf nicht vergessen werden, daß es auch innerhalb der Schiffahrt eine starke Opposition gab, die vor allem von der niederländischen Partikulierschiffahrt ausging. Auch diese Opposition

11) Anlage III zum Übereinkommen.

12) Dok. 2247/VII/66 vom 10. 3. 1966.

machte es den betreffenden Regierungen und damit auch der ZKR schwer, dem UIR-Plan zuzustimmen.

#### 4.2 Initiativen der EG-Kommission – Stilllegungsregelung

Der UIR-Plan und die in der Rheinzentralkommission geführten Diskussionen über kapazitätsregelnde Maßnahmen veranlaßten aber die Kommission der EWG nicht nur zur Kritik, sondern führten dazu, sich aktiv in den Fragenkreis einzuschalten. Die Legitimation leitete die Kommission aus dem ihr im EWG-Vertrag, insbesondere Art. 75, erteilten Auftrag zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik ab. Sie sah in der Kapazitätspolitik ein wesentliches Element der gemeinsamen Verkehrspolitik. Tatsächlich bildete die Kapazitätsbeeinflussung auch in den vielen Entwürfen zur gemeinsamen Verkehrspolitik, insbesondere in der Denkschrift von 1961 über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik und dem Aktionsprogramm von 1962, einen integrierten Bestandteil dieser Politik. Der Anspruch der Kommission war daher unbestreitbar legitim.

Das Ergebnis der Aktivität der Kommission war zunächst der erwähnte Auftrag an den Beratenden Verkehrsausschuß, zum Kapazitätsproblem Stellung zu nehmen. Es folgte am 29. 11. 1967 ein konkreter Verordnungsentwurf über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr<sup>13)</sup>. Schon dieser Titel deutet darauf hin, daß nicht nur die Stilllegung von Schiffsraum geregelt werden sollte, sondern daß eine umfassende Kapazitätsregelung geplant war. Tatsächlich waren folgende Bereiche Gegenstand des Verordnungsentwurfs:

- Zugang zum Beruf (subjektive Zulassungsbedingungen),
- Einführung einer Genehmigungspflicht für das Indienststellen von Binnenschiffen,
- kurzfristige oder vorübergehende Stilllegung von Binnenschiffen,
- Abwrackungsmaßnahmen.

Darüber hinaus war eine laufende „Überwachung der Entwicklung des Parks von Wasserfahrzeugen“ vorgesehen. Dies war notwendig, weil man ja die Marktlage und Marktentwicklung kennen mußte, wenn man kapazitätsregelnde Maßnahmen verwirklichen wollte.

Das wesentliche Instrument war nach Ansicht der Kommission die Genehmigungspflicht sowie die damit verbundene Registrierung der Schiffe. Hier tauchte also ein neuer Gesichtspunkt auf, der bisher, z.B. im Rahmen der Straßburger Wirtschaftskonferenz, nur angedeutet worden war.

Diese Genehmigungspflicht sollte aber elastisch gehandhabt werden. In Zeiten normaler Marktsituationen sollten Genehmigungen mengenmäßig unbeschränkt und ohne Erhebung von Gebühren gewährt werden. Wenn jedoch die Bildung eines Kapazitätsüberhangs festgestellt würde, sollten Genehmigungen nur gegen Entrichtung einer Gebühr erteilt werden, es sei denn, die zu genehmigenden Fahrzeuge würden abgewrackte Kapazität ersetzen. Während des Bestehens eines Kapazitätsüberhangs sollte dagegen die Erteilung von Ge-

13) Amtsblatt C 95 vom 21. 9. 1968.

nehmigungen ausgesetzt werden, wiederum mit Ausnahme des Ersatzes abgewrackter Fahrzeuge.

Während dieser Perioden sollten Vergütungen für das Abwracken von Schiffen gezahlt werden mit Ausnahme derjenigen Fahrzeuge, die durch neue ersetzt würden. Die Mittel dazu sollten aus den zu zahlenden Gebühren gewonnen werden.

Bei zeitweiligem Kapazitätsüberhang sollten Schiffe gegen Entschädigung stillgelegt werden. Auch diese Mittel sollten aus den Gebühreuzahlungen bestritten werden.

Zur Durchführung aller dieser Maßnahmen wurde das Binnenwasserstraßennetz der Gemeinschaft in drei Becken geteilt, von denen das erste alle mitteleuropäischen Wasserstraßen einschließlich Belgiens, der Mosel und Rheinseitenkanal, das zweite die französischen und das dritte die italienischen Wasserstraßen umfassen sollte.

Soweit die Vorstellung der EG-Kommission. Hier wurde keine besondere Organisation des Gewerbes mit verbindlicher Mitgliedschaft vorgesehen, sondern eine unmittelbare Gemeinschaftsregelung. Entscheidungen sollte ein Ausschuß aus Vertretern der Schifffahrt unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission vorbereiten. Die Entscheidungen selbst sollten aber unmittelbar von der Kommission getroffen werden.

Der Ministerrat nahm jedoch den Verordnungsentwurf in der von der Kommission vorgelegten Fassung nicht an. Erst nachdem in der Bundesrepublik Deutschland am 1. 1. 1969 eine Abwrackaktion in Gang gesetzt und auch in den Niederlanden eine derartige Maßnahme in den Vordergrund der verkehrspolitischen Überlegungen rückte und die Kommission sich in der Empfehlung über die strukturelle Sanierung des Marktes im Binnenschiffgüterverkehr vom 31. 7. 1968<sup>14)</sup> noch einmal grundsätzlich mit der Situation der Binnenschifffahrt auseinandergesetzt hatte, befaßte sich der Rat in seiner Entschließung vom 27. 1. 1970 mit der Kapazitätspolitik in der Binnenschifffahrt. Er gab aber der Stilllegungsregelung Vorrang. Diese sollte zunächst probeweise für fünf Jahre verwirklicht werden. Erst danach sollten koordinierte Maßnahmen für eine umfassende Kapazitätsregelung ausgearbeitet werden.

Damit begann ein jahrelanges Tauziehen um die Formulierung eines Übereinkommens über die Errichtung eines europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt. Wesentliche Streitpunkte waren der Geltungsbereich der Stilllegungsregelung, die Zuständigkeiten der Organe des Fonds und das Beitragsproblem, insbesondere die Behandlung der nur zeitweise in das Stilllegungsgebiet einfahrenden Schiffe (Sporadiker).

Der Geltungsbereich wurde auf den Rhein und dessen Nebenflüsse, die niederländischen Wasserstraßen und die westdeutschen Kanäle bis Münster beschränkt, denn Belgien hatte die Herausnahme der belgischen Wasserstraßen und Frankreich die Nichteinbeziehung des französischen Netzes (außer Rhein und Mosel) sowie des norddeutschen Netzes nördlich von Münster gefordert. Da die EG-Kommission den gesamten Bereich der Gemeinschaft in die Regelung einbezogen wissen wollte, war jetzt eine Zwischenlösung entstanden, ein Torso, der, wie sich bald herausstellte, den Keim zu weiteren Einschränkungen in sich barg.

Zur Beitragszahlung sollten alle Schiffe über 400 t Tragfähigkeit herangezogen werden.

14) Amtsblatt L 228 vom 4. 9. 1968.

Der Beitrag wurde auf 1,75 Pf je t und Jahr von Motorschiffen für trockene Güter festgesetzt. Für die anderen Schiffsgattungen, Tankschiffe, Schubleichter, Kähne, Schubboote und Schlepper wurden Bewertungskoeffizienten ermittelt, mit denen der Grundbeitrag gewichtet werden sollte. Schiffe, für die keine Zeitverpflichtung eingegangen würde, sollten für die Dauer der Fahrt auf den Wasserstraßen des Fonds Tagesbeiträge entrichten; sie sollten aber keinen Anspruch auf Stilllegungsvergütung haben. Das Äquivalent für die Beitragszahlung wurde in der erwarteten Marktstabilisierung gesehen.

Mit den so gewonnenen Mitteln glaubte man, 10 % der erfaßten Flotte mindestens 90 Tage oder 20 % für einen entsprechend kürzeren Zeitraum stilllegen und auch die Verwaltungskosten des Fonds bestreiten zu können.

Das Übereinkommen einschließlich des Statuts für den Stilllegungsfonds wurde am 9. 7. 1976 paraphiert. Der Weg schien endlich frei für die Verwirklichung der Stilllegungsregelung.

Doch das sollte sich als Irrtum herausstellen. Die vorsichtige EG-Kommission ließ die Dokumente vor der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Schweiz vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften auf Vereinbarkeit mit dem EWG-Vertrag prüfen. Sie wollte damit etwaigen Klagen gegen diese nach Form und Inhalt neuartige Gemeinschaftsmaßnahme vorbeugen.

Das Ergebnis der Prüfung war eigentlich nicht negativ. Der materielle Gehalt des Übereinkommens wurde nicht in Frage gestellt. Doch wurden die mangelnde Mitwirkung derjenigen Mitgliedstaaten, die nicht Rheinuferstaaten sind, sowie ganz allgemein die zu umfassenden Zuständigkeiten der Vertragsstaaten im Aufsichtsrat des Fonds gegenüber der Gemeinschaft beanstandet<sup>15)</sup>.

Die Kommission nahm daraufhin Änderungen vor. Aber ehe die Neufassung ratifiziert wurde, forderte die niederländische Regierung Ende 1977 die Befreiung des innerholländischen Verkehrs und des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Belgien und Frankreich (außer dem Rhein) von der Beitragspflicht zum Fonds. Als Begründung wurde angeführt, daß es im innerstaatlichen Verkehr der Niederlande eine Tour de rôle-Marktordnung und Mindestfrachten gäbe, die eine Stilllegungsregelung überflüssig mache. Die niederländische Regierung sah sich zu dieser Forderung unter dem Druck der niederländischen Partikuliere gezwungen, die kompromißlose Gegner der Stilllegungsregelung sind. Diese sollte nach ihrer Meinung nur den Reedereien Vorteile bringen, dazu noch auf Kosten der Partikuliere. Das stimmte zwar nicht, doch gab die Regierung aus Furcht vor Streikmaßnahmen nach.

Die Folge war, daß nun die deutsche Partikulierschifffahrt, die der Stilllegungsregelung ebenfalls reserviert gegenüber gestanden hatte, die Herausnahme des gesamten norddeutschen Gebietes bis zum Rhein aus dem Geltungsbereich forderte. Sie machte geltend, daß der Markt in diesem Bereich durch das verbindliche deutsche Frachtensystem ebenfalls geregelt sei und deshalb keiner weiteren marktordnenden Maßnahme bedürfe. Das Frachtniveau könne durch die Stilllegung von Schiffsraum nicht beeinflußt werden. Es gäbe hier ja keinen freien Markt.

15) Gutachten des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften 1/76.

Diese Logik blieb jedoch auf halbem Wege stecken, denn das verbindliche innerdeutsche Frachtsystem gilt auch für den innerdeutschen Rheinverkehr. So war es dann nur ein naheliegender Schritt der deutschen Binnenschifffahrt, nun die Herausnahme des gesamten innerdeutschen Verkehrs aus der Stilllegungsregelung zu fordern, wenn die niederländische Forderung nicht rückgängig gemacht würde.

Dies geschah jedoch nicht. Die Stilllegungsregelung war damit praktisch tot. Der übriggebliebene Torso des grenzüberschreitenden Verkehrs bot nicht mehr die Gewähr für ein wirkungsvolles Funktionieren dieser Maßnahme. Zwar versuchen die Verkehrsministerien der Niederlande und der Bundesrepublik, eine neue Regelung auszuarbeiten. Doch ist die Bereitschaft in der deutschen Schifffahrt zu neuem Verhandeln nach dem unendlich langen und ermüdenden Tauziehen und bei den Zweifeln an der Wirksamkeit des verbliebenen Systems inzwischen so erlahmt, daß kaum mehr mit einer kurzfristigen Stilllegungsregelung zu rechnen sein wird. Letztlich müßte auch der Widerstand der in der Europese Schippers-Organisation (ESO) zusammengeschlossenen Partikulierschifffahrt überwunden werden.

#### 4.3 Stilllegungsregelung der internationalen Tankschifffahrt

Während so eine allgemeine öffentlich-rechtliche Stilllegungsregelung nicht zustande kam, versuchte die internationale Tankschifffahrt, bei der die Überkapazität besonders stark ausgeprägt war, eine freiwillige Stilllegungsregelung auf privatwirtschaftlicher Grundlage zu verwirklichen. Zu diesem Zweck wurde 1976 eine Stilllegungskonvention geschlossen, an der sich die überwiegende Mehrheit der internationalen Tankschiffskapazität beteiligte. Im Unterschied zur EG-Regelung war kein durch Zwangsbeiträge gespeister Stilllegungsfonds vorgesehen, aus dem Stilllegungsprämien gezahlt werden sollten. Die Kosten der freiwilligen Stilllegung von Schiffen sollten somit nicht auf alle Schultern gleichmäßig verteilt werden, sondern jedes Mitglied der Konvention hatte sich zu verpflichten, einen bestimmten, von den zuständigen Organen der Konvention festgelegten Teil der Tankschiffskapazität für eine bestimmte Zeit auf eigene Kosten außer Betrieb zu setzen. Je nach Lage wurde die Stilllegungsquote verändert.

Die Regelung funktionierte jedoch nur bis 1978. Es stellte sich heraus, daß angesichts der bestehenden strukturellen Überkapazität der Tankschifffahrt ein nicht unbeträchtlicher Teil des Tankschiffsraumes für dauernd stillgelegt werden mußte, wenn man überhaupt eine Wirkung erreichen wollte. Dies widersprach jedoch dem Sinn einer nur zur Therapie kurzfristiger Marktschwankungen gedachten Stilllegung. Deshalb brach sich die Erkenntnis Bahn, daß es zum Funktionieren einer die Marktschwankungen nivellierenden Stilllegungsregelung notwendig ist, vorher die dauernde oder strukturelle Überkapazität zu beseitigen. Dies sollte durch eine freiwillige internationale Abwrackaktion geschehen. Durch eine Umlage sollten Mittel für Abwrackprämien aufgebracht werden, die zusätzlich zu den in einzelnen Ländern gezahlten Abwrackprämien ausgeschüttet werden sollten. Die Abwrackprämien sollten auf diese Weise insgesamt sehr hoch sein, um eine rasche Verminderung der Kapazität zu bewirken. Der Versuch scheiterte jedoch, weil hierzu keine internationale Solidarität erreicht werden konnte. Die Folge war, daß auch die Stilllegungsregelung 1978 zerbrach.

Diese Logik der Reihenfolge: Erst Abwracken, dann Stilllegungsregelung verwirklichen, hat auch bei den späteren Überlegungen der EG-Kommission eine wesentliche Rolle gespielt. Doch vermochten auch diese Einsicht und die darauf folgenden Überlegungen der EG-Kommission zur Verstärkung der Abwrackmaßnahmen nicht, die EG-Stilllegungsregelung zu retten. Die wirkliche Ursache für das Scheitern des organisierten zeitweisen Außerbetriebsetzens von Schiffsraum steckte auch tiefer. Letztlich ist es die heterogene Unternehmensstruktur des Gewerbes – Partikuliere, Reedereien, diese wiederum aufgespalten in Konzernreedereien und unabhängige mittelständische Reedereien, dazu noch Werkverkehr –, die jeweils andere Vorstellungen über die Marktordnung, speziell die Ladungsbeschaffung, und damit ein unterschiedliches Marktverhalten, bedingt und die deshalb keine einheitliche Meinung in der europäischen Binnenschifffahrt aufkommen läßt. Diese Gegensätze kommen auch im Ministerrat der EG zum Ausdruck, so daß insoweit keine gemeinsame Binnenschifffahrtspolitik verwirklicht werden konnte.

#### 4.4 Abwrackaktionen

Fortschritte waren nur beim Abwracken zu verzeichnen, d.h. bei der mit staatlicher Unterstützung organisierten Beseitigung von altem, unwirtschaftlichem Schiffsraum. Schon in den Straßburger Wirtschaftskonferenzen war von Abwrackmaßnahmen die Rede gewesen, ohne daß jedoch konkrete Empfehlungen in dieser Richtung ausgesprochen wurden. Erst die EG-Kommission hatte in ihrem Verordnungsvorschlag von 1967 u.a. auch das Verschrotten von Schiffsraum vorgesehen. Doch wurde ja diese Maßnahme durch den Ministerrat ausgeklammert.

Die erste realisierte Abwrackaktion war die deutsche ab 1969. Die vor allem Mitte der 60er Jahre herrschende starke Überkapazität hatte in der deutschen Verkehrspolitik die Bereitschaft ausgelöst, Schiffsraum durch eine organisierte Verschrottungsaktion zu beseitigen. Diese Abwrackaktion war Teil des „Verkehrspolitischen Programms für die Jahre 1968 bis 1972“ (Leber-Plan). Sie wurde in den neuen § 32 a und b des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr<sup>16)</sup> sowie in der Verordnung über die Gewährung von Abwrackprämien in der Binnenschifffahrt vom 8. Januar 1969<sup>17)</sup> geregelt.

Alle Schifffahrttreibenden, die Beförderungsleistungen zwischen deutschen Lade- und Löschplätzen erbringen, sind seitdem verpflichtet, 2 % der Frachterlöse in den Abwrackfonds zu zahlen. Diesem Fonds werden die Abwrackprämien entnommen, die für das Verschrotten gezahlt werden. Die Abwrackaktion wird somit von der Schifffahrt selbst finanziert. Der Staat gewährte nur in den Jahren 1969 bis 1974 eine Zusatzprämie von 50 % der Abwrackprämie aus dem Bundeshaushalt an nachweislich in schwieriger wirtschaftlicher Lage befindliche Kleinunternehmen oder solche Unternehmen, die das Gewerbe aufgaben. Die Abwrackprämien sind wie folgt nach Schiffsgrößen, Schiffsarten und Antriebsstärken gestaffelt:

16) BGBl. I 1969, S. 65.

17) BGBl. I 1969, S. 17.

Tragfähigkeit in t	DM je t
Stufe 1 bis 150	74,70
Stufe 2 über 150 bis 200	64,-
Stufe 3 über 200 bis 350	53,30
Stufe 4 über 350 bis 500	48,-
Stufe 5 über 500 bis 750	42,70
Stufe 6 über 750	37,30

Für Tankschiffe erhöhen sich die Sätze um 40 vom Hundert. Für Motorgüterschiffe einschließlich Motortankschiffe werden zusätzlich 33,30 DM je PS gewährt.

Die Prämie für Schlepper beträgt einheitlich 83,30 DM je PS.

Die Prämien sind seitdem nicht verändert worden. Für Tankschiffe wird jedoch seit 1975 eine zusätzliche Prämie in Höhe von 90,- DM/t aus den Mitteln des Fonds gezahlt.

Voraussetzungen sind, daß die Schiffe am Tage des Inkrafttretens des Gesetzes am 1. 1. 1969 ein bestimmtes Alter erreicht haben, das bei Güterschiffen für trockene Ladung 25 Jahre und bei Tankschiffen und Schleppern 12 Jahre beträgt und außerdem die Schiffe am 1. 1. 1967 in einem deutschen Schiffsregister eingetragen waren oder im Jahre 1967 überwiegend im Verkehr zwischen deutschen Lade- und Löschplätzen eingesetzt gewesen sind.

Das Stichdatum für die Bemessung des Alters ist inzwischen durch eine Novellierung der §§ 32 a und b BSchVG in dem Sinne geändert worden, daß die Schiffe am 1. Januar des Jahres, in dem der Antrag gestellt wird, das betreffende Alter erreicht haben, denn die alte Regelung mit dem Fixdatum 1. 1. 1969 hatte dazu geführt, daß die Schiffe immer älter werden mußten, um die Altersvoraussetzung zu erfüllen. Der Bestand an abwrackfähigen Schiffen schmolz daher immer mehr zusammen und gefährdete den Sinn der Abwrackaktion.

Seit 1. 1. 1969 sind bis 31. 12. 1978 3781 Güterschiffe mit einer Gesamttragfähigkeit von fast 1,9 Millionen Tonnen, einschließlich Hamburger Hafenschuten mit 114.000 t Tragfähigkeit, verschrottet worden, außerdem 366 Schlepper. Die Gesamtsumme der Prämien betrug 130 Millionen DM. Ausgeschieden aus dem Gewerbe sind bis Ende 1978 rd. 1200 Betriebe.

Diese Abwrackaktion stellt zweifellos eine vernünftige Maßnahme dar. Ob sie ein Erfolg gewesen ist, darüber gehen manchmal die Meinungen auseinander. Wenn man nur die Beseitigung des 1968 bestehenden Kapazitätsüberhangs im Auge hat, sind die Erwartungen sicher nicht erfüllt worden, denn während die Abwrackaktion lief, sind in erheblichem Umfang neue Schiffe gebaut worden. Aus welchen Erwägungen und Motiven dies geschah, ist im Abschnitt über die Ursachen des Entstehens von Kapazitätsüberhängen dargestellt worden. Die saldierte oder Netto-Verminderung von Schiffsraum beträgt demnach nur rd. 700.000 t. Wenn man bedenkt, daß die neuen Schiffe moderner und erheblich leistungsfähiger sind als die verschrotteten, ist die Kapazität gegenüber 1969 vermutlich nicht oder nicht wesentlich vermindert worden. Gleichwohl muß man bedenken, daß ohne das organisierte Abwracken die Überkapazität noch nicht abgebaut und deshalb die Situation heute wesentlich schlechter wäre.

Ein uneingeschränkt positives Ergebnis ist aber, daß sich die Flottenstruktur durch die Beseitigung alten und unwirtschaftlichen Schiffsraums erheblich verbessert hat und eine Verjüngung eingetreten ist. Das kommt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Flotte zugute.

Auf Grund dieser im ganzen positiven Erfahrungen wird die Abwrackaktion vorläufig auch uneingeschränkt fortgesetzt. Einwendungen, daß in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation keine Überkapazität mehr besteht, kann entgegengehalten werden, daß das Abwracken ja freiwillig ist. Wer gut beschäftigt ist, wird deshalb nicht abwracken.

Ein Grund dafür, daß die deutsche Abwrackaktion sich im internationalen Markt nicht hat voll auswirken können, liegt auch in der Tatsache, daß in anderen Ländern, insbesondere in den Niederlanden und in Belgien, vergleichbare Aktionen unterblieben sind. Zwar wurde in Holland und auch in Frankreich seit 1968 bzw. schon seit 1964 Kleinschiffsraum verschrottet, doch waren dies mehr soziale oder technisch begründete Maßnahmen, bei denen das Ziel nicht die Kapazitätsverminderung war. Mit diesen Abwrackmaßnahmen waren auch Altersversorgung und Umschulungshilfen verbunden.

Erst seit 1976 wurden auch in Belgien und in Holland Abwrackaktionen für größere Schiffe mit dem Ziel der Kapazitätsverminderung durchgeführt, nachdem die Ertragskraft des Gewerbes unter dem Druck der Überkapazität absank. Doch waren die Ergebnisse dieser Maßnahmen im Verhältnis zu der deutschen Abwrackaktion bescheiden. In Holland wurden bis Ende 1977 nur rd. 400.000 t beseitigt und in Belgien sogar nur rd. 50.000 t. Außerdem wurde die Aktion in Holland zur Hälfte vom Staat finanziert und in Belgien ganz. Die Vorleistung der deutschen Flotte wurde auf diese Weise noch mit einer Wettbewerbsverzerrung belastet<sup>18)</sup>. In den Niederlanden mag bei der vorsichtigen Abwrackaktion auch der Gedanke mitgespielt haben, daß die niederländische Schifffahrt bei einer umfangreichen deutschen Aktion die dann möglicherweise entstehenden Angebotslücken ausfüllen könnte. Diese Erwartung dürfte aber enttäuscht worden sein. In Bezug auf Modernität und Leistungsfähigkeit ist die deutsche Flotte der niederländischen im Schnitt heute überlegen<sup>19)</sup>.

Da die Überkapazität in den Jahren 1977 und auch noch zu Beginn 1978 nach wie vor trotz der Abwrackaktionen fortbestand, sah sich die EG-Kommission veranlaßt zu prüfen, ob sie nicht ihrerseits Maßnahmen ergreifen sollte, um das Abwracken von Binnenschiffen zu forcieren. Das Ergebnis der Prüfung war, daß die Gemeinschaft keine eigene Abwrackaktion durchführen sollte. Vielmehr sollten die in einigen Mitgliedstaaten laufenden Abwrackmaßnahmen verstärkt und ergänzt werden. Zu diesem Zweck sollten aus Gemeinschaftsmitteln zusätzliche Abwrackprämien zu den Abwrackprämien der laufenden Abwrackaktionen gezahlt werden. Voraussetzung sollte allerdings sein, daß nur diejenigen Unternehmen solche Zusatzprämien erhalten sollten, die sich verpflichten würden, ihren gesamten Schiffspark abzuwracken und jegliche Tätigkeit im Binnenschiffsgüterverkehr aufzugeben. Auch sollten die auf diese Weise empfangenen zusätzlichen Abwrackprämien nicht mehr reinvestiert werden dürfen. Gegebenenfalls sollten

18) Eine erschöpfende Übersicht über die Abwrackmaßnahmen in den EG-Mitgliedstaaten enthält die Aufzeichnung der Kommissionsdienststellen vom 17. 6. 1977 SEK (77) 2301.

19) Niederländische Binnenschiffe steuern in die Krise, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, Nr. 46 vom 17. 4. 1979.

auch Umschulungsbeihilfen gezahlt werden. Schließlich sollte diese Aktion zeitlich begrenzt werden.

Dieser Plan wurde jedoch, und zwar nicht zuletzt wegen des sich 1978 anbahnenden Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage, nicht weiter verfolgt. Im Gegenteil wurde in Belgien und in den Niederlanden bereits schon wieder die Forderung erhoben, Investitionen in Binnenschiffen zu subventionieren, um auf diese Weise ein Ausbluten der Binnenschiffahrt zu verhindern.

#### 4.5 *Tour de rôle-System als Mittel der Kapazitätsregelung?*

Der Widerstand der holländischen Partikulierschiffahrt gegen die Stilllegungsregelung hat sich zwar von Anfang an, als diese Maßnahme in Straßburg konzipiert wurde, manifestiert. Zu einem Fanal wurde die Opposition jedoch erst, als die niederländische Regierung das im innerholländischen Gelegenheitsverkehr angewandte Reihenfolge-System (*Tour de rôle*) aufheben und durch die Stilllegungsregelung ersetzen wollte. Der Druck der Partikulierschiffahrt auf die gesetzgebenden Institutionen war so stark, daß die Regierung zurückwich und den Gedanken an die Realisierung der Stilllegungsregelung fallen ließ, ja schließlich Ende 1977 die Befreiung des innerholländischen Verkehrs von der Beitragspflicht zum Stilllegungsfonds verlangte.

Die Partikulierschiffahrt ihrerseits ging noch einen Schritt weiter. Sie forderte Ende 1978 die Legalisierung des *Tour de rôle*-Systems für den grenzüberschreitenden sog. Nord-Süd-Verkehr nach Belgien und Frankreich, wo dieses System auf Grundlage der Freiwilligkeit angewandt wurde. Wieder drohten große Teile der holländischen Partikulierschiffahrt mit Befrachtungsstreik, wenn dieser Forderung nicht stattgegeben würde. Doch die holländische Staatssekretärin sah sich diesmal aus rechtlichen Gründen außerstande, dieses System im grenzüberschreitenden Verkehr zu legalisieren. Es kam dann zum Streik ab 1. 1. 1979. Doch beteiligte sich nur ein Teil der Partikulierschiffahrt. Außerdem legte die Vereisung der Wasserstraßen den Verkehr ohnehin lahm, so daß der Streik ein Schlag ins Wasser wurde. Nicht zuletzt dürfte aber auch die Bereitschaft der Staatssekretärin, die Bestrebungen nach einer Stärkung des freiwilligen *Tour de rôle*-Systems im grenzüberschreitenden Verkehr zu unterstützen, zum vorzeitigen Abbruch des Streiks beigetragen haben. Dabei gehörte namentlich die Zusage, die *Affichage* zu legalisieren, d.h. eine Verpflichtung zur öffentlichen Bekanntmachung von Transportwünschen einzuführen, um auf diese Weise die Markttransparenz zu verbessern.

Die Forderung vor allem der niederländischen und belgischen Partikuliere nach Ausweitung des *Tour de rôle*-Systems – die Forderung erstreckte sich sogar auf den grenzüberschreitenden Rheinverkehr – mag unbegreiflich erscheinen; aber sie ist ein Faktum. Dieser Teil der Schiffahrt sieht in dem Reihenfolgesystem nicht nur ein Mittel der Ladungsbeschaffung und -verteilung auf die einzelnen Anbieter, sondern auch eine Art Kapazitätsregelung. Das Prinzip des Wettbewerbs, das nur den Anbieter zum Zuge kommen läßt, der sich am Markt durch entsprechende Preisgestaltung und durch qualitativ und quantitativ akzeptable Leistungen durchsetzt, ist bei diesem System außer Kraft gesetzt. Nicht Verteilung des Ladegutes nach Leistungsfähigkeit, sondern für jeden Anbieter nach der Reihenfolge, wie am Taxi-Stand. Auch hier kommen wieder ein Struk-

turcharakteristikum und ein traditionelles Moment zum Ausdruck. Schließlich hat es das Reihenfolgesystem schon bei den Schifferzünften und -gilden im Mittelalter gegeben, in denen die heutige Partikulierschiffahrt ihre Wurzeln hat.

Die Frage ist nur, ob man mit mittelalterlichen Prinzipien heute noch vernünftig wirtschaften kann, zumal in marktwirtschaftlichen Systemen, und ob sich diese Partikulierschiffahrt nicht selbst im Licht sitzt.

Dazu ist jedoch zu bemerken, daß die Verstärkung und Ausweitung dieses Systems in Holland und Belgien zu einer Stabilisierung der Marktsituation geführt hat, die sich bis in den grenzüberschreitenden Rheinverkehr hinein auswirkte. Die Attraktivität der innerstaatlichen Systeme in Holland und in Belgien nahm so stark zu, daß das Interesse am grenzüberschreitenden Rheinverkehr einbüßte. Man darf sich deshalb kaum darüber wundern, wenn dieses System von den Nutznießern mit Energie gegen Forderungen nach Abschaffung oder Ersatz durch andere Systeme verteidigt wird.

Die deutsche Partikulierschiffahrt lehnt jedoch dieses System, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, entschieden ab. Es würde auch in Widerspruch zur Organisation der deutschen Partikuliere stehen, die im wesentlichen in Absatzgenossenschaften zusammengefaßt oder als Hauspartikuliere bei Reedereien tätig sind und Ladung vom Markt im Wege des Wettbewerbs erhalten, soviel sie auch über Marktsperre durch Reedereien Klage führen mögen.

Ein deutliches Urteil hat die EG-Kommission über das *Tour de rôle*-System gefällt. „Das *Tour de rôle*-System ist sozusagen ein System für die Verteilung der Armut. Es trägt nicht zum Abbau der Kapazitätsüberhänge bei, da der Überhang an Schiffsraum weiterhin auf den Markt drückt. Ganz im Gegenteil, er führt zu strukturellen Kapazitätsüberhängen, welche die Marktteilnahme wenig dynamischer Verkehrsunternehmer, die nur alte und technisch überholte Schiffe haben, sicherstellen. Es steht daher einer Modernisierung des Schiffsbestandes im Wege und sorgt dafür, daß Grenzunternehmen auf dem Markt bleiben. Schließlich bremst es die Neuordnung der Unternehmen, verhindert den Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsnutzers und fördert dadurch das Entstehen von zusätzlicher Kapazität, wodurch es das marktstörende Überangebot an Schiffsraum vergrößert“<sup>20</sup>). Wenn heute in den Niederlanden und Belgien festgestellt wird, daß der Werkverkehr auf den Wasserstraßen stark zunimmt oder Verkehr von den Wasserstraßen auf die Straßen abwandert, dann ist dies nicht zuletzt auf das leistungsfeindliche und von der privaten Nachfrage abgelehnte Reihenfolgesystem zurückzuführen. Und wenn selbst in der Schiffahrt geklagt wird, daß die Leistungsfähigkeit der Flotte zu wünschen übrigläßt und deshalb Staatshilfe für Investitionen gefordert und sogar in Holland, wenn auch in bescheidenem Umfang, gewährt werden, dann ist dies das beste Zeichen für die Fragwürdigkeit dieses Systems.

#### 4.7 *Neue Überlegungen der Dienststellen der EG-Kommission zur Kapazitätsregelung*

Das Fortbestehen der strukturellen Überkapazität in der Gemeinschaft und die Erkenntnis, daß es deshalb keinen Sinn hat, kurzfristig wirkende Stilllegungsregelungen durchzu-

20) Aufzeichnung der Kommissionsdienststellen SEK (77) 2302 vom 17. 6. 1977.

führen, veranlaßten 1977 die Kommissionsdienststellen, sich einen Überblick über Abwrackmaßnahmen zu verschaffen und mögliche „Mittel zur Beseitigung der durch die strukturelle Überkapazität bedingten Schwierigkeiten“ in der Binnenschifffahrt zusammenzustellen<sup>21)</sup>.

In diesem Papier werden noch einmal alle denkbaren Maßnahmen zur Kapazitätsregelung aufgeführt und kritisch geprüft. Dabei wurde unterschieden zwischen Maßnahmen für

- die künstliche Beschränkung der Erbringung von Verkehrsleistungen und
- die Begrenzung oder Verringerung der strukturellen Kapazitätsüberhänge.

In die erste Gruppe fallen das *Tour de rôle-System*, *Fahrverbote an Sonn- und Feiertagen und/oder während der Nacht*, *vorübergehender Rückzug eines Teils des Schiffsraums und Begrenzung des räumlichen Geltungsbereichs der Verkehrsgenehmigungen*. Von diesen Maßnahmen wird nicht eine einzige empfohlen. Auch der vorübergehende Rückzug eines Teils des Schiffsraums, wie er in der internationalen Tankschifffahrt und im Kiesverkehr in den Niederlanden praktiziert wurde bzw. wird, wird mit Recht nicht für geeignet angesehen, um langfristige, strukturelle Kapazitätsüberhänge zu beseitigen. Die Stilllegungsregelung der Tankschifffahrt war ja an diesem Problem gescheitert.

In der zweiten Gruppe wurden eine *Vereinheitlichung der Klassifikationszertifikate für Binnenschiffe*, *Abwrackung*, *Kontingentierung von Verkehrsgenehmigungen*, *allgemeine Einführung eines Genehmigungssystems sowie investitionshemmende und -stoppende Maßnahmen* zusammengefaßt. Von diesen Maßnahmen wird der *Vereinheitlichung der Klassifikationszertifikate* nur eine sehr geringe Wirkung beigemessen. Dagegen wird das *Abwracken* als eine der wichtigsten Maßnahmen angesehen, allerdings nur als Ergänzung einer ständigen Kapazitätsregelung. Dazu gehört das *allgemeine Genehmigungssystem*, von dessen kapazitätsbeschränkenden Möglichkeiten wie Investitionsstopp oder Investitionsstopp jedoch nur in Zeiten von Marktstörungen Gebrauch gemacht werden soll. Insoweit wird auf den bereits in dem Verordnungsentwurf von 1967 entwickelten Gedanken zurückgegriffen. Dagegen wird eine *Kontingentierung von Verkehrsgenehmigungen* als zu starr und als nicht vereinbar mit den von der EG-Kommission entwickelten Grundsätzen einer liberalen Verkehrspolitik gehalten.

In einer Gesamtbeurteilung werden die in der ersten Gruppe enthaltenen Maßnahmen, die die Umlaufzeit der Fahrzeuge verlängern und deshalb unwirtschaftlich und unsozial sind, abgelehnt, dagegen die Maßnahmen der zweiten Gruppe als „elastisches Instrument für die Überwachung der Kapazitätsentwicklung“ angesehen und als Mittel zur dauerhaften Sanierung des Binnenschifffahrtmarktes für zweckmäßig gehalten.

Ehe jedoch die Kommissionsdienststellen daran gingen, die von ihnen für richtig gehaltenen Maßnahmen in konkrete Rechtsnormen zu fassen, versuchten sie in Gesprächen mit Schifffahrtsvertretern herauszufinden, bei welchen Maßnahmen mit einer Zustimmung der Betroffenen gerechnet werden könnte, welche Maßnahmen also politisch durchsetzbar sein würden. Dieses Vorgehen war neu. Nicht allein sachliche Erwägungen waren für die zu entwerfenden Konzeptionen maßgebend, sondern auch ein Schielen nach der Durchsetzbarkeit. Das mochte nach den enttäuschenden Erfahrungen der Kommission mit ihren bisherigen Vorschlägen verständlich erscheinen; doch bedeutete dies

21) Dok. SEK (77) 2302.

auch die Gefahr, einen opportunistischen Weg einzuschlagen und dabei möglicherweise Grundlinien der bisherigen gemeinsamen Verkehrspolitik aufs Spiel zu setzen.

In den Gesprächen zeigte sich, daß ein gemeinsamer Nenner für die Behebung der Schwierigkeiten des Gewerbes bei den herrschenden Meinungsgegensätzen nur schwer zu erreichen ist. Einigkeit ließ sich nur über zwei Punkte erzielen. Das ist einmal das Abwracken, soweit es nichts kostet, und zum anderen die Einführung eines Genehmigungssystems für die Inbetriebnahme von Schiffen, von dessen kapazitätsregulierender Möglichkeit aber nur in Zeiten von Marktstörungen Gebrauch gemacht werden soll.

Natürlich bedeutet die Annäherung der Meinungen in diesen Punkten noch nicht, daß hier ein gangbarer Weg gefunden ist. Dazu ist der Repräsentationsgrad der internationalen Expertengruppe, die mit der Kommission gesprochen hat, viel zu gering. Immerhin kann man diesem Paar von Überlegungen, Abwracken auf der einen, gegebenenfalls Begrenzung des Zugangs zum Markt auf der anderen Seite, eine innere Logik nicht aberkennen. Wenn schon bei etwaiger Tendenz zum langfristigen Kapazitätsüberhang das Abwracken sinnvoll erscheint, dürfte es theoretisch konsequent sein, dem Entstehen neuer Überkapazitäten vorzubeugen. Es bleibt abzuwarten, ob sich solche Einsichten in die Wirklichkeit umsetzen lassen.

## 5. Kritik und Ausblick

Seit zwanzig Jahren wird versucht, durch kapazitätsregelnde Maßnahmen eine ausgeglichene Marktsituation in der Binnenschifffahrt, vor allem in der Rheinschifffahrt, herbeizuführen und damit die chronisch schwache Ertragslage dieses Verkehrszweiges zu verbessern. Zieht man Bilanz, dann muß man unterscheiden zwischen den nationalen Binnenschifffahrtsmärkten und dem internationalen Rheinschifffahrtmarkt.

In den nationalen Märkten sind mehr oder weniger wirksame Abwrackaktionen eingeführt worden, um Überkapazitäten abzubauen. Hierbei ist kritisch anzumerken, daß diese Aktionen mit unterschiedlicher Intensität über verschieden lange Zeiträume durchgeführt wurden. Auch unterscheiden sich Verfahren und Finanzierung. Es ist auch die Frage, ob die Abwrackaktionen in den Niederlanden und in Belgien auf die jeweiligen Marktsituationen zugeschnitten waren.

In Belgien, in Frankreich und in den Niederlanden sind außerdem bereits vor, während oder unmittelbar nach dem Kriege Marktzugangsregelungen eingeführt und Maßnahmen zur Ladungsverteilung ergriffen worden. Diese nationalen Marktordnungen beruhen sicher in erster Linie auf den Erfahrungen mit schlecht funktionierenden freien Binnenschifffahrtsmärkten. Doch müssen diese Marktordnungen auch als Teile umfassender Ordnungen für die gesamte Verkehrswirtschaft angesehen werden, deren Motivation nicht allein bei der Binnenschifffahrt zu suchen ist, sondern auch in dem Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern. Es sei hier nur an den Konkurrenzschutz für die Eisenbahn erinnert.

Der internationale Rheinschifffahrtmarkt ist dagegen bis heute von marktregelnden Eingriffen frei geblieben. Weder gibt es hier Zugangsregelungen, noch gar -beschränkungen, noch konnte die so lang diskutierte Stilllegungsregelung verwirklicht werden.

Wo wegen der starken Marktschwankungen und der über lange Zeiträume hinweg desolaten Marktlage am ehesten Anlaß gewesen wäre, Maßnahmen zur Hebung des Ertragsniveaus in die Wege zu leiten, ist nichts geschehen. Allenfalls haben sich die in den nationalen Binnenschiffahrtsmärkten eingeführten Abwrackaktionen und sonstigen Marktregelungen, wie das Tour de rôle-System, mittelbar auch auf den internationalen Rheinschiffahrtmarkt ausgewirkt.

Man fragt sich daher, warum trotz der intensiven Bemühungen, trotz des enormen Aufwandes an Analysen, Überlegungen, Entwürfen, Vorschlägen, Konferenzen, Verhandlungen und Entschließungen keine Regelung erreicht werden konnte, obwohl wegen der Labilität des Rheinschiffahrtmarktes marktordnende Eingriffe für unabdingbar gehalten wurden.

Man mag behaupten, daß die Mannheimer Akte solchen Regelungen im Wege steht. Doch trifft dies den Kern der Sache nicht. Wenn die Unterzeichnerstaaten willens wären, die Akte zu ändern, würden sie dies tun. Für die Stilllegungsregelung war dies bereits vorgesehen. Zur Abwehr des Eindringens von Schiffen der östlichen Länder des Rates der gegenseitigen Wirtschaftshilfe (RGW) ist dies sogar geschehen.

Doch bildet die Mannheimer Akte für bestimmte, an der freien Rheinschiffahrt interessierte Kreise ein willkommenes Mittel, um Einschränkungen der Marktfreiheit zu verhindern. Dazu gehören die Schweiz und die die Schiffahrt in Anspruch nehmende Wirtschaft im Rheingebiet. Manchmal besteht auch eine Interessenskongruenz zwischen Wirtschaft und Schiffahrt, z.B. wenn es um die Einführung von Gebühren zur Deckung der Wegekosten geht. Sollen dagegen marktregelnde Eingriffe erfolgen, um die schwache Marktposition der Schiffahrt zu stärken, pflegt sich nur die Wirtschaft auf die Mannheimer Akte zu berufen.

So war es auch die Wirtschaft, die gegen die Stilllegungsregelung Sturm lief. Dieser Widerstand konnte jedoch bereits als überwunden gelten, nachdem das Übereinkommen über die Errichtung eines Stilllegungsfonds paraphiert und damit von den Mitgliedstaaten und der Schweiz praktisch angenommen worden war. Hier hat dann der Entschluß der EG-Kommission, das paraphierte Übereinkommen dem Gerichtshof der EG zur Prüfung vorzulegen, eine Verzögerung bewirkt, die von anderen Kräften dazu benutzt wurde, um die Stilllegungsregelung zu Fall zu bringen. Das war vor allem die in der ESO zusammengeschlossene holländische und belgische Partikulierschiffahrt. Da sich die niederländische Regierung diesem Widerstand nicht entgegenstellte, sondern — zumindest was den innerholländischen Verkehr betraf —, ihm nachgab, war auch auf staatlicher Ebene keine Einigkeit über den ursprünglich vorgesehenen Geltungsbereich der Stilllegungsregelung und damit über deren Verwirklichung zu erzielen.

Doch berief sich diese Partikulierschiffahrt nicht auf die Freiheit der Mannheimer Akte. Sie wollte vielmehr weit stärkere dirigistische Regelungen, als sie die Stilllegungsregelung darstellte, nämlich das Tour de rôle-System und verbindliche Mindestfrachten, d.h. eine völlige Abschaffung von Markt und Wettbewerb. Es war also eine auf völlig gegensätzliche Ziele eingeschworene Abwehrfront, die letztlich die Verwirklichung der Stilllegungsregelung scheitern ließ.

Hier offenbart sich die entscheidende Schwäche der Binnenschiffahrt. Die Unterneh-

mensstruktur dieses Verkehrsträgers, die Unternehmensziele der einzelnen Gruppen und das davon abgeleitete Marktverhalten der Unternehmen sind so heterogen, daß es schwierig ist, in gewerbepolitischen Fragen zu einer einheitlichen Meinung zu kommen und sich auf ein gemeinsames Ziel zu einigen. Es gibt nur wenige solcher gemeinsamen Ziele: Der Abwehrkampf gegen die Eisenbahnen, das Interesse am Ausbau der Wasserstraßen, um einen rationellen Betrieb durchzuführen, die Abwehr allzu kleinlicher behördlicher Vorschriften auf technischem Gebiet und betriebsfremder Sozialvorschriften, um die wesentlichen zu nennen. Wo es dagegen um Markt und Marktordnung bei der Schiffahrt selbst geht, stehen sich Reedereien und Partikuliere und innerhalb der Reedereien freie, auf den Markt angewiesene Reedereien und Werks- bzw. Konzernreedereien und bei den Partikulieren auf das Tour de rôle-System eingeschworene Partikuliere, Genossenschaftspartikuliere, Hauspartikuliere und freie Partikuliere einander hart und oft unversöhnlich, auf jeden Fall kaum kompromißbereit, gegenüber. In den nationalen Märkten mag es oft noch Kompromisse und Einigkeit geben. Hier sind ja auch nicht immer alle verschiedenen Gruppen vertreten, oder eine Gruppe dominiert stark. Im internationalen Rheinschiffahrtmarkt, in dem alle Gruppen aufeinandertreffen, ist dagegen keine Einigkeit zu erzielen. Letztlich scheiterte deshalb auch bisher die gemeinsame EG-Verkehrspolitik auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt.

Es ist aber die Frage, ob es im Augenblick allein die heterogene Unternehmensstruktur und die daraus resultierenden kontroversen Auffassungen über die Marktordnung sind, die eine Einigung über zu treffende Maßnahmen verhindern, oder ob noch andere Gründe mitspielen.

Jedenfalls ist nicht zu verkennen, daß die Marktordnungsprobleme nicht mehr so stark wie in den vergangenen zwanzig Jahren im Vordergrund stehen und das Denken so intensiv beeinflussen. Die im Zusammenhang mit dem Scheitern der Stilllegungsregelung verschiedentlich vorgebrachte Forderung, erneut eine neue Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt einzuberufen, fand keine Zustimmung. In der Rheinzentalkommission wird zwar weiterhin die Situation der Rheinschiffahrt diskutiert, ohne daß dabei aber konkrete Ziele angestrebt oder konkrete Maßnahmen erwogen werden. Hat die Bereitschaft, marktordnende oder kapazitätsregelnde Maßnahmen einzuführen, grundsätzlich abgenommen?

Sicher könnte ein solcher Bewußtseinswandel eingetreten sein, weil sich die konjunkturelle Lage der Rheinschiffahrt 1978 und 1979 gebessert und die gestiegene Nachfrage die Überkapazität, von der Tankschiffahrt abgesehen, aufgesogen hat. Aber das kann nicht als maßgebender Grund angesehen werden. Vor einer solchen Reaktion müßte auch gewarnt werden, weil die konjunkturelle Erholung die strukturellen Schwächen stets in einem milderem Licht erscheinen läßt, um sie in der Rezession dann wieder um so stärker in Erscheinung treten zu lassen.

Eher kann man gelten lassen, daß sich Strukturveränderungen und dementsprechende Verhaltensänderungen bei den Unternehmen vollzogen haben.

Die Zahl der Binnenschiffahrtsunternehmen hat sich in Europa im letzten Jahrzehnt, nicht zuletzt als Wirkung der Abwrackaktionen, erheblich reduziert. Vor allem sind viele Partikuliere aus dem Markt ausgeschieden. In der Bundesrepublik kann man die Zahl der am Markt auftretenden Hauptfrachtführer etwa um Hundert annehmen. Der



Markt ist dadurch auf der Angebotsseite übersichtlicher geworden. Der Drang auf den Markt und das inverse Marktverhalten vor allem der Kleinunternehmen in nachfrage-schwachen Zeiten haben sich dadurch sicher abgeschwächt.

Spektakuläre Entwicklungen wie der rasche Aufbau der Schubschiffahrt und die dadurch bedingte Verdrängung von vielen anderen Unternehmen, vor allem Partikulieren, die nur über Motorschiffe verfügen, sind z.Z. nicht in Sicht. Der Rationalisierungsprozeß vollzieht sich langsamer, und er wird auch in der Zukunft schwächer sein. Von Verdrängung sind daher weniger Unternehmen bedroht, wenn es überhaupt noch dazu kommt.

Infolge der schlechten Beschäftigungs- und Ertragslage während der letzten Jahre ist nicht mehr investiert worden, so daß sich die Kapazität in diesem Zeitraum nicht mehr ausgeweitet, sondern sogar vermindert hat. Die Nachfragesteigerung im vergangenen Jahr führte daher schnell zu einem Marktgleichgewicht, wenigstens bei den Schiffen für trockene Ladungsgüter. Dadurch hat sich die Ertragslage zweifellos gebessert. Doch wird diese verbesserte Ertragslage heute offenbar nicht, wie in der Vergangenheit, dazu benutzt, um gleich wieder Investitionen zu tätigen. Schließlich haben auch die am Markt erzielbaren Preise heute noch nicht das Niveau erreicht, das notwendig ist, um die hohen Kosten neuer Schiffe voll decken zu können. Auch werden die künftigen Ertrags- oder Gewinnchancen offensichtlich nüchterner beurteilt. Die Erfahrungen der Vergangenheit scheinen hier zur Vorsicht zu mahnen.

Schließlich sind auch die neuesten Langfristprognosen über das voraussichtliche Verkehrswachstum nicht mehr so günstig, wie dies früher der Fall gewesen ist. Alle Prognosen der letzten Zeit mußten angesichts der tatsächlichen Entwicklung nach unten korrigiert werden. Dies mag ebenfalls die Investitionsbereitschaft dämpfen.

Auch scheint eine Orientierung am Investitionsverhalten der Konkurrenz überholt zu sein. Hier war die Furcht, daß die Konkurrenz bei steigender Nachfrage früher oder später dank rechtzeitig vorgenommener Investitionen den Verkehrszuwachs für sich abschöpfen könnte, Anlaß, in demselben Maße zu investieren. Bei verringertem Wachstum der Transportleistungen besteht auch kein Anlaß mehr für die Befürchtung, am Wachstum nicht mehr teilzuhaben und sich deshalb am Investitionsverhalten der Konkurrenz orientieren zu müssen.

Es gibt im Augenblick auch keine ins Gewicht fallende staatliche Förderung von Investitionen, wie dies die Berlin-Hilfe gewesen ist. Damit besteht weder für die Binnenschiffahrtsunternehmen noch erst recht für gewerbefremde Kapitalgeber ein Anreiz, aus steuerlichen Gründen am Markt vorbei zu investieren.

Sollten angesichts dieser Daten und Bedingungsänderungen die bisherigen deduktiv gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten über das Entstehen von Überkapazitäten doch als zeitgebunden und auf die Entwicklung in der Vergangenheit bezogen angesehen werden müssen? Gibt es keine strukturen- oder strukturimmanente Überkapazität? Sind die Erfahrungen der Vergangenheit so gewichtig, daß mehr Investitionsdisziplin geübt wird? Kann man deshalb doch dem Markt und seiner Funktionsfähigkeit trauen? Bahnt sich hier demnach eine Revision oder sogar eine Umkehr des verkehrspolitischen Denkens an?

Die jüngste Entwicklung mag es nahelegen, diese Fragen zu bejahen. Dennoch sollte davor gewarnt werden, voreilige Schlüsse zu ziehen. Der Erfahrungszeitraum ist zweifellos noch zu kurz, um sich ein abschließendes Urteil bilden zu können. Auch ist zu bedenken, daß das Nichtzustandekommen bestimmter kapazitätsregelnder Maßnahmen, z. B. der kurzfristigen Stilllegungsregelung, nicht darauf zurückzuführen ist, daß man dem freien Markt die Lösung vertraute, sondern daß man andere und sogar schärfere Marktordnungen der Stilllegungsregelung vorzog.

Die Zeit erscheint daher noch nicht reif, um nur auf den freien Markt zu setzen. Deshalb könnte das von der EG-Kommission vorgesehene allgemeine Genehmigungssystem für die Inbetriebnahme von Binnenschiffen möglicherweise im Augenblick die geeignete Lösung sein. Dieses System könnte ein Mittel bilden, um dem Entstehen von Überkapazität vorzubeugen; denn es ist weniger Therapie, sondern mehr Prophylaxe.

Allerdings setzt eine erfolgversprechende Anwendung dieses Systems voraus, daß man den Markt genau kennt und seine voraussichtliche Entwicklung abschätzen kann, um den richtigen Zeitpunkt der Intervention zu treffen. Dies stellt noch ein erhebliches Problem dar, denn ein solcher Zeitpunkt ist schon sachlich schwer zu bestimmen, schwieriger aber sind noch der Entscheidungsprozeß und die Entscheidungsfindung.

Im Zusammenwirken mit Abwrackaktionen, auf die wegen unzureichender Desinvestitionen vorerst kaum verzichtet werden kann, könnte dieses elastische Genehmigungssystem die Möglichkeit bieten, auf die Dauer zu einer ausgeglicheneren Marktlage zu gelangen. Da es für normale, ausgeglichene Marktsituationen keine Restriktionen vorsieht, sondern zur Bekämpfung der anormalen Situationen eine "fleet in being" darstellt, brauchte es, wenn der Markt funktioniert, gar nicht in Erscheinung zu treten. Vielleicht reicht künftig die psychologische Wirkung einer potentiellen Intervention, um den Markt funktionsfähig zu halten.

## Summary

For many years, inland waterway transport has been characterized by excess capacity and pronounced fluctuations of the market. The consequences are pressure on prices and a weak profit and loss position. The phenomena are caused, among others, by the special structure of the enterprise, the differential objectives resulting therefrom, water level changes and, in part, state investment assistance. Different methods were used to attempt to determine the extent and time periods of excess capacities. To solve the problem, various capacity measures have been proposed. Among these, only the ship-breaking campaign was put into practice. However, the regulation for a temporary putting out of service of ships on certain waterways, worked out by the EEC, was opposed by the inland waterway transport industry itself. Now there is the question whether or not it is still possible to introduce other capacity measures or whether the European inland waterway transport situation has so changed as to be able to let the capacity question rest with the market itself.

## Résumé

En Europe, la navigation intérieure est marquée depuis de nombreuses années par une surcapacité et de fortes fluctuations du marché. La pression sur les prix et un faible niveau de rendement en sont la conséquence. Ces circonstances ont pour cause la structure particulière des entreprises, les objectifs différents qui en découlent, les variations du niveau d'eau et, en partie, la politique d'état en matière de subvention des investissements. On a tenté par diverses méthodes de déterminer l'ampleur et la durée de la surcapacité. Celles-ci ont conduit à proposer de nombreuses mesures réglementaires. Parmi ces mesures, seules des actions de désarmement sont entrées jusqu'ici dans les faits. Le règlement de mise hors circulation à court terme élaboré par la CE s'est heurté à l'opposition des milieux de la navigation eux-mêmes. La question qui se pose actuellement est celle de savoir s'il sera encore possible de mettre en pratique d'autres mesures réglementaires de la capacité ou bien si la situation de la navigation interne européenne a déjà évolué au point de pouvoir laisser au marché le soin de régler lui-même la capacité.

## Das individuelle Verkehrsverhalten in Abhängigkeit von Rollenfaktoren und Lebensphase — Eine multivariate Analyse —

VON PROF. DR. HEINZ HAUTZINGER, HEILBRONN, UND  
DR.-ING. PETER KESSEL, FREIBURG

### 1. Überblick

Durch eine stärkere Einbeziehung sozial- und verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse und vermehrte Anwendung höherer mathematisch-statistischer Methoden hat die Verkehrsforschung in den letzten Jahren wesentliche Bereicherungen erfahren. Wie die zunehmende Verbreitung der sogenannten „verhaltensorientierten“ Verkehrsprognosemodelle zeigt, hat sich diese Entwicklung über den Grundlagenforschungsbereich hinaus inzwischen auch bereits in der praktischen Verkehrsplanung niedergeschlagen.

Allen verhaltensorientierten Modellen zur individuellen Verkehrsnachfrage ist hierbei als Grundkonzeption der Erklärungsansatz gemein, daß die beobachtbare Mobilität aus Bedürfnissen und Zwängen von Personen zur Ausübung von Aktivitäten wie Arbeiten, Einkaufen und Sich-Erholen abgeleitet ist. Welche und wieviele Aktivitäten und Wege eine Person etwa im Verlauf eines Tages durchführt, hängt dabei vor allem von der „Rolle“, d. h. von den in Haushalt, Familie und Gesellschaft wahrgenommenen Funktionen einer Person ab.

Einige neuere, weitergehende Erklärungsansätze berücksichtigen darüber hinaus auch die Abhängigkeiten zwischen dem Verhalten der verschiedenen Mitglieder einer Familie bzw. eines Haushalts. Wie verhaltensbestimmend solche Abhängigkeiten sein können, zeigt sich etwa recht deutlich im Freizeitverkehr, da viele Freizeitaktivitäten typischerweise von mehreren Haushaltsmitgliedern gemeinsam ausgeübt werden. Abhängigkeiten im Verhalten verschiedener Haushaltsmitglieder äußern sich weiterhin z. B. in der innerfamiliären Koordination der individuellen Aktivitätenprogramme vor allem im Hinblick auf den Zeitpunkt der Aktivitätsausübung und auf die Verkehrsmittelbenutzung. Ein geeigneter Ansatz zur systematischen Erfassung solcher Einflüsse auf das Verkehrsverhalten wird in der Charakterisierung der jeweiligen Lebenssituation einer Familie durch entsprechende Segmentierungen nach Familien- bzw. Haushaltstypen („family-life-cycle groups“) gesehen.

Der hier vorgelegte Beitrag befaßt sich mit der Analyse der Einflüsse von Rolle und Lebensphase auf das individuelle Verhalten im Personenverkehr. Hierbei werden Teilergebnisse

*Anschrift der Verfasser:*

Prof. Dr. Heinz Hautzinger  
Fachhochschule Heilbronn  
FB Verkehrsbetriebswirtschaft  
Max-Planck-Straße  
7100 Heilbronn

Dr.-Ing. Peter Kessel  
BVU Beratergruppe  
Verkehr und Umwelt  
Schwimmbadstraße 15  
7800 Freiburg i. Br.