

Schiffsmaschinen«, einem Aufsatz von *Götz Jansen* über die physikalischen und technischen Grundlagen der Luftkissenteknik sowie in einem Bericht von *Peter Körner* über die zunehmende Verwendung von Kunststoffen im Schiffbau demonstriert.

Technische Aspekte stehen schließlich auch im Vordergrund der Betrachtungen, die *Karl Naumann* aus der Sicht des Hafengebäudebauingenieurs über die Auswirkungen des Strukturwandels

in der Stückgutschiffahrt auf den Ausbau der Hafenanlagen anstellt.

Die Fülle von Beiträgen fachkundiger Autoren und die Komplexität der angesprochenen Thematik lassen erwarten, daß auch die 8. Folge des Jahrbuches des Schiffahrtwesens die volle Aufmerksamkeit aller derjenigen finden wird, die beruflich oder privat an der Entwicklung der deutschen und internationalen Seeschiffahrt Anteil nehmen.

Dipl.-Volksw. D. Engler, Köln

ZEITSCHRIFT
FÜR
VERKEHRS-
WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

Organisatorische Modelle einer vollzugsorientierten Verkehrswegeplanung

Seite 275

Von Dr. Johannes Grevmähl, Niederpleis

Freie und gelenkte Verkehrspolitik

Seite 292

Von Dipl.-Ing. Dr. Eugen Maléter, Budapest

Möglichkeiten und Grenzen einer deutschen Seehafenpolitik

Seite 308

Von Dipl.-Volksw. Dirk Engler, Köln

Probleme zum Recht der Privatgleisanschlüsse

Seite 335

Von Prof. Dr. Dr. Wilhelm Böttger, Köln

Zur neuesten Entwicklung des internationalen Luftprivatrechts

Seite 346

Von Rechtsanwalt Hubert Wessels, Köln

Buchbesprechungen

Seite 350

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an Professor Dr. R. Willeke, Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, 5 Köln 41, Universitätsstraße 22.

Schriftleitung: Prof. Dr. Gerd Aberle, 5 Köln 41, Universitätsstraße 22.

Anzeigenleitung: Jörg Bring, 4 Düsseldorf 1, Handelsblatthaus, Kreuzstraße 21.

Druck: A. Hellendoorn, 4442 Bentheim, Postfach 78.

Einzelheft DM 9,23, Jahresabonnement DM 36,93.

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 4.

Verlag: Handelsblatt GmbH, 4 Düsseldorf 1, Handelsblatthaus, Kreuzstraße 21, Postfach 1102, Tel. 8 38 81, Postscheckkonten für Vertrieb: Köln 1905 41, für Anzeigen: Essen 6 16 67.

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

v.st.a

Organisatorische Modelle einer vollzugsorientierten Verkehrswegeplanung

VON DR. JOHANNES GREVSMÄHL, NIEDERPLEIS

1. Man kann nach dem Verhältnis, in dem die Planungsergebnisse zum konkreten Vollzug stehen, zwei Planungstypen unterscheiden:

- a) *Gutachterliche Planung*. Die Planungsüberlegungen werden durch Gutachter außerhalb des Vollzugsbereiches angestellt, die entweder eine Lösung oder mehrere Alternativen formulieren und bewerten sollen. Die Ergebnisse werden in einem Bericht dargestellt, der Unterlage weiterer Überlegungen und Entscheidungen sein soll, jedoch nicht unmittelbar in die Tat umgesetzt wird¹⁾.
- b) *Vollzugsorientierte Planung*. An der Planerstellung können auch hier Gutachter beteiligt sein, sie stehen jedoch in engem Kontakt mit dem Vollzugsbereich. Es ist ein Plan zu erarbeiten, der unmittelbar Richtschnur für praktisches Handeln werden soll. Die Planungsergebnisse erhalten eine vollzugsverbindliche Form, z. B. ein Gesetz oder eine Verwaltungsanordnung²⁾.

2. Die organisatorischen Probleme der Verkehrswegeplanung sind unterschiedlich, je nachdem es sich um eine gutachterliche oder um eine vollzugsorientierte Planung handelt. Eine gutachterliche Planung kann weitgehend unabhängig von bestehenden organisatorischen Strukturen im Vollzugsbereich erstellt und abgeschlossen werden, vorausgesetzt, es sind alle Informationen verfügbar, die die Gutachter benötigen. Sie wird für den Vollzugsbereich erst dann bedeutsam, wenn über ihre Verwirklichung entschieden ist.

Eine vollzugsorientierte Planung setzt dagegen von vornherein eine enge organisatorische Verzahnung mit dem Vollzugsbereich voraus. Die Planungsaufgaben, die von ganz allgemeinen und grundsätzlichen Überlegungen bis zur Ausarbeitung konkreter Pläne für einzelne Baumaßnahmen reichen, sind den verschiedenen planenden Instanzen zuzuordnen. Zwischen ihnen können unterschiedliche Informationsströme fließen und verschiedenartige Über- und Unterordnungsverhältnisse gegeben sein. Diese organisatorischen Aspekte werden in der Literatur zur Verkehrswegeplanung bisher kaum behandelt. Einige denkbare Organisationsformen seien darum im folgenden an vier Modellen diskutiert.

Für eine hypothetische Organisationsstruktur kann man mindestens drei Ebenen unterscheiden:

- a) eine zentrale Stelle (»Zentralstelle«),

¹⁾ Zwei Beispiele, die annähernd einer gutachterlichen Planung entsprechen: Generalverkehrsplan Nordrhein-Westfalen. Vgl. *Auswertungsbericht der Sachverständigenkommission zum Generalverkehrsplan Nordrhein-Westfalen*. Hrsg.: Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970. — Ferner die Verkehrsuntersuchung für den Nord-Ost-Korridor in den Vereinigten Staaten. Vgl. *Northeast Corridor Transportation Project Report*. Office of High Speed Ground Transportation. U. S. Department of Transportation, April 1970.

²⁾ Ein Beispiel, das ungefähr einer vollzugsorientierten Planung entspricht, ist der Ausbauplan für die Bundesfernstraßen 1971–1985. Vgl. *Ausbau der Bundesfernstraßen 1971–1985*. Hrsg.: Der Bundesminister für Verkehr, Bonn 1970.

- b) mehrere fachlich nach Verkehrszweigen untergliederte Stellen («Fachplanungsstellen») und
 c) mehrere Stellen, die die konkrete Durchführung von Einzelvorhaben planen («Objektplanungsstellen»).

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß im Verhältnis zwischen Zentralstelle und Fachplanungsstellen die meisten offenen Fragen liegen. Ihm wird darum eine dominierende Rolle eingeräumt. Die Beziehungen zu den Objektplanungsstellen treten demgegenüber zurück. Alle folgenden Überlegungen orientieren sich an einer möglichen Verkehrswegeplanung für größere Regionen oder ein ganzes Land. Für Verkehrswegeplanungen in Städten sollen die folgenden Modelle keine unmittelbare Gültigkeit beanspruchen. Neben dem fachlichen Aspekt haben die organisatorischen Probleme der Verkehrswegeplanung in Form von Über- und Unterordnung verschiedener Gebietskörperschaften natürlich noch eine regionale Dimension. Auch dieser Gesichtspunkt wird hier nicht behandelt.

3. Die Verkehrswegeplanung soll aufzeigen, wie sich vorgegebene Zielsetzungen durch die Weiterentwicklung der Verkehrswege netze am besten erfüllen lassen. Man kann zahlreiche Einzelziele für die Verkehrswegeplanung formulieren. Viele von ihnen fallen unter den gemeinsamen Nenner »Bereitstellung von angemessenen Verkehrswegkapazitäten zur Deckung einer vorgegebenen Verkehrsnachfrage«. Dieser Aspekt überwiegt in den praktisch angewendeten und anwendbaren Planungsverfahren. Auf ihn sollen sich die folgenden Ausführungen im wesentlichen beschränken. Welche Verkehrswegkapazitäten »angemessen« sind, ist wiederum von den Zielen abhängig und im Einzelfall durch operationale Planungskriterien näher zu definieren.

Damit sind erweiterte Zielsetzungen nicht ausgeschlossen. Auch eine Verfeinerung der Planungsverfahren ist im Rahmen der diskutierten organisatorischen Modelle durchaus denkbar. Selbst eine allgemein anzuwendende Kosten-Nutzen-Analyse wird jedoch immer den Zusammenhang von Verkehrsnachfrage und der zu ihrer Deckung erforderlichen Kapazität als wesentlichen Kern enthalten.

Modell I:

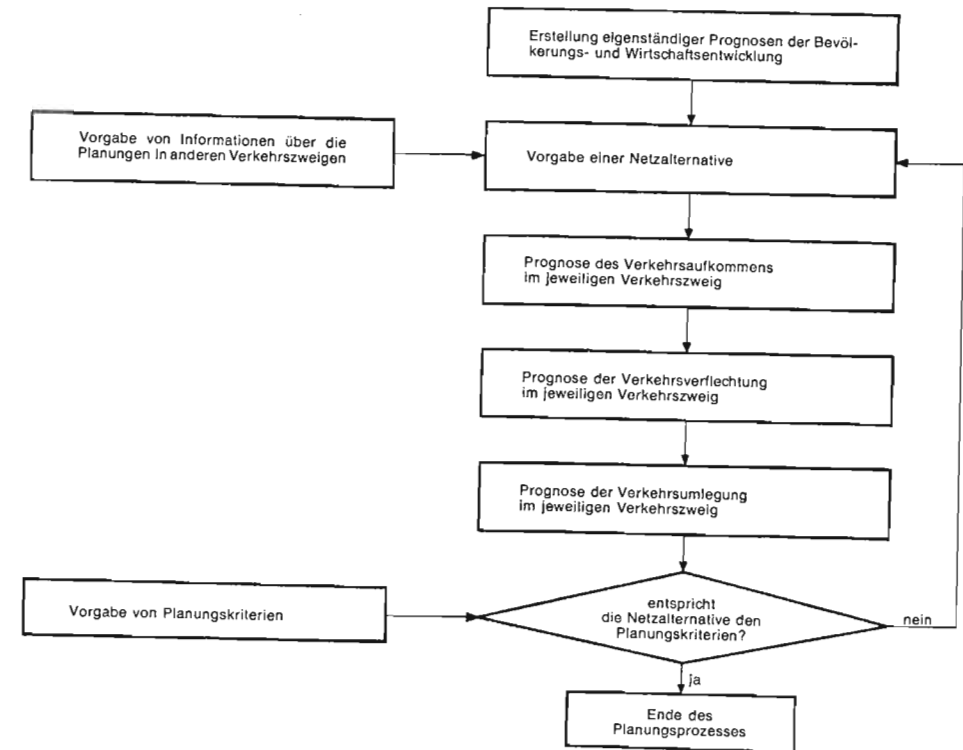
Kooperierende Fachplanungsstellen ohne Mitwirkung der Zentralstelle im Planungsprozeß

4. Stellt man sich eine Stufenfolge von Modellen vor, die dadurch gekennzeichnet ist, daß die Zentralstelle von Modell zu Modell wachsende Bedeutung gewinnt, so steht am Anfang eine nahezu einflußlose Zentralstelle. Sie beschränkt sich darauf, den Fachplanungsstellen allgemeine Wünsche aus dem Bereich der allgemeinen Politik zu übermitteln. Darüber hinaus wirkt sie möglicherweise bei der Festlegung des finanziellen Rahmens der Planungen mit. Im übrigen planen die Fachplanungsstellen völlig selbständig und ohne Einfluß der Zentralstelle. Die Zentralstelle übernimmt für ihre Zwecke die Ergebnisse der Fachplanungsstellen ohne Korrektur. Sie erstellt gegebenenfalls zusammenfassende Berichte über die Planungen in den verschiedenen Verkehrszweigen³⁾.

³⁾ Ein Beispiel, das ungefähr der beschriebenen Art zusammenfassender Berichterstattung durch die Zentralstelle entspricht, dürfte der Verkehrswegeplan für das Zonenrandgebiet sein. Vgl. Bericht des Bundesministers für Verkehr über den erweiterten Verkehrswegeplan für das Zonenrandgebiet vom 31. Juli 1968. Bundestagsdrucksache V/3194. Ferner: Bericht des Bundesministers für Verkehr über den Fortgang der Verkehrserschließung des Zonenrandgebietes vom 6. November 1970. Bundestagsdrucksache VI/1402.

5. Die Fachplanungsstellen planen für ihren jeweiligen Verkehrszweig. Sie können dabei nach den insbesondere aus der Straßenplanung bekannten Verfahren der Verkehrsnetzplanung vorgehen⁴⁾. Es ist jedoch zu betonen, daß jeder Verkehrszweig seine Besonderheiten hat, die in gewissem Umfang auch Besonderheiten im Planungsverfahren sinnvoll erscheinen lassen⁵⁾.

Abbildung 1: Fachplanung in Modell I (Ablaufschema)



⁴⁾ Über die Anwendung dieser Methoden in der Fernstraßenplanung des Bundes informieren die Beiträge in Heft 6/1968 der Zeitschrift »Straße und Autobahn«. — Allgemeine Informationen über die Planverfahren geben beispielsweise: Mäcke, P. A., Das Prognoseverfahren in der Straßenverkehrsplanung, Wiesbaden-Berlin 1964. — Wehner, B., Zur Bemessung von Verkehrswegenetzen, in: Internationales Verkehrswesen, 20. Jg. (1968), S. 55 ff. — Wilkenloh, F., Überlegungen zur Integration der Verkehrswegeplanung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 41. Jg. (1970), S. 1 ff. — Über die Anwendung in der städtischen Verkehrsplanung in den Vereinigten Staaten informieren: Zettle and Carll: Summary Review of Major Metropolitan Area Transportation Studies in the United States. The Institute of Transportation and Traffic Engineering, University of California 1962. — Boyce, D. E., Day, N. D. and McDonald, C., Metropolitan Plan Evaluation Methodology. Institute for Environmental Studies, University of Pennsylvania, Philadelphia März 1969.

⁵⁾ Besonderheiten bestehen z. B. im Eisenbahnverkehr dadurch, daß die Umlegung der Verkehrsströme auf verschiedene Strecken von Entscheidungen der Eisenbahnverwaltungen abhängt. Das hat zu eingehenden Studien über Optimierungsmöglichkeiten im Eisenbahnverkehr geführt. Vgl. zur Information die Ausführungen über die Metra-Studie bei Gochet, M., Die kybernetische Lenkung des Eisenbahngüterverkehrs, in: Schienen der Welt, Jg. 1970, S. 497 ff.

Mit mehr oder weniger großen Unterschieden je nach Verkehrszweig erstellen in diesem Modell also die Fachplanungsstellen ihre eigenen Prognosen der Determinanten, die das Verkehrsgeschehen erklären, insbesondere der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur. Sie leiten daraus die zu deckende Verkehrsnachfrage im jeweiligen Verkehrszweig her, z. B. den Kraftfahrzeugverkehr, gemessen in PKW-Einheiten, oder den Luftverkehr, gemessen in Starts und Landungen, ohne dabei das Verkehrsgeschehen in anderen Verkehrszweigen oder mögliche Substitutionen zwischen ihnen und ihrem eigenen Verkehrszweig näher zu untersuchen. Der Einfluß der anderen Verkehrszweige wird bestenfalls in der Form berücksichtigt, daß die vorhandene oder auf Grund der bekannten Planungen zu erwartende Versorgung mit Diensten der anderen Verkehrszweige als zusätzliche Variable für die Erklärung der eigenen Verkehrsnachfrage dient. Diese Verkehrsnachfrage wird den vorhandenen oder den geplanten Kapazitäten im jeweiligen Verkehrszweig, je getrennt nach einzelnen Strecken und Knoten, gegenübergestellt. Jede Fachplanungsstelle vollzieht also für ihren Verkehrszweig die Arbeitsschritte, die in der Verkehrsplanung unter den Stichworten Prognose des Verkehrsaufkommens, der Verkehrsverteilung (Verkehrsverflechtung) und der Verkehrsumlegung bekannt sind. Sie prüft sodann in einem wertenden Vergleich, ob das vorhandene oder ein geplantes Verkehrsangebot angesichts von vorgegebenen Planungskriterien ausreichen, die vorausgeschätzte Nachfrage zu decken oder ob sich Veränderungen des vorhandenen oder des geplanten Verkehrsangebotes empfehlen.

Das geplante Verkehrswegenetz, das von der Fachplanungsstelle schließlich als zufriedenstellend ausgewählt wird, kann man als *Bedarfsnetz* bezeichnen. Es ist in der Reihenfolge von Dringlichkeiten von den Objektplanungsstellen unter der Aufsicht der Fachplanungsstelle zu realisieren. Die Objektplanungsstellen sind in allen hier diskutierten organisatorischen Modellen den Fachplanungsstellen zugeordnet. Sie beziehen von dort her ihre fachlichen Direktiven und haben nach dorthin regelmäßig alle erforderlichen Informationen zu übermitteln, etwa über den Stand der Bauarbeiten, über den allgemeinen Zustand der Verkehrswege oder über Verkehrsmengen an bestimmten Querschnitten.

6. Zur Berücksichtigung der Planungen der anderen Fachplanungsstellen bestehen unmittelbare Kontakte der Fachplanungsstellen und/oder deren nachgeordneten Behörden untereinander. In diesem Modell kann und wird jede Fachplanungsstelle von den abgeschlossenen Planungen anderer Fachplanungsstellen Kenntnis nehmen und sie in ihre eigenen Planungen einbeziehen. Sie kann sie als zusätzlichen Faktor zur Erklärung der Höhe des Verkehrsaufkommens im eigenen Verkehrszweig heranziehen. Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit und die Praxis, gemeinsame Einrichtungen mehrerer Verkehrszweige zu planen, z. B. gemeinsame Brücken von Straßen und Eisenbahnen vorzusehen oder den Bau von Zufahrtsstraßen und Flughafenentwicklungen aufeinander abzustimmen.

7. Mit *Ventker* kann man zwei Arten gegenseitiger Abhängigkeit der Planungen in verschiedenen Verkehrszweigen unterscheiden: eine gegenseitige Abhängigkeit im Bereich der Verkehrsnachfrage (*Ventker*: Nutzeninterdependenz) und eine gegenseitige Abhängigkeit bei der Inanspruchnahme von knappen Mitteln (*Ventker*: Faktorinterdependenz)⁶⁾. Theoretisch ist in Modell I sehr wohl möglich, die gegenseitige Beeinflussung

⁶⁾ *Ventker, R.*, Die ökonomischen Grundlagen der Verkehrsnetzplanung, Göttingen 1970, S. 116 ff.

der Planungen im Bereich der Verkehrsnachfrage mit einer Intensität zu berücksichtigen, die über eine bloße Einstellung auf bereits abgeschlossene Planungen anderer Fachplanungsstellen hinausgeht. Hierzu wäre erforderlich, daß die Fachplanungsstellen gleichzeitig und für gleiche Zeiträume zunächst isoliert ihre Planungen ausarbeiten. Die beabsichtigten Planungen müßten sie sich gegenseitig mitteilen. Sodann hätte jede Fachplanungsstelle ihre eigenen Planungsüberlegungen zu wiederholen und zu prüfen, ob sie in Kenntnis der anderen Fachplanungen zu modifizieren sind. Die geänderten Planungen wären wiederum untereinander auszutauschen, die eigenen Planungen wären erneut zu prüfen und so fort. Man kann erwarten, daß nach einigen Abstimmungsschritten eine gewisse gegenseitige Abstimmung der Planungen in bezug auf die Verkehrsnachfrage erreicht ist⁷⁾.

Die skizzierte Abstimmung der Planungen setzt ein hohes Maß von gegenseitiger Kooperation der Fachplanungsstellen voraus. In der Tat läßt sich kein Beispiel angeben, in dem in der angedeuteten Weise verfahren wäre. Eine Abstimmung der Planungen in bezug auf die Inanspruchnahme von knappen Mitteln wäre damit ohnehin nicht erreicht. Genausowenig wären mögliche Fehler und/oder Unverträglichkeiten der getrennten Prognosen der Verkehrsnachfrage in den jeweiligen Verkehrszweigen ausgeschaltet, die beispielsweise auftreten können, weil die Fachplanungsstellen von eigenen unabhängig erarbeiteten Prognosen der Strukturdaten ausgehen oder das Verkehrsaufkommen in ihrem eigenen Verkehrszweig so vorausschätzen, daß es mit den Schätzungen für die anderen Verkehrszweige nicht vereinbar ist.

Modell II:

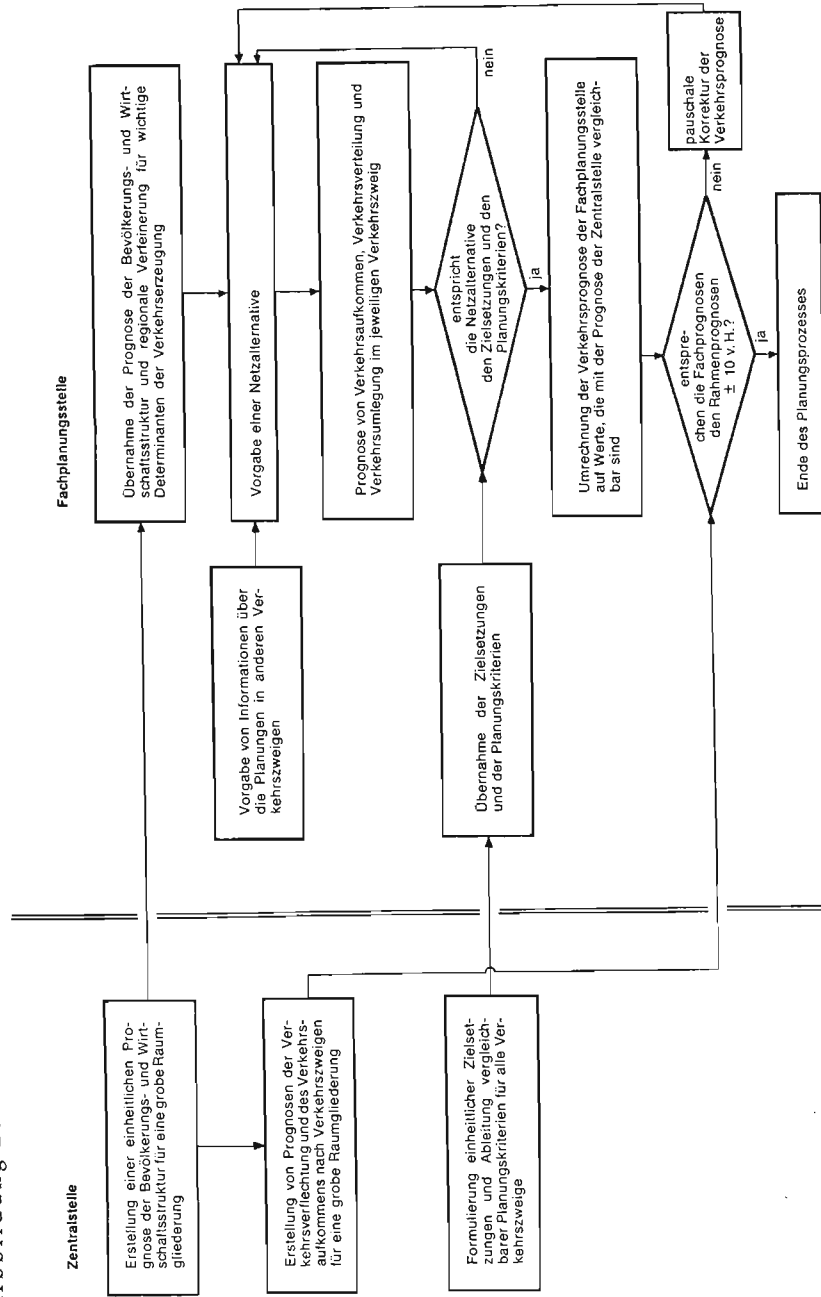
Kombination von dezentralisierter Fachplanung mit zentralisierter Rahmenplanung

8. Es ist ein zweites Modell denkbar, in dem sich die Zentralstelle dadurch aktiv in den Planungsprozeß einschaltet, daß sie bestimmte übergeordnete Prognosen selbst erstellt oder erstellen läßt und die Planungsziele und die daraus herzuleitenden Planungskriterien vereinheitlicht.
 - a) Die Zentralstelle erstellt insbesondere eine Prognose der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur für eine vergleichsweise grobe Raumgliederung des Planungsraumes, im Bundesgebiet vielleicht für die 78 Raumeinheiten, die für den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen gebildet wurden und die auch für das angekündigte Bundesverkehrswegeprogramm gelten sollen⁸⁾.
 - b) Im Güter- und im Personenverkehr prognostiziert die Zentralstelle Verkehrsaufkommen und Verkehrsverflechtung für die erwähnte grobe Raumgliederung in beförderten Tonnen bzw. Personen je Jahr. Sie wird sich hierbei auf zahlreiche Erklärungsfaktoren stützen, die für die grobe Raumgliederung verfügbar sind.
 - c) Verkehrsaufkommen und Verkehrsverflechtung werden von der Zentralstelle auf der Grundlage allgemeiner Trendüberlegungen und der allgemeinen Kenntnis der Affinität bestimmter Güter- oder Personenverkehrsarten zu bestimmten Verkehrszweigen

⁷⁾ Eine solche gegenseitige Abstimmung wird theoretisch bei *Ventker, R.*, a.a.O., S. 117 ff., beschrieben.

⁸⁾ Ausbau der Bundesfernstraßen 1971–1985, hrsg. vom Bundesminister für Verkehr, a.a.O., S. 8. – Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung vom 4. November 1970, Bundestagsdrucksache VI/1350, Ziff. 158.

Abbildung 2: Rahmen- und Fachplanung in Modell II (Ablaufschema)



auf die verschiedenen Verkehrsweige aufgeteilt. Sie berücksichtigt dabei nicht ausdrücklich die Einflüsse der Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrspolitik.

- d) Für die Verkehrswegeplanungen in allen Verkehrsweigen werden einheitliche Ziele formuliert. Daraus sind für alle Verkehrsweige vergleichbare Planungskriterien herzuleiten, die angeben sollen, wie eine gegebene oder vorausgeschätzte Verkehrsnachfrage mit Verkehrswegekazipazitäten zu versorgen ist. Solche Planungskriterien wären z. B. die aus der Straßenverkehrsplanung bekannten Dimensionierungsverkehrsmengen, die angeben, bei welcher Verkehrsmenge eine zwei-, vier- oder sechsspurige Straße vorzusehen ist. Da in der Realität mehrere Entscheidungsträger mit teilweise unterschiedlichen Zielsetzungen auftreten können, kann der Versuch der Vereinheitlichung der Zielsetzungen und der Abstimmung der Planungskriterien zu heftigen Interessenkonflikten führen, die ihn möglicherweise scheitern lassen.
- e) Die Planungsergebnisse der Fachplanungsstellen wären wiederum – wie auch in den noch folgenden *Modellen III* und *IV* – von der Zentralstelle zusammenzufassen und einheitlich darzustellen.
9. Die Fachplanungsstellen planen in diesem Modell weitgehend selbständig, müssen sich jedoch in den Rahmen einfügen, der von der Zentralstelle gesetzt wird.
- a) Sie übernehmen für die grobe Raumgliederung die Prognose der Bevölkerungs- und der Wirtschaftsstruktur von der Zentralstelle. Im weiträumigen Luft- und im Wasserstraßenverkehr könnten sie sie ohne Änderung für ihre Verkehrsprognosen heranziehen. Zumindest im engmaschigen Straßenverkehr ist jedoch eine Aufspaltung wichtiger Schlüsselgrößen der Verkehrserzeugung auf eine feinere Raumgliederung erforderlich⁹⁾.
- b) Die Fachplanungsstellen könnten natürlich die Prognosen des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsverflechtung ebenfalls von der Zentralstelle übernehmen. Im weiträumigen Luft- und Wasserstraßenverkehr wäre das auch durchaus möglich. Im engmaschigen Straßen- und auch Eisenbahnverkehr sind die Fachplanungsstellen jedoch gehalten, feinräumigere Prognosen zu erarbeiten, als die Zentralstelle sie bereitstellt. Hierfür stehen zumindest im Straßenbereich erprobte Methoden zur Verfügung. Auch für Flugplatzplanungen sind eigenständige Prognosen des Verkehrsaufkommens durchaus üblich. Es wird darum für *Modell II* davon ausgegangen, daß die Fachplanungsstellen aufgrund der erklärenden Größen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur weiterhin selbständig Prognosen des Verkehrsaufkommens, der Verkehrsverteilung und der Verkehrslegung erarbeiten, und zwar für Netzalternativen, die sie ohne Einschränkung durch die Zentralstelle selbst formulieren. Sie sollen dafür Methoden heranziehen, die sich von den Prognoseverfahren der Zentralstelle unterscheiden. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, zwei Prognosen, die auf verschiedene Weise erarbeitet wurden und auch teilweise unterschiedliche Erklärungsfaktoren einbeziehen, miteinander zu vergleichen¹⁰⁾.

⁹⁾ Für den Ausbauplan für die Bundesfernstraßen wurde von etwa 1000 Verkehrszellen ausgegangen. Vgl. Ausbau der Bundesfernstraßen 1971–1985, a.a.O., S. 11.

¹⁰⁾ Die Gegenüberstellung von Prognosen nach mehr *sozialwissenschaftlichen* Methoden für eine verhältnismäßig grobe Raumgliederung und Prognosen nach mehr *ingenieurwissenschaftlichen* Methoden für eine verhältnismäßig feine Raumgliederung ist in Diskussionen um die Vorbereitung des Generalverkehrsplanes Nordrhein-Westfalen und des Bundesverkehrswegeprogrammes gelegentlich als *Gegenstromprinzip* bezeichnet worden.

Für die Formulierung der erwähnten Netzalternativen können die Fachplanungsstellen wie in *Modell I* die Kenntnis abgeschlossener Planungen anderer Verkehrszweige heranziehen. Sie können ferner in der oben angedeuteten Weise bei Einzelvorhaben mit anderen Verkehrszweigen kooperieren.

- c) Die Netzalternativen sind wie in *Modell I* von den Fachplanungsstellen anhand von Planungskriterien zu beurteilen. Diese sind jedoch nicht mehr von den Fachplanungsstellen selbst festzulegen, sondern von der Zentralstelle zu übernehmen. Die Fachplanungsstellen wählen jedoch selbst eine »gute« Netzalternative aus.
- d) Für die Netzalternative, die die Fachplanungsstellen ausgewählt haben, sollen sie den von ihnen prognostizierten Verkehr so umrechnen, daß er mit den Prognosen der Zentralstelle vergleichbar wird. Die Prognosen der Zentralstelle und der Fachplanungsstellen beruhen auf verschiedenen Methoden und beziehen verschiedene Erklärungsfaktoren ein. Beide berücksichtigen nicht den Einfluß der allgemeinen Verkehrspolitik. Die Prognosen der Zentralstelle berücksichtigen nicht den Einfluß des Verkehrsnetzes. Die Prognosen der Fachplanungsstellen, soweit sie regional feine Prognosen sind, berücksichtigen nur wenige Größen zur Erklärung des Verkehrsgeschehens. Man kann darum weder erwarten noch verlangen, daß beide Prognosen sich genau entsprechen. Ihre Abweichungen sollten sich jedoch in vertretbaren Grenzen halten, etwa in einer Marge von ± 10 v. H. Nur in besonders zu begründenden Ausnahmefällen sollten größere Abweichungen erlaubt sein. Bei unerlaubten Abweichungen beider Prognosen sollten sich die Prognosen der Fachplanungsstellen an die übergeordnete Prognose der Zentralstelle angleichen, weil sie die umfassendere Erklärung des gesamten Verkehrsgeschehens gibt. Zusätzliche Erklärungsfaktoren, die die Prognosen der Fachplanungsstellen einbeziehen, sind durch die große Marge hinreichend berücksichtigt.
- e) Die Fachplanungsstellen sollen in diesem Modell verpflichtet sein, ihre Verkehrsnetzplanungen gegebenenfalls an die korrigierte Verkehrsprognose anzupassen.

10. Das *Modell II* setzt voraus, daß die Planungsarbeiten der Zentralstelle und aller Fachplanungsstellen in ihrem zeitlichen Ablauf genau aufeinander abgestimmt sind. Weiter ist eine gewisse methodische Einheitlichkeit der Prognosemodelle der Zentralstelle und der Fachplanungsstellen erforderlich. Beispielsweise muß die Raumgliederung, für die die Prognosen der Fachplanungsstellen erstellt werden, in diejenige der Rahmenprognosen überführbar sein. Werden für die Fachprognosen verschiedene Güterarten oder Verkehrszwecke unterschieden, müssen sie den entsprechenden Gliederungen der Rahmenprognose entsprechen oder umgekehrt.

11. Durch das Zusammenwirken von Zentralstelle und Fachplanungsstellen wird folgendes erreicht:

- a) Alle Fachplanungen gehen von der gleichen Prognose der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur aus. Es kommt nicht zu unnötigen Doppelarbeiten durch mehrere selbständige Prognosen der Fachplanungsstellen.
- b) Durch den Vergleich der Verkehrsprognosen der Fachplanungsstellen mit denen der Zentralstelle ist eine Kontrolle und zusätzliche Absicherung gegeben. Da sich die Fachprognosen in die mit einheitlichen Methoden für alle Verkehrszweige erarbeitete Rahmenprognose einpassen, kann man annehmen, daß alle Fachplanungsstellen von einem vergleichbaren Niveau der Nachfrageentwicklung ausgehen und nicht

für einen Verkehrszweig eine besonders »optimistische« oder für einen anderen eine besonders »pessimistische« Schätzung zugrundegelegt wird.

- c) Durch die einheitlichen Planungskriterien ist sichergestellt, daß alle Verkehrszweige bei ihren Planungen auf ein vergleichbares Anspruchsniveau abzielen, d. h. ein Verkehrszweig bei der Bemessung seiner Verkehrswegenetze nicht besonders »großzügig« oder »kleinlich« ist.

Es darf andererseits nicht verkannt werden, daß mit *Modell II* weder für die Berücksichtigung der Nutzeninterdependenz noch für die Berücksichtigung der Faktorinterdependenz ein systematisches Verfahren vorgesehen ist. Um die Nutzeninterdependenz zu erfassen, kann man auf die freiwillige gegenseitige Abstimmung der Verkehrszweige zurückgreifen, wie sie oben bei *Modell I* beschrieben wurde. Sie wäre in *Modell II* insofern erleichtert, als durch die Tätigkeit der Zentralstelle wesentliche Voraussetzungen für die erforderliche enge Kooperation zwischen den Fachplanungsstellen bereits bestehen. Für die Erfassung der Faktorinterdependenz bietet sich auch in *Modell II* keine Möglichkeit.

Modell III:

Intensivierte Rahmenplanung bei weiterhin dezentralisierter Fachplanung

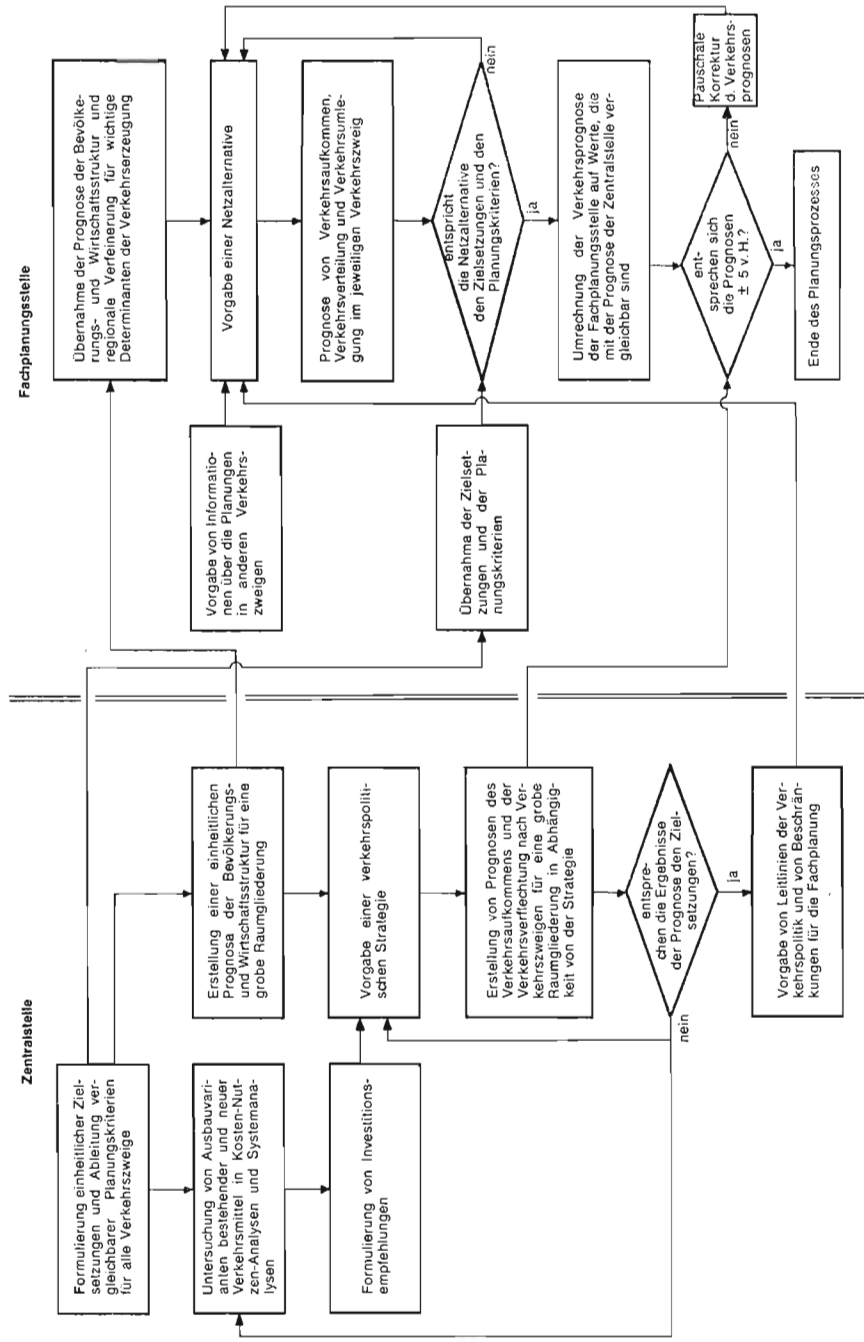
12. Die in *Modell II* beschriebene Rahmenplanung berücksichtigt nicht die Einflüsse der Verkehrspolitik und des Verkehrsangebotes auf die Verkehrsprognosen. Diese sind besonders bedeutsam für die Aufteilung des Verkehrs auf verschiedene Verkehrszweige, aber auch Verkehrsaufkommen und Verkehrsverflechtung werden davon beeinflusst. Auf lange Sicht sind selbst Rückwirkungen auf die Entwicklung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur zu erwarten. Die Erfassung letzterer Einflüsse ist jedoch schwierig und bisher wenig gesichert. Sie werden hier darum vernachlässigt¹¹⁾.

Der Einfluß der Verkehrspolitik und des Verkehrsangebotes läßt sich dadurch erfassen, daß den Verkehrsprognosen der Zentralstelle ein — zunächst hypothetisches — Maßnahmenbündel der Verkehrspolitik und der Entwicklung des Verkehrsangebotes vorgegeben wird. Dieses Maßnahmenbündel ist im folgenden mit »Strategie der Verkehrspolitik« bezeichnet. Auch den bisherigen Rahmenprognosen hat eine »Strategie« zugrundegelegen, nämlich die, alle Maßnahmen so fortzusetzen, wie sie im Durchschnitt der vergangenen Jahre angewendet wurden. Diese Strategie könnte — näher ausformuliert — als »Nullstrategie« beibehalten werden. Man könnte prüfen, ob sie angesichts der Zielsetzungen zu befriedigenden Ergebnissen führt. Falls nein, könnte man dazu eine alternative Strategie für die Verkehrsprognosen vorgeben und ihre Ergebnisse ebenfalls bewerten. Es wäre fortzufahren, bis eine oder besser: mehrere gute Strategien gefunden sind. Die endgültige Wahl einer Strategie sollte sodann Aufgabe der politischen Entscheidungsträger sein.

13. Eine Strategie der Verkehrspolitik müßte zum einen Aussagen über die wichtigen Maßnahmen der Verkehrspolitik selbst enthalten, insbesondere der Verkehrsordnungspolitik. Hierunter fallen beispielsweise Änderung von Maßen und Gewichten, Kapazitätsregelungen, Festsetzung verkehrsspezifischer Abgaben und Steuern, stärkere oder verminderte Liberalisierung der Verkehrsmärkte und anderes mehr. Dazu könnten auch

¹¹⁾ An anderer Stelle hat sich der Verfasser ausführlich mit diesem Problem auseinandergesetzt. Vgl. Grevsmaßl, J., Adaptive Verkehrsplanung, Berlin 1971.

Abbildung 3: Rahmen- und Fachplanung in Modell III (Ablaufschema)



verkehrsbedeutsame Maßnahmen anderer politischer Bereiche gehören, z. B. Änderung der Kilometerpauschale in der Einkommensteuer. Die Strategie müßte zum anderen Aussagen über die Entwicklung des Verkehrsangebotes enthalten. Diese Aussagen sollten sich im allgemeinen auf pauschale Angaben über die Entwicklung der Verkehrssysteme beschränken, z. B. verstärkter Ausbau oder verzögerter Ausbau, Verdichtung des Netzes oder Schwergewicht auf wichtigen Fernverbindungen, Steigerung der durchschnittlichen Reisegeschwindigkeit u. a. m. Aussagen über einzelne Verkehrswege sollten nur gemacht werden, soweit sie für die Prognosen auf großräumiger Basis zwingend erforderlich sind¹²⁾.

14. In den organisatorischen Modellen I und II war es nicht möglich, die Interdependenz der Planungen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Ressourcen zu erfassen. Auch wäre es schwierig gewesen, in ihnen die Einbeziehung neuer oder wesentlich verbesserter Verkehrstechnologien zu behandeln. Die Vorgabe einer Strategie der Verkehrspolitik gibt hierzu einige Ansätze. In Untersuchungen, die vom unmittelbaren Planungsprozess etwas abgesetzt sind und der oben beschriebenen gutachterlichen Planung entsprechen würden, könnte man Möglichkeiten neuer Verkehrssysteme studieren, sie bis zur Einsatzreife entwickeln und ihre Vor- und Nachteile bewerten. Ebenso könnten wichtige Entscheidungen zwischen alternativen Weiterentwicklungen bestehender Verkehrssysteme (z. B. Entwicklung des Personenschnellverkehrs auf der Schiene oder des Luftverkehrs) zum Gegenstand von Kosten-Nutzen-Analysen gemacht werden.

Sowohl die Untersuchungen neuer Verkehrssysteme als auch der Weiterentwicklung von bestehenden Verkehrssystemen werden zu Investitionsempfehlungen kommen. Diese könnte man in die alternativen Formulierungen einer Strategie der Verkehrspolitik mit einbeziehen und dem eben beschriebenen Bewertungsprozeß unterwerfen. Mit der Entscheidung über die Strategie würde zugleich auch über die Realisierung der Investitionsempfehlungen entschieden. Die Entscheidungssunterlagen, die in Kosten-Nutzen-Analysen und Systemanalysen erarbeitet wurden, wären bei dieser Entscheidung zu berücksichtigen. Die Vorgabe und Untersuchung von Strategien der Verkehrspolitik bietet somit eine systematische Möglichkeit, die Resultate einer gutachterlichen Planung in den Prozeß einer vollzugsorientierten Planung einfließen zu lassen.

15. Die Rahmenplanung nach Modell III hätte zwei Ergebnisse: Die Strategie der Verkehrspolitik enthielte einmal eine allgemeine Richtschnur für die Verkehrspolitik, der man im übrigen auch tatsächlich folgen müßte, sofern die Planung nicht inkonsistent werden soll. Sie enthielte zum anderen Angaben über die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur in mehr oder weniger groben Zügen, die den Fachplanungsstellen als Beschränkung für ihre Aktivitäten vorzugeben wären. Durch die Formulierung und Auswahl einer Strategie der Verkehrspolitik würde es im übrigen gelingen, die Zusammenhänge zwischen Verkehrspolitik und Verkehrswegeplanung befriedigend zu berücksichtigen. In bisherigen Planungen ist dies zumeist nicht geschehen oder hat sich als sehr schwierig erwiesen.

16. Die Strategie der Verkehrspolitik soll mit Hilfe von Zielen bewertet werden. Ziele und Planungskriterien sollen aber auch dazu dienen, die Netzalternativen zu bewerten,

¹²⁾ Eine eingehendere Definition des hier verwendeten Strategiebegriffs habe ich an anderer Stelle gegeben. Vgl. Grevsmühl, J., Adaptive Verkehrsplanung, a.a.O., S. 57 ff. — Durch ganz ähnliche Ideen meines Kollegen Erwin Gleißner bin ich in letzter Zeit in dem Ansatz der Strategieformulierung angeregt und bestärkt worden.

die von den Fachplanungsstellen formuliert wurden. Sowohl die Auswahl einer Strategie als auch die Auswahl einer Netzalternative sollen sich an denselben Zielen orientieren.

17. Die Aufgaben der Fachplanungsstellen werden in diesem *Modell III* gegenüber *Modell I* und *II* insofern modifiziert, als sie nicht nur Prognosen der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur übernehmen und einheitliche Ziele und Planungskriterien zugrundelegen müssen, sondern auch an die Rahmenentscheidung durch die Strategie der Verkehrspolitik gebunden sind, die ihren eigenen Planungen mehr oder weniger enge Beschränkungen auferlegt. Im übrigen bleibt es jedoch dabei, daß sie selbständig Netzalternativen formulieren, für die jeweilige Netzalternative Verkehrsprognosen erstellen und selbständig eine Netzalternative auswählen. Sie sollen nach wie vor ihre Nachfrageprognosen an die Prognosen der Rahmenplanung angleichen. Da die Rahmenplanung nunmehr in grober Form den Einfluß des Verkehrsangebotes und der Verkehrspolitik berücksichtigt, könnte man die Marge für die Anpassung der Nachfrageprognosen der Fachplanungsstellen an die Prognosen der Zentralstelle enger festlegen, vielleicht auf ± 5 v. H.

18. Durch die Formulierung und Bewertung einer Strategie der Verkehrspolitik ist – wenn auch auf verhältnismäßig hohem Aggregationsniveau – eine Aussage darüber möglich, welche Konsequenzen auf die Zielsetzungen eine unterschiedliche Verwendung von knappen Mitteln in verschiedenen Verkehrszweigen und für verschiedene Ausbaustrategien des Verkehrsangebotes hat. *Modell III* ist somit wahrscheinlich in der Lage, bis zu einem gewissen Grade die Faktorinterdependenz in den Verkehrswegeplanungen zu berücksichtigen. Voraussetzung dafür ist, daß die Fachplanungsstellen sich an die Beschränkungen durch die Strategie der Verkehrspolitik halten und sich wie beschrieben an die Nachfrageprognosen der Zentralstelle anpassen. Eine Aussage darüber, ob die Verwendung der knappen Mittel auf die eine oder andere Weise im *einzelnen* den Zielen mehr oder weniger förderlich ist, ist damit nicht gegeben und ist auch in *Modell III* nicht möglich. Um sie zu machen, müßten den Prognosen alternative Entwicklungen der Verkehrssysteme in ihren einzelnen Komponenten wie Entwicklung der Strecken und Knoten, Fahrplangestaltung usw. vorgegeben werden.

Durch die Vorgabe einer Strategie der Verkehrspolitik für die Prognosen der Zentralstelle wird es auch möglich, etwas über die *Interdependenzen* der Planungen im Bereich der Verkehrsnachfrage auszusagen, nämlich insoweit, wie die Strategie Grobangaben über die Entwicklung des Verkehrsangebotes enthält. Für die Untersuchung der gegenseitigen Abhängigkeit im Bereich der Nachfrage kann im übrigen auch in *Modell III* auf die freiwillige Zusammenarbeit der Fachplanungsstellen zurückgegriffen werden, die bereits wiederholt beschrieben wurde.

Modell IV:

Rahmenplanung mit verstärkter Zusammenarbeit der Fachplanungsstellen

19. In den bisherigen Prognosemodellen der Fachplanungsstellen war vorgesehen, das Verkehrsaufkommen im jeweiligen Verkehrszweig vorzuschätzen, eine Verkehrsverteilung durchzuführen und den Verkehr auf ein projektiertes Netz des betreffenden Verkehrszweiges umzulegen¹³). Es ist ein anderer Weg denkbar, der darin besteht,

¹³) Dies ist inzwischen ein wohl etabliertes Vorgehen. Es wurde beispielsweise auch bei der Planung des Bundesfernstraßennetzes angewendet; vgl. die oben zitierten Quellen.

Netzalternativen oder besser: Systemalternativen für alle Verkehrszweige gemeinsam vorzugeben, Verkehrserzeugung und Verkehrsverteilung für alle Verkehrszweige gemeinsam vorzuschätzen, den Verkehr auf die einzelnen Verkehrszweige in Abhängigkeit von der vorgegebenen Systemalternative aufzuteilen und sodann auf die verschiedenen Netze umzulegen. Dieser Weg ist beispielsweise in der Verkehrsuntersuchung für den Nordost Korridor in den Vereinigten Staaten beschritten worden¹⁴), eine Reihe von Beispielen liegt auch aus Verkehrsplanungen für Städte vor.

Im folgenden wird ein organisatorisches *Modell IV* der Verkehrswegeplanung skizziert, das zeigt, wie es möglich ist, mit Unterstützung der Zentralstelle durch eine enge Kooperation der Fachplanungsstellen einen umfassenden Ansatz der Verkehrswegeplanung anzuwenden, ohne daß die organisatorische Selbständigkeit und dezentrale Organisation der Fachplanungsstellen aufgegeben wird.

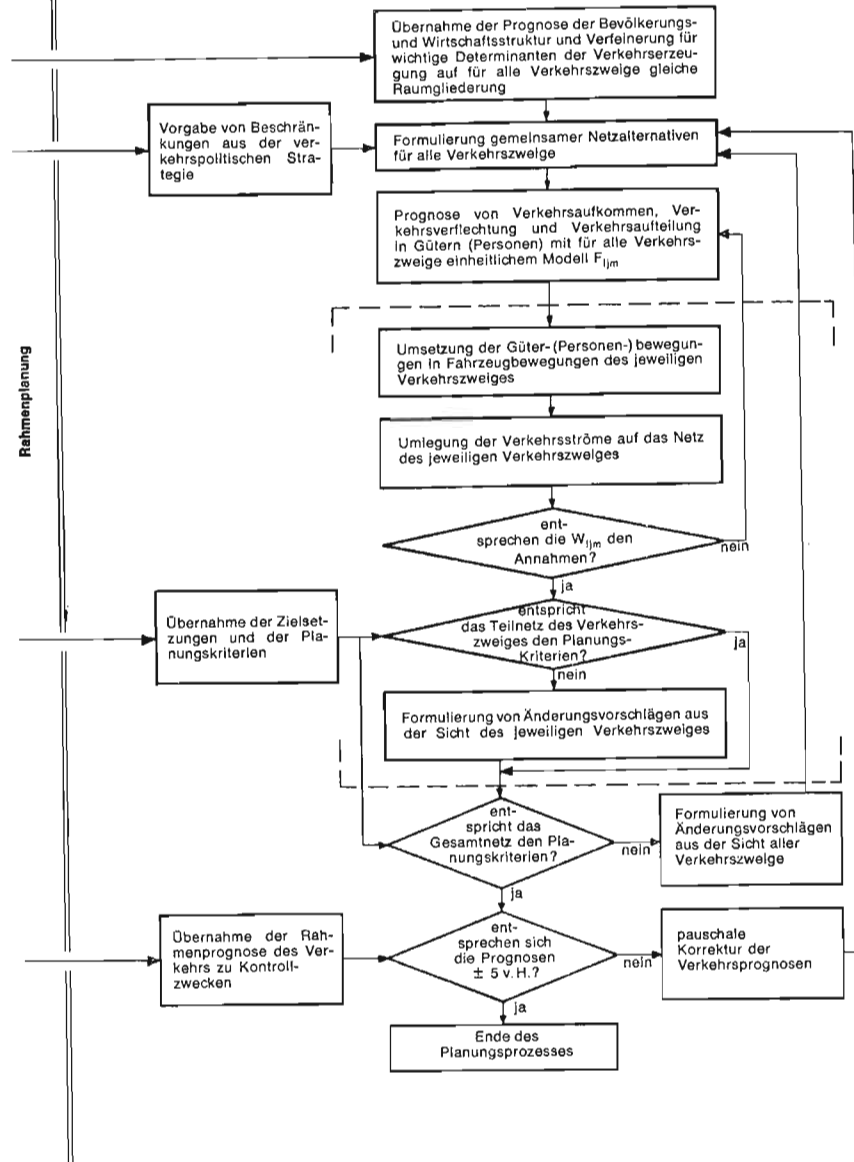
20. Für die Fachplanungen aller Verkehrszweige werden in diesem Modell gemeinsam Verkehrsaufkommen einer Zelle (Q_i, Z_j) und Verkehrsverteilung zwischen den Zellen (F_{ij}) vorausgeschätzt. Je nach den vorgegebenen Systemalternativen ist der Gesamtverkehr auf die verschiedenen Verkehrszweige aufzuteilen (F_{ijm}) und die Belastung der einzelnen Strecken eines jeden Verkehrssystems ($F_{ijm,r}$) zu bestimmen.

Es ist zweckmäßig, für einen Teil der Prognosen ein umfassendes Prognosemodell (Dachmodell) für alle Verkehrszweige gemeinsam zu verwenden. Gemeinsam für alle Verkehrszweige sollten die Prognosen der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur von der Zentralstelle übernommen und auf eine für alle Verkehrszweige gleiche feinere Raumlagerung aufgespalten werden. Gemeinsam ist ferner die Formulierung von einheitlichen Systemalternativen über alle Verkehrszweige hinweg, eventuell durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe. Gemeinsam ist schließlich auch die Prognose von Verkehrsaufkommen, Verkehrsverflechtung und Verkehrsaufteilung. Der methodische Aufbau und das Testen des umfassenden Modells werden zweckmäßigerweise von der Zentralstelle betreut. Die Prognosen können entweder die Fachplaner unter Mithilfe der Zentralstelle oder die Zentralstelle allein erstellen.

Verkehrsaufkommen und Verkehrsverteilung werden für alle Verkehrszweige in Gütern bzw. Personen je Relation vorausgeschätzt. Sie werden je Relation auf die verschiedenen Verkehrszweige aufgeteilt. Für die Aufteilung und die Verkehrsverteilung sind Größen erforderlich, die die Unterschiede der Verkehrssysteme in bezug auf Reisezeit, Kosten, Bequemlichkeit usw. ausdrücken, in den üblichen Modellen mit w_{ijm} bezeichnet (Widerstand in der Relation von i nach j bei Benutzung des Verkehrsmittels m). Die w_{ijm} sind natürlich auch abhängig von der Belastung einzelner Strecken (auf einer überlasteten Straße kommt man langsamer voran, auf einer überlasteten Bahnstrecke muß man mit Verspätungen rechnen usw.), so daß man die w_{ijm} erst kennen kann, wenn die Belastung der einzelnen Strecken des projektierten Netzes bekannt ist. Da die Belastung jedoch erst durch das Prognoseverfahren ermittelt werden soll, muß man die Prognoserechnungen zunächst mit Annahmen über die w_{ijm} beginnen, die durch wiederholte Korrektur während der Rechnungen schrittweise zu verbessern sind. Je Rechenschritt ergeben sich aus dem umfassenden Modell vorläufige Werte der Verkehrsströme mit dem Verkehrsmittel m von i nach j , bezeichnet mit F_{ijm} .

¹⁴) Vgl. *Northeast Corridor Transportation Project Report*, a.a.O. – Ferner: *Passenger Demand and Modal Split Models*. Northeast Corridor Transportation Project. Office of High Speed Ground Transportation. U.S. Department of Transportation, December 1969.

Abbildung 4:
Fachplanung in Modell IV (Ablaufschema)



21. In besonderen Modellen je Verkehrszweig werden die F_{ijm} -Werte, die den Verkehrszweigen von dem Dachmodell vorgegeben werden, auf die projektierten Teilnetze der Verkehrszweige umgelegt. Diese Umlegungsmodelle werden zweckmäßigerweise durch

die Fachplanungsstellen aufgestellt und betreut. Die Zentralstelle soll sich nur soweit einschalten, als es zur Sicherung der methodischen Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Modell erforderlich ist. Die F_{ijm} -Werte sind von den Fachplanungsstellen selbständig aus den Einheiten Güter/Personen je Relation in Einheiten Fahrzeuge je Relation umzusetzen.

Aus der Umlegung ergibt sich die voraussichtliche Belastung der Strecken und daraus wiederum ein korrigierter Wert der Widerstandsgrößen w_{ijm} . Diese korrigierten w_{ijm} -Werte dienen dazu, im Dachmodell Verkehrsverflechtung und Verkehrsaufteilung neu zu berechnen. Diese neuen Werte werden den Fachplanungsstellen für ihre Umlegungsmodelle erneut vorgegeben. Der gegenseitige Austausch der Informationen wird solange fortgesetzt, bis die Werte zweier aufeinanderfolgender Iterationen sich hinreichend angeglichen haben.

22. Für den beschriebenen Planungsprozeß, insbesondere den Austausch von Informationen zwischen einem einheitlichen Verkehrserzeugungs-, Verkehrsverflechtungs- und Verkehrsaufteilungsmodell und fachspezifischen Umlegungsmodellen ist eine genaue methodische Abstimmung der Modelle aufeinander erforderlich. Sie muß so weit gehen, daß die jeweiligen Ergebnisse des einen Modells ohne Schwierigkeit durch das andere Modell übernommen werden können. Des weiteren ist eine intensive zeitliche Kooperation aller Teilnehmer am Planungsprozeß unumgänglich.

Diese organisatorisch sicher nicht einfache Konstruktion bietet die Möglichkeit, die Betreuung der jeweiligen Netzteile den Fachplanungsstellen zu übertragen. Sie können damit ihre besondere Sachkenntnis im jeweiligen Verkehrszweig in den Planungsprozeß einfließen lassen. Außerdem sind die Probleme der Umlegung in den einzelnen Verkehrszweigen durchaus verschieden, so daß die Umlegungsmodelle der einzelnen Verkehrszweige sich auch in ihrem Aufbau und ihrer Problematik unterscheiden. Im Straßenverkehr kommt es z. B. darauf an, für ein kompliziertes Netz vorauszusagen, welche Routen die Verkehrsteilnehmer wahrscheinlich wählen werden, also im wesentlichen ein Prognoseproblem. Im Eisenbahnverkehr hängt die Umlegung sehr eng mit unternehmerischen Entscheidungen zusammen – über die Ausgestaltung des Fahrplanes, die Optimierung von Leerwagenumläufen u. a. m. – also ein Entscheidungsproblem¹⁵⁾. Die Umlegung bei Wasserstraßen und Luft ist zwar nicht so schwierig im Detail, aber auch diese beiden Verkehrszweige haben ihre Besonderheiten.

Die Betreuung der Umlegungsmodelle durch organisatorisch getrennte Fachplanungsstellen bietet weiterhin auch in *Modell IV* die Möglichkeit, die ausführenden Stellen der Objektplanung fachlich spezialisierten Aufsichts- und Anweisungsstellen zuzuordnen.

23. Sind für eine gemeinsame Netzalternative die Verkehrsströme prognostiziert und umgelegt, wird sich eine Phase der Bewertung anschließen. In ihr sollten sowohl die fachlichen Teilnetze als auch das Gesamtnetz auf ihre Vereinbarkeit mit Zielsetzungen und Planungskriterien geprüft werden. Sowohl vom Standpunkt der einzelnen Verkehrssysteme als auch vom Gesamtstandpunkt her sollten Veränderungsvorschläge gemacht werden können. Alle Informationen sind sodann für die Formulierung weiterer Systemalternativen heranzuziehen, bis eine oder mehrere befriedigende Lösungen gefunden sind.

¹⁵⁾ Diese Entscheidungsprobleme werden für den Bereich des Güterverkehrs gegenwärtig in einer umfassenden Studie des internationalen Eisenbahnverbandes untersucht. Vgl. die oben zitierte Quelle über die *Metra-Studie*.

24. Durch *Modell IV* wird der gegenseitigen Abhängigkeit der Planungen in bezug auf die Verkehrsnachfrage voll Rechnung getragen. Die gegenseitige Abhängigkeit bei der Inanspruchnahme von knappen Mitteln wird berücksichtigt, wenn und soweit *Modell IV* in der Fachplanung mit *Modell III* in der Rahmenplanung verbunden ist. Diese Abhängigkeit kann verstärkt berücksichtigt werden, wenn die Beurteilung der Gesamtsystemalternativen mit einer Kosten-Nutzen-Analyse für diese Systemalternative verbunden wird. Damit wäre es möglich, unter mehreren Systemalternativen diejenige auszuwählen, die unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten die günstigste ist. Ein optimales Netz oder eine optimale Netzentwicklung ist damit natürlich nicht gefunden. Hierfür wären weit komplexere Ansätze erforderlich, die gegenwärtig noch nicht in operationaler Form vorliegen¹⁶⁾.

Modell IV gibt darüber hinaus die Möglichkeit, in der Formulierung einheitlicher Systemalternativen verstärkt das Zusammenwirken der verschiedenen Verkehrszweige zu erfassen, was in Einzelpunkten (z. B. Förderung des kombinierten Verkehrs) natürlich auch gegenwärtig schon gesehen und berücksichtigt wird.

Schlußbemerkung

25. Die vorstehenden Überlegungen sind natürlich stilisiert. Sie sollen lediglich dazu dienen, einige grundlegende Gedanken zur Diskussion zu stellen. Über das hinaus, was in den vier Modellen dargelegt wurde, sind zahlreiche Übergänge und Kombinationen denkbar. Die Modelle könnten aber trotzdem vielleicht nicht nur eine Diskussionsgrundlage, sondern möglicherweise auch einmal Orientierungspunkt für praktisches Handeln sein.

Zweifellos bieten die Modelle mit einer höheren Ordnungszahl mehr Möglichkeiten, zahlreiche Gesichtspunkte in die Verkehrswegeplanung einzubeziehen und die vielfältigen Interdependenzen zwischen den Verkehrszweigen eingehender zu berücksichtigen. Sie erfordern andererseits aber auch mehr Aufwand an Zeit und Geld und stellen höhere Anforderungen an die organisatorische Gestaltung des Planungsprozesses. Zudem sind wissenschaftliche Prognose und Entscheidungshilfe gewiß kein Selbstzweck. Im konkreten Fall sollte darum durchaus sorgfältig abgewogen werden, wie weit die Verkehrswegeplanung zu verbessern und zu verfeinern ist.

Summary

The paper deals with problems connected with the distribution of responsibilities between a central authority and specialized planning offices organized according to different branches of transportation during traffic planning for larger regions or a whole country. Four models comprising possible forms of organization are offered for discussion: Model I: Planning is only done by specialized planning offices. Model II: Specialized planning is supplemented by overall prognosis of the central authority and uniform targets and criteria for planning. Model III: A

¹⁶⁾ Ein Versuch zu solchen Optimierungsmodellen wird von *Ventker* vorgelegt, entwickelt an einem Verkehrszweig, aber im Prinzip ausdehnungsfähig auf mehrere. Vgl. dazu seine oben zitierte Veröffentlichung. — *P. H. Fargier* arbeitet am Institut de Recherche des Transports ebenfalls an einer Methode zur Bestimmung eines optimalen Transportnetzes. Vgl. *Conférence Européenne des Ministres des Transports*, Recherche en matière d'économie des transports, mai 1970, S. 40.

skeleton plan is supplemented by a »strategy of transportation policy« formulating rough aims for future transportation policy and development of the infra-structure. Model IV: Interlocking of specialized planning activities by means of uniform models of prognosis and standards of uniform system alternatives.

Résumé

Dans cet article il est question de la répartition des attributions entre un bureau central et des bureaux de planification qualifiée et spécialisée pour chaque branche de trafic au cours d'une planification de voies de communications pour des régions plus grandes ou pour tout un pays. Des formes d'organisation possibles sont mises en discussion dans quatre modèles. Modèle I: Planification seulement dans les bureaux de planification spécialisée. Modèle II: Complément des planifications spécialisées par des pronostics globaux du bureau central et par des buts et des critères de planification unifiés. Modèle III: Complément de la planification type par une »stratégie de la politique des transports« qui formule des données approximatives pour la politique des transports future et pour le développement de l'infrastructure. Modèle IV: Engrenage des planifications spécialisées à l'aide de modèles pronostic unitaires. Donnée d'alternatives de système unitaires.

v. st. d

Freie und gelenkte Verkehrspolitik

Wandlungen zeitlich und örtlich erfaßter verkehrspolitischer Systeme Europas
im Zeitraum 1925–1937

VON DIPL.-ING. DR. EUGEN MALÉTER, BUDAPEST

I. Der Problembereich

Die Verkehrspolitik ist ein organischer Teil der Wirtschaftspolitik¹⁾. Die Wirtschaftspolitik äußert sich – der klassischen Wirtschaftswissenschaft folgend – im Rahmen einer freien Marktwirtschaft oder gemäß einer Planwirtschaft als gelenkte Wirtschaft.

Im ersten Fall wird die Nachfrage der Käufer nach Verkehrsleistungen der einzelnen Verkehrsträger am freien Markt entschieden. Dem »Kunden« soll das Verkehrsunternehmen die beste »Ware« am billigsten verkaufen²⁾.

Im zweiten Fall kann der Staat durch Lenkungsmaßnahmen ordnend in den Verkehrsmarkt eingreifen, den Zugang zum Markt Genehmigungen vorenthalten und mannigfaltige Maßnahmen zur Beschränkung der Wettbewerbsfreiheit – bis zur planmäßigen Verkehrskonzeption – einleiten.

Den *Problembereich: freie und gelenkte Verkehrspolitik* habe ich jahrzehntelang sowohl als Mitwirkender eines kleinen Landes in der Praxis als auch in meinen Publikationen verfolgt³⁾.

Die historische Wandlung der Varianten dieser Probleme konnte ich im Zeitraum 1925 bis 1939 in Europa zeitlich und örtlich erfassen. Es dürfte die moderne Verkehrswissenschaft der Bundesrepublik interessieren, diesen Rückblick auf die damaligen Verkehrssysteme – kurzgefaßt – entgegenzunehmen.

II. Europäische verkehrspolitische Studienreisen

Nach mehr als zehnjährigen Ingenieurarbeiten (Eisenbahnbau, Betrieb und Planung) bei den Ungarischen Staatseisenbahnen (MÁV) wurde ich 1922 als Fachreferent ins Ministerium für Handel und Verkehr berufen. Mangels Eisenbahnbauarbeiten schloß ich mich den Kraftwagenarbeiten eines Kollegen an und wurde Sekretär der von Professor *Schimanek* geleiteten Kraftwagensachverständigen-Kommission.

Als erfahrener Eisenbahner mit Überblick über die Probleme des Kraftfahrzeugverkehrs wurde ich im Herbst 1927 im Auftrag des ungarischen Ministers für Handel und Ver-

¹⁾ *Kádas, K.*, *Közlekedésgazdaságtan I, II* (= Verkehrsökonomik I, II), Budapest 1967–1968.

²⁾ *Kalb, H.*, Wünsche eines Eisenbahners an die Verkehrswissenschaft, in: *Internationales Verkehrswesen*, 21. Jg. (1969), S. 122 ff.

³⁾ *Maléter, E.*, Die Maßnahmen der Eisenbahnen gegen das Vordringen des Kraftwagens, Budapest 1930.

kehr zum Studium der verkehrspolitischen Systeme in die Länder Deutschland, Holland, Belgien, Italien, Schweiz und Österreich entsandt, um insbesondere die Organisations- und Verkehrsprobleme der öffentlichen Kraftverkehrsunternehmen zu studieren.

So hatte ich nicht nur Gelegenheit, an Ort und Stelle die verkehrspolitischen Probleme in persönlichem Kontakt mit den damals führenden Fachleuten zu durchleuchten, sondern ich konnte auch später die neueren Ereignisse schriftlich – gelegentlich sogar persönlich – weiterverfolgen.

Das Kernproblem jeder Verkehrspolitik im Zeitraum des aufblühenden Automobilmus drehte sich – angesichts der monopolähnlich befestigten Positionen der Verkehrsträger Eisenbahn und Binnenschiffahrt – um die Frage des Marktzugangs des neuen individuellen Verkehrsmittels. Die technisch und verwaltungsrechtlich in die Wirtschaftsstruktur der Länder eingebauten traditionellen Verkehrsmittel mußten sich einen Wettbewerb gefallen lassen, der ihre alleinige Verkehrsmarktposition zu untergraben drohte.

Selbstverständlich bestand ihre erste Reaktion in der Zuflucht zu den staatlichen Verwaltungsinstanzen, um das Vordringen der als ruinös empfundenen Motorisierung – insbesondere im öffentlichen Verkehr – zu unterbinden oder mindestens in erträglichen Grenzen zu beschränken.

Das staatliche Eingreifen in den Verkehrsmarkt bestand lediglich in der Genehmigung zur Ausübung gewerbsmäßiger Transporte von Personen oder Gütern durch einzelne bzw. organisierte Kraftverkehrsunternehmen.

1. Deutschland

Im Reichsverkehrsministerium konnte ich von Geheimrat *Franz Pflug* und Ministerialrat *Hein* erfahren, daß ein »Kraftfahrliiniengesetz« aus dem Jahre 1925 die Genehmigung der an Linien gebundenen, gewerbsmäßig betriebenen Kraftfahrunternehmen den obersten Landesbehörden vorenthalten hat. Die Genehmigung durfte erteilt werden, wenn die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes festgestellt war und die Unternehmung den gemeinschaftlichen Interessen nicht widersprach. Die Wahrung gemeinschaftlicher Interessen war die einzige Verfügung im Gesetz, auf Grund dessen – mit Rücksicht auf die Konkurrenz der Eisenbahnen – die Genehmigung verweigert werden konnte. Die Reichsbahn stellte in ihrer Denkschrift⁴⁾ jedoch fest, daß die Genehmigung jedem Ansucher erteilt wurde, so daß sich die Eisenbahn sogar in ihrem Bereich an keinem Kraftfahrunternehmen beteiligen konnte.

Das in der Praxis derart liberale Kraftfahrliiniengesetz bestätigte indes in § 6 das traditionelle Vorrecht der Reichspost, ohne jede Genehmigung Kraftfahrliinien überall einzurichten und zu betreiben.

Im Reichspostministerium versicherte Direktor *Küssgen*, daß die Reichspost keine die Reichsbahn konkurrenzierenden Autobusliinien betreibt bzw. einrichtet. Seiner Ansicht nach bildete der Autobusverkehr die Aufgabe und das Vorrecht der Reichspost, die ohnedies die Postsendungen überall zu bestellen hat.

Bei dieser Rechtslage fand ich in Deutschland 1926 die in der Tabelle 1 skizzierte Struktur der öffentlichen Kraftverkehrssysteme vor.

Die Generaldirektion der Reichsbahn stand – jedoch seit 1924 als selbständige Gesellschaft – unter der Aufsicht des Reichsverkehrsministeriums.

⁴⁾ *Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft (Hrsg.)*, Reichsbahn und Kraftwagenverkehr, Berlin 1930.

Ebenfalls dem Reichsverkehrsministerium unterstand die mächtige Organisation »Kraftverkehr Deutschland G.m.b.H.«. Die nach dem Ersten Weltkrieg zurückgebliebenen Kraftwagenkolonnen wurden — zur Erleichterung der Transportschwierigkeiten — in den öffentlichen Dienst gestellt. Unter Einbeziehung privaten Kapitals wurden 17 Gesellschaften — mit der Dachgesellschaft in Berlin — gegründet. Nach Äußerung des Direktors *Sussdorf* haben die Gesellschaften Autobuslinienverkehr betrieben sowie auf Bestellung regelrecht gelegentliche Gütertransporte abgewickelt.

Auf Anregung des Ministeriums ist im Jahre 1925 ein Vertrag zwischen der Reichsbahn und der »Kraftverkehr Deutschland« zur Einrichtung eines sog. Eisenbahn-Kraftwagenverkehrs zustande gekommen. Die Eisenbahn-Kraftfahrlinien konnten ihren Zweck, die Ausschaltung der Konkurrenz oder die Einverleibung der »Kraftverkehr Deutschland«, nicht erreichen. Die Reichsbahn hat daher den Vertrag im Jahre 1929 aufgelöst.

Die Reichsbahn — ohne behördlichen Schutz dem freien Wettbewerb preisgegeben — wendete sich im Jahre 1929 mit der Denkschrift »Reichsbahn und Kraftverkehr« an die Öffentlichkeit: Ihre Verluste im Personenverkehr mit 150 Millionen, im Güterverkehr mit 210 Millionen Mark berechnend, beklagte sie sich, daß der Kraftwagenverkehr durch die Straßenbau-Investitionen (900—1000 Mio. Mark) einseitig verbilligt werde.

Tabelle 1:

Struktur der öffentlichen Verkehrssysteme und Länge (km) der Kraftfahrlinien in Deutschland 1926

| Reichspost-Ministerium Berlin Betriebs-Direktionen | Reichsbahn-Gesellschaft Generaldirektion Berlin Reichsbahn-Direktionen | Eisenbahn-Kraftwagenverkehr Geschäftsstelle Berlin | Kraftverkehr Deutschland G.m.b.H. Berlin Kraftverkehr Deutschland Direktionen G.m.b.H. | Privatbahnen Haupt- u. Nebenbahnen | Kleinbahnen | Straßenbahnen |
|--|--|--|--|------------------------------------|-------------|---------------|
| — Personenverkehrs-Autobuslinien — | | | | | | |
| 23838 | | 354 | 5418 | 496 | 655 | 2160 |
| — Güterverkehrslinien — | | | | | | |
| | | 1265 | 2500 | | | |

Die spezifischen Vorteile des Kraftwagens anerkennend, stellte sie fest, daß der Wettbewerb vom volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt aus vor allem dann ungesund sei, wenn einige unbefugte Vorteile genießen und wenn die zwei Verkehrsmittel ungleich die öffentlichen Lasten tragen; die am volkswirtschaftlichen Interesse ausgerichteten Tarife der Reichsbahn werden untergraben.

Die möglichen Lösungen: 1. Eine Vereinbarung mit den Kraftverkehrsunternehmen hat die Reichsbahn mit erheblichem Schaden versucht. 2. Bei einer Inbetriebnahme des Kraftwagens wäre der Gewinn nur ein Bruchteil des Verlustes an der Schiene. 3. Der Haus-Haus-Verkehr könnte nur schienenfremd erreicht werden.

Die Direktion der Reichsbahn hat sich zur Aufnahme des Wettbewerbs entschlossen, ob-

wohl die Wettbewerbsbedingungen ungleich sind. Die Konkurrenz beruht auf Tarifmaßnahmen. Die Reichsbahn hat Kraftwagen-Tarife (»K«-Tarife) eingeführt; 170 sind bereits in Kraft getreten. Außerdem schließt sie, wie es auch in England, Italien und der Schweiz üblich ist, Einzelverträge mit Kunden ab.

Als Sensation wirkte die Mitteilung der Reichsbahn über die Vereinbarung mit der Reichspost vom Juli 1929: Die Reichspost entwickelt ihren Autobusverkehr mit Rücksicht auf das Eisenbahnnetz; beide unterstützen sich gegen den Wettbewerb dritter Personen sowie bei den Genehmigungsbehörden.

So entstanden zwei Kartellorganisationen, die in starkem Wettbewerb zueinander standen: einerseits die Reichspost-Reichsbahn, andererseits der Verband Deutscher Verkehrsverwaltungen, mit den Autobusunternehmungen der »Kraftverkehr Deutschland«, den Privat- und Kleinbahnen sowie den Straßenbahnen und den städtischen und privaten Autobusunternehmen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:

Im Wettbewerb stehende Organisationen des öffentlichen Personenverkehrs und Länge (km) der Autobuslinien in Deutschland 1929

| Reichspost Berlin ↔ Betriebs-Direktionen | Reichsbahn-Gesellschaft Gen. Direktion Berlin Reichsbahn Direktionen | Verband Deutscher Verkehrsverwaltungen | | | | |
|--|--|--|--------------|-------------|---------------|---|
| | | Kraftverkehr Deutschland Berlin Kraftverkehr Direktionen | Privatbahnen | Kleinbahnen | Straßenbahnen | Städtische und private Autobusunternehmen |
| Länge der Autobuslinien | | | | | | |
| 37 170 | | 8 952 | | | 10 774 | |

Die deutsche Verkehrspolitik der Jahre 1925—30 ermöglichte zwar die freie Entfaltung der Motorisierung, ohne aber gleiche Startbedingungen aller Verkehrsträger schaffen zu können. Die Reichsbahn war gezwungen, große Tarifkonzessionen zu gewähren (im Nahverkehr 50—60 Mio. Mark). Gleichzeitig stand sie mit den Privat- und Kleinbahnen im Wettbewerb. Die Reichspost richtete ohne Rücksicht auf die schon vorhandenen Betriebe des Verbandes Autobusbetriebe ein. Auf diese Weise schädigten sich staatlich unterstützte Verkehrsunternehmen gegenseitig bzw. das Reich die Länder und vice versa⁵⁾. Schonungsloser Wettbewerb war auch später ein bezeichnendes Attribut der deutschen Verkehrspolitik. So sagt z. B. Professor *W. Hamm 1965*: »Nach dem jahrzehntelangen harten Wettbewerb der Verkehrsträger ist das psychologische Klima der Zusammenarbeit in Deutschland gar nicht günstig.«

2. Holland

In Holland ist das »Ministerie van Waterstaat« für Verkehrsfragen zuständig. In Den Haag erfuhr ich vom Ministerial-Sektionschef *M. Silvergrieter Hoogstadt*, daß auf

⁵⁾ Maléter, E., Die Maßnahmen der Eisenbahnen gegen das Vordringen des Kraftwagens, a.a.O.

Grund eines Gesetzes aus dem Jahre 1880 das Recht, Autobusgenehmigungen zu erteilen, bei den Bezirksvorständen lag, die massenweise kleinbetriebliche Autobusunternehmen zuließen — sogar 3—4 gleichzeitig nebeneinander, ohne auf die Eisenbahn und die vielverzweigten Wasserwege Rücksicht zu nehmen. Die zahlreichen Einwände bei dem für die Verkehrsträger zuständigen Ministerium verstießen gegen die Auffassung *M. Hoogstadts*, der »das Rad der Zeit nicht umwenden und die Entwicklung des modernen Verkehrsmittels nicht hindern« wollte. Der gewerbsmäßige Gütertransport war in Holland genehmigungsfrei.

In Utrecht besuchte ich die Direktion der »Algemene Transport Onderneming« (ATO), einer 1927 gegründeten Unternehmung der zwei großen Eisenbahngesellschaften Hollands »Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen« und »de Hollandsche Ijzeren Spoorwegen Maatschappij«. Bedingt durch die Konkurrenz der Autobustransporte bezifferten diese Eisenbahnen ihren Verlust im Personenverkehr während der Jahre 1921—26 mit 16% der Einnahmen. Das vertragsmäßige Ziel der ATO war der öffentliche Verkehr von Personen und Gütern sowie auch anderwärtige Handelstätigkeiten (Autoreparatur, Garagen, Parkplätze usw.).

Die Autobusgenehmigungen der ATO erstreckten sich — wegen der ablehnenden Haltung der Behörden — vorerst auf 600 km. Seit der Übernahme der Haus-Haus- und Speditionsorganisation der Firma van Gend & Loos im Jahre 1928 konnte die ATO nennenswerte Güterbeförderung ausüben. Nicht zeitgemäße Transporte und unrentable Linien der Eisenbahnen sollte die ATO mit Kraftwagen übernehmen.

Bei der freien Marktwirtschaft Hollands erzeugte die unregelmäßige Zulassung zum Verkehrsmarkt in den Händen verkehrspolitisch ungeschulter Behörden ein Chaos im öffentlichen Verkehr und führte zu teilweise ruinösen Wettbewerbsverzerrungen.

3. Belgien

Mein Reiseprogramm sah einen Tag für Belgien vor. Im Landwirtschaftsministerium in Brüssel machte mich Generaldirektor *Maertens* mit dem aus dem Jahre 1924 stammenden Gesetz, das den öffentlichen Autobuslinienverkehr regelte, bekannt. Dieses Gesetz sah vor, daß die Genehmigungen, die sich jeweils auf mehrere Gemeinden erstreckten, — im Einvernehmen mit dem Landwirtschaftsminister — von den Provinzverwaltungen vergeben wurden. Den Verfügungen des Gesetzes gemäß befragte — im Falle des Wettbewerbs — die Behörde die kompetenten Eisenbahndirektionen; die Ausgabe der Konzession wurde jedoch meistens nicht verweigert, es war höchstens eine Entschädigung für die konkurrenzierte Strecke (max. 15% der Bruttoeinnahmen) vorgeschrieben. Die Nationale Gesellschaft der belgischen Vizinalbahnen, die eine Netzdichte von 165 km/km² aufwies, konnte 1924 ein Gesetz in Kraft treten lassen, laut dessen sie neben ihren Bahnlinien oder ihre Stationen verbindend eigene Autobuslinien einrichten konnte, wenn die Linie noch nicht für dritte Personen konzessioniert war. Vizinalbahn-Generaldirektor *Caufriez* und Oberingenieur *de Smedt* erzählten, daß die schon betriebenen bzw. konzessionierten Autobuslinien mit 49,9% staatlichem, 23,3% provinzialem und 26,8% privatem Kapital ausgestattet waren. Bis Ende 1926 war der Autobusbetrieb der Vizinalbahnen defizitär.

In den geschilderten Jahren litt die verkehrspolitische Lage Belgiens in erster Linie unter dem Mangel eines Fachministeriums für Verkehr. Die Kompetenzverteilung:

Autoprobleme im Landwirtschafts-, Straßenwesen im Arbeits- und Eisenbahnwesen im Eisenbahndépartement führten zum gleichzeitigen Inkrafttreten zweier entgegengesetzter Gesetze, führten zum Wettbewerb zwischen drei Ministerien und verursachten Kapitalverluste staatlicher und provinzieller Instanzen. Der Zugang zum Verkehrsmarkt war für das neue Verkehrsmittel nicht unregelmäßig, sondern eher »überregelmäßig«.

4. Frankreich

In Frankreich mangelte es keineswegs an einer kompetenten Verkehrsbehörde, noch weniger an erstklassigen Fachmännern. Am Boulevard St. Germain im Ministère des Travaux Publics et des Communications durfte ich *M. Noulens*, den Schöpfer des Code de la Route (1922), befragen.

Gemäß § 34 des Code konnte jedermann öffentliche Straßenverkehrsunternehmen einrichten, indem er dem Präfekten oder Bürgermeister den Standort und die charakteristischen Daten seines Betriebes (Zahl der Kraftwagen, Bestimmungsorte, Fahrplan etc.) anzeigte. *M. Noulens* teilte mir mit, daß die auf Grund des Code betriebenen Autobusdienste einander und der Eisenbahn schonungslos den Wettbewerb bereiteten und meistens nach kurzer Zeit zugrunde gingen. Obwohl andere ihren Platz übernahmen, fanden die Reisenden kein Vertrauen in die Zuverlässigkeit und Stabilität eines Linienverkehrs. Im traditionellen Lande der Freiheit und Gleichheit war es jedoch nicht möglich, ein Gesetz mit monopolartigen Vorrechten zu schaffen.

1923 entstand im Département des Chemins de Fer des Ministeriums ein Gesetz, das — ohne die freiheitlichen Rechte zu beschneiden — für die bahnfrendlichen Unternehmen Subventionen vorsah. Der Leiter des 3. Bureau, *M. Hérouville*, erklärte mir, daß das Ministerium den im Linienverkehr tätigen Kraftwagenunternehmen Subventionen gewähren könne, deren Höhe (30—70%) im umgekehrten Verhältnis zur Dichte der Eisenbahnlinien pro km² des berührten Départements stehe (centime départementale). Für den Fall, daß die für den Güter- und Personenverkehr geplanten Kraftfahrlinien zu denen der Eisenbahn oder der subventionierten Unternehmen parallel verliefen, sollte das davon betroffene Verkehrsunternehmen Einspruch erheben, über den das Ministerium entschied.

Während der Code de la Route dem Präfekten die einzige Möglichkeit einräumte, die Niederlassung eines Anwärters (Stationnement) zu verweigern, ermöglichte die Handhabung der Subventionen die Ausschaltung ruinösen Wettbewerbs.

Unter den subventionierten Kraftwagenunternehmen war das größte die Société Générale des Transports Départementaux; diese Gesellschaft betrieb 1927 in 24 Départements und außerdem in Marokko 21 000 km Autobuslinien.

Die mächtigen Eisenbahnunternehmen Frankreichs konnten schon früh den Kraftwagen nutzbringend ihren Interessen unterordnen. Die Paris-Lyon-Méditerranée (P. L. M.) entwickelte ihr Eisenbahnnetz ergänzende Autobuslinien, welche vertragsmäßig ihre Fahrgäste in touristisch anziehende Gebiete beförderten bzw. aus diesen zurückführten. Das Netz der PLM-Autobuslinien betrug im Jahre 1927 24 614 km. Wie ich vom PLM-Direktor *Munique* erfuhr (1930), bezahlte die Bahn 1929 den Autobusunternehmen, bei einer Einnahme aus dem Personenverkehr von 1 Milliarde Franken 1 Million Franken Subvention. Die Eisenbahnen: Chemin de Fer du Midi und Paris—Orleans ergänzten ihren Personenverkehr in ähnlicher Weise mit Autobussen.

Den freien Straßengüterverkehr haben die französischen Eisenbahnen bis 1927 noch gar nicht als wettbewerbsschädigend empfunden. Erst nach dem modernen Ausbau der Straßen, seitdem der Güterverkehr mit großen Lkw (1930) auch die Entfernung Paris–Nice bewältigte, veranlaßte die PLM – wie *M. Munique* berichtete – zur Einschaltung von Haus-Haus- und Gütersammelorganisationen der Spediteure (Commissionaires messagers).

Die Franzosen verstanden es, den auf dem freien Verkehrsmarkt unregelmäßigen Wettbewerb des Kraftwagens durch geistreiche Initiativen dem öffentlichen Interesse anzupassen bzw. so zu gestalten, daß er nicht schädlich wirkte; jedenfalls realisierten sie die Vorteile des Eisenbahnverkehrs auf den großen Entfernungen, an die sich der Touristenverkehr anschloß (Côte d'Azur, Savoyen, Pyrenäen etc.).

5. Italien

In Italien fand ich alle Verkehrskompetenzen im Verkehrsministerium vereint. Direktor *Mauro*, Chef der Autosektion, gab mir die Anleitung zur Verkehrsgeneralinspektion (Ispettorato Generale Ferrovie, Tramvie e Automobili), das zuständige Organ für die Zulassung von Kraftwagenunternehmen. Regelmäßige Autobuslinien durften nur dort eingerichtet werden, wo Eisenbahn-, Straßenbahn- oder genehmigter Autobusverkehr nicht vorhanden war. Die Genehmigung enthielt das ausschließliche Recht zum Betrieb des entsprechenden Linienverkehrs. Im Jahre 1927 waren 62 000 km regelmäßige Autobuslinien in Betrieb. Die 16 Kreisbehörden im Lande der Generalinspektion waren ermächtigt, saisonmäßige Touristenfahrten zu genehmigen.

Die Güterbeförderung unterlag in Italien keinen Beschränkungen. Parallele Gütertransporte zur Eisenbahn, die zumeist von Spediteurunternehmen durchgeführt wurden, verursachten einen fühlbaren Wettbewerb. Zur Abwehr dieser Transporte gründete die Staatseisenbahn ein nationales Transport-Institut (Istituto Nazionale Trasporti – INT), an dessen 28 Mio. Lire Kapital die Bahn mit 75% beteiligt war. Dieses 1929 nach dem Vorbild der schweizerischen »SESA« eingerichtete Transport-Institut diente dem Haus-Haus-Verkehr und der Neuorganisation des Eisenbahngüterverkehrs. Die INT besteht auch heute noch⁶⁾. Dem Fremdenverkehr diente die im Dienste der Eisenbahn stehende CIT (Compania Italiana per Turismo).

Die fachgemäß gelenkte Verkehrspolitik in Italien – besonders im Personenverkehr – entsprach der straffen Organisation des Verkehrsministeriums.

6. Schweiz

In Zürich erfuhr ich von Direktor *Rub*, daß die schweizerische Post im ganzen Lande das Monopol für den öffentlichen Personenverkehr auf der Straße besaß. Private Unternehmen durften lediglich mit Genehmigung der zuständigen Postdirektion und unter Aufsicht der Post entgeltliche Betriebe einrichten. Die Autobuslinien der Post berücksichtigten die des Eisenbahnpersonenverkehrs, die Fahrpläne wurden mit der Bahn besprochen, kombinierte Fahrscheine und Gepäckabfertigung wurden ermöglicht, der Touristenverkehr wurde sogar durch Unterkunfts- und Verpflegungsmöglichkeiten ergänzt. Bei unvermeidbarem Parallelverkehr erfolgte eine Entschädigung (70 cent./km).

⁶⁾ O. Verf., Die Entwicklung des Containerverkehrs und das INT, in: Internationale Transport-Zeitschrift, 32. Jg. (1970), S. 5518 f.

Im Jahre 1926 umfaßte das Netz der Postautobuslinien 7573 km; 30% dieser Linien wurden von privaten Unternehmen, die eine Genehmigung der Post besaßen, befahren. Die Zusammenarbeit zwischen Bahn und Post ermöglichte es, daß das Aufkommen an beförderten Personen bei den Schweizerischen Bundesbahnen (S. B. B.) während der Jahre 1926–29 um 22% anstieg.

Große Sorge bereitete den Bahnen der durch etwa 250 Kraftfahrunternehmen betriebene gewerbsmäßige freie Güterverkehr. Zur Abwehr der Verluste gründete die S. B. B. unter der Beteiligung von 38 Privatbahnen 1926 eine neue Organisation, deren Grundkapital 1 Mio. SFr. betrug: die Schweizerische Express A. G. (SESA). Die Direktoren der SESA, *Dr. Emil Loeher* und *Ing. Robert Hohl*, schufen diese Organisation nach einer jahrelangen Studienreise durch die USA⁷⁾. Anstatt eigene Kraftfahrzeuge anzukaufen, schloß die SESA mit den Bahnen, Spediteur- und Kraftwagenunternehmen Verträge zur Sammlung und Verteilung von Eisenbahngütern in der Fläche. Zugleich beschleunigte und verbilligte sie diesen Verkehr. Sämtliche Güter wurden zu Preisen eines wirtschaftlich arbeitenden Kraftwagenunternehmens befördert. Bis 1930 hatte die SESA einen großen Teil der schweizerischen Gütertransportunternehmen in ihren Interessenskreis einbezogen. Von den vertragsmäßig gebundenen Firmen, die auf diese Weise keine Konkurrenz betreiben durften, besaßen 437 einen und 427 895 Kraftwagen. Die Einnahmen der Bahn aus dem Güterverkehr stiegen in der kritischen Phase des Wettbewerbs von 211,8 Mio. SFr. im Jahre 1927 auf 228,5 Mio. SFr. im Jahre 1929; diese Steigerung dürfte dem auf die Schiene zurückgewonnenen Verkehr entsprechen.

Verstärkt wurde die freie Marktwirtschaft der Schweiz durch ständige Volksabstimmungen. In diesem Rahmen konnte die Verkehrspolitik die öffentlichen Verkehrssysteme nicht nur aufrechterhalten, sondern auch weiterentwickeln.

Meine diesbezüglichen Studien konnte ich mit Hilfe des damaligen Generalsekretärs der S. B. B., *Dr. H. R. Meyer*, ergänzen. Er übergab mir sein Buch: »Die organische Verkehrsordnung«⁸⁾. Seine Problemstellung, die aus dem Prinzip der organischen Verkehrsteilung abgeleitet war, verlangte, daß der öffentliche Verkehr im ganzen Lande von den dafür qualifiziertesten und damit unersetzbaren Verkehrsmitteln besorgt wird. Daraus resultierte die Forderung, daß alte und neue Verkehrsformen nicht planlos nebeneinanderstehen, sondern daß vielmehr nach einem Gesamtplan verfahren wird, der den gesunden Wettbewerb nicht auszuschließen braucht. »Der Verkehr war von jeher eine Domäne starker staatlicher Einflußnahme. Jenen Kreisen gegenüber, welche die durch den Konkurrenzkampf bis aufs Messer geschaffene Frachtpreislage auszunutzen geneigt sind«, stellte er fest, daß das Verkehrschaos, das eingerissen ist, kein rettungswürdiges Stück der freien Wirtschaft darstellt⁹⁾.

Diese Mahnung charakterisiert den Fehlgriff der verantwortlichen Verwaltungen vieler Länder, die den Dingen freien Lauf gelassen und zur planlosen freien Konkurrenz der unersetzlichen öffentlichen Verkehrsmittel geführt haben.

7. Österreich

In Österreich wurde der Personenverkehr durch ein kaiserliches Patent im Rahmen einer Gewerbeordnung geregelt, die im Jahre 1907 in neuer Fassung erschien. Das Autobus-

⁷⁾ Maléter, E., Die Maßnahmen der Eisenbahnen gegen das Vordringen des Kraftwagens, a.a.O.

⁸⁾ Meyer, H. R., Die Organische Verkehrsordnung. Ein Versuch zur Planung der schweizerischen Verkehrswirtschaft, Hallau 1943.

⁹⁾ Meyer, H. R., Die Organische Verkehrsordnung, a.a.O.

und Taxigewerbe war genehmigungspflichtig, die Güterbeförderung frei. Das Vorrecht der Post, wo auch immer öffentlichen Personenverkehr einrichten zu können, wurde ebenfalls im Jahre 1927 neu bestätigt.

Es ist bemerkenswert, daß das monopolartige Vorrecht der Post gerade in den deutschsprachigen Staaten galt.

Im übrigen erfuhr ich im Bundesministerium für Handel und Verkehr von Ministerialrat Reinöl, daß im Jahre 1927 in Österreich ein Gesetzentwurf nach dem Muster des deutschen Kraftfahrlineingesetzes, welches in Deutschland schon in Konkurs geraten war, vorbereitet wurde. Neben den bahnfrendlichen Postautobuslinien (ganzjährig 1650 km, im Sommer ergänzend 1840 km) haben 1926 Privatunternehmen ca. 300 Linien mit 200 Autobussen betrieben.

III. Ungarns Verkehrspolitik in den Jahren 1930—1939

1. Gesetz zur Koordinierung der öffentlichen Kraftfahrunternehmen

Nachdem ich einen gutachtlichen Bericht über meine europäische Studienreise angefertigt und den daran anschließenden Auftrag zur Gesetzesvorbereitung durchgeführt hatte, reichte der ungarische Minister J. Bud den Gesetzentwurf über die öffentlichen Kraftfahrunternehmen dem Parlament ein. In der Begründung führte der Minister aus, daß die bestehenden Gesetze zwar ausschließlich der Eisenbahn das Vorrecht einräumen, Personen und Güter zu festgesetzten Preisen zu befördern, die dem volkswirtschaftlichen Interesse entsprechen, daß jedoch ein Teil des Verkehrsaufkommens der Eisenbahn auf Grund der Vorteile des Kraftwagenverkehrs unaufhaltsam zur Straße abwandert. Wegen der räumlichen Begrenzung kann die Eisenbahn auch im Fernverkehr keinen Ausgleich finden. Für den Fall, daß die Kraftfahrunternehmen einen wirtschaftlich ungerechtfertigten Wettbewerb verursachen, führt das hieraus resultierende Defizit der Eisenbahn und dessen Deckung zu volkswirtschaftlichen Verlusten.

Das 1930 bewilligte Koordinierungsgesetz verfügte, daß die Genehmigung einer öffentlichen Kraftfahrnehmung dann nicht erfolgen kann, wenn es dadurch auf den entsprechenden Linien oder den jeweiligen Gebieten zu einem volkswirtschaftlich nicht vertretbaren Wettbewerb zu den bereits vorhandenen Eisenbahn-, Schiffs- oder Kraftwagenunternehmen kommt. Die öffentlichen Eisenbahn- und Schiffsunternehmen, die Post sowie die räumlich interessierten Gemeinden haben bei der Vergabe der Genehmigungen ein Vorrecht in der Reihenfolge der Aufführung. Die lediglich im Gelegenheitsverkehr tätigen Unternehmen können derart begrenzt werden, daß sie nur in einem gewissen Umkreis oder in vorgeschriebener Richtung fahren dürfen¹⁰⁾.

Das ungarische Koordinationsgesetz — das erste in seiner Art — ermöglichte eine planmäßig gelenkte Entwicklung der öffentlichen Kraftfahrnehmungen unter Berücksichtigung der schon vorhandenen Verkehrsmittel. Es wurde zur Grundlage eines geregelten Wettbewerbs und der Zusammenarbeit der Verkehrsträger. Es erweckte ein reges Interesse in Frankreich (*d'Hérouville*), in Deutschland (*Dr. Hein*) und in der Schweiz (S. B. B., SESA).

¹⁰⁾ Maléter, E., Die Maßnahmen der Eisenbahnen gegen das Vordringen des Kraftwagens, a.a.O.

2. Reform der Autobesteuerung

Während der Wirtschaftskrise der Jahre 1930/31 wurden in Ungarn zahlreiche Personen- und Lastkraftwagen sowie Motorräder stillgelegt. Im Anschluß an eine Analyse des zuständigen Referenten¹¹⁾ leitete die neuorganisierte Verkehrsbehörde des Ministeriums die Senkung der fixen Kraftfahrzeugsteuer um 30—50% ein. Gleichzeitig wurden die Zölle auf Kraftfahrzeuge und Reifen gemildert und die Einstufung des Automobils als Luxusgegenstand bei den Steuerbehörden aufgehoben.

Als Folge der im Jahre 1934 durchgeführten Reformmaßnahmen konnte sich — der Wirtschaftskraft der Bevölkerung entsprechend — der Kraftfahrzeugbestand erholen und weiter entwickeln.

3. Koordinierung des Autobusverkehrs: Die MÁVAUT

Die Gründung eines mit der Bahn kooperierenden Kraftwagenbetriebes wurde dem Staatsbahnpräsidenten D. Kelety von fachlicher Seite schon im Jahre 1925 vorgeschlagen¹²⁾. Tatsächlich entstand dann auch am 8. 1. 1927 die A. G. MAVART, an deren Aktienkapital in Höhe von 2 Mio. Pengö die MÁV mit 50%, die Privat- und Vizinalbahnen mit 40% und eine Bank mit 10% beteiligt waren. Die Zielsetzung der MAVART bestand in dem Betrieb regelmäßiger Autobus- und Güterkraftfahrlinien sowie der Organisation von Haus-Haus- und Sammelgüterkraftverkehr. Von den in den folgenden Jahren betriebenen Linienverkehren waren die Güterkraftfahrlinien defizitär. Dies führte 1929 zum Ausscheiden der privaten Aktionäre. Die bewährten Autobuslinien wurden von der MÁV in eigener Regie als MÁVAUT übernommen.

Durch das Koordinierungsgesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, ein alle Gegenden des Landes bedienendes, zuverlässiges Autobusunternehmen zu schaffen. Dem schweizerischen und deutschen Beispiel folgend kam hierzu die Weiterentwicklung der ungarischen Post-Autobusbetriebe in Frage. Da die Post-Autobuslinien durchweg defizitär waren, übergab die Post ihren Betrieb der MÁVAUT (1934), nachdem der Übergang von den Sachverständigen dieses gut funktionierenden Unternehmens befürwortet worden war. Mit Ausnahme von einigen städtischen Linien erwarb die MÁVAUT nach Ablauf der Konzessionen auch die Linien der privaten Unternehmungen. Durch diese Lösung konnten auch entlegene Gebiete in den öffentlichen Verkehr eingeschaltet und mit der Eisenbahn kombinierte Reisen und Gepäcktransporte ermöglicht werden.

4. Donau-Meerschiffahrt

Eine bemerkenswerte Initiative der ungarischen Verkehrspolitik war die Organisation der Donau-Meerschiffahrt mittels eigens zu diesem Zweck neukonstruierter und im Lande erbauter Diesel-Donau-Meerschiffe (1934).

Vom neuerbauten Budapest-Csepeler Freihafen ausgehend, befahren die ungarischen Schiffe seitdem viele Meereshäfen und betreiben einen regen Warenaustausch¹³⁾.

¹¹⁾ Maléter, E., Die Entwicklung des ungarischen Automobilismus und deren Hindernisse, in: Straßenjahrbuch Ungarns 1934.

¹²⁾ Maléter, E., Bedeutende Ereignisse und Motive der Verkehrspolitik im Zeitraum 1921—70 mit besonderem Blick auf die ungarischen Verhältnisse 1970, o. O. und o. J.

¹³⁾ Maléter, E., Bedeutende Ereignisse und Motive der Verkehrspolitik im Zeitraum 1921—70 mit besonderem Blick auf die ungarischen Verhältnisse 1970, a.a.O.

5. Organisation der Landesgenossenschaft für den Güter-Straßenverkehr MATEOSZ in Kooperation mit der MÁV

Für die ungarische Verkehrspolitik war es keine leichte Aufgabe, die etwa 300 Kleinunternehmen des Straßengüterverkehrs zur gemeinnützigen Zusammenarbeit mit der Bahn zu organisieren. Im Koordinationsgesetz war das Recht des öffentlichen Kraftwagenverkehrs dem Staat vorenthalten. Dieses Recht hat das Parlament der MÁV unter der Bedingung übertragen, daß sie den Kraftwagengüterverkehr ausschließlich vertragsweise mit der hierzu organisierten Landesgenossenschaft der Kleinunternehmer, der »MATEOSZ« ausübte. Der Vertrag beinhaltete die Verteilung der Güterbeförderung unter Ausschluß des Wettbewerbs sowie einen gemeinsamen Arbeitsplan und eine gemeinsame Verwaltungskommission. Das Land wurde in Bezirke eingeteilt; außerhalb dieser Bezirke konnten nur gewisse Waren mit Kraftwagen befördert werden. Tarife wurden anfangs nur gelegentlich vereinbart; für den öffentlichen Straßen- und Eisenbahnverkehr und eisenbahnergänzende Transporte wurden Richtpreise festgesetzt. Später (1938) wurde ein organisches Zusammenwirken vereinbart, laut dessen die MÁV ohne Genehmigung, die MATEOSZ mit Genehmigungsurkunde Güterkraftwagentransporte mit gemeinsam ausgegebenen Tarifen betreiben konnte. Die MÁV-Transporte wurden in 75% aller Fälle von MATEOSZ-Mitgliedern durchgeführt. Den Verkehr im Umkreis der Städte und der Hauptstadt übernahm die MATEOSZ vollständig.

Aus verkehrswirtschaftlich-politischer Sicht bestanden die Vorteile dieser organischen Zusammenarbeit darin, daß einerseits die MÁV die Verantwortung für die Straßentransporte und für die Preise übernahm, die MATEOSZ-Mitglieder andererseits gegenüber der Bahn verantwortlich waren. Die Initiative der MATEOSZ-Mitglieder erfaßte weite Bereiche der Landwirtschaft und Industrie und ermöglichte es, daß die Güter zuverlässig dem Produktionsprozeß der Volkswirtschaft zugeführt wurden.

Die in der MATEOSZ verkörperte, damals zeitgemäße Organisation der ungarischen Verkehrspolitik hat in Polen, in den skandinavischen Ländern, im deutschen Verband und in Österreich (hier die Genossenschaft RONA) Anklang und prinzipielle Nachahmung (den dortigen Verhältnissen gemäß) gefunden¹⁴).

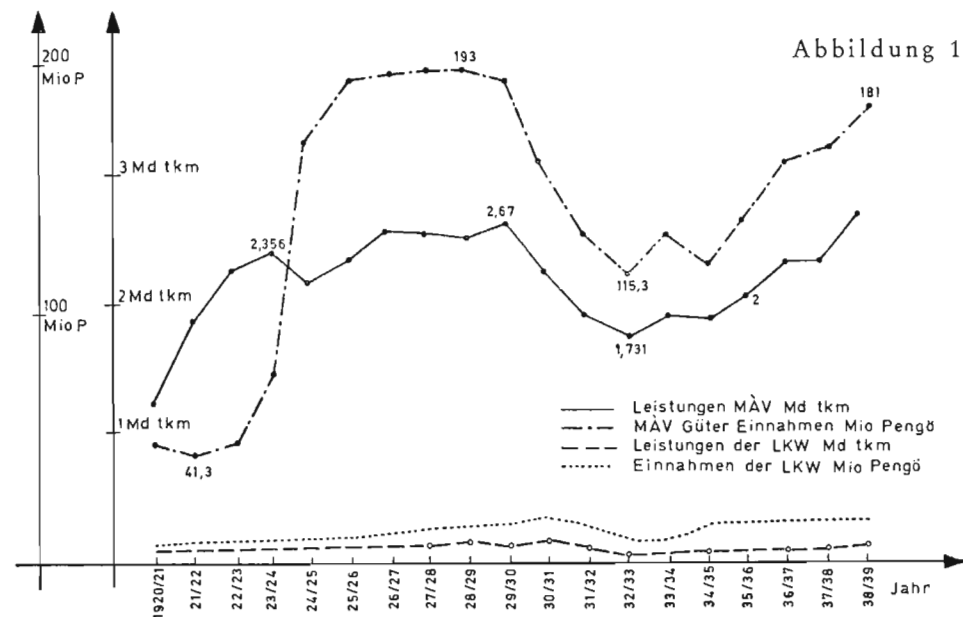
5. Konjunktur und Wettbewerb

Der Wettbewerb des Straßengütertransportes mit der Eisenbahn hat die Leistungen und Einnahmen der ungarischen Eisenbahnen weniger beeinflusst als die Schwankungen der Wirtschaftskonjunktur in den Jahren 1920–1939. Diese Zusammenhänge habe ich graphisch illustriert (Abb. 1).

IV. Die Frage der Vereinheitlichung von Abmessungen und Gewichten im grenzüberschreitenden Kraftverkehr Europas

Auf dem VII. Internationalen Straßenkongreß im September 1934 in München befaßte man sich in der 2. Abteilung: Verkehr, Betrieb und Verwaltung u. a. mit der Frage einer internationalen Vereinheitlichung der Vorschriften betreffend die höchstzulässigen Gewichte, Breite, Höhe und Länge der Fahrzeuge und ihrer Ladung.

¹⁴ Maléter, E., Bedeutende Ereignisse und Motive der Verkehrspolitik im Zeitraum 1927–70 mit besonderem Blick auf die ungarischen Verhältnisse 1970, a.a.O.



Als Delegierter der ungarischen Regierung war es meine Aufgabe, an den Arbeiten und Verhandlungen dieses Kongresses teilzunehmen.

Nach kritischer Betrachtung der Vor- und Nachteile der damals bestehenden Vorschriften waren die folgenden Fragen zu beantworten:

- (1) Empfiehlt es sich, die internationale Vereinheitlichung dieser Vorschriften anzustreben?
- (2) Welches müßten gegebenenfalls die Grundlagen einer solchen Vereinheitlichung sein?

In meinem schriftlichen Bericht konnte ich — im Besitz der während meiner Studienreisen gesammelten Vorschriften — eine kritische Übersicht über die aktuellen Regelungen in Europa geben¹⁵).

Meine Antwort auf die erste Frage lautete positiv. Als Begründung führte ich an, daß eine internationale Regelung im Hinblick auf den wachsenden Autotourismus als ein Zweig des Fremdenverkehrs notwendig sei. Daneben rückt die wirtschaftliche Notwendigkeit, den Güterkraftverkehr zum grenzüberschreitenden Transport von Gütern aller Art benutzen zu können und entsprechend auszubauen, in den Vordergrund. Die internationale Regelung von Höhen und Breiten der Fahrzeuge ist Voraussetzung für den sinnvollen Ausbau eines internationalen Straßennetzes.

Der Vorteil von zulässigen Höchstgewichten besteht zunächst darin, daß man bei der

¹⁵ Maléter, E., Bericht: Ausgabe des Internationalen Ständigen Verbandes der Straßenkongresse Paris, o. O. und o. J.

Konstruktion von neuen Straßen und Brücken einen festen Anhaltspunkt erhält. Darüber hinaus kann die Feststellung gewisser Gewichts- und Belastungsgrenzen auch für den Automobilbau von Vorteil sein. Es trägt zur Standardisierung gewisser Typen bei und fördert somit die Rationalisierung der Fahrzeug- und Reifenproduktion.

Zur Bantwortung der zweiten Frage habe ich eine internationale Regelung vorgeschlagen, die für alle Straßenfahrzeuge eine höchstzulässige Breite von 2,50 m und eine Höhe von 4,00 m vorsieht. Zur Regelung der zulässigen Gesamtgewichte erschien mir ein Ausgleich der bestehenden europäischen Vorschriften sinnvoll.

Im Verlauf der mündlichen Diskussion dieser Frage nahm der Generalreferent dieser Frage, Ministerialrat *von Schenk*, im Anschluß an die divergierenden und vornehmlich negativen Äußerungen mehrerer Delegierter zusammenfassend Stellung gegen eine internationale Vereinheitlichung und schlug dem Kongreß einen diesbezüglichen Text zum Entschluß vor. Demgegenüber ergriff ich das Wort und begründete meine entschiedenen positive Stellungnahme folgendermaßen: »Schon heute sind mannigfaltig Straßen vorhanden, die einer transkontinentalen Regelung entsprechen; doch es ist nötig, einheitliche Normen festzustellen, die den internationalen Verkehr fördern. Jene nationalen Straßen, welche diesen Normen nicht entsprechen, können bei der Abzweigung entsprechend international gekennzeichnet werden. Die Vereinheitlichung in Europa ist zeitgemäß und dringend wegen der in vielen Ländern geplanten und eingeleiteten großen Straßenbauarbeiten.« Nach der englischen Übersetzung meiner Stellungnahme erhob sich der Hauptdelegierte der Vereinigten Staaten Amerikas und teilte mit, daß in dem Interstate-Verkehr eine Vereinheitlichung der Ausmaße und Gewichte bereits erfolgt sei und die Grundlage des Straßenbaus und Verkehrs bilde. In einer imposanten Rede unterstützte er meinen Vorschlag. Ein holländischer und auch ein deutscher Delegierter schlossen sich der positiven Stellungnahme an. Der Generalreferent *von Schenk* gestand, daß der positive Vorschlag auch ihm besser gefalle als sein früherer Text. Der Kongreß hat sich einmütig dem ungarischen Vorschlag angeschlossen und benannte eine Fachkommission zur Ausarbeitung der Vorschriften einer internationalen Vereinheitlichung der Abmessungen und Gewichte von Straßenfahrzeugen.

Das Pariser Generalsekretariat der Internationalen Straßenkongresse hat — dem Beschluß folgend — das unter der Leitung des französischen Ministerialdirektors *H. Dawvergue* stehende internationale Fachkomitee im Juni 1937 nach Paris einberufen. Neben mir, als Vertreter Ungarns, waren darin Verkehrsfachleute aus Belgien, Deutschland (*von Schenk*), Holland, Italien und den USA federführend. Während der zweiten Sitzung am 30. Juni 1939 wurde der folgende Vorschlag beschlossen: Zulässige Breite 2,50 m, Höhe 4,00 m, vorläufige Länge für Einzelfahrzeuge 10,00 m. Bei den zulässigen Gewichten begrenzte das Komitee seine Stellungnahme zunächst auf luftbereifte zwei- bzw. dreiachsige Einzelfahrzeuge, deren Höchstgewicht mit 14 t bzw. 18 t angegeben wurde. Für Sattelfahrzeuge und Lastzüge sollten in späteren Sitzungen Vorschläge vereinbart werden. Als technische Voraussetzungen wurden die folgenden Werte gegeben: das Gesamtgewicht darf 2 t pro Meter Fahrzeuglänge sowie zwischen den zwei Außenachsen 3 t pro laufenden Meter nicht überschreiten. Das Höchstgewicht beträgt pro Achse 8,5 t, pro Doppelachse 11 t (vgl. Tabelle 3)¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Maléter, E., Bericht: Die Vereinheitlichung der höchstzulässigen Abmessungen und Gewichte für den internationalen Kraftwagenverkehr, in: Ungarische Verkehrswissenschaftliche Zeitschrift 1940.

Tabelle 3:

Vorschläge zur internationalen Vereinheitlichung der höchstzulässigen Abmessungen und Gewichte im grenzüberschreitenden Kraftfahrzeugverkehr

| | EWG-Ministerrats- beschuß vom 3. 9. 1965 in Brüssel | Weltstraßenkongreß, Fachkomitee vom 30. 6. 1939 in Paris |
|--------------------------------------|---|---|
| <i>Abmessungen:</i> | | |
| Länge des Einzelfahrzeugs | 12,00 m | 10,00 m |
| Länge des Sattelfahrzeugs | 15,00 m | |
| Länge des Lastzugs | 18,00 m | |
| Breite | 2,50 m | 2,50 m |
| Höhe | 4,00 m | 4,00 m |
| <i>Gewichte:</i> | | |
| | <i>alternativ:</i> | |
| Einzelachslast | 10 t | 13 t |
| Doppelachslast | 16 t | 19 t |
| zweiachsige Einzelfahrzeug | 16 t | 19 t |
| Einzelfahrzeug mit mehr als 2 Achsen | 22 t | 26 t |
| Sattelfahrzeug | 38 t | 38 t |
| Lastzug | 38 t | 38 t |
| | | 8,5 t |
| | | 11,0 t |
| | | 14,0 t |
| | | 18,0 t |
| | | sollte später behandelt werden |

Der Vorschlag des Fachkomitees sollte den europäischen Regierungen vorgelegt werden, der in den nächsten Monaten entbrannte Zweite Weltkrieg hat die Weiterleitung jedoch verhindert.

Die im Jahre 1934 aufgeworfene Frage der europäischen Vereinheitlichung wurde durch den ständig anwachsenden grenzüberschreitenden Kraftwagenverkehr immer brennender. Die Verkehrsminister der 6 EWG-Staaten haben am 9. März 1965 eine diesbezügliche Vereinbarung beschlossen, die auch von weiteren 12 Staaten mit Interesse verfolgt wurde. Diese Vereinbarung ist in der Tabelle 3 dem Vorschlag des Fachkomitees aus dem Jahre 1939 gegenübergestellt.

V. Schlußbetrachtungen: Der Weg zu einer verkehrspolitischen Konzeption

Bei der Erläuterung meiner Auffassungen zu dem gewählten Problemkreis »Freie und gelenkte Verkehrspolitik« ist es m. E. notwendig, zu betonen, daß die starke Motorisierung, die in den USA und in der Bundesrepublik schon relativ früh einsetzte, als ein bedeutender Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstandes eines Landes anzusehen ist. Mit der motorischen Kraft vervielfacht die Bevölkerung ihre natürlichen Lebenskräfte zur Erlangung des Wohlstandes und zur Erschließung neuer Arbeits- und Erholungsgebiete. Diese Anstrengungen wiederum beeinflussen die gesamte Volkswirtschaft und führen zu einem Anstieg des allgemeinen Wohlstandes.

Schon im Jahre 1927 wurde für die USA das in die Eisenbahnen (Infrastruktur, Fahrzeuge) investierte Kapital auf 24 Mrd. \$ und das in den Straßenbau und die Kraftfahrzeuge (ohne Werkstätten, Garagen, Tankstellen) investierte Kapital auf 29 Mrd. \$ ge-

schätzt¹⁷⁾. Seitdem vergrößerte sich der Anteil der Straßenbauinvestitionen ständig. In der Bundesrepublik ist mit dem Ausbauplan der Bundesfernstraßen bis 1985 eine ähnliche Verschiebung der Investitionen zu erwarten. Das verkehrspolitische Argument, das in die Eisenbahnen investierte Nationalvermögen gegenüber dem Straßenverkehr zu schützen, kann somit als teilweise entkräftet angesehen werden.

Die mit der Wirtschaftspolitik eng verbundene Verkehrspolitik hat die Aufgabe, die Entwicklung neuer Verkehrsmittel derart zu fördern, daß die planmäßige Verkehrsteilung mit den unersetzbaren Verkehrsmitteln in gesundem Wettbewerb erreicht wird¹⁸⁾. Diese Zielsetzung wird bekräftigt durch die Äußerung von *H. St. Seidenfus*: »Ohne Gouvernator fährt kein Schiff, ohne Dirigent spielt kein Orchester und ohne lenkende Einwirkungen der Administration funktioniert kein Staatswesen. Die Frage ist im Grunde daher nicht: Lenken oder Nichtlenken? Sondern: Richtig lenken!«¹⁹⁾.

Die gelenkte Verkehrspolitik ist von jeher von mir vertreten worden; das ist als Leitmotiv auch dieser meiner »Synopsis« erkennbar.

Daß die Wirtschafts- und Verkehrspolitik der Planung bedarf, ist heutzutage wohl keine Frage mehr. Mit Bewunderung verfolgten unsere einheimischen Kreise den einzigartigen Generalverkehrsplan des Landes Nordrhein-Westfalen, der wohl verkehrslenkend die zukünftige Verkehrspolitik des regionalen Ministeriums unterstützen wird.

Die langfristige perspektivische Verkehrsplanung mit den dazu notwendigen wirtschafts- und verkehrspolitischen Zielvorstellungen und den hierauf anwendbaren Mitteln wird als verkehrspolitische Konzeption verstanden und formuliert²⁰⁾.

Nach dem Zweiten Weltkrieg sind Schritte in Richtung einer langfristigen verkehrspolitischen Konzeption unternommen worden: In Frankreich das Rahmengesetz zur Koordination der Verkehrsmittel (1945), in Schweden das Gesetz zum freien Wettbewerb bei gleichen Startbedingungen der Verkehrspartner (1963), in England der neue »Transport Act« (1969) mit dem Freightliner-System und der National Freight Corporation, in der Bundesrepublik Deutschland das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972 (1967)²¹⁾, der Beschluß des Schweizerischen Bundesrates zur dringenden Ausarbeitung einer verkehrspolitischen Konzeption 1968/71²²⁾, als Vorarbeiten zu einer verkehrspolitischen Konzeption die Wegekostenrechnungen der Schweiz und der Bundesrepublik²³⁾.

Meines Wissens ist die erste vollkommene verkehrspolitische Konzeption dieser Periode in Ungarn zustande gekommen. Sie wurde vom Parlament im Oktober 1968 verabschiedet und ist seitdem in Realisierung begriffen. In diesem umfassenden Werk des ungarischen Verkehrsministers *Prof. Dr. G. Csanádi*, das der Ermöglichung eines gesunden

17) *USA* (Hrsg.), National Automobile Chamber of Commerce 1928, o. O. und o. J.

18) *O. Verf.*, Die Entwicklung des Containerverkehrs und das INT, a.a.O.

19) *Seidenfus, H. St.*, Auf dem Wege zur Liberalisierung des Verkehrs, in: Internationales Verkehrswesen, 22. Jg. (1970), S. 210 ff.

20) *Kádas, K.*, A közlekedés távlati tervezésének gazdaságmatematikai problémái (= Die wirtschaftsmathematischen Probleme der langfristigen perspektivischen Verkehrsplanung), in: Verkehrswissenschaftliche Zeitschrift Budapest, Nr. 10 (1969), S. 448 ff.

21) *Leber, G.*, Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung. Eine Zwischenbilanz, in: Internationales Verkehrswesen, 22. Jg. (1970), S. 207 ff.

22) *Maléter, E.*, Bedeutende Ereignisse und Motive der Verkehrspolitik im Zeitraum 1921–70 mit besonderem Blick auf die ungarischen Verhältnisse 1970, a.a.O.

23) *Maléter, E.*, Bedeutende Ereignisse und Motive der Verkehrspolitik im Zeitraum 1921–70 mit besonderem Blick auf die ungarischen Verhältnisse 1970, a.a.O.

Wettbewerbs dient²⁴⁾, sind die Aufgaben und die Art der Verkehrsteilung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern planmäßig für 12 Jahre vorgeschrieben.

Summary

The author describes the development of transportation policies during the period 1925 to 1937 in Germany, the Netherlands, Belgium, France, Italy and Austria. Particular stress is laid upon Hungarian transportation policies in the years 1930 to 1939. The different principles of organization of the transportation systems and their realization are compared to each other. Support is given to the opinion, that the field of transportation should be subject to overall planning, the value of which being rated much higher than that of decentralized short term marketing decisions.

Résumé

L'auteur décrit les développements de la politique des transports dans la période de 1925 jusqu'à 1937 en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique, en France, en Italie et en Autriche. Il rend un hommage particulier à la politique des transports hongroise des années 1930 à 1939. Les différents principes d'organisation dans le secteur des transports et communications sont comparés les uns aux autres. Surtout il est du même avis que le domaine des transports nécessite une planification globale que l'on préfère à des décisions du marché orientées à court terme et décentralisées.

24) *Maléter, E.*, Bedeutende Ereignisse und Motive der Verkehrspolitik im Zeitraum 1921–70 mit besonderem Blick auf die ungarischen Verhältnisse 1970, a.a.O.

v.st.c

Möglichkeiten und Grenzen einer deutschen Seehafenpolitik

VON DIPL.-VOLKSW. DIRK ENGLER, KÖLN

1. Ökonomisch-theoretische Grundlagen der Seehafenpolitik

1.1. Mikroökonomische Grundlagen der Seehafenpolitik

Die wirtschaftliche Bedeutung eines Seehafens kann grundsätzlich unter mikro- wie auch unter makroökonomischem Aspekt untersucht werden.

Bei mikroökonomischer Betrachtungsweise wird – aufbauend auf einer Analyse der Input- und Outputstrukturen – die Wertschöpfungsrate der Seehafenwirtschaft als aussagefähigster Vergleichsmaßstab hervorgehoben. Die Schlußfolgerung derartiger, mikroökonomisch orientierter Produktivitätsanalysen liegt in einer zielbewußten Förderung des Stückgutumschlags, dessen tonnenbezogene Wertschöpfungsrate die des Massengutumschlags bei weitem übertrifft. Überschlagsmäßig wird das Verhältnis der Wertschöpfung, die beim Umschlag von einer Tonne Rohöl, Schüttgut und Stückgut zu erzielen ist, mit 1 : 4 : 12 angegeben¹⁾.

Die angegebenen Verhältniszahlen geben zu erkennen, daß die Güterstruktur des Umschlagvolumens, nicht aber das absolute Niveau des Güterumschlags für die wirtschaftliche Beurteilung einer Hafenwirtschaft von Bedeutung ist. Aus der Sicht der Hafenwirtschaft läßt sich daher keineswegs das Ziel einer Maximierung der Umschlagleistungen vertreten. Konkurrieren bei insgesamt knappem Angebot an Produktionsfaktoren, Massen- und Stückgüter um die Aufteilung der Hafenbecken, Lagerflächen sowie um den Ausbau der Verkehrsverbindungen mit dem Hinterland, ist bei Anlegung mikroökonomischer Maßstäbe der schwerpunktmäßigen Förderung des Stückgutumschlags der Vorzug zu geben vor einer die Umschlagzahlen maximierenden Investitionspolitik im Massengutsektor²⁾. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß – bedingt durch eine zunehmende technisch-ökonomische Umwandlung der Stückgutverkehre in, transportmäßig gesehen, Massengutverkehre – die Wertschöpfungsmöglichkeiten der Hafenwirtschaften zukünftig beengter sein werden als dies heute noch der Fall ist³⁾.

¹⁾ Vgl. Spilker, H., Der Hamburger Hafen und die Wirtschaftsregion Hamburg/Hinterland, in: *Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V. (DVWG)* (Hrsg.), Fünf Nordseehäfen. Exkursionsberichte (= Schriftenreihe der DVWG, Reihe B: Seminar, Bd. B 4), Köln 1969, S. 235.
Ein Vergleich des mit Hilfe eines Effizienzquotienten (von den Reedereien in den einzelnen Häfen erzielte Durchschnittsfrachten je Frachtonne) gewichteten Stückgutumschlags der wichtigsten nordwesteuropäischen Nordseehäfen kommt zu folgendem Ergebnis:

| Umschlag 1969 | in Mio. t | gewichtet | (Quotient) |
|---------------|-----------|-----------|------------|
| Rotterdam | 27,9 | 39,04 | (1,4) |
| Antwerpen | 20,6 | 20,6 | (1) |
| Hamburg | 13,2 | 38,75 | (2,9) |
| Bremen | 11,1 | 27,75 | (2,5) |
| Amsterdam | 4,2 | 11,34 | (ca. 2,7) |

Quelle: Jahrbuch des Schiffahrtswesens, 9. Folge, Darmstadt 1970, S. 41.

²⁾ Spreen, E., Funktionswandel von Hafenstädten – dargestellt am Beispiel Hamburg, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 39. Jg. (1968), S. 21.

³⁾ Der Übergang von arbeitsintensiven zu kapitalintensiven Umschlagverfahren erhöht den Zwang zur Auslastung der Kapazitäten und trägt insgesamt zu einer Intensivierung der externen Wettbewerbsbe-

1.2. Makroökonomische Grundlagen der Seehafenpolitik

So begründet eine mikroökonomische Betrachtungsweise aus der Sicht der Hafenwirtschaft auch ist, so wenig vermag sie jedoch die wirtschaftliche Bedeutung eines Seehafens für die Hafenregion und darüber hinaus das weitere Hinterland zum Ausdruck zu bringen. Seehäfen beeinflussen als Standort- und Wirtschaftsfaktor die industrielle Produktion (insbesondere der massengutverarbeitenden Unternehmen) des Hinterlandes und sind zumindest indirekt an der hier entstehenden Wertschöpfung beteiligt⁴⁾. Wurde im vorhergehenden Abschnitt die Arbeitsteilung innerhalb der Hafenwirtschaft aufgrund mikroökonomischer Produktivitätskriterien untersucht, sind im folgenden die Beziehungen zwischen Hafen und Hinterland auf makroökonomischer Ebene zu betrachten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei die Forderung, daß der Einsatz von produktiven Faktoren an den Stellen des dringlichsten Bedarfs erfolgen muß, wo gesamtwirtschaftlich gesehen, der größte Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (Netto-sozialprodukt zu Faktorkosten) erzielt werden kann. Mit der Erweiterung des Untersuchungsobjektes stellt sich somit die Frage nach der optimalen Allokation der in der Hafenregion und darüber hinaus in der Volkswirtschaft vorhandenen Ressourcen.

Ansätze zur Lösung gesamtwirtschaftlicher Allokationsprobleme lassen sich in der paretianischen Wohlfahrtsökonomik finden, die Effizienzeffekte in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellt. Die mangelnde Operationalität der statischen wohlfahrtsökonomischen Modelltheorie, die auf der Übereinstimmung von privaten und sozialen Grenzkosten basiert, läßt deren Aussagekraft für die Praxis allerdings gering erscheinen. Zunehmende Bedeutung erlangte das in jüngerer Zeit in den USA entwickelte Instrument der *Cost-Benefit-Analyse*, mit dem im Wege eines Partial-Ansatzes versucht wird, den volkswirtschaftlichen Nettonutzen alternativer und konkurrierender öffentlicher Investitionsvorhaben zu erfassen. Die Problematik dieses Instrumentes, das einen Vergleich aller relevanten (öffentlichen und privaten) Erträge und Kosten – unabhängig davon, an welcher Stelle sie anfallen – ermöglichen soll, liegt in der Schwierigkeit der Quantifizierung des Gegenwartswertes monetär nicht direkt erfassbarer Rechnungskomponenten der ökonomischen Zielfunktion⁵⁾. Trotz gewisser Einschränkungen, die aus diesem Grunde zu machen sind, kann die Cost-Benefit-Analyse heute als der wirkungsvollste Ansatz zur Erstellung rationaler Entscheidungshilfen im Bereich der öffentlichen Investitionstätigkeit bezeichnet werden. Dies gilt insbesondere auch für Effizienzanalysen, die

ziehungen der Hafenwirtschaften bei. Es kommt hinzu, daß im Zuge des Struktur- und Funktionswandels der Hafenwirtschaften traditionelle Dienstleistungsbereiche ins Hinterland abwandern, deren Verlust für die Hafenwirtschaft durch die Schaffung neuer Dienstleistungsbereiche nur unvollkommen ausgeglichen werden kann.

⁴⁾ »Investments in ports create possibilities for further and intensified development of traffic and through this, indirectly create favourable circumstances for industrial developments in the port area or any other port of the hinterland of the port.« *Klaasen, L. H. und Vanhove, N.*, Macro-Economic Evaluation of Port-Investments, in: *Regul, R.* (Hrsg.), *The Future of European Ports*, College of Europe, Bruges 1971, S. 546. Zu den gesamtwirtschaftlichen Funktionen von Seehäfen vgl. auch: *Heeckel, H.*, Die ökonomischen Funktionen und die Fazilitäten der Seehäfen in gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: *Sanmann, H.* (Hrsg.), *Handbuch der Europäischen Seehäfen*, Bd. I: Grundfragen der Seeverkehrswirtschaft, Hamburg 1967, S. 247 ff.; *Omtvedt, P. C.*, Report on the Profitability of Port Investments, Oslo 1963, S. 69.

⁵⁾ Die Aussagefähigkeit von Cost-Benefit-Analysen, aber auch die Risiken möglicher Fehlinterpretationen, die mit der Vorgabe nicht operationaler Zielfunktionen verbunden sind, die keine eindeutigen Kriterien für die Auswahl und Bewertung der Rechnungskomponenten beinhalten, wurden in dieser Zeitschrift bereits ausführlich behandelt. Vgl. *Abeyle, G.*, Cost-Benefit-Analysen und Verkehrsinfrastrukturplanung, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 42. Jg. (1971), Heft 1/2, S. 145 ff., wo auch weitere Literatur zur Cost-Benefit-Analyse angegeben wird.

eine Prioritätenskala zwischen öffentlichen Investitionen zur Förderung einzelner Seehafenwirtschaften und alternativen Projekten im gesamten Hinterland festlegen sollen⁶⁾). Besteht die Zielsetzung der öffentlichen Investitionstätigkeit in der Schaffung der langfristigen Voraussetzungen für die Realisierung eines höchstmöglichen Wirtschaftswachstums, bestimmt die Optimierung der Faktorallokation als zentrales Kriterium die Auswahl und Bewertung der Rechenkomponenten⁷⁾.

Die Frage nach dem Effizienzergebnis stellt sich nicht nur im Zusammenhang mit der Ausübung staatlicher Investitionsaktivitäten. Einwirkungen auf die räumliche Kombination der Produktionsfaktoren sind ebenso von nicht investitionsbezogenen Maßnahmen der staatlichen Wirtschafts- und Verkehrspolitik zu erwarten. Für die Zwecke dieser Studie erscheint es daher bedeutsam, daß die methodische Fragestellung der Cost-Benefit-Analyse prinzipiell nicht nur zur Ermittlung der ökonomischen Effizienz alternativer und konkurrierender, öffentlicher Investitionsvorhaben, sondern ebenso zur gesamtwirtschaftlichen Abwägung beispielsweise tarif- oder steuerpolitischer Entscheidungen der Seehafenpolitik geeignet ist. Die Tatsache, daß wirksame Maßnahmen einer deutschen Seehafenpolitik in einzelnen Hinterlandregionen erhebliche Umstellungen des Produktions- und Absatzprozesses zur Folge haben könnten, die nicht ohne Einfluß auf die Standortqualitäten dieser Regionen bleiben würden, läßt eine Übertragung makroökonomischer Effizienzanalysen auf den Bereich der staatlichen »Nicht-Baupolitik« dringend geboten erscheinen.

Es soll nicht verkannt werden, daß eine derartige Ausweitung der Analysetätigkeit, die neben den primären Effekten gesetzgeberischer Aktivitäten möglichst auch deren indirekte Effekte erkennen lassen sollte, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Andererseits ist festzustellen, daß lediglich eine an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierte Wirtschafts- und Verkehrspolitik eine rationale Basis für seehafenpolitische Entscheidungen darstellen kann. Autonome Maßnahmen der Seehafenpolitik, die ihre Rechtfertigung ausschließlich in der unterschiedlichen Entwicklung des globalen Mengenumschlags ausländischer und deutscher Seehäfen finden, können keineswegs als Beitrag zur optimalen Allokation der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte angesehen werden.

Mikro- und makroökonomische Effizienzkriterien erfordern keine Maximierung der Hafenumschlagleistungen⁸⁾, wohl aber rationale Entscheidungen, die eine optimale Wertschöpfungsrate der Hafenwirtschaft bzw. ein größtmögliches Wachstum des Volkseinkommens (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) als Summe der interdependenten regionalen Wertschöpfungsprozesse sicherstellen.

Unstrittig ist, daß neben ökonomischen Kriterien, politisch motivierte Entscheidungskriterien die Priorität von Investitionsprojekten und die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen beeinflussen. Politische Argumente (Einkommensdistribution, Unabhängigkeit der nationalen Rohstoffzufuhr etc.) haben so z. B. den Ausbau *Wilhelmshavens* zum deutschen Ölhafen begünstigt und werden heute im Zusammenhang mit der Diskussion eines deutschen Tiefseewasserhafens vorgetragen⁹⁾. Unstrittig ist aber auch, daß Abwei-

chungen vom allokativen Faktoreinsatzoptimum, die nicht durch die implizite Berücksichtigung von intertemporalen und interregionalen Strukturwandlungen gerechtfertigt werden, stets mit gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverlusten erkauft werden müssen.

2. Die empirisch-statistischen Grundlagen der Seehafenpolitik

Die prognostizierende Erforschung der zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der nationalen Seehäfen ist ebenso wie die retrospektive Analyse von Fehlentwicklungen als Bezugsgrundlage für seehafenpolitische Entscheidungen von großer Bedeutung. Die Tatsache, daß die statistische Basis seehafenpolitischer Grundlagenforschung bei mangelnder intertemporaler und interregionaler Vergleichbarkeit in- und ausländischer Hafenstatistiken sowie fehlender Transparenz der hafenbezogenen Hinterlandverkehrsströme äußerst klein ist, muß in diesem Zusammenhang als wesentliche Erschwerung seehafenpolitischer Bemühungen angesehen werden.

Die deutschen Seehäfen konkurrieren aufgrund ihrer geographischen Lage mit zahlreichen west-, ost- und südeuropäischen Hafenplätzen um das seewärtige Verkehrsaufkommen des mitteleuropäischen Hinterlandes.

Im Mittelpunkt der Konkurrenzbeziehungen zu ausländischen Häfen steht dabei zweifellos das Verhältnis der deutschen Nordseehäfen zu den Rhein-Schelde-Häfen. Der Substitutionswettbewerb innerhalb der Antwerpen-Hamburg-Range erstreckt sich auf die Palette des gesamten Güterumschlagvolumens und unterscheidet sich damit deutlich von den in der Regel nur partiellen Konkurrenzbeziehungen der deutschen Nordseehäfen zu anderen ausländischen Häfen und Hafengruppen.

Die folgenden statistischen Untersuchungen versuchen einen Überblick über die Entwicklung der Nordhäfen (Hamburg, Bremen, Bremerhaven, Emden und Wilhelmshaven) und der Westhäfen (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen) im Zeitraum 1955 bis 1968 zu vermitteln¹⁰⁾.

Ein nach Abstimmung der Nomenklaturen der deutschen, niederländischen und belgischen Seehafenstatistiken durchgeführter, in der nebenstehenden Tabelle zusammengefaßter Wachstumsvergleich der 10 wichtigsten Gütergruppen läßt die prozentualen Verkehrsanteile der Nord- und Westhäfen am gesamten Verkehrszuwachs der konkurrierenden Hafengruppen (Summe: Nord- und Westhäfen) erkennen. Die in Klammern beigefügten Angaben stellen die fiktive prozentuale Aufteilung des Verkehrszuwachses dar, die bei einem gleichmäßigen Wachstum des Gütergruppenumschlags in den Nord- und Westhäfen hätte realisiert werden müssen.

Wie zu ersehen ist, mußten die Nordhäfen im Zeitraum 1955–68 im Umschlag von Erzen, Getreide, Düngemitteln, Futtermitteln und chemischen Erzeugnissen zum Teil recht erhebliche Funktionsverluste hinnehmen, denen als Aktivposten (abgesehen vom

⁶⁾ Vgl. *Klaasen, L. H. und Vanhove, N.*, a.a.O., S. 547 ff.

⁷⁾ Vgl. *Aberle, G.*, a.a.O., S. 149/150.

⁸⁾ Vgl. *Spreen, E.*, a.a.O., S. 21.

⁹⁾ Nach *Hulsman* ist dem Bereich der politischen Motivation beim Ausbau der Hafenskapazitäten eine maßgebliche, wenn nicht sogar entscheidende Bedeutung beizumessen. Vgl. *Hulsman, K.*, Probleme des Wachstums der Seeschiffsgrößen (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 44), Göttingen 1966, S. 109.

¹⁰⁾ Aus arbeitstechnischen Gründen war es lediglich möglich, die Eckwerte, nicht aber die Zwischenwerte des Zeitraumes 1955–68 zu analysieren. Eine Ausdehnung des Untersuchungszeitraumes auf das Jahr 1950 wurde wegen der mangelnden Vergleichbarkeit der Ausgangspositionen der Häfen nicht für zweckmäßig gehalten. Eine Verwendung neueren Zahlenmaterials war aufgrund des zeitlichen Veröffentlichungsrückstandes der einschlägigen Statistiken nicht möglich. Auf die allgemeine Problematik, die mit der Festsetzung von Untersuchungszeiträumen verbunden ist, sei an dieser Stelle – ohne auf weitere Einzelheiten einzugehen – nachdrücklich hingewiesen.

Tabelle:

% Anteil der einzelnen Nordseehäfen an der absoluten Zuwachsrate des Gesamtumschlagvolumens aller Nord- und Westhäfen in den Jahren 1955-68 (Angaben in Klammern entsprechen gleichmäßigen Wachstumsraten der Häfen)

| lfd. Nr. | Häfen Güteraggregate | Hamburg | | | brem. Häfen | | | Emden | | | Nordhäfen | | |
|----------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|-----------|-------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| | | E | V | G | E | V | G | E | V | G | E | V | G |
| 1) | Mineralöl ¹⁾ | 9 (18) | (8) (14) | 9 (17) | 1 (3) | — (3) | 1 (3) | 3 (—) | 4 (1) | 3 (—) | 33 (21) | 12 (18) | 30 (20) |
| | | 14 (18) | | 13 (17) | 1 (3) | | 1 (3) | 4 (—) | | 4 (—) | 20 (21) | | 18 (20) |
| 2) | Erz | 1 (4) | 1 (52) | 1 (4) | 6 (7) | 6 (1) | 6 (7) | 5 (26) | 2 (—) | 5 (26) | 12 (37) | 8 (53) | 12 (37) |
| 3) | Kohle | -24 (-24) | -2 (-3) | -14 (-14) | -4 (-7) | -3 (-7) | -3 (-7) | 2 (-1) | -5 (-13) | -1 (-6) | -26 (-32) | -10 (-23) | -19 (-27) |
| 4) | Getreide | 3 (19) | -16 (50) | -4 (22) | -12 (-11) | -1 (6) | -8 (10) | -9 (6) | — (1) | -6 (5) | -18 (35) | -17 (57) | -18 (37) |
| 5) | Düngemittel | 8 (3) | 1 (20) | 6 (17) | — (2) | 20 (15) | 7 (13) | — (—) | — (—) | — (—) | 7 (5) | 22 (36) | 12 (30) |
| 6) | Futtermittel | 18 (30) | 48 (59) | 20 (39) | 15 (7) | -5 (9) | 14 (8) | — (—) | — (—) | — (—) | 33 (38) | 43 (68) | 34 (46) |
| 7) | Nahrungsmittel, pflanzl. u. tierische Öle u. Fette | 26 (35) | 20 (16) | 25 (29) | 9 (6) | 6 (5) | 8 (6) | 1 (1) | — (—) | -1 (1) | 34 (41) | 27 (21) | 32 (36) |
| 8) | Chemische Erzeugnisse, Zellstoff u. Altpapier, künstl. u. synth. Textilfasern | 3 (20) | 5 (22) | 4 (21) | 6 (18) | 8 (8) | 7 (13) | 1 (—) | — (—) | — (—) | 10 (38) | 13 (30) | 11 (34) |
| 9) | Eisen, Stahl, NE-Metalle u. Halbzeug | 21 (18) | 14 (6) | 15 (9) | 8 (9) | 12 (13) | 11 (12) | 7 (—) | 2 (—) | 3 (—) | 37 (27) | 28 (19) | 29 (21) |
| 10) | Metallwaren, Maschinen, Fahrzeuge, elektrische Erzeugnisse | 20 (8) | 15 (35) | 16 (30) | 15 (7) | 34 (15) | 30 (14) | 3 (—) | 18 (—) | 14 (—) | 38 (15) | 67 (50) | 60 (43) |
| 11) | sonstige Güter | 23 (16) | -58 (-23) | 16 (19) | 22 (17) | -28 (-16) | 22 (16) | -3 (2) | 6 (-1) | -2 (2) | 42 (35) | -79 (-39) | 35 (37) |
| 12) | insgesamt ¹⁾ | 8 (17) | 9 (15) | 8 (16) | 3 (7) | 8 (10) | 4 (8) | 3 (6) | 3 (5) | 3 (5) | 27 (30) | 19 (29) | 26 (30) |
| | | 10 (17) | | 10 (16) | 4 (7) | | 5 (8) | 4 (6) | | 3 (5) | 18 (30) | | 18 (30) |

| Amsterdam | | | Rotterdam | | | Antwerpen | | | Westhäfen | | | Summe: Nord- und Westhäfen | | |
|-----------|-------------|------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------|--------------------|--------------------|
| E | V | G | E | V | G | E | V | G | E | V | G | E = 100% Mio. t | V = 100% Mio. t | G = 100% Mio. t |
| 1 (2) | 3 (1) | 2 (1) | 49 (59) | 65 (77) | 50 (62) | 17 (19) | 19 (5) | 18 (16) | 67 (79) | 88 (83) | 70 (80) | 101,7 | 12,9 | 114,6 |
| 2 (2) | | 2 (1) | 51 (59) | | 53 (62) | 28 (19) | | 26 (16) | 80 (79) | 82 (80) | 64,5 | | | |
| 11 (3) | 27 (11) | 11 (3) | 47 (40) | 62 (19) | 48 (40) | 30 (20) | 2 (18) | 29 (20) | 88 (63) | 92 (47) | 88 (63) | 33,2 | 0,8 | 34,0 |
| 5 (-7) | -7 (-4) | ±0 (-5) | -78 (-53) | -47 (-55) | -64 (-54) | -1 (-9) | -36 (-19) | -17 (-13) | -74 (-68) | -90 (-77) | -81 (-73) | -8,1 | -6,6 | -14,7 |
| 78 (3) | 62 (2) | 72 (3) | 44 (39) | 49 (16) | 46 (36) | -4 (23) | 6 (25) | — (24) | 118 (65) | 117 (43) | 118 (63) | 3,2 | 2,0 | 5,2 |
| 1 (8) | -2 (4) | — (5) | 66 (63) | 55 (97) | 62 (32) | 26 (23) | 26 (36) | 26 (33) | 93 (95) | 78 (136) | 88 (70) | 3,4 | 1,7 | 5,1 |
| 1 (8) | 6 (9) | 2 (8) | 52 (37) | 40 (18) | 52 (31) | 13 (17) | 11 (5) | 13 (14) | 67 (62) | 57 (32) | 66 (54) | 5,2 | 0,4 | 5,6 |
| 9 (9) | 3 (20) | 8 (12) | 50 (37) | 44 (43) | 49 (39) | 6 (13) | 26 (16) | 12 (14) | 66 (59) | 73 (79) | 68 (65) | 5,6 | 2,0 | 7,6 |
| 1 (11) | 3 (13) | 2 (12) | 65 (32) | 56 (27) | 60 (29) | 24 (19) | 28 (30) | 27 (25) | 90 (62) | 87 (70) | 89 (66) | 4,5 | 5,0 | 9,5 |
| -3 (6) | -2 (4) | -2 (4) | 39 (37) | 16 (9) | 19 (15) | 28 (31) | 58 (68) | 54 (60) | 63 (73) | 72 (81) | 71 (79) | 1,3 | 7,4 | 8,7 |
| 5 (15) | — (8) | 1 (9) | 39 (25) | 25 (9) | 28 (12) | 18 (45) | 9 (33) | 11 (35) | 62 (85) | 33 (50) | 40 (57) | 0,6 | 2,0 | 2,6 |
| 1 (11) | -36 (-7) | -6 (10) | 47 (37) | -34 (-22) | 50 (30) | 10 (18) | 49 (-32) | 21 (24) | 58 (65) | -21 (-61) | 65 (63) | 5,0 | -0,8 | 4,2 |
| 6 (5) | 4 (5) | 5 (5) | 48 (47) | 48 (38) | 48 (44) | 20 (18) | 28 (28) | 21 (21) | 73 (70) | 81 (71) | 74 (70) | 155,4 | 26,8 | 182,2 |
| 7 (5) | | 7 (5) | 48 (47) | | 48 (44) | 26 (18) | | 27 (21) | 82 (70) | 82 (70) | 118,2 | | | |

E = Empfang, V = Versand, G = Gesamtumschlag (auf- oder abgerundete Werte).

¹⁾ Zeile a mit und Zeile b ohne Berücksichtigung des in Wilhelmshaven und Rotterdam via Pipeline umgeschlagenen Mineralölverkehrs (Die angegebenen Werte enthalten keinen Bunkerverkehr).

Mineralölverkehr in Zeile 1 a der Tabelle) lediglich bei höherwertigen Fertigerzeugnissen gewisse Verkehrsgewinne gegenüberzustellen sind.

Eine regionale Analyse der Wachstumsdifferenzen¹¹⁾ der Häfen im landseitigen Zu- und Ablaufverkehr ergibt folgende Tatbestände:

1. Das unterdurchschnittliche Wachstum des seewärtigen Versands der einzelnen Nordhäfen ist – aufgrund der gegebenen Hinterlandstrukturen – in maßgeblicher Weise durch Konkurrenzverluste in den westlichen Verkehrsbezirken der BRD (Vkbz: 21, 23–47, 55, 56, 67 der deutschen Güterverkehrsstatistik) verursacht worden. Ein durchschnittliches Wachstumsergebnis wäre insbesondere in *Bremen/Bremerhaven* und *Emden* (wenn man einmal von der unrealistischen Alternative einer überdimensionalen Steigerung des Zulaufverkehrs aus anderen Hinterlandregionen absieht) nur bei Erhaltung der Marktanteile in den vom Verkehrsaufkommen her besonders attraktiven westdeutschen Verkehrsbezirken (Rheinregion) denkbar gewesen.
2. Im seewärtigen Empfang ist das unterdurchschnittliche Wachstum des *Hamburger* Hafenumschlags zu mehr als 80% und das der *bremischen* Häfen zu rd. 50% auf die im Verhältnis zur Durchschnittsentwicklung aller Nord- und Westhäfen vergleichsweise geringe Steigerung des Importbedarfs der umliegenden Hafenregion zurückzuführen. Wachstumsverluste in der Rheinregion haben in *Hamburg* in nur geringem Maße, in *Emden* dagegen ausschließlich und in *Bremen/Bremerhaven* mit rd. 25% zur unterdurchschnittlichen Entwicklung des seewärtigen Empfangs beigetragen.

Eine verkehrsträgerbezogene Analyse des Zu- und Ablaufverkehrs der Nordhäfen (ohne Locomoverkehr und Güternahverkehr) läßt erkennen, daß – im Vergleich zur Durchschnittsentwicklung aller Nord- und Westhäfen – in *Hamburg* insbesondere das unterdurchschnittliche Wachstum des Eisenbahnverkehrs, in den *bremischen* Häfen vorrangig Wachstumsrückstände im Binnenschiff- und Güterkraftverkehr und in *Emden* ein absoluter Rückgang des Binnenschiffsverkehrs auf ein unterdurchschnittliches Gesamtergebnis des Hafenumschlags hingewirkt haben.

Weitergehende Detailanalysen haben zum Ergebnis, daß die unterdurchschnittliche Entwicklung des Zu- und Ablaufverkehrs der Nordhäfen (ohne Loco- und Güternahverkehr) mit dem Hinterland nur zu einem geringen Teil auf negative Güter- und Hinterlandstruktureffekte¹²⁾, zum größeren Teil dagegen auf Datenänderungen im Wettbewerbsverhältnis der Nord- und Westhäfen zurückzuführen ist.

Zu denken ist hierbei an die fortlaufende Attraktivitätssteigerung der Westhäfen, und hier insbesondere *Rotterdam*, im Massengutverkehr (antizipative Realisierung der technischen Voraussetzungen für die Schaffung einer integrierten Transportkette zwischen Superbulkcarriern im Vorland- und Schubschiffeinheiten im Hinterlandverkehr). Anzuführen sind – um stichwortartig einige weitere Wettbewerbsdeterminanten aufzuzeigen – die die Expansion des Hinterlandverkehrs der Westhäfen begünstigenden Einsatzdaten des Güterkraftverkehrs, ein zumindest partiell geändertes Marktverhalten der Eisen-

¹¹⁾ Zugrundegelegt werden die in Zeile 12 b der Tabelle ausgewiesenen Wachstumsdifferenzen. Die Differenzen zwischen Zeile 12 a und 12 b, die sich, wie bereits angegeben, aus dem quantitativen Einfluß des Pipelineverkehrs von Rotterdam und Wilhelmshaven mit dem Rhein-Ruhrgebiet erklären, sollen hier nicht weiter erläutert werden.

¹²⁾ Unter einem negativen Güter- bzw. Hinterlandstruktureffekt ist die negative Wachstumsbeeinflussung des Hafenumschlags zu verstehen, die sich bei einem überwiegenden Anteil von unterdurchschnittlich expandierenden Gütergruppen am Güterbukett des Hafens bzw. bei einem Übergewicht wachstumsschwacher Hinterlandregionen am gesamten Hinterlandverkehr des Hafens ermitteln läßt.

bahnen (Erzverkehr!) sowie nicht zuletzt auch eine den Erfordernissen des internen und externen Preis- und Qualitätswettbewerbs vergleichsweise besser angepaßte Organisationsstruktur der westlichen Seehafenverkehrswirtschaften.

3. Maßnahmen – Wirkungsbeziehungen einer deutschen Seehafenpolitik

Nach *Sanmann* umfaßt die staatliche Seehafenpolitik die »Gesamtheit aller Handlungen der öffentlichen Hand, die mit dem Ziel ergriffen werden, auf den Seehafenverkehr einzuwirken«¹³⁾. Die Zielvorstellung der Seehafenpolitik kann dabei ordnungs- oder strukturpolitischer Natur sein¹⁴⁾.

Die folgenden Ausführungen, die den gesamtwirtschaftlichen Spielraum einer deutschen Seehafenpolitik¹⁵⁾ zu umschreiben versuchen, tragen der Bedeutung Rechnung, die insbesondere den Instrumentalen der staatlichen Infrastruktur-, Tarif- und Steuerpolitik zuzumessen ist. Mit der erforderlichen Beschränkung auf einige wesentliche Aktionsparameter wird zugleich auf die Notwendigkeit weiterer, umfassender Untersuchungen hingewiesen.

3.1. Beeinflussung der Transportkosten im Vor- und Hinterlandverkehr der Häfen

Bei insgesamt fortschreitender Homogenisierung der Güterströme und gleichzeitig wachsender Transparenz des Dienstleistungsangebotes der Hafenwirtschaften bilden die Transportkosten einen der wichtigsten Ansatzpunkte der Seehafenpolitik. Die Möglichkeiten einer Beeinflussung der Transportkosten durch entsprechende Maßnahmen einer deutschen Seehafenpolitik umschließen bei den Nordhäfen den überwiegenden Teil des gesamten Vor- und Hinterlandverkehrs, während sie sich bei den Westhäfen auf deren Transitverkehr mit dem deutschen Hinterland beschränken. Bei bestehenden Interdependenzen zwischen Transfer-, Handels- und Industriefunktion¹⁶⁾ betreffen seehafenpolitische Eingriffe die Gesamtheit der Hafenaktivitäten. Aus methodischen Gründen erscheint allerdings eine isolierte Betrachtungsweise der Hafenfunktionen empfehlenswert zu sein.

3.1.1. Maßnahmen, die den Hinterlandverkehr der Westhäfen mit der BRD verteuern

Potentielle Maßnahmen der deutschen Verkehrspolitik, die den Zu- und Ablaufverkehr bzw. den gesamten Hinterlandverkehr der Westhäfen mit dem Bundesgebiet zugunsten der Wettbewerbsposition der Nordhäfen verteuern sollen, müßten zweckmäßigerweise insbesondere:

- a) den grenzüberschreitenden Binnenschiffsverkehr als Hauptträger des gesamten Hinterlandverkehrs der Westhäfen und
- b) den grenzüberschreitenden Güterkraftwagenverkehr als Teilverkehrsmarkt mit der

¹³⁾ *Sanmann, H.*, a.a.O., S. 226.

¹⁴⁾ Vgl. *Predöhl, A.*, Verkehrspolitik, 2. Auflage, Göttingen 1964, S. 269 ff.

¹⁵⁾ Unter dem Begriff deutsche Seehafenpolitik sollen die seehafenpolitischen Maßnahmen aller deutschen Kompetenzträger verstanden werden.

¹⁶⁾ Vgl. *Heedek, H.*, Die ökonomischen Funktionen und die Fazilitäten der Seehäfen in gesamtwirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 275.

höchsten Wachstumsrate betreffen. In regionaler Hinsicht wäre aufgrund der Empfang-/Versandstrukturen des Hinterlandverkehrs der Westhäfen mit der BRD eine Konzentration der Maßnahmen auf die Rheinregion vorzunehmen.

Die Tatsache, daß die Forderung nach Einführung von Festfrachten im grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr auf dem Rhein für die deutsche Teilstrecke sowie die Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer Teil des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung für die Jahre 1968–1972 waren (Fassung vom 19. 1. 1968), beweist, daß derartige Überlegungen in der Praxis durchaus bestehen.

Im folgenden soll eine kritische Beurteilung der im Bereich der Binnenschifffahrt und des Güternahverkehrs im sog. *Leber-Plan* unter dem Titel: »Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen Seehäfen« enthaltenen Bestimmungen vorgenommen werden.

Daß Teile des *Leber-Planes* gegenwärtig an Aktualität verloren haben, macht die folgenden Ausführungen nicht überflüssig, da an dieser Stelle die grundsätzlichen Maßnahmen – Wirkungsbeziehungen der vorgeschlagenen bzw. ähnlicher zukünftiger Gesetzgebungen untersucht werden sollen.

3.1.1.1. Anwendung des Territorialitätsprinzips auf den grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr auf dem Rhein

Mit der Einführung von Festfrachten im grenzüberschreitenden Rheinverkehr für die deutsche Teilstrecke und dem Aufbau eines geeigneten Kontrollapparates sollte die internationale Binnenschifffahrt, gemäß den Vorstellungen der Bundesregierung, einer ähnlichen Preisreglementierung unterworfen werden, wie sie derzeit mit begrenztem Erfolg im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr gehandhabt wird. Die folgenden Überlegungen versuchen, die ökonomischen Konsequenzen zu erhellen, die mit der Anwendung innerstaatlicher Marktordnungsbestandteile auf den grenzüberschreitenden Verkehr verbunden sind.

Allgemein ist festzustellen, daß bei einer am *Güterkraftverkehrsgesetz* orientierten Auslegung¹⁷⁾ des Territorialitätsprinzips deren tarifliche Auswirkungen nicht auf den deutschen Rheinabschnitt beschränkt bleiben, sondern mittelbar auch den ausländischen Streckenteile erfassen. Als direkte Folge einer Anwendung des Territorialitätsprinzips wäre mit spürbaren Frachterhöhungen im grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr auf dem Rhein zu rechnen, die um so größer ausfallen müßten, je länger der Anteil der deutschen Strecke am gesamten Transportweg ist. Bei einer insgesamt hohen Preisempfindlichkeit der Nachfrage nach Verkehrsleistungen im Massengutsektor wäre eine Umstellung einzelner Verlagerer in der Wahl des Verkehrsmittels und/oder des Verkehrsweges insbesondere im Einzugsgebiet des Mittel- und Oberrheins nicht ausgeschlossen. Die Wettbewerbsposition der Nordhäfen, vor allem im Eisenbahnverkehr mit der Rheinregion, würde somit durch die Anwendung des Territorialitätsprinzips verbessert werden. In der Hauptsache würde die Anwendung des Territorialitätsprinzips in der Rheinschifffahrt jedoch zu einer Verteuerung des gesamten (auch des seehafenunabhängigen) Im- und Exports der rheinwärts orientierten Industrie führen, ohne daß den Nordhäfen aus dieser Situation entscheidende, verkehrsmehrende Vorteile zuwachsen würden. Dies gilt ins-

¹⁷⁾ Vgl. Urteil des OLG Düsseldorf vom 3. 6. 1964 (AZ: 7 U 299/61).

besondere für die rohstoffimportierende und Halb- bzw. Fertigwaren exportierende Industrie Nordrhein-Westfalens, die im Untersuchungszeitraum in steigendem Maße die Gesamtkostenvorteile realisiert hat, die sich im Umschlagverkehr mit den Westhäfen über den Rhein anbieten (Kostenvorteile im Seeverkehr, im Hafenumschlag, im Hinterlandverkehr)¹⁸⁾.

Der Anteil *Nordrhein-Westfalens* am gesamten Zu- und Ablaufverkehr der Westhäfen per Binnenschiff mit der Rheinregion liegt gegenwärtig bei über 80%, wovon der überwiegende Teil auf den Erzverkehr des Niederrheingebietes entfällt. Am gesamten Seehafenverkehr Nordrhein-Westfalens mit den Westhäfen hat die Binnenschifffahrt einen Marktanteil von ca. 95%¹⁹⁾. Bei Berücksichtigung dieser Ausgangslage, insbesondere aber der regionalen Verteilung des Binnenschiffverkehrs, ergibt sich, daß preisreglementierende Maßnahmen im grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr, vor allem in Nordrhein-Westfalen, kaum geeignet sind, eine Neuorientierung der verladenden Wirtschaft zugunsten der Nordhäfen herbeizuführen. Aufgrund der Tatsache, daß die Verkehrsleistung integraler Bestandteil des industriellen Produktionsprozesses ist und daß zwischen der Realisierung industrieller Wachstumschancen und der Gestaltung der Transportkosten ein Funktionalzusammenhang besteht, wären als ökonomische Auswirkungen einer Erhöhung des Transportkostenniveaus, abgesehen von Ausweichreaktionen der Großindustrie (Ausbau der Werkschifffahrt, Schwächung der gewerblichen Binnenschifffahrt), in erster Linie negative Rückkopplungseffekte auf das wirtschaftliche Wachstum des Landes vor auszusehen.

Mit einer hohen Massenleistungsfähigkeit bei vergleichsweise geringem Faktormittelersatz bildet die Rheinschiene die Standortgrundlage der rohstoffverarbeitenden und der hierauf aufbauenden weiterverarbeitenden Industrien der Rheinregion. Preisreglementierende Maßnahmen, die die funktionale Grundlage der im Verhältnis zu den Rheinmündungshäfen bestehenden komplementären Produktions- und Verbrauchsstrukturen berühren, wären geeignet, das wirtschaftliche Wachstum des rheinwärts orientierten Binnenlandes auf ähnliche Weise zu hemmen, wie dies in bezug auf das mittlere und östliche Ruhrgebiet durch die Ausgestaltung der Kanalgebühren (»Tarifbarre«) schon seit einigen Jahren der Fall ist²⁰⁾. Umgekehrt würde die Attraktivität des Rhein-Schelde-Deltas als Standort der rohstoff- und exportorientierten Industrie durch die Anwendung des Terri-

¹⁸⁾ Insbesondere die schnellere Anpassung *Rotterdams* an die Entwicklung der Schiffsgrößen im Erzverkehr, aber auch die Möglichkeit des Einsatzes von Schubschiffeinheiten auf dem Rhein haben in maßgeblicher Weise zu der Verlagerung der Stahlproduktion in die westlichen Bezirke des Ruhrgebietes beigetragen. So konnte die Rohstahlproduktion im Bereich *Duisburg* von 1960 bis 1970 um 53,2% gesteigert werden, während die Produktion im Bereich *Bochum* im gleichen Zeitraum um 15,8% und im Bezirk *Essen* sogar um 38,7% zurückging.

¹⁹⁾ Der angegebene Marktanteil errechnet sich bei Nichtberücksichtigung des Pipelineverkehrs.

| Erz | Kanalabgaben in DM/t |
|--|----------------------|
| von Emden nach Dortmund-Hardenberg | 0,11 (DEK) |
| von Rotterdam nach Dortmund-Hardenberg | 0,62 (RHK) |
| | 0,76 (WDK) |

Die Aufrechterhaltung der »Tarifbarre«, deren ursprüngliche Zielsetzung durch die Schiffsgrößenentwicklung im seewärtigen Erzverkehr überholt wurde, hat nicht zuletzt zu der Verschlechterung der Standortqualitäten des mittleren und östlichen Ruhrgebietes und zu der fortschreitenden Konzentration der Rohstahlerzeugung im westlichen Ruhrgebiet beigetragen. Vgl. *Helwich, K.*, Strukturwandlungen in der Eisen- und Stahlindustrie und ihr Einfluß auf den Verkehrssektor (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 59), Göttingen 1970, S. 158.

torialitätsprinzips im grenzüberschreitenden Rheinverkehr eine weitere Steigerung erfahren.

Ein weiterer Aspekt verdient es, an dieser Stelle beachtet zu werden. Mit der Unterwerfung des grenzüberschreitenden Rheinverkehrs unter das Territorialitätsprinzip wird – soweit die Überlegungen Gegenstand der Seehafenpolitik sind – eine Verbesserung der Wettbewerbsstellung der Nordhäfen, insbesondere im Eisenbahnverkehr mit der Rheinregion, angestrebt. Die Überlegungen basieren dabei auf der gegenwärtigen, nationalstaatlich ausgerichteten Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbahn. Es wird vorausgesetzt, daß das betriebswirtschaftliche Interesse einer kommerziell geführten Bundesbahn eine Tarifpolitik erfordert, die weitgehend im Einklang mit dem verkehrswirtschaftlichen Interesse der Nordhäfen steht. Diese Deckung der Interessenlage von Nordhäfen und Bundesbahn dürfte jedoch in dem Moment entfallen, wo sich die nationalen Eisenbahngesellschaften im EWG-Raum im Zuge des allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozesses zu einer Betriebsgemeinschaft zusammenschließen. Zumindest längerfristig gesehen, könnte dann auch im Eisenbahnverkehr die günstigere Entfernungskilometrische Lage der Rheinregion zu den Westhäfen eine ausschlaggebende Bedeutung für die Lenkung der Seehafengüterströme erhalten.

Rechtliche Einwände (Übereinkunft des EWG-Rates vom 22. Juni 1965 über die Einführung eines Referenztarifsystems) sowie der starke Widerspruch der Niederlande haben die Bundesregierung bewogen, von der Einführung des Territorialitätsprinzips in der internationalen Rheinschifffahrt zunächst einmal Abstand zu nehmen. Nach vorhergegangenen bilateralen deutsch-niederländischen Konsultationen wurden die Akzente bei den internationalen Marktordnungsbemühungen der EWG-Länder von der Preis- auf die Kapazitätspolitik verlagert. Kurz- und langfristig greifende Maßnahmen der Kapazitätspolitik (Stillege- und Abwrackregelungen) sollen nunmehr zusammen mit ergänzenden Ordnungsfaktoren wie der Aktivierung der Frachtenpools und Konventionen (vgl. auch Verordnung des EWG-Ministerrates Nr. 1017/68 vom 19. Juli 1968 über Wettbewerbsregeln im Verkehr) zur Stabilisierung des internationalen Binnenschiffahrtmarktes beitragen. Es wird damit eine Lösung angestrebt, die den Interessen der deutschen Industrie im Rheingebiet wie auch dem Interesse des Binnenschiffahrtsgewerbes entgegenkommt.

3.1.1.2. Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer

Mitbedingt durch das Marktordnungssystem der BRD im gewerblichen Güterfernverkehr (restriktive Kapazitätspolitik im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr) ist dem Güternahverkehr im gesamten grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr eine marktregulierende Funktion zugewachsen. Aus der Statistik geht hervor, daß der Güternahverkehr am gesamten grenzüberschreitenden Straßenverkehr der BRD einen Anteil von rd. 40–50% hat²¹⁾. Besondere Bedeutung hat der Güternahverkehr angesichts der überdurchschnittlichen Entwicklung des deutschen Außenhandels mit den *Niederlanden* für das Land *Nordrhein-Westfalen*. Nach vorliegenden Schätzungen²²⁾ ist der Anteil des Nahverkehrs am grenzüberschreitenden Straßenverkehr Nordrhein-West-

²¹⁾ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie H: Verkehr, Reihe 5: Straßenverkehr, Grenzüberschreitender Güterverkehr, Jahre 1966–1969.

²²⁾ Böttger, W. und Klimke, U., Eignung und Wirkungsgrad des grenzüberschreitenden Nahverkehrs Nordrhein-Westfalens als Mittel regionaler Wirtschafts- und Verkehrspolitik: in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 40. Jg. (1969), S. 37.

falens mit den Niederlanden, mitbedingt durch das große Transportaufkommen nahverkehrsintensiver Gütergruppen, wie z. B. mineralischer Rohstoffe und Baumaterialien, mit rd. 60–70% anzusetzen. Im Verkehr Nordrhein-Westfalens mit *Belgien* erreicht der Nahverkehr dagegen schätzungsweise nur einen Anteil von 40–45%. Schätzungen über den Marktanteil des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs mit den Westhäfen am gesamten grenzüberschreitenden Nahverkehr Nordrhein-Westfalens mit den Niederlanden und Belgien kommen zu einem Ergebnis von rd. 17%. Der Anteil des hafengebundenen Transitverkehrs am gesamten grenzüberschreitenden Nahverkehr Nordrhein-Westfalens mit den Niederlanden und Belgien wird dabei für die Niederlande mit rd. 8% und für Belgien mit rd. 4–6% angegeben²³⁾.

Die genannten Zahlenangaben machen deutlich, daß eine globale fiskalische Belastung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs zum Wettbewerbsschutz der Nordhäfen zu über 90% Verkehrsströme betreffen muß, die die Westhäfen in ihrer Funktion als seewärtigem Umschlagplatz in keiner Weise berühren.

Die im verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung angeführte Begründung, wonach die Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer notwendig sei, »weil in vielen Fällen deutsche Nahverkehrsunternehmer mit günstigem Standort im grenzüberschreitenden Verkehr mit den Rheinmündungshäfen und verschiedenen Mittelmeerhäfen praktisch Fernverkehr betreiben«²⁴⁾, kann damit – zumindest in Nordrhein-Westfalen – nicht als tragfähiges Argument für Globalmaßnahmen im grenzüberschreitenden Güternahverkehr akzeptiert werden.

Untersuchungen, inwieweit eine Verteuerung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs geeignet ist, die Intensität des grenzüberschreitenden Seehafentransits zu beeinflussen, kommen zu dem Ergebnis, daß eine zusätzliche Belastung des gewerblichen Güternahverkehrs auf der deutschen Teilstrecke in Höhe des »Leberpfennigs« die gegenüber den Nordhäfen bestehenden Frachtvorteile²⁵⁾ der Westhäfen nur in geringem Umfang vermindert. So verändert sich z. B. die in der Relation Neuß–Rotterdam im Transport von Papier und Pappe (GNT, Tafel 1 \nearrow 30%) gegenüber der Relation Neuß–Hamburg (AT 761 \nearrow 5%) bestehende positive Frachtdifferenz von 43% durch Einbeziehung des Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer lediglich auf 34,5%²⁶⁾.

Von fiskalischen Maßnahmen in der beschriebenen Form kann kaum eine Stärkung der Wettbewerbsposition der Nordhäfen erwartet werden. Bei insgesamt hochwertigem Ladungsgut²⁷⁾ und einer vergleichsweise geringen Preisempfindlichkeit der Nachfrage nach Verkehrsleistungen determinieren – wie detaillierte Untersuchungen ergeben haben²⁸⁾

²³⁾ Böttger, W. und Klimke, U., Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 37 und S. 47.

²⁴⁾ *Verkehrspolitisches Programm* der Bundesregierung für die Jahre 1968–1972, Bundestagsdrucksache V/2494, S. XV.

²⁵⁾ Die Frachtvorteile der Westhäfen beruhen nicht zuletzt auf dem vergleichsweise niedrigen Tarifniveau des GNT, das nicht nur unterhalb der vergleichbaren AT-Sätze des RKT, sondern auch unterhalb der Niederländischen NIWO-Tarife liegt.

²⁶⁾ Vgl. Böttger, W. und Klimke, U., Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 50.

²⁷⁾ Das Transportgut des straßenseitigen Zu- und Ablaufverkehrs der Westhäfen setzt sich zum überwiegenden Teil aus Chemikalien, Nahrungsmitteln, Eisen- und Stahlerzeugnissen, Metallwaren und Maschinen zusammen.

²⁸⁾ Unternehmensbefragungen weisen insbesondere auf die dominierende Bedeutung der Beförderungsdauer für die Verkehrsentscheidung der verladenden Wirtschaft im Stückgutverkehr hin. Vgl. Glabe, W., Die Determinanten der Nachfrage nach Verkehrsleistungen auf der Straße (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 21), Göttingen 1959, S. 17; May, W., Schiene und Straße als konkurrierende Verkehrsträger für Stückguttransporte (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 29), Göttingen 1963, S. 29.

– qualitative Faktoren die Hafenvahl der Verlagerer. Es muß daher bezweifelt werden, daß Erhöhungen der Kostensteuern, selbst wenn sie eine durchschnittliche Kosten- bzw. Tarifnivellierung der konkurrierenden Hafentrassen bewirken würden, verkehrsumlenkende Effekte zugunsten der Nordhäfen auslösen, solange zeitliche, personelle oder sachliche Präferenzen (Hafenkapazitäten) eine Westorientierung des vom Nahverkehr bedienten Hinterlandes unterstützen.

Unterstellt man der Einfachheit halber die Kongruenz von staatlicher und privater Ausgabengestaltung hinsichtlich ihres Einflusses auf die Entwicklung des Sozialproduktes, konzentriert sich eine an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierte Beurteilung der (primär nichtfiskalischen Zwecken dienenden) Zusatzbesteuerung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs auf deren Inzidenzwirkungen im Bereich der Produktions- und Transportwirtschaft.

Unter der Prämisse, daß dem gewerblichen Güternahverkehr eine vollkommene Überwälzung der Zusatzsteuer auf die Verlagerer gelingt und der Werknahverkehr seine Kostenerhöhungen im Produktpreis weitergibt, kommen *Böttger* und *Klimke* zu dem Ergebnis, daß die zusätzliche Kostenbelastung der nordrhein-westfälischen Exportindustrie, gemessen am gesamten Ausfuhrvolumen nach den Niederlanden und Belgien im Jahre 1966, weniger als rd. 0,05 % ausmacht²⁹⁾. Von einer gravierenden Beeinträchtigung der Exportindustrie Nordrhein-Westfalens kann somit – zumindest global gesehen – keine Rede sein. Bei einer branchenbezogenen Untersuchung ließe sich möglicherweise aufzeigen, daß die negativen Effekte einer zusätzlichen Besteuerung des Güternahverkehrs sich aufgrund hoher Transportpreis- bzw. Kostenelastizitäten im (hafenunabhängigen) Exportverkehr der mengenmäßig bedeutsamen Gütergruppe Sand- und Kieserzeugnisse kumulieren. Die Ausfuhr von Stahl-, Walzwerk- und Chemieprodukten ist demgegenüber von einer zusätzlichen Transportkostenbelastung kaum betroffen³⁰⁾. (Ähnliche Aussagen wie für den Exportverkehr lassen sich bei einer güterstrukturbezogenen Analyse des industriellen Importverkehrs Nordrhein-Westfalens treffen.)

Geht man andererseits davon aus, daß insbesondere dem gewerblichen Güternahverkehr, bedingt durch die Intensität des internen und externen Wettbewerbs auf dem Verkehrsmarkt, eine Überwälzung der zusätzlichen Belastung nicht oder nur teilweise möglich ist, führt die Zusatzsteuer zu einer Verschlechterung der ohnehin nicht sehr günstigen Ertragslage des Gewerbes und zur Ausübung staatlicher »Disincentives« im gesamten grenzüberschreitenden Güternahverkehr.

Die vorgetragenen Argumente, die insgesamt gegen die Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer sprechen, haben die Bundesregierung nicht dazu veranlassen können, auf ihre im Verkehrspolitischen Programm formulierten Vorstellungen ersatzlos zu verzichten. Immerhin wurde die im Verkehrspolitischen Programm konzipierte Steuerfreizone von 15 km ab Grenzübergang auf einen 50 km-Radius erweitert. Es wurde damit der Ort des Grenzübergangs zum fiktiven Standort des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs erhoben. Diejenigen inländischen Unternehmen, die aufgrund ihres tatsächlichen Standorts einen regionalen Aktionsradius bis max. 100 km ab Grenzübergang haben, unterliegen damit ebenso wie die ausländischen Unternehmen der Straßengüterverkehrssteuer, sofern sie im grenzüberschreitenden Verkehr über die 50 km-Freizone hinausfahren.

²⁹⁾ *Böttger, W. und Klimke, U.*, Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 52.

³⁰⁾ Vgl. *Böttger, W. und Klimke, U.*, Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 52.

Die Maßnahmen des Gesetzgebers auf dem Markt des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs sind in engem Zusammenhang mit der zunehmenden fiskalischen Belastung des gesamten grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs³¹⁾ sowie der allgemeinen Zusatzbesteuerung des Güterfernverkehrs zu sehen. Die dem Güterkraftverkehrsgewerbe auferlegten zusätzlichen finanziellen (und technischen) Lasten sind dabei stets als eine zeitlich begrenzte Kompromißlösung auf dem Wege zu einer EWG-einheitlichen Wegekostenregelung aufgefaßt worden. Die derzeitigen Beratungen, in denen über die Ablösungsmodalitäten der bis zum 31. 12. 1971 befristeten Straßengüterverkehrssteuer entschieden wird, werden erweisen, welche faktische Lebensdauer Kompromißlösungen innewohnt.

3.1.2. Maßnahmen, die den Vor- und Hinterlandverkehr der Nordhäfen verbilligen

Als Ergebnis der bisherigen Ausführungen ist festzustellen, daß seehafenpolitische Maßnahmen, die den Hinterlandverkehr der Westhäfen verteuern, teilweise aus rechtlichen, insbesondere aber aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen nicht als das geeignete Instrument für eine Aufwertung der Wettbewerbsposition der Nordhäfen angesehen werden können.

Im folgenden sind die Zielkonformität sowie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einzelner Maßnahmen der deutschen Seehafenpolitik zur Verbilligung des Vor- und Hinterlandverkehrs der deutschen Häfen einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

3.1.2.1. Verbilligung des Vorlandverkehrs

Von allen deutschen Nordseehäfen wird seit vielen Jahren mit zunehmender Dringlichkeit eine Anpassung des Fahrwassers der Hafenzufahrten an die fortlaufende Expansion der Schiffsgrößen im Überseeverkehr gefordert. Die Tatsache, daß eine weitere Vertiefung der Zufahrtswege von Elbe, Weser und Ems mit immer größerem Kapitalaufwand verbunden ist, läßt die Frage auftauchen, inwieweit steigende Investitionen des Bundes und der Länder in die seewärtigen Zufahrtswege von *Hamburg*, *Bremen/Bremerhaven* und *Emden* gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt erscheinen.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß die bisherige Entwicklung der Schiffsgrößen in den einzelnen Sparten der Massengutfahrt sehr differenziert verlaufen ist. So lassen sich deutliche Abstufungen der Schiffsgrößen im Bereich des Mineralölverkehrs, der Erzfahrt, des Getreide- und Kohlentransportes sowie der anderen Massengüter erkennen. In der Ölfahrt, wo mit Abstand die größten Schiffseinheiten zum Einsatz kommen, ist mit dem Ausbau von *Wilhelmshaven* als deutschem Ölhafen und der geplanten Pipelineverbindung nach *Bremen* und *Hamburg* die Entscheidung an der deutschen Nordseeküste für die nähere Zukunft gefallen. Durch den geplanten Pipelineanschluß der Esso und der BP in *Hamburg* und der Mobil Oil in *Bremen* wird das mengenmäßige Umschlagswachstum in den hanseatischen Häfen, kaum aber die Wachstumsrate der regionalen Wertschöpfung, beeinträchtigt werden.

Die Erzfahrt, die als Schrittmacher der Schiffsgrößenentwicklung im trockenen Massengutverkehr bezeichnet werden kann, hat unter den Nordhäfen lediglich in *Bremerhaven-Weserport* und in *Emden* einen bestimmenden Anteil am gesamten seewärts einkommenden Verkehr. Während in *Bremerhaven* durch die geplante Vertiefung der Außenweser in naher Zukunft immerhin Bulkcarrier von ca. 100 000 tdw ihre – fast ausschließlich für

³¹⁾ Im Juli 1968 wurde die steuerfreie Einfuhr von Treibstoffen in den Tanks der Nutzfahrzeuge von 100 l auf 50 l herabgesetzt.

die Klöcknerwerke und den Salzgitterkonzern bestimmte – Ladung löschen können, werden in *Emden* auch bei weiterem Hafenausbau (Vorhafenprojekt) nur Schiffseinheiten bis 80 000 t dw abgefertigt werden können.

Angesichts des Ausbaus von *Europoort* für Erzcarrier von 150 000 t dw stellt sich die Frage, inwiefern ein weiterer Ausbau eines deutschen Hafens für die Erzversorgung der Ruhrhütten noch zweckmäßig ist. Von seiten des deutschen Reederverbandes und der deutschen Küstenländer ist des öfteren auf die Gefahren hingewiesen worden, die mit der Abhängigkeit der rohstoffimportierenden Industrien von einem Einfuhrhafen gegeben seien. Allgemein wird die Befürchtung geäußert, daß die günstige Wettbewerbssituation *Rotterdams* im Vor- und Hinterlandverkehr von den Hafenbehörden oder den Verkehrsträgern zur Erzielung von Monopolrenten ausgenutzt werden könnte. Theoretisch wäre es denkbar, daß die Hafenbehörden (die Durchsetzung monopolistischer Preisentgelte für Transportleistungen erscheint auch bei zunehmender technischer Spezialisierung und Differenzierung der See- und Binnenverkehrsmärkte weniger realistisch zu sein) die Hafengebühren im Erzverkehr derart erhöhen, daß es für die eisenschaffende Industrie des Ruhrgebietes zwar weiterhin vorteilhaft ist, Erz über *Rotterdam* zu beziehen, daß aber hierdurch den Hafenbehörden eine Monopolrente zufällt, die weniger leistungsbedingt als vielmehr auf den Mißbrauch von Marktmacht zurückzuführen ist³²⁾.

Die obere Grenze des monopolistischen Preisbildungsspielraumes, der auf dem Transportweg über *Rotterdam* ausgeschöpft werden könnte, würde durch die Gesamtkosten des Transportweges über *Emden* bzw. *Weserport* bestimmt. Den Nordhäfen würde somit, gerade auch im Haupteinzugsgebiet der Westhäfen (Rheinregion), eine wichtige Funktion bei der Begrenzung des monopolistischen Preisspielraumes der ausländischen Häfen zufallen. Engagierten Vertretern der deutschen Küstenländer und der deutschen Massengutreedereien, die hieraus die Notwendigkeit eines deutschen Tiefseewasserhafens ableiten, kann jedoch bei Beachtung der tatsächlichen ökonomischen Marktkonstellationen nicht zugestimmt werden.

Im Erzverkehr, dessen Anteil am gesamten (trockenen) Transitversand der Westhäfen nach der BRD mehr als 50% beträgt, ist die Marktposition der in Einkaufskontoren (Erzkontor Ruhr GmbH in Essen, Rohstoffhandel GmbH in Düsseldorf) zusammengefaßten deutschen Hüttenwerke als so stark anzusehen, daß ein Mißbrauch von Marktmacht seitens des spezialisierten Transportgewerbes bzw. der *Rotterdam*er Hafenwirtschaft kaum möglich erscheint. So kontrollieren die deutschen Hüttenwerke mit dem Einsatz von Werkflotten, der kapitalmäßigen Beteiligung an großen Massengutreedereien bzw. dem Abschluß langfristiger Charterverträge sowohl den seewärtigen als auch den binnenländischen Transportweg über den Rhein. Andererseits haben deutsche Hüttenwerke durch ihre ausschlaggebende Beteiligung an den neuen Erzumschlagsanlagen in *Europoort* weitgehend sichergestellt, daß ihre Erzimporte zu kostennahen Preisen umgeschlagen werden. Es ergibt sich, daß eine diskriminierende Behandlung des deutschen Erztransitverkehrs über *Rotterdam-Europoort* als sehr unwahrscheinlich angesehen werden muß. Dies gilt um so mehr, als auch eine Differenzierung der Hafengebühren nach Verladern bzw. Empfängern im Widerspruch zu den geltenden Diskriminierungsbestimmungen des EWG-Vertrages stehen würde³³⁾.

³²⁾ Vgl. *Helmich, K.*, Strukturwandlungen . . . , a.a.O., S. 140.

³³⁾ In dem Fall, in dem *Rotterdam* als einziger Nordseehafen Erzschiffe mit über 100 000 t dw abfertigen kann, muß allerdings mit der Erhebung von Kosteneinheiten, an den Infrastrukturausgaben des Hafenausbau orientierten Hafengebühren gerechnet werden.

Sieht man von den Besonderheiten des Erzverkehrs einmal ab und untersucht die technisch-ökonomischen Marktbedingungen der übrigen traditionellen (trockenen) Massengutverkehre, wird deutlich, daß die Anforderungen an die Schiffsgröße mit zunehmender Bündelung der Bulkladungen zwar gestiegen, aber dennoch erkennbar hinter der Entwicklung im Erzverkehr zurückgeblieben sind.

Insgesamt bleibt festzustellen, daß die Bedürfnisse der rohstoffverarbeitenden, binnenländischen wie auch der in der Hafenregion ansässigen Industrie kaum als Rechtfertigung für einen beschleunigten, mit öffentlichen Mitteln finanzierten Ausbau der seewärtigen Zufahrtswege der deutschen Universalhäfen angesehen werden können. Die Ausrichtung des überwiegenden Teiles der erzimportierenden deutschen Eisen- und Stahlindustrie auf *Rotterdam* sowie die Entscheidungen im Bereich der norddeutschen Mineralölindustrie lassen erkennen, daß von seiten der massengutverarbeitenden Industrie gegenwärtig nur ein geringes (auf Einzelinteressen abzugrenzendes) Bedürfnis an einer vorrangigen Vertiefung der Zufahrtswege der deutschen Universalhäfen besteht³⁴⁾.

Argumente, die für einen weiteren Ausbau der Zufahrtswege der deutschen Universalhäfen sprechen, werden dagegen in zunehmendem Maße durch das schnelle Größenwachstum der im Containerverkehr eingesetzten Spezialschiffseinheiten impliziert³⁵⁾. So wird die weitere Vertiefung von Außenweser und Elbe auf zunächst 13 m unter SKN von den hanseatischen Häfen nicht zuletzt mit dem Hinweis auf ihre Wettbewerbsposition im Containerverkehr gefordert, dessen Anteil am gesamten Stückgutumschlag schnell zunimmt. Rentabilitätsanforderungen (Maximierung der Fahrzeiten – Minimierung der Hafenliegezeiten) können – bei insgesamt wachsender Intensität des Hafenwettbewerbs – die Schaffung tideunabhängiger Zufahrten für die modernen, kapitalaufwendigen Spezialschiffseinheiten geboten erscheinen lassen. Die besondere Bedeutung des Stückgutumschlags für die deutschen Universalhäfen wie auch regionalwirtschaftliche Gesichtspunkte wären Argumente, die für einen weiteren, umfangmäßig begrenzten Ausbau der Fahrwasserwege sprechen. Genauere Aussagen setzen allerdings eingehende Untersuchungen der hydrographischen und morphologischen Daten der seewärtigen Zufahrtswege (insbesondere im Außenelbegebiet) wie auch eine Analyse der zukünftigen Größenentwicklung in der Containerschifffahrt voraus³⁶⁾.

3.1.2.2. Verbilligung des Hinterlandverkehrs

(1) Bei der Einführung der Straßengüterverkehrssteuer im Güterfernverkehr – einer Steuer, deren wettbewerbsbeeinflussende Effekte vom Gesetzgeber bewußt in Rechnung gestellt wurden – ist zugunsten der deutschen Seehäfen eine 170-km-Steuerfreizone geschaffen worden. Geht man davon aus, daß nicht marktconforme Eingriffe in den Verkehrsmarkt in bezug auf die Seehäfen wenigstens annähernd wettbewerbsneutral gestal-

³⁴⁾ Für die gegenwärtigen Planungen über den Bau eines oder mehrerer deutscher Tiefseewasserhäfen läßt sich hieraus folgern, daß ein wirtschaftlicher Erfolg der vorliegenden Projekte nur bei regionaler Ansiedlung von modernen Seehafenindustrien sichergestellt werden kann. Planungen, die die Bedeutung der Zentren des Binnenlandes erblicken, müssen angesichts der zurückhaltenden Kommentare der Eisen- und Stahlindustrie sowie der großen Mineralölkonzerne mit großer Skepsis beurteilt werden. Vgl. auch Zwischenbericht der deutschen Tiefseewasserhafenkommission, in: *Hansa*, 107. Jg. (1970), S. 1693.

³⁵⁾ Die Schiffe der »dritten Containergeneration«, die teilweise bereits in Umlauf sind, weisen bei einer Tragfähigkeit von 29–43 000 t und einer Kapazität von 1300–2500 Containereinheiten à 20' einen Tiefgang von 10–12 m auf.

³⁶⁾ Vgl. *Wegner, H.*, Ausbau der seewärtigen Zufahrten zu den deutschen Nordseehäfen (Ausbauarbeiten und Planungen), in: *Hansa*, 108. Jg. (1971), Nr. 15, S. 1491.

tet werden sollten, ist diese Maßnahme aus der Sicht der Nordhäfen als verständlich anzusehen. Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß diese Regelung bei einem Vergleich der innerdeutschen Standortverhältnisse eine Bevorzugung der Seehafenregionen und eine Benachteiligung der binnenländischen Hinterlandregionen darstellt³⁷⁾. Aufmerksam zu machen ist an dieser Stelle auch auf die Tatsache, daß eine Reihe von Binnenhäfen im Rhein-Seeverkehr in direkten Wettbewerbsbeziehungen zu den Westhäfen stehen. Der im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung herausgestellte Aspekt einer Neutralisierung der Straßengüterverkehrssteuer für den Zu- und Ablaufverkehr der deutschen Häfen hätte eine Einbeziehung des Rhein-Seeverkehrs in die 170 km-Regelung durchaus möglich erscheinen lassen.

(2) Als Ausgleich der vergleichsweise hohen Mineralölsteuerbelastung des innerdeutschen Güterkraftverkehrs³⁸⁾ wird seit mehreren Jahren von den deutschen Küstenländern – bis zur Einführung einer einheitlichen Wegekostenregelung in der EWG – die Forderung nach einer finanziellen Kompensation des gegenüber den Westhäfen bestehenden Wettbewerbsnachteils durch den Bund erhoben. Gedacht wird an einen Ausgleich der Mineralölsteuermehrbelastung im Zu- und Ablaufverkehr von Stückgütern, die im Export und Import mit Lastkraftwagen im gewerblichen Fernverkehr zu und von den deutschen Seehäfen befördert werden. Die Höhe des erforderlichen Ausgleichsbetrages wurde 1966/67 mit einer Bandbreite zwischen 4,5 und 18,3 Mio. DM ermittelt³⁹⁾. Wirtschaftliche und rechtliche Überlegungen haben die Bundesregierung – trotz des nicht allzu hoch erscheinenden Ausgleichsbetrages – bisher davon abgehalten, entsprechende Gesetzesinitiativen zugunsten der deutschen Seehafenwirtschaften zu ergreifen. So müssen einseitige Begünstigungen des Güterfernverkehrs als einschneidender Eingriff in die dem Seehafenverkehrsmarkt zugrundeliegenden Wettbewerbsdaten aufgefaßt werden. Eine Ausdehnung der Ausgleichszahlungen auf die Eisenbahn und möglicherweise auch auf die Binnenschifffahrt würde aber – abgesehen von einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts – eine eindeutige Subventionierung der nationalen Seehafenwirtschaften darstellen und damit EWG-rechtlich nicht zulässig sein. Darüber hinaus müßte der Erfolg einer den bisherigen Ergebnissen der Wegekostenrechnung widersprechenden fiskalischen Entlastung einzelner Verkehrsträger⁴⁰⁾ aufgrund zu erwartender Abwehrmaßnahmen des ausländischen Verkehrsgewerbes als ungewiß angesehen werden.

(3) Als indirekte Begünstigung des Hinterlandverkehrs der deutschen Häfen ist – obwohl seehafenpolitische Aspekte nicht ausschlaggebend waren – die Förderung des kombinierten Verkehrs in der BRD zu betrachten. Aufgrund des maßgeblichen Verkehrsanteils von Bundesbahn und Güterkraftverkehr am Zu- und Ablaufverkehr der deutschen Häfen

³⁷⁾ Zur Frage der EWG-Konformität der im Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs vom 28. 12. 1968 enthaltenen Sonderregelungen vgl. DVZ, 25. Jg. (1971), Nr. 90.

³⁸⁾ Mineralölsteuer pro Liter Dieselmotorkraftstoff in DM/l (bei Zugrundelegung der jeweiligen offiziellen Währungsparität)

| | 31. 12. 1960 | 1. 2. 1971 |
|-------------|--------------|------------|
| Belgien | 0,04 | 0,17 |
| Niederlande | 0,01 | 0,05 |
| BRD | 0,30 | 0,33 |

Quelle: Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e. V.

³⁹⁾ Vgl. Bericht über die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Seehäfen, Bundestagsdrucksache V/1942 vom 22. Juni 1967, S. 3.

⁴⁰⁾ Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium, Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Nr. 34), Bonn-Bad Godesberg 1969.

verbessern steuerliche und finanzielle Anreize des kombinierten Container- und Huckepackverkehrs (Befreiung von der Straßengüterverkehrssteuer bzw. geplante Freistellung von der Kfz-Steuer, finanzielle Zuwendungen aus dem 250-Mio.-DM-Fonds) in besonderem Maße auch die Wettbewerbsposition der deutschen Häfen im Stückgutverkehr. Im Gegensatz zu den o. a. Maßnahmen sind jedoch von der Schaffung einer durchgehenden Transportkette im kombinierten Verkehr (Paletten, Behälter, Großcontainer, Huckepack) und der Nutzung der Kostenvorteile moderner Umschlagstechniken langfristige Produktivitätsfortschritte zu erwarten, die in ungeteiltem Umfang der Gesamtwirtschaft zugute kommen werden.

(4) Mit der Zulassung von Sonderabmachungen im Zu- und Ablaufverkehr der deutschen Seehäfen hat sich der Gesetzgeber den Argumenten angeschlossen, wonach die von den Verkehrsträgern angebotenen, weitgehenden Ausnahmetarife nicht ausreichend seien⁴¹⁾, um im Vergleich zum grenzüberschreitenden Verkehr bestehende Benachteiligungen der nationalen Seehäfen auszugleichen⁴²⁾. Durch die Neuregelung von EVO (§ 6) und GüKG (§ 22a) wurde dem Güterkraftverkehr im Juni 1969 und der Eisenbahn im Juli 1969 unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit eingeräumt, die Beförderungsentgelte unabhängig von den bestehenden Tarifen an der jeweiligen Marktsituation auszurichten. Die Bedingungen, unter denen Eisenbahn und Güterkraftverkehr – die Binnenschifffahrt wurde in die Neuregelung der Preisbildungsvorschriften im Seehafenverkehr nicht mit einbezogen – Sonderabmachungen treffen können, entsprechen weitgehend den in Art. 5 der Margentarifordnung der EWG vorgesehenen Möglichkeiten des Abschlusses von Sonderabmachungen im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr (vgl. Punkt 3.4.). Bei der Übertragung der EWG-Gesetzesregelung auf den innerdeutschen Seehafenverkehr wurden allerdings in der Eisenbahnverkehrsordnung und im Güterkraftverkehrsgesetz in wesentlichen Punkten abweichende Anwendungsbestimmungen festgelegt, die unter dem Aspekt der Wettbewerbsgleichstellung der Verkehrsträger nicht unbedenklich erscheinen. Hingewiesen sei an dieser Stelle auf die unterschiedliche Regelung der Veröffentlichungspflicht von Sonderabmachungen im Straßen- und im Schienenverkehr. Aber auch im Wortlaut übereinstimmende Formulierungen wie etwa die Festsetzung gleicher Mindestmengenanforderungen (500 t in 3 Monaten) müssen sich für das Großunternehmen Bundesbahn anders auswirken als für einen mittelständischen Güterkraftverkehrsbetrieb⁴³⁾.

Die formellen und materiellen Voraussetzungen, die insgesamt an den Abschluß von Sonderabmachungen geknüpft sind⁴⁴⁾, lassen vermuten, daß die Praktikabilität dieses

⁴¹⁾ Die vorliegenden Ausnahmetarife sind in der Regel Festtarife. Im Falle des Straßengüterverkehrs besteht allerdings ein gewisser Preisbildungsspielraum durch die wahlweise »In-Rechnung-Stellung« der Straßengüterverkehrssteuer.

⁴²⁾ Die Benachteiligung des nationalen Hinterlandverkehrs der deutschen Seehäfen liegt in der vergleichsweise dirigistischen Verkehrsmarktordeung der BRD begründet, in der die Funktion des Preiswettbewerbs weitgehend eingeschränkt ist. Im Unterschied hierzu wird die freie Preisbildung im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr bei mangelnder Durchsetzbarkeit des deutschen Territorialitätsprinzips, unzureichenden Tarifkontrollen der niederländischen NIWO-Organisation und unverbindlichen Richtlinientarifen der belgischen Gewerbeorganisationen bislang nur punktuell behindert, während im grenzüberschreitenden Binnenschiff- und Eisenbahnverkehr (Art. 9 § 3 CIM) vollkommen freie Preisbildungsmöglichkeiten bestehen.

⁴³⁾ Vgl. Konow, K.-O., Sonderabmachungen über Beförderungsentgelte im Verkehr mit deutschen Seehäfen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40. Jg. (1969), S. 224.

⁴⁴⁾ So sind z. B. nach § 22a (1) GüKG Sonderabmachungen im Güterkraftverkehr mit den deutschen Seehäfen nur zulässig, wenn:

1. Umstände vorliegen, die bei der Festsetzung der Tarife nicht berücksichtigt worden sind, insbeson-

Instruments im Sinne schneller, wettbewerbsbestimmter Unternehmerentscheidungen nicht allzu groß zu veranschlagen ist. Dadurch, daß die gesetzlichen Voraussetzungen (vgl. Fußnote 44) auf objektive Tatbestände abstellen, das subjektive Erkenntnisvermögen der Vertragspartner dagegen unberücksichtigt bleibt, müssen — wie *Konow* ausführt — rechtliche Unsicherheiten verursacht werden, die die praktische Bedeutung der getroffenen Liberalisierungsmaßnahmen stark verringern⁴⁵⁾.

Die Tatsache, daß bis zum heutigen Tage im Straßengüterfernverkehr nur in zwei Fällen eine freie Vereinbarung des Beförderungsentgeltes zustandegekommen ist, scheint die zurückhaltende Beurteilung der Sonderabmachungsregelungen zu bestätigen⁴⁶⁾. Die Zielsetzung des Gesetzgebers, durch die Vergrößerung des Preisbildungsspielraumes der Verkehrsträger die Wettbewerbsposition der deutschen Seehäfen zu stärken, hätte möglicherweise unter diesen Umständen durch zusätzliche Ausnahmetarife bzw. eine Erweiterung der Margentarifizierung besser verwirklicht werden können.

Allgemein ist festzustellen, daß eine Lockerung des Tarifzwangs — die von der Bundesbahn schon seit längerer Zeit gefordert wird⁴⁷⁾ — Bestandteil der verkehrspolitischen Gesamtentwicklung in der BRD ist⁴⁸⁾. Daß ein weiterer versuchsweiser Schritt in Richtung auf eine Liberalisierung des Verkehrsmarktes am Zu- und Ablaufverkehr der Seehäfen ansetzte, ist verständlich im Hinblick auf die Intensität des Substitutionswettbewerbs der deutschen und ausländischen Häfen⁴⁹⁾. Der Übergang zu einer liberaleren Verkehrswirtschaft kann allerdings nicht allein auf den Seehafenverkehrsmarkt und nicht allein auf das Instrument der Tarifgestaltung beschränkt bleiben. Ziel und Aufgabe einer gesamtwirtschaftlich orientierten Verkehrspolitik wird es sein, den gesamten Verkehrsmarkt der BRD einer marktwirtschaftlichen Lösung näherzubringen, wobei auch im Interesse der Seehäfen die Möglichkeiten einer nachfragegesteuerten Kapazitätspolitik im gewerblichen Straßengüterfernverkehr zu überprüfen sein werden⁵⁰⁾.

(5) Eine Verbilligung der Transportkosten des Zu- und Ablaufverkehrs der Seehäfen — und damit verbunden eine indirekte Ausweitung ihres tarifarischen Einzugsbereiches — kann nicht zuletzt durch die Verkehrsinfrastrukturpolitik der öffentlichen Hand herbeigeführt werden.

dere, wenn der Wettbewerb gegenüber anderen Verkehrswegen oder Verkehrsträgern eine Sonderabmachung erfordert und ihm durch einen Wettbewerbsstarif nicht Rechnung getragen wird, und
2. die Sonderabmachung eine Gütermenge von mindestens 500 t in 3 Monaten in derselben Verkehrsverbindung oder für denselben Ursender oder für denselben Empfänger umfaßt und
3. die Sonderabmachung das finanzielle Betriebsergebnis des Unternehmens erhält oder verbessert.

⁴⁵⁾ *Konow, K.-O.*, Sonderabmachungen . . ., a.a.O., S. 224.

⁴⁶⁾ Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, daß die konjunkturelle Situation bislang die Verhandlungsposition der Güterkraftverkehrsunternehmen begünstigt hat.

⁴⁷⁾ Als Erfolg dieser Bemühungen wurde die Eigenverantwortlichkeit der Deutschen Bundesbahn bei der Tarifbildung zu Jahresbeginn erheblich erweitert.

⁴⁸⁾ Vgl. *Hamm, W.*, Elemente eines neuen verkehrspolitischen Programms, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40. Jg. (1969), S. 213 ff.

⁴⁹⁾ Empfehlenswert wäre in diesem Zusammenhang eine Untersuchung des Komplementaritäts- bzw. Substitutionsgrades der Verkehrsbeziehungen zwischen den deutschen Rheinhäfen und den Rhein-Scheldeläfen, die Aufschluß darüber geben könnte, inwieweit eine Übertragung des Instruments der Sonderabmachungen auf den Hinterlandverkehr der Binnenhäfen zu fördern wäre. Sicher ist, daß der gegenwärtige Aufbau eines Rhein-See-Containerverkehrs durch eine der Seehafenregelung entsprechende Begünstigung des Zu- und Ablaufverkehrs sehr erleichtert werden könnte.

⁵⁰⁾ Unterstellt man, daß sich der kontingentierte gewerbliche Straßengüterfernverkehr bei vergleichsweise schnellem Anstieg des Ladungsangebotes insbesondere den lukrativen Transporten der Regelklasse A/B zuwendet und dabei ein zunehmendes Desinteresse an der Beförderung von Seehafengütern zu Ausnahmetarifen zeigen könnte, wäre eine marktgerechte Kapazitätsregelung des Güterfernverkehrs zugleich als seehafenpolitische Förderungsmaßnahme aufzufassen.

Nach *Sanmann* hat die Infrastrukturpolitik gegenüber der Tarifpolitik gewöhnlich das größere Gewicht, da die, wie üblich, preisgünstige oder sogar kostenlose Bereitstellung ausreichend dimensionierter Wegekazipazitäten für die Häfen per Saldo mehr zu Buche schlägt als tarifarische Vergünstigungen, denen die Rücksichtnahme auf die Rentabilität der Verkehrsunternehmen zumal dort engere Grenzen setzt, wo es sich um Privatunternehmen handelt⁵¹⁾.

Besondere Bedeutung ist — nach erfolgter Elektrifizierung der wichtigsten Eisenbahnstrecken — der infrastrukturellen Anbindung der Häfen im Straßen- und Binnenschiffsverkehr zuzumessen. Auf eine gesamtwirtschaftliche Einordnung der gegenwärtig im Ausführungs- oder Planungsstadium befindlichen (seehafenpolitisch interessierenden) Infrastrukturprojekte muß allerdings an dieser Stelle mangels ökonomisch aussagefähiger und im Ansatz vergleichbarer Effizienzanalysen verzichtet werden. Neben methodischen Schwächen, die die Ergebnisse einzelner Rechnungswerke höchst anfechtbar erscheinen lassen⁵²⁾, verhindert insbesondere die unzureichende Kenntnis der Effizienzergebnisse alternativer Mitteleinsätze die Erstellung einer gesamtwirtschaftlichen Beurteilungsbasis⁵³⁾.

3.2. Regionalpolitische Ansätze der Seehafenpolitik

Als Resultat der bisherigen Überlegungen ist festzuhalten, daß die Möglichkeiten einer direkten Beeinflussung der Hinterlandverkehrsströme der Nord- und Westhäfen über Veränderungen des Transportkostenniveaus, gesamtwirtschaftlich wie auch unter EWG-rechtlichem Aspekt betrachtet, relativ begrenzt sind. Damit soll keineswegs verkannt werden, daß im Rahmen der internationalen Seehafenkonkurrenz eine Reihe von Harmonisierungstatbeständen vorliegt, deren Lösung zur Durchsetzung eines funktionsoptimalen, leistungsbezogenen Wettbewerbs dringend erforderlich ist (vgl. Punkt 3.4.). Eine grundlegende Änderung in der Zuordnung einzelner Hinterlandregionen im Hinblick auf die Abwicklung ihres seewärtigen Im- und Exportverkehrs kann jedoch von derartigen Harmonisierungsmaßnahmen, insbesondere in den mengenmäßig bedeutsamen Massengutverkehren, nicht erwartet werden.

Erfolgsversprechender als seehafenpolitische Bemühungen zur Umlenkung bestehender Verkehrsströme erscheinen bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung regionalpolitische Ansätze zur Förderung der standortbedingten Vorteile der Hafenregionen. Nach *Salin* liegt die Bedeutung der Seehäfen in zunehmendem Maße in dem Grad ihrer Industrialisierung begründet⁵⁴⁾.

Da im deutschen Küstenraum Wirtschaftszentren und Hafenstädte weitgehend identisch

⁵¹⁾ Vgl. (annähernd wörtlich) *Sanmann, H.*, a.a.O., S. 230.

⁵²⁾ Vgl. *Aberle, G.*, a.a.O., S. 156 ff.

⁵³⁾ So ist es z. B. an dieser Stelle auch nicht möglich, die volkswirtschaftliche Produktivität des Nord-Süd-Kanals mit dem potentiellen Produktivitätsergebnis zu vergleichen, das bei einer Verbesserung der Schiffbarkeitsbedingungen auf dem Niederrhein zu erzielen wäre, wo mit relativ geringem Kapitalaufwand vermutlich eine erhebliche Leistungssteigerung erreicht werden könnte.

⁵⁴⁾ Vgl. *Salin, E.*, Vorwort zu *Oldewage, R.*, Die Nordseehäfen im EWG-Raum, Fakten und Probleme (= Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V., Bd. 28) Basel/Tübingen 1963, S. X. Die Erfolge, die in den letzten Jahren in deutschen Hafenregionen erzielt wurden, deuten darauf hin, daß nunmehr in einer zweiten Phase der Industrialisierung des europäischen Küstenraumes auch die deutschen Hafenregionen eine echte Wettbewerbschance haben. Der vergleichsweise späte Beginn einer intensiveren Industrialisierung des deutschen Küstenraumes würde damit den modelltheoretischen Ansätzen entsprechen, die die Industrialisierung peripherer Randzonen als Folge des sich in konzentrischen Ringen vollziehenden wirtschaftlichen Wachstums der industriellen Kerngebiete erklären.

sind und die Hafenstädte eine Schrittmacherfunktion für die wirtschaftliche Entwicklung des schwächer strukturierten Umlandes ausüben, kommen Maßnahmen⁵⁵⁾, die darauf ausgerichtet sind, Industriekapazitäten mit hohen Wachstumschancen und großen Im- und Exportanteilen in die Hafenregion zu bringen, dem gesamten Küstenraum zuzugute⁵⁶⁾.

Die institutionellen Schwierigkeiten, die einer an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierten Regionalpolitik entgegenstehen, liegen in der BRD nicht zuletzt in der verfassungsmäßigen Aufteilung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern begründet⁵⁷⁾. Mitbedingt durch die Tatsache, daß die Frage nach dem eigentlichen Träger der Regionalpolitik nach wie vor umstritten ist, mußte bislang in der BRD – im Unterschied zu den Beneluxländern – auf die Erstellung einer umfassenden, gesamtwirtschaftlich konzipierten Rahmenplanung weitgehend verzichtet werden.

Die Möglichkeit von Konflikten zwischen falsch verstandenem Regionalinteresse und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen ist aufgrund der verfassungsmäßigen Zersplitterung im deutschen Küstenraum als besonders groß anzusehen. Im Hinblick auf die oligopolistische Konkurrenz der Küstenländer und Gebietskörperschaften⁵⁸⁾ um die Lösung ihrer industrie- und verkehrspolitischen Probleme besteht die Gefahr, daß mangels eines einheitlichen Planungskonzepts die potentiellen Wachstumschancen des gesamten Küstenraumes (die nicht zuletzt in den Vorteilen der Spezialisierung und Arbeitsteilung begründet liegen) nicht realisiert werden können. Zu befürchten ist insbesondere, daß im Wettbewerb der Hafenregionen um die Ansiedlung von Industriebetrieben Produktivitätskriterien hinter dem Gesichtspunkt der Vergrößerung des Hafenumschlags zurücktreten. Eine derartige Industrialisierungspolitik würde die Funktion der Hafenregionen als Schrittmacher der wirtschaftlichen Entwicklung des Küstenraumes langfristig zum Erliegen bringen und die in Teilbereichen bestehenden ungünstigen Industriestrukturen einzelner Hafenregionen⁵⁹⁾ weiter verstärken.

Unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt ist daher eine produktivitätsorientierte Industrialisierungspolitik zu fordern, wobei hafenspolitische Überlegungen keineswegs dominieren sollten. Definiert man mit *Giersch* das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik als die Aufgabe, die gesamtwirtschaftlich optimale Faktorallokation im Raum auch unter Wachstumsbedingungen zu verwirklichen⁶⁰⁾, ist festzustellen, daß diese Zielsetzung – die nicht frei von Wertantinomien ist⁶¹⁾ – nur im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Planungskonzeption mit Aussicht auf Erfolg angestrebt werden kann.

⁵⁵⁾ Abgesehen vom Einsatz des verkehrspolitischen Instrumentariums bieten sich als direkte Förderungsmaßnahmen Zinsverbilligungen, Steuervorteile sowie Subventionen und als indirekte Maßnahmen Vorkauf von Industriegelände am seeschifftiefen Wasser, Verbesserung des Energieangebots und der Brauchwasserversorgung sowie die Gewährleistung eines ausreichenden Informations- und Beratungsdienstes für ansiedlungswillige Industrieunternehmen an. Vgl. DVWG (Hrsg.), Fünf Nordseehäfen, a.a.O., Exkursion II, S. 170.

⁵⁶⁾ Vgl. *Bolle, A.*, Gedanken über die Zukunft des bundesdeutschen Küstengebietes unter besonderer Berücksichtigung der Häfen, Vortrag vor der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Bezirksvereinigung Hamburg, am 19. 2. 1970, auszugsweise veröffentlicht in *Hansa*, 107. Jg. (1970), S. 701.

⁵⁷⁾ Vgl. *Jürgensen, H.*, Antinomien in der Regionalpolitik, in: *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft*, hrsg. v. *H. Jürgensen*, Festschrift für *A. Predöhl*, Göttingen 1963, S. 404 ff.

⁵⁸⁾ Vgl. *Voigt, H.-G.*, Die Dynamik der industriellen Standortbedingungen in den Welthäfen des kontinental-europäischen Kernraumes, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 35. Jg. (1964), S. 60.

⁵⁹⁾ Vgl. hierzu im einzelnen *Voigt, H.-G.*, Die Dynamik der . . . , a.a.O., S. 48 ff.

⁶⁰⁾ *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft*, a.a.O., S. 387.

⁶¹⁾ Vgl. *Jürgensen, H.*, a.a.O., S. 409 ff.

Die methodischen Hemmnisse, die die Formulierung einer wachstumsgerechten Regionalpolitik erschweren, werden durch den noch unzureichenden Informationsstand über die direkten und indirekten Kosten und Erträge verdeutlicht, die mit dem Einsatz alternativer Instrumente der Regionalpolitik in alternativen Wirtschaftsräumen im Hinblick auf bestimmte oder auch auf unterschiedliche Förderungsprojekte verbunden sind. Bezogen auf den Küstenraum stellt sich die Aufgabe, die spezifischen Standortvorteile dieser Region zu isolieren, wobei erkennbare Strukturwandlungen und Datenänderungen im Bereich der industriellen Produktion im Ansatz mitzubehütenden sind. Mit Hilfe komparativer Industriekomplex-Analysen⁶²⁾ ist die gesamtwirtschaftlich optimale Produktionsstruktur des Küstenraumes zu ermitteln⁶³⁾ und darüber hinaus die optimale Wirtschaftsdichte der geplanten Wachstumszentren und damit der Schwellenbereich zu fixieren, ab dem die Vorteile der Agglomeration durch zusätzliche soziale Kosten für die Bereitstellung von Industrieflächen und Infrastrukturanlagen sowie durch steigende Ausgaben für die Millieuhygiene übertroffen werden.

Derartige, den Gesamtumfang umfassende Analyse- und Planungsaufgaben können weder durch lokal begrenzte Wirtschaftsförderungsgesellschaften noch durch Arbeitsgemeinschaften der regionalen Handelskammern oder regelmäßige Kontakte der norddeutschen Länderregierungen einer optimalen Lösung zugeführt werden. Zweckmäßig erscheinen vielmehr Vorschläge, die die Einberufung einer von direkten Weisungen der Länder unabhängigen Studienkommission empfehlen⁶⁴⁾. Eine maßgebliche Beteiligung des Bundes wäre hierbei nicht nur unter finanziellen Aspekten erforderlich. Bedeutsamer erscheint die Tatsache, daß auf Bundesebene (später vielleicht einmal auf EWG-Ebene) eine Abstimmung und Kombination der Regionalplanungen des Küstenraumes und des Binnenlandes vorgenommen werden könnte. Ein derartiger »Kohärenztest«⁶⁵⁾, wie *Giersch* es nennt, muß als unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung gesamtwirtschaftlich optimaler Standortstrukturen bezeichnet werden, die den Erfordernissen einer interregionalen Arbeitsteilung entsprechen.

Als Ergebnis einer auf zentraler Ebene abgestimmten Regionalplanung für den Küstenraum wäre ein Zeitplan zu erstellen, der u. a. Auskunft geben würde über⁶⁶⁾:

- 1) die Verkehrswegeplanung im Küstenraum (Verkehrswege für See- und Binnenschiffe, Eisenbahn, Lkw; Ausbau von Pipelinenetzen und Flughäfen);
- 2) die Planung wichtiger Hafenbauprojekte (Vorhäfen, Tiefseewasserhäfen);
- 3) mögliche Standorte der Großindustrie, sowohl am seeschifftiefen Wasser als auch im Binnenland; Planungen auf dem Energiesektor (Elektrizitäts- und Kernkraftwerke);
- 4) Planung von Siedlungsräumen, Agrar- und Naturschutzgebieten etc.

⁶²⁾ Vgl. *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem . . . , a.a.O., S. 397, wo weitere Literatur angegeben wird.

⁶³⁾ Einer Untersuchung des Prognos-Instituts zufolge sind für eine Ansiedlung im Küstenraum insbesondere in der Kunststoffverarbeitung, der chemischen Industrie, Elektrotechnik, Papierverarbeitung, dem Fahrzeug- und Maschinenbau sowie in der Feinmechanik und Optik günstige Voraussetzungen gegeben. Das Prognos-Institut schätzt zwar die Wachstumsraten des Fahrzeugbaus, der Feinmechanik und Optik im Bundesgebiet nur durchschnittlich und im Falle des Maschinenbaus sogar unterdurchschnittlich ein, ist jedoch aufgrund eingehender Untersuchungen der Nachfrageelastizitäten auf den Weltmärkten der Ansicht, daß die begrenzten Wachstumschancen im Binnenland durch steigende Exportanteile mehr als kompensiert werden können. *Prognos AG* (Hrsg.), *Wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten des Landes Niedersachsen bis zum Jahre 1980*, Basel 1967, S. 11.

⁶⁴⁾ Vgl. *Bolle, A.*, Gedanken über die Zukunft . . . , a.a.O., S. 701.

⁶⁵⁾ *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem . . . , a.a.O., S. 399.

⁶⁶⁾ Vgl. *Bolle, A.*, Gedanken über die Zukunft . . . , a.a.O., S. 701.

Mit der Erstellung eines solchen Rahmenplanes würden sowohl den lokalen Gebietskörperschaften als auch der privaten Unternehmerschaft bei der Formulierung ihrer zukünftigen Wirtschaftspläne Entscheidungshilfen angeboten, die in benachbarten ausländischen Küstenregionen schon lange als Selbstverständlichkeit gelten.

3.3. Spezialisierung der Hafenvirtschaften

Eine zentrale Regionalplanung könnte den gesamten Küstenraum vor irreparablen Verfälschungen des raumwirtschaftlichen Optimums bewahren; sie könnte darüber hinaus aber auch die Möglichkeiten der Spezialisierung und Arbeitsteilung zwischen den konkurrierenden Hafenzonen vergrößern.

Die Vorteile einer Hafenspezialisierung, die eine weitere Bündelung der seewärtigen Verkehrsströme implizieren würde, liegen in den potentiellen Kostenersparnissen des seewärtigen Transportweges, insbesondere aber in einer gesteigerten Kapitalproduktivität der Infra- und Suprastrukturanlagen der Häfen begründet. Bei der Annahme traditioneller Kostenverläufe lassen sich bei steigender Kapazitätsauslastung der Hafenanlagen Kostenvorteile der Größendegression realisieren, die erst bei zunehmender Wirksamkeit von Engpaßfaktoren eine Begrenzung finden.

Die bisherigen Ansätze zur Nutzung der Kostenvorteile einer Hafenspezialisierung beschränken sich an der deutschen Nordseeküste (ähnlich wie in den Beneluxländern) auf eine Konzentration des Rohöltransfers. Die Diskussion um die gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer Hafenspezialisierung im Umschlag von trockenen Massengütern oder Stückgütern und hier insbesondere der »unit loads«, hat dagegen bis heute kaum Eingang in hafenspolitische Überlegungen gefunden.

Besteht die Zielsetzung der Seehafenpolitik in einer Minimierung der realen Faktorkosten des gesamten seewärtigen Güterausstausches der Volkswirtschaft (Transportkosten des Vor- und Hinterlandverkehrs einschließlich der Kosten des Hafenumschlags), sind Maßnahmen zur Lenkung der Verkehrsströme grundsätzlich dann als zielkonform anzusehen, wenn hierdurch Produktionsfaktoren freigesetzt und produktiveren Verwendungen zugeführt werden können.

Die ökonomischen Voraussetzungen für eine Agglomeration der Güterströme sind dabei um so günstiger, je geringer die Summe der Transportkostenzuwächse ist, die mit der Ablenkung der Hinterlandverkehre von ihren bisherigen Ein- und Ausfuhrhäfen auf einen oder wenige Spezialhäfen verbunden sind⁶⁷⁾. Zu beachten ist allerdings, daß die Zusammensetzung, Richtung und Stärke des Zu- und Ablaufverkehrs der Häfen kurzfristigen wie auch langfristigen Änderungsprozessen unterworfen ist, so daß statisch orientierte Optimierungsmodelle arbeitsteiliger Hafenvirtschaften nur von beschränkter Aussagefähigkeit sind. Weitere Hemmnisse, die einer allzu perfektionistischen Lenkung der seewärtigen Güterverkehrsströme des Hinterlandes entgegenstehen, ergeben sich – abgesehen von der Überwindung administrativer Widerstände – bei Berücksichtigung der regionalwirtschaftlichen Implikationen einer Hafenspezialisierung. Die Auflösung bestehender komplementärer Produktionsverbindungen, die eine Wachstumsbenachteiligung einzelner Hinterlandregionen bedingen kann⁶⁸⁾, nicht zuletzt aber auch die zunehmende Bedeutung der (nicht spezialisierten) Industriefunktionen⁶⁹⁾ der Seehäfen für das unmittelbare Hinterland, können sich als entscheidendes Hindernis für eine globale Arbeitsteilung der Seehafenvirtschaften erweisen.

⁶⁷⁾ Zur theoretischen Grundlegung einer Optimierung der Hafenstrukturen vgl. *Kautz, E.*, Standortprobleme der Seehafenprobleme (= Probleme der Weltwirtschaft, Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Nr. 58), Jena 1934; *Krafft, D.*, Der Einfluß eines Hafens auf die Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft seiner Hafenstadt (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 39), Göttingen 1966, S. 31 ff.

Es muß daher bezweifelt werden, daß eine umfassende Einflußnahme der Seehafenpolitik zur Konzentration der Verkehrsströme – abgesehen von den Einzelfällen, in denen Cost-Benefit-Analysen eindeutig die höhere Effizienz einer Hafenspezialisierung anzeigen⁷⁰⁾ – echte Produktivitätsfortschritte bewirken kann.

Anders zu beurteilen sind dagegen Verkehrsverlagerungen, die aufgrund externer Wettbewerbseffekte zu einer Bündelung von Güterströmen in einzelnen Häfen führen. Bei richtig eingestellten Wettbewerbsgrundlagen entsprechen hieraus abgeleitete Spezialisierungstendenzen der Häfen den Erfordernissen des Marktes und erfüllen damit eine gesamtwirtschaftlich zweckmäßige Funktion. Einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zur Entfaltung der standort- und leistungsbedingten Vorteile der deutschen Nordseehäfen und der Rhein-Schelde-Häfen muß unter diesem Aspekt erhöhte Bedeutung beigemessen werden. Dies gilt um so mehr, als mit der zunehmenden Homogenisierung des Seehafenumschlaggutes eine wachsende Transparenz der Marktbedingungen verbunden ist, die das Gewicht bestehender Wettbewerbsverzerrungen insgesamt vergrößern muß.

3.4. Harmonisierung der Wettbewerbsgrundlagen

Harmonisierungstatbestände im Wettbewerb der Verkehrsträger um das Ladungsaufkommen der Seehafenmärkte bestehen sowohl im innerdeutschen als auch im grenzüberschreitenden Verkehr. Im innerdeutschen Seehafenverkehr führen ungleiche Wettbewerbsvoraussetzungen zu ökonomisch nicht begründeten Aufteilungsquoten des Gütervolumens auf die konkurrierenden Verkehrsträger. Die Entwicklungsmöglichkeiten der deutschen Seehäfen werden hierdurch jedoch nur in geringerem Umfang tangiert. Ungleich größeren Einfluß auf die Wettbewerbsposition der deutschen Häfen haben abweichende Einsatzbedingungen der Hinterlandverkehrsträger im nationalen und im grenzüberschreitenden Verkehr. Bedingt durch die Tatsache, daß der größere Teil des Hinterlandes der deutschen Nordseehäfen und der Rhein-Schelde-Häfen internationales Wettbewerbsgebiet ist, müssen sich Wettbewerbsverzerrungen zwischen innerstaatlichem und grenzüberschreitendem Verkehr in vollem Umfang auf die Penetrationskraft der Seehäfen auswirken. Zusätzlich zu der Beeinflussung der Transferfunktion sind die direkten und indirekten Effekte unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen auf die Industrie- und Handelsfunktion der Seehäfen zu berücksichtigen.

Aus der Sicht der deutschen Häfen kommt einer Harmonisierung und Koordinierung der ordnungs- und strukturpolitischen Zielsetzungen der Verkehrspolitik der Bundesrepublik und der Beneluxländer eine eindeutige Vorrangstellung zu. Eine umfassende Lösung der

⁶⁸⁾ Vgl. *Jürgensen, H.*, Regional Impact on Port Investment Policy, in: *Regul, H.* (Hrsg.), *The Future of European Ports*, a.o.O., S. 585.

⁶⁹⁾ Negative Auswirkungen einer Hafenspezialisierung beeinflussen ebenso die Handelsfunktion der Seehäfen.

⁷⁰⁾ Zur wirtschaftlichen Effizienz einer Hafenspezialisierung im Rohölimport vgl. *Imhoff, J.*, Wachsende Schiffsgrößen, kostengünstige Mineralölversorgung und rentable Seehafeninvestitionen – Zur Frage der Rentabilität eines deutschen Tiefseewasserhafens für den Rohölimport – (= Verkehrswissenschaftliche Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Hamburg, Heft 13), Göttingen 1970.

anstehenden Harmonisierungsprobleme scheint allerdings nur im größeren Rahmen der EWG-Mitgliedsländer erreichbar zu sein.

Die Bemühungen der EWG zur Herstellung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes lassen sich bis zur Denkschrift der Kommission vom April 1961 über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik und dem Aktionsprogramm der Kommission vom Mai 1962 zurückverfolgen, worin dem EWG-Ministerrat bereits konkrete Leitlinien zur Entwicklung einer gemeinsamen Tarif- und Kapazitätspolitik bei gleichzeitiger Harmonisierung der Kostengrundlagen der Verkehrsträger vorgegeben wurden⁷¹⁾. Wenn die Realisierung einer gemeinsamen Verkehrspolitik trotz rechtzeitiger Formulierungsansätze bisher nur geringe Fortschritte erkennen läßt, muß dies auf die teilweise recht konträren Harmonisierungskonzeptionen, insbesondere der deutschen und niederländischen Verkehrspolitik zurückgeführt werden. Im Mittelpunkt des Interessengegensatzes standen und stehen dabei unterschiedliche Grundauffassungen über die zukünftige gemeinsame Tarifpolitik der EWG-Länder. Auf eine Verwirklichung des Ministerratsbeschlusses vom 22. Juni 1965 über die stufenweise Einführung gleichartiger Preisbildungsregeln im Güterverkehr der drei Binnenverkehrsträger mußte unter diesen Umständen bis zum heutigen Tage verzichtet werden⁷²⁾. Die tarifpolitischen Ansätze beschränken sich seitdem auf die Fertigstellung eines Margentarifsystems für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr⁷³⁾. Ob und inwieweit das Margentarifwerk der EWG – dessen Inkrafttreten nach langen Verzögerungen nunmehr zum 1. November 1971 vereinbart wurde – zu einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Hinterland der konkurrierenden Nordseehäfen beitragen kann, hängt im wesentlichen vom Tarifniveau der bilateral ausgehandelten Richtsätze sowie von einer EWG-einheitlichen Ausgestaltung der Überwachungs-vorschriften ab. Sicherlich wird von der neu einzuführenden Margentarifordnung, bei weiterbestehenden administrativen Kosten- und Preisbildungsdiskrepanzen, keine perfektionistische Lösung der Harmonisierungsprobleme des nationalen und grenzüberschreitenden Straßenverkehrs zu erwarten sein. Wichtig erscheint jedoch, daß das den ökonomischen Anforderungen einer pretialen Lenkungsfunktion entsprechende freizügige zwischenstaatliche Preisbildungssystem⁷⁴⁾ als ein geeignetes Orientierungsdatum⁷⁵⁾ für die innerstaatliche Marktordnungspolitik derjenigen EWG-Länder gewertet werden kann, die den Verkehrssektor bisher durch dirigistische und interventionistische Eingriffe aus dem marktwirtschaftlichen Geltungsbereich weitgehend ausgeklammert haben.

Die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Hinterlandverkehr der konkurrierenden Nordseehäfen setzt letzten Endes die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse in der EWG voraus. Im Rahmen eines primär an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierten raumwirtschaftlichen Integrationsprozesses wird dabei der dynamischen Ent-

71) Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik (DOK VII/Kom/62/88 endg. vom 23. Mai 1962).

72) Vgl. Frohnmeyer, A., Stand und Entwicklungstendenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jg. (1965), S. 220 ff.

73) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 194 vom 6. 8. 1968. Vorgesehen ist die Einführung bilateral ausgehandelter Tarife, die mit einer Marge – bezogen auf die obere Tarifgrenze – in Höhe von 23 % ausgestattet sind. Das Margentarifwerk wird sowohl für den grenzüberschreitenden Güterfernverkehr als auch für den grenzüberschreitenden Güternahverkehr verbindlich sein, soweit eine Entfernung von 50 km (Summe: in- und ausländische Strecke) überschritten wird.

74) Beförderungsentgelte außerhalb der 23 %-Marge können nach Art. 5 der Margentarifordnung unter Einhaltung bestimmter Bedingungen in Form von schriftlichen Sondervereinbarungen abgeschlossen werden.

75) Vgl. hierzu die aktuellen tarifpolitischen Vorschläge des BDI und des DIHT zur Liberalisierung des deutschen Verkehrsmarktes, die u. a. in der DVZ, 25. Jg. (1971), Nr. 88 veröffentlicht worden sind.

wicklungsfunktion eines wettbewerbsgerecht gestalteten, von marktinkonformen Kapazitätsregelungen und Preisreglementierungen befreiten Verkehrssystems eine spezifische Bedeutung beizumessen sein.

Eine liberale Ausrichtung der EWG-Verkehrspolitik erscheint damit vorgegeben. Alle Harmonisierungs- und Liberalisierungsschritte, die miteinander verzahnt und in sich ausgewogen die integrierende Funktion des Verkehrssystems unterstützen, sind zugleich als zielkonformes Mittel einer gesamtwirtschaftlich orientierten Seehafenpolitik aufzufassen⁷⁶⁾.

Mit den Verordnungen des Ministerrates über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrs⁷⁷⁾, der Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr⁷⁸⁾, der Regelung der mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen der Verkehrsträger⁷⁹⁾ sowie der Aufstellung gemeinsamer Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnen⁸⁰⁾ haben die EWG-Mitgliedsländer dokumentiert, daß sie gewillt sind, die Voraussetzungen für den gemeinsamen Verkehrsmarkt zu schaffen.

Eine Lösung der Kernprobleme der europäischen Verkehrspolitik konnte allerdings bisher nicht verwirklicht werden. So warten insbesondere das Wegkostenproblem und die hiermit eng verbundene Angleichung der fiskalischen Belastungen des Straßengüterverkehrs, die Koordinierung der Verkehrsweginvestitionen, die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Eisenbahnunternehmen sowie die Frage des Marktzugangs im Straßen- und Binnenschiffverkehr darauf, einer gemeinsamen Lösung zugeführt zu werden.

Harmonisierungsfortschritte in den genannten Themenbereichen werden sicherlich dazu beitragen, dem Problem gemeinschaftlicher Tarifregelungen jenen Schwierigkeitsgrad zu nehmen, der umfassende Lösungsversuche bisher als nicht erreichbar erscheinen ließ.

Hinzuweisen ist abschließend auf einige Aspekte, die in unmittelbarem oder mittelbarem Zusammenhang mit der fortschreitenden Harmonisierung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte im gemeinsamen Hinterland der konkurrierenden Seehäfen stehen.

In dem Maße, wie die Wettbewerbsgrundlagen im Hinterlandverkehr der Seehäfen vereinheitlicht werden, steigt die Bedeutung der Hafenkosten. Zur Vermeidung eines ruinösen und damit funktionslosen Konkurrenzkampfes der Hafenwirtschaften wäre eine gemeinschaftliche Wettbewerbsregelung zu fordern, die neben preisrechtlichen Ansätzen⁸¹⁾ auch die im Hinblick auf vertikale und horizontale Konzentrationsvorgänge der Hafenwirtschaften bestehenden rechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten harmonisieren würde. Weitere Harmonisierungstatbestände, die mittel- oder längerfristig Gegenstand einer europäischen Seehafenpolitik sein werden müssen, liegen u. a. in der unterschied-

76) Zur Frage der zeitlichen Vorrangigkeit von Liberalisierungs- oder Harmonisierungsfortschritten vgl. Peters, H. R., Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die »Besonderheiten« des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966, S. 108.

77) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 175 vom 23. 7. 1968.

78) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 77 vom 29. 3. 1969.

79) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 156 vom 28. 6. 1969.

80) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 156 vom 28. 6. 1969.

81) Eine Harmonisierung der Seehafengebühren müßte auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten vorgenommen werden, was bedeutet, daß keinesfalls gleiche Tarife für alle Häfen angestrebt werden dürfen. Vgl. Blonk, W., Die Zukunft der Seeschifffahrt und der Hafenanlagen in Europa, in: Siller-Verkehrsbrief, 25. Jg. (1971), Nr. 39–40, S. 12.

lichen öffentlichen Subventionierung der einzelnen Hafenwirtschaften, insbesondere aber in der abweichenden Ausgestaltung der sogenannten künstlichen Niederlassungsbedingungen der regionalen Hafenindustrialisierungsprogramme begründet⁸²⁾.

Ein letzter Aspekt, der mit der Entstehung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes im Hinterland der Hamburg-Antwerpen-Range eng verbunden ist, betrifft die vorgeschlagene Anwendung von makroökonomischen Effizienzanalysen als Analyse- und Entscheidungsinstrument der Seehafenpolitik. Mit der Vergrößerung des Wirtschaftsraumes erfährt zwar der theoretische Ansatz von Cost-Benefit-Analysen keine Änderung. Die Annahme einer größeren Bezugsbasis wird jedoch in vielen Fällen zu einer Niveauänderung der quantitativ zu erfassenden Zahlungsströme führen. Darüber hinaus wird sich die Zahl der zur Entscheidung anstehenden Projekte tendenziell vergrößern⁸³⁾. Die genannten Faktoren deuten auf die erhöhte Bedeutung hin, die makroökonomischen Effizienzanalysen in einem über die nationalen Grenzen hinausreichenden Wirtschaftsraum beizumessen ist.

Summary

Due to the geographical situation of the Federal Republic of Germany as far as transportation is concerned, German seaport-policy is subjected to regionally controversial interests. In reconciling these regional interests, the requirements of the growth of the whole national economy must not be left out of consideration. This implies, however, that not only the economic relevance of measures of seaport policy must be taken into account, but that in addition the set of problems connected with input-output analysis of alternative investment and subsidiary programmes should be given careful consideration. In this respect it is apparent, that the margin of the traditional instruments of German seaport policy is severely restricted, as far as the whole national economy as well as EEC legislation is concerned. Under these circumstances, intensified efforts of the German seaport-policy towards a liberal European market for transportation activities as well as towards regionally stressed attempts to support the industrial functions of seaports seem to be showing the way.

Résumé

La politique portuaire allemande est l'objet de conflits d'intérêts différents de région en région. Cela est dû à la situation géographique par rapport au trafic de la RFA. Une harmonisation des intérêts régionaux tenant compte des exigences de l'accroissement macroéconomique ne comprend pas seulement l'interpénétration de l'ensemble des problèmes concernant les buts et les moyens de programmes d'investissement et de développement alternatifs, mais aussi l'estimation de la signification économique de mesures concernant la politique portuaire. Il s'en suit que les moyens traditionnels de la politique portuaire allemande sont restreints dans la marge juridique de la C.E.E. aussi bien que sur le plan collectif. Sous ces conditions deux aspects semblent être directeurs: d'une part les efforts redoublés dans l'intention d'une réalisation d'un marché des transports et communications européen dans un ordre libéral de l'économie libre; d'autre part notamment les débuts de la politique régionale en vue du développement des fonctions industrielles des ports maritimes.

⁸²⁾ Vgl. *Blonk, W.*, Die Zukunft . . ., a.a.O., S. 11 ff.

⁸³⁾ Vgl. *Klaassen, L. H.* und *Vanhove, N.*, Macro-Economic Evaluation . . ., a.a.O., S. 564.

Probleme zum Recht der Privatgleisanschlüsse

VON PROF. DR. DR. WILHELM BÖTTGER, KÖLN

Vorbemerkungen

In der Schrift »Zur Erneuerung des Rechts der Privatgleisanschlüsse«¹⁾ hatte ich mich vor langer Zeit mit der Frage befaßt, ob und inwieweit das Recht der Privatgleisanschlüsse damals verbesserungsbedürftig war. Die dargebotenen Anregungen haben in der Zwischenzeit zu einem Teil Erfüllung gefunden. Nunmehr beeinflusst die technische Entwicklung nachhaltig Bau und Betrieb der Anschlußbahnen. Die erstrebte Ausweitung des Gleisanschlußverkehrs läßt demzufolge eine Überprüfung der von den unmittelbar Beteiligten als abträglich wirksamen Rechtsvorschriften als tunlich erscheinen.

I. Die gesetzlichen Vorschriften

1. Rechtsgeschichtlicher Rückblick

Das Recht der Privatgleisanschlüsse ist landesgesetzlich geregelt. Für das einstige preußische Staatsgebiet galt das *Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen* vom 28. Juli 1892, dem auch die vordem nur durch Polizeiverordnung erfaßten Straßenbahnen unterstellt waren. Die Einfügung des Privatgleisanschlußrechts in das Kleinbahngesetz war ziemlich gewaltsam und äußerlich erfolgt, indem den Paragraphen des ersten Teils des Gesetzes, das für die Kleinbahnen galt, ein dem Anschlußgleis gewidmeter zweiter Teil angefügt wurde. Beiden Teilen des Gesetzes sollte durch gemeinsame Übergangs- und Einführungsbestimmungen ein gemeinsamer Rahmen gegeben werden. Das hatte zu mancherlei rechtlichen Unklarheiten geführt²⁾.

Eine gesetzliche Verpflichtung, die Herstellung eines Privatgleisanschlusses zu billigen, bestand nicht. Das löste den Wunsch der Anschlußsuchenden aus, einerseits einen Anschlußzwang gesetzlich zu sichern und andererseits einen gesetzlichen Schutz gegen willkürliche Kündigung zu erhalten.

Das Anschlußrecht und die Anschlußpflicht waren für öffentliche Haupt- und Nebeneisenbahnen in Art. 94 Abs. 3 RVerf. 1919 in Anlehnung an Art. 41 Abs. 2 RVerf. 1871 durch Reichsrecht bestimmt. Auch für die einstigen Kleinbahnen war ein Anschlußrecht in den §§ 28, 29 des Kleinbahngesetzes vorgesehen. Für Privatanschlußbahnen fehlte es an einer Gesetzesvorschrift, welche dem Anschlußinhaber das Recht des Anschlusses an das dem öffentlichen Verkehr dienende Eisenbahnnetz sicherte.

In den anderen europäischen Ländern war diese Frage unterschiedlich geregelt worden.

¹⁾ *Böttger, W.*, Zur Erneuerung des Rechts der Privatgleisanschlüsse, in: *Verkehrstechnische Woche*, 19. Jg. (1925), S. 668 ff. und S. 683 ff.

²⁾ Einzelheiten bei *Böttger, W.*, Zur Erneuerung des Rechts . . ., a.a.O., S. 673.

Vereinzelt war eine gesetzliche Verpflichtung für alle Eisenbahnen zur Gewährung von Privatanschlußbahnen vorgesehen³⁾.

Dementsprechend wurde der Vorschlag gemacht, eine Trennung des Rechts der Kleinbahnen und der Privatanschlußbahnen vorzunehmen. Das Recht der Privatanschlußbahnen sollte auf reichsrechtlicher Basis geordnet werden, zumal auch die privatrechtlich abgefaßten Anschlußbedingungen (PAB) einheitlich für den ganzen Bereich der damaligen Reichsbahn galten⁴⁾. Zulassung und Kündigung sollten dabei eine gesetzliche Regelung erfahren. Alle Fragen, die auf vertragsmäßiger Grundlage zu regeln waren, sollten einer Regelung in den PAB vorbehalten sein. Nur betriebliche Gründe sollten zur Ablehnung und Kündigung eines Anschlusses berechtigen.

Die behördliche Erlaubnis zur Herstellung und zum Betrieb eines Privatgleisanschlusses war von der Erfüllung bestimmter die Sicherheit des Betriebes bedingender Voraussetzungen abhängig. Diese landespolizeiliche Erlaubnis begründete kein Bau- und Betriebsrecht. Sie bedeutete lediglich, daß kein polizeiliches Interesse besteht, dem Anschlusssuchenden den Bahnbetrieb zu verbieten. Die Erlaubnisbehörde war an das Urteil der für die Aufsicht zuständigen Eisenbahnbehörde gebunden. Die Erlaubnisurkunde enthielt stets den Vermerk, daß ihre Ausfertigung im Einvernehmen mit der zuständigen Eisenbahnbehörde erfolgte. Neben den öffentlich-rechtlichen Voraussetzungen zur Begründung eines Privatgleisanschlusses stehen die privatrechtlichen Gestattungsverträge.

2. Die gegenwärtigen Rechtsverhältnisse

Der föderalistische Gedanke hat im Grundgesetz eine nachdrückliche Betonung gefunden. Im Eisenbahnrecht hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung nach Artikel 73 Ziffer 6 nur für die bundeseigenen Eisenbahnen, während für die übrigen Eisenbahnen mit Ausnahme der Bergbahnen, die uneingeschränkt zur Länderzuständigkeit gehören, nach Artikel 74 Ziffer 23 die konkurrierende Gesetzgebung eingeräumt ist. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nur, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung unter den in Artikel 72 Absatz 2 Ziffer 1–3 genannten Voraussetzungen besteht. Der Bund hat sich in dem *Allgemeinen Eisenbahngesetz* vom 29. März 1951 (AEG) darüber geäußert, inwieweit er von dem Gesetzgebungsrecht (des § 72) des Grundgesetzes Gebrauch machen will. Es handelt sich in diesem Gesetz um die Ordnung derjenigen Rechtsmaterien, die die Sicherheit und Einheitlichkeit des Eisenbahnverkehrs im Bundesgebiet betreffen, die durch die Gesetzgebung der Länder nicht wirksam genug erfolgen können und deren einheitliche Fortbildung notwendig ist.

Nach § 1 des AEG sind Eisenbahnen im Sinne dieses Gesetzes Schienenbahnen mit Ausnahme der Straßenbahnen und der nach ihrer Bau- oder Betriebsweise ähnlichen Bahnen, der Bergbahnen und der sonstigen Bahnen besonderer Bauart.

Das AEG erfaßt demnach die bundeseigenen Eisenbahnen und die nichtbundeseigenen

³⁾ Vgl. hierzu Neumann, R., Der Privatgleis-Anschlußvertrag, Berlin 1932, S. 56 ff.

⁴⁾ Ähnliche Wünsche wurden übrigens zugunsten einer Verreichlichung des Kleinbahnrechts laut. Die Kleinbahnen waren zunehmend aus ihrer örtlich begrenzten Wirksamkeit herausgewachsen und Teile des großen Gesamteisenbahnbereichs geworden. Eine von der Verkehrspolitik des damaligen Reiches unabhängige preußische Kleinbahnpolitik bestand nicht mehr. Diese Bahnen wurden zunehmend der Reichsaufsicht unterstellt. In den übrigen deutschen Ländern lagen die Verhältnisse meist anders. Vgl. Böttger, W., Die Zukunft der preußischen Kleinbahnen, insbesondere: Die Neuordnung ihrer Rechtsverhältnisse auf reichsgesetzlicher Grundlage, in: Technik und Wirtschaft, 25. Jg. (1932), Heft 11.

Eisenbahnen. Sie unterscheiden sich lediglich durch die Verschiedenheit der Rechtsform, des Streckenumfanges und der Verkehrsbedeutung. Ihre Bauart, ihre technische Ausrüstung oder ihr Verwendungszweck weisen dagegen keine Unterschiede auf.

Das AEG erfaßt im wesentlichen nur die öffentlichen Eisenbahnen. Das sind diejenigen Eisenbahnen, die jedermann zur Personen- und Güterbeförderung zur Verfügung stehen. Demgegenüber besteht bei den nichtöffentlichen Eisenbahnen kein Anspruch auf Benutzung durch jedermann. Sie vermitteln jedoch den Verkehr mit Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs und unterliegen fast ausschließlich der landesrechtlichen Gesetzgebung. Zu diesen Bahnen gehören besonders die Privatanschlußbahnen. Ausgenommen von der landesrechtlichen Zuständigkeit sind die technischen Einheitsvorschriften (§ 3 AEG, Absatz 3). Insoweit sind aber die Landesregierungen ermächtigt worden, die erforderlichen Rechtsverordnungen zu erlassen. In allen Bundesländern sind inzwischen Bau- und Betriebsordnungen für Anschlußbahnen (BOA) erlassen worden. Im übrigen sind die Rechtsverhältnisse der nicht zum Netz der Deutschen Bundesbahn gehörenden Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs und der Anschlußbahnen (zu denen auch Gleisanschlüsse zählen), jetzt in Landeseisenbahngesetzen geregelt. Während das Eisenbahnunternehmensrecht für die öffentlichen Eisenbahnen in Gestalt einer »Verleihung« erfolgt, genügt für den Bau und Betrieb einer Anschlußbahn die »Erlaubnis« oder »Zulassung« durch die höhere Verwaltungsbehörde. Sie ist zu erteilen, wenn die Sicherheit des Betriebes gewährleistet ist; sie regelt zugleich die staatliche Aufsicht über die Sicherheit. In Bayern ist die Form der Genehmigung gebräuchlich, die jedoch inhaltlich gleich der Erlaubnis oder Zulassung ist. In den Landeseisenbahngesetzen ist vorgesehen, daß auf solchen nicht-öffentlichen Eisenbahnen ausnahmsweise ein »öffentlicher Verkehr« in beschränktem Umfang zugelassen werden kann. Die Eigenschaft als Anschlußbahn bleibt aber unberührt.

Im Hinblick auf die im Grundgesetz geregelte Zuständigkeit der Länder war eine bundesgesetzliche Ordnung des Rechts der Privatgleisanschlüsse nicht möglich. Zudem kann weder aus dem AEG noch aus dem Bundesbahngesetz gefolgert werden, daß dem Verlangen eines Anschlusssuchenden zum Anschluß an das Netz der Bundesbahn entsprochen werden muß.

Entgegenkommender sind die meisten Landeseisenbahngesetze. So kann nach § 17 des Landeseisenbahngesetzes des Landes *Nordrhein-Westfalen* vom 5. Februar 1957⁵⁾ dem Unternehmer einer dem öffentlichen Verkehr dienenden Eisenbahn die Verpflichtung auferlegt werden, die Einführung von Anschlußbahnen und Anschlußgleisen zu gestatten⁶⁾.

⁵⁾ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A, Nr. 5, vom 15. Februar 1957.

⁶⁾ Gleiches gilt:

- für Bayern nach Artikel 20 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der nicht zum Netz der Deutschen Bundesbahn gehörenden Eisenbahnen und der Bergbahnen in Bayern (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 19 vom 22. November 1966),
- für Hamburg nach § 20 des Landeseisenbahngesetzes vom 4. November 1963 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Teil I, Nr. 53 vom 12. November 1963),
- für Hessen nach § 11 (3) des Gesetzes über Eisenbahnen und Bergbahnen vom 7. Juli 1967 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, Nr. 16 vom 12. Juli 1967),
- für Niedersachsen nach § 19 des Gesetzes über Eisenbahnen und Bergbahnen vom 16. April 1957 (Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 9 vom 18. April 1957),
- für Rheinland-Pfalz nach § 20 (1) des Landesgesetzes über Eisenbahnen, Bergbahnen und Seilanschwebebahnen vom 13. März 1961 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz Nr. 9 vom 20. März 1961),
- für das Saarland nach § 19 (1) des Gesetzes über Eisenbahnen, Bergbahnen und Seilanschwebebahnen vom 16. Mai 1967 (Amtsblatt des Saarlandes Nr. 21 vom 31. Mai 1967),
- für Schleswig-Holstein nach § 20 (1) des Landeseisenbahngesetzes vom 8. Dezember 1956 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 27 vom 15. Dezember 1956).

In der Schweiz ist nach dem »Bundesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Verbindungsgleise (terminologisch gleichbedeutend mit Anschlußgleisen), zwischen dem schweizerischen Eisenbahnnetz und gewerblichen Anstalten« vom 19. Dezember 1874) der Eigentümer einer öffentlichen Eisenbahn zur Gewährung eines Anschlusses verpflichtet. Die Bewilligung erfolgt durch den Bundesrat. Eine Kündigung des Anschlusses ist nicht möglich, solange die Anschlußmöglichkeit im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen besteht. Der Anschließer jedoch kann den Anschluß unter Berücksichtigung etwaiger vereinbarter Bedingungen kündigen. Auf Verlangen des Bundesrats als Eisenbahnaufsichtsbehörde kann ein Anschlußgleis geändert oder beseitigt werden, wenn veränderte Bau- oder Betriebsverhältnisse der Hauptbahn dies erfordern oder wenn bei böswilliger Verletzung der Vorschriften durch den Anschlußnehmer, Betrieb oder Sicherheit der Hauptbahn gefährdet werden^{8) 9)}.

II. Der Anschlußvertrag

1. Geschichtlicher Rückblick

Es wurde festgestellt, daß keine bundesgesetzliche Regelung, also auch keine Anschließungsverpflichtung für die Deutsche Bundesbahn besteht. Aus der Erteilung der landesgesetzlichen Erlaubnis erwächst auch nicht das Recht auf Errichtung eines Anschlusses. Vielmehr ist hierfür maßgebend der Abschluß eines privatrechtlichen Vertrages in Gestalt der »Allgemeinen Bedingungen für Privatgleisanschlüsse« (PAB).

Die PAB 1922 atmeten noch den Geist der staatlichen, vom Verkehrsmonopol beherrschten Eisenbahn, die sich als Behörde fühlte und sich in einer gewissen Abwehrstellung privatwirtschaftlichen Interessen gegenüber befand. Die Gewährung des Anschlusses wurde als ein besonderes Zugeständnis an den Anschlußnehmer angesehen. Auch soll nicht übersehen werden, daß die Reichsbahn in den Jahren 1923 und 1924 in eine reparationsverpflichtete und nach kaufmännischen Grundsätzen zu betreibenden Gesellschaft umgewandelt wurde. Die Reichsaufsicht wurde durch das damalige Reichsbahngesetz weitgehend eingeeengt. Die Reichsbahngesellschaft war weitgehend parlamentarischer Kontrolle entzogen.

Es ist begreiflich, daß die PAB von den Anschließern immer wieder als einen Vertrag mit ungleich verteilten Rechten empfunden wurden und daß das Privatrecht, das von der Gleichberechtigung der Parteien ausgeht und auf die Ausgleichung gleichberechtigter Einzelinteressen zugeschnitten sein soll, vom Staat zu einem einseitigen Recht ausgebildet worden war¹⁰⁾.

⁷⁾ Veröffentlicht in der Bereinigten Sammlung der Bundes-Gesetze und Verordnungen 1848–1947 (= BS), Bd. 7, S. 23.

⁸⁾ Die mit dem Anschlußverkehr verbundenen Modalitäten sind nach den Vorschriften des Vertragsrechts und nach den über die Kündigung getroffenen Abreden beidseitig kündbar.

⁹⁾ In der Schweiz wird seit Jahren der Entwurf für ein neues Anschlußgleisnetz beraten. Dort sollen wieder der Anschlußzwang, die Anschlußgebührenfreiheit und damit die Einschränkung der Kündigung vorgehen werden. Es soll auch Bestimmungen über die Kostentragung für notwendige Änderungen an Kreuzungen zwischen Anschlußbahnen und Straßen auf der Grundlage des Veranlassungsprinzips erhalten.

¹⁰⁾ In ähnlichem Sinne äußert sich Genest, A., Das Recht der Privatgleisanschlüsse, insbesondere die Allgemeinen Bedingungen für Privatgleisanschlüsse (PAB) vom 1. Januar 1955, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 68. Jg. (1958), S. 318.

Die starke Stellung der Eisenbahn machte sich insbesondere bei der Festsetzung der Anschlußgebühren bemerkbar. Der aufkommende Wettbewerb des Kraftwagens sorgte allerdings dafür, daß auch bei der Reichsbahn zunehmend eine entgegenkommendere Haltung den Anschließern gegenüber zu beobachten war.

2. Inhalt der PAB

Die seit dem 1. Januar 1955 geltenden PAB (in der Fassung vom 1. Januar 1968) sind geprägt unter dem Blickwinkel der Gleichberechtigung der Verkehrspartner. Die PAB regeln die Rechtsverhältnisse, die sich aus der Verpflichtung der DB zum Gütertransport von einem dem öffentlichen Güterverkehr dienenden Güterbahnhof der DB oder einer anderen öffentlichen Eisenbahn bis zur Übergabestelle an den Anschließer ergeben. Für sie erhält die DB als Frachtführer vertragsmäßige Gebühren. Die Bundesbahn unterwirft sich bei Verlust oder Beschädigung von Gütern während der Beförderung auf diesem Gleisabschnitt der Regelung der Eisenbahnverkehrsordnung (EVO), d. h. sie haftet, auch wenn sie dabei den Anschlußvertrag nicht verletzt hat, bis zur höheren Gewalt. Der Anschlußgleisinhaber darf das Hauptgleis nicht befahren.

Der Anschließer muß grundsätzlich die Transporte an der Übergabestelle von der DB annehmen bzw. umgekehrt an sie abgeben. Innerhalb seines Gleisbereiches kann er die Bewegung der Fahrzeuge mit eigenen Triebfahrzeugen besorgen; er kann damit auch die DB oder eine andere öffentliche Eisenbahn oder einen anderen Dritten betrauen. Hierbei genügt eine Vereinbarung unter den Beteiligten. Allerdings besteht bei der Bundesbahn keine große Bereitschaft zur Übernahme solcher Trägerschaften. Wo solche bestehen, bemüht sie sich zuweilen um Abtretung an andere Körperschaften oder an Industriebetriebe. Der Anschlußvertrag — nicht dagegen die eisenbahngesetzliche Anschlußbahn — umfaßt nur diejenigen Gleise, die mit Eisenbahnfahrzeugen des öffentlichen Verkehrs befahren werden dürfen. Die Gleisabschnitte des Gleisanschlusses, auf denen die DB und diejenigen, auf denen der Anschließer den Eisenbahnbetrieb führt oder führen läßt, werden im Gleisanschlußvertrag genau festgelegt.

Für Anschlüsse an andere Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs setzt im Falle der Auflegung der Anschließungsverpflichtung der Landesverkehrsminister die Anschlußbedingungen fest. Sonst wird ebenfalls ein privatrechtlicher Vertrag abgeschlossen. Die Anwendung der PAB der Bundesbahn muß in diesem Anschlußvertrag ausdrücklich vereinbart sein. Geschieht dies nicht, so müssen die Rechte und Pflichten des Partners im einzelnen ausgehandelt und festgelegt werden.

3. Die Funktion des Stammgleises

Das »Stammgleis« ist kein gesetzlicher Begriff. Man versteht darunter ein Gleis, das lediglich der Zuführung oder Abholung der Wagen von oder zu den von ihm abzweigenden Anschlüssen dient. Dieser Begriff wird zunehmend auch in amtlichen Verlautbarungen gebraucht. Das Stammgleis ist, in die Sprache der Landeseisenbahngesetze übersetzt, eine Anschlußbahn oder ein Anschlußgleis. Es verbinden sich mit ihm sogar rechtliche Folgen, so wenn im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972 die finanzielle Förderung des Privatgleisanschlußwesens aus dem Bundeshaushalt insbesondere durch »Mitwirkung bei der Planung und Anlage von Stammgleisen« erwähnt wird¹¹⁾. Im Vordergrund steht dabei die Herstellung des unmittelbaren

¹¹⁾ Bundestagsdrucksache V/2494 (S. XI).

Kontaktes mit dem Schienennetz der öffentlichen Eisenbahnen, die zur Erleichterung der Erschließung von Industriegelände beitragen soll. Ferner ist auf die von der »Ministerkonferenz für Raumordnung« ausgesprochene Empfehlung zur Förderung des Gleisanschlußverkehrs vom 21. November 1968¹²⁾ »durch Stammgleise und Privatgleisanschlüsse für Industrie- und Gewerbegebiete« hinzuweisen. Das Stammgleis wird hier auch als »gemeinsames Zuführungsgleis« definiert. Eine von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und der Deutschen Bundesbahn veröffentlichte Werbeschrift trägt die Überschrift »Industrieansiedlung und Stammgleisplanung«. Die Deutsche Bundesbahn selbst verwendet den Begriff »Stammgleis« seit langem in ihren innerdienstlichen Gleisanschlußvorschriften.

Die Betriebsführung auf dem Stammgleis obliegt entweder der Bundesbahn, einer anderen öffentlichen Eisenbahn oder dem Inhaber des Stammgleises. Es ist aber auch denkbar und zugelassen, daß eine dritte Person oder ein Unternehmen die Betriebsführung innehat. Im ersteren Fall wird zwischen Bundesbahn und Inhaber des Stammgleises ein Vertrag (PAB) abzuschließen sein. Ein besonderer Vertrag ist dann für die Regelung der internen Verhältnisse der Teilnehmer an der Anschlußgemeinschaft notwendig und weiterhin ein Sondervertrag für die Regelung der Beziehungen zwischen der Bundesbahn und den an das Stammgleis angeschlossenen Teilnehmern.

In Einzelfällen wurden vom öffentlichen Verkehr entbundene unwirtschaftliche Eisenbahnstrecken in Privatanschlußbahnen (Stammgleise) umgewandelt. Die für die Anschließer bestimmten Abzweigungen sind dann eisenbahnrechtlich ihrerseits Anschlußgleise an das Stammgleis (Nebenanschlüsse an den Hauptanschluß).

Beispiele:

a. Die der *Dürener Kreisbahn GmbH* gehörende öffentliche Eisenbahnstrecke zwischen *Düren* und *Distelrath* sollte stillgelegt werden, weil die Frachtanteile von den an dieser Strecke gelegenen drei Firmen nicht ausreichten, um die Unterhaltungs- und Erneuerungsarbeiten ordnungsgemäß durchzuführen.

Da die zuständige Gemeinde und die Deutsche Bundesbahn sich weigerten, die Trägerschaft des Stammgleises zu übernehmen, mußte die *Dürener Kreisbahn* dies tun. Der Gleisanschlußvertrag mit der Bundesbahn wurde auf der Grundlage der PAB abgeschlossen. Die Betriebsführung auf dem Anschlußgleis hat die Deutsche Bundesbahn. Die für die Gleiserneuerung dringend notwendigen Mittel wurden zum größten Teil durch einen Zuschuß aus dem 250 Mill. DM-Fonds des Bundesverkehrsministers bereitgestellt. Der Rest wurde vom Aufsichtsrat der *Dürener Kreisbahn* bewilligt.

Nach einem Vertrag zwischen der *Dürener Kreisbahn* mit den drei Anliegern sind weitere Mitbenutzer, sofern die bauliche, betriebliche und verkehrliche Lage der Anschließergemeinschaft es zuläßt, zuzulassen. Beachtlich ist auch die »Eisenbahnbeförderungsklausel«, die den Unternehmen der Anschließergemeinschaft vorschreibt, im Rahmen der Zumutbarkeit ihre Wagenladungsgüter im Eingang und Ausgang über die Eisenbahn zu befördern, soweit sie nach ihren Liefer- und Vertragsbedingungen Einfluß auf den Transportweg haben. Diese Vertragsbestimmung war notwendig, weil der Bundesrechnungshof über die zuständige Bundesbahndirektion kontrollieren läßt, ob die Gewährung des Zuschusses zu Recht erfolgt ist.

¹²⁾ Bundesanzeiger 234 vom 14. Dezember 1968.

Auch auf die Abwälzung aller Unterhaltungspflichten der *Dürener Kreisbahn* auf die Nebenanschießer ist hinzuweisen (§ 34 PAB, § 10 Abs. 1 Satz 3 PAB, § 12 Satz 2 PAB, § 18 Abs. 1, 2, 3 PAB). Jedoch braucht die Anschließergemeinschaft für die Vertragsdauer von zunächst 10 Jahren, die sich dann jeweils um ein Jahr verlängert, lediglich einen Zins für die vom Anschlußgleis benötigte Grundfläche zu zahlen. Die Kosten für den eigenen Nebenanschluß trägt jedes Unternehmen selbst.

Sofern die Kreisbahn nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz zu Kosten für Maßnahmen an einem Bahnübergang des Anschlußgleises herangezogen wird, kann die Kreisbahn den Vertrag mit einer Frist von sechs Monaten vorzeitig auflösen, wenn die Kosten nicht ganz oder teilweise durch Zuschüsse aufgebracht werden und die anschließende Gemeinschaft nicht bereit ist, die Kosten zu übernehmen.

Ein Unternehmen kann diesen Vertrag dann vorzeitig kündigen, wenn ihm die Aufbringung des auf ihn entfallenden Kostenanteils unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Interesses am Anschlußverkehr nicht zugemutet werden kann.

Im übrigen kann die *Dürener Kreisbahn* den Vertrag gegenüber der anschließenden Gemeinschaft nur dann kündigen, wenn ein wichtiger Grund gegeben ist, der im Bau oder Betrieb des Anschlußgleises liegt und seine Beseitigung erfordert.

b. Die DB hatte die 5,8 km lange Strecke von Fünfstetten—Monheim, die von der Hauptstrecke der DB Augsburg—Nürnberg abzweigt, im Jahre 1960 wegen Unwirtschaftlichkeit stillgelegt. Die Stadtgemeinde *Monheim* hat daraufhin mit finanzieller Unterstützung aus dem 250 Mill. DM-Fonds des BVM dieses Streckenstück käuflich erworben und als Privatgleisanschluß wieder aufleben lassen. Das Stammgleis mit den privaten Nebenanschlüssen wird von der DB bedient.

4. Der Werkeisenbahnverkehr

Der »Werkeisenbahnverkehr« kann der erwünschten, möglichst weitgehenden Ausnutzung der Kapazität einer öffentlichen Eisenbahn entgegenwirken. Das war der Anlaß, in den PAB vom 1. Januar 1955 erstmalig der DB ein Einspruchsrecht einzuräumen, um eine für die DB unerwünschte und abträglich wirksame Ausdehnung des Werkeisenbahnverkehrs zu verhindern. Eine solche Beschränkung in der Ausübung von Werkeisenbahnverkehr begegnete zunächst heftigen Widersprüchen bei der Industrie. Man einigte sich schließlich dahingehend, daß die Entscheidung von der obersten Landesverkehrsbehörde nach den Vorschriften über die Bestimmung einer Leistung durch einen Dritten (BGB §§ 317 bis 319), also nach billigem Ermessen, zu treffen ist, sofern die Beteiligten sich nicht einigen können¹³⁾.

Gegen jede Ausdehnung des Werkeisenbahnverkehrs kann die DB aber nur Einspruch erheben, wenn den Anschließern nach der gegebenen Lage zugemutet werden kann, die Güter von einem anderen Anschluß im öffentlichen Eisenbahnverkehr zu befördern (§ 3 PAB).

5. Die Mitbenutzung

Die Zustimmung nach § 4 PAB ist weder ein Verwaltungsakt der DB noch eine öffentlich-rechtliche Auflage der Staatshoheit für den Anschließer und für den Mitbenutzer.

¹³⁾ Vgl. hierzu *Genrich, F.*, Die bergbaulichen Zechen- und Hafenbahnen im Lande Nordrhein-Westfalen, ihre Verbindung untereinander und die Beschränkungen des Güterverkehrs auf solchen Bahnen nach dem öffentlichen Eisenbahnrecht und nach Vertragsrecht, in: Glückauf. Bergmännische Zeitschrift, 93. Jg. (1957), Heft 47 und 48.

Es handelt sich vielmehr nur um ein privates Rechtsgeschäft zwischen den beiden Vertragspartnern. Das öffentliche Eisenbahnrecht wird mithin nicht berührt. Die Mitbenutzung eines Privatgleisanschlusses durch weitere Anschließer – gleichgültig, ob dazu eigene Bahnanlagen nötig sind oder ob solche entbehrlich sind und nur Be- und Entladestellen aufzumachen sind, richtet sich nach § 4 PAB.

Da die PAB vom 1. Januar 1955 vom Prinzip der Gleichberechtigung der Partner beherrscht sind, ist die vorherige Zustimmung der DB *und* des Anschließers vorgeschrieben. Früher entschied bei Meinungsverschiedenheiten über die Zulassung einer Mitbenutzung und die dafür zu entrichtenden Vergütungen, die auf Verlangen des Anschließers zu entrichten waren, die Hauptverwaltung der Deutschen Reichsbahngesellschaft endgültig. Es handelt sich hierbei um einen Schiedsrichtervertrag nach §§ 317 ff. BGB, der sich auf die PAB oder eine ausdrücklich abgeschlossene Vereinbarung stützte. Die Leistung war nach billigem Ermessen zu bestimmen; sie konnte nach § 319 Absatz 1 BGB angefochten werden. Die Leistung wurde dann durch Urteil bestimmt¹⁴⁾. Bei Entscheidungen über Mitbenutzung des Anschlusses durch die Reichsbahn selbst konnte gegen Entscheidungen der Reichsbahn der ordentliche Rechtsweg beschritten werden.

Wenn jetzt nach § 4 (3) PAB 1955 bei Meinungsverschiedenheiten über die mit der Zulassung verbundenen Bedingungen nach Ablehnung eines Vermittlungsvorschlages der DB die örtlich zuständige Industrie- und Handelskammer nach den Vorschriften über die Bestimmung der Leistung durch einen Dritten (§§ 317–319 BGB) entscheidet, dann kann der Anschließer, wenn er die von der Industrie- und Handelskammer getroffenen Entscheidungen nicht billigt, von der DB beim ordentlichen Gericht auf Erfüllung verklagt werden. Die DB kann aber auch von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch machen (§§ 20 1^{b)}, 32 (2) PAB. Über die Betriebsführung entscheidet der Anschließer allein.

Die demzufolge vertraglich geregelte Verpflichtung des Anschließers zur Duldung der Mitbenutzung seines Anschlusses läßt zwar eine gesetzliche Bestimmung entbehrlich erscheinen¹⁵⁾. Es bleibt aber die Frage offen, ob eine Regelung nach öffentlichem Recht, die auf einem Unterordnungsverhältnis beruht, tunlich ist¹⁶⁾ 17).

Die PAB regeln grundsätzlich nur die zwischen Bundesbahn und dem Gleisanschließer (Haupt- oder Nebenanschließer) zu treffenden Abmachungen.

Wie *Genrich*¹⁸⁾ unter Hinweis auf ein Urteil des Bundesgerichtshofes aussagt, gilt diese Beschränkung praktisch für alle Fälle der Mitbenutzung eines Gleisanschlusses, sofern ein Mitbenutzungsvertrag oder ein Zwangsvertrag keine Kündigung vorsieht.

Sofern die Mitbenutzung des Gleisanschlusses rechtlich nicht auf der Grundlage der PAB oder eines Vermittlungsvorschlages der Deutschen Bundesbahn erfolgt oder wenn sie durch die Industrie- und Handelskammer oder die ordentlichen Gerichte festgelegt ist,

¹⁴⁾ *Nehse, H.*, Die Privatgleisanschlüsse der Reichsbahn in rechtlicher Hinsicht, Berlin 1931, S. 39.

¹⁵⁾ *Genest, A.*, Das Recht der Privatgleisanschlüsse . . . , a.a.O., S. 311 ff.

¹⁶⁾ Es wäre zweckmäßig, wenn im Gefolge des Programms des Bundesverkehrsministeriums über die Förderung des Gleisanschlußverkehrs Erfahrungen über die Bewährung des gegenwärtig geübten Verfahrens gesammelt würden.

¹⁷⁾ Vgl. auch die Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 17. 12. 1960 BGHZ 34, S. 88, abgedruckt in: Archiv für Eisenbahnwesen, 73. Jg. (1963), S. 307 ff.; vgl. dazu ferner: Zur Rechtsnatur des Privatgleisanschlußvertrags. Entscheidung des Oberlandesgerichts Hamm vom 8. März 1960, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 74. Jg. (1964), S. 244.

¹⁸⁾ *Genrich, F.*, Die Mitbenutzung eines Privatgleisanschlusses auf Grund der Allgemeinen Bedingungen der Deutschen Bundesbahn für Privatgleisanschlüsse (PAB) in der Sicht eines deutschen Oberlandesgerichtes, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 74. Jg. (1964), S. 186.

kommt der Abschluß eines Miet- oder Gestattungsvertrags infrage, für dessen Inhalt Vertragsfreiheit zwischen den Partnern gilt. Der Nebenanschließer muß sich den Anschluß weiterer Anschließungen an seinen Anschluß gefallen lassen.

Die heutige Fassung des § 4 (1) PAB entspricht sachlich den entsprechenden Vorschriften des § 8 PAB 1922. Dem Anschlußsuchenden wird in solcher Weise ein Notwegrecht über einen bereits bestehenden Anschluß zugebilligt. Eine längere oder regelmäßige Mitbenutzung durch die DB ist nur mit Gestattung des Anschließers und nur gegen Vergütung möglich. Ausnahmsweise muß der Anschließer die unentgeltliche Mitbenutzung des Anschlusses durch die Reichsbahn bzw. Bundesbahn kurzfristig mit gewissen Einschränkungen gestatten.

6. Die Kündigung

Die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung des Anschlusses ist nach der Fassung PAB 1922 ziemlich umstritten gewesen. Darüber berichtet *Nehse*¹⁹⁾ ausführlich. Meist handelte es sich dabei um die Frage, unter welchen Voraussetzungen die damalige Reichsbahn überhaupt zu einer Vertragskündigung berechtigt war. Immerhin war in einem Urteil des RG vom 11. März 1930²⁰⁾ gesagt worden, daß nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes gekündigt werden könnte. Allerdings hatte die Reichsbahn sich die Meinung des RG nicht zu eigen gemacht, wonach ein wichtiger Grund dann nicht vorläge, wenn die Kündigung durch die Reichsbahn nur zu dem Zweck erfolgt, um neue Bedingungen einzuführen.

Jedoch war stets anerkannt worden, daß die Reichsbahn den Anschlußvertrag aufheben, die Benutzung des Anschlusses einschränken und den Betrieb auf dem Anschluß einstellen kann, wenn dies zur Aufrechterhaltung und Sicherung des eigenen Eisenbahnbetriebes notwendig ist.

Unabhängig hiervon ist die Kündbarkeit des Vertrages, wenn seine Fortsetzung bei einem Mißverhältnis von Kosten und Frachturnsätzen nicht zumutbar ist oder Wettbewerbsgründe dies erfordern.

Bemerkenswert ist der Hinweis von *Genrich*²¹⁾ auf die obige RGE und auf das Wort »Besonders« in § 32 PAB 1955, wonach für keinen Vertragspartner rechtliche Voraussetzungen der fristmäßigen Kündigung festgelegt sind und das Wort »Besonders« eben im Einklang mit der Entscheidung des RG vom 11. März 1933 eingefügt sei, wonach die Bundesbahn nicht zum Zwecke der Einführung neuer Bedingungen kündigen darf. Dies sei von Bedeutung, weil der in Verhandlungen zwischen Industrie und Bundesbahn über die Neugestaltung der PAB erörterte Vorschlag, daß künftig mit dem BDI und dem DIHT vereinbarte Änderungen der PAB ohne weiteres Bestandteil der geltenden Gleisanschlußverträge werden sollten, *nicht* in die PAB aufgenommen worden sei.

Die Möglichkeit der Kündbarkeit des Anschlusses mit sechsmonatlicher Frist oder in Einzelfällen auch fristlos bezeugt den geringen rechtlichen Rückhalt für den Fortbestand eines Anschlusses.

Wenn auch die Kündigung einer gerichtlichen Nachprüfung unterzogen werden kann, so

¹⁹⁾ *Nehse, H.*, Die Privatgleisanschlüsse . . . , a.a.O., S. 159.

²⁰⁾ Zitiert bei *Nehse, H.*, Die Privatgleisanschlüsse . . . , a.a.O., S. 159.

²¹⁾ *Genrich, F.*, Allgemeine Bedingungen für Privatgleisanschlüsse (PAB) vom 1. Januar 1955, in: Wirtschaft in Recht und Praxis, Heft 1, Essen 1955, S. 191 f.

macht doch die Bemerkung von *Genrich* deutlich, daß die geltenden Kündigungsbestimmungen Unsicherheitsfaktoren in sich bergen. Man wird im übrigen aber auch dem Anschließer eine vorzeitige Kündigung versagen müssen, wenn er aus dem 250-Millionen-Programm auf seinen Antrag Mittel für die Verbesserung oder Stärkung seines Gleisanschlußverkehrs erhalten hat, welche auf eine mehrjährige Ausnutzung des Gleisanschlusses abgestellt sind.

III. Schlußfolgerungen

Die Förderung der Eisenbahngüterbeförderung von Gleisanschluß zu Gleisanschluß ist die erklärte Absicht der Bundesregierung, und gewiß wird die Deutsche Bundesbahn schon im eigensten Interesse bemüht bleiben, bei Zulassung und Kündigung von Privatgleisanschlüssen diese Zielsetzung zu beachten. Obgleich reichlich 80% der Wagenladungsgüter über Privatgleisanschlüsse befördert werden, beschränkt sich der öffentliche Eisenbahnverkehr auf den Transport zwischen Versand- und Empfangsbahnhof. Bei dieser großen Verkehrsbedeutung der Privatgleisanschlüsse könnte eine öffentlich-rechtliche Regelung der Zulassung und Kündigung in Erwägung gezogen werden, zumal die Auswirkungen des Eisenbahnkreuzungsgesetzes, des Bundesfernstraßengesetzes und der Landstraßengesetze die Existenzfähigkeit der Privatgleisanschlüsse erheblich beeinflussen können und den Anschließern mangels einer Sicherheit für den Fortbestand ihrer jederzeit widerruflichen oder kündbaren Gleisverbindung finanziell recht abträgliche Folgen erwachsen können²²⁾.

Ferner kann die Straßenverkehrsordnung die Zu- und Abfuhr erheblich behindern.

Das Zugeständnis für die Pflicht zum Gleisanschluß sollte in erster Linie für das Stammgleis gelten, zumal sich auf dieser besonderen Art von Hauptanschlüssen der technische Fortschritt am ehesten bei den Anlagen und Einrichtungen der Privatgleisanschlüsse auswirkt und gerade hier die Wahrung der technischen Einheitlichkeit des Übergangsverkehrs zu beachten ist (Einpuffersystem bei den Güterwagen, Elektrifizierung, Signaltechnik). Zudem sind hohe zusätzliche Investitionen erforderlich, um die verkehrspolitisch erwartete Effizienz der Stammgleise zu erreichen. Ausgeschlossen bleiben von der Anschlußpflicht dann nur diejenigen Gleise und dazugehörigen Bahnanlagen, welche ausschließlich dem Werkeisenbahnverkehr des Anschließers dienen.

Im Bereich des Vertragsrechts ist die Deutsche Bundesbahn den Anschließern seit 1955 dadurch entgegengekommen, daß sie die Kosten für die Unterhaltung und Erneuerung der Anschlußweiche übernommen hat und das Gelände dafür kostenlos zur Verfügung stellt. Bei Änderungen und Erweiterungen der Anschluß- oder Bundesbahnanlagen gilt nunmehr paritätisch der Veranlassungsgrundsatz. Die frühere Beschränkung der Kostenersatzpflicht der Bundesbahn entfällt. Bei Umstellung von Anschlüssen auf den elektrischen Betrieb trägt die Bundesbahn die Kosten der Umstellung bis zur Übergabestelle.

Offen ist besonders noch die Frage, ob die Deutsche Bundesbahn in der Zukunft bereit sein wird, die Unterhaltung und Erneuerung der Anschlußstrecke der Bundesbahn bis zur Übergabestelle in ihre Kostenlast zu übernehmen oder die hierfür aufgebrachten

²²⁾ Vgl. hierzu *Genrich, F.*, Bedeutung und Probleme des Gleisanschlußverkehrs. In: Aktuelle Probleme des Eisenbahnverkehrs. Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Reihe B: Seminar, Köln 1969, Seite 178.

Kosten den Anschließern zu erstatten. Denn dieser Gleisweg gehört eigentlich zum Bestand des öffentlichen Eisenbahnnetzes. Dies haben die Vertragsstaaten des *Internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr* in der am 7. Februar 1970 beschlossenen neuen Konvention durch den neuen § 3 des Art. 16 bestätigt. Hiernach könnte die Grundlage dafür geschaffen sein, daß nunmehr auch nach öffentlichem Beförderungsrecht bei Zustellung auf einem Anschlußgleis das Gut erst mit dieser Zustellung als abgeliefert gilt.

Summary

The railway transportation of goods via private sidings is substantially supported by the Federal Government and the Federal Railway. More than 80% of all goods transported in wagonloads are conveyed via private sidings. The legal relationships of the private sidings are regulated by contracts of civil law (general conditions of private sidings). Because of the immense importance of private sidings for transportation it is suggested to investigate whether it should be taken into consideration to regulate the admission and the withdrawal of private sidings by public law.

Résumé

Le trafic des marchandises par chemin de fer sur des embranchements d'un chemin de fer d'entreprise privée est favorisé efficacement par le gouvernement fédéral et par les chemins de fer fédéraux allemands. Plus de 80% des marchandises en wagons complets sont transportés sur des embranchements d'un chemin de fer d'entreprise privée dont les statuts légaux sont réglés par un contrat de droit privé (conditions générales pour des embranchements d'un chemin de fer d'entreprise privée). En considération de la grande signification des embranchements d'un chemin de fer d'entreprise privée pour les transports et communications, on propose de réfléchir à la question, si une réglementation de droit public de l'admission et de la dénonciation des embranchements d'un chemin de fer d'entreprise privée peut être prise en considération.

Zur neuesten Entwicklung des internationalen Luftprivatrechts

VON RECHTSANWALT HUBERT WESSELS, KÖLN

I. Ausgangslage

Die weitaus meisten Beförderungen im zwischenstaatlichen Luftverkehr unterliegen dem Warschauer »Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr« (WA), entweder in seiner ursprünglichen Fassung vom 12. 10. 1929¹⁾ oder derjenigen des Haager »Protokolls zur Änderung des Abkommens zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr, unterzeichnet in *Warschau* am 12. Oktober 1929« vom 28. 9. 1955 (HP)²⁾. Mit nur sehr wenigen Ausnahmen haben die Staaten der Welt das Abkommen in der einen oder anderen Form ratifiziert oder sind ihm beigetreten³⁾.

Da sich im Laufe der Zeit immer mehr das Bedürfnis nach einer Änderung, insbesondere im Hinblick auf die z. T. als unzureichend empfundenen Haftungsgrenzen, ergab, wurde eine Staatenkonferenz einberufen, die unter der Schirmherrschaft der *Internationalen Zivilluftfahrtorganisation*, einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, vom 9. 2. bis 3. 8. 1971 in *Guatemala* stattfand. Die Konferenz endete mit der Verabschiedung eines »Protokolls zur Änderung des Abkommens zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr, unterzeichnet in *Warschau* am 12. Oktober 1929, geändert durch das in *Den Haag* am 28. September 1955 gegebene Protokoll« (Protokoll von *Guatemala* [GP]). Die wichtigsten Änderungen, die das neue Protokoll gebracht hat, betreffen die *Haftung* des Luftfrachtführers.

II. Haftungsregelung

Nach der geltenden Ordnung des WA und des HP haftet der Luftfrachtführer für Personen- (Art. 17), Sach- (Art. 18) und Verspätungsschäden (Art. 19) nur summenmäßig beschränkt, Art. 22. Die Haftungssummen betragen nach der ursprünglichen Fassung des WA bei Tod, Verletzung oder Verspätung von Fluggästen Goldfranken (Fr) 125 000,— (DM 30 375,—)⁴⁾, bei Zerstörung, Verlust, Beschädigung oder Verspätung von Reisegepäck (aufgegebenem Gepäck) und Gütern Fr 250,— (DM 60,75) je Kilogramm; die Haf-

¹⁾ *RGBl.* 1933 II, S. 1039.

²⁾ *BGBl.* 1958 II, S. 291.

³⁾ Ein Verzeichnis der Vertragsstaaten des WA und HP ist in »Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen« (ZLW) 1970, S. 270 ff. aufgeführt.

⁴⁾ Die Umrechnung der Goldfranken in DM erfolgt nach der »Dritten Verordnung über den Umrechnungssatz für französische Franken bei Anwendung des Ersten Abkommens zur Vereinheitlichung des Luftprivatrechts« vom 22. 12. 1969, *BGBl.* 1969 I, S. 2393 = ZLW 1970, S. 281. Nach § 1 der VO sind 100 Franken mit DM 24,30 zu bewerten.

tung für sog. Handgepäck (Gegenstände, die der Reisende in seiner Obhut behält) ist auf Fr 5000,— (DM 1215,—) begrenzt. Das HP hat die Summe für den Fall des Todes, der Verletzung oder Verspätung von Fluggästen auf Fr 250 000,— (DM 60 750,—) angehoben, die übrigen Haftungsgrenzen jedoch unberührt gelassen.

Eine unbeschränkte Haftung tritt nach Art. 25 WA ein, wenn der Luftfrachtführer oder seine Leute den Schaden vorsätzlich oder durch eine Fahrlässigkeit herbeigeführt haben, die nach dem Recht des angerufenen Gerichts dem Vorsatz gleichsteht. Unter einer solchen Fahrlässigkeit wird im deutschen Recht die grobe Fahrlässigkeit verstanden⁵⁾. Die Voraussetzungen hat der Kläger zu beweisen. Das HP stellt strengere Anforderungen an die Durchbrechung der Haftungsgrenzen: in der Fassung dieses Protokolls (Art. 25) tritt die unbeschränkte Haftung ein, wenn der Geschädigte nachweist, daß der Luftfrachtführer oder seine Leute entweder in der Absicht, Schaden herbeizuführen, oder leichtfertig und in dem Bewußtsein gehandelt haben, daß ein Schaden mit Wahrscheinlichkeit eintreten werde.

Während also bei der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen über die Haftungsgrenzen hinaus die Beweislast für das schwere Verschulden des Luftfrachtführers oder seiner Leute beim Anspruchsteller liegt, ist es bei Ersatzforderungen, die sich innerhalb der Grenzen halten, umgekehrt: hier haftet der Luftfrachtführer, es sei denn, daß er beweist, daß ihn oder seine Leute kein Verschulden trifft, Art. 20 WA und HP.

Das neue GP hat die vorstehend geschilderte Regelung tiefgreifend verändert.

Zunächst sind die *Haftungssummen* um ein Vielfaches erhöht worden. Nach dem neuen Art. 22 beträgt die Haftungsgrenze im Falle des Todes oder der Körperverletzung eines Fluggastes Fr 1 500 000,— (DM 364 500,—), bei der Verspätung von Reisenden Fr 62 500,— (DM 15 187,50). Bei der Beförderung von Gepäck (die Unterscheidung von Reise- und Handgepäck ist fallengelassen worden, Art. 17, Abs. 3) haftet der Luftfrachtführer bis zu Fr 15 000,— (DM 3645,—) für Zerstörung, Verlust, Beschädigung oder Verspätung. Der Haftungsbetrag bei der Güterbeförderung ist unverändert geblieben (Fr 250,— je Kilogramm).

Eine wesentliche Änderung ist auch hinsichtlich des *Haftungssystems* erfolgt. Kann die Verantwortlichkeit des Luftfrachtführers innerhalb der Haftungsgrenzen des WA und des HP als Verschuldenshaftung mit umgekehrter Beweislast bezeichnet werden⁶⁾, so ist, soweit es die Personen- und Gepäckbeförderung anbelangt, nach dem GP die Voraussetzung des Verschuldens des Luftfrachtführers entfallen. Es gilt vielmehr eine reine Erfolgshaftung (sogar für höhere Gewalt!). Der Beförderer haftet »allein auf Grund der Tatsache, daß das schadenstiftende Ereignis an Bord des Luftfahrzeugs oder beim Ein- oder Aussteigen eingetreten ist«, Art. 17. Die Verantwortlichkeit entfällt nur, wenn — bei Personenschaden — ausschließlich der Gesundheitszustand des Fluggastes oder — bei Gepäckschaden — ausschließlich die Eigenart des Gepäcks oder ein ihm anhaftender Mangel für den Schaden ursächlich war. — Bei der Verspätungshaftung für Fluggäste und Gepäck sowie bei der Haftung für Zerstörung, Verlust, Beschädigung oder Verspätung von Frachtsendungen ist es bei der Verschuldenshaftung des WA und HP mit der Entlastungsmöglichkeit des Luftfrachtführers geblieben. Unverändert ist auch die Vorschrift über das Mitverschulden: hat ein Verschulden des Geschädigten mitgewirkt, so kann nach allen drei Abkommensfassungen die Haftung ganz oder teilweise entfallen (Art. 21).

⁵⁾ *Schleicher-Reymann-Abraham*, Das Recht der Luftfahrt, Bd. I, Art. 25 WA, Anm. 4.

⁶⁾ *Schleicher-Reymann-Abraham*, a.a.O., Art. 20 WA, Anm. 1.

Schadensersatz über die neuen Haftungsgrenzen hinaus kann nur gewährt werden, wenn der Kläger nachweist, daß der Schaden durch den Luftfrachtführer oder seine Leute in der Absicht, einen Schaden herbeizuführen, oder leichtfertig und in dem Bewußtsein verursacht worden ist, daß ein Schaden mit Wahrscheinlichkeit eintreten werde. Hier ist es bei der Regelung des HP verblieben.

III. Ergänzende Ersatzregelung

Über die vorstehend dargelegte Haftung hinaus darf kein Vertragsstaat dem Luftfrachtführer eine noch strengere Verantwortlichkeit auferlegen. Wohl darf er nach der völlig neuen Vorschrift des Art. 35 A GP für den Fall des Todes oder der Körperverletzung eines Fluggastes eine ergänzende Schadensersatzregelung treffen. Sie ist von bestimmten Voraussetzungen abhängig, die vor allem sicherstellen sollen, daß die Luftfrachtführerhaftung nicht weiter verschärft wird und es nicht zu einer unterschiedlichen Behandlung einzelner Luftverkehrsgesellschaften kommt. Eine solche Regelung könnte z. B. in der Schaffung eines Fonds oder einer Versicherungspflicht (vgl. hierzu § 50 LuftVG) bestehen. Auf diesem Wege könnten Schäden, die die Luftfrachtführerhaftung übersteigen, gedeckt werden.

IV. Änderung der Haftungsgrenzen

Art. 42 des GP sieht — anders als das WA und das HP — bestimmte Verfahren zur Anpassung der Haftungsgrenzen an die wirtschaftliche Entwicklung vor.

V. Gerichtsstände

Das GP hat ferner eine Erweiterung der Gerichtsstände des Art. 28 gebracht. Nach dem WA und HP kann der Luftfrachtführer bei Schadensersatzprozessen aus dem Beförderungsvertrag in einem Vertragsstaat nur an seinem Wohnsitz oder dem Ort seiner Hauptbetriebsleitung oder dem Ort seiner Geschäftsstelle, durch die der Vertrag geschlossen worden ist, oder am Bestimmungsort verklagt werden. Das GP gewährt darüber hinaus eine Klagemöglichkeit in einem Vertragsstaat bei dem Gericht, in dessen Bezirk der Luftfrachtführer irgendeine Geschäftsstelle unterhält, allerdings unter der Voraussetzung, daß der Fluggast in diesem Vertragsstaat seinen Wohnsitz oder seinen dauernden Aufenthalt hat.

VI. Schlußbestimmungen

Von den Schlußbestimmungen des GP ist Art. XX erwähnenswert; hiernach bedarf es zum Inkrafttreten des GP der Hinterlegung von dreißig Ratifikationsurkunden. Voraussetzung ist jedoch, daß der gesamte internationale Fluglinienverkehr der Luftverkehrsgesellschaften von fünf Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, mindestens 40% des

internationalen Linienverkehrs der Mitgliedstaaten der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation — bezogen auf das Jahr 1970 — ausmacht. Ist diese Voraussetzung bei Hinterlegung der dreißigsten Ratifikationsurkunde nicht erfüllt, so tritt das Protokoll erst in Kraft, nachdem sie vorliegt.

Summary

In August 1971 a protocol was passed in Guatemala amending the regulations of liability in international air traffic. It is to complete the provisions of the Warsaw Agreement and of the Protocol of The Hague. The most important amendments are presented and commented (increase of the amount of liability and alteration of the system of liability). This protocol will not, however, come into effect until at least the documents of ratification of the member countries of the International Civil Air Organization which undertake 40% of the international air traffic of the ICAO have been deposited.

Résumé

Au Guatemala un protocole a été adopté en août 1971 pour changer les clauses de la garantie dans le trafic aérien international. Ce protocole complète les clauses de la convention de Varsovie et du protocole de la Haye. Les changements les plus importants sont présentés et expliqués (augmentation des sommes de garantie et changement du système de garantie). Mais le protocole entre en vigueur seulement, lorsqu'au moins les documents de ratification auront été déposés de ces Etats membres de l'International Civil Air Organization (Organisation de l'Aviation civile internationale = O.A.C.I.) qui font 40% du trafic régulier international de l'ICAO (OACI).

Buchbesprechungen

VRE 77
 R ✓
Horst-Claus Recktenwald (Hrsg.), *Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget*. 443 S., Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1970, brosch. DM 48,50, Leinen DM 54,-.

Zum Fragenkreis der Cost-Benefit-Analyse sind in den vergangenen 2 Jahren mehrere umfangreiche Arbeiten erschienen; im deutschsprachigen Raum etwa die Studien von H. Georgi (*Cost-benefit analysis als Lenkungsinstrument für öffentliche Investitionen im Verkehr*, Göttingen 1970, vgl. auch die Rezension in diesem Heft) oder von W. Kentner (*Cost-Benefit-Analyse. Grundlage, Möglichkeiten und Grenzen*. Köln 1969). Politische Aktualität hat dieses Instrument der Entscheidungshilfe durch die Vorschrift in der neuen Bundeshaushaltsordnung erlangt, nach der bei größeren öffentlichen Investitionsobjekten solche Analysen zu erstellen sind.

Es handelt sich bei der von H. C. Recktenwald vorgelegten Veröffentlichung um eine Sammlung von 26 überwiegend bereits früher in verschiedenen Ländern publizierten Aufsätzen namhafter Wissenschaftler und an führender Stelle in der Administration stehender Autoren, ergänzt durch eine Problemdiskussion vom Herausgeber. Völlig neu ist bei den veröffentlichten Beiträgen lediglich die Arbeit von Horst Hanusch, in der versucht wird, im Unterschied zu den üblicherweise dominierenden produktionsorientierten Effizienzaussagen in der Cost-Benefit-Analyse die Bedeutung der individuellen Konsumententscheidungen für Umfang und Struktur des öffentlichen Haushalts zu erfassen.

Das Buch gliedert sich in vier Teile: Grundlagen; Spezielle Verfahren und Techniken; Ökonomische Analyse in der Anwendung; Grenzen und Kritik. Es kann an dieser Stelle nicht auf die einzelnen Beiträge eingegangen werden, die dem näher Interessierten zu einem wesentlichen Teil in der Originalfassung und -sprache bekannt sind. Fast alle international bedeutsamen Beiträge sind übersetzt zusammengestellt worden, an prominenten Namen

herrscht kein Mangel. Erfreulich ist, daß nicht nur umstrittene Spezialprobleme eingehend behandelt werden (wie etwa J. Margolis: Ökonomische Wertung durch Schattenpreise; S. A. Marglin: Diskontsatz und öffentliche Investitionen; R. H. Haveman: Bewertung öffentlicher Ausgaben bei Unterbeschäftigung), sondern daß neben der Cost-Benefit-Analyse auch die Kosten-Wirksamkeits-Analyse (E. S. Quade), das Pert-Kostenverfahren (Netzplantechnik) und auch die gegenwärtig (noch) recht euphorisch diskutierte Programmplanung (D. Norvick: *Das Programmbudget: Grundlage einer langfristigen Planung*; J. W. Carlson: *Systematisches Planen, Programmieren und Budgetieren*; D. R. Escarraz: *Alternative Aufgaben für das PPBS*; G. H. Fisher: *Kosten-Nutzen-Analyse und Programmbudget*) systematisch behandelt werden. Insoweit bietet dieses Buch einen guten ergänzenden Überblick über den weiten Bereich der instrumentalen Hilfsmittel zur Wirtschaftlichkeitskontrolle bei öffentlichen Ausgaben, der auch deutlich die Grenzen und Schwächen dieser Verfahren offenbar werden läßt.

Ob die im deutschsprachigen Raum übliche Übersetzung der Cost-Benefit-Analysis in »Nutzen-Kosten-Analyse« sinnvoll ist, muß wegen der individualistisch-subjektiven Interpretation des Nutzenbegriffes und den hieraus resultierenden Gefahren bei der generell schwierigen Erfassung und Bewertung der »Nutzen«-Elemente bezweifelt werden.

Wohl aus Platzgründen sind zahlreiche Beiträge in gekürzter Form wiedergegeben worden. Naturgemäß impliziert das nicht unerhebliche Probleme. Recht deutlich zeigt sich dies etwa bei dem Artikel von H. Hesse und V. Arnold (»Nutzen-Kosten-Analyse einer U-Strassenbahn«). Vier Seiten Text lassen viele Fragen offen.

Insgesamt gesehen hat Recktenwald hier eine Informationsquelle geschaffen, die vor allem für den wissenschaftlich interessierten Praktiker eine echte Hilfestellung bietet.

Prof. Dr. G. Aberle, Köln

VST 326
 R ✓
Georgi, H., *Cost-benefit-analysis als Lenkungsinstrument öffentlicher Investitionen im Verkehr* (= *Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster*, hrsg. v. Hellmuth St. Seidenfus, Band 17), Göttingen 1970, 237 S., DM 38,-.

Die »Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster« werden mit der vorliegenden Arbeit über die Nutzen-Kosten-Analyse bei öffentlichen Verkehrsinvestitionen fortgesetzt. Die Aufnahme in diese renommierte Buchreihe verdankt der Verfasser vor allem zwei Gründen: Einmal schließt die Arbeit an das vom früheren Herausgeber vorgegebene Forschungsprogramm über eine wirtschaftliche Straßenplanung mit dem Ziel allgemeiner Richtlinien für Infrastrukturinvestitionen im Verkehr an; zum anderen wird die Cost-Benefit-Analyse in zunehmendem Maße als Lenkungsinstrument öffentlicher Investitionen herangezogen. Nachdem bereits einige Fallstudien vorliegen, sollte nunmehr die Phase der praktischen Erprobung beginnen. Damit ist, worauf der Herausgeber hinweist, die Aufgabe gestellt, die Anwendbarkeit der Nutzen-Kosten-Analyse »auf Infrastrukturinvestitionen im Verkehr zu überprüfen und praktikable Maßstäbe für das methodische Vorgehen bei der Wirtschaftlichkeitsrechnung im Verkehrsinfrastruktursektor zu entwickeln« (S. 8).

Die Studie beginnt mit einer allgemeinen Übersicht über die Technik der Cost-Benefit-Analyse (Kap. 1), die eine Klärung von Begriff und Aufgabe sowie die Bausteine dieser Planungsrechnung unter besonderer Betonung der Wirtschaftlichkeitskriterien beinhaltet. Anschließend wird die Nutzen-Kosten-Analyse in den verkehrlichen Raum eingebettet, indem die Merkmale der Verkehrsinfrastruktur (Kap. 2) und die Zielsetzung der darauf bezogenen Investitionspolitik (Kap. 3) erörtert werden. Die Breite des Ansatzes wird bei den untersuchten Zielen deutlich: Stabilisierung, personale und regionale Redistribution sowie letztlich Effizienzmaximierung.

Der Hauptteil der Studie erstreckt sich auf die Probleme der Kosten- und Nutzenmessung (Kap. 4). Zu den Kosten werden nur die direkten Projektkosten gerechnet; alle übrigen

negativen Auswirkungen werden folgerichtig auf die »benefit-Seite« transponiert. Dabei sind die sektorinternen und sektorexternen Nutzen zu unterscheiden. Zur ersten Gruppe zählen vor allem Betriebs- und Zeitkostensparnisse sowie Minderung der Unfallhäufigkeit. Zur zweiten Gruppe gehören die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsstruktur – etwa Einkommenseffekte oder regional spezifische Standortvorteile – und auf die Gesellschaft schlechthin. Darunter sind die Effekte zu verstehen, »die die Nichtbenutzer der Straßen treffen« (S. 157), wie etwa Umweltbelastigung und -schädigung. Die Investitionsentscheidungen werden nicht nur von den Auswirkungen eines Projektes beeinflusst, sondern auch von der Kombination verschiedener, aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen innerhalb eines Investitionsprogramms. Daher gibt der Verfasser eine knappe Übersicht über die dabei auftretende Problematik.

Die beiden folgenden Kapitel enthalten ausgewählte Einzelprobleme der Erstellung gesamtwirtschaftlicher Wirtschaftlichkeitsrechnungen. Die Nutzen- und Kostenströme fallen bei den Planungsalternativen zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit unterschiedlicher Gewißheit an. Daher bedarf es Kriterien für die Höhe des Kalkulationszinsfußes, für die Berücksichtigung des Risikos (Kap. 5) und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit (Kap. 6). Die theoretischen Konzeptionen einer genaueren Messung der gesellschaftlichen Zeitpräferenz und der Ersatzlösung, über Kapitalmarktindikatoren eine »soziale opportunity cost-Rate« als Kalkulationszinsfuß zu erhalten, scheitern fast ausschließlich an Praktikabilitätsabwägungen, so daß letztlich der Abzinsungsfaktor stets werturteilsverhaftet bleibt. Als Entscheidungskriterium wird die »present-value-Regel« empfohlen, wonach bei zusätzlichen finanziellen Restriktionen die Projekte ausgewählt werden, deren Effizienznettonutzen ein Maximum erreicht.

Den Abschluß der Arbeit bildet ein Ausblick auf eine dynamische Investitionsplanung (Kap. 7) und auf einige organisatorische Voraussetzungen der Infrastrukturplanung im Verkehr (Kap. 8). Die Anwendung allgemeiner Planungsgrundsätze, wie etwa gleitende Planung und Aufspaltung in eine Detail- und Rahmenprogrammplanung dienen der Aufdeckung des

optimalen Konstruktionszeitpunktes und der optimalen Sequenz von Projekten. Soll die Cost-Benefit-Analyse als ex ante-Lenkungsinstrument erfolgreich sein, muß anstelle eines »Konfliktmechanismus« ein »Kooperationsmechanismus« (*Seidenfus*) treten. Zu dessen Verwirklichung entwirft *Georgi* ein Koordinierungsschema für Infrastrukturinvestitionen im Verkehr.

Als Gesamtergebnis wird der Standpunkt, den *F. Neumark* auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1966 in Hannover vertrat, zitiert und bestätigt, nämlich, daß die Nutzen-Kosten-Analyse »zumindest den Vorteil hat, gesamtwirtschaftlich mehr oder minder problematische Projekte aus dem Plan ausscheiden zu können und so einer irrationellen Verwendung der nationalen Ressourcen vorzubeugen« (S. 226).

Diesen umfangreichen, hier nur skizzierbaren Problemerkatalog bewältigt der Verfasser mit einer sehr sorgfältigen Auswertung der teilweise weit gestreuten, vornehmlich anglo-amerikanischen Literatur, wobei er bei der Gedankenführung und graphischen Veranschaulichung erhebliches didaktisches Geschick entfaltet. Besonders hervorzuheben ist die Diskussion der Wirtschaftlichkeitskriterien bei finanziellen Restriktionen. Bei der scharfsinnigen Auseinandersetzung mit den im Schrifttum vertretenen und vielfach divergierenden Standpunkten hätte der eigene weiterführende Beitrag, die unmittelbare Folgerung für künftige Forschungsarbeiten noch deutlicher herausgestellt werden können.

Georgi überträgt nicht nur die Problematik einer gesamtwirtschaftlichen Investitionsrechnung auf den Verkehrssektor, sondern untersucht sie anhand ausgewählter Verkehrsbeispiele derart gediegen und ausführlich, daß die Studie als allgemeine und weiterführende Einführung in die Cost-Benefit-Analyse unbedenklich empfohlen werden kann.

Das verdienstvolle Werk verträgt auch Kritik; daher seien nachfolgend einige kritische Anmerkungen und Anregungen aus der subjektiven Sicht eines Effizienzanalysten gemacht: Die Operationalität dieser als neuartig geltenden Planungstechnologie läßt sich nur an praktischen Fällen überprüfen. Mithin wäre eine vergleichende Auseinandersetzung mit mehre-

ren der jüngst erstellten »case studies« von Vorteil gewesen. Entgegen der Meinung des Vf. (S. 104) entstehen bei der Benutzung von verbesserten Straßen nicht immer Nutzen in Form von »sinkender Unfallgefahr«. Die bislang noch offenen Zusammenhänge zwischen Fahrgeschwindigkeit, Verkehrsflüssigkeit und Verkehrssicherheit werden auch vom Verkehrsbericht 1971 (TZ 220) beklagt. Die besonderen Erfassungs- und Bewertungsprobleme von öffentlichen Verkehrsinvestitionen in Ballungsräumen werden weitgehend ausgeklammert. Die Ausführungen über Risiko und Unsicherheit beschränken sich auf den relativ einfachen Fall einer Entscheidung bei unvollständiger Information. Vernachlässigt wird der wichtigere Fall einer Entscheidung unter Unsicherheit, obwohl dieses Forschungsfeld in letzter Zeit neu bestellt wurde (z. B. von *W. Krelle* und *H. Schneeweiss*).

Bei den sektorinternen Nutzen wären grundsätzlich weiterführende Überlegungen und Schlußfolgerungen für zukünftige Bewertungsansätze erwünscht gewesen; etwa zu Lasten der Teile über die einzeln aufgeführten Einflußfaktoren dieser Nutzenkategorien, weil darüber bereits neuere deutschsprachige Literatur besteht (vgl. etwa *P. Spary*).

Obwohl die augenblickliche politische Diskussion über Umweltschäden und -belästigung durch Automobilabgase und -lärm an Gewicht gewinnt, werden derartige Investitionseffekte u. E. etwas vorschnell resignierend bei den »intangibles« eingeordnet (S. 157 ff.), ohne daß eine Überführung in kalkulierbare tangible Werte versucht wird. Die Lesbarkeit der elegant geschriebenen Studie wird von einer Fülle von Anglizismen und der reichen Einbettung englischsprachiger Zitate in den deutschen Text etwas beeinträchtigt. Der noch besseren Orientierung wäre auch ein analytisches Inhaltsverzeichnis zugute gekommen, insbesondere, weil einige Fragenkreise an verschiedenen, manchmal weit auseinanderliegenden Stellen behandelt werden.

Diese Einzelkritik schmälert jedoch nicht die Bedeutung der Gesamtarbeit, die sich einem für den Verkehrssektor noch weitgehend offenen Fragenkreis widmet. Die Breite des Lösungsansatzes, die Güte der theoretischen Argumentation und die gekonnte Darstellung ent-

sprechen den Erwartungen an einen Band aus den »Forschungen«. Inwieweit jedoch diese Schrift dem Praktiker direkt dienlich ist und dem politischen Entscheidungsträger eine operationale Hilfe bietet, läßt sich bei der Höhe des Anspruchsniveaus und des Abstraktionsgrades vorerhand noch nicht sagen.

Dem Buch ist ein Motto vorangestellt, in dem es u. a. heißt: »Jede Methode von begrenztem Aussagegehalt erschöpft sich à la longue. In seinem Anfang ist jedes System ein triumphaler Erfolg; in seinem Niedergang eine hinderliche Plage.« Die Nutzen-Kosten-Analyse steht noch am Anfang und hat bereits große Aufmerksamkeit auf sich gezogen, dennoch blieb ihr bislang der »triumphale Erfolg« versagt. Damit wird offenbar: Weitere, auf die praktische Anwendung bezogene Forschung tut not!

Dipl.-Volksw. *W. Kentner*, Köln

Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen, Arbeitsgruppe Planung und Verkehr – Landstraßen (Hrsg.), Richtlinien für wirtschaftliche Vergleichsrechnungen im Straßenwesen (RWS), Köln 1971, 55 S., DM 20,-.

Während in jüngster Zeit eine Springflut von theoretischen Abhandlungen zur Problematik von gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsrechnungen erschienen ist, fehlte es bislang an einer praxisorientierten Intensivforschung von Einzelfragen, an einem Test der Nutzen-Kosten-Rechnung mit Hilfe von Fallstudien und an Richtlinien, die es wagen, die Ergebnisse der theoretischen Grundlagenforschung mit den Detailresultaten von Pilotstudien zu konfrontieren und zu allgemeinen Empfehlungen für die Praxis, d. h. zu einer operationalen Rechen- und Bewertungsmethodik für den Straßenplaner, weiterzuentwickeln.

Diesen Versuch unternehmen die Verfasser der »Richtlinien für wirtschaftliche Vergleichsrechnungen im Straßenverkehr«. Die kurz RWS genannten Richtlinien entstanden auf Grund eines im Jahre 1968 abgeschlossenen Forschungsauftrages des Bundesministers für Verkehr und einer rd. dreijährigen Vertiefung und Weiterentwicklung durch den »Arbeitsausschuß: Wirtschaftliche Straßenplanung« der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen

unter seinem Leiter, Landesbaudirektor Dr.-Ing. *Mügge*.

Ziel der RWS ist es, für die Straßenbaumaßnahmen eine Prioritätenrechnung durch Nutzen-Kosten-Analysen, einen Variantenvergleich durch Kostenminimierung und – in Ergänzung mit späteren Arbeiten über die indirekten Investitionseffekte von Straßen – eine volkswirtschaftliche Rendite zu erhalten.

Die RWS unterscheidet Straßennutzerkosten sowie Baulastträgerkosten und gelangt über das Verhältnis der Differenzen aus den jeweiligen Kostenfaktoren bei der gegebenen und bei der durch die betrachtete Baumaßnahme verbesserten Straße zur sog. Dringlichkeitszahl. Die Nutzen bestehen dabei aus den durch die Verbesserungen eingesparten Kosten der Straßennutzer. Diese beinhalten ausschließlich Zeitkosten und Kraftfahrzeug-Betriebskosten, die auch für erzwungenes Halten an signalgesteuerten Straßenkreuzungen und Bahnübergängen berechnet werden. Die Baulastträgerkosten werden in Baukosten sowie Unterhaltungs- und Verkehrssicherungskosten unterteilt.

Zur praktischen Anwendung von wirtschaftlichen Vergleichsrechnungen werden genaue Anweisungen über Einteilung der Strecken, Grund- und Verkehrsgeschwindigkeiten, Betriebskosten der Straßennutzer und Grundwerte der Baulast mit einer Fülle von leicht faßlichen Tabellen gegeben. Ein besonderer Vorteil der RWS besteht darin, daß auch ergänzende Hinweise für den Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen, insbesondere für COBOL bei Rechenanlagen vom Typ Siemens 4004 und IBM 360/3064 K geboten werden. Die RWS wird abgeschlossen mit einem ausführlichen Berechnungsbeispiel, bei dem zwei Varianten für eine Ortsumgehung gegenübergestellt werden.

Eine kritische Würdigung der RWS hat sich weniger auf die ausgezeichneten Tabellenwerke und die klaren Beispielrechnungen als auf die grundlegenden Annahmen, Kriterien und Bewertungsansätze zu beziehen. So sind etwa die verschiedenen Kraftfahrzeug-Betriebskosten hinreichend empirisch abgesichert, nicht jedoch die Zeitkosten. Für sie wird ein Pkw-Stundenwert von 8,50 DM vorgegeben und behauptet, daß er einen anerkannten Schätzwert darstelle (S. 7 und S. 31). Gerade neuere deutsche Forschungen und ausländische Erfahrungen bestätigen,

daß ein – möglichst aufgefächerter – personenbezogener Pkw-Zeitwert für Investitionsrechnungen geeigneter ist. Der empfohlene Fahrzeugwert ist insofern wenig aussagefähig, als die unterstellte Besetzungsziffer nicht genannt wird, so daß sich eine genaue Umrechnung nicht vornehmen läßt. Damit wird eine verfeinerte Analyse bei Verkehrsarten mit unterschiedlichen Besetzungsziffern, wie etwa Geschäfts-, Berufs-, Einkaufs- und Touristikverkehr vereitelt.

Der Zeitwert ist bei Planungsrechnungen auf der Grundlage der RWS so bedeutend, weil zu den Gesamtnutzen nur noch die eingesparten Kraftfahrzeug-Betriebskosten gezählt werden, wodurch der Anteil der Zeitkosten entsprechend hoch wird.

Im Gegensatz zu einem Entwurf vom April 1970 wurden in der vorliegenden offiziellen Fassung die Auswirkungen von Straßenbaumaßnahmen auf die Verkehrssicherheit ausgeklammert. Der damals vorgeschlagene Wert eines Unfalltoten in Höhe von 50 000 DM (S. 9 und Anlage 24) entspricht dem vom Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln vorgeschlagenen und an Hand der Verhältnisse des Jahres 1962 errechneten Betrag. Der in aktuellen und zukunftsgerichteten Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu veranschlagende Bewertungssatz sollte sich nach Meinung des Rezensenten auf mindestens das Doppelte belaufen, aber nicht nur wegen der inzwischen eingetretenen allgemeinen Teuerung. Für eine Erweiterung und Verfeinerung der RWS verbleibt noch ein weites Feld. Daher wurde zu ihrer Ergänzung von der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen ein weiterer Arbeitskreis »Indirekte volkswirtschaftliche Nutzen und Kosten« ins Leben gerufen. Soweit der Rezensent als Mitglied des Arbeitskreises erkennen kann, dürfte jedoch dieser Bewertungsbereich schwieriger, kritik anfälliger und erheblich zeitaufwendiger sein als die Bewertung der beiden in der RWS bislang behandelten Faktoren.

Bei einer Fortsetzung der RWS müßte auch überprüft werden, inwieweit die mit einer baulichen Maßnahme verbesserte Straße dem – potentiellen – Zustand ohne diese Maßnahme zum Vergleichszeitpunkt gegenübergestellt werden kann. Die in der RWS empfoh-

lene Regelung, als Vergleichsbasis den Zustand vor Eintritt der Verbesserungsinvestition zu wählen, führt insbesondere, wenn sich die Nachfrage ohne Erweiterungs- oder Verbesserungsmaßnahmen stark ändern würde, zu falschen Ergebnissen. Anders ausgedrückt: Inwieweit läßt sich in praxi das einfache, aber falsche »before/after-Prinzip« durch das richtige »with/without-Prinzip« ersetzen?

Insgesamt ist mit den RWS ein gewaltiger Schritt vorwärts auf dem Wege zu einer rationalen Planung im Verkehrswesen mit dem Fernziel eines alle Haushaltsressorts umfassenden Planungs-Budgets (PPBS) gelungen. Die RWS sind in ihrer Bedeutung mit dem berühmten »AASHO-Red-Book« der American Association of State Highway Officials vergleichbar, das besonders in den 60er Jahren eine Richtschnur für US-amerikanische Highway-Planungen darstellte. Die Entscheidung des Bundesministers für Verkehr ist deshalb berechtigt, die RWS mit Rundschreiben 17/1971 vom 26. Juli 1971 für Bundesfernstraßen zur probeweisen Anwendung einzuführen. Ab 1972 soll sie in Nordrhein-Westfalen auch für ausgewählte Landstraßen erprobt werden.

RW *SGR 55*
Dipl.-Volksw. W. Kentner, Köln

Buchholz, Edwin, Interessen, Gruppen, Interessentengruppen. *Elemente einer wirtschaftssoziologischen Organisationslehre – unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verbandsforschung.* Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1970, XX, 363 S., Lw. DM 44,-, brosch. DM 38,-.

Nach Veröffentlichung seiner umfassenden Studie »Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft – Eine Analyse ihres Ordnungs- und Selbsthilfesystems als Beitrag zu einer Theorie der Wirtschaftsverbände« (vgl. die Besprechung in dieser Zeitschrift, 41. Jg. [1970], S. 174 ff.), legt der Verfasser mit der vorliegenden Schrift dem Publikum die Arbeit vor, auf deren Ergebnissen jene aufbaut. Es handelt sich um seine – um Register erweiterte, ansonsten aber unveränderte – Tübinger Dissertation aus dem Jahre 1963.

In den insgesamt vier Kapiteln unternimmt er den beim gegenwärtigen Stand der Verbände-

forschung nicht einfachen Versuch, einige Grundlagen für eine *Organisationslehre* der Interessentenverbände zu erarbeiten. Er beschränkt sich dabei bewußt auf die Darstellung der Interessen und Gruppen als Grundelemente einer solchen Organisationslehre.

Im *ersten* Kapitel erhebt der Verfasser die Verbändeforschung selbst zum Untersuchungsobjekt. Er beschreibt die Epochen ihrer Entwicklung, sucht nach den Ursachen für ihre bisherige Vernachlässigung, diskutiert ihre Notwendigkeit, ihren Inhalt und ihre Methoden und entwickelt Möglichkeiten für eine Kooperation und Koordination der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen auf dem Gebiet der Verbändeforschung. Im *zweiten* Kapitel wendet sich der Verfasser dann dem vielschichtigen und schwer zugänglichen Phänomen »Interesse« zu. Er bemüht sich um seine begriffliche Klärung und um die Erfassung seiner Differenzierungen unter verschiedenen Gesichtspunkten. Nicht weniger schwierig gestaltet sich seine Auseinandersetzung mit dem Phänomen »Interessentengruppe«, die den Gegenstand des *dritten* Kapitels ausmacht. Hier geht es ihm darum, die für die Verbändeforschung relevanten Gruppen von anderen sozialen Gruppen, Vereinigungen und Institutionen abzugrenzen und so Kriterien zu gewinnen, die es erlauben, die Wirtschaftsverbände von Gebilden zu trennen, die ebenso häufig wie unzutreffend mit ihnen gleichgesetzt werden. Eingedenk der Regel, daß jede theoretische Lösung sich schließlich an den Tatsachen zu bewähren hat, versucht der Verfasser im *vierten* Kapitel, seine Ergebnisse praktisch anzuwenden. Er kann zeigen, daß seine Differenzierungskriterien durchaus geeignet sind, die Wirtschaftsverbände von Unternehmungen, Kartellen, Körperschaften des öffentlichen Rechts (Kammern) und politischen Parteien abzugrenzen.

Die in den einzelnen Kapiteln entwickelten Ergebnisse mögen den Ansprüchen einer *Organisationslehre* der Wirtschaftsverbände genügen. Ob und inwieweit sie sich auch als Basis einer zu entwickelnden umfassenderen *Verbandetheorie* bewähren, muß jedoch offen bleiben. Immerhin haben sie sich in der schon genannten weiterführenden Arbeit des Verfassers nicht als unfruchtbar erwiesen, so daß die vorliegende Untersuchung als eine interessante Grundlage und Ergänzung dieser Studie be-

trachtet werden kann. In jedem Falle ist dem Verfasser beizustimmen, wenn er feststellt, daß nunmehr, nachdem der Öffentlichkeit Darstellungen der Grundlagen und des Organisations- und Selbsthilfesystems der Wirtschaftsverbände vorliegen, immer noch eine systematische Untersuchung über das Wirken der Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftspolitik fehlt, über jenen »externen« Funktionsbereich also, aus dem die oft geradezu erregenden Assoziationen stammen, die den meisten schon mit dem Begriff »Wirtschaftsverband« in den Sinn kommen. Es bleibt zu hoffen, daß auch diese Lücke bald gefüllt wird.

R ✓ *VS 135*
Dipl.-Volksw. H. A. Esser, Köln

Helmich, Kurt, Strukturwandlungen in der Eisen- und Stahlindustrie und ihr Einfluß auf den Verkehrssektor (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, hrsg. von H. St. Seidenfus, Heft 59) Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1970, 350 S., brosch. DM 42,-.

Die Ermittlung von Strukturwandlungen in der Eisen- und Stahlindustrie und der Versuch zu klären, »ob und inwieweit sie einen Einfluß auf den Verkehrssektor haben« (S. 13), hat sich der Verfasser der vorliegenden Studie als Aufgabe gestellt. Diese recht anspruchsvolle Programmformulierung und ein Blick auf die klar durchdachte Gliederung lassen den Leser eine informative und aufschlußreiche Arbeit erwarten, die mit Hilfe einer »Analyse der Veränderungen auf der Nachfrageseite« dazu beitragen soll, »sinkende oder steigende Tendenzen und Verlagerungen innerhalb des Gesamtaufkommens eines Verkehrsträgers oder Umschichtungen auf andere frühzeitig zu erkennen«, damit der »Transportraum nicht nur zur rechten Zeit und in der gewünschten Größe, sondern auch zu vergleichsweise niedrigen Frachtsätzen bereitgestellt wird« (S. 13 f.).

Um den Gesamteindruck des Rezensenten vorwegzunehmen – ohne allerdings die Leistung des Verfassers schmälern zu wollen –: Die Studie vermag – insbesondere bei der Behandlung der auf den Verkehrsbereich ausstrahlenden Einflüsse – die Erwartungen des Lesers nicht voll zu erfüllen; sie bleibt vielmehr, wie der Verfasser selbst vorsichtig zum Ausdruck bringt,

ein Versuch, der eine den Leser zuweilen zu erschlagen drohende Fülle von Informationen und statistischen Daten umfaßt.

Im *ersten Teil* (S. 17–53), in dem der Rahmen der Untersuchung abgesteckt wird, um dadurch das Verständnis der im weiteren behandelten Probleme zu erleichtern, gibt der Verfasser einen anschaulichen Überblick über die Stellung und Bedeutung der Eisen- und Stahlindustrie in der Volkswirtschaft sowie über die Entwicklung der Produktions-, Unternehmens- und Nachfragestruktur dieses Produktionsbereiches in den wichtigsten Erzeugungsländern. Die Intentionen des Verfassers bei den Ausführungen zu der im abschließenden Abschnitt »angewandten ökonomischen Methode«, mit deren Hilfe eine Analyse und Prognose des durch die Eisen- und Stahlindustrie verursachten Verkehrsvolumens erstellt werden soll, bleiben für den Leser undurchsichtig, zumal sich der Autor bei seiner sog. Anwendung im wesentlichen auf eine allgemeine Erläuterung von Korrelationskoeffizient, Regressionsfunktion und Schätzgenauigkeit beschränkt; darüber hinaus bleibt dieses Instrumentarium für den weiteren Verlauf der Ausführungen unerwähnt.

Aufgabe des *zweiten Teils* (S. 53–266) ist es, die für die Bundesrepublik Deutschland und hier speziell die für das Ruhrgebiet relevanten »Strukturwandlungen, die sich im Produktions-, Unternehmens- und Nachfragesektor der Eisen- und Stahlindustrie vollzogen haben, vollziehen und für die Zukunft andeuten, ihren Anlaß, ihr Ausmaß und ihren Einfluß auf das Transportaufkommen, die Transportleistung und die einzelnen Verkehrsträger darzustellen« (S. 53).

Obwohl die zuweilen in fast epischer Breite dahinfließenden Ausführungen über die Strukturwandlungen von einer intimen Kenntnis technischer und ökonomischer Detailfragen zeugen und dem mit den Problemen der Eisen- und Stahlindustrie nicht so sehr vertrauten Leser einen ausgezeichneten Überblick vermitteln, vermißt man teilweise den direkten, eindeutigen Bezug zum Verkehrssektor. Zur Erklärung der von den Strukturwandlungen ausgehenden Einflüsse auf das Verkehrsaufkommen insgesamt und auf die Anteile der einzelnen Verkehrsträger am Gesamtaufkommen

erscheinen einige Teile – so z. B. die Ausführungen über die »Technik« – zu ausführlich. Wenn der Verfasser vorschlägt, »im Hinblick auf die Übersichtlichkeit der Abhandlung und Praktikabilität der Ergebnisse die Trennung zwischen Betriebs- und Unternehmenskonzentration fallen zu lassen« (S. 190), so scheint dem Rezensenten diese Vermengung beider Konzentrationsarten im Hinblick auf die räumliche Strukturentwicklung der Eisen- und Stahlindustrie und damit im Hinblick auf die strukturelle Entwicklung der Verkehrsströme nicht zulässig.

Ohne die Problematik und Schwierigkeiten eines solchen Versuchs verkennen zu wollen, wird sicherlich nicht nur der Rezensent bedauern, daß in dem abschließenden zusammenfassenden Teil (quantitative) Prognosen über die Entwicklung der Nachfrage-, Produktions- und Unternehmensstruktur (S. 267–270) sowie das zukünftige Verkehrsaufkommen (S. 270–273) lediglich »angedeutet« werden.

Trotz dieser partiellen Unzulänglichkeiten vermag diese Studie insgesamt – nicht zuletzt wegen der umfangreichen empirischen Untermauerung – zur Klärung der Beziehungen zwischen der Eisen- und Stahlindustrie und dem Verkehrssektor einen bedeutenden Beitrag zu leisten, der für den an Verkehrsfragen interessierten und sich mit Problemen der Eisen- und Stahlindustrie befassenden Leser gleichermaßen interessant erscheint.

✓ Dipl.-Volkeswirt K. Schmidt, Köln
R VST 29.

Egler, Joachim, Konzentration und Kooperation im gewerblichen Güterfernverkehr
(= Heft 56 der Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster), Verlag Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1969, 255 S., DM 33,- brosch.

Der dynamische Wachstumsprozeß der Wirtschaft hat in den letzten Jahren zu ausgeprägten Strukturwandlungen geführt. Zunehmend massenhafte Produktion zur Erzielung von Produktivitätsvorteilen, die Ausweitung internationaler Austauschbeziehungen und die Angst der Unternehmen vor Wettbewerbsnachteilen haben u. a. zu ständig steigenden Qualitätsanforderungen an die Transportleistung der Verkehrs-

träger geführt. Der Gewerbliche Güterfernverkehr ist vollständig in diesen Einflußbereich der Veränderung der Verkehrsleistungsnachfrage hineingedrängt. Vor diesem Hintergrund muß der Konzentration und Kooperation als Anpassungsmöglichkeiten an strukturelle Verschiebungen erhöhte Bedeutung beigemessen werden. Eine kritische Analyse der Effizienz dieser organisatorischen Maßnahmen steht im Vordergrund der vorliegenden Untersuchung.

Aus der einleitenden Aufzeichnung des Strukturbildes und der Marktstellung des Gewerblichen Güterfernverkehrs, bei der der Verfasser die vorhandenen statistischen Unterlagen sorgfältig ausgewertet hat, läßt sich schon die Notwendigkeit zu Anpassungsmaßnahmen deutlich erkennen. Die anschließende Analyse der charakteristischen Merkmale von Konzentration und Kooperation führt zu einer klaren begrifflichen Abgrenzung.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die Untersuchungen der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der beiden Anpassungsmaßnahmen. Einer allgemeinen Systematik der ökonomischen Wirkungen folgt eine Detailbetrachtung bei den möglichen Formen von Konzentration und Kooperation. Einige Wiederholungen in den Aussagen erschienen dadurch unvermeidlich.

Als entscheidende Unterschiede zwischen den beiden Anpassungsformen sind vom Verfasser die andersartige Struktur der Entscheidungsinstanz sowie die differenzierten Eigentumsverhältnisse, die die unterschiedlichen Wirkungsweisen verursachen, klar herausgestellt worden. Die hauptsächlichlichen Vorteile der horizontalen Konzentration liegen in den Bereichen der Investitionsfinanzierung und der Anpassung an Nachfrageschwankungen. Die Nachteile der horizontalen Kooperation werden weniger bei einer betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise deutlich, sondern es sind eher gesamtwirtschaftliche Aspekte, die der Konzentration den Vorzug geben. Diese Erkenntnis ist vor allem darin begründet, daß durch Kooperationsmaßnahmen gerade die dynamische Wettbewerbsfunktion nicht nur nicht gefördert, sondern sogar eingeschränkt wird.

Im Gegensatz zu dem eindeutigen Votum für eine horizontale Konzentration und in abgeschwächtem Maße für eine weniger effiziente

Kooperation äußert Egler gegenüber den vertikalen Maßnahmen im wesentlichen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ernsthafte Bedenken. Diese beziehen sich vor allem auf die künstliche Verkleinerung des Marktes, auf dem noch funktionsfähiger Wettbewerb besteht. Eine konzentrierende und ggf. auch kooperierende Verbindung zwischen Verkehrsleistungsangebot und -nachfrage führt zwangsläufig zu einer Abspaltung eines Teilmarktes, für den es auf der Angebotsseite keinen Wettbewerb gibt.

Auf die Bedeutung dieser Argumente für die Überlegungen und Entscheidungen in der Praxis kann nicht ausdrücklich genug hingewiesen werden. Denn gerade die Angst vor dem Verlust der Selbständigkeit der Klein- und Mittelunternehmen ist das größte Hemmnis für Konzentrations- und teilweise sogar für Kooperationsmaßnahmen. Die Uneinsichtigkeit und Unnachgiebigkeit vieler Unternehmer läßt diese lieber bei Erhaltung ihrer Selbständigkeit die Rolle eines Grenzanbieters spielen. Nur außerökonomische Überlegungen lassen vielleicht Erklärungen dafür finden, daß es offensichtlich einfacher ist, die gefährliche Position des Grenzanbieters innezuhaben als in Gemeinschaft mit anderen eine gesicherte Marktposition zu besitzen. Die eindeutigen Ergebnisse dieser Arbeit pro horizontale Konzentration sollten die einzelnen Anbieter bei der Festlegung ihrer zukunftsorientierten Unternehmensstrategie entscheidend beeinflussen. Es ist recht eigenartig, daß die Unternehmer einer vertikalen Konzentration und Kooperation, die beide unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten ziemlich bedenklich sind, wesentlich offener gegenüberstehen, zumal hier das Argument der Selbständigkeit mehr oder weniger aufgegeben wird und bei einer Kooperation die betriebswirtschaftlichen Vorteile nur vorübergehend sein können.

Die klaren Aussagen des Verfassers können richtungsweisend für die künftige Entwicklung sein. Sie werden auch nur unwesentlich abgeschwächt durch mittelstandspolitische Argumente, die allerdings nur am Rande in die Untersuchung eingeflochten wurden. Vermißt wird jedoch bei der Wirkungsanalyse von Konzentration und Kooperation der Einfluß auf das Verhältnis zwischen Anbietern und Nachfragern nach Verkehrsleistungen, das durch die zur Diskussion stehenden Maßnahmen sehr

stark geprägt wird und mit unterschiedlichem Nachdruck zusätzlich zu den vorgebrachten weitere positive Argumente liefert. Diese Perspektive ist nach Meinung des Rezensenten zu wenig berücksichtigt worden. Der gute Gesamteindruck, den diese Untersuchung ohne Zweifel hinterläßt, wird dadurch kaum geschmälert.

Dipl.-Volksw. H. Lesmeister, Köln

Enderlein, Heinz und John, Günther, Statistisches Kompendium des Verkehrs für die Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1969, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1. Jahrgang, Berlin 1971, 1 Klemm-Mappe mit 95 doppelseitigen Übersichten, DIN A 4, DM 55,-.

Obwohl die Rezension von Statistiken manchem Leser gewiß recht ungewöhnlich erscheinen mag – sei es, weil man eine rechnerische Überprüfung eines solchen aus zumeist langen Zahlenkolonnen bestehenden Werkes zu Recht nicht nur wegen des damit verbundenen Arbeitsaufwands als ein allzu mühsames und vom Ergebnis her auch sicherlich wenig sinnvolles Unterfangen ansieht, sei es, weil man die Existenz sowie die mehr oder weniger regelmäßige Fortschreibung eines solchen, unter jeweils spezifischen Aspekten zusammengestellten statistischen Materials als selbstverständlich hinnimmt und die Auswertung und essentielle Beurteilung eines solchen Fundus später (oder auch nie) folgenden Arbeiten überläßt –, sind die in diesem »Statistischen Kompendium« zusammengestellten Daten, die in Zukunft durch jährliche Ergänzungslieferungen auf dem neuesten Stand gehalten werden sollen, es wert, einem breiten Interessentenkreis vorgestellt zu werden.

Obwohl im Vergleich zu anderen Ländern die statistische Erfassung des Verkehrs in der BRD außerordentlich umfassend und detailliert ist, macht diese Synopsis zur Schließung bestehender Lücken der amtlichen Statistik und zur Überwindung zahlreicher technischer Schwierigkeiten bei der Einbeziehung vorhandener Unternehmens- und Verbandsstatistiken eigene Berechnungen und Schätzungen der Verfasser sowie den Rückgriff auf frühere Untersuchungen des DIW erforderlich. Nicht zuletzt durch

diese – sicherlich nicht unerhebliche – »Eigenleistung« vermag das vorliegende Kompendium eine für den Bereich der empirischen Verkehrsforschung in zunehmendem Maße als quälend empfundene Lücke im statistischen Dateninput zu füllen, von dessen Umfang, Vollständigkeit und Qualität der von der Verkehrswissenschaft in qualitativer und quantitativer Hinsicht erwartete Output an brauchbaren Forschungsergebnissen ganz entscheidend abhängt.

In klarer Unterscheidung zwischen *institutionellem* (Erfassung der Leistungen des Verkehrsunternehmens bzw. des Verkehrsbereichs unabhängig von der als Leistungsschwerpunkt anzusehenden Verkehrsart) und *funktionalem* Gliederungsprinzip (Erfassung der Leistungen nach Verkehrsarten) haben es die Verfasser verstanden, ein umfassendes und weitgehend lückenloses Datenmaterial zur Verkehrsentwicklung in der BRD zur Verfügung zu stellen. Im I. Teil (Produktionsfaktoren und Verkehrsleistungen in institutioneller Gliederung) werden dabei nacheinander die Daten für

- Investitionen, Anlagevermögen, Erwerbspersonen nach Verkehrsbereichen,
- Leistungen, Einnahmen, Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt nach Verkehrsbereichen,
- Makroökonomische Kennziffern nach Verkehrsbereichen,
- Leistungen und Kapazitäten der einzelnen Verkehrsbereiche,

im II. Teil (Verkehrsleistungen in funktionaler Gliederung) die Daten für

- Personenverkehr,
- Güterverkehr,
- Anteile der Verkehrsbereiche am Transportaufkommen im Fernverkehr nach Hauptgütergruppen,
- Struktur des Güterfernverkehrs insgesamt zusammengestellt.

Das von den Verfassern im Vorwort artikulierte Anliegen, für die jährliche Fortschreibung und laufende Aktualisierung der Daten Anregungen und Wünsche vorzutragen, läßt vermuten, daß für die in den kommenden Jahren vorgesehenen Ergänzungen kein absolut starres Programm vorgegeben, sondern ein inhaltlich flexibles, weitgehend am Datenbedarf ausgerichtetes Kompendium geplant ist. An

dieser Stelle sei daher der – sicherlich nicht ganz einfach zu realisierende – Wunsch vorgebracht, daß die nächste Ergänzung dieses statistischen Kompendiums insbesondere im II. Teil eine noch weiterreichende (regionale) Differenzierung der Leistungsdaten aufweist und im I. Teil soweit wie möglich die entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Vergleichszahlen aufgeführt werden. Für eigene Arbeiten, die auf dem in diesem Kompendium präsentierten Zahlenmaterial aufbauen, wäre ein kurzer Hinweis auf die in den jeweiligen Tabellen zugrunde liegenden Quellen sicherlich vorteilhaft.

Daß dieses Kompendium eine erhebliche Lücke im statistischen Datenmaterial zu schließen vermag und von daher für die empirische Verkehrsforschung eine nicht unbedeutende Hilfe darstellt, bedarf keiner weiteren Betonung. Es erscheint deshalb wohl auch selbstverständlich, daß das Erscheinen dieses Werkes von allen Seiten mit lebhaftem Interesse begrüßt werden wird.

Dipl.-Volkswirt K. Schmidt, Köln

Ullrich, Wolfgang, Städtebauförderung ab 1. August 1971. Darmstadt und Berlin 1971. Verlag Luchterhand.

Das Städtebauförderungsgesetz vom 1. 8. 1971 bezweckt, den städtebaulichen Mißhelligkeiten abzuwehren, die sich bislang einer vernünftigen und gesunden städtebaulichen Entwicklung entgegenstellen haben. Sie ist zurückzuführen einerseits auf die zunehmende Abwanderung der jungen Arbeitskräfte aus den ländlichen Gebieten und dem wachsenden Zuzug in den Randzonen der Mittel- und Großstädte, die städtebaulich ungeordnete und unverwertbare extensiv genutzte Einfamilienbereiche erzeugt haben, ohne auf geschlossene Ortsbilder mit städtischer Atmosphäre Bedacht zu nehmen. Andererseits werden die einst von wohlhabenden Bürgern bewohnten Stadtmittelteile un-funktioniert zu Verwaltungs- und Geschäftszentren. Das eigentliche Stadtleben stirbt dabei ab.

Dieser Wandlungsprozeß war nur möglich, weil das unzureichende Städtebaurecht und die ständig steigenden Wohnpreise eine Dehnung und einen Ausbau der innerstädtischen Ver-

kehrnetze in den Ballungszentren verhindern; die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Städte wurde eingeeengt. Zunehmende Verkehrsdichte und abnehmende Reisegeschwindigkeit auf einem im Ausbau zurückgebliebenen Straßennetz haben vielerorts unerträgliche Umweltbelastungen geschaffen.

Das langerwartete Städtebauförderungsgesetz soll dazu verhelfen, diesen Übelständen zu begegnen. Es stärkt das Planungsrecht in der Weise, daß Planungen gestützt auf vorbereitende Untersuchungen, die insbesondere die Finanzierungsgrundlagen und die soziale Sicherung der Planungsabsichten zu berücksichtigen haben, zügig durchgeführt werden können und die Allgemeinheit belastende Verzögerungen unterbleiben. Das neue Gesetz reformiert zugleich das Bodenrecht. Wertsteigerungen, die durch öffentliche Leistungen entstehen, fallen nicht automatisch den Eigentümern zu; sie werden vielmehr zur Finanzierung dieser Leistung herangezogen.

Das Städtebauförderungsgesetz ist ohne den aufschlußreichen Städtebaubericht 1970 der Bundesregierung nicht verständlich. Aus dem Inhalt ist besonders die vorgesehene stärkere Mitwirkung der Bürger und der Öffentlichkeit am Planungsprozeß hervorzuheben.

Es ist zu begrüßen, daß der Verfasser neben dem Text des Gesetzes auch den vollen Wortlaut des Städtebauberichtes veröffentlicht hat, dessen Studium zuverlässige Auskunft für die notwendigen Maßnahmen gibt, die Bund, Länder und Gemeinden in Angriff zu nehmen haben.

Prof. Dr. Dr. W. Böttger, Köln

Thomas, Alfons, Kommentar zur Eisenbahn-, Bau- und Betriebsordnung (EBO). Hestra-Verlag, Darmstadt 1969, 330 S., Lw. DM 48,-.

Im Jahre 1928 erhielt die aus dem Jahre 1904 stammende Eisenbahn-, Bau- und Betriebsordnung eine neue Fassung. Seit dieser Zeit hat die Eisenbahn erhebliche technische Fortschritte gemacht, der Wettbewerb mit den übrigen Verkehrsträgern ist gewachsen, die fortlaufende Rationalisierung des Eisenbahnbetriebes ist dringendes Gebot. Was Wunder, wenn deshalb auch die Eisenbahn-, Bau- und

Betriebsordnung am 8. Mai 1967 im neuen Gewande vorgestellt wurde, nachdem ihre Vorgängerin bereits viele Ergänzungen und Umarbeitungen erfahren hatte.

Der vorliegende Kommentar berücksichtigt auch die am 4. Juni 1969 ergangene Ergänzungsverordnung, die die Einführung eines besonderen Paragraphen über Ordnungswidrigkeiten vorsieht.

Der Verfasser konnte sich bei der Abfassung

seiner Arbeit auf zahlreiche bestens unterrichtete Fachleute aus dem Bundesverkehrsministerium und der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn stützen. Der Verordnungstext wird ergänzt durch die amtlichen Begründungen und durch ausführliche Erläuterungen.

Das Buch ist leicht verständlich geschrieben und setzt die gute Tradition der älteren Kommentierungen ansprechend und empfehlenswert fort.

Prof. Dr. Dr. W. Böttger, Köln

Verlag und Herausgeber sehen sich wegen der Kostensteigerungen gezwungen, den seit 1966 konstant gehaltenen Bezugspreis der

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRSWISSENSCHAFT

ab 1. 1. 1972 auf DM 12,— je Heft und DM 44,— im Jahresabonnement zu erhöhen.