

## Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung\*)

VON DR. GERD ABERLE, KÖLN

Die Verkehrswirtschaft steht gegenwärtig im Mittelpunkt des Interesses der Öffentlichkeit. Während in einem Zeitraum von 20 Jahren die Straßenverkehrsprobleme des *einzelnen* Verkehrsteilnehmers das überwiegende Interesse beanspruchten, ist jetzt die unbefriedigende Situation im *gesamten* deutschen binnenländischen Verkehrssystem Gegenstand allgemeiner Diskussionen. Es werden jedoch lediglich die Symptome und kaum die Ursachen einer bedrückenden Entwicklung hervorgehoben, wenn z. B. verlautet, daß das tägliche Defizit der Deutschen Bundesbahn mehrere Millionen DM beträgt, und daß allein die Fremdzinszahlungen je Stunde rd. 100 000,— DM erreichen.

Das mangelnde und häufig einseitige Interesse an verkehrswirtschaftlichen Fragen resultiert vor allem daraus, daß die Bedeutung und die Funktionen eines leistungsfähigen Verkehrssystems in einer entwickelten arbeitsteiligen Volkswirtschaft nicht klar genug in Erscheinung treten. Das Verkehrswesen in der Bundesrepublik hat sich in seiner derzeitigen differenzierten Gestalt aus einer Vielzahl historischer, technischer, ökonomischer und staatspolitischer Einflüsse herauskristallisiert. Die verkehrspolitische Diskussion — und diese bildet stets den Ausgangspunkt für eine Meinungsbildung auf breiterer Ebene — hat sich seit dem 2. Weltkrieg nahezu ausschließlich auf partielle und zeitraumbezogene Betrachtungen gestützt. Diese Betrachtungsweise ist aus ökonomischer Sicht als unbefriedigend zu charakterisieren.

Wenn das mangelnde Interesse weiter Kreise an verkehrswirtschaftlichen Problemen beklagt wird, so ist jedoch auch eine Ursache zu nennen, die im Sprachgebrauch der Verkehrswissenschaft selbst begründet ist. Man sagt, der Verkehr in seiner wirtschaftlichen Funktion solle dazu beitragen, eine optimale gesamtwirtschaftliche Allokation der Produktionsfaktoren zu fördern. So richtig diese Aussage ist, so schwierig ist es auch, einen großen Kreis verkehrswirtschaftlich Interessierter zum Nachdenken zu veranlassen, zu einem Nachdenken darüber, ob bestimmte verkehrspolitische Konstellationen dem genannten Allokationspostulat entsprechen oder nicht.

Der Verkehr, insbesondere der Transport von Gütern, hat keine in sich selbst beruhende Funktion, ist nicht Selbstzweck. Der Verkehrsleistungsbereich ist vielmehr eingeordnet in den gesamtwirtschaftlichen arbeitsteiligen Leistungsprozeß. Sein Beitrag zum Sozialprodukt der Volkswirtschaft kann statistisch mit Hilfe der Wertschöpfungsquoten nicht klar genug errechnet werden, da durch die Einschaltung von Transportvorgängen in einer Vielzahl von Branchen und Regionen dort die Sozialproduktsbeiträge erst überhaupt oder in dieser Höhe ermöglicht werden. Eine exakte Zurechnung ist praktisch und theoretisch zur Zeit nicht möglich. Von der Statistik her wird das Bild der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrssystems zu seinen Ungunsten verzerrt.

\*) Vortrag, gehalten anlässlich des Presse-Kolloquiums der Aktionsgemeinschaft Rationeller Verkehr am 22. 1. 1968 in Garmisch-Partenkirchen.

Worin liegt nun die Bedeutung eines leistungsfähigen Verkehrssystems für die Bundesrepublik Deutschland? Hier sind drei Gesichtspunkte herauszuheben:

(1) Die wirtschaftliche Expansion, das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens, ist langfristig nur zu sichern, wenn das Verkehrssystem der Wirtschaft ständig die erforderlichen Leistungen in der gewünschten Qualität und zu möglichst geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten bereitstellen kann. Die laufenden Veränderungen der Produktionstechniken und die Wandlungen in der Art der zu befördernden Güter zwingen die Verkehrswirtschaft, ihr Leistungspotential ebenfalls ständig entsprechend den Verkehrsbedürfnissen umzugestalten. Dabei regulieren insbesondere der Wettbewerb der Verkehrsträger und Verkehrsunternehmen untereinander sowie die Möglichkeit zahlreicher Verkehrsnutzer, Eigenverkehr substitutiv oder komplementär zum gewerblichen Verkehr zu betreiben, die Qualitäts- und die Preisflexibilität des Verkehrssystems.

(2) Aufgrund der Kriegsfolgen nimmt die Bundesrepublik innerhalb der EWG mit zahlreichen wichtigen Wirtschaftsräumen eine periphere Standortposition ein. Ein leistungsfähiges Verkehrswesen kann diese Standortproblematik mildern. Qualitativ und preislich günstige Transportmöglichkeiten können grundsätzlich über eine relative Veränderung von Standortqualitäten die Wirtschaftskraft peripherer Zonen erhöhen, wodurch in der Regel als Folgeerscheinung wiederum die Nachfrage nach diesen Verkehrsleistungen steigt. Es sollte jedoch an dieser Stelle schon vermerkt werden, daß in der heutigen Entwicklungsstufe der Wirtschaft völlig neue Standorte aufgrund günstiger Transportmöglichkeiten nur äußerst selten geschaffen werden. Die häufig erwähnten sog. Aufschließungseffekte können nur in einer geringen Zahl von Fällen empirisch-statistisch nachgewiesen werden.

Dies bedeutet gleichzeitig, daß Veränderungen in den Transportströmen, in den Transportqualitäten und in den Verkehrspreisen, die nicht endogen, d. h. durch den Wirtschaftsprozess selbst hervorgerufen worden sind, relative Veränderungen der Standortqualitäten innerhalb der Bundesrepublik und innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft induzieren.

(3) In einem Zusammenhang mit der Standortfrage können regional bedingte oder Branchen-Strukturprobleme gesehen werden. Die Erschließung neuer Absatzmärkte ist dann in einem sehr starken Maße von der Qualität und von der Preis- und Kostensituation der dabei auftretenden Transportvorgänge abhängig. Dieser Tatbestand wird kaum beachtet, da man sich an ein funktionsfähiges Verkehrssystem gewöhnt hat. Veränderungen in der Industriestruktur, z. B. als Anpassungsvorgänge an sich wandelnde Marktdaten, sind stets begleitet von einer Änderung der Verkehrsströme und der nachgefragten Leistungsqualitäten. Diese für eine positive wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft erforderlichen Strukturveränderungen werden gehemmt oder unmöglich gemacht, sobald das Verkehrssystem nicht bereit oder nicht in der Lage ist — technisch oder ökonomisch —, sich ebenfalls den geänderten Daten anzupassen.

Diese Anmerkungen zur Bedeutung eines leistungsfähigen Verkehrswesens in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft sollten nicht den Eindruck erwecken, als habe die Verkehrswirtschaft eine dienende Funktion auszuüben. Das würde die Akzente falsch setzen. Es sollte jedoch festgehalten werden, daß Umfang und Struktur des Verkehrssystems nur sekundär von der Eigendynamik des Verkehrswesens geprägt werden, wenn dieses Verkehrssystem als ein integrierter Bestandteil des gesamtwirtschaftlichen Leistungspro-

zesses anzusehen ist. Dies umso mehr, als die angeprochene Eigendynamik des Verkehrswesens sich nur allzuoft nicht aufgrund ökonomisch-technischer Notwendigkeiten, sondern durch politische Auflagen unterschiedlichster Art entwickelt.

Diese Aussage führt hin zur *Aufgabenstellung* der Verkehrspolitik. Um ein funktionsfähiges und leistungsstarkes Verkehrswesen zu sichern, gibt die staatliche Verkehrspolitik in einer gesteuerten Marktwirtschaft den Aktivitäten der Einzelwirtschaften einen Ordnungsrahmen. Dieser Sachverhalt gewinnt jedoch im Verkehrsbereich im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren eine andere Dimension, da hier der Staat neben der Schaffung dieses Ordnungsrahmens wesentlichen Einfluß auf die Leistungs- und Kostengestaltung der am Verkehr beteiligten Wirtschaftseinheiten nimmt. Er entscheidet weitgehend über die Investitionen in die Infrastruktur bei den Straßen und Binnenwasserwegen und tritt selbst als aktiver Teilnehmer im Wettbewerb als Eigentümer der Deutschen Bundesbahn auf.

An dieser Stelle soll nicht auf die zahlreichen Probleme eingegangen werden, die sich aus dieser Doppelfunktion in Form von Interessenkollisionen ergeben. Die Überlegungen, die den zentralen Ausgangspunkt bei einer Beurteilung des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung bilden, gehen davon aus, daß bei einer solch starken Präsenz des Staates im Verkehr das Ziel-Mittel-Problem von außerordentlicher Relevanz ist. Nun läßt sich die Frage nach der Zielvorstellung und Zielsetzung der deutschen Verkehrspolitik in den Jahren nach dem Kriege vom Standpunkt des Nationalökonomen und des Verkehrswissenschaftlers kaum beantworten. Mißt man diese Zielsetzung an der verkehrspolitischen Aktivität der vergangenen 20 Jahre, so ist zwar in der Aufbauphase bis Mitte der 50-er Jahre eine Adäquanz zwischen volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten und verkehrswirtschaftlichen Maßnahmen festzustellen. In dem nachfolgenden Zeitraum jedoch bis zur heutigen Situation im Frühjahr 1968 ist eine ökonomisch widerspruchsfreie Verkehrspolitik nicht erkennbar. Die Zielsetzung aller Aktivitäten in der staatlichen Verkehrspolitik war entweder zeitpunktbezogen oder aber im engeren Sinne nicht verkehrspolitisch ausgerichtet. Sofern der Staat Ordnungs- und Strukturaufgaben im Verkehrswesen wahrnimmt, widerspricht es einer rationalen Verkehrspolitik, wenn ein Bündel heterogener und sich teilweise ausschließender Ziele erreicht oder unterstützt werden soll. Diese Zielkonkurrenz mit den sich hieraus ergebenden Zielkonflikten kennzeichnet die aktuelle deutsche Verkehrspolitik. Im Verkehrssektor oder mit Hilfe bestimmter verkehrspolitischer Ordnungs- und Strukturmaßnahmen sollen Mittelstandspolitik, Sozialpolitik, Raumordnungspolitik, Haushaltspolitik — also Finanzpolitik — und allgemeine Subventionspolitik für bestimmte Wirtschaftsregionen und Wirtschaftszweige betrieben werden.

Diese kritische Feststellung wendet sich nicht gegen bestimmte sonstige Zielsetzungen der allgemeinen Staats- oder der Wirtschaftspolitik. Nur wenn diese Zielsetzungen mit eigentlichen verkehrspolitischen Aufgabenstellungen vermischt werden, so daß keine deutlichen Beurteilungskriterien der gesamtwirtschaftlichen Effizienz herangezogen werden können, führen sie zu Mitteln, zu Maßnahmen, die lediglich partiell angewandt werden und die verkehrs- und gesamtwirtschaftlich häufig unbefriedigend sind. Die Vielfalt der Zielsetzungen bei der staatlichen Ordnungs- und Strukturpolitik im Verkehr geht beispielsweise aus den Verkehrsänderungsgesetzen des Jahres 1961 oder aus der öffentlichen Investitionspolitik im Straßenbau ebenso hervor wie aus den tarifpolitischen Aktionen oder den Marktordnungsvorstellungen im gewerblichen Güterfernverkehr

oder beim Werkfernverkehr. Insbesondere zeigen sich diese Tendenzen im Rahmen der Eisenbahnpolitik und nicht zuletzt auch im Bereich der Binnenschifffahrt.

Hieraus ist die erste Schlußfolgerung zu ziehen: die Zielvorstellung der staatlichen Verkehrspolitik ist zu präzisieren. Bieten sich verkehrswirtschaftliche Maßnahmen an, weitere zusätzliche Ziele der allgemeinen Staats- und Wirtschaftspolitik zu realisieren, so müssen diese Nebenziele als solchennennlich gemacht und ihre möglichen negativen Auswirkungen auf die verkehrspolitischen Ziele im engeren Sinne durch ein System von Ausgleichszahlungen neutralisiert werden.

Eng verbunden mit diesem Fragenkomplex ist ein unverkennbares Besitzstandsdenken, ein Festhalten an Traditionalismen in einigen Bereichen der Verkehrswirtschaft und auch der Verkehrspolitik. Unter diesem Aspekt zeigt auch das Verkehrspolitische Programm ein recht schillerndes Bild. Obwohl gesamtwirtschaftliche Strukturwandlungen und Änderungen der Verkehrsbedürfnisse der verladenden Wirtschaft zu neuen Formen wirtschaftlicher Aktivität im Verkehrswesen zwingen, sind die Beharrungstendenzen hier teilweise außerordentlich groß. Wenn von einigen Bereichen der Verkehrswirtschaft immer wieder die Feststellung getroffen wird, die Liberalisierungstendenzen seit den Verkehrsänderungsgesetzen vom August 1961 und die Intensivierung des Wettbewerbs auf einigen Teilmärkten hätten die gegenwärtige Verkehrskrise ausgelöst, so liegt hierin eine Verkennerung der Ursachen. Wenn weiterhin gesagt wird, der Wettbewerb und damit die Marktwirtschaft seien für den Verkehr nicht die geeignete ökonomische Organisationsform, so zeigt dies eine weitere Verkennerung des Wesens des Wettbewerbs und auch der Tatsache, daß der Verkehr als integraler Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Leistungsprozesse gesehen werden muß.

In den vergangenen Jahren mangelte es der Verkehrspolitik nicht nur an einer konkreten Zielvorstellung, sondern auch — und als Ergebnis dieses Tatbestandes — an einem langfristigen orientierten Aktionsprogramm. Die Verkehrsänderungsgesetze von 1961 konnten wegen der in ihnen propagierten vielfältigen Ziele und wegen der Ausklammerung wesentlicher verkehrswirtschaftlicher Grundsatzfragen nur einen bedingten Erfolg bringen. Dieser Erfolg jedoch ist es wert, immer wieder genannt und gewürdigt zu werden. Die Verkehrswirtschaft wurde in weiten Teilen verstärkt dem Wettbewerbsprinzip unterworfen. Bei allen Verkehrsträgern haben sich die Leistungsqualitäten beträchtlich erhöht, der Wettbewerb hat die Realisierung des technischen Fortschritts beschleunigt, der Wirtschaft sind immer neue und kostengünstigere Transportmöglichkeiten geboten worden. Dies bedeutet, daß sich der Beitrag der Verkehrswirtschaft im Rahmen des volkswirtschaftlichen Leistungsprozesses erhöht hat.

Gleichzeitig sind jedoch bestimmte wesentliche Interventionen der staatlichen Verkehrspolitik in einer Vielzahl von Verkehrsmärkten bestehen geblieben. Diese Interventionen führten zu Veränderungen der relativen Wettbewerbspositionen und damit zu Wettbewerbsverzerrungen. In Übereinstimmung mit einem alten volkswirtschaftlichen Lehrsatz, der eine Gesetzmäßigkeit ausdrückt, daß nämlich ein Staatseingriff zwangsläufig weitere Eingriffe nach sich zieht, führten diese Wettbewerbsverzerrungen auf nationaler Ebene zu sog. kompensierenden Belastungen konkurrierender Verkehrsleistungsanbieter. Inzwischen hat sich ein solches fiskalisches und ordnungspolitisches Belastungsdickicht gebildet, daß die Beantwortung der Frage, was Ursache und was Wirkung und Reaktion war, schwer fällt.

Diese staatlichen Einflußnahmen, die über die Schaffung eines Ordnungsrahmens hinaus-

gehen, greifen in unterschiedlicher Intensität in den Wettbewerbsmechanismus im Verkehr ein. Hierdurch verzerren sich die Grundlagen kostenmäßiger und qualitativer Art bei den konkurrierenden Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen. Der Verkehrssektor zählt gemeinsam mit dem Agrar- und jetzt auch dem Energiebereich zu jenen Märkten, in denen Marktwirtschaft und Interventionismus, in denen Wettbewerb und Dirigismus auf eine unglückliche Art miteinander vermischt sind, nimmt man die ökonomischen Wirkungen als Beurteilungsgrundlage.

In weiten Kreisen der Öffentlichkeit wird das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung begrüßt. Zwangsläufig jedoch ist hierbei die Betrachtungsweise zeitpunktbezogen und partiell ausgerichtet. Es trifft zu, daß die leistungssteigernden Wirkungen der Intensivierung des Wettbewerbs seit 1961, die oben hervorgehoben wurden, durch die Betriebsdefizite der Bundesbahn, welche von der Allgemeinheit getragen werden, und durch die negative Entwicklung bei zahlreichen privaten Verkehrsbetrieben in ihrem gesamtwirtschaftlichen Wert gemindert, wenn auch nicht kompensiert werden. In der Öffentlichkeit werden zwei Zielsetzungen des Programms diskutiert: die Sanierung der Deutschen Bundesbahn und die Entlastung des Fernstraßennetzes.

Diese Zielsetzungen wird jeder Nationalökonom und jeder Verkehrswissenschaftler voll und ganz unterstützen. Sie sind nun aber nicht neu in der deutschen Verkehrspolitik. Versuche, das Straßennetz zu entlasten, indem man die Zahl der Lastkraftwagen verringert, wurden bereits vor Jahren diskutiert, wenn auch nicht in die Tat umgesetzt. Und an Plänen zur Sanierung der Bahn hat es in den vergangenen 15 Jahren ebenfalls nicht gemangelt. Neu könnten also die Mittel sein, mit denen der Staat diese Ziele erreichen will. Doch auch die vorgeschlagenen Maßnahmen sind keineswegs neuartiges Gedanken- gut der Verkehrspolitik. Wenn die *Zielsetzungen* unterstützt werden, muß sich die Beurteilung des Verkehrspolitischen Programms vor allem auf die *Mittelwahl* erstrecken. Hier zeigt sich nun — wie in der gesamten Verkehrspolitik — wiederum ein Ziel-Mittel-Konflikt. Die vorgesehenen Maßnahmen setzen nicht an den Ursachen, sondern an den Symptomen an. Sie lassen wesentliche staatliche Eingriffe, die den Wettbewerb hemmen und zu Verzerrungen in der Kosten- und Leistungsstruktur führen, bestehen, sehen diese nahezu als Daten an. Darum sind die vorgeschlagenen Mittel in ihrer Grundstruktur und in ihren Wirkungen lediglich als partiell zu klassifizieren. Es besteht ferner die Gefahr, daß die dirigistischen Ansätze, die in der Verkehrspolitik bislang schon zu verzeichnen waren, wesentlich verstärkt werden. Und es hat den Anschein, als ob der Leistungswettbewerb im Verkehr in bedeutenden Bereichen und auf zahlreichen Märkten nahezu ausgeschaltet wird.

Die Behinderung bzw. die Beseitigung des Leistungswettbewerbs, verbunden mit einer administrativen Zuweisung der Transporte an bestimmte Verkehrsträger, muß der Ansatz aller gesamtwirtschaftlichen Kritik am Verkehrspolitischen Programm sein. Der Verkehrssektor kann seine Funktionen im volkswirtschaftlichen Leistungsprozeß nur wahrnehmen, sofern er eine natürliche Elastizität aufweist, die dahin geht, sein Leistungspotential durch Realisierung technischer und ökonomischer Fortschritte an die Verkehrsbedürfnisse der Gesamtwirtschaft anzupassen. Während der Wettbewerb diesen Prozeß beschleunigt, können staatliche Verkehrslenkungsmaßnahmen, die einer natürlichen Arbeitsteilung nicht entsprechen, sich hemmend auf die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems auswirken. Bei einer Beurteilung des Programms müssen neben den kurzfristig erwarteten Effekten der Maßnahmen auch ihre grundsätzlichen

Auswirkungen auf die Struktur und die langfristige Funktionsfähigkeit des Verkehrswesens gesehen werden. Es zeigt sich dabei, daß *gesamtwirtschaftlich* und *langfristig* betrachtet die Maßnahmen unbefriedigend sind.

Zunächst wird deutlich, daß sowohl bei Verkehrspolitikern wie auch Verkehrswirtschaftlern der Wettbewerb zu sehr einseitig als *Preiswettbewerb* interpretiert wird. Die schwierige wirtschaftliche Situation der Deutschen Bundesbahn als Kern und Anstoß für das Verkehrspolitische Programm ist nicht darauf zurückzuführen, daß sie in den vergangenen Jahren die Instrumente sowohl eines Qualitäts- wie auch des Preiswettbewerbs nicht ausreichend eingesetzt hat. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Ausnahmetarife der Bahn liegt unter den Frachtsätzen des Güterfernverkehrs; und trotzdem laufen wesentliche Teile des entsprechenden Verkehrsaufkommens über die Straße. Dies resultiert aus den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandlungen, die dazu geführt haben, daß die verladende Wirtschaft die Qualitätsvorteile des Lastkraftwagens so hoch einschätzt, daß die Frachtdifferenz überkompensiert wird.

Diese Aussage soll nicht dahingehend interpretiert werden, als habe die Bundesbahn es in den vergangenen Jahren, insbesondere seit 1961, an den notwendigen Qualitätsverbesserungen ihres Angebotes fehlen lassen. Im Gegenteil, gerade im Eisenbahnbereich zeigen sich außerordentlich starke Bemühungen, den technischen Fortschritt als Aktionsparameter im Qualitätswettbewerb einzusetzen. Die gesamtwirtschaftlichen Strukturwandlungen tendieren jedoch dahin, für einen beträchtlichen Teil der Transporte Qualitätsanforderungen zu stellen, die die Bahn aufgrund ihrer arteigenen technisch-ökonomischen Struktur nicht erfüllen kann. Es werden also aufgrund von Datenänderungen, die für den Verkehrsbereich externer Natur sind, Substitutionsprozesse im Verkehrssystem angeregt. Die Folge davon ist, daß sich die Zuwachsraten des Verkehrsaufkommens bei der Bahn im Vergleich zu den konkurrierenden Verkehrsleistungsanbietern verringern, daß sich die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten ungünstig entwickelt. Derartige Substitutionsprozesse sind in allen Wirtschaftsbereichen erkennbar. Sie werden beschleunigt durch einen intensiven *Qualitätswettbewerb* der betroffenen Wirtschaftszweige und führen letztlich zu Strukturwandlungen.

Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung sieht, wenn man es an den vorgeschlagenen Maßnahmen beurteilt, nur die unausgenutzten Kapazitäten der Schiene auf der einen und die Zunahme des Lastkraftwagenverkehrs und damit eine mögliche stärkere Belastung des Fernstraßennetzes auf der anderen Seite. Zwar enthält das Maßnahmenbündel auch Vorschläge für eine Anpassung des Unternehmens Deutsche Bundesbahn an neue betriebliche Verhaltensweisen. Es fehlen aber Hinweise darauf, wie die dringend erforderlichen Strukturwandlungen im Bereich der Bahn herbeigeführt werden können. Will man diese Struktur Anpassungen fördern und erleichtern, dann ist eine unabdingbare Voraussetzung, daß der Bahn eine klare Zielsetzung für ihre Unternehmenspolitik gegeben wird. Hieran mangelt es nun in der gleichen Weise wie in der gesamten deutschen Verkehrspolitik. Auch die Bundesbahnpolitik hat eine derartige Vielfalt von sich teilweise gegenseitig ausschließenden Aufgaben und Funktionen zu berücksichtigen, daß die Entfaltung einer leistungsstarken Wettbewerbsposition unter Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit gegenwärtig ausgeschlossen ist.

Der Staat hat seit Jahrzehnten versucht, sein Schienenunternehmen nach dem Verlust der Monopolstellung im Landtransport vor möglicher Konkurrenz zu sichern. Bereits in den 30-er Jahren wurde dem Güterkraftverkehr, insbesondere dem Fernverkehr, eine art-

eigene Tarifbildung sowie eine freie Kapazitätsentfaltung verwehrt. Gegenwärtig bildet das strenge Kontingentierungssystem im gewerblichen Güterfernverkehr, auch wenn es vom Gewerbe selbst nicht als eine Belastung empfunden wird, einen Hauptkritikpunkt an der staatlichen Ordnungspolitik im Verkehr. Durch die auf globalen und objektiven Kriterien beruhende Marktzugangsbeschränkung wird der Leistungswettbewerb beträchtlich eingeschränkt. Dieser Eingriff gewinnt eine zusätzliche Bedeutung, sofern der Werkfernverkehr speziellen Belastungen unterworfen wird. Das Verkehrspolitische Programm hält am Gedanken einer begrenzten globalen Kontingentierung fest; die Zahl der erteilten Genehmigungen soll darüber hinaus sogar noch eingeschränkt werden, um die Verkehrsumlenkung auf die Schiene zu beschleunigen. Der Werkfernverkehr soll einer leistungsabhängigen und progressiv gestaffelten Zusatzsteuer unterworfen werden. Die Begründung für diese Maßnahme lautet: Würde der Werkfernverkehr von Sonderauflagen befreit, so wäre damit zu rechnen, daß seine Kapazitäten und sein Transportvolumen stiegen. Diese Aktivität würde sich in erster Linie in Verkehrsverlusten beim gewerblichen Güterfernverkehr widerspiegeln. Da anzunehmen sei, daß als Folge der gewerbliche Güterfernverkehr seine Wettbewerbsmaßnahmen gegenüber der Eisenbahn verstärken wird, um einen Ausgleich zu finden, müsse der Werkfernverkehr bei seiner Leistungserstellung künstlich verteuert werden.

Gesamtwirtschaftlich gesehen bedeutet eine Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs, daß die Wirtschaft komparative Qualitäts- und Kostenvorteile entweder nicht oder nur in sehr verringertem Maße ausnutzen kann. Die Fahrzeuggrößen, die Struktur des Ladungsaufkommens, die durchschnittlichen branchenindividuellen Transportweiten und die zahlreichen Nebenleistungen zeigen im Vergleich zum Angebot der gewerblichen Verkehrsunternehmen, daß hier tatsächlich eine Substitutionslücke besteht, in die der Werkfernverkehr hineingestoßen ist. Die durchaus erkennbaren aktuellen und bei einer völligen Entlastung von Sonderabgaben zu erwartenden Überziehungen im Umfang des Werkfernverkehrs rechtfertigen nicht derart scharfe staatliche globale Eingriffe in die einzelwirtschaftlichen Leistungsprozesse.

In diesem Zusammenhang ist auch die neue Zusatzbesteuerung des gewerblichen Güterfernverkehrs zu erwähnen. Sie wird kaum mit ordnungspolitischen, sondern vielmehr mit rechtlichen Überlegungen begründet, um die Verfassungsmäßigkeit der Sonderbesteuerung des Werkfernverkehrs zu sichern. Aus ökonomischer Sicht ist diese ergänzende Belastung sinnlos, sofern nicht eine Uminterpretation und eine materielle Umgestaltung erfolgen. Ob diese Zusatzsteuer das Tarifgefälle *wirksam* zur Schiene hin erhöht und damit zu einer Transportverlagerung führt, muß bezweifelt werden. Dem Preis als Entscheidungsparameter wird hier eine zu große Bedeutung beigemessen; die Qualitätsaspekte des Wettbewerbs werden unterschätzt. Aufgrund zahlreicher Erfahrungen auf einzelnen Verkehrsmärkten kann damit gerechnet werden, daß diese neuen Kosten entweder im Preis weitergegeben und von der verladenden Wirtschaft bis an den Endverbraucher überwältigt werden, sofern eine nur geringe Preisempfindlichkeit vorliegt, oder aber der gewerbliche Güterfernverkehr fängt die Kostenerhöhung zu Lasten seiner Gewinnspanne auf. Beide skizzierten Wirkungen haben den Effekt einer gesamtwirtschaftlichen Kostenbelastung, obwohl es die Zielsetzung einer gesteuerten Wettbewerbsordnung ist, die volkswirtschaftlichen Kosten zu minimieren.

Die im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung weiterhin vorgesehenen *Verkehrsverbote* für den Straßengüterverkehr stellen den schärfsten administrativen Eingriff

in den Wettbewerb und in die Grundlagen einer leistungs- und kostenbezogenen Arbeitsteilung in der Verkehrswirtschaft dar. Über die möglichen und die wahrscheinlichen Auswirkungen ist bereits so viel gesagt worden, daß auf einen anderen Aspekt dieses Problems hingewiesen werden soll. Es wurde bislang die nur kurzfristige Betrachtungsweise bei der Konzeption zahlreicher verkehrspolitischer Maßnahmen angesprochen, die dazu führt, daß eine langfristige Stabilität und Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems immer wieder vermißt werden. Es ist zu fragen, was nach dem Ablauf der Zeit der Verkehrsverbote sein wird.

Die Hoffnung, daß die Mehrzahl der zur Bahn zwangsweise verlagerten Transporte hier verbleibt, kann ökonomisch nicht begründet werden. Da das Verkehrspolitische Programm vorwiegend eine neue Arbeitsteilung im Verkehr durch künstliche Kostenerhöhungen und Verkehrsverbote erreichen will, muß zunächst davon ausgegangen werden, daß sich nach vier Jahren eine entgegengesetzte Transportverlagerung ergibt. Dieser Fall würde nur dann nicht eintreten, wenn in diesem Zeitraum gesamtwirtschaftliche Strukturwandlungen dergestalt eintreten, daß neue Standorte und veränderte Produktionsverfahren realisiert werden. Da dies in der kurzen Zeitspanne nicht eintreten wird und die Bundesbahn aufgrund ihrer technisch-ökonomischen Struktur den Qualitätsstandard des Straßenverkehrs nur bei einem Teil der relevanten Verkehre erreichen kann, muß mit einer Rückverlagerung eines Teils dieser Transporte gerechnet werden. Da das Verkehrspolitische Programm in seinem Kern lediglich die Erscheinungsformen und nicht die Ursachen der gegenwärtigen Krise nennt und lediglich partiell und kurzfristig orientierte Maßnahmen vorsieht, wird sich die gleiche ökonomische Problematik der gegenwärtigen Situation wieder nach Ablauf der Zeit der Verkehrsverbote ergeben. Hat die Bundesbahn inzwischen Erweiterungsinvestitionen vorgenommen, um den durch die Verkehrsverbote auf sie zugekommenen Verkehr abzuwickeln, so verschärft sich das Problem der Überkapazitäten. Es besteht dann die Gefahr, daß neue Eingriffe in den Wettbewerbsmechanismus vorgenommen werden. Der gesamtwirtschaftliche Effekt der Verkehrsverbote würde dann nahezu ausschließlich in volkswirtschaftlichen Kosten bestehen, die durch die erforderlichen Anpassungen der verladenden Wirtschaft, die höheren Transportkosten und die langfristig nicht genutzten Kapazitäten der Schiene errechnet werden.

Aber auch ein möglicher *Entlastungseffekt* des Straßennetzes durch eine Verringerung der verkehrenden Lastkraftwagen könnte volkswirtschaftliche Kostenersparnisse bringen. Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob die erstrebten Wirkungen überhaupt eintreten können. Der Nahverkehr wird im Verkehrspolitischen Programm nicht berührt, obwohl er in sehr starkem Maße auch auf den Fernstraßen verkehrt. Ebenfalls ausgeklammert wird der individuelle Personenverkehr. Diese »Löcher« im Programm mögen zwar aus verkehrstechnischer Sicht zu bedauern sein; eine ökonomische Würdigung zeigt, daß straffere Regulierungen des Güternahverkehrs zu weiteren Verzerrungen in der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsteilung, zu volkswirtschaftlichen Kostenerhöhungen und Hemmnissen in der wirtschaftlichen Entwicklung führen. Eine Beschränkung des individuellen Personenkraftwagenverkehrs mit Hilfe dirigistischer Zulassungsbeschränkungen und administrativer Verkehrsverbote würde nicht nur einen marktwirtschaftlichen Schönheitsfehler darstellen, nämlich die Aufhebung der sog. Konsumentenouveränität. Wesentlicher erscheint die Tatsache, daß die Kraftfahrzeugindustrie einen der zentralen Wachstumsbereiche der Gesamtwirtschaft repräsentiert. Nur geringfügige exogene Störungen führen hier zu negativen Wachstumseffekten, die sich in einer Vielzahl von Wirtschaftszweigen wider-

spiegeln. Ein solcher Eingriff in den gesamtwirtschaftlichen Leistungsprozeß würde bedeuten, daß aufgrund verkehrspolitischer Aktionen die wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft gefährdet wird.

Daß die vorgesehenen Verkehrsverbote zu einer Massierung des Nahverkehrs in Form des Zu- und Ablaufverkehrs bei den Bahnhöfen und Verladestellen führen und daß hierdurch die Verkehrsverhältnisse in den Ballungszentren weiter verschärft werden, sei nur am Rande erwähnt.

Zusammenfassend seien die zentralen Gesichtspunkte noch einmal herausgestellt.

(1) Es wurde hervorgehoben, daß es der deutschen Verkehrspolitik an einer klaren Zielvorstellung fehlt, daß der Verkehrsbereich zur Durchsetzung einer Vielzahl von staatspolitischen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen herangezogen wird, obwohl sehr deutlich Zielkonflikte erkennbar sind. Die klarere Abgrenzung bildet jedoch im Hinblick auf praktische Maßnahmen der Ordnungs- und Strukturpolitik im Verkehr eine auch für die Verkehrspolitik recht schwierige Aufgabe. Es ist zunächst eine Frage der Konzeption und dann die der politischen Durchsetzbarkeit.

(2) Nicht der Wettbewerb in der Verkehrswirtschaft hat versagt, sondern die mangelnde Bereitschaft der Verkehrspolitik, den Wettbewerb überhaupt *funktionsfähig* wirken zu lassen. Sowohl im Bereich der Deutschen Bundesbahn wie beim gewerblichen Straßengüterfernverkehr sind äußerst starke Eingriffe des Staates in den Preis- und vor allem in den Leistungswettbewerb bestehen geblieben. Bei der Bundesbahn fehlt eine eindeutige Aufgabenstellung für ihr unternehmerisches Handeln. Es wird nicht deutlich unterschieden zwischen kommerziell zu betreibenden Geschäftszweigen, die dann voll der Intensität des Wettbewerbs auszusetzen sind, und politisch als notwendig erachteten Sonderdiensten. Im gewerblichen Güterfernverkehr hemmt eine allen ökonomischen Erfordernissen widersprechende straffe Kontingentierung der Zahl der Fahrzeuge aufgrund objektiver und globaler Daten den Leistungswettbewerb. — Das Verkehrspolitische Programm hält grundsätzlich an dieser Situation fest.

(3) Unverkennbar sind im Verkehrssektor Bemühungen, einmal errungene oder zugewiesene Verkehrsanteile zu halten, obgleich sich ändernde gesamtwirtschaftliche Daten und hierdurch hervorgerufene Wandlungen in der Qualität der Verkehrsbedürfnisse ebenfalls in der Verkehrswirtschaft — u. U. schmerzhaft — Strukturänderungen hervorrufen müßten. Diese Strukturwandlungen treffen neben der Binnenschifffahrt in erster Linie die Bundesbahn. Das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung versucht, mit intensiven Interventionen diesen ökonomisch notwendigen Strukturwandlungen entgegenzutreten.

(4) Eine Gesundung des Verkehrssektors ist nur möglich, sofern neben der konkreten Aufgabenstellung für die Bundesbahn, dem weitestgehenden Abbau der Leistungen, zu denen ein Schienenunternehmen aufgrund seiner technisch-ökonomischen Struktur im Wettbewerb nicht befähigt ist, auch alle jene zum Schutz der Bahn oder anderer Verkehrsbereiche gewissermaßen konservierend wirkenden Wettbewerbsbeschränkungen zumindest schrittweise aufgehoben werden. Das Verkehrspolitische Programm geht diesen Gedankengängen nicht nach.

(5) Das Verkehrspolitische Programm tendiert bei einer Realisierung der in ihm enthaltenen Vorschläge dazu, dem Verkehr innerhalb der Gesamtwirtschaft eine Eigendynamik zu injizieren, die seine *langfristige* Funktionsfähigkeit hemmt. Durch dirigistische Ver-

kehrslenkungsmaßnahmen und steuerliche Sonderbelastungen wird die volkswirtschaftliche Arbeitsteilung erschwert und der Transportkostenblock erhöht, obwohl bereits in der Gegenwart abzusehen ist, daß sich die gleichen Probleme wie heute in einigen Jahren erneut stellen werden.

(6) Der Leistungswettbewerb seit 1961 hat dazu geführt, daß im Verkehrswesen bei allen Verkehrsträgern der technische Fortschritt in sehr starkem Maße ökonomisch nutzbar gemacht worden ist. Es besteht die Gefahr, daß die Maßnahmen des Verkehrspolitischen Programms diese Erfolge entwerten, so daß ein gesamtwirtschaftlicher Verlust eintritt.

Die Funktion des Wettbewerbs besteht auch darin, eine Selektionsfunktion auszuüben, also Anbieter aus dem Markt zu verdrängen, die ihrer Struktur und ihren Kostenverhältnissen nach diesem Wettbewerb nicht standhalten können. Es muß daher in allen Bereichen des Verkehrs grundsätzlich ein Ausscheiden aus dem Angebot möglich sein. Auf der anderen Seite hat der Wettbewerb jedoch auch die Aufgabe, jenen leistungsfähigen Anbietern nicht nur die Erwirtschaftung der Kosten, sondern auch einer mit anderen Wirtschaftszweigen vergleichbaren Gewinnspanne zu ermöglichen. Aus diesem Grunde müssen dem Wettbewerb in einer gesteuerten marktwirtschaftlichen Ordnung durch die Verkehrspolitik gewisse Stabilisatoren zugeordnet werden. Das Verkehrswirtschaftliche Programm läßt diesen Fragenkreis ebenfalls außer Betracht.

(7) Die schwierigen Verkehrsverhältnisse in den Ballungszentren und im Fernstraßenbereich können durch kombinierte preispolitische und straßenbaufinanzierungstechnische Überlegungen ohne negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen gemildert werden. Die Frage der Verwendung der vom Kraftverkehr aufgebrachten Steuern und die der Schaffung von Ausgabenprioritäten verlangen eine neue, gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Betrachtungsweise.

(8) Von der Öffentlichkeit ist im Zusammenhang mit den Vorstellungen des Verkehrspolitischen Programms gelegentlich von einem Versagen der Verkehrswissenschaft in den vergangenen Jahren gesprochen worden. Es sollte jedoch mit allem Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß die Verkehrswissenschaft eine Vielzahl von Forschungsergebnissen zu den Problemen vorgelegt hat, die jetzt im Verkehrspolitischen Programm angesprochen werden. Allerdings haben die erarbeiteten Vorschläge durchweg ein völlig andersartiges Bild gehabt.

## Funktionswandel von Hafenstädten — dargestellt am Beispiel Hamburg\*)

VON DR. ECKHARDT SPREEN, HAMBURG

### I. Funktionswandlungen und wirtschaftliche Entwicklung

#### 1. Funktionswandlungen in der Gesamtwirtschaft

Die wirtschaftliche Entwicklung Europas ist in den letzten 20 Jahren durch einen beispiellosen Wachstumsprozeß gekennzeichnet. Allen Stagnationsaposteln zum Trotz durchliefen die meisten Volkswirtschaften Kontinentaleuropas in der Nachkriegsära eine Entwicklung, die mit dem Schlagwort »das europäische Wirtschaftswunder« gekennzeichnet werden könnte. Dieser Fortschritt in den Gesamtwirtschaften heißt nicht Gleichschritt der Wirtschaftsteile.

Änderungen im Nachfrageverhalten, Verschiebungen im Bereich des Angebots an Produktionsfaktoren und von der Forschung entwickelte Verbesserungen der Produktionstechnik müssen ihren Niederschlag vielmehr in Wandlungen der Produktionsstrukturen finden, wenn eine optimale Allokation der Ressourcen und eine rasche Expansion der Produktion erreicht werden sollen. Verschiebungen der Wirtschaftstätigkeit zwischen den Produktionssektoren und Wirtschaftsregionen sind nicht die unerwünschten Auswirkungen des Entwicklungsprozesses, sondern häufig die Voraussetzung für ein rasches Wirtschaftswachstum. Der mit den Strukturwandlungen verbundene permanente Funktionswandel der Produktionsbereiche und der Wirtschaftsregionen ist das Gebot der Stunde in einer expansiven Wirtschaft. Nicht Gleichschritt als Stabilität, sondern Stabilität durch Funktionswandel sprechen von einem produktivitätsorientierten Strukturverhalten. Von der Wirtschaft muß deshalb gefordert werden, durch eine ausreichende »Bereitschaft zum Strukturwandel« (Sachverständigenrat), durch eine hohe Strukturflexibilität die Verteilung der Produktion auf Branchen und auf Wirtschaftsräume den sich wandelnden Erfordernissen und Möglichkeiten anzupassen.

#### 2. Funktionswandlungen in Hafenstädten

Der Zwang zur Umstellung, zum Wandel der wirtschaftlichen Funktionen stellt sich in allen Bereichen der Wirtschaft. Auch die großen europäischen Hafenstädte können diesen Wandlungsprozeß nicht unterlaufen; in einer scharfen Wettbewerbssituation sind sie vielmehr gezwungen, dem wachstumsbedingten Wandel durch eine flexible Hafenpolitik vorzugreifen oder doch wenigstens zu entsprechen.

\*) Vom 4.—11. Mai 1967 fand in Hamburg ein von der AIESEC (Association Internationale des Etudiants en Sciences Economiques et Commerciales) veranstaltetes Hafenseminar statt. In einem umfassenden Programm wurden die seewirtschaftlichen Probleme der großen Häfen der EWG (Hamburg — Le Havre — Range) diskutiert. Die vorliegende Ausarbeitung enthält die leicht überarbeitete Fassung eines Referats, das der Verfasser im Rahmen dieser Vortragsreihe gehalten hat.

Der Funktionswandel der Hafenwirtschaft ergibt sich zunächst aus rein hafenwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen. Verbesserte Umschlagstechniken und Änderungen der Schiffgrößen müssen durch eine Umgewichtung der Hafenfunktionen sanktioniert werden.

Diese partiellen, hafenwirtschaftlichen Aspekte sind durch globale, gesamtwirtschaftliche, ja sogar weltwirtschaftliche Gesichtspunkte zu ergänzen. Die Hafenwirtschaft ist kein autonomer Wirtschaftsbereich. Sie steht vielmehr in enger Beziehung zu zahlreichen Dienstleistungssektoren wie z. B. zum Groß- und Außenhandel, zu Banken und Versicherungen. Besonders aber die Bindungen der Hafenwirtschaft an die industrielle Entwicklung des Hinterlandes einerseits und die Abhängigkeiten von weltweiten Produktionsentwicklungen, Produktionsverlagerungen und Austauschbeziehungen andererseits zwingen zu einer umfassenden Entwicklungskonzeption der Hafenstädte.

Der weltweite Rahmen, auf den sich die Funktionen einer Hafenstadt beziehen, erfordert in Hafenstädten eine Aufgeschlossenheit gegenüber Struktur- und Funktionswandlungen, die über das übliche Maß in anderen Wirtschaftsregionen weit hinausreicht.

Die notwendigen Funktionswandlungen bestimmen das Bild einer zukunftsgerichteten Wirtschaftspolitik, sie spiegeln sich aber auch in den historischen Änderungen der Hafenwirtschaft. Aus diesem Grunde wird zunächst ein historischer Abriss der Funktionswandlungen innerhalb der Wirtschaft der Hafenstadt Hamburg vorangestellt. Daran anschließend sollen die eingetretenen und auch die zu erstrebenden Änderungen im Hinblick auf ihren Produktivitätsbeitrag kritisch beurteilt werden.

## II. Die Entwicklung der Hamburger Wirtschaft

Die Analyse der historischen Funktionswandlungen der Hamburger Wirtschaft läßt zwei typische Entwicklungsphasen hervortreten:

- Bis zum Beginn unseres Jahrhunderts war Hamburg weitgehend nur Hafenstadt.
- Seit der Jahrhundertwende ist eine multiple Strukturentwicklung zu beobachten: Aus der Hafenstadt wurde ein Industrie- und Dienstleistungszentrum, das einen bedeutenden Hafen beherbergt.

### 1. Unizentrische Entwicklung zur Hafenstadt von Weltrang

Hamburgs Aufstieg zur Weltstadt ist ohne den Hamburger Hafen nicht denkbar. Eine erste wirtschaftliche Blüte erlebte die Hafenstadt bereits in der Hansezeit. Handelsbeziehungen nach Skandinavien, den Handelsplätzen an der Nordsee und dem deutschen Hinterland wurden schon damals systematisch ausgebaut. Als Stapel- und Umschlagsplatz im Handel der Ostseehäfen mit ihren Handelsniederlassungen an der Nordsee erlangt Hamburg schon im ausgehenden Mittelalter besondere Bedeutung. Mit dem Hafen wuchs auch das Dienstleistungsgewerbe. Bereits 1558 wurde in der Hansestadt eine Börse gegründet. Die erste Hamburger Bank eröffnete ihre Tore als internationales Kreditinstitut 1619, versicherungsrechtliche Regelungen wurden 1624 zum ersten Mal vom Rat der Stadt dekretiert.

Neben die Handels-, Lager- und Speditionsfunktion trat eine — wenn auch nicht sehr bedeutende — Produktionsfunktion der Hamburger Wirtschaft. Kleine Schiffswerften und Schiffausrüster hatten schon sehr früh ihre Produktionsstätten in Hafengebieten. Im Handel erworbene Kenntnisse über die Marktverhältnisse in den Kristallisationspunkten der europäischen Wirtschaft führten auch zum Aufbau einer eigenen Produktionsbasis.

Die Wirtschaftsstruktur Hamburgs präsentierte sich also schon zu Beginn der Neuzeit als Mischung jener Funktionen, die später Hamburgs Aufstieg zum »Tor der Welt« bestimmen sollten. Hafenumschlag und hafengebundene Produktionen, ein auf den bedeutendsten internationalen Märkten engagierter Handel, das Lager- und Speditions-gewerbe sowie schiffahrtsabhängige Banken und Versicherungen sind seit jener Zeit in Hamburg zu Hause. Die Hamburger Wirtschaft gründet sich folglich seit Jahrhunderten auf eine vielschichtige Struktur.

Mit der Gründung großer Kolonialreiche verlagert sich die Handelstätigkeit aus dem Ostseeraum nach Westen. Ziele der Seeschifffahrt werden die amerikanischen Kolonien, der indische Subkontinent und später auch Afrika. Durch diese Verlagerung der Handelsströme gewinnt Hamburg als Nordseehafen entscheidende Standortvorteile gegenüber den an der Ostsee gelegenen alten, ehemals dominierenden Hansestädten. Hamburg entwickelt sich zur wichtigsten deutschen Hafen- und Handelsstadt; eine Stellung, die es bis heute immer weiter ausbauen konnte.

Als Grundlage für die Entwicklung Hamburgs vom deutschen Hafen- und Handelszentrum zur Weltstadt kann die Einführung der Dampfschifffahrt im letzten Jahrhundert angesehen werden. Im 19. Jahrhundert wuchs Hamburg zu einem der Kristallisationskerne des Welthandels heran. Ein großer Teil des deutschen Überseehandels wird über Hamburg abgewickelt. Mit der Expansion des Außenhandels wächst auch das schiffahrtsabhängige Bank- und Versicherungsgewerbe. Ohne den intensiven Handelsverkehr Hamburgs mit der »Neuen Welt«, ohne die Verkehrsbeziehungen nach Ostasien, Australien und Afrika wäre die Eingliederung der deutschen Wirtschaft in die Weltwirtschaft und in den Weltverkehr, die sich in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts vollzog, kaum denkbar gewesen.

Bedeutsam für die weitere Entwicklung der Stadt ist dann die Eingliederung Hamburgs in das deutsche Zollgebiet, bei der ein großer Teil des Hafens als Freihafen außerhalb der Zollgrenzen bleibt. Hier können ausländische Waren zollfrei eingeführt, gelagert und für den Export weiterverarbeitet werden. Dieses weiträumige Freihafengebiet bietet durch einen fortwährenden Ausbau der Verkehrsbeziehungen im Seeverkehr, durch eine rasch fortschreitende Erschließung des Hinterlandes und durch die erwähnten Zollvergünstigungen nicht nur Vorteile für die Seeschifffahrt; aus dem Zusammenwirken dieser Standortfaktoren entwickelt sich vielmehr in diesem Raum das Kerngebiet der Hamburger Industrie. In diesem Industriekern — im Freihafen — produzieren zunächst die Hamburger Werften und die ihnen komplementär zugeordneten Zulieferindustrien. Die Schiffbauindustrie mit ihren Zulieferbetrieben entwickelt sich als Schwerpunkt des deutschen Schiffbaus zum lebenswichtigsten Industriezweig Hamburgs.

Bei aller Vielfalt der ausgeübten Funktionen konnte die Hamburger Wirtschaft im ausgehenden letzten Jahrhundert noch als Hafenvirtschaft angesprochen werden. Zwar gab es ein hafenumabhängiges Gewerbe zur Selbstversorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen; der Schwerpunkt, die alles überlagernde und damit die bestimmende Kraft ging aber vom Hafen aus: trotz hafenumabhängiger Produktions- und

Dienstleistungsfunktionen war Hamburg im ausgehenden 19. Jahrhundert eine reine Hafenstadt. »Die wirtschaftliche Aktivität im Hamburger Raum kann zum überwiegenden Teil historisch auf den Hafen zurückgeführt werden, und zwar sowohl im produzierenden Sektor als auch im Dienstleistungsbereich.«<sup>1)</sup>

## *2. Multizentrische Strukturentwicklung zum Hafen-, Industrie- und Dienstleistungszentrum*

Die Bindung der Hamburger Wirtschaft an den Hafen hat sich seit der Jahrhundertwende immer mehr gelöst. Die verschiedenen Wirtschaftsbereiche haben selbständige Funktionen übernommen; weite Bereiche des Produktions- und Dienstleistungssektors sind nicht mehr als Teile der Hafenwirtschaft untergeordnet, sie stehen vielmehr gleichberechtigt neben der Hafenwirtschaft. Mit diesem grundlegenden Strukturwandel wurden die wirtschaftlichen Funktionen der Hansestadt auf völlig neue Aufgaben bezogen. Die aufgezeigte Funktionszerlegung hat dabei die Wirtschaftskraft der Stadt nicht geschwächt; sie zeugt vielmehr von einer Strukturflexibilität, die eine Ausschöpfung von Wachstumsmöglichkeiten durch Anpassung an einen sich wandelnden ökonomischen Horizont ermöglichte. Die Diversifizierung der Hamburger Wirtschaftsstruktur konnte sich so zum Segen der ganzen Stadt auswirken. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung liegt in Hamburg heute weit über dem Bundesdurchschnitt; seine Höhe wird in keinem anderen Bundesland auch nur annähernd erreicht.

Die ausgeprägte Differenzierung der Hamburger Wirtschaft führt zu einer relativ geringen Konjunkturanfälligkeit. Der in jüngster Zeit zu beobachtende Rückgang der Wirtschaftstätigkeit ist in Hamburg deshalb schwächer als in anderen Bundesländern. Diese stabilisierenden Wirkungen gehen aber im wesentlichen von Industriezweigen aus, die in normalen Wirtschaftslagen nur noch unterdurchschnittlich stark expandieren. Die auf die Produktionsdifferenzierung gegründete Konjunkturstabilität spiegelt sich deshalb auch in unterdurchschnittlichen Entwicklungsraten in der Hochkonjunktur.

Damit ist in großen Zügen ein Bild von der Entwicklung der wirtschaftlichen Funktionen in der Hafenstadt Hamburg aufgezeigt: Der Hafen ist der Kristallisationspunkt der gesamten Hamburger Wirtschaft. Dieser Handels- und Umschlagsplatz wurde schon frühzeitig durch hafenabhängige Dienstleistungs- und Produktionsbereiche ergänzt. Auf der Basis dieser Hafenwirtschaft entwickelte sich Hamburg zu einem führenden europäischen Hafen. Aus der Hafenwirtschaft wuchsen im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß binnenwirtschaftlich orientierte Produktions- und Dienstleistungsbereiche heraus. Hamburg beherbergt deshalb heute nicht nur den größten Hafen der BRD, es ist gleichzeitig die größte Industriestadt und die Stadt mit den meisten Beschäftigten im Dienstleistungsbereich im Bundesgebiet.

Der Funktionswandel der Hamburger Wirtschaft kann als ein entscheidender Motor für die Entwicklung der Hansestadt angesehen werden. In den folgenden Ausführungen soll er in seinen Auswirkungen auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche umrissen werden, wobei die strukturellen Wandlungen in der Hafenwirtschaft schwerpunktmäßig herausgestellt werden.

<sup>1)</sup> Bericht über die Lage und Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens, Hrsg.: Freie und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1967, S. 5.

### III. Niveau- und Strukturwandlungen im Hafenumschlag

Mit der steigenden Produktion im Binnenland und der raschen Expansion des Welthandels hat sich auch das Umschlagsvolumen des Hamburger Hafens ständig ausgeweitet. Die Umschlagsentwicklung ist somit Ausdruck des Wirtschaftswachstums bei zunehmender Verflechtung oder Integration der Weltwirtschaft. Volkswirtschaftliche und weltwirtschaftliche Entwicklungen mit ihren Umschichtungen der Produktionsverteilung auf Wirtschaftsbereiche und Wirtschaftsräume bedingen nicht nur Niveaushiftungen, also eine Expansion der Transportmengen, sie haben auch einschneidende Wirkungen auf die Verkehrsstruktur.

#### 1. Ausgangsstruktur zu Beginn unseres Jahrhunderts

Zu Beginn unseres Jahrhunderts bestand eine bizentrische Weltwirtschaft.<sup>2)</sup> Der industriellen Zusammenballung in Europa stand das wirtschaftliche Kraftfeld in Nordamerika gegenüber. Zwischen diesen beiden Produktionskernen wurden schwerpunktmäßig Fertigwaren gehandelt.

Die Arbeitsteilung zwischen den Produktionskernen und den Randzonen der Weltwirtschaft bestand dagegen im wesentlichen im Austausch von Rohstoffen und Agrarprodukten aus den Randgebieten gegen Fertigwaren aus den Kernbereichen der Weltwirtschaft. Durch diese eindeutig gegliederte Struktur der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung waren auch die Funktionen der Seehafenwirtschaft weitgehend festgelegt. Der Versand war bei geringerem Volumen stückgutorientiert, während im Empfang Massengüter mit hohem Umschlagsvolumen dominierten.

#### 2. Änderungen der Ausgangsstruktur

Die zu Beginn dieses Jahrhunderts bestehende weltwirtschaftliche Produktionsstruktur wurde durch die folgenden vier weitgehend »irreversiblen« Prozesse umgeformt:<sup>3)</sup>

- Durch die Industrialisierung der UdSSR, Japans und Rotchinas entstanden neue wirtschaftliche Gravitationsfelder.
- Die wirtschaftliche Emanzipation ehemaliger Kolonialgebiete führt zu Industrialisierungsbestrebungen in zahlreichen Entwicklungsländern.
- Die räumliche Teilintegration Europas in EWG, EFTA und COMECON bedingt eine Verlagerung der Handelsströme in Europa.
- Der rasche technische Fortschritt und Änderungen in der Nachfragestruktur in den alten Industrieländern beeinflussen die Handelsströme in Struktur und Niveau.

Diese sich überlagernden Determinanten der Strukturwandlung im Welthandel haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Hamburger Hafenfunktionen: Die Entwicklung neuer Industriekerne führt zu einer Verlagerung der Handelsströme. Ehemalige Roh-

<sup>2)</sup> Predöhl, A., Außenwirtschaft, Göttingen 1949, S. 82 ff.

<sup>3)</sup> Jürgensen, H., Autarkie und weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, in: Seewirtschaft, hrsg. vom Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe, Hamburg 1966, S. 88 f.

stofflieferanten und Käufer von Fertigprodukten liefern heute selbst Fertigprodukte; m. a. W.: der substitutive Handel wurde auf neue Räume ausgedehnt. Daraus ergibt sich für Reedereien und Außenhändler die Aufgabe, sich neuen Wirtschaftsräumen zuzuwenden. Das Einzugsgebiet der am Stückgutverkehr und -handel orientierten Reedereien und Außenhändler hat sich fortlaufend vergrößert. Der Stückgutverkehr, der bis zur Jahrhundertwende vornehmlich auf Europa und Nordamerika konzentriert war, hat heute ein weltweites Einzugsgebiet.

Erfolgreiche »Stückgutpolitik« setzt mithin einen dynamischen Außenhandel voraus. Vor einigen Jahrzehnten genügten für die Abwicklung des Fertigprodukthandels Handelsvertretungen in wenigen Kristallisationspunkten des Welthandels. Heute dagegen muß der Außenhandel auf allen Märkten der Welt handlungsfähig sein.

Auch die Teilintegrationen in Europa haben zu einer Verlagerung der Verkehrsströme geführt. Integrationsprozesse haben Wirkungen auf drei Ebenen:<sup>4)</sup>

- a) Statische Aufschließungseffekte ergeben sich innerhalb des Integrationsraumes durch Nachfrageverlagerungen und Produktionsanpassungen. Diese Effekte haben eine verkehrserzeugende Funktion innerhalb des Integrationsgebietes.
- b) Statische Aufschließungseffekte ergeben sich zwischen dem Integrationsraum und der übrigen Weltwirtschaft. Sie entstehen, wenn durch den Fortfall der Binnenzölle Güter, die bisher von Drittländern bezogen wurden, jetzt von Partnerländern gekauft werden. Die Abschließungseffekte haben verkehrsvernichtende Wirkungen.
- c) Dynamische Wachstumseffekte ergeben sich aus integrationsbedingten Produktivitätssteigerungen.

Produktivitätssteigerungen erhöhen einerseits die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und damit die Exporttätigkeit; andererseits bewirken sie über die erhöhte Produktion auch eine zunehmende Nachfrage nach Importgütern. Die dynamischen Integrationseffekte wirken also verkehrserzeugend.

Integrationen haben folglich verkehrsvernichtende und verkehrserzeugende Wirkungen. Verkehrserzeugende Wirkungen ergeben sich aus dem Fortfall alter Zollgrenzen, vernichtende Effekte resultieren aus der Errichtung neuer Wirtschaftsgrenzen. In der Realität überlagern sich diese verschiedenen Entwicklungen. Die partiellen Integrationswirkungen können deshalb nicht quantifiziert werden. Trotz der Quantifizierungsproblematik ist der Einfluß von Integrationen auf das Verkehrsniveau und die Verkehrsstruktur aber ein gesicherter Tatbestand.

Die Teilintegration Europas in die Wirtschaftsblöcke der EWG, der EFTA und des COMECON haben auch die Verkehrsfunktionen des Hamburger Hafens beeinflußt:

- a) Innerhalb der EWG nimmt Hamburg aufgrund seiner geographischen Lage eine Randstellung ein. Die handelsablenkenden bzw. verkehrsvernichtenden Wirkungen der EWG treffen die Wirtschaft der Hansestadt deshalb überdurchschnittlich stark. Dagegen gehen die verkehrserzeugenden Integrationswirkungen teilweise an der Hamburger Wirtschaft vorbei. Sie begünstigen die Rheinachse und damit die Rheinmündungshäfen. Unter Abwägung der verschiedenen Integrationswirkungen muß festgestellt werden, daß

<sup>4)</sup> Predöhl, A. u. Jürgensen, H., Europäische Integration, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, S. 380.

die Entwicklungen der Wirtschaftsfunktionen Hamburgs durch die Gründung der EWG zwar weniger begünstigt wurde als das Wachstum in den Rheinmündungshäfen; ohne die Gründung der EWG wäre die Entwicklung in der Hansestadt aber sicherlich wesentlich ungünstiger verlaufen. Die Gründung der EWG hat die Funktionsentwicklung Hamburgs absolut begünstigt, Hamburgs Stellung gegenüber den Rheinmündungshäfen aber relativ verschlechtert.

b) Auch die Integration der EFTA-Staaten hat die Umschlagsentwicklung des Hamburger Hafens gehemmt. Die EFTA-Staaten gehören zum traditionellen Einzugsgebiet Hamburgs. Die integrationsbedingten Handelsablenkungen mußten deshalb gerade den Hamburger Hafen treffen. Der Verkehr mit den EFTA-Staaten wächst zwar, ohne die Blockbildung in Europa würde er aber sicherlich rascher expandieren und auch anders strukturiert sein.

c) Die Auswirkungen des COMECON auf die Verkehrsentwicklung sind nicht nur auf Änderungen im wirtschaftlichen Datenbereich zurückzuführen. Sie resultieren teilweise aus einer politisch motivierten Verkehrlenkung. Gegenüber dem Wirtschaftsraum des COMECON mußte Hamburg deshalb einschneidende Funktionsverluste hinnehmen. Der Verlust des Hinterlandes im Osten muß von der Hamburger Hafenwirtschaft durch eine Funktionsausweitung im Westen ausgeglichen werden. Die hier bestehenden Möglichkeiten sind allerdings gering. Gegenüber seinen Konkurrenten — den Rheinmündungshäfen — muß die Hansestadt in den Konkurrenzgebieten geographische Nachteile durch ein hohes Leistungsangebot überkompensieren. Entsprechende Möglichkeiten dürften aber nur im Stückgutverkehr gegeben sein.

Fassen wir zusammen: Die wirtschaftliche Blockbildung in Europa hat das Verkehrsniveau und die Verkehrsstruktur verändert. Diese Entwicklungen erzwingen Funktionsanpassungen der Hafenstädte, die sich bei erhöhtem Umschlagsniveau in der Regel auf neue Verkehrswege und eine veränderte güterliche Zusammensetzung des Verkehrs einstellen mußten. Die Hamburger Wirtschaft hat im Verlauf dieser Entwicklungen in der Summe keine absoluten Funktionsverluste, gegenüber ihren Konkurrenten aber relative Positionsverschlechterungen hinnehmen müssen.

Als letzten Grund für Änderungen der Welthandelsströme in ihrer Höhe und Struktur haben wir den raschen technischen Fortschritt und Änderungen der Nachfragegewohnheiten in den Industrieländern herausgestellt. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang steigende Mineralölimporte, die sich aus der Motorisierungswelle und der Substitution von kohleerzeugter Energie durch mineralölerzeugte Energie ergeben. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch der Erzverkehr.

Der Mineralölempfang der Rheinmündungshäfen und der deutschen Nordseehäfen hat von 1955 bis 1965 um nahezu 75 Mio t zugenommen. Damit entfällt mehr als die Hälfte des gesamten Empfangswachstums dieser Hafengruppe auf den Mineralöltransport; m. a. W.: die Entwicklung der Mineralöltransporte ist die entscheidende Determinante für das Umschlagswachstum eines Hafens.

Die aus der Zunahme des Mineralöltransports resultierenden Umschlagssteigerungen konnten sich in Hamburg aus zwei Gründen nur unterdurchschnittlich auswirken:

Die neuen Zentren der Mineralölindustrie in der BRD beziehen ihre Grundstoffe über die Wilhelmshavener Pipeline, die Rheinmündungshäfen oder direkt aus dem Mittel-

meerraum. Durch den Pipelinebau verlor Hamburg seine Standortqualifikation für die Mineralölindustrie. Daraus mußte sich — wenn auch kein Rückgang — so doch ein unterdurchschnittliches Wachstum im Erdöltransport ergeben.

Die unterproportionale Entwicklung im Mineralölempfang des Hamburger Hafens ist auch darauf zurückzuführen, daß der Ausbau des seewärtigen Zugangs mit der Entwicklung der Schiffgrößen nicht schritthalten konnte. Die unzureichende Vertiefung der Unterelbe mußte so zu Standortnachteilen des Hamburger Hafens im Massengutverkehr führen.

Mangelnde Standortgunst und unzureichende Zugangsmöglichkeiten für den Massenguttransport haben auch die Möglichkeiten einer Steigerung im Erzumschlag eingeengt. Dagegen haben die Standortgunst und gut ausgebaute Verkehrswege in den Rheinmündungshäfen zu einer Steigerung des Erzverkehrs geführt, die die gesamte Umschlagssteigerung des Hamburger Hafens im Versand und Empfang aller Güter zusammen in der Zeit von 1955—1965 um mehr als 50% übertrifft. Die Standortgunst der Rheinmündungshäfen im Massengutverkehr erklärt also weitgehend das unterdurchschnittliche Wachstum des Hafenumschlags in Hamburg:

Von 1955—1965 nahm der Umschlag der Rheinmündungshäfen um über 80% zu. Dagegen wurde im Hamburger Hafen nur eine Wachstumsrate von weniger als 50% erreicht. Diese Entwicklungsschere beruhte im wesentlichen auf unterschiedlichen Wachstumsraten im Massengutverkehr. Klammern wir nämlich den Massengutverkehr aus der Entwicklungsanalyse aus, so ergeben sich heute noch annähernd gleich große Entwicklungsraten für die Rheinmündungshäfen und den Hamburger Hafen. Die aufgezeigten Entwicklungslinien des Welthandels haben Hamburgs Position als Massenguthafen (relativ) verschlechtert, seine Stellung im Stückgutverkehr aber nur wenig betroffen. Das geringe Zurückbleiben des Stückgutumschlags im Hamburger Hafen ist sicherlich weniger auf Standortnachteile als vielmehr auf die diskriminierenden Wirkungen einer ungleichen Subventionierung des Binnenverkehrs in den Mitgliedsländern der EWG zurückzuführen. Fassen wir zusammen:

- a) Aus den Änderungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung resultieren fortwährende Strukturwandlungen des Verkehrs. Diese betreffen sowohl die räumliche als auch die güterliche Verkehrsverteilung. Das Funktionsgebiet des Außenhandels dehnt sich deshalb aus.
- b) Der Fortfall alter Wirtschaftsgrenzen durch die Teilintegrationen Europas in die Wirtschaftsblöcke EWG, EFTA und COMECON hat den Hamburger Hafen nicht so stark begünstigt wie die Rheinmündungshäfen; die nachteiligen Auswirkungen der neuen Grenzziehungen im Rahmen der Blockbildung Europas treffen die Wirtschaft der Hansestadt dagegen überdurchschnittlich stark.
- c) Das Wachstum im Massengutverkehr bestimmt die Entwicklung im Umschlagsvolumen der europäischen Häfen. Der Hamburger Hafen wurde durch diese Entwicklungen nur wenig begünstigt, da er für die im Massengutverkehr eingesetzten Schiffstypen wenig geeignet ist und zudem im Hamburger Hinterland kein ausreichender Bedarf an Massengütern besteht.
- d) Im Stückgutverkehr wird die Funktionsausdehnung der Hamburger Hafenwirtschaft im wesentlichen nur durch eine ungleiche Subventionierung der Binnenverkehrsträger durch die Mitgliedsländer der EWG gehemmt.

#### IV. Beurteilung der Funktionswandlungen der Hamburger Wirtschaft

##### 1. Problemstellung

Die Datenänderungen im Bereich des Seeverkehrs ermöglichen nur ein unterdurchschnittliches Umschlagswachstum im Hamburger Hafen. Sie scheinen sich also zum Nachteil der Hamburger Hafenwirtschaft auszuwirken. An dieser Stelle ist aber zu fragen, ob die tonnenbezogene Umschlagsentwicklung überhaupt ein Kriterium zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Hafens ist; und zwar aus folgenden zwei Gründen:

- a) Für regionalpolitische Ziele ist nicht die Umschlagsentwicklung, sondern die Wachstumsrate der Wertschöpfung der Hafenwirtschaft von Belang. Diese ist nicht nur abhängig vom Umschlagsniveau, sie wird vielmehr entscheidend durch die Umschlagsstruktur beeinflußt. Hiermit werden mikroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft angesprochen.
- b) Eine Expansion der Hafenwirtschaft ist nicht sinnvoll, wenn sie Produktionsfaktoren in Anspruch nimmt, die in anderen Wirtschaftsbereichen produktiver eingesetzt werden können. Hiermit werden makroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft angesprochen.

Mikroökonomische und makroökonomische Produktivitätskriterien erfordern keine Maximierung des Hafenumschlags, sondern eine Optimierung der Umschlagsentwicklung im Rahmen einer an Produktivitätskriterien orientierten Regionalpolitik.

##### 2. Mikroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft

Die tonnenbezogene Wertschöpfung liegt im Stückgutumschlag weit über der des Massengutumschlags. »Nach Schätzungen von fachmännischer Seite wird beim Umschlag einer Tonne Stückgut mindestens eine dreimal so hohe Wertschöpfung erzielt wie beim Umschlag einer Tonne Massengut. Besonders niedrig ist die Tonnen-Wertschöpfung beim Mineralölumschlag; sie macht nur etwa ein Zwölftel der Wertschöpfung je t Stückgut aus.«<sup>5)</sup> Aus diesen Gründen ist es denkbar, daß sich hohe Massengutumschläge zum Nachteil der Hafenwirtschaft auswirken, wenn sie die Hafenfazilitäten dem Stückgutumschlag und damit einer produktiveren Verwendung entziehen. Diese Feststellung gilt besonders dann, wenn Hafenbecken, Lagerflächen und Verkehrswege zum Hinterland zu den Engpässen für die Expansion der Hafenwirtschaft zählen. Hiermit haben wir die mikroökonomischen Perspektiven der Arbeitsteilung im Hafen angesprochen. Diese erfordern bei knappem Angebot an Produktionsfaktoren eine Verlagerung der Hafenaktivitäten vom Massengutumschlag auf den Stückgutumschlag.

Aus der Sicht der gesamten Hafenwirtschaft müssen die Investitionen im Hamburger Hafen deshalb schwerpunktmäßig der Förderung des Stückgutumschlages dienen. Auf diese Weise wird zwar keine Maximierung, wohl aber eine Optimierung des Hafenum-

<sup>5)</sup> Bericht über die Lage und Entwicklungsaussichten des Hamburger Hafens, a.a.O., S. 11.

schlags erreicht. Hamburger Hafenpolitik muß deshalb im Kern eine »Stückgut«-Politik sein.

Diese Leitlinie einer produktivitätsorientierten Hafenpolitik ist nicht neu; sie tritt uns vielmehr in zahlreichen bereits abgeschlossenen oder in der Durchführung begriffenen Entwicklungsvorhaben entgegen, die auf eine entsprechende Funktionsgestaltung der Hafenwirtschaft abzielen. In diesem Zusammenhang können genannt werden:

- der Bau des »Übersee-Zentrums« als Großanlage zur Verteilung von Export-sammelgut;
- die Förderung des Container-Verkehrs;
- der Ausbau des Roll-on/Roll-off-Verkehrs und
- die Entwicklung und der verstärkte Einsatz weiterer wirtschaftlicher Umschlagsverfahren (z. B. Einheitspaletten, truck to truck-Verkehr etc.).

Die mit diesen Umstellungen verbundenen Investitionen im Infrastrukturbereich des Hafens sind eine *conditio sine qua non*, wenn Hamburg seine Stellung als wichtiger europäischer Umschlagsplatz für Stückgüter erhalten will. Die Einführung des Großbehälterverkehrs kann als Übergang von arbeitsintensiven zu kapitalintensiven Umschlagsverfahren gekennzeichnet werden. Bisher variable Arbeitskosten werden durch fixe Kapitalkosten ersetzt. Daraus wird sich ein erhöhter Zwang zur Kapazitätsauslastung ergeben. Es ist damit zu rechnen, daß sich über diesen Auslastungszwang die Konkurrenz zwischen den nordwesteuropäischen Seehäfen erhöhen und die Verkehrskonzentration zunehmen wird.

Aufgrund der Randlage der Hansestadt ist es kaum wahrscheinlich, daß Hamburg durch intensive Bemühungen im Bereich der Umschlagsrationalisierung seine Position als Stückguthafen wesentlich verbessern kann. Es ist vielmehr als Erfolg zu werten, wenn der gegebene Marktanteil gehalten werden kann. Zu diesem Zweck sind die aufgezeigten Maßnahmen im Infrastrukturbereich des Hafens durch Infrastrukturmaßnahmen im Hinterland zu ergänzen. Ein Stückguthafen kann seine qualitativen Vorzüge im Umschlag hochwertiger Güter im Konkurrenzkampf mit anderen Häfen nämlich nur dann voll ausspielen, wenn sein Hinterland durch ein modernes Verkehrssystem erschlossen ist. In diesem Zusammenhang sind der Abschluß der Elektrifizierung der Eisenbahnstrecken im großräumigen Hinterland und die mit der Fertigstellung der Hansa-Linie zu erwartende vollkommener Erschließung des mitteleuropäischen Hinterlandes über das Autobahnssystem zu begrüßen. Diese Infrastrukturmaßnahmen ergänzen die Ziele der Hamburger Hafenpolitik. Sie decken sich gleichzeitig mit anderen regionalpolitischen Erfordernissen des Hamburger Wirtschaftsraumes.

Zweifelhaft scheint in diesem Zusammenhang der Entschluß zu sein, das Hinterland Hamburgs durch den Bau eines Elbe-Seitenkanals weiter zu erschließen. Dieses Vorhaben verschlingt riesige Kapitalmengen. Seine Wirkungen auf den Hafenumschlag können höchstens in einer Steigerung des Massengutumschlags gesehen werden. Dadurch aber werden knappe Faktoren einer produktiveren Verwendung entzogen. Der Ausbau des Elbe-Seitenkanals wird den quantitativ-orientierten Umschlagsaposteln der Hafenwirtschaft das Herz höher schlagen lassen, denn die Umschlagsziffern im Massengutverkehr werden ohne Zweifel ansteigen; im Rahmen einer produktivitätsorientierten Hafenpolitik kann dieser Kanal aber als Fehlinvestition angesehen werden.

### 3. Makroökonomische Abstimmungsprobleme der Hafenwirtschaft

Mit der Diskussion der Abstimmungsprobleme zwischen der Hafenwirtschaft und der infrastrukturellen Erschließung des Hinterlandes haben wir uns bereits jenem Fragenkreis genähert, den wir als »makroökonomisches Abstimmungsproblem« einer rationalen Funktionsentwicklung der Hafenwirtschaft bezeichnet haben.

Die Diskussion der mikroökonomischen Produktivitätskriterien stellte auf eine sachgerechte Funktionsverteilung *innerhalb* der Hafenwirtschaft ab. Ihr Ergebnis ist die Forderung nach einer Orientierung auf den Stückgutverkehr. Die Zuordnung der gesamten Hafenwirtschaft auf die anderen Wirtschaftsbereiche erfordert Überlegungen, die sich an makroökonomischen Produktivitätskriterien orientieren.

Um hier liegende Probleme herauszuarbeiten, sollen in einem kurzen Abriss die jüngeren Entwicklungen der Funktionsverteilung innerhalb der Hamburger Wirtschaft gekennzeichnet werden. Wir hatten festgestellt, daß die Hamburger Wirtschaft aus der Hafenwirtschaft herausgewachsen ist. Innerhalb der Hafenwirtschaft entwickelte sich ein zunächst völlig hafenabhängiges Produktions- und Dienstleistungsgewerbe, das sich später zunehmend verselbständigte. Innerhalb der Gesamtwirtschaft gibt es im Produktions- und Dienstleistungssektor heute Wirtschaftszweige, deren Funktionen von der Hafenwirtschaft völlig unabhängig, bedingt abhängig oder vollkommen abhängig sind. Es zeigt sich eine Verlagerung von Wirtschaftsfunktionen aus dem hafenabhängigen in den hafenunabhängigen Bereich. Eine eindeutige Grenzziehung innerhalb dieser Gruppierung ist allerdings nicht möglich — und für die Zwecke unserer Analyse auch nicht nötig. Wir können vielmehr die folgenden allgemeinen Zusammenhänge herausstellen, die diesen Funktionswandel hinlänglich erklären:

#### a) Funktionswandlungen der Produktionswirtschaft

Die hafenabhängige Produktionswirtschaft läßt sich in zwei Bereiche gruppieren:

Auf der einen Seite produzieren hafenabhängige Industrien für die Schifffahrt. Diesen vom Output an die Seewirtschaft gebundenen Bereichen sind zum Beispiel Werften und Schiffsmaschinenbauabriken zuzuordnen.

Auf der anderen Seite sind hafenabhängige Industrien auf die Veredelung von Rohstoffen eingestellt, die sie in der Regel im Massengutverkehr — zum großen Teil aus Entwicklungsländern — beziehen. Sie sind von der Inputseite her an den Hafen gebunden. Für beide Bereiche sind jeweils typische Funktionswandlungen festzustellen.

Die Funktionswandlungen im »output-abhängigen« Bereich sind durch Änderungen in der Produktionstechnik und der Nachfrage zu erklären. Hier zwingt z. B. der Trend zum großen Schiff zu einer Rationalisierung der Produktionsprogramme und zur Zusammenfassung kleinerer Werften zu großen Einheiten. Nur Großwerften von bisher in Europa nicht gekannten Ausmaßen können in Zukunft noch eine bedeutende Rolle im Weltschiffbau spielen. Die Funktion kleinerer Werften wird mehr in der hochspezialisierten Einzelfertigung liegen. Die durch die Einführung technischer Neuerungen gegebenen Rationalisierungsmöglichkeiten können im Bereich der hafenabhängigen Industrien zu einer »technologischen Arbeitslosigkeit« führen. Werden dagegen die Rationalisierungsmöglichkeiten nicht ausreichend genutzt, so kann sich bei verminderter Wettbewerbsfähigkeit eine nachfragebedingte Faktorfreisetzung ergeben. Beide Erscheinungen werden:

Faktorbewegungen aus der Hafenwirtschaft in die hafenumabhängigen Bereiche der Industrie in Gang setzen.

In Bereichen, die durch die Verwendung von Rohstoffen an den Hafen gebunden sind, erzwingen dagegen die folgenden Entwicklungen Funktionswandlungen:

Die Rohstoffbasis dieser Industriebereiche liegt in der Regel in Entwicklungsländern. Mit der fortschreitenden Industrialisierung dieser Länder entwickeln diese auch die auf ihrer Rohstoffbasis aufbauenden Wirtschaftsbereiche. Aufgrund höherer Gesteungskosten können dann die hafenumabhängigen Industrien in den Industriestaaten ihre Konkurrenzfähigkeit verlieren. Die Kostenminimalpunkte wandern von der Küste zur Rohstoffbasis nach Übersee.

Die Hafenindustrien müssen sich auf neue Produktionen umstellen, die dann häufig keine enge Bindung an den Hafen mehr unterhalten. Dieser Funktionswandel ist vom Standpunkt einer optimal dimensionierten internationalen Arbeitsteilung zu begrüßen. Die Entwicklungsprogramme der industrialisierten Welt für die unterentwickelten Zonen würden ihre innere Glaubwürdigkeit verlieren, wenn den Entwicklungsländern der Aufbau einer eigenen Industrie auf der Basis ihrer Rohstoffe unmöglich gemacht würde, weil die Industriestaaten eigene Produktionen — z. B. durch Zollschutz — künstlich erhielten.

Als weiterer Grund eines Funktionswandels hafenumabhängiger Industrien kann folgender Zusammenhang angesehen werden: Aufgrund neuer Entwicklungen im Transportwesen verlagern sich Transportkostenminimalpunkte von der Küste zum Bedarf hin, d. h. in das Binnenland. Durch den Ausbau des Pipeline-Systems in der BRD hat sich z. B. das Hinterland der in Hamburg ansässigen Mineralölindustrie fortlaufend verkleinert. Die Mineralölwirtschaft verlagerte deshalb wenigstens den Zuwachs ihrer Aktivitäten in das Binnenland. Dadurch wurden Produktionsfaktoren für den Einsatz in hafenumabhängigen Bereichen frei, die ohne diese Entwicklung an die Hafenwirtschaft gebunden worden wären.

Von der Input- und der Outputseite her treten also Änderungen im ökonomischen Datenbereich ein, die eine Verlagerung von bisher hafenumabhängigen Produktionswirtschaften in hafenumabhängige Bereiche bedingen. Dieser Funktionswandel entspricht den veränderten Produktionsverhältnissen. Er ergibt sich aus der Einführung technischer Neuerungen, aus Nachfrageverlagerungen sowie aus der Wanderung der Kostenminimalpunkte aus den Häfen zur Rohstoffbasis oder zum Verbrauchszentrum.

Für die Industrieansiedlungspolitik läßt sich aufgrund der aufgezeigten Zusammenhänge folgende Schlußfolgerung ziehen: Die Industrieansiedlung hat nach Produktivitätskriterien zu erfolgen. Bei der Projektwahl darf es in einer Hafenstadt wie Hamburg nur von sekundärer Bedeutung sein, ob durch zusätzliche Produktionen die Hafenwirtschaft gefördert wird. Entscheidend ist vielmehr der Produktivitätsgewinn für die Gesamtregion. Aus diesem Grunde ist eine Selektionspolitik in dem Sinne zu betreiben, daß potentielle Träger des technischen Fortschritts in die Wirtschaftsregion gezogen werden. Eine derartige Politik kann im Verlauf einer Rezession keine augenfälligen Erfolge zeitigen. Die augenblickliche Beruhigung der wirtschaftlichen Entwicklung sollte aber als infrastrukturelle Aufbauphase genutzt werden, um in Zeiten eines forcierten wirtschaftlichen Wachstums umso erfolgreicher handeln zu können.

Der Erfolg entsprechender Bemühungen ist allerdings immer dann gefährdet, wenn energieintensive Bereiche angesiedelt werden sollen. Aufgrund des »energiepolitischen

Notstandes« in der Bundesrepublik Deutschland müssen die deutschen Häfen im Bereich der Industrieansiedlung gegenüber ihren Konkurrenten an der Rheinmündung teilweise erhebliche Wettbewerbsverfälschungen hinnehmen. Sie begleichen einen Teil der Rechnung, die eine verfehlte Energiepolitik an der Ruhr entstehen ließ. Da ein Ausweichen der energieintensiven Industrien auf holländische und belgische Standorte nicht verhindert werden kann, steht den aus überhöhten Energiekosten resultierenden Lasten in den deutschen Küstenstandorten kaum ein Gewinn an der Ruhr gegenüber, der zur Lösung der Strukturkrise in der deutschen Energiewirtschaft beitragen könnte. Die gegen billige Importkohle und das weitere Vordringen des Öls gerichtete Energiepolitik des Bundes nützt insoweit weniger dem Ruhrbergbau, als sie den deutschen Hafenstädten Schaden zufügt. Die nachteiligen Folgen überhöhter Energiepreise sind evident.

Nach einer Schätzung des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln ist davon auszugehen, daß bei einer 50%igen Preisdifferenz im Energiesektor die deutschen Exporte um 9% verteuert werden.<sup>6)</sup> Bei den zur Zeit bestehenden Energiepreisdifferenzen zwischen den Rheinmündungshäfen und deutschen Küstenplätzen wird die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Häfen im Bereich der Industrieansiedlung unzumutbar beeinträchtigt. Die verantwortlichen politischen Instanzen der Küstenländer müssen darauf dringen, daß diese Sachzusammenhänge in der energiepolitischen Konzeption der Bundesregierung ausreichend berücksichtigt werden, um dem norddeutschen Raum die ihm von seinem Produktionspotential mögliche wirtschaftliche Entfaltung zu sichern.

#### b) Funktionswandlungen im Dienstleistungssektor

Ausgeprägte Strukturwandlungen deuten sich im hafenabhängigen Dienstleistungsbereich an. Mit der Einführung eines integrierten Containersystems und der Zunahme des Roll-on/Roll-off-Verkehrs werden revolutionäre technische Neuerungen die Produktivität der beim Güterumschlag eingesetzten Arbeitskräfte stark erhöhen. Bezogen auf das zu erwartende Umschlagsvolumen wird diese Produktivitätssteigerung zu erheblichen Freisetzung von Arbeitskräften führen, für die im Hafenbereich kaum neue Einsatzmöglichkeiten bestehen dürften. Für diese Arbeitskräfte müssen in hafenunabhängigen Wirtschaftsbereichen Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn sie der Region nicht verloren gehen sollen.

Funktionswandlungen zeichnen sich auch im hafenabhängigen Speditionsbereich ab. Bedingt durch die Bedeutung Hamburgs als Hafenstadt hat die Hansestadt ein infrastrukturell gut erschlossenes Hinterland. Ausgezeichnete überregionale Verkehrsbeziehungen haben die geographischen Entfernungen im Hamburger Hinterland ökonomisch verkürzt. Diese für die Hafenwirtschaft geschaffenen Verkehrsbeziehungen lassen sich auch für hafenunabhängige Verkehre nutzen. Die Hafenwirtschaft schafft damit externe Ersparnisse im Bereich des hafenunabhängigen Speditionsgewerbes, so daß dieses über besondere Standortvorteile in seiner Entwicklung begünstigt wird.

Auch das Geschäft der in Hamburg ansässigen Banken und Versicherungen erstreckt sich heute nicht mehr schwerpunktmäßig auf die Finanzierung und Versicherung der Seeschifffahrt und des Außenhandels. Es hat vielmehr wichtige hafenunabhängige, überregionale Funktionen übernommen.

<sup>6)</sup> *Wessels, Th.*, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Energiekosten, München 1966, S. 51.

Während früher das Dienstleistungsgewerbe einseitig von der Hafenwirtschaft abhängig war, bestehen heute auch umgekehrt Abhängigkeiten der Hafenwirtschaft von Entwicklungen im Dienstleistungsbereich. Aufgrund dieser Datenkonstellationen gehört Hamburg heute zu den Kristallisationspunkten des Dienstleistungsgewerbes in der BRD; der Beschäftigtenzahl nach muß die Hansestadt als größtes Dienstleistungszentrum in der BRD angesehen werden.

Diese Stellung ist als gute Ausgangsposition für zukünftige Funktionsgewinne anzusehen. In den Dienstleistungsbereichen — nach *Fourastié* der sog. tertiäre Sektor — wurden in der Vergangenheit relativ niedrige Produktivitätssteigerungen beobachtet. Hier sind in Zukunft einschneidende Änderungen zu erwarten. Durch den Einsatz von Großrechenanlagen im Bereich der Datenverarbeitung und der Entscheidungsaufbereitung kann eine Revolution im Dienstleistungsbereich eintreten. Hohe Produktivitätsfortschritte werden diesen vom technischen Fortschritt bisher nur wenig begünstigten Sektor umformen. Es ist vorstellbar, daß dieser Wirtschaftsbereich die Rolle als Schrittmacher der Produktivitätsentwicklung übernehmen wird, die bisher der Industrie zukam. Die Hansestadt Hamburg würde von einer derartigen Entwicklung nur begünstigt werden, vorausgesetzt, daß mit der Politik von heute nicht die Weichen für morgen falsch gestellt werden.

## V. Schlußfolgerungen

Unsere Überlegungen zeigen, daß die Funktionswandlungen der Hamburger Wirtschaft aus einer einseitig orientierten Hafenstadt ein Wirtschaftszentrum mit multizentrischer Struktur entstehen ließen. Hamburg ist heute nicht mehr nur Hafenstadt, sondern gleichzeitig ein Zentrum der industriellen Produktion und ein Kristallisationspunkt des Dienstleistungsgewerbes. Zwischen diesen Wirtschaftsbereichen bestehen — von Ausnahmen abgesehen — keine einseitigen Beziehungen. Sie sind in einem wechselseitigen Interdependenzfeld eng miteinander verflochten.

Die breite Produktionsdifferenzierung sichert die Hamburger Wirtschaft zwar vor starken konjunkturellen Einbrüchen, sie verhindert aber auch eine überdurchschnittliche Entwicklung in Zeiten der Hochkonjunktur. Diese geringere Elastizität in Zeiten rascheren wirtschaftlichen Wachstums resultiert auch aus einem relativ knappen Faktorpotential, so daß die Hamburger Wirtschaft in verstärktem Maße von einer reibungslosen Umsetzung der Produktionsfaktoren in die produktivsten Bereiche abhängig ist.

Eine weitere günstige Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit im Hamburger Raum setzt deshalb voraus, daß die Nachfrage der Wirtschaftsbereiche nach Produktionsfaktoren mit dem Angebot abgestimmt wird. Engpässe können sich dabei besonders im Grundstücksbereich ergeben. Aus diesem Grunde ist auch ein großangelegtes Erschließungsprogramm angelaufen. Für den Hafenumschlag und für die Industrieansiedlung werden im Hafenerweiterungsgebiet Flächen im großen Stil erschlossen. Dieses Programm wird durch mehr punktuelle Maßnahmen in anderen Gebieten ergänzt. Bei der Vergabe der knappen Investitionsmittel müssen Produktivitätskriterien verwendet werden. Wenn auch im Einzelfall aufgrund unzureichender Möglichkeiten einer gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsmessung keine exakten Entscheidungskriterien zur Verfügung stehen dürften, so

scheint doch eine Lenkung der Wirtschaftsfunktionen in die folgende Richtung am sinnvollsten zu sein:

- Weiterer Ausbau des Hamburger Hafens als Stückguthafen.
- Das Verkehrssystem im Hamburger Hinterland ist weiter auszubauen. Dabei spielt der Bau des Elbe-Seitenkanals keine entscheidende Rolle.
- Wettbewerbsverzerrungen im Binnenverkehr müssen durch den Ausbau einer sachgerechten Verkehrspolitik innerhalb des EWG-Raumes beseitigt werden.
- Die Industrieansiedlung muß bei niedrigen Flächenproduktivitäten besonders in den Randgebieten der Hamburger Wirtschaftsregion vorangetrieben werden.
- Die engen Komplementaritätsbeziehungen zwischen der Hafenwirtschaft und der Industrie erfordern auch eine verstärkte Industrieansiedlung im Hafengebiet. Diese darf sich nicht nur auf hafengebundene Wirtschaftsbereiche beschränken.
- Die Rationalisierung in hafengebundenen Industrien ist zu forcieren. Frei werdende Produktionsfaktoren müssen in hafengebundenen Industrien überführt werden.
- Die Einführung technischer Neuerungen im Dienstleistungssektor muß beschleunigt werden. Dieser Bereich könnte in Zukunft zum Schrittmacher der Produktivitätsentwicklung der Hamburger Wirtschaft heranwachsen.

Die Maßnahmen für eine sachgerechte Abstimmung der internen hafengewirtschaftlichen Funktionsverteilung und der an Produktivitätskriterien ausgerichteten Ordnung der Funktionsverteilung zwischen den Wirtschaftsbereichen müssen durch die Forderung ergänzt werden, die durch die Blockbildung in Europa entstandenen Handelsbeschränkungen abzubauen. Entsprechende Maßnahmen werden die Allokation der Produktionsfaktoren in der Weltwirtschaft, besonders aber im Kraftfeld Europa verbessern. In einem derartigen System könnte die Hamburger Wirtschaft eine ökonomisch sinnvolle Verteilung seiner Wirtschaftsfunktionen am ehesten durchsetzen. Was für eine rationale Allokation der Ressourcen im Rahmen der Weltwirtschaft und für eine Ausdehnung des Welthandels im Rahmen eines liberalen Austauschsystems gut ist, dient auch der sachgerechten Nutzung der Wirtschaftsfunktionen der Hansestadt Hamburg.

Eine an diesen Richtlinien orientierte Politik wird nicht nur die Hafenfunktionen Hamburgs im Stückgutverkehr weiter stärken, sondern auch die Funktionswandlungen in der Industrie und im Dienstleistungsbereich unterstützen. Hamburg ist schon heute und wird auch in Zukunft nicht mehr nur Hafenstadt sein, sondern Hafenstadt, industrielles Kraftfeld und Dienstleistungszentrum zugleich.

## Die Kapitalbeschaffung bei öffentlichen Binnenhäfen

VON DR. LORENZ RÜTTERSHOFF, KREFELD

### I. Vorbemerkungen

Die öffentlichen Binnenhäfen der Bundesrepublik besitzen keine einheitliche Rechts- und Organisationsform. Wirtschaftsführung und Rechnungslegung der einzelnen Häfen bzw. Hafengruppen weichen deshalb stark voneinander ab.

Bei den im Verband der öffentlichen Binnenhäfen zusammengeschlossenen Häfen ergibt sich folgendes Bild:

#### *Häfen im Verband öffentlicher Binnenhäfen*

Rechts- und Organisationsform	Anzahl	Wasserumschlag in Mill. t 1966
Eigenbetriebe	28	56,7
Gesellschaften des Handelsrechts	17	48,8
Regiebetriebe	18	26,6
Körperschaften des öffentlichen Rechts	1	1,3

Die stärkste Gruppe bilden die Eigenbetriebe. Nach den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen<sup>1)</sup> geführt, sind diese Häfen auf die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung verpflichtet.

In einigen Punkten gehen dabei die Forderungen der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen sogar über die aktienrechtlichen Bestimmungen hinaus. So ist die Bildung stiller Reserven verboten; der Bruttoausweis in der Erfolgsrechnung in weit differenzierterer Form als nach dem Aktiengesetz vorgeschrieben; es wird eine getrennte Rechnung der Teilbetriebe verlangt und ein jährlicher Wirtschaftsplan gefordert. Die lediglich organisatorisch und nicht rechtlich erfolgte Trennung der Vermögen der Eigenbetriebe vom allgemeinen Vermögen der öffentlichen Träger der Häfen schafft dabei besondere Probleme, doch überwiegen die Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Wirtschaftsführung, der kaufmännischen Buchführung und Abschlußtechnik zwischen den Eigenbetrieben und den Betrieben des privaten Rechts.

Die Regiebetriebe weisen ihr Vermögen nicht besonders aus. Ihr Vermögen als Teil des

<sup>1)</sup> Eigenbetriebsverordnung 38 vom 21. 11. 1938, RGBl. I, S. 1650, gültig für Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein; Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. 12. 1953, GVBl. NRW, S. 435; Eigenbetriebsverordnung für das Saarland vom 11. 11. 1954, ABl. Saar, S. 1415; Eigenbetriebsgesetz für das Land Hessen vom 9. 3. 1957, GVBl. Hess., S. 19; Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin vom 11. 12. 1959, GVBl., S. 1229; Eigenbetriebsgesetz für das Land Baden-Württemberg vom 19. 7. 1962, GBl. BW, S. 67; Eigenbetriebsverordnung für das Land Rheinland-Pfalz vom 23. 4. 1965, GVBl. Rhld.-Pf., S. 81.

allgemeinen Vermögens der öffentlichen Hand ermöglicht keine fortlaufende Übersicht über die Vermögensentwicklung. Die kameralistische Geldrechnung mit ihrem Mangel an gegenseitiger Deckungsfähigkeit der einzelnen Titel ist zudem einer freien wirtschaftlichen Entscheidung nicht förderlich. Eine besondere Stellung nehmen bei den Regiebetrieben jedoch die bayerischen Landeshäfen ein. Ihre Rechnungslegung ist beim Bayerischen Staatsministerium des Innern zusammengefaßt. Auf der Basis des § 15 der Reichshaushaltsordnung<sup>2)</sup> erfolgt die Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen. Für die Bilanz und Erfolgsrechnung werden die aktienrechtlichen Gliederungsvorschriften beachtet. Die einzelnen Positionen des Erfolgsplanes sind gegenseitig deckungsfähig. Es wird ein Wirtschaftsplan geführt.

Die einzige Körperschaft des öffentlichen Rechts unter den öffentlichen Häfen wird in der Form einer Betriebsgesellschaft betrieben. Die öffentliche Körperschaft ist nicht Eigentümerin des Hafens und bewirtschaftet den Betrieb gegen eine an den öffentlichen Träger abzuführende Pacht.<sup>3)</sup>

Es spricht vieles dafür, als Ausgangspunkt für eine Untersuchung der Finanzprobleme der öffentlichen Häfen die Eigenbetriebe zu wählen, da diese Rechts- und Organisationsform

1. nach Umfang und Gewicht die stärkste Gruppe bildet,
2. ihre nach kaufmännischen Gesichtspunkten praktizierte Rechnungslegung überprüfbar und vergleichbar ist und
3. die nicht rechtlich, sondern nur organisatorisch durchgeführte Trennung der Vermögen zwischen Eigenbetrieben und Gemeinden die Problematik des Einflusses der Gemeinden auf die öffentlichen Häfen aufwirft.

Die Untersuchung stützt sich auf die Bilanzen und Erfolgsrechnungen mehrerer öffentlicher Häfen, die als repräsentativ angesehen werden können. Die Unterschiede in der Betriebsstruktur von Hafen zu Hafen sind dabei zu beachten.

## II. Eigenkapitalausstattung

Die Kapitalausstattung beginnt mit dem Gründungskapital. Die Gründungsbilanzen der öffentlichen Häfen sind wegen der unterbrochenen Bilanzkontinuität zur Betrachtung der Kapitalausstattung heute nicht mehr zu verwenden. Ausgangspunkt kann nur die D-Mark-Eröffnungsbilanz mit ihrer Neufestsetzung des Eigenkapitals als einer Art »Gründungskapital« sein. Diese Ausgangsbasis fußt auf am Währungsstichtag vorhandene tatsächliche Werte. Durch die rechnungsmäßig neuen Ansätze ergaben sich aber Folgen für die Rentabilität, die Finanzierung, die Kredit- und die Steuerpolitik, die z. T erst später sichtbar wurden.

Die Neubewertung der Vermögen und die Neufestsetzung des Eigenkapitals der öffentlichen Häfen erfolgte bei relativ niedrigen Wertansätzen. Damit sollten neben steuer-

<sup>2)</sup> Reichsabgabenordnung, RGBl. II v. 23. 4. 1930, Nr. 14, S. 695.

<sup>3)</sup> Siehe auch: *Mohr*, Probleme der öffentlichen Binnenhäfen, in: Kommunalwirtschaft, Jg. 1966, S. 336 u. 376; *Spoehr, J.*, Die Struktur der Binnenhäfen, in: Problemerkis Binnenhafen (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Reihe B: Seminar), Köln 1966, S. 35.

lichen Gründen (vor allem Lastenausgleich) in erster Linie die Abschreibungen klein gehalten werden, um den künftigen Aufwand möglichst niedrig zu halten. Wurde doch eine weitere ungünstige Erfolgswentwicklung nach der Währungsreform erwartet, die es als geraten erscheinen ließ, alle Kräfte auf den längst überfälligen Instandsetzungs- und Ersatzbeschaffungsverzug zu richten, der wegen Materialmangels vor der Währungsreform nicht hatte beseitigt werden können. Diese Bewertungspolitik kam allgemein in den Umstellungsberichten der öffentlichen Häfen zur D-Mark-Eröffnungsbilanz zum Ausdruck. So heißt es in einem dieser Berichte:

»Die Wertansätze tragen der erwarteten weiteren ungünstigen Erfolgswentwicklung Rechnung. Sie sind so bemessen, daß der künftige Aufwand durch Abschreibungen auf die Vermögensgegenstände vom 21. 6. 1948 nur in unbedingt notwendigem Maße belastet wird und dadurch dem unvermeidbaren Aufholbedarf an rückständigen Reparaturen und Instandsetzungen, der vorläufig die normalen Grenzen erheblich übersteigen wird, mehr Spielraum bleibt.«

Die Auswirkungen dieser Bewertungspolitik zeigten sich in den nächsten Jahren. Bei Verkäufen, vor allem von Grundstücken und Gebäuden entstanden hohe Veräußerungsgewinne, die in einer Reihe von Fällen zur Steuerpflicht führten. Mit der Besserung der Ertragslage, bedingt durch den konjunkturellen Aufschwung und die Mehreinnahmen aus Tarifierhöhungen, fehlten nennenswerte Abschreibungsreserven, um Neuinvestitionen vornehmen zu können. Da der freie Kapitalmarkt zu dieser Zeit für die öffentlichen Häfen nicht zugänglich war, mußten möglichst hohe Regelabschreibungen vorgenommen werden, um Neuinvestitionen finanzieren zu können.

Die Bedeutung des »Gründungskapitals« für die weitere Entwicklung der Kapitalausstattung ist für jeden öffentlichen Binnenhafen jedoch individuell zu sehen.

*Verhältnis von Eigenkapital zum Anlagevermögen  
der D-Mark-Eröffnungsbilanz verschiedener Häfen in v. H.*

Hafen	
A	100,5
B	24,6
C	103,9
D	82,2

Der in der Kapitalneufestsetzung zum Ausdruck kommende Saldo zwischen Vermögen und Schulden deckt bei den Häfen A und C das Anlagevermögen. In einzelnen Fällen sah es jedoch kritischer aus (Häfen B und D). Die hohen Versorgungsverpflichtungen und Zinsrückstände in Fremdwährung, die nicht aus dem Ertrag ausgeglichen werden konnten, bildeten eine schwere Hypothek für die Zukunft.

Diese Zukunft erfuhr mit dem Erlaß der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen – beginnend 1954 – hinsichtlich der Kapitalausstattung eine weitere Zäsur. Gab es nach dem Status der Eigenbetriebsverordnung 38 bei der Kapitalausstattung keine speziellen Postulate, sondern nur die allgemeine Forderung nach Vermögenserhaltung, so wurde jetzt expressis verbis die Festsetzung des Stammkapitals der Eigenbetriebe in der Betriebs-

satzung in angemessener Höhe verlangt. Die Begründung für diese Maßnahme gibt der Gesetzgeber selbst in den erlassenen Ausführungsanweisungen:

1. Die Festsetzung des Stammkapitals in der Betriebssatzung soll Substanzverminderungen erschweren.
2. Die Änderung des Stammkapitals ist nur durch Änderung der Betriebssatzung möglich.

Die den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen der Nachkriegszeit beigefügten Formblätter für den Jahresabschluß verlangen dabei eine Unterteilung des Eigenkapitals in der Bilanz.

#### Neue Formblätter

Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz	Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland
Eigenkapital	Eigenkapital
1. Stammkapital	1. Stammkapital
2. Rücklagen	2. Rücklagen
	a) für allgemeine Zwecke
	b) für Erweiterungen
	c) für Unterstützungen
	d) . . . . .

Damit entspricht formal der Kapitalausweis der Eigenbetriebe mit festen Kapitalziffern denen der Kapitalgesellschaften. Ein Kriterium über das Nominalkapital als Haftungskapital wie bei den Kapitalgesellschaften ergibt sich daraus jedoch nicht; haftet doch nicht nur der Eigenbetrieb, sondern die Gemeinde mit ihrem gesamten Vermögen.<sup>4)</sup>

Die Festsetzung des Stammkapitals in der Betriebssatzung erschwert aber im Gegensatz zur Eigenbetriebsverordnung 38 laufende Veränderungen des Stammkapitals. Jährliche Zu- und Abbuchungen werden deshalb bei fast allen Häfen über das Rücklagekapital vorgenommen. Während nach den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen allgemein sowohl beim Stammkapital als auch beim Rücklagekapital in der Bilanz Anfangsstand, Zuführungen, Entnahmen und Endstand anzugeben sind, hat es der Gesetzgeber im Interesse der Bilanzklarheit in einigen Bundesländern für richtig gehalten, zusätzlich einen weitgehend differenzierten Ausweis des Rücklagekapitals zu verlangen.

Ein Zeitvergleich zeigt die Größenordnungen in der Eigenkapitalausstattung an einigen Beispielen auf (s. folgende Seite).

Allgemein erfolgte eine beträchtliche Verstärkung des Eigenkapitals. Bei den 4 Häfen wurde das Eigenkapital von 28,781 Mill. DM auf 69,658 Mill. DM, also um 40,937 Mill. DM aufgestockt. Eine Norm ist dabei nicht zu erkennen.

Während die Häfen B und C sowohl ihr Stammkapital als auch ihr Rücklagekapital verstärkten, verringerte der Hafen D sein Stammkapital, setzte aber das Rücklagekapital so hoch hinauf, daß insgesamt eine Erhöhung des Eigenkapitals erfolgte. Die Verstärkung der Eigenmittel beim Hafen B um über 1100% beruht auf einer Unterbewertung bei der D-Mark-Eröffnungsbilanz, hohen Investitionen für die Erhaltung des bestehenden und

<sup>4)</sup> Zeiss, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, Stuttgart 1962, S. 171.

## Das Eigenkapital bei 4 öffentlichen Häfen

Hafen	Stammkapital in Mill. DM	Eigenkapital insgesamt in Mill. DM	Steigerung bzw. Minderung zur D-Mark-Eröffnungsbilanz	
			Stammkapital in %	Eigenkapital insgesamt in %
21. 6. 1948				
A	14 592			
B	2 153			
C	4 837			
D	7 139			
31. 12. 1953				
A	14 500	14,502	- 1,0	+ 0,0
B	5 000	10,052	+ 132,2	+ 366,9
C	5 700	6,276	+ 17,8	+ 29,7
D	6 000	7,218	- 15,9	+ 1,1
31. 12. 1965				
A	26 450	26,451	+ 81,3	+ 81,3
B	20 000	26,275	+ 828,9	+ 1121,3
C	5 700	7,009	+ 17,8	+ 44,9
D	6 000	8,923	- 15,9	+ 25,0

den Neubau eines neuen Hafens. Der Hafen A bildet insofern eine Ausnahme, als er nur Erhöhungen über das Stammkapital vornimmt und das Rücklagekapital nur als Merkposten führt. Alle Änderungen des Kapitalkontos müssen hier deshalb nach der Eigenbetriebsverordnung über eine Satzungsänderung erfolgen. Ein sachlicher Grund für die Wahl dieses schwierigen Verfahrens ist nicht zu erkennen.

Eine Besonderheit, die sich aus der rechtlich unselbständigen Stellung der Eigenbetriebe ergibt, ist die Möglichkeit, Eigenkapital und zwar sowohl Stammkapital als auch Rücklagekapital an die Gemeinde zurückzuzahlen. Schon die Eigenbetriebsverordnung 38 sah diesen Weg vor. Übernommen wurde die Bestimmung von den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Es werden hier bis ins einzelne die Voraussetzungen und Bedingungen für die Rückzahlung präzisiert. Die Rückzahlung darf nur ausnahmsweise und nur dann erfolgen, wenn dadurch die Aufgaben und die künftige Entwicklung der Betriebe nicht beeinträchtigt werden. Vor der Entscheidung des Rates der Gemeinde muß eine schriftliche Stellungnahme der Werkleitung vorliegen. Kapitalrückzahlungen sind sowohl beim Eigenbetrieb als auch bei der Gemeinde besonders auszuweisen. Die Rückzahlung von Eigenkapital wird also erschwert und soll damit wie die Festlegung des Stammkapitals Substanzverminderungen vermeiden.

Baden-Württemberg und Berlin haben diese Bestimmung der Eigenbetriebsverordnung 38 nicht voll übernommen. Trotzdem bestehen für die öffentlichen Häfen und Gemeinden

in diesen Ländern die gleichen Möglichkeiten der Kapitalrückzahlung, wobei sich die Bedingungen der Rückzahlung an die allgemeine Fassung »Vermögenserhaltung« (das Eigenkapital darf nur dann entnommen werden, wenn dadurch nicht die dauernde Erfüllung seiner Aufgaben gefährdet wird) orientieren. Bis heute ist jedoch noch kein Fall der Rückzahlung von Eigenkapital an die Gemeinde bekanntgeworden.

### III. Andere Kapitalquellen

Bei bestehenden Betrieben wird das Kapital gespeist bzw. erhöht durch neue Einlagen, Leihkapital und durch das in den Betrieben erarbeitete Zuwachskapital. Vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus ist gerade die letzte Quelle von besonderer Relevanz und bei den öffentlichen Häfen außerdem von besonderer Problematik.

Die öffentlichen Häfen sind keine auf Gewinnerzielung gerichtete Unternehmen. Im öffentlichen Interesse begründet und unterhalten, arbeiten die öffentlichen Häfen nach dem Kostendeckungsprinzip, das durch gesetzliche Vorschriften,<sup>5)</sup> die durch die neue Gesetzgebung nicht außer Kraft gesetzt sind, zwingend vorgeschrieben ist. Die Rheinschiffahrtsakte postuliert dabei sogar eine Herabsetzung der Entgelte bei Überdeckung der notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten. Die erforderliche Kostendeckung kommentieren die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen dahin, daß außer dem notwendigen Rücklagekapital mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet werden soll.

#### Abschlußergebnisse von 4 öffentlichen Häfen (1956–1965)

Hafen	Anzahl der Jahre mit Gewinn	Anzahl der Jahre mit Verlust	Ergebnis von 1956–1965 DM	Ergebnis von 1956–1965 in % z. Eigenk. 1965
A	5	5	— 557 000,—	— 2,1
B	1	9	— 2 785 000,—	— 10,6
C	—	10	— 415 000,—	— 5,9
D	5	5	— 370 000,—	— 4,1

Die Bilanzergebnisse der öffentlichen Häfen sind auf längere Sicht gesehen negativ.<sup>6)</sup> Die in dem Beispiel auf der Basis von 10 Jahren ausgewiesenen beträchtlichen Verlustsalden aus den positiven und negativen Bilanzergebnissen zeigen, daß die öffentlichen Häfen mit ihren nicht unbedeutenden Defiziten aus eigener Kraft kein Kapital bilden können. Dieses Unvermögen der öffentlichen Häfen, selbst Kapital zu bilden, ist in ihrer Kosten-

<sup>5)</sup> a) Rheinschiffahrtsakte von 1868, Art. 27.

b) Zollvereinsvertrag von 1867, Art. 25.

c) Reichsgesetz betr. Wasserstraßenausbau und Schiffsabgaben von 1911.

d) Art. 99 der Reichsverfassung von 1919.

<sup>6)</sup> Gewinnen in der Regel zwischen 1000,— DM und 35 000,— DM in einigen Jahren stehen bei weitem höhere Verluste in anderen Jahren gegenüber. Gewinne über 100 000,— DM sind die Ausnahme und durch Veräußerungsgewinne entstanden.

und Ertragsstruktur begründet. Schon der Zuschnitt der Häfen mit ihrem Grundbesitz und ihren Anlagen ist nicht auf die optimale Betriebsgröße ausgerichtet, da die gemeinwirtschaftlichen Notwendigkeiten Priorität vor der Rentabilität haben.<sup>7)</sup> Ein Anpassungsprozeß an veränderte Belastungen und an die Marktlage wird zudem dadurch erschwert, daß die Kostengestaltung der öffentlichen Häfen mit ihren hohen fixen Anteilen diesen Anpassungsablauf wegen der relativen Unbeweglichkeit der Fixkosten hinauszögert. Der Nachfragemarkt bei den öffentlichen Häfen verurteilt die Häfen zur Passivität, da Entscheidungen über den Umfang der Betriebsvorhaltung, über Größe, Art und Verlauf der Transporte von Dritten — der Kundschaft — getroffen werden. Wie sehr sich die öffentlichen Häfen dieser Tatsache selbst bewußt sind, zeigt sich darin, daß die Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Niederrheinhäfen dazu übergegangen ist, die Werbung der einzelnen Häfen in Zeitungen und Zeitschriften einzustellen und nur noch in beschränktem Umfang gemeinsam zu inserieren.

Die den einzelnen Leistungsbereichen zugeordneten Erträge decken zur Zeit die Kosten nur im Hafenbetrieb. Wenn *Aberle*<sup>8)</sup> bei den Umschlagsentgelten für die öffentlichen Häfen die Möglichkeit sieht, Überschüsse zu erwirtschaften, so gilt dies nur für wenige Fälle. Nur bei ausreichender Kapazitätsausnutzung, die meist nicht gegeben ist, können die Kosten gedeckt werden. Überschüsse werden hier selten erwirtschaftet.<sup>9)</sup> Die folgenden Werte mögen dies verdeutlichen:

*Werte von 8 5-t-Drehkränen eines Hafens (1966) je Kran*

Kosten in DM	Ertrag in DM	Umschlag in t	Fehlende Ausnutzung zur Kostendeckung in %
55 000,—	35 750,—	30 000	40

Der Einbruch des Lastkraftwagens in den Verkehrsbereich von Bundesbahn, Binnenschifffahrt und öffentlichen Häfen führte und führt auch bei den Hafenbahnen zu einem nicht ausreichenden Ergebnis. Ein Deckungsbeitrag des LKW für die Benutzung der Infrastruktur der öffentlichen Häfen wird nicht geleistet. Das ausgeglichene Wirtschaftsergebnis bei einem Teilbereich und die nicht ausgeglichenen Ergebnisse in anderen Betriebsteilen machen einen Kostenausgleich der einzelnen Leistungszonen notwendig. Das reicht aber nicht für ein ausgeglichenes Gesamtergebnis. Eine kostenorientierte Preispolitik ist deshalb von den öffentlichen Häfen nicht durchzuführen; die Kostenrechnung der öffentlichen Häfen dient im Augenblick nur der Planung und der Kontrolle und nicht einer kostennahen Preispolitik.

Für alle Leistungsbereiche erfolgt die Preisbildung über Tarife, die genehmigungspflichtig sind. Die Flexibilität in der Preisbildung ist dadurch stark eingeschränkt. Das gilt für die

<sup>7)</sup> *Böttger, W.*, Die Kostenausgleichsrechnung bei Verkehrsbetrieben, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 26. Jg. (1956), S. 365.

<sup>8)</sup> *Aberle, G.*, Betriebswirtschaftliche Probleme der Binnenhafenwirtschaft, in: Problemerkreis Binnenhafen, a.a.O., S. 130.

<sup>9)</sup> Bei öffentlichen Häfen mit eigenen Umschlagsgeschäften, denen ein anderer öffentlicher Hafen benachbart ist, in dem das Umschlagsgeschäft nur von privaten Firmen durchgeführt wird, ergeben sich auf Grund der verschiedenen Preisgestaltung besondere Auswirkungen auf die Kapazitätsausnutzung.

öffentlich rechtlichen Gebühren, die durch die Länder genehmigt werden. Ähnlich ist es bei den Krangebühren und Kailagermieten, die für jeden Eigenbetrieb von dem jeweiligen Rat der Gemeinde festgesetzt werden. Die Eisenbahntarife sind gleichfalls genehmigungspflichtig.<sup>10)</sup> Bei den Bahnen die dem Deutschen Eisenbahn-Gütertarif (DEGT) angeschlossen sind, liegt jegliche Entscheidung über die Tarifgestaltung im Wechselverkehr außerhalb des Einflusbereiches der öffentlichen Häfen bei Gremien, deren tarifpolitische Auffassungen weitgehend von denen der öffentlichen Häfen abweichen. Die Einführung der sog. Zu-Frachten, also Zuschlagfrachten zu den Frachten des DEGT ändert an dieser Situation grundsätzlich wenig, da auch hier die Deutsche Bundesbahn durch den Bundesverkehrsminister bei dem Genehmigungsverfahren eingeschaltet wird. Die Einführung der Zu-Frachten ist nur ein Beweis dafür, daß die von der Bundesbahn zugeschiedenen Anteile an die öffentlichen Häfen zur Kostendeckung nicht ausreichen.

Die von den Häfen für ihre Leistung erhobenen Entgelte bilden nur einen Teil der Gesamttransportkosten. Die Preisentscheidung bei der Wahl des Transportweges von seiten der Kundschaft richtet sich selten nach den Hafentarifen, da ihr Anteil an der Gesamtfracht relativ gering ist.

Es besteht für die öffentlichen Häfen auch keine andere Betätigungsmöglichkeit, um durch höheren Ertrag aus der Verlustzone heraus zu kommen. Haben die Verkehrsträger die Möglichkeit, ihre Märkte auszudehnen, so ist der Verkehrsbereich der öffentlichen Häfen so eng abgesteckt, daß Ausgleichsmöglichkeiten fehlen. Da der Flächenverkehr im Hinterland an den Güterkraftverkehr gefallen ist, ist der örtliche Bereich, der von den Häfen bedient wird, immer kleiner geworden. Andere über den Verkehrssektor hinausgehende Tätigkeiten verbieten sich aus der begrenzten Aufgabenstellung der öffentlichen Häfen.

Die Jahresverluste können durch Verlustvortrag, durch Abbuchen vom Eigenkapital oder durch Zuschüsse aus Gemeindemitteln aufgefangen werden.<sup>11)</sup>

#### Verlustabdeckung bei 4 öffentlichen Häfen (Werte von 1956—1965)

Hafen	Verluste in DM	Kapitalaufstockung	
		Stammkapital in DM	Rücklagekapital in DM
A	557 000,—	12 450 000,—	1 000,—
B	2 780 000,—	15 000 000,—	1 223 000,—
C	415 000,—	—	733 000,—
D	370 000,—	—	1 705 000,—

Die Möglichkeit des Verlustvortrages ist nach den Bestimmungen aller Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen der Nachkriegszeit gegeben. In der Eigenbetriebsverordnung 38 ist sie nicht vorgesehen. Vom Verlustvortrag wird Gebrauch gemacht, sofern damit

<sup>10)</sup> Die Zu-Frachten der öffentlichen Bahnen sind durch den Rat der Gemeinde und den Landesverkehrsminister im Einvernehmen mit dem Bundesverkehrsminister zu genehmigen, die Binnenfrachten der öffentlichen Bahnen und die Frachten der Anschlußbahnen durch den Rat der Gemeinde und das Land.

<sup>11)</sup> Der Jahresverlust muß nach den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen stets ausgewiesen werden.

gerechnet wird, in den nächsten Jahren in die Gewinnzone zu kommen. Die Verluste können jedoch nicht unbeschränkt vorgetragen werden. Die Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen und das Saarland sehen hierfür 3 Jahre, die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz 5 Jahre vor, Hessen legt sich in der Dauer nicht fest. Doch auch hier muß spätestens nach 5 Jahren der Verlustvortrag aus dem Rücklagekapital oder aus dem Haushalt der Gemeinde aus steuerlichen Gründen<sup>12)</sup> ausgeglichen werden.

Die Abdeckung des Verlustes über die Verminderung des Eigenkapitals ist bei den öffentlichen Häfen die Ausnahme. Ein derartiger Verlustausgleich kann über das Rücklagekapital, aber auch über das Stammkapital erfolgen, sofern die Bestimmungen der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen über die Vermögenserhaltung beachtet werden. Nur die Eigenbetriebsverordnung für das Saarland verbietet ausdrücklich die Abdeckung von Jahresverlusten über das Stammkapital. In der Regel werden jedoch bei den öffentlichen Häfen die Verluste durch Mittel der Gemeinde — entweder jährlich oder nach den eingeräumten Fristen der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen — abgedeckt.

Einlagen, die über die Verlustabdeckung hinausgehen, sind eine weitere Kapitalquelle der öffentlichen Häfen. Stammen diese Kapitalzuführungen von der eigenen Gemeinde, so werden sie als Kapitaleinlagen angesehen und behandelt, da sie eine Stärkung der Finanzkraft der öffentlichen Häfen bedeuten. Zuschüsse Dritter, für die keine Rückzahlungspflicht besteht, werden der Abschreibungsmasse zugeführt, da es sich hier um Mittel handelt, die immer einem besonderen betrieblichen Zweck dienen. Hier geht es in der Regel um Bauzuschüsse, die dem öffentlichen Hafen für bestimmte Bauvorhaben zufließen (z. B. Pfeiler oder Mauern am Ufer, die sowohl im Interesse des Hafens als auch des Anliegers errichtet werden). Daß auch in der Praxis diese Kapitalzuführungen von den Gemeinden getätigt werden, zeigt das Beispiel der Häfen A—D, die insgesamt von 1956—1965, also in 10 Jahren, von seiten der Gemeinden insgesamt 1/2 Mill. DM für ihre Kapitalrücklage ohne Berücksichtigung der gleichfalls von den Gemeinden aufgebracht Verluste bekommen haben.

Das Leihkapital ist für die öffentlichen Häfen von besonderer Relevanz.

*Leihkapital von 4 öffentlichen Häfen*  
(1965 in Mill. DM)

Hafen	langfristig	im Verhältnis zum Anlage- vermögen in %	kurzfristig	im Verhältnis zum Umlauf- vermögen in %
A	6,097	20,2	0,362	36,0
B	24,966	51,8	1,482	26,4
C	5,946	58,6	1,369	49,8
D	7,666	40,1	1,968	145,5

Gehen wir von dem Modell eines wirtschaftlichen Unternehmens aus, das bei einem ausreichenden Gründungskapital und laufenden normalen Erträgen seine Aufgabe erfüllt, so werden die Investitionen, soweit sie nicht der Erhaltung der Substanz dienen, und das

<sup>12)</sup> § 10 des EStG.

Umlaufvermögen aus dem Eigen- und Zuwachskapital finanziert, während der Anlagen-Substanzverlust durch die Abschreibungen gedeckt wird.<sup>13)</sup> Diese theoretische Ausgangsbasis wird aber in Wirklichkeit dadurch verändert, daß die Abschreibungen nicht für die Erhaltung des Anlagevermögens und die Eigenmittel nicht für die notwendige oder gewünschte Erweiterung des Unternehmens ausreichen. In dieser Situation befinden sich auch die öffentlichen Häfen. Das vorhandene Eigenkapital ist im Anlage- und Umlaufvermögen gebunden. Zuwachskapital wird durch die öffentlichen Häfen selbst nicht erwirtschaftet. Weitere Einlagen der Gemeinden werden zumeist nicht in dem notwendigen Umfang gegeben, da die Gemeinden hierbei selbst auf den Kapitalmarkt angewiesen wären.

Die Abschreibungen reichen gleichfalls nicht aus. Einmal sind die öffentlichen Häfen gezwungen, eine vorsichtige Bewertungspolitik zu betreiben, um die Abschreibungen über den Preis verdienen zu können. Hinzu kommt der bis heute noch nicht befriedigte Aufholbedarf bei den Anlagen, der Zwang zur Modernisierung der Anlagen und der Betriebsmittel und die gerade bei den öffentlichen Häfen sehr wesentliche Diskrepanz zwischen Herstellungs- und Wiederbeschaffungskosten bei der Abschreibung, die nach immer neuem Leihkapital verlangt.

So ist deshalb auch aus den vorstehenden Zahlen zu ersehen, daß die öffentlichen Häfen in beträchtlichem Umfang Leihkapital, vor allem langfristiger Art, benötigen und sich seiner auch bedienen, um über diesen Finanzierungsumweg ihre Aufgaben erfüllen zu können. Eine gleichmäßige Einstellung der öffentlichen Häfen gegenüber der Eindeckung mit Leihkapital läßt sich weder der Höhe noch der Fristigkeit nach erkennen.

Es wurde bisher nur der Begriff »Leihkapital« und nicht der Begriff »Fremdkapital« verwendet. Der Zufluß an Kapital — außer Eigenkapital — für die öffentlichen Häfen erfolgt über Darlehen der Gemeinden, über Kredite des Kapitalmarktes und über Landesdarlehen. Bei Darlehen der Gemeinde dürfte nicht von Fremdkapital gesprochen werden können, da diese Mittel vom Eigentümer des Eigenbetriebs stammen und — anders als bei den Gesellschaften des privaten Rechts — keine juristische Trennung der Vermögen besteht. Der Anteil der von der Gemeinde an die öffentlichen Häfen gegebenen Darlehen am gesamten Leihkapital ist je nach der Finanzpolitik der Gemeinden verschieden hoch. Es wird sowohl kurzfristig als auch langfristig zur Verfügung gestellt.

*Anteil der Darlehen der Gemeinde am gesamten Leihkapital*

Hafen	(1965 in %)
A	16,8
B	22,4
C	4,9
D	0,5

Die Fremdmittel stammen etwa zu 10–20% von den Bundesländern und zu 80–90% vom freien Kapitalmarkt.

<sup>13)</sup> Möhle, F., Investitionen, Abschreibungen und ihre Finanzierungen, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 10. Jg. (1958), S. 307.

#### IV. Relationen und Proportionen bei der Finanzierung

Die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen fordern die Festsetzung des Stammkapitals in angemessener Höhe. Nach den Ausführungsbestimmungen soll dabei das Stammkapital in einem betriebswirtschaftlich befriedigenden Verhältnis zum Anlagevermögen und zum Fremdkapital stehen. Außerdem wird in den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen verlangt, daß aus den Jahresgewinnen das für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung der Eigenbetriebe notwendige Rücklagekapital gebildet wird.

Die notwendige Höhe des Eigenkapitals in seinem Verhältnis zum Vermögen und zum Fremdkapital ist in der Literatur sehr umstritten. Die unterschiedlichen Auffassungen reichen von der Vorstellung, daß ein Eigenbetrieb auch ohne Eigenkapital lebensfähig sei,<sup>14)</sup> bis zur Meinung, daß das Eigenkapital nicht hoch genug angesetzt werden könne.

Um hier zu einer richtigen Beurteilung zu kommen, ist als Ausgangsbasis die Frage nach der Rechtsnatur und nach der wirtschaftlichen Stellung des Eigenbetriebes zu untersuchen. Der Eigenbetrieb wird als Sondervermögen der Gemeinde geführt. Organisatorisch und rechnungsmäßig ist die Trennung von dem Gemeindevermögen bis in die Einzelheiten soweit durchgeführt, daß zwar nicht rechtlich, aber wirtschaftlich von einem selbständigen Unternehmen gesprochen werden muß.<sup>15)</sup> Diese vom Gesetzgeber klar abgegrenzte Sonderstellung des Eigenbetriebes zwischen Regiebetrieb und Gesellschaft des privaten Rechts verlangt eine klare Abgrenzung der gegenseitigen Leistungen zwischen Eigenbetrieb und Gemeinde und eine selbständige Wirtschaftsführung und Vermögensverwaltung des Eigenbetriebs, da er als wirtschaftliches Unternehmen nach eigenen Gesetzen lebt.

Nur aus dieser Sonderstellung heraus ist auch das richtige Maß der von der Gemeinde den öffentlichen Häfen zur Verfügung zu stellenden Mittel mit ihrer Wirkung auf die notwendige Deckung des Vermögens und mit ihrer Entscheidung über die Höhe des Leihkapitals zu beurteilen. Der Meinung, daß ein Eigenbetrieb bei ordnungsmäßiger Führung ohne Eigenkapital lebensfähig sei,<sup>16)</sup> kann dabei nicht zugestimmt werden, da es sich bei einem Unternehmen ohne Eigenkapital nicht mehr um einen Eigenbetrieb handelt, wie ihn sich der Gesetzgeber vorstellt, sondern um eine andere Unternehmensform, die in Richtung auf eine Betriebsführungsgesellschaft tendiert.

Auf der anderen Seite wird aber auch durch die Organisationsform eine obere Grenze bei der Kapitalausstattung gezogen.

Neben den für alle Unternehmen geltenden betriebswirtschaftlichen Nachteilen einer Überkapitalisierung, würde bei einer zu hohen Kapitalausstattung des Eigenbetriebes die Gemeinde geschädigt, da ihr Mittel entzogen würden, die an anderer Stelle zweckmäßiger eingesetzt werden könnten.

Die Beurteilung des wirtschaftlich gebotenen Eigenkapitals der öffentlichen Häfen macht die Abgrenzung des Begriffs »Eigenkapital« notwendig. In den Bilanzen der öffentlichen Häfen kann dieses Kapital unter verschiedenen Bezeichnungen ausgewiesen werden. Es ist *Klimpel* zuzustimmen, daß zum Eigenkapital der Eigenbetriebe nicht nur das Stamm-

<sup>14)</sup> *Klimpel*, Die Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe mit Eigenkapital, in: Neue Betriebswirtschaft 1961, S. 38 ff.

<sup>15)</sup> *Zeiss*, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, a.a.O., S. 168.

<sup>16)</sup> *Klimpel*, Die Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe . . . , a.a.O., S. 39.

und Rücklagekapital zählt.<sup>17)</sup> Auch die Rückstellungen können, entgegen der Übung bei den Gesellschaften des privaten Rechtes, Eigenkapital enthalten. Betriebswirtschaftlich gesehen sind Bauzuschüsse und Sozialkapital keine Rückstellungen, sondern Rücklagekapital. Diese Posten sind deshalb dem Eigenkapital zuzurechnen.<sup>18)</sup> Unter Beachtung dieser Abgrenzung sieht in unseren Beispielen das Verhältnis zwischen Anlagevermögen und Eigenkapital und das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Leihkapital wie folgt aus:

(1965) Verhältnis: a) Anlagevermögen zum Eigenkapital  
b) Eigenkapital zum Leihkapital

Hafen	1 Eigenkapital	2 Anlagevermögen	2 zu 1 in %	3 Leihkapital	1 zu 3 in %
A	26 451'	30 743	86,0	5 088	19,2
B	31 413	51 915	60,5	24 965	79,4
C	7 222	11 696	61,7	5 891	81,6
D	10 808	19 113	56,5	7 666	70,9

Die Werte lassen keine Norm erkennen. Eine allgemeine gültige Formel hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Anlagevermögen und Leihkapital und hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Eigenkapital und Leihkapital gibt es wegen der Strukturunterschiede der öffentlichen Häfen und der unterschiedlichen Finanzpolitik der Gemeinden nicht.

Wie konträr sich die Meinungen in der Bemessung des Eigenkapitals gegenüberstehen, sei an einem Beispiel aus der Praxis erläutert. Der Antrag eines Wirtschaftsprüfers, das Eigenkapital eines öffentlichen Hafens heraufzusetzen, wird von der Gemeinde abgelehnt. Die Argumente und Gegenargumente der Beteiligten geben einen guten Einblick in die gegensätzlichen Auffassungen über das wirtschaftlich notwendige Kapital bei den öffentlichen Häfen (s. folgende Seite).

Die hier von beiden Seiten vorgetragenen Thesen sind von einer derartigen Relevanz für die öffentlichen Häfen, daß versucht werden soll, Maßstäbe für die Ermittlung des wirtschaftlich gebotenen Eigenkapitals zu finden.

Es ist unbestritten, daß die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen die Festsetzung des Eigenkapitals betriebsindividuell gesehen wissen wollen, da sie keine konkreten Anweisungen über die Höhe des Eigenkapitals machen. Es verbieten sich deshalb auch wegen der Betriebs- und Zeitabhängigkeit alle allgemeinen Faustregeln über den angeblich richtigen Ausstattungsgrad an Eigenkapital.

Das erste Kriterium ist die Höhe des Kapitalbedarfs. Dieser orientiert sich an der Notwendigkeit der Instandsetzung und Ersatzbeschaffung von vorhandenen Anlagen und der Notwendigkeit zur Erweiterung und Modernisierung des Betriebes. Der hierfür erforderliche Kapitaleinsatz ist betriebs- und zeitabhängig und daher von Betrieb zu Betrieb laufend neu zu bestimmen.

Das zweite Kriterium ist die Ertragslage des Unternehmens. Die Ausgangsposition ist sehr verschieden zu beurteilen, je nachdem ob Gewinne erwirtschaftet werden oder aber

<sup>17)</sup> *Klimpel*, Die Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe . . . , a.a.O., S. 39.

<sup>18)</sup> Das gilt jedoch nicht für die marktübliche Verzinsung des Kapitals, die sich nur auf das Stamm- und Rücklagekapital bezieht. (Vgl. *Zeiss*, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, a.a.O., S. 188.)

## Antrag auf Erhöhung des Eigenkapitals

Begründung durch den Wirtschaftsprüfer	Gründe für die Ablehnung durch die Gemeinde
1. Die Finanzierung über Darlehen würde bewirken, daß das Verhältnis Eigenkapital zum Anlagevermögen auf 55% absinkt. Dieser Satz wird nicht für ausreichend gehalten.	1. Eine Kapitalausstattung in dieser Höhe liegt noch lange nicht an der unteren Grenze des Vertretbaren. Hinweis auf Angaben in der Literatur, daß in der Regel eine Ausstattung mit 40–50% ausreichend sei.
2. Das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Fremdkapital würde 1 : 0,87 betragen, was als zu ungünstig angesehen wird.	2. Da das steuerlich tragbare Verhältnis von 1 : 2 nicht erreicht wird und das Fremdkapital zu 25% aus zinsbilligen öffentlichen Mitteln besteht, ist eine Darlehensaufnahme tragbar.
3. Bei weiterer Fremdfinanzierung wird sich eine nicht unbeachtliche Abhängigkeit vom Kapitalmarkt und Gemeindehaushalt ergeben, was nach der EBV nicht zu verantworten ist.	3. Die Abhängigkeit von dem Gemeindehaushalt kommt allein durch den Umfang der Bindung allgemeiner Deckungsmittel für Zwecke des Hafens zum Ausdruck. Eine Kapitalerhöhung könnte nur durch Aufnahme von Fremdkapital durch die Gemeinde geschehen. Solange das Anlagevermögen zum Eigenkapital in einem vertretbaren Verhältnis steht, dürfte es gleich sein, ob die Finanzierung über Kapitalerhöhung oder über Aufnahme von Fremdkapital durch den Hafen geschieht.
4. Die Zinszahlungen verlangen unaufschiebbare Zahlungen, die bei starken Konjunkturschwankungen nicht mehr gesichert sind.	4. Die höhere Zinsbelastung scheint vertretbar, da nicht mit der angenommenen Verluststeigerung in den nächsten Jahren gerechnet wird. Grund: Rationalisierung.
5. Da keine Gewinne erzielt werden, können die Darlehen nur aus den Abschreibungen auf die neuinvestierten Anlagen getilgt werden. Die Abschreibungsmasse reicht dann nicht mehr für Ersatzbeschaffungen.	5. (Auf diesen Punkt wurde nicht eingegangen.)
6. (Auf diesen Punkt wurde nicht eingegangen.)	6. Es muß damit gerechnet werden, daß die Befreiung von der Beförderungsteuer entfällt, wenn der Steuerbetrag vom Gesamtbetrieb erwirtschaftet wird.

ob die öffentlichen Häfen sich permanent in der Verlustzone befinden. Werden Gewinne erwirtschaftet, so kann es durchaus sowohl für den öffentlichen Hafen als auch für die Gemeinde aus steuerlichen Gründen von Interesse sein, mit Fremdkapital zu arbeiten. Bei Verlusten belasten die Fremdkapitalzinsen die Erfolgsrechnung und die Amortisationsbeträge die Abschreibungen, die dadurch zweckentfremdet werden.

Die Ertragslage ist weiterhin danach zu beurteilen, ob sie relativ gleichmäßig ist oder ob sie infolge erheblicher konjunktureller Schwankungen stark differiert. Je geringer diese Schwankungen sind, desto höher ist die Grenze der Fremdverschuldungsmöglichkeit, da

große Abweichungen vom Wirtschaftsplan nicht zu erwarten sind. Je größer diese Schwankungen sind, umso größer ist die Krisenanfälligkeit des Unternehmens und als Folge eine notwendig vorsichtigeren Finanzierungspolitik hinsichtlich der Aufnahme von Fremdkapital. Neben den konjunkturellen Einflüssen spielen bei den öffentlichen Häfen auch noch ihre Kostenstruktur und Natureinflüsse hierbei eine wesentliche Rolle.

Das dritte Kriterium ist die Höhe der erforderlichen Abschreibungsmasse. Hier ist die Belastbarkeit des Fonds durch zusätzliche Tilgungen zu prüfen, um die Durchführung der betriebsnotwendigen Investitionsvorhaben für die Substanzerhaltung zu gewährleisten. Diese Überprüfung ist umso wesentlicher, als bei den öffentlichen Häfen der Abschreibungsfond aus der *RM*-Zeit zum großen Teil verlorengegangen ist und in der *DM*-Zeit wegen der vorsichtigen Bewertung in der D-Mark-Eröffnungsbilanz und wegen der folgenden Preissteigerungen noch nicht in ausreichendem Umfang aufgefüllt werden konnte.

In der Literatur wird mit Recht darauf hingewiesen, daß bei den gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben über die Abschreibungen ein Teil des eingesetzten Kapitals wieder frei wird, da die Abschreibungsmasse nicht laufend in gleicher Höhe zur Substanzerhaltung benötigt wird.<sup>19)</sup> Voraussetzung für die Freisetzung dieses Kapitals ist jedoch, daß von dem Unternehmen die Abschreibungsbeträge erwirtschaftet werden können, daß sich das Preisniveau für die Anlagegüter nicht ändert und daß kein ungewöhnlicher Erneuerungsaufwand anfällt.

Das vierte Kriterium ist das Verhältnis der in den Abschreibungssätzen zum Ausdruck kommenden Lebensdauer der Anlagen zu der Laufzeit der Kredite. Eine Lebensdauer von Anlagen der öffentlichen Häfen bis zu 50 Jahren ist keine Seltenheit. Das kann zu einer Diskrepanz mit der Laufzeit der Kredite führen, die immer wieder den Einsatz von neuem Fremdkapital notwendig macht. Entscheidend ist dabei allerdings nicht die einzelne Anlage und der einzelne Kredit, sondern das gesamte Anlagevermögen und das gesamte Fremdkapital mit ihren internen Ausgleichsmöglichkeiten.

Neben den vorstehenden Gesichtspunkten sind aber auch zwei Möglichkeiten vom öffentlichen Hafen selbst ins Auge zu fassen. Einmal auf der Finanzierungsseite: Hier würde ein größerer Einsatz von Landes- oder Bundesmitteln mit ihren niedrigen Zinssätzen die Zinsbelastung in erträglichen Grenzen halten und damit das Finanzierungsproblem entscheidend verringern. Hinzu kommt, daß durch Ausnutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten, die in einem bestimmten beschränkten Umfange auch bei den öffentlichen Häfen bestehen, von der Investitionsseite her das Finanzierungsproblem entschärft würde.

<sup>19)</sup> Neumann, Die Finanzierung gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss., Frankfurt 1955.

## Die Planungsgesellschaft Ruhr und ihre Mitwirkung bei der Neuordnung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs im Ruhrgebiet

VON PROF. DR. WALTER LINDEN, ESSEN

### I.

Die Planungsgesellschaft für den öffentlichen Personen-Nahverkehr im Ruhrgebiet GmbH wurde am 20. September 1965 von sechs Betrieben des öffentlichen Nahverkehrs und dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk gegründet, am 1. Oktober des gleichen Jahres habe ich als Geschäftsführer meine Tätigkeit begonnen.<sup>1)</sup> Inzwischen sind zwei weitere Verkehrsbetriebe der Gesellschaft beigetreten, und heute handelt es sich um neun Gesellschafter, die die GmbH tragen. Von Westen nach Osten gesehen sind es die

Duisburger Verkehrsgesellschaft AG  
 Betriebe der Stadt Mülheim a. d. Ruhr  
 Stadtwerke Oberhausen AG  
 Essener Verkehrs-AG  
 Vestische Straßenbahnen GmbH  
 Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG  
 Straßenbahn Herne-Castrop-Rauxel GmbH  
 Hagener Straßenbahn AG sowie der  
 Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Von den genannten acht Verkehrsbetrieben sind die Straßenbahn Herne—Castrop-Rauxel und die Vestische Straßenbahn jeweils eine GmbH, die Hagener, die Bochumer, die Essener, die Oberhausener und die Duisburger Verkehrsbetriebe sind Aktiengesellschaften, die Mülheimer Verkehrsbetriebe dagegen sind ein stadteigenes Unternehmen. Die Oberhausener Verkehrsbetriebe gehören zu der Stadtwerke Oberhausen AG und sind insoweit auch als rein städtisches Unternehmen anzusprechen. Im übrigen sind die kommunalen Bindungen auch bei den anderen Betrieben nahezu oder sogar vollständig gegeben. Das trifft sowohl für die Aktiengesellschaften als auch für die beiden GmbH-Betriebe zu mit einer Ausnahme, nämlich der Duisburger Verkehrsgesellschaft, deren Aktien sich zu 26% in privater Hand befinden. Ich brauche wohl auf diese Besonderheiten nicht näher einzugehen, aber es dürfte verständlich sein, daß unter diesen Umständen allen Überlegungen, die auf die Schaffung einer Verbundgesellschaft oder gar eines regelrechten Zusammenschlusses der Verkehrsbetriebe hinausgehen, nicht unerhebliche Schwierigkeiten entgegenstehen.

Im übrigen ist das Ruhrgebiet oder sind die Ruhrgebietsstädte keineswegs bereits zu einer kompakten Einheit verschmolzen, und es sind da und dort noch immer Vorstellungen vorhanden, nach denen der eigene Kirchturm höher ist als der in der Nachbargemeinde. Wenn Essen sich als Metropole des Ruhrgebiets fühlt, dann mögen die unmittel-

<sup>1)</sup> Wenn in Fachkreisen einfach von der »Planungsgesellschaft Ruhr« gesprochen wird, dann ist man sich dessen bewußt, daß diese knappere Namensgebung zwar kürzer, aber nicht etwa prägnanter ist.

telbar anschließenden Städte das akzeptieren, in Duisburg und Bochum hört man das aber schon nicht so sehr gern. Dortmund nimmt sogar für sich in Anspruch, zumindest die Metropole des westfälischen Teils des Reviers zu sein.

Hier im Ruhrgebiet liegen die Dinge eben doch wesentlich anders als etwa in Berlin, wo das Gefühl der Zusammengehörigkeit längst so stark geworden ist, daß die Bewohner der verschiedenen Stadtbezirke sich erst in zweiter Linie als Charlottenburger, als Steglitzer oder als Neuköllner fühlen, in erster Linie aber eben Berliner sein wollen. Die gesamte Verwaltung ist dort einheitlich gestaltet und fügt sich lückenlos ineinander, und demgemäß ist auch die ganze Verkehrsapparatur längst zu einer Einheit verschmolzen. Auch wenn es in Berlin stets eine gewisse Dezentralisation mit bedeutenden wirtschaftlichen und kulturellen Nebenzentren gab, so ist das alles zusammen eben doch Berlin, und jeder Bewohner dieser Stadt ist stolz darauf, ihr Bürger zu sein. Naturgemäß hat sich das gerade in den Nachkriegsjahren noch deutlicher ausgeprägt, und sogar der Spandauer hält sich jetzt nicht mehr so abseits, wie das noch vor dem Kriege der Fall war.

Das Ruhrgebiet aber hat nun einmal eine eindeutig polyzentrische Struktur, und die zahlreichen Großstädte sind zwar im Laufe der Jahrzehnte so stark aufeinander zuge wachsen, daß vielfach der Übergang von der einen zur anderen Gemeinde nur noch an den gelben Ortsschildern zu erkennen ist. Aber wenn auch nicht alle, so sind doch fast alle diese Städte aus eigener Kraft groß geworden und im Hinblick auf ihre Eigenleistungen durchaus geneigt, Einflüsse der Nachbargemeinden abzuwehren, um die Eigenständigkeit aufrechtzuerhalten. Man kann alles übertreiben, und das geschieht gelegentlich auch auf diesem Gebiet, aber man darf befriedigt feststellen, daß auch insoweit die Einsichtigen immer zahlreicher werden und daß die Erkenntnis von der Bedeutung und vom Wert wenigstens einer guten freundnachbarlichen Zusammenarbeit im Wachsen begriffen ist.

Wenn noch einmal der Vergleich mit Berlin erlaubt ist, so erscheint es verständlich, daß dort das Zusammengehörigkeitsgefühl sich leicht durchsetzen konnte, weil man Bürger der Hauptstadt des Deutschen Reiches, der weitaus größten deutschen Stadt, eben der Weltstadt Berlin war — und das schon vor dem Ersten Weltkrieg! Das war im Ruhrgebiet ganz anders. Wohl hätte man Anlaß haben können, sich stolz als Bewohner des stärksten Wirtschaftsraumes der Welt zu fühlen, aber man liebte es mehr, in der Stadt des größten Binnenhafens von Europa zu leben oder Bürger der in der ganzen Welt bekannten Kruppstadt Essen zu sein. Und das hat eben die polyzentrischen Akzente durch die Jahrzehnte hindurch und über beide Weltkriege hinaus eher verstärkt als abgebaut. Vielleicht war es sogar besser so; jedenfalls wird man im Ruhrgebiet andere Wege gehen müssen, wenn es heute gilt, das Revier aus seinen strukturellen Schwierigkeiten herauszuführen.

Das ist schon vor 50 Jahren erkannt worden, als man bewußt davon absah, die Agglomeration der Ruhrstädte zu einer einzigen Weltstadt zusammenzuschweißen, als man vielmehr die dringend notwendige kommunale Zusammenarbeit in einen übergeordneten kommunalen Verbund hineinlegte und im Jahre 1920 den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk schuf. In seinem Parlament sind vor allen Dingen die Stadt- und Landkreise vertreten, und sie können dort dafür sorgen, daß ihre speziellen Interessen — soweit sie sich nicht in das große Ganze gut einfügen und einordnen lassen — nicht untergehen. Insofern hat man durch die Schaffung des Siedlungsverbandes und durch die von ihm praktizierte enge Zusammenarbeit wiederum die gegebene polyzentrische Struktur des Reviers unter-

strichen, und man hat sich daran gewöhnt, zu koordinieren und auszugleichen, nicht aber zu nivellieren und die örtlichen Besonderheiten zu unterdrücken.

Wenn jetzt da und dort durch die Not der Zeit, von der wir im Ruhrgebiet heute leider sprechen müssen, in mancher Beziehung das Streben nach Zusammenarbeit im Sinne der Kostenersparnis durch Bereitschaft zur Aufgabenteilung auf mancherlei Gebieten sich stärker geltend macht, dann wird dabei vielleicht eine Reihe von örtlichen Besonderheiten abbröckeln, sicher aber wird man um so stärker darauf bedacht sein, die eigene Position auf einem anderen Gebiete dafür zu stärken.

## II.

Bei solchen Betrachtungen verlassen wir nur scheinbar unser Thema; denn die Verkehrsstruktur, insbesondere die des öffentlichen Nahverkehrs, entspricht weitgehend der im Laufe des letzten Jahrhunderts gewachsenen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur des Ruhrgebietes. Wir kennen die Verkehrsspinnen im Revier, die wie Sterne die Verkehrskonzentration auf die einzelnen City-Punkte deutlich machen und die gleichzeitig zeigen, wie relativ schwach im Vergleich dazu die regionalen Verkehrsströme sind, die über die Stadtgrenzen hinaus den zwischengemeindlichen Verkehrsaustausch tragen. Natürlich kommt das zu einem wesentlichen Teil daher, daß dieser Regional-Verkehr vor allem über die Schienen der Bundesbahn läuft. Aber wir wissen ja auch, daß von ihr nur ein verhältnismäßig kleiner Teil des täglichen Personenverkehrs bewältigt wird.

Im Kernbereich des Ruhrgebiets gab es an einem mittleren Werktag des Jahres 1965 bei der Bundesbahn 222 000 Personenfahrten, bei den VOV-Betrieben aber 1,5 Millionen.<sup>2)</sup> Dabei enthält die Bundesbahn-Ziffer sogar noch den Fernverkehr nach Köln, Frankfurt, nach Süddeutschland oder nach Hannover, Hamburg usw. Gewiß wird der nachbarschaftliche Verkehrsaustausch mit den dicht liegenden regionalen Verkehrsströmen niemals so stark werden wie der rein innerstädtische Verkehr, der die Masse des Berufs-, des Schüler- und des Einkaufsverkehrs enthält, also Verkehrsbewegungen, die naturgemäß nicht allzu weit von der Wohnung weg und wieder dahin zurückführen. Das wird vor allem dann so bleiben, wenn jede Stadt es jeder anderen gleichtun will, indem sie nach wie vor darum bemüht bleibt, ihren Bürgern alles zu bieten, was nur irgendwie denkbar ist.

Ein solches Verhalten drückt das allgemeine Niveau und verhindert Spitzenleistungen. Wir müssen vielmehr auf dem bereits eingeschlagenen Weg zielbewußt weiter gehen und wirtschaftliche, kulturelle, wissenschaftliche Einrichtungen und Institute und dergleichen in gesunder Schwerpunktbildung und Aufgabenteilung hier und dort zu einer Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit bringen. Nur dann wachsen neue Attraktionen heran, steigert sich die Intensität der Wechselbeziehungen, dann wird auch der über die Stadtgrenzen hinaus reichende Verkehr zunehmen. Eine systematische Verbesserung gerade auch dieser regionalen Verkehrsverbindungen wird wiederum entscheidend dazu beitragen, die Wirtschaftskraft des gesamten Raumes zu festigen, das allgemeine Bildungsniveau zu heben und die Lebensfreude zu steigern. Nur auf diese Weise kommen wir auf die Dauer zu einer *durchgreifenden Strukturverbesserung*. Es muß gelingen, die Einförmigkeit des alten Ruhrgebietes, in dem ein sehr hoher Prozentsatz der Bevölkerung im Bergbau

<sup>2)</sup> Nach B. Wehner, Vorstudie für die allgemeine Netzplanung des Schnellverkehrs im Ballungsgebiet Rhein-Ruhr, S. 27.

arbeitete, umzuwandeln zu einer gesunden Vielfältigkeit, die neue Aspekte bietet und Abwechslung bringt. Von 550 000 im Ruhrbergbau beschäftigten Menschen sind heute nur noch knapp die Hälfte tätig, von 50 000 Jugendlichen und Lehrlingen kaum noch ein Fünftel. Die Krise im Kohlenbergbau bietet uns die Chance, gerade jetzt durch sinnvolle Neugestaltung dem Wirtschaftsleben im Ruhrgebiet neuen Auftrieb zu geben. Neue Anregungen, neue Reize müssen das Grau in Grau aufhellen, das Interesse für andere und neue Dinge wecken, den Blick für das Geschehen außerhalb der eigenen vier Wände weiten und so auch die Bereitschaft für eine freudige Mitarbeit an eben diesen Problemen der alten Heimat fördern.

Das Auto war es vor allen Dingen, das die Voraussetzungen für eine solche Ausweitung der Interessensphären schuf, aber das Ruhrgebiet in seiner heutigen Gestalt und Struktur muß fürchten, daß der junge Mensch, wenn er im modernen Tourismus die Möglichkeit erhalten hat, sich anderwärts umzusehen, an seine Heimat nicht mehr zurückdenkt, daß er sich von ihr abkehrt, wenn wir hier nicht eine Neuordnung und Neugestaltung zustande bringen, die dem Berufsleben die Einförmigkeit nimmt und es vielfältig attraktiv macht. Auch im Ruhrgebiet muß man wünschen, daß die Mobilität der Bevölkerung wächst, aber eine nur nach außen gewandte Mobilität bedeutet Abwanderung, und gerade die muß verhindert werden; deshalb müssen im Revier die Voraussetzungen zu einem angenehmen Leben, zu guten beruflichen Chancen, zu vielfältiger Betätigungsmöglichkeit für tüchtige Leute geschaffen werden. Denkbar ist das nur, wenn alle Bemühungen um eine durchgreifende Verbesserung der Strukturverhältnisse systematisch aufeinander abgestimmt und wenn eine gute *Neuordnung des Verkehrswesens* als Grundlage für eine gesunde Entfaltung der Lebensmöglichkeiten zustande kommt. Dem Verkehrswesen mit seiner Basisfunktion fällt eine besonders wichtige, allerdings auch eine besonders schwierige Aufgabe zu.

Schwierig ist diese Aufgabe vor allem deshalb, weil der Verkehr sich selbst nicht mehr zu helfen vermag. Es ist eine gleichartige Erscheinung in allen zivilisierten Staaten, daß der Individualverkehr überhand nimmt und insbesondere den öffentlichen Nahverkehr mehr und mehr aushungert. Auch alle Eisenbahnen befinden sich in Schwierigkeiten, weil sie sich noch in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg im Vollgefühl der Kraft eines Monopolunternehmens viel zu sehr verzettelt hatten und nur zögernd erkennen wollen, daß sie sich vornehmlich den Aufgaben zuwenden sollten, für die sie nach ihrer technischen Beschaffenheit eigentlich berufen sind. Die Bundesbahn hat jedenfalls ihre eigenen Probleme und muß versuchen, durch betriebliche und sonstige Maßnahmen ihrer Schwierigkeiten Herr zu werden.

Die zahlreichen öffentlichen Verkehrsbetriebe, die in den Gemeinden und deren Nachbarschaftsbereich den Personenverkehr bedienen, haben seit Jahren einen rasch fortschreitenden Rückgang der Beförderungsfälle zu verzeichnen,<sup>3)</sup> und sie sind auf mancherlei Weise bemüht, den daraus resultierenden Einnahmerückgang aufzufangen. Der bekannteste Weg ist der, sich über eine *Tariferhöhung* entsprechende Mehreinnahmen zu verschaffen. Das ist auch oft ganz gut gegangen, im Endeffekt aber führt der höhere Tarif naturgemäß zu einer weiteren Abwanderung der Fahrgäste. Über eine gewisse Grenze kann man bei Tarifsteigerungen nicht ungestraft hinausgehen.

Zum zweiten werden durch *Rationalisierungsbemühungen* aller Art Versuche unternommen, das weitere Ansteigen der Kosten zu verhindern oder doch wenigstens zu mildern.

<sup>3)</sup> Die Zahl der Fahrgäste ist im Jahre 1967 wieder um 2 % gesunken.

Und in diesen Überlegungsbereich fallen vor allem die Maßnahmen, die eine Reduzierung des Personalbestandes ermöglichen: der schaffnerlose Betrieb und der Einbau von Selbstentwertern. Aber der hohe Anteil der Personalkosten, die durch wiederholte Gehalts- und Lohnerhöhungen stark steigende Tendenz haben, läßt sich nur langsam und schrittweise herabsetzen.

Im übrigen müssen die öffentlichen Verkehrsbetriebe aber auch entlastet werden von Ausgaben, die man als betriebsfremd bezeichnen kann, und auch insoweit sind bereits gewisse Erfolge zu verzeichnen. In erster Linie seien hier die *Konzessionsabgaben* genannt, die seit dem Entstehen der Straßenbahnen von den meisten Städten erhoben wurden, und die heute, wo sie nicht mehr erwirtschaftet werden konnten, mehr oder weniger weggefallen sind. Schwer belastet werden die Verkehrsbetriebe ferner insbesondere durch die sogenannte *Folgepflicht* in all den Fällen, in denen Kosten übernommen werden müssen (z. B. für die Verlegung und die Neuerrichtung von Straßenbahngleisen), die aus eigenem Interesse gar nicht notwendig gewesen wären, sondern die sich als Folgen aus Umbauten im öffentlichen Straßennetz ergeben.

Insgesamt sind aber die Verkehrsbetriebe im allgemeinen trotz aller Bemühungen aus den roten Zahlen nicht herausgekommen. Jedenfalls gilt das für die Straßenbahnen, während die Situation beim Omnibusverkehr etwas besser ist. Es ist aber undenkbar, daß die Ruhrstädte noch sehr viel mehr für die öffentlichen Verkehrsbetriebe tun als bisher schon geschieht.

So ergibt sich unausweichlich ein deutlicher Zwang zum Zusammengehen, insbesondere die innerbetriebliche Rationalisierung muß verstärkt, gleichzeitig aber auch ausgeweitet werden zur überbetrieblichen Zusammenarbeit; das gilt z. B. für Werkstätten und für Betriebshöfe, für Lagerhaltung und Einkauf usw. Die Aufrechterhaltung des öffentlichen Verkehrsdienstes ist zur gemeinsamen Sorge der Verkehrsträger geworden, und die gemeinsamen Aufgaben müssen auch gemeinsam in Angriff genommen und gelöst werden. Im Ruhrgebiet, wo die Verkehrsdienste der einzelnen Betriebe überall ineinandergreifen, liegen die Gemeinsamkeiten bei den Problemen und Aufgaben für jedermann klar zutage. Insoweit sind es insbesondere drei wichtige Daten, die 1965 und 1966 gesetzt wurden und denen in diesem Zusammenhang entscheidende Bedeutung zukommt.

### III.

(1) Zunächst ist daran zu erinnern, daß die Deutsche Bundesbahn schon vor Jahren einen Gedanken, der im Ruhrgebiet mehrfach angeklungen war, aufgegriffen und die Absicht bekundet hat, ihre wichtigsten Ruhrgebietsstrecken nunmehr viergleisig auszubauen, also auf den wichtigsten Verkehrslinien den Nahverkehr vom Fernverkehr zu trennen, um beide nach modernen Gesichtspunkten entwickeln und darbieten zu können. Wenn gesagt wird, daß der Fernverkehr der Deutschen Bundesbahn noch ein wirtschaftlich günstiges Ergebnis aufweist, dann muß man ihn nach Möglichkeit immer mehr verbessern, die Fahrzeiten beschleunigen und die Reisezeiten verkürzen, und diesem dringenden Anliegen der Bundesbahn wird auch im Ruhrgebiet voll und ganz zugestimmt.

Werden aber Fern- und Nahverkehr auf der Schiene voneinander getrennt, dann ergibt sich daraus auch für den Nahverkehr der Vorteil, daß die einzelnen Züge nicht durch die vorrangig durchlaufenden Schnellzüge behindert werden, und daß man den Nahverkehr im Taktfahrplan mit speziell auf hohe Anfahrbeschleunigung eingestellten Zugeinheiten

bewältigen kann. An wichtigen Punkten zusätzliche Haltestellen einzurichten, würde diesem Verkehrssystem neue Interessenten zuführen. So durfte die Deutsche Bundesbahn gewiß sein, mit ihrem Vorschlag, ein besseres S-Bahn-Netz einzurichten, sowohl im Ruhrgebiet selbst als auch bei der Landesregierung in Düsseldorf ein gutes Echo zu finden. Unter dem 31. März 1966 wurde von der Bundesbahndirektion Essen ein Vorentwurf für die Verbesserung der Bedienung des Nahverkehrs im Ruhrgebiet durch Ausbau von Schnellbahn-Magistralen in einem Text- und einem Kartenband vorgelegt. Da die Bundesbahn diese neue S-Bahn-Konzeption aus eigener Kraft nicht verwirklichen kann, soll die Landesregierung ihr finanziell unter die Arme greifen. Die Verhandlungen darüber haben jetzt zu endgültigen Vereinbarungen geführt, und es ist mehrfach betont worden, daß noch in diesem Jahr mit den Arbeiten begonnen werden soll.

Eine wirklich durchgreifende Verbesserung der Verkehrsbedienung im dichtbesiedelten Ruhrgebiet kann aber die Bundesbahn allein nicht bewerkstelligen, sondern diese muß im gesamten Nahverkehr angestrebt werden. Nur über eine enge und gut aufeinander abgestimmte Zusammenarbeit im gesamten öffentlichen Nahverkehr ist es möglich, das Verkehrsaufkommen in optimaler Weise aufzufächern und dadurch die Straßen zu entlasten. Deshalb ist es ebenso berechtigt, die Landesregierung um Hilfsmaßnahmen für den Nahverkehr der öffentlichen Verkehrsbetriebe im kommunalen Bereich anzugehen.

(2) Hier kam es zunächst nach eingehenden Vorverhandlungen zu der eingangs herausgestellten Gründung der Planungsgesellschaft Ruhr im Herbst 1965.

Der neuen GmbH blieb zunächst wenig Zeit zu einem gut überlegten inneren Aufbau und zu einer systematischen Sichtung aller Probleme und Aufgaben, die auf sie zukommen würden. Sie mußte vielmehr sofort bereit sein, sich auf gewisse vordringliche Probleme so rasch wie möglich einzustellen. Das Land wollte noch im Gründungsjahr der Planungsgesellschaft Ruhr einige Millionen für Grundsatzuntersuchungen und Modellfälle zur Verfügung stellen, so daß es notwendig wurde, aus der praktischen Arbeit der Verkehrsbetriebe vordringliche und untersuchungswürdige, bereits zu einer gewissen Reife gebrachte Projekte herauszuarbeiten, um mit Unterstützung des Landes entsprechende Aufträge an Ingenieurbüros oder sonstige geeignete Gutachter vergeben zu können. Es wurden neun derartige Projekte aufgezeigt und in ihrer modellhaften Bedeutung dargestellt. Es ist aber leider in keinem Fall gelungen, die ursprünglich angebotene finanzielle Hilfe des Landes zu erhalten, so daß die zunächst hochgeschraubten Erwartungen nach einigen Monaten in sich zusammenfielen.

Die Verkehrsbetriebe und ihre Planungsgesellschaft entschlossen sich daher, die unaufschiebbaren Aufgaben auf andere Weise vorwärts zu bringen. Ein Auftrag konnte mit finanzieller Unterstützung des Siedlungsverbandes an ein Aachener Ingenieurbüro vergeben werden. Alle anderen Projekte wurden inzwischen im Rahmen der Planungsgesellschaft Ruhr unter Anspannung der letzten finanziellen Möglichkeiten der Betriebe weiter vorangetrieben. Dabei gelang es, die einschlägigen Arbeiten zusammen mit den Fachleuten der verschiedenen Betriebe zu leisten. Zu alten Themen traten neue, wobei immer wieder pragmatisch vorgegangen werden mußte, um die dringlichen Aufgaben nicht warten zu lassen.

Bevor mit der eigentlichen Planungsarbeit begonnen werden konnte, mußten erst einmal die Unterlagen dafür beschafft, auf den neuesten Stand gebracht oder eigens angefertigt werden. So waren Grundpläne, Liniennetze für die einzelnen Verkehrsmittel, Belastungspläne, Übersichten über die Bevölkerungsverteilung, die Arbeitsplatzdichte, die

Beförderungstarife sowie die Planungsabsichten der verschiedensten Stellen und vieles mehr zusammenzutragen, Unterlagen, auf die sich die Arbeit der Planungsgesellschaft Ruhr tagtäglich stützt.

Verkehrsplanung bedeutet sehr viel Detailarbeit. Erfolge werden oft erst in vielen Jahren sichtbar. Verkehrsplanung bedeutet aber auch Ausgleich der unterschiedlichen Interessen, die wohl nirgends so weit auseinanderstreben wie gerade dort, wo es um Verkehrsprobleme geht. Auch hierfür galt es, zunächst einmal eine Grundlage für die notwendigen Gespräche zu schaffen.

Die erste größere Arbeit der Planungsgesellschaft Ruhr war der Anfang 1967 fertiggestellte *Ausbauplan für das öffentliche Nahverkehrsnetz im Ruhrgebiet*. Dieser Plan entstand in über einjähriger Arbeit unter tätiger Mithilfe der Verkehrsbetriebe und des Siedlungsverbandes. Nachdem die Verkehrsbetriebe schon im Sommer 1965 (noch vor der Gründung der Planungsgesellschaft Ruhr) in Zusammenarbeit mit dem Siedlungsverband einen Plan zur Förderung des verkehrsgerechten Ausbaus der Straßenbahnnetze im Ruhrgebiet fertiggestellt und dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Düsseldorf vorgelegt hatten, ergaben sich nun neue Gesichtspunkte für die Gestaltung eines derartigen Planes. Auf der einen Seite mußte Rücksicht genommen werden auf das inzwischen bekannt gewordene S-Bahn-Projekt, auf der anderen Seite galt es, der Vorstudie von Prof. Dr. *Wehner* im Rahmen des Generalverkehrsplanes Nordrhein-Westfalen Rechnung zu tragen. Insbesondere die Erkenntnis von der recht unterschiedlichen Bedeutung der einzelnen Verkehrsverbindungen führte dazu, daß der Plan vom Sommer 1965 in sorgfältiger Kleinarbeit überarbeitet und am 1. März 1967 der Landesregierung zugeleitet wurde. Leider mußten — da die Dortmunder Stadtwerke noch nicht Mitglied der Planungsgesellschaft Ruhr sind — deren Ausarbeitungen (zwar in gleicher Weise ausgestaltet, aber doch) getrennt eingereicht werden.

Die Netzplanung ging vom bestehenden Straßenbahnnetz aus, berücksichtigte jedoch nur Strecken regionaler Bedeutung. Insgesamt hat das Regionalnetz nach diesem Plan (ohne Dortmund) einen Umfang von 400 km, wovon 242 km ausgebaut werden sollen. Das Ziel der Planung war es, aus der heutigen Straßenbahn schrittweise ein vom übrigen Straßenverkehr unabhängiges Verkehrsmittel zu schaffen, wobei in der Zwischenzeit der Verkehrswert der Straßenbahn nicht nur voll erhalten bliebe, sondern mit jeder Ausbaumaßnahme gehoben würde. Dazu sollte die Straßenbahn soweit wie möglich auf besonderem Bahnkörper und in den Innenstädten bei beschränktem Verkehrsraum in die zweite Ebene verlegt werden. Die Gesamtkosten für diesen Ausbau sind auf 830 Mio. DM veranschlagt worden, davon allein 557 Mio. DM für Fluchtlinienanschnitte und 123 Mio. DM für Kreuzungsbauwerke. Außerdem wurde der Ausbau von rd. 31 km U-Straßenbahnstrecken mit 1152 Mio. DM angegeben.

Neben dem Straßenbahnnetz enthält der Ausbauplan von 1967 einen ersten Entwurf für ein regionales Omnibusnetz mit Vorschlägen für mögliche Linienverknüpfungen. Dabei wurde von einer stärkeren Gliederung der Omnibuslinien in Regionallinien, Nachbarortsverbindungslinien und Flächenerschließungslinien ausgegangen. Parallelverkehr von Schienen- und Straßenverkehrsmitteln sollten vermieden werden. Wo eine leistungsfähige Schienenverbindung in die Innenstadt vorhanden ist, dort sollte der Flächenverkehr in Richtung Stadtmitte an einem dafür geeigneten Umsteigepunkt an die Schiene übergeben werden.

Dieser Ausbauplan war insgesamt und in allen Einzelheiten auch mit dem Siedlungs-

verband abgestimmt worden. Er war nicht als eine Lösung für alle Zukunft gedacht, sondern ging aus von den Gegebenheiten der heutigen Zeit, ist also als eine durchaus realistische Konzeption anzusehen, die für die nähere Zukunft gelten sollte. Aber noch bevor dieser Ausbauplan fertiggestellt werden konnte, ergaben sich neue Aspekte für die Verkehrsentwicklung im Ruhrgebiet. Damit kommen wir zu dem dritten Faktum, das bei der Neuordnung eine wesentliche Rolle spielt.

(3) Nach der bei der Schaffung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk im Jahre 1920 erlassenen Verbandsordnung gehört es zu seinen Aufgaben, »das Kleinbahnwesen, insbesondere den zwischengemeindlichen Verkehr im Verbandsgebiet, zu fördern«. Damit ist dem Siedlungsverband durch Gesetz eine verkehrspolitische Aufgabe zugewiesen worden, die in der heutigen Zeit höchst aktuelle Bedeutung gewonnen hat. Nach Beratung in der Verkehrskommission nahm der Verbandsausschuß am 22. Juni 1966 einstimmig nachstehende EntschlieÙung zur Nahverkehrspolitik an:

- I. Eine der wichtigsten Gemeinschaftsaufgaben der Kommunen im Ruhrgebiet ist es, ohne weitere Verzögerungen die besten Voraussetzungen für eine ausreichende Bedienung der Nahverkehrsbedürfnisse im Revier durch öffentliche Verkehrsmittel zu schaffen. Das gilt insbesondere für die Infrastruktur.
- II. Diese Aufgabe kann weder von einer Gemeinde noch von einem Kreis, noch vom Siedlungsverband allein bewältigt werden, sondern bedarf des Zusammenwirkens von Bund, Land, Landschaftsverbänden, Siedlungsverband, Kreisen und Gemeinden.
- III. Dem »Rahmenabkommen« zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Deutschen Bundesbahn vom 30. August 1965 müssen nunmehr folgen:
  - a) ein entsprechendes Rahmenabkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den von den Kommunen getragenen und gewährleisteten Betrieben des öffentlichen Nahverkehrs;
  - b) eine Regelung auf lange Sicht zwischen dem Land und den Kommunen über einen Ausbau, der den Bedürfnissen des öffentlichen Nahverkehrs genügt, und über die Vorhaltung der für die öffentlichen Verkehrsmittel notwendigen festen Einrichtungen und Betriebsanlagen.
- IV. a) Sprecher der Unternehmen und Betriebe des öffentlichen Nahverkehrs für deren Rahmenabkommen mit dem Land ist die »Planungsgesellschaft Ruhr«.  
b) Für die kommunalen Straßenbulasträger im Revier sowie für die Kommunen, die letztlich für das Funktionieren des öffentlichen Nahverkehrs verantwortlich sind, ist der SVR kraft seiner gesetzlichen Aufgaben der berufene Sprecher.
- V. Der Verbandsdirektor wird beauftragt und ermächtigt:
  - a) auf den Beitritt der noch fehlenden kommunalen öffentlichen Unternehmen und Betriebe des Nahverkehrs im Revier zur Planungsgesellschaft Ruhr hinzuwirken,
  - b) beschleunigt alle Vorbereitungen zu treffen für ein Rahmenabkommen zwischen der Gemeinschaft der Kommunen und dem Land über den Ausbau der Infrastruktur zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs und für einen Übergang der festen Anlagen der Verkehrsbetriebe in die öffentliche Hand. Ziel muß sein, über Tarifgemeinschaft und Betriebsgemeinschaften zum regionalen Gemeinschaftsbetrieb zu kommen.

Mit dieser Beschlußfassung brachte der Siedlungsverband seinen Willen zum Ausdruck, sich aktiv im Sinne einer zielbewußten Förderung des öffentlichen Nahverkehrs im Ruhrgebiet zu betätigen, und es wurde auch alsbald eine entsprechende Konzeption entworfen. Auf der Basis einer neuartigen Modellvorstellung für die Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs wurde mit der Erörterung in ad hoc gebildeten Fachkreisen unter Beteiligung der Planungsgesellschaft begonnen. Tragender Gedanke der neuen Konzeption war die Befreiung der öffentlichen Verkehrsbetriebe von den Infrastruktur- und Folgekosten, die zu diesem Zweck auf den Siedlungsverband übertragen werden sollten.

Nach vier Monaten intensiver Beratungen hatte sich das Bild der ursprünglich aufgezeigten Konzeption stark gewandelt. Insbesondere der Begriff der Infrastruktur, die auf den Siedlungsverband übergehen sollte, war deutlich umrissen, und als Gegenstück hierzu sollte die Planungsgesellschaft Ruhr zu einer Dach- und Verbundgesellschaft ausgebaut werden, deren Mitglieder die kommunalen Verkehrsbetriebe des Ruhrgebietes sein würden. Zu den Aufgaben dieser Verbundgesellschaft sollten insbesondere die Festlegung des notwendigen übergeordneten Liniennetzes mit den Verknüpfungspunkten zur Bundesbahn, die Festlegung eines Rahmenfahrplans und die Koordinierung der Tarife gehören. Sie sollte darüber hinaus systematisch Verkehrsforschung betreiben und die Verkehrsbedürfnisse feststellen, sich um eine Vereinheitlichung der technischen und betrieblichen Ausrüstung bemühen, den Markt und die technischen Entwicklungen beobachten, den Einkauf zusammenfassen und für eine optimale Auslastung der Werkstätten und der Betriebshöfe Sorge tragen.

Auch bei dieser Konzeption blieb eine Reihe von Fragen ungeklärt. Vor allem mußte damit gerechnet werden, daß steuerliche Probleme noch eine erhebliche Rolle spielen würden. Das Wichtigste aber war, daß — wenn die erhoffte finanzielle Beteiligung des Bundes und des Landes verwirklicht würde — doch noch immer 20% der aufzubringenden Kosten für den Ausbau des Verkehrsnetzes von den Gemeinden zu tragen sein würden. Es erschien in hohem Maße unwahrscheinlich, daß die Ruhrstädte sich zusätzlich zur Übernahme derartiger Lasten bereitfinden könnten. Dabei wurden die Überlegungen zu diesem Punkte noch erschwert durch die Befürchtung, daß vielleicht alle Gemeinden in relativ gleich starkem Maße belastet, aber nicht in gleichem Maße Nutznießer der zu erwartenden Verkehrsverbesserung sein würden.

Noch bevor diese schwierigen Fragen einer endgültigen Klärung zugeführt werden konnten, schienen sich neue Möglichkeiten aufzutun, die eine 100%ige Finanzierung der Bauaufgaben durch Bund und Land in Aussicht stellten, so daß die Gemeinden der unmittelbaren Sorge einer weiteren zusätzlichen finanziellen Belastung im Zusammenhang mit der Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs enthoben sein würden. Leider brachten die personellen Besetzungen in der Spitze des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und in den Staatssekretariaten eine unvermeidbare Verzögerung der Angelegenheit mit sich, und es ergab sich ferner die zwingende Notwendigkeit, die Neuordnung des Verkehrswesens in die Gesamtheit der Maßnahmen zur Strukturverbesserung des Ruhrgebiets mit einzubauen. Jetzt erst darf man damit rechnen, daß die Landesregierung ihren Standpunkt zu den uns so brennend interessierenden Fragen bekanntgibt, und nach der Vorarbeit, die der Siedlungsverband im Problembereich der Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs geleistet hat, darf man hoffen, daß ein entscheidender Schritt im Sinne der Vorstellungen erfolgen wird, die wir im Laufe der letzten Jahre und Monate gewonnen haben.

## IV.

Alle bisherigen Planungen befassen sich mit der Verbesserung und dem Ausbau der bestehenden Verkehrsmittel. Auch die S-Bahnplanung der Bundesbahn ist als ein Ausbau bestehender Verkehrsstraßen anzusehen. Während sich die Bundesbahn dazu entschlossen hat, zunächst nur die Bergisch-Märkische Strecke viergleisig auszubauen, und nunmehr im Sinne ihrer alten Bestrebungen die Zusage auf entsprechende Finanzhilfe von seiten des Landes erhalten hat, geht es jetzt für den öffentlichen Personen-Nahverkehr darum, über den Siedlungsverband eine völlig neue Konzeption zu verwirklichen.

Das zukünftige Verkehrsnetz soll danach anders aussehen, als es nach unseren bisherigen Vorstellungen der Fall war. Entsprechend den bei der Erarbeitung des Generalverkehrsplans gewonnenen Erkenntnissen möchte man die wichtigsten Straßenbahnstrecken so ausbauen, daß auf ihnen wesentlich bessere Verkehrsleistungen erbracht werden können. Sie sollen grundsätzlich auf besonderem Bahnkörper angelegt werden und durchweg kreuzungsfrei sein. Das bedeutet, daß sie eine erheblich höhere Fahrgeschwindigkeit erreichen und eine erheblich höhere Reisegeschwindigkeit garantieren können. Es müssen daher neue Trassierungselemente erarbeitet werden, die z. B. statt der bisherigen engen Kurven nur langgezogene, mit möglichst unverminderter Geschwindigkeit zu befahrende Kurven kennen. Vor allem ist an eine einheitliche Spurweite (Normalspur) gedacht, auf der ein im Aussehen und in seiner inneren Gestaltung neuer, moderner Stadtbahnwagen verkehren kann. Wenn man aber schneller fahren will, muß man auch den Haltestellenabstand überprüfen. Dabei ist jedoch größte Vorsicht geboten; denn durch eine Vergrößerung der Abstände vermindert sich die Flächenwirksamkeit des Verkehrsmittels, und gerade das wird die wichtigste Funktion der zu modernisierenden Straßenbahn bleiben. Man sieht, daß man schon bei den allerersten Überlegungen auf Bedenken stößt, die sorgfältigste Planung erfordern.

Diese Stadtbahn soll teils unterirdisch, teils als Hochbahn verkehren. Sie wird außerhalb der Städte sicherlich weitgehend auf normaler Höhe angelegt sein können. Aber auch eine Stadtbahn muß sich im Laufe der Jahre zu einem geschlossenen Netz zusammenfügen, das seinerseits mit der Ost-West-Strecke der S-Bahn bestens verknüpft ist. Es wird nach wie vor im wesentlichen Aufgabe der Bundesbahn bleiben, mit ihrer S-Bahn den zwischengemeindlichen Verkehr zu betreiben, während die Stadtbahn der öffentlichen Verkehrsbetriebe den Verteiler- und Flächenverkehr übernimmt bzw. heranbringt. Ergänzt wird dieses durch S-Bahn und Stadtbahn dargebotene Schienenverkehrssystem durch eine Vielzahl von Omnibuslinien örtlicher und regionaler Art, so daß möglichst noch besser als bisher bis in die entferntesten Ortsbezirke hinein regelmäßige gut aufeinander abgestimmte Verkehrsbeziehungen vorhanden sind.

Zweifellos gehört es auch zu den Aufgaben der Planungsgesellschaft, sich über neue und andersartige Verkehrsmittel Gedanken zu machen, soweit sie für einen Betrieb durch die Gesellschafter infrage kommen. Solche Verkehrsmittel können derartige U-Bahnen oder Stadtschnellbahnen sein. Planungen für neue Verkehrsmittel werfen viele grundsätzliche Probleme auf und erfordern schon im Vorstadium eingehende Untersuchungen. Vor allen Dingen aber kosten sie Geld, besonders wenn sie wegen ihres Umfanges an Ingenieurbüros vergeben werden müssen. Die Planungsgesellschaft Ruhr begrüßt es sehr, daß die Abteilung »Generalverkehrsplan« im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr bereits Planungsaufträge an drei Ingenieurbüros vergeben hat.

Die Stadtbahn Ruhr geht zwar auch von den bestehenden Trassen der Straßenbahn aus und will diese im Endzustand der Planung ersetzen. Sie unterscheidet sich aber wesentlich von der heutigen und auch von der im Ausbauplan von 1967 weiterentwickelten Straßenbahn. Der größte Unterschied besteht darin, daß die Stadtbahn völlig kreuzungsfrei geführt werden soll. Diese Forderung stützt sich auf die Überlegung, daß nur ein vom übrigen Straßenverkehr unabhängiges öffentliches Verkehrsmittel letzten Endes eine Alternative zum Individualverkehr bieten kann. Sie erfordert aber auch einen hohen baulichen Aufwand im dicht bebauten Ruhrgebiet, und wegen der hohen Kosten wird nur ein geringer Teil des heutigen Straßenbahnnetzes durch die Stadtbahn ersetzt werden können. Andererseits darf das Stadtbahnnetz aber auch nicht zu weitmaschig sein, wenn es die Aufgaben der heutigen Straßenbahn übernehmen will und nicht zu einer weiteren Massierung von Ersatzverkehren per Omnibus in den Innenstädten führen soll. Ein Nebeneinander von Stadtbahn und Straßenbahn hätte wahrscheinlich für beide Verkehrsmittel Nachteile, für eine ziemlich lange Übergangszeit aber wird dies unvermeidbar sein.

Die Planungsgesellschaft Ruhr beschäftigt sich zur Zeit sehr intensiv mit einem solchen künftigen Stadtbahnnetz. Da die Stadtbahn zum großen Teil die Trassen der heutigen Straßenbahn benutzen soll und da wegen der hohen Kosten mit einer Bauzeit von mindestens 20 bis 30 Jahren gerechnet werden muß, ist gerade dem Zwischenzustand besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Es wird kaum Strecken geben, die — ohne das Straßenbahnnetz zu zerschneiden — sofort ausschließlich mit Stadtbahnfahrzeugen befahren werden können. So wird langsam das Stadtbahnnetz wachsen und zusammenwachsen, während das Straßenbahnnetz schrumpft. Der Omnibus wird als Zwischenlösung nicht immer eine gute Rolle spielen, und man wird sich davor hüten müssen, ihn als alleinigen Ersatz anzubieten.

Zunächst werden einzelne Stadtbahnstrecken noch mit Straßenbahnfahrzeugen befahren werden müssen. Dann aber müßte man zumindest auf Strecken, auf denen schon stadtbahnmäßig ausgebaute und noch als Straßenbahn betriebene Äste zusammenlaufen, einen Mischbetrieb von Straßenbahn- und Stadtbahnfahrzeugen unterhalten. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß Straßenbahnfahrzeuge für einen Einstieg aus Straßenhöhe gebaut sind, während die Stadtbahn eine Schnellbahn sein soll, die im Interesse eines schnellen und bequemen Fahrgastwechsels im allgemeinen ohne Trittstufen ausgerüstet ist und daher nur von einer hohen Bahnsteigkante bestiegen werden kann.

Weiterhin tritt die Frage der Spurweite auf. Heute haben nur Duisburg und Dortmund Normalspur, während das übrige Ruhrgebiet Meterspur aufweist. Im Interesse einer Einheitlichkeit wäre es sicher wünschenswert, daß die Stadtbahn auf Normalspur verkehrt. Dadurch wird es erforderlich, daß im mittleren Ruhrgebiet während der Umstellungszeit drei Schienen verlegt werden müssen. Beim Dreischienensystem fällt sozusagen als Nebenprodukt der Vorteil an, daß die unterschiedlichen Breitenabmessungen der Wagen bis auf eine Differenz von 7,5 mm an der Bahnsteigkante ausgeglichen werden. In Duisburg und Dortmund, wo keine Umspurung erforderlich ist, kann man sich diesen Umstand aber nicht zunutze machen. An Bahnsteigen, die für die Stadtbahn gebaut sind, entsteht dort zur Trittstufe eines 2,20 m breiten Straßenbahnwagens ein Spalt von 27,5 cm. Es ist ferner eine noch durchaus offene Frage, ob man zuerst verkehrsstarke Regionallinien umbauen soll oder ob man nicht die zum Teil schon im Umbau begriffenen, sehr

viel bedeutsameren innerstädtischen Strecken als Kristallisationspunkte für das auszubauende Gesamtnetz ansehen müßte.

Diese Einzelfragen sollen nur beispielhaft zeigen, welche Detailprobleme im Zusammenhang mit der Stadtbahnplanung auftreten. Wir haben außerdem Untersuchungen über Geschwindigkeiten, Haltestellenabstände und Mindestradien angestellt, um hier nur einige Problemkomplexe zu nennen.

Wenn es in diese Feinheiten geht, dann kommt eine Reihe von Schwierigkeiten auf, die man nicht vor sich her schieben darf. Man wird sich vielmehr bald ein Bild davon zu machen haben, wie sich die Dinge in nächster und wie sie sich in ferner Zukunft gestalten werden. Von den Lösungsvorschlägen, die erarbeitet werden müssen, dürfte es vielfach abhängen, welche Wege im einzelnen zu gehen sind.

Neben den großen Projekten treten die vielen örtlichen Probleme etwas zurück. Sie sind aber für die Funktionsfähigkeit des gesamten Verkehrssystems mindestens ebenso wichtig. Die Verknüpfungspunkte zwischen dem geplanten S-Bahnverkehr der Bundesbahn und den übrigen öffentlichen Nahverkehrsmitteln wurden schon erwähnt. Der Übergang von der S-Bahn zur Stadtbahn, von der Stadtbahn zum Omnibus, aber auch von der S-Bahn zum Omnibus und umgekehrt muß für die Benutzer in technischer Beziehung so sehr erleichtert werden wie nur immer denkbar. Die Planungsgesellschaft hat für den Verknüpfungspunkt Mülheim/Ruhr-Stadt sozusagen als Musterentwurf einen Planungsauftrag an Prof. Dr. Mäcke vergeben, der Mitte 1967 abgeschlossen werden konnte. Die Planung erforderte zahlreiche Koordinierungsgespräche und wird nun, da die Konzeption feststeht, von der Stadt Mülheim weiter verfolgt. In ähnlicher Weise werden andere Verknüpfungspunkte von uns durchgeplant. Die besten Aussichten für eine Verwirklichung hat wohl unser Vorschlag für eine Verbesserung der heute sehr ungünstigen Umsteigewege am Duisburger Hauptbahnhof.

Zu der vielfältigen Problematik einer Verbesserung der Verkehrsbedienung gehört aber auch ein wohl abgewogenes Tarifsystem, das letzten Endes jedem Fahrgast ermöglicht, mit einem Fahrausweis jede gewünschte Verkehrsverbindung befahren zu können. Der Weg zu einer Tarifvereinheitlichung ist sehr dornenreich, da die Verkehrsbetriebe auf diesem Gebiet zahlreichen Bindungen unterliegen. Es gilt, zunächst das Gemeinsame herauszustellen und bestimmte Richtlinien aufzustellen. Wir sind heute in der günstigen Lage, daß der Zwang zur Rationalisierung einer Tarifvereinfachung und Annäherung der Tarifsysteme entgegenkommt. Seit kurzem kennen alle Mitglieder der Planungsgesellschaft Ruhr, die einen Teilstreckentarif besitzen, nur noch drei Preisstufen. Der Zonentarif mit ebenfalls drei Preisstufen dringt immer weiter vor. Zählt man einmal den Einheitstarif hinzu, der ja im Regionalverkehr des Ruhrgebietes auch als eine Art Zonentarif (mit nur einer Preisstufe) angesehen werden kann, so gibt es einen Zonentarif heute schon in Mülheim, Duisburg, Oberhausen und Hagen.

Kommen wir dann in absehbarer Zeit zu Tarifvereinbarungen mit der Bundesbahn, dann stehen wir allerdings vor neuen Schwierigkeiten, denn die Bahn hat einen Kilometertarif, der zunächst 6, dann dreimal 3 und anschließend von 16 bis 80 km je 5 Kilometer zusammenfaßt. Im Fernverkehr wird die DB an diesem System festhalten müssen. Ob es ihr im Bereich ihres S-Bahnnetzes möglich sein wird, im Zusammengehen mit einem nach einheitlichen Grundsätzen betriebenen Stadtbahnnetz abweichende Tarifprinzipien anzuwenden, wird sich zeigen. Das praktizierte Tarifbeispiel Bochum — Bundesbahn — Dortmund ist zwar sehr lehrreich, aber es wurde auch deutlich, daß der Weg über die

gewährte 20% ige Tarifiermäßigung ohne einen entsprechenden finanziellen Zuschuß nicht gangbar wäre.

Diese Grundfragen sowie eine Fülle von Einzelproblemen sind planerisch zu erforschen, und wir sehen hier sehr große Aufgaben auf uns zukommen, die gemeinschaftlich gelöst werden müssen. Ob das in einer Verbundgesellschaft der Ruhrverkehrsbetriebe oder in einer besonderen Ruhrverkehrsgesellschaft (Dachgesellschaft) geschieht, mag noch dahingestellt bleiben.

## V.

Die Auffassungen über das Ziel und über die dahin führenden Wege stimmen schon im Bereich der Planungsgesellschaft Ruhr nicht durchweg überein. Bei den Verkehrsbetrieben, die sich der Gesellschaft nicht oder noch nicht angeschlossen haben, ist es nicht anders. Dasselbe gilt für alle Städte und Gemeinden des Ruhrgebietes, die an den hier aufgezeigten Fragen interessiert sind. Dabei gibt es nicht nur zwei oder drei verschiedene Meinungen, sondern eine Vielfalt von Varianten. Nur in einem Punkt besteht Einigkeit, daß nämlich eine gesunde Neuordnung dringend notwendig ist. Bevor ein guter Kompromiß zustande kommt, gibt es immer divergierende Auffassungen. Meinungsverschiedenheiten an sich stellen also keinen grundsätzlichen Mangel dar und brauchen uns keineswegs an der Aufgabe irre werden zu lassen.

Zunächst einmal müssen wir feststellen, daß die im Gesellschaftsvertrag umrissenen Aufgaben der Planungsgesellschaft Ruhr sehr eng sind. Sie hat Planungen zu betreiben, die den zwischengemeindlichen öffentlichen Nahverkehr betreffen. Sie soll dafür eine gemeinsame Tarifbildung planen, sie soll andere Gemeinschaftsaufgaben planen und sie soll die Planungsinteressen der Gesellschafter nach außen hin vertreten. Auf dieses verhältnismäßig eng begrenzte Aufgabengebiet, bei dem es immer nur ums »Planen« geht, konnten sich seinerzeit die an der Gründung beteiligten Betriebe und der Siedlungsverband einigen. Irgendwelche darüber hinausgehende echte Befugnisse sind der Gesellschaft nicht eingeräumt worden. Man sollte sich also nicht darüber wundern, daß die Existenz unserer Planungsgesellschaft nach 2 1/2 Jahren noch nicht zu einem Zusammenschluß der Betriebe oder zur Errichtung einer Verbund- und Dachgesellschaft geführt hat. Wollte die Planungsgesellschaft etwa in dieser Richtung aktiv werden, dann würde es einer besonderen Ermächtigung durch die Gesellschafter und praktisch auch durch die hinter ihnen stehenden Eigentümer der Verkehrsbetriebe, nämlich die Ruhrstädte, bedürfen. Die Planungsgesellschaft kann also nicht mehr tun, als die für gut erkannten Konzeptionen und Zukunftspläne zu unterstützen, indem sie planerische Vorarbeiten leistet, Material beisteuert, unterschiedliche Interessen auszugleichen versucht usw. Das ist bis zum heutigen Tage mit Fleiß und Eifer geschehen, obwohl die Konzeptionen, die zur Debatte standen, sich mehrfach geändert haben.

Darüber hinaus muß man sich aber selbstverständlich auch Gedanken darüber machen, ob bei dieser Sachlage die Dinge nicht auf diesem oder jenem Wege rascher und besser vorwärts getrieben werden können. Insoweit fühle ich mich persönlich besonders angesprochen, denn ich bin ja der Vertreter des Verkehrs in der Verbandsversammlung und im Verbandsausschuß des Siedlungsverbandes, und ich leite auch seine Verkehrskommission. Wenn ich auf der einen Seite als Geschäftsführer der Planungsgesellschaft Ruhr zu einer gewissen Zurückhaltung verpflichtet bin, so kann und muß ich darauf bedacht sein, im

Parlament des Siedlungsverbandes und in seinen Ausschüssen für meinen Teil nachdrücklichst darauf hinzuwirken, daß das Verkehrswesen im Revier eine gesunde Entwicklung nimmt.

Die Haltung der Landesregierung und insbesondere des damaligen Verkehrsministers gegenüber der Planungsgesellschaft Ruhr hat mich trotz Versprechungen sehr bald zu der Überzeugung gebracht, daß für uns dort wenig zu gewinnen war. Der Siedlungsverband aber ist — wie dargelegt werden konnte — gewillt, sich auf eine seiner wichtigsten Aufgaben zu besinnen und im Sinne einer Förderung des öffentlichen Nahverkehrs im Revier tätig zu werden. Deshalb kam es zu der erwähnten Entschließung, die zunächst mit der Verwaltung abgesprochen, dann in der Verkehrskommission beraten und zuletzt dem Verbandsausschuß zur Beschlußfassung vorgelegt wurde. Auf diese Weise gelang es, die Grundsatzörterungen über eine Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs im Revier schlagartig in Gang zu bringen. Es war und bleibt selbstverständlich, daß sich der Siedlungsverband bei diesen Bemühungen auf die Planungsgesellschaft Ruhr stützt; er aber steht als Körperschaft öffentlichen Rechts in vorderster Linie und bemüht sich um die Durchsetzung der mit den Verkehrsbetrieben erörterten Konzeptionen.

Eine Neuordnung des gesamten öffentlichen Verkehrswesens, die auch eine sorgfältige Abstimmung mit der S-Bahn-Planung der Deutschen Bundesbahn dringend erforderlich macht, die eine Modernisierung des Straßenbahnwesens durch die Schaffung eines besonderen Stadtbahnnetzes ins Auge faßt und die eine ebenso sorgfältige Überprüfung der gesamten Omnibusverbindungen einschließlich notwendiger Ergänzungen vorsieht, ist eine mindestens auf ein Menschenalter zu bemessende Aufgabe. Den laufenden planerischen Arbeiten kommt dabei allergrößte Bedeutung zu, denn die gegebenen Möglichkeiten werden von Jahr zu Jahr nicht die gleichen bleiben, und man wird sich ihnen anpassen müssen. Dabei handelt es sich um eine solche Fülle von Einzelproblemen, daß unsere Planungsgesellschaft allein — auch wenn man sie erheblich ausbauen würde — damit überfordert wäre. Auf Jahre hinaus werden Ingenieurbüros mit diesen oft wechselnden Aufgaben beschäftigt sein — aber all das muß sorgfältig koordiniert und in ständiger Abstimmung fortentwickelt werden; das wird über die Planungsgesellschaft zu geschehen haben.

Außerdem brauchen die öffentlichen Verkehrsbetriebe eine Stelle, in der sie selbst ihre Erfahrungen austauschen und die vielfach unterschiedlichen Meinungen zunächst einmal erörtern und angleichen müssen, und die berechtigt und befähigt ist, die gemeinsamen Interessen nach außen hin zu vertreten. Die Planungsgesellschaft Ruhr war und ist dazu berufen, die notwendige ständige Verbindung mit der Bundesbahn zu pflegen, und sie muß auch zu den einschlägigen Stellen der Landesregierung einen ständigen Kontakt aufrechterhalten.

Daß aus den laufenden Arbeiten immer wieder neue Initiativen erwachsen, die aus sich heraus den Fortgang der Arbeiten beeinflussen und hoffentlich auch beschleunigen, liegt auf der Hand. Aber das soll an der Grundkonzeption nichts ändern, daß der Siedlungsverband namens und im Interesse seiner Mitglieder als Kommunalverband die notwendige Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs federführend betreibt, indem er von Bund und Land die Hergabe ausreichender Finanzmittel sicherstellt, die auf lange Sicht die Durchführung der gewaltigen Aufgabe gewährleisten. Wir dagegen werden dafür zu sorgen haben, daß ihm jederzeit die aus der täglichen Praxis erwachsenden Erfahrungen und das nötige Material zur Verfügung stehen, daß die einzelnen Planungen rechtzeitig

abgeschlossen und verwirklicht werden können, damit die Zeit, in der die Neuordnung sich zu vollziehen hat, möglichst abgekürzt wird. Aufgabe der Verkehrsunternehmungen aber wird es sein, auf einem modern ausgestalteten Netz mit einer modernen Ausstattung einen attraktiven Verkehrsdienst anzubieten, auf daß das Ziel einer optimalen Verkehrsregelung als Voraussetzung für eine durchgreifende Strukturverbesserung im Ruhrgebiet so bald wie möglich erreicht werde.

Daß ich die weitere Entwicklung sorglos betrachten und die volle Verwirklichung der noch nicht völlig ausgereiften Pläne erwarten würde, kann ich nicht ohne weiteres behaupten. Große Sorge erfüllt mich, wenn ich an die Übergangs- und Bauzeit denke, an deren Ende nach 30 oder 50 Jahren ein ausgezeichnet funktionierendes, höchst attraktives Stadtbahnnetz stehen soll. Es gibt erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber, ob neben der neuen und modernen Stadtbahn noch Straßenbahnen alten Stils, wenn auch in verbesserter Form, fahren sollen. Die radikale Auffassung geht dahin, daß die Stadtbahn und die S-Bahn alleinige Schienenverkehrsmittel sein müßten und daß daneben nur noch Platz für den Omnibus sei. Das setzt voraus, daß am Ende das Stadtbahnnetz doch erheblich dichter ausgebaut werden müßte, als man es heute vorauszusagen wagt — anderenfalls würde der Omnibus doppelt soviel Aufgaben auf sich zukommen sehen; er würde die Stadtstraßen stärker belasten, als es vertretbar erscheint. Daraus müßten sich zusätzliche Wirkungen im Sinne einer Verschlechterung des Verkehrsdienstes ergeben. Wenn man das Publikum allzu häufig zum Umsteigen auf die Stadtbahn zwingen will, dann mutet man ihm zuviel Umwege zu, und durch das lästige Umsteigen werden die Vorteile der schnellen Schienenbeförderung wieder vermindert.

Größte Sorgfalt wird bei der Einleitung aller Baumaßnahmen und aller Ersatzmaßnahmen schlechthin aufgewandt werden müssen, damit nicht das Publikum gerade in der Zeit der Um- und Neubauten sich endgültig dem Privatauto zuwendet. Sonst haben wir vielleicht nach 30 oder 50 Jahren zwar ein attraktives Stadtbahnnetz, die potentiellen Benutzer aber nehmen diese Dienste nicht mehr in Anspruch, weil sie sich endgültig auf den Individualverkehr umgestellt haben. Man kann nur hoffen, daß bis dahin eine durchgreifende Strukturwandlung im Ruhrgebiet das Verkehrsbedürfnis weiter intensiviert hat und daß es gelingt, schon in der Zwischenzeit von Strecke der neuen Stadtbahn neue Freunde zu gewinnen.

Man kann auch sehr im Zweifel darüber sein, ob die neuerdings insbesondere in der Tagespresse aufgezeigten organisatorischen Konzeptionen sehr zweckmäßig sind. Eine besondere Verkehrsgesellschaft Ruhr für die Stadtbahn errichten zu wollen, müßte zu einer Abtrennung gewinnbringender Liniendienste führen und den übrigen Verkehr völlig unwirtschaftlich gestalten. Es ist aber auch technisch-betrieblich undenkbar, das neue Stadtbahnnetz losgelöst von dem schrumpfenden Straßenbahnnetz ausgestalten zu wollen. Ganz abgesehen davon, wer rechtlich der Baulastträger sein soll, müssen Ausbau und Betrieb von Anfang an mit dem übrigen Verkehrsdienst der VOV-Betriebe verbunden bleiben.

Bedenken treten auch auf, wenn man an die Finanzierung der riesigen Bauaufgabe denkt. Vor allem darf die Stadtbahn-Konzeption nicht etwa dazu führen, daß die Gemeinden den Nahverkehrsausbau nun ausschließlich dem neuen Baulastträger überlassen. Es ist doch bisher schon ohne nennenswerte Zuschüsse von Bund und Ländern Gewaltiges geleistet worden, nicht nur beim Bau von Untergrundbahnstrecken, sondern auch in der Modernisierung des Straßenbahnwesens. Besonders wird sorgfältig überlegt werden müssen,

ob es richtig wäre, nun von heute auf morgen nur noch an der neuen Stadtbahn zu arbeiten, die Straßenbahn alten Stils aber — weil man sie nicht mehr haben will — restlos zu vernachlässigen. Man wird den richtigen Mittelweg gehen und von Fall zu Fall alles genau zu prüfen haben. So reich sind wir nicht, daß man begonnene Arbeiten einfach abstoppen oder überhaupt das Gute zu Gunsten des Besseren zerschlagen dürfte.

Aber wie weit werden wir denn überhaupt mit der Stadtbahn kommen, wenn wir einmal nur an die Finanzierung denken? Die Stadtbahn wird uns angesichts der modernen Trassierungselemente im großen Durchschnitt 20 bis 25 Millionen DM je Kilometer kosten (unterirdische Führung dort, wo sie nötig sein wird, eingerechnet). Das gibt für 100 Millionen DM höchstens fünf Kilometer im Jahr, für 150 Millionen könnten wir sieben Kilometer und für 200 Millionen DM könnten wir etwa neun bis zehn Kilometer bauen. Eine Stadtbahn wird aber Netzgestalt erst dann annehmen, wenn mehrere Teilstücke zusammengewachsen sein werden. Das läßt sich erst erreichen, wenn etwa 150 km fertiggestellt sind. Dafür brauchen wir bei einer Jahresrate von je 100 Millionen DM gut und gern 30 Jahre Bauzeit, bei 150 Millionen könnten wir in 23 Jahren, bei jährlich 200 Millionen DM in rund 16 Jahren so weit sein.

Ich hoffe, daß wir bald beginnen können, und lasse es zunächst ganz dahingestellt, was in fünf oder in zehn Jahren sein wird und wie letzten Endes die entscheidenden Akzente gesetzt werden. In einer so langen Zeit ändert sich vieles. Wir und unsere Nachfolger werden stets sorgfältig darauf zu achten haben, daß bei der Neugestaltung der Verkehrsbedienung keine Fehler vorkommen, die nicht ohne große Mühe wieder revidiert werden können. Unter dieser Devise werden wir bereit sein, jeden brauchbaren Weg zu gehen, der zu einer gesunden Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs im Ruhrgebiet führen kann; denn diese Zielsetzung liegt uns allen am Herzen.

## Buchbesprechungen

**Steiner, A., Interregionale Verkehrsprognosen** (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 41), Göttingen 1966, 235 S., DM 18,—.

In der vorliegenden Arbeit versucht der Verfasser, die Entwicklung von Güterbewegungen zwischen einzelnen Verkehrsbezirken bzw. von innerstädtischen Verkehrsströmen mit Hilfe verschiedener Verfahren prognostizierbar zu machen, um damit Grundlagen für Investitionsentscheidungen zu gewinnen. »Es werden in dieser Arbeit Methoden, die die interregionalen Interdependenzen einer Volkswirtschaft sichtbar machen, auf ihre Anwendbarkeit bei Verkehrsprognosen geprüft« (S. 7). Wie sich zeigt, ist dieser Versuch nicht leicht. Daß er dennoch unternommen wird, ist um so wertvoller, als es gerade an langfristigen Verkehrsprognosen als Grundlage für Investitionsentscheidungen mangelt. Langfristig müssen sie sein wegen der langen Lebensdauer der Investitionsobjekte (Straßen, Wasserwege usw.), und schwierig sind sie vor allem deshalb, weil es sich beim Verkehr nicht um eine »originäre« Nachfrage handelt, die relativ einfach mit den Erkenntnissen der Nachfragetheorie in den Griff zu bekommen wäre. Die Investitionstheorie kann sicher für den Bereich des Verkehrs noch manche Anregung, gründliche Analysen und empirische Überprüfungen gebrauchen.

Schwierigkeiten liegen vor allem bei der statistischen Erfassung. »Der bei der Durchführung von Verkehrsprognosen notwendige statistische und rechnerische Aufwand verwehrt es dem Verfasser, die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Methoden am Beispiel eines bestimmten Verkehrswegeinvestitionsvorhabens zu demonstrieren, und daher liegt das Schwergewicht notgedrungen auf der theoretischen Erörterung des Sachzusammenhangs« (S. 7/8). Eine solche Demonstration übersteigt zweifellos das Leistungsvermögen eines einzelnen Autors und kann nur durch einen größeren Apparat bewältigt werden.

Trotzdem bringt Steiner zahlreiche und umfangreiche Tabellen nicht nur im Text — insgesamt 35 —, sondern auch in einem Anhang, der einschließlich der Schaubilder 53 Seiten umfaßt. Es ist nicht ohne weiteres klar, was mit diesen statistischen Daten gezeigt werden soll, wenn der Verfasser die Aussagefähigkeit der einzelnen Methoden — »im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die interregionale Input-Output-Analyse und die Gravitationsmodelle« — doch weitgehend negativ beurteilt.

Es entsteht generell die Frage, ob für derartige Untersuchungen die statistischen Unterlagen und Erhebungsmethoden verbessert werden können oder ob solche numerischen Verfahren nicht in manchen Bereichen die statistischen Möglichkeiten überfordern. Wissenschaftliche Untersuchungsmethoden erfüllen nur dann ihren Zweck, wenn sie auch praktikabel sind. Wissenschaft soll ja nicht Selbstzweck sein. Gelegentlich tauchen allerdings bereits Zweifel auf, ob nicht die Grenze zuweilen überschritten wird.

Diese Feststellung gilt allgemein und soll dem Verfasser nicht den Vorwurf »zwecklosen« Forschens machen. Seine Untersuchung ist von dem Willen geprägt, brauchbare Hilfsmittel zu entwickeln für einen der schwierigsten und wichtigsten Teile der Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik. Hierzu ist eine kritische Auseinandersetzung nötig mit den Methoden, die diesem Zweck dienen sollen, und die Feststellung, daß diese oder jene keine Aussage enthält, ist auch ein Ergebnis — das einzig gesicherte streng wissenschaftlichen Vorgehens.

Steiner gibt beispielsweise den Partialmodellen den Vorzug vor der Input-Output-Analyse, weil diese so erhebliche Fehlerquellen aufweist, »daß selbst bei Anlegung großzügigster Maßstäbe eine Verwendung der interregionalen Input-Output-Analyse für Verkehrsprognosen nicht sinnvoll erscheint« (S. 175). Zum Schluß allerdings bleibt der Verfasser unklar, auch — oder gerade? — wenn er seine Gedanken bei einem anderen Autor entlehnt hat (Zitat): »Die

Entscheidung, ob die aus der Vergangenheit abgeleiteten Beziehungen der ökonomischen Variablen auch für die Zukunft Gültigkeit haben, ist wissenschaftlich nicht zu begründen«, diese Entscheidung kann doch wohl nicht als (natürlich subjektive) Entscheidung verstanden werden, empirisch erkannte Gesetzmäßigkeiten als solche zu akzeptieren oder zu leugnen. Denn dann verliert jedes wissenschaftliche Forschen seinen Zweck. Die objektive »Entscheidung«, ob eine vermutete oder behauptete Beziehung zwischen ökonomischen Variablen auch in der Zukunft Gültigkeit haben kann, ist allerdings nur in einem wissenschaftlichen Verfahren zu finden.

Der Verfasser setzt sich zunächst mit der Verkehrswegeplanung allgemein und den Determinanten der Nachfrage nach Verkehrsleistungen auseinander, bevor er über eine Diskussion der Prognosemethoden näher auf die von ihm behandelte eingeht. Zuerst beschäftigt er sich mit verschiedenen Input-Output-Analysen (S. 25 ff.), dann mit Partialanalysen (S. 100 ff.) und anschließend mit Gravitationsmodellen (S. 111 ff.). Diese dienen ihm zur Untersuchung des innerstädtischen Verkehrs, weniger zur Prognose von Güterströmen, was bei den ersten beiden Methoden der Fall ist. Für die Güterstromanalyse wählt der Verfasser für seine Untersuchungen den Verkehrsbezirk 14, der sich aus den Stadtkreisen Braunschweig, Watenstedt-Salzgitter, Goslar und Wolfsburg und den Landkreisen Gifhorn, Peine, Braunschweig, Helmstedt, Goslar und Wolfenbüttel zusammensetzt (S. 59). Hier untersucht er den Empfang von Koks, Kohle und Blechen sowie den Erzversand aus Verkehrsbezirk 14 in fünf andere Bezirke. Bei der Prognose innerstädtischer Verkehrsströme befaßt er sich vor allem mit den Städten Düsseldorf, Stuttgart und München.

Die in sechs Kapitel eingeteilte, mit einem Anhang und Literaturverzeichnis versehene Arbeit krankt an einer mangelnden formellen Sorgfältigkeit — den sich häufenden orthographischen und sonstigen Schreibfehlern. Sie legen den Verdacht nahe, auch in den analytischen Formeln und Tabellen hätten sich Fehler eingeschlichen, die auf Nachlässigkeit beruhen. Dies wirft einen Schatten auf die sonst mühevollen und lesenswerten Arbeit. Auch die Symbolik der Formeln ist nicht immer auf Anhieb

verständlich. Wie gesagt, die Frage liegt nahe, ob nicht hin und wieder der Realität Gewalt angetan wird.

Im ganzen handelt es sich trotzdem um eine beachtliche Arbeit, die einer Diskussion um die Aussagefähigkeit verschiedener Prognoseverfahren ausreichend Stoff liefern kann.

Dr. Artur Rommel, Bremen

**Aktuelle Probleme der Verkehrsmedizin, Heft 3, Referate der Arbeitstagung der Deutschen Gesellschaft für Verkehrsmedizin e. V., Sektion Arzneimittel und Verkehr, in Bad Oeynhausen 1965, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1966, 22 Abb., 19 Tab., IV, 142 S., kart. DM 23,—.**

Das Heft vereinigt die Referate der VI. Tagung der Sektion Arzneimittel und Verkehr der Deutschen Gesellschaft für Verkehrsmedizin, die 1965 in Bad Oeynhausen stattfand, und einige Referate der Arbeitstagung von 1964. Die Tagung 1965 stand unter dem Thema: »Die Bedeutung der Arzneimittelbehandlung von Schädelhirnverletzten (einschließlich der traumatischen Epilepsie) für die Verkehrssicherheit.« Nach der Begrüßung durch den inzwischen verstorbenen Mainzer Gerichtsmediziner Professor K. Wagner sprach K. Soehring (Hamburg) »Über die medikamentöse Therapie der traumatischen Krampfleiden«, K. Heinrich (Mainz) »Über die Arzneimittel-nachbehandlung von Schädelhirnverletzten«, wobei er unter Hinweis auf andere Autoren mit Nachdruck auf die Gefährdung der Verkehrssicherheit durch psychotrope Arzneimittel hinweist und schreibt: »Das seinem Wesen nach defektöse organische Psychosyndrom läßt sich in seinen verschiedenen Ausprägungsformen im allgemeinen medikamentös weder global kompensieren noch in seinen psychopathologischen Einzelphänomenen ohne hinderliche Begleiteffekte der Therapie mildern.«

W. Portius (Malente-Gremsmühlen) hat errechnet, daß der Prozentsatz der Führerscheinentziehungen mit etwa 1,0% bei den Hirnverletzten über dem Durchschnitt von 0,6% liegt. »Über die Problematik des anfallskranken Kraftfahrers aus der Sicht des Allgemeinpraktikers« sprach Loitzl, der die vielfache Empfehlung wiederholt, daß unter strenger

Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht dem Führerscheinbewerber lediglich auferlegt werden könne, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben, daß er keine anfallsartigen Erscheinungen bekommen habe oder an anderen Krankheiten leide. Außerdem müsse die Fahrtauglichkeit etwa alle fünf Jahre oder im höheren Lebensalter jährlich überprüft werden.

Über den Nachweis von Antiepileptika in Blut und Harn schreiben G. Schmidt, J. Böse und H. Keding: »Praktisch verwertbare Möglichkeiten für den Nachweis von Antiepileptika in Blut und Harn bei Verkehrsteilnehmern werden in einer dünn-schichtchromatographischen Vorproben- und Identifizierungstechnik gesehen. Weitere Sicherungen des Nachweises sind auf gaschromatischem, infrarot-spektrophotometrischem oder kristalloptischem Wege zu erreichen.«

E. W. Fünfgeld und A. Müller empfehlen zur Behandlung der Schädelhirnverletzten das Pyrrithoxin (als Encephabol im Handel), weil es nicht nur die zerebrale Stoffwechsellage verbessern soll, sondern auch die Leistungsfähigkeit, die Geschicklichkeit und damit die Sicherheit im Verkehr erhöhe. R. Degkwitz berichtet über Selbstversuche mit Psycholeptika und über ihren Einfluß auf die Verkehrstüchtigkeit. Er kommt zu dem Ergebnis, »daß zumindest während der ersten 14 Tage einer Behandlung mit Psycholeptika und in den ersten 14 Tagen nach dem raschen Absetzen von Psycholeptika keine Fahrtüchtigkeit gegeben ist.«

Über das immer wieder schwierige Problem der verkehrsmedizinischen Beurteilung von Hirnverletzten mit und ohne hirnorganische Anfälle berichtet F. Petersohn. Er empfiehlt, unter Abwägung der Leistungsausfälle gegenüber den habituellen Eigenschaften sowohl die Fahrfähigkeit als auch die Fahrtauglichkeit sowie die Verkehrszuverlässigkeit zur Beurteilung der Fahrtüchtigkeit gesondert zu betrachten und zu prüfen. Dabei müsse unabhängig von jeder formalistischen oder bloß wohlwollenden Einstellung im Einzelfall entschieden werden.

A. Doenicke und H. Post berichten »Über den Wert kombinierter psychodiagnostischer Testmethoden zur Erfassung einer Leistungs- und Konzentrationsminderung beim Menschen nach Gaben verschiedener Arzneimittel (Librium,

Bellergal, Omca).« Im einzelnen wurden zahlreiche Tests zur Prüfung der Feinmotorik, der Kombinationsgabe, der Konzentration, des Reaktionsvermögens, der Reaktionsschnelligkeit und anderer Leistungen angewandt. Die Verfasser kommen in ihrem vorläufigen Bericht zu dem Ergebnis, daß der Wert dieser kombinierten psychodiagnostischen Testmethoden eine gesicherte Erforschung aller möglichen Belastungsformen gewährleistet und daß dieser Weg auch bei Vergleichsuntersuchungen zur Beurteilung des zusätzlichen Einflusses von Alkohol geeignet sei. Diesen Ausführungen wurden jedoch in der Diskussion besonders viele kritische Fragen entgegengehalten.

F. Schennetten sprach schließlich über »Vergleichende Untersuchungen über den Einfluß differenter Farblithreize auf das Ballistokardiogramm herzgesunder Verkehrsteilnehmer.« Im einzelnen lassen sich die Ergebnisse der verschiedenen Ausführungen und der jeweils angeschlossenen Diskussionen nicht weiter referieren.

Die im Anhang zum Thema »Methoden zur Prüfung des Arzneimiteleinflusses auf die Verkehrstauglichkeit« noch wiedergegebenen Vorträge seien noch erwähnt: O. Nieschulz berichtete »Über Aussagewert des Tierexperimentes bei der Prüfung des Arzneimiteleinflusses auf die Verkehrstauglichkeit«, U. Janitzki »Zum gaschromatographischen Nachweis von Arzneimitteln« und H. Hoffmann mit Mitarbeitern über »Planung klinischer Prüfung zur Frage einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch Medikamente«. Die Arbeiten sind teilweise mit umfangreichen Literaturangaben ergänzt, so daß sich die Gesamtzusammenstellung dem Interessierten durchaus zum Studium empfiehlt. Priv.-Doz. Dr. Dr. P. Bresser, Köln

**Helm, J. G., Haftung für Schäden an Frachtgütern. Studie zur Schadensersatzpflicht aus Frachtgeschäften und zur Konkurrenz vertraglicher und außervertraglicher Ersatzansprüche.** Verlag C. F. Müller, Karlsruhe 1966, XXIV, 351 S., kart. 45,- DM.

Das Frachtrecht, insbesondere sein Kernstück: das Haftungsrecht, ist seit langem der Alptraum vieler Juristen. Stellt es doch eine der unübersichtlichsten Materien des Handelsrechts

dar. Es ist gekennzeichnet durch Sonderordnungen für jeden Hauptverkehrsträger und sogar einzelne Geschäftszweige. Paradigma hierfür ist das Frachtrecht des innerdeutschen Güterfernverkehrs. An die Stelle des allgemeinen, in den §§ 425 ff. HGB normierten Landfrachtrechts tritt weitgehend die KVO: Haftung des Unternehmers bis zur höheren Gewalt (allerdings zahlreiche Haftungsausschlüsse), aber starke Einschränkung des Haftungsumfangs. Gewiß, die Notwendigkeit dieser Sonderregelungen entspringt in der Regel unabweisbaren wirtschaftlichen Bedürfnissen. Soll indessen die Heterogenität der Sonderordnungen auf das unvermeidbare Maß beschränkt bleiben, bedarf es des Rückgriffs auf die gemeinsamen Grundlagen.

Diesem Zweck dient die angezeigte Habilitationsschrift, die *Helm* im Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Frankfurt/M. angefertigt hat. *Helm* begreift erstmalig das gesamte Frachthaftungsrecht als eine in sich geschlossene, wenn auch im einzelnen sehr differenzierte Rechtsmaterie. Sie umfaßt zwei Hauptbereiche: das vertragliche und das außervertragliche Frachthaftungsrecht. Ein umfangreicher Rechtsstoff! *Helm* beschränkt sich daher verständlicherweise auf den Ersatz für Schäden am Frachtgut (Güterschäden). Dabei klammert er die Postbeförderung, weil auf einem öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnis beruhend, aus.

Der erste Teil der Arbeit enthält zunächst systematische Einzeldarstellungen acht verschiedener Haftungsordnungen aus dem Land-, Eisenbahn-, See-, Binnenschiffahrts- und Luftfrachtrecht. — Diese instruktiven Darstellungen bilden die Grundlage für die vergleichende Analyse der frachtvertraglichen Haftungsordnungen. *Helm* arbeitet sorgfältig ihre unterschiedlichen und gemeinsamen Aspekte heraus. Daß sich eine gemeinsame, gleichsam vorgegebene Grundordnung nicht entwickeln läßt, vermag angesichts der heterogenen Interessenlagen nicht zu überraschen. Dennoch stellt der Verfasser eine gewisse Typizität namentlich im Bereich der Haftungsausschlüsse und Haftungsbegrenzungen fest. Diese Typizität erlaubt eine, wenn auch eingeschränkte, Angleichung der einzelnen Haftungsordnungen. Um ein Beispiel herauszugreifen: Das Seefrachtrecht

kennt im Gegensatz zum Landfrachtrecht keine unbegrenzte Haftung bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit (§ 658 HGB bzw. § 430 HGB). Indessen läßt die funktionale Parallelität beider Normgruppen eine Privilegierung des Seeverfrachters nicht gerechtfertigt erscheinen: daher, in analoger Anwendung des § 430 HGB, seine volle Schadensersatzpflicht bei schwerem Verschulden (S. 153).

Aus der spezifischen Risikoausgleichung im Frachtrecht ergibt sich für das Verhältnis insbesondere zur positiven Forderungsverletzung eine wichtige Folgerung: Die frachtrechtliche Obhutshaftung schließt in ihrem Anwendungsbereich die Haftung aus positiver Forderungsverletzung, insbesondere für mittelbare Folgen von Güterschäden, aus. Zu Recht lehnt *Helm* deshalb die gegenteilige Ansicht des Bundesgerichtshofs in BGHZ 17, 214 ff. ab (S. 177 ff.).

Im zweiten Teil seiner Arbeit untersucht *Helm* eingehend die außervertragliche Haftung des Beförderers für Güterschäden. Eigentümer-Besitzer-Verhältnis und unerlaubte Handlung, das sind die beiden Themenkreise. Die Haftung aus dem Eigentümer-Besitzer-Verhältnis ist, weil nur bei unrechtmäßigem und daher seltenem Besitz des Beförderers möglich, von geringer praktischer Bedeutung (S. 197). Dagegen kommt die Haftung aus unerlaubter Handlung häufiger in Betracht. Sie reicht namentlich im Bereich der Haftungsfolgen über die vertragliche Haftung hinaus. *Helm* prüft ausführlich das in diesem Falle besonders akute Problem der Anspruchskonkurrenz.

Bei parallelen Ansprüchen (Delikts- und Vertragsansprüche in einer Hand) ist die Anwendung der deliktischen Normen in einigen Bereichen des Frachtrechts durch Gesetz (z. B. § 48 LVG) oder durch Allgemeine Geschäftsbedingungen (z. B. § 63 ADSp) ausdrücklich ausgeschlossen. In den verbleibenden Bereichen muß das Konkurrenzproblem teleologisch durch funktionellen Vergleich beider Normgruppen gelöst werden. Das Frachtrecht dient der *speziellen* Risikoausgleichung zwischen Absendern und Beförderern. Demgegenüber gewährt das Deliktsrecht nur einen *allgemeinen* Rechtsgüterschutz. Eine Parallelanwendung der Deliktisnormen würde, so arbeitet *Helm* überzeugend heraus, die Vertragsnormen in ihrer Funktionserfüllung erheblich beeinträchtigen.

Eine Störung in umgekehrter Richtung ist dagegen nicht zu befürchten. Deshalb werden die Deliktisnormen durch die frachtvertraglichen Normen verdrängt (S. 311). Ein billigenwertes Ergebnis, dessen eigentliche Rechtfertigung sich letztlich aus dem Grundsatz der Parteiautonomie ergibt. Es entspricht übrigens auch der französischen Rechtspraxis, die das Prinzip des »non-cumul« entwickelt hat (vgl. die grundlegende Entscheidung Cass.-civ. 11. 1. 1922, S. 1924, 1. 105). Zu hoffen bleibt, daß der Bundesgerichtshof seinen bisher im Prinzip gegenteiligen Standpunkt (vgl. neuestens BGHZ 46, S. 140 ff.) überprüft.

Dagegen haftet der Beförderer vertragsfremden Personen, die ein dingliches Recht am Frachtgut haben, in der Regel aus unerlaubter Handlung (Ausnahme: Speditions-Versender). Er kann sich in diesem Falle nicht auf frachtvertragliche Haftungseinschränkungen berufen. Helm bezeichnet dieses Ergebnis als ungerechtfertigt (S. 328): eine problematische Auffassung, weil sie einseitig das — unbestreitbare — Interesse des Beförderers an einem überschaubaren Haftungsrisiko betont. Mag sich der Beförderer durch eine entsprechende Versicherung schützen!

Im ganzen gesehen stellt die Arbeit von Helm eine wertvolle Bereicherung der frachtrechtlichen Literatur dar. Sie wird dank ihrer pragmatischen Grundeinstellung und ihres übersichtlichen Aufbaus auch außerhalb des engen Kreises der Fachjuristen Anklang finden.

Dr. H.-P. Böttger, Bonn

**Abraham, H. J., Das Recht der Luftfahrt, Kommentar und Quellensammlung, 3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Band 2: Das nationale deutsche Luftrecht und Nachtrag zum ersten Band, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 1966, XVI, 1107 S., Ln. DM 215,—.**

Der nach dem Erscheinen des ersten Bandes (Internationales Luftrecht) im Jahre 1960 lange und mit Spannung erwartete zweite Band bringt einen umfassenden Kommentar zum nationalen deutschen Luftrecht und schließt damit eine Lücke, die bis auf das Jahre 1937 zurückgeht, in dem die zweite Auflage des Kommentars von Schleicher-Reymann erschienen

war. Es ist das große Verdienst des Bearbeiters, Professor Dr. Hans Jürgen Abraham, den in der Zwischenzeit erfolgten, durch die expansive Entwicklung der Luftfahrt bedingten Umbruch in der nationalen Gesetzgebung zum Luftrecht dargestellt zu haben. Dabei verdient besondere Beachtung, daß auch Rechtsvorschriften mit nur teilweise luftrechtlichem Einschlag einbezogen und — soweit möglich — systematisch in die Kommentierung zum Luftverkehrsgesetz eingeordnet worden sind, so z. B. die einschlägigen Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (zu § 20 Luftverkehrsgesetz) oder des Atomgesetzes und der Ersten Strahlenschutzverordnung (zu § 27 Luftverkehrsgesetz). So ist eine Quellensammlung entstanden, die praktisch alle bei der luftrechtlichen Arbeit in Betracht kommenden Texte des nationalen deutschen Rechts nach dem Stand vom 31. 12. 1965 in einem Band vereinigt.

Die Kommentierung zum Luftverkehrsgesetz nimmt naturgemäß den breitesten Raum ein (S. 14—281). Sie ist gerade bei den in der Praxis wichtigen haftungsrechtlichen Vorschriften sehr umfassend. Schrifttum und Rechtsprechung sind vorzüglich eingearbeitet. Bemerkenswert ist weiter die Kommentierung zum Gesetz über Rechte an Luftfahrzeugen (S. 408 bis 585). Alle diejenigen, die sich mit der Kreditsicherung durch Luftfahrzeuge zu befassen haben, werden hier zu teilweise schwierigen und kaum bearbeiteten Rechtsfragen eingehende Erläuterungen finden. Es würde übrigens die Benutzung des Buches erleichtern, wenn bei Vorschriften, mit umfangreichen Erläuterungen, die sich über mehrere Seiten erstrecken, die jeweils zugehörigen Paragraphennummern auf jeder Seite angegeben wären.

In einem Nachtrag zum ersten Band (S. 875 bis 1026) werden die seit dem Jahre 1960 eingetretenen Änderungen zum internationalen Luftrecht berücksichtigt, so u. a. das EUROCONTROL-Abkommen, das Abkommen von Guadalajara (Zusatzabkommen zum Warschauer Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die von einem anderen als dem vertraglichen Luftfrachtführer ausgeführte Beförderung im internationalen Luftverkehr) und das mehrseitige Übereinkommen über Lufttüchtigkeitszeugnisse eingeführter Luftfahrzeuge.

Ein umfangreiches Register für beide Bände (S. 1037–1107) erleichtert die praktische Benutzung des Werkes. *Dr. W. Schwenk, Sürth*

**Jahrbuch des Schiffahrtswesens, 6. Folge 1967, Schriftleitung L. V. Jolmes, Hamburg, Hestra-Verlag, Darmstadt, 192 S., DIN A 4, DM 28,-.**

Die gegenwärtige Entwicklung auf dem Weltseeverkehrsmarkt ist gekennzeichnet durch vielfältige strukturelle Umschichtungsprozesse, deren Wurzeln teils technisch-ökonomischer, teils politischer Herkunft sind. Von diesen Entwicklungslinien, die markttheoretisch immer mehr zu einer räumlichen und sachlichen Spezialisierung des Angebots und damit zu einer Isolierung einzelner Teilmärkte führen, dürfte in der Zukunft sowohl das auf dem Weltseeverkehrsmarkt gepriesene Ordnungsprinzip eines funktionsfähigen Wettbewerbs vor eine harte Bewährungsprobe gestellt als auch die Seeschiffahrtspolitik der klassischen Schiffahrtsländer und der maritimen Newcomer weitgehend beeinflusst werden.

Studiert man das nunmehr in sechster Folge erschienene Jahrbuch und zieht man die vorangegangenen mit in die Betrachtung ein, so muß gebührend hervorgehoben werden, daß eine thematische Einseitigkeit bisher umgangen worden ist, wenn auch vielleicht markttheoretische Aspekte, die sicher auch für den Praktiker von Bedeutung und Interesse sind, von manchem Leser vermißt werden könnten.

Bereits aus der Themenstellung der Einzelbeiträge wird sichtbar, wie weitgespannt die der vorliegenden Abhandlung zugrundegelegte Thematik ist. Der einführende Beitrag von L. V. Jolmes, der dem Leser die wichtigsten Entwicklungslinien in der Seeschiffahrt, im seewärtigen Handel, im Schiffbau und in der Seehafenwirtschaft vor Augen führt, zeigt bereits die Heterogenität der Probleme. Anhand ausführlichen Zahlenmaterials von Lloyds und Theel wird die Entwicklung der Welthandelsflotte, differenziert nach Schiffstypen sowie alters- und eigentumsmäßigen Merkmalen, analysiert, wobei den Handelsflotten der Bundesrepublik, Japans und der DDR besondere Beachtung geschenkt wird. Statistische Aus-

wertungen über die Welttanker- und Welt-Bulkcarrierflotte fehlen ebenso wenig wie kritische Betrachtungen zum Containerverkehr und dessen Auswirkungen insbesondere auf das auf privatwirtschaftlicher Ebene errichtete Konferenzsystem. Die Darstellungen zur internationalen Schiffahrtspolitik lassen die gesamte Breite unterschiedlicher schiffahrtspolitischer Anschauungen zwischen den traditionellen Schiffahrtsländern einerseits und den Ostblock- und Entwicklungsländern andererseits erkennen.

Dem Containerverkehr, der inzwischen von einem evolutionären Entwicklungsstadium in eine revolutionäre Phase getreten ist, wird eine eigene Abhandlung von G. Boldt gewidmet, deren Schwerpunkt in einer Analyse der Container-Umschlagssysteme und der Frage nach der technischen und ökonomischen »Containerisierbarkeit« der Güter gesehen werden kann. Ergänzt wird diese Container-Würdigung durch die Ausführungen von B. Bock, der dem Leser im Rahmen seiner Abhandlung »Schiffe des Jahres 1966/67« u. a. Größenvorstellungen von der in Zukunft auf den Markt gebrachten Container-Kapazität vermittelt.

Besondere Bedeutung kommt auch dem auf detailliertem statistischem Material basierenden Beitrag von R. Willeke über die Entwicklungstendenzen der deutschen Rhein-Seeschiffahrt zu, der den Strukturwandel »in den Schwerpunkten der regionalen Ausrichtung und der Güterzusammensetzung« (S. 79) sichtbar macht. Die Ausführungen erhalten ihr besonderes Gewicht nicht zuletzt auch dadurch, daß dem angesprochenen Schiffahrtsbereich in der Literatur bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden ist.

Die Internationalität der auf dem Weltseeverkehrsmarkt agierenden Marktparteien zwingt zu einer ständigen Beobachtung und Analyse ausländischer Planungsvorhaben. Aus diesem Grunde ist es sehr zu begrüßen, daß auch im vorliegenden Jahrbuch die Abhandlungen von H. D. von Kramhals über Seeschiffahrts- und Hafenanlageplanungen im Ostblock – diesmal der Sowjetunion – fortgesetzt werden, auch wenn die statistische Basis für diese Untersuchungen naturgemäß sehr schmal ist. Ebenso erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist der Beitrag von H. Bird, der Gründe für das bisherige Zurückbleiben und die nunmehr be-

ginnende Expansion der britischen Seehafenwirtschaft analysiert, wobei den Planungsvorhaben der nächsten Jahre besondere Beachtung geschenkt wird.

Die weitgespannte Thematik des vorliegenden Jahrbuchs wird aus dem Beitrag von *J. Friese* über den industriellen Fischfang sowie aus der Abhandlung von *N. Traub* über Probleme der Schiffsausrüstung in Deutschland erkennbar. Die Breite der Gesamthematik wird noch durch die Betrachtungen *G. Wiedemanns* über den Stand und die Entwicklungstendenzen des Seezeichenwesens vergrößert.

Die Kontinuität in der Analyse hafengewirtschaftlicher Probleme – dargestellt anhand ausgewählter Häfen – wird durch den Aufsatz von *W. Hempen* über den Seehafen Emden lobenswerterweise fortgesetzt. Einen enzyklopädischen Charakter erhält ebenfalls die fortgesetzte Artikelreihe von *Schnuis*, der dem Leser die Strukturveränderungen in der deutschen Küstenschifffahrt vor Augen führt, die durch die sich ändernde Transporttechnik, die Umschichtungsprozesse in der Kohle/Koks- und Holzfahrt sowie durch die sprunghafte Entwicklung bei der europäischen Stückgutfahrt induziert worden sind.

Schließlich muß noch der Beitrag von *D. Krafft* über die Entwicklung der deutschen Binnenschifffahrt 1966/67 hervorgehoben werden, der kurz aber präzise die Vielschichtigkeit der in Zukunft von der deutschen sowie von einer integrierten europäischen Verkehrspolitik zu lösenden Probleme verdeutlicht.

Durch die Breite der Thematik, das detaillierte statistische Informationsmaterial und die Kontinuität in der Darstellung schiffahrts-politischer und hafengewirtschaftlicher Probleme erhält das Jahrbuch des Schiffahrtswesens den Charakter eines für diesen speziellen Verkehrsreich unentbehrlichen Kompendiums, das allen an der Seeschifffahrt Beteiligten wertvolle Orientierungshilfe leisten kann.

Dipl.-Volksw. G. Schub, Köln

**Illetschko, Leopold L., Unternehmenstheorie. Elemente rationaler Betriebslenkung. Zweite neu bearbeitete Aufl., Springer-Verlag, Wien 1967, VI/249 S., Gln. DM 49,50.**

Auch für die Verkehrswissenschaft bietet die neue Schrift *Illetschkos* zahlreiche Anregungen zu forschender Überlegung. Denn in aller Welt macht sich ein vorwärtsdrängender Fortschritt für das Verkehrsgeschehen bemerkbar. Betriebs- und Bürodienste sollen vereinfacht und verbilligt werden. Der Fortschritt zeigt sich einerseits in der zeittraffenden Verbesserung der Verkehrstätigkeiten in Gestalt der Automation, deren Spielraum ein recht vielfältiger ist, sich aber auch Einschränkungen gefallen lassen muß, wofür *Illetschko* Beweise anführt, die auch für den Verkehr gelten (Bau- und Betriebspflichten, Heimfallrechte, staatliche Einflußnahme auf die Preisbildung und die Abgabenhöhe), und letztlich die ausschließliche oder partielle Eigentümerschaft der öffentlichen Hand an den Verkehrsbetrieben. Zu übersehen ist auch nicht das Mitbestimmungsrecht.

Andererseits entwickelt sich stetig weitergehend die Wissenschaft von der Kybernetik, die sich vornehmlich mit Steuerung, Regelung und Informationsübermittlung befaßt. Elektronisch arbeitende Rechengeralte schaffen die Basis für das Programmierrechnen, das für rationale Entscheidungen in Wirtschaftsbetrieben steigende Bedeutung gewinnt. Hier hat inzwischen die Deutsche Bundesbahn Erfolge gemeldet, so z. B. in Gestalt der Steuerung eines Rangierbahnhofs sowie in der elektronischen Verarbeitung von Frachtbriefen.

Es wird hierbei nicht nur die Gegenständlichkeit von Technik und Wirtschaft umfaßt, sondern auch der Mensch wird in den Umstellungsprozeß einbezogen, zumal Wandlungen in der Beschäftigungsstruktur unvermeidlich sind. Solche Entwicklung heischt oft Beiseiteschiebung von älteren Vorstellungen über die im Einzelfalle anzuschaffenden Anlagen und Einrichtungen und über die Verhaltensweise der am Arbeitsprozeß beteiligten Berufstätigen. Das in solcher Weise erzeugte neue Denken ist unser Begleiter beim Studium der Arbeit von *Illetschko*. Damit werden zugleich Impulse für die praktische Tagesarbeit gegeben. In dieser Blickrichtung stehen wir beim Verkehrsgeschehen erst am Beginn der Neuordnung. Und wenn *Illetschko* nach einiger Zeit wiederum über inzwischen verwirklichte Erkenntnisse berichten würde, dann könnte sicherlich auch die Verkehrswissenschaft hieraus mancherlei Nutzen ziehen.

Prof. Dr. Dr. W. Böttger, Köln