

## Maßnahmen zur Kapazitätsregulierung in der Binnenschifffahrt

— unter besonderer Berücksichtigung der vorgesehenen Regelung zur zeitweiligen Stilllegung von Schiffsraum —

VON DR. HEINZ-RICHARD WATERMANN, STRASSBURG

### I. Vorbemerkungen

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat sich anlässlich seiner Tagung vom 18. und 19. Dezember 1972 über ein Verhandlungsmandat für die EG-Kommission geeinigt und die Aufnahme von Verhandlungen über eine Kapazitätsregulierung in der Binnenschifffahrt beschlossen. So konnten inzwischen die »Verhandlungen über den Abschluß eines Abkommens zur Einführung einer Regelung für die zeitweilige Stilllegung von Schiffen im Binnenschiffsgüterverkehr auf den unter die revidierte Rheinschiffahrtsakte und den Vertrag über die Schiffbarmachung der Mosel fallenden Wasserstraßen, an dem sich die Vertragsparteien dieser Akte bzw. dieses Vertrags und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft beteiligen«<sup>1)</sup>, aufgenommen werden. Wegen der Vertraulichkeit dieser politischen Verhandlungen, die noch in vollem Gange sind, kann auf sie heute noch nicht näher eingegangen werden.

Es dürfte daher zu einem Zeitpunkt, wo die Verwirklichung einer Stilllegungsregelung in greifbare Nähe gerückt ist, ein Rückblick auf die mehr als zwanzigjährigen Vorarbeiten auch für die verkehrswissenschaftliche Betrachtung von Interesse sein.

Das Problem der Kapazitätsregulierung in der Binnenschifffahrt, das zwar nur einen Teilbereich der nationalen und europäischen Verkehrspolitik anspricht, ist so vielschichtig, daß es zu einer inhaltlichen Beschränkung zwingt. So soll der Schwerpunkt der Ausführungen auf *Maßnahmen zur zeitweiligen Stilllegung von Schiffsraum* liegen, da es sich hierbei um ein Problem handelt, das gleichermaßen die Europäischen Gemeinschaften wie die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt beschäftigt und das außerdem aktuell ist. Eine derartige Kapazitätsregelung könnte nämlich schon bald verwirklicht werden. Wie schon einleitend gesagt wurde, sind im Frühjahr 1973 Verhandlungen mit der Schweiz über die Einzelheiten einer derartigen Stilllegungsregelung aufgenommen worden. Die Regelung könnte bei gutem Verlauf dieser Verhandlungen im Jahr 1974 in Kraft gesetzt werden.

Sonstige Möglichkeiten für eine Kapazitätsregulierung in der Binnenschifffahrt, wie vor allem Abwrackmaßnahmen, Beschränkungen für den Neubau von Schiffen, umfassende Regelung des Zugangs zum Markt durch Festlegung objektiver und subjektiver Zulassungsbedingungen, werden jeweils mitbehandelt. Dagegen müssen Maßnahmen zur Aufteilung des Verkehrs wie Tour de Rôle-Verfahren, administrative Verteilung von Fracht- und Schleppgut, Mitbeschäftigungsverträge und Quotenfestsetzungen außerhalb unserer Betrachtungen bleiben; ebenso Kabotage-Vorbehalte, die auch zu einer, allerdings begrenzten, Kapazitätsregulierung führen.

<sup>1)</sup> So der genaue, aus politischen Gründen »gedrechselte« Wortlaut der Ermächtigung an die Kommission, die Verhandlungen aufzunehmen.

In einem ersten Hauptteil (Abschnitte III bis V) soll nach einem kurzen Rückblick auf das Gutachten der Rheinkommission von 1930 die Entwicklung, die die Behandlung der uns interessierenden Frage in der Zeit von 1951 bis 1966 genommen hat, in großen Zügen dargelegt werden. Es wird sich dabei zeigen, daß die Arbeiten der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, die sich seit mehr als zwanzig Jahren, also schon lange vor Gründung der EWG, mit dem Problem der Kapazitätsregulierung in der Binnenschifffahrt intensiv befaßt, die heutige Diskussion und die jetzt in Aussicht genommene Regelung weitgehend vorbereitet und inspiriert haben.

Gegenstand der Ausführungen im zweiten Hauptteil (Abschnitte VI und VII) sind dann der Verordnungsvorschlag der EWG-Kommission von November 1967 über eine umfassende Regelung des Zugangs zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr und die 1970 einsetzenden gemeinsamen Bemühungen des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, eine für beide Institutionen annehmbare Lösung für die Einführung einer Stilllegungsregelung im Rheinstromgebiet herbeizuführen.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß es hier nicht darum gehen kann, ein theoretisches System für Maßnahmen zur Kapazitätsregulierung zu entwickeln. Gleichwohl würde es nützlich sein, der Frage nachzugehen, ob und inwieweit — vom theoretischen Ansatz her — derartige Interventionen geeignet erscheinen, die sicher vorhandenen Unvollkommenheiten der Binnenschifffahrtsmärkte in ihren negativen Auswirkungen zu eliminieren oder zumindest abzuschwächen und so zu einem möglichst störungsfreien Ablauf der Marktprozesse, zur »Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Binnenschifffahrtsmärkte« beizutragen.

Aus der dominierenden Rolle der Rheinschifffahrt innerhalb der Binnenschifffahrt Westeuropas ergibt sich im übrigen, daß deren Probleme im Vordergrund der Betrachtung stehen. Die auf sie bezogenen Überlegungen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse dürften aber im wesentlichen auch auf die westeuropäische Binnenschifffahrt in ihrer Gesamtheit anwendbar sein.

### II. Das Gutachten der deutschen Rhein-Kommission von 1930

Bereits vor Einsetzen der Weltwirtschaftskrise hatte sich die Ertragslage der deutschen Rheinschifffahrt, in geringerem Maße auch die ihrer ausländischen Konkurrenten, so stark verschlechtert, daß eine Kommission unabhängiger Sachverständiger im Juni 1928 beauftragt wurde, »die wirtschaftliche Lage der Rheinschifffahrt und die sozialen Verhältnisse ihrer Arbeitnehmer (zu) prüfen«. Dieser »Rheinkommission« gehörten als ordentliche Mitglieder die Professoren *Harms*, *Kuske* und *Most* an. Sie wurden bei ihrer Arbeit durch zahlreiche Sachverständige aus Schiffs- und Verladereisen sowie aus der Verwaltung unterstützt. Die Ergebnisse ihrer Untersuchungen sind 1930 in einem die vielschichtigen Probleme instruktiv behandelnden Gutachten veröffentlicht worden, das weitgehend von Professor *Predöhl* redigiert worden war<sup>2)</sup>. Da diese erste umfassende wissenschaftliche Untersuchung über die Rentabilitätslage der Rheinschifffahrt auch zum Problem des Kapazitätsüberhangs Feststellungen enthält, die heute noch von Interesse sind, ist hierauf kurz einzugehen.

<sup>2)</sup> Die deutsche Rheinschifffahrt. Gutachten der Rheinkommission über die Lage der Rheinschifffahrt und der in ihr beschäftigten Arbeitnehmer, Berlin 1930.

In einer Gegenüberstellung der Entwicklung des Angebots an und der Nachfrage nach Schiffsraum für die Jahre 1911 bis 1913 und 1925 bis 1927 kommen die Gutachter zu dem Schluß, daß einer Zunahme der Tonnage um 47% eine Nachfragesteigerung von nur 25% gegenübersteht<sup>3)</sup>. Dieser Kapazitätsüberhang wird noch durch schnelleren Kahnlauf, vor allem infolge Rückgangs der Rückfrachten, verstärkt. Es ist schon hier anzumerken, daß in jüngster Zeit ähnliche Erscheinungen einer Überkapazität in der Rheinschiffahrt zu verzeichnen sind.

Von Interesse für uns sind die Schlußfolgerungen, zu denen die Gutachter gelangen. Danach haben die betriebswirtschaftlichen Untersuchungen, die ungefähr die Hälfte der deutschen Reedereiflotte erfaßt hatten, zu dem Ergebnis geführt, daß die deutsche Rheinschiffahrt im untersuchten Zeitraum unrentabel war. In den meisten Fällen wurden nicht einmal die Abschreibungen erwirtschaftet. Die Analyse der Märkte hat gezeigt, »daß die deutsche Flagge als die Flagge mit den höchsten Kosten unter dem Druck des Mißverhältnisses von Angebot und Nachfrage in der Rheinschiffahrt an die Stelle derjenigen Angebotsgruppe gerückt ist, die gerade noch herangezogen oder ausgeschaltet wird oder unter Kosten zu fahren gezwungen ist«<sup>4)</sup>. Auf Grund dieser Feststellungen schlugen die Gutachter vor, Maßnahmen zur Besserung der Lage der deutschen Rheinflotte müßten in erster Linie auf eine Aufhebung des Mißverhältnisses von Angebot und Nachfrage gerichtet sein. Nur so würde die Rentabilität der Schiffahrt wieder hergestellt werden können<sup>5)</sup>.

Für unser Thema sind schließlich die nachstehend zitierten Schlußfolgerungen besonders interessant: »Verknappung des Angebots von Tonnage und Schleppkraft kann auf zwei Wegen erreicht werden, durch Verringerung der Kapazität der Flotte und Kontrolle ihres künftigen Ausbaus einerseits, durch Zurückhaltung des Angebots andererseits. Die Beeinflussung der Kapazität ist das weiter gesteckte Ziel, das praktisch, wenn überhaupt, nur auf dem Wege über eine organisatorische Zusammenfassung der Rheinschiffahrt erreichbar zu sein scheint«<sup>6)</sup>. Gerade dieses Zitat macht deutlich, wie aktuell die Schlußfolgerungen des vor mehr als vierzig Jahren erstatteten Gutachtens auch noch für die heutige Situation sind. Allerdings waren seine Verfasser im Hinblick auf die Wirksamkeit vom Gewerbe zu treffender Maßnahmen zur Kapazitätsregulierung nicht gerade optimistisch. Ihrer Meinung nach könnte eine gewisse Kapazitätskontrolle allenfalls im Rahmen einer auf Marktbeherrschung eingestellten Organisation erfolgen. Der organisatorischen Zusammenfassung der Rheinschiffahrt stünden jedoch beträchtliche Schwierigkeiten entgegen<sup>7)</sup>.

Abschließend sei noch erwähnt, daß nach Ansicht der Gutachter auch die Durchsetzbarkeit eines gesetzlichen Schiffsbauverbots sehr zweifelhaft erscheint. Dies würde nämlich die Übereinstimmung von fünf Nationen mit durchaus unterschiedlichen Interessen erfordern und vor allem auch die Werftindustrie betreffen.

Die Weltwirtschaftskrise hat dann zu einer weiteren Verschärfung der Lage der Rheinschiffahrt wie der gesamten Binnenschiffahrt in allen westeuropäischen Ländern geführt. Die Reichsregierung wurde deshalb am 23. Dezember 1931 ermächtigt, Maßnahmen zur Bekämpfung der Notlage der Binnenschiffahrt zu treffen. Die daraufhin erlassenen Regelungen sind durch die Stichworte »Schifferbetriebsverbände«, »Mitbeschäftigung«, »Ver-

<sup>3)</sup> Die deutsche Rheinschiffahrt . . . , a.a.O., S. 178.

<sup>4)</sup> Die deutsche Rheinschiffahrt . . . , a.a.O., S. 449.

<sup>5)</sup> Die deutsche Rheinschiffahrt . . . , a.a.O., S. 451.

<sup>6)</sup> Die deutsche Rheinschiffahrt . . . , a.a.O., S. 475.

<sup>7)</sup> Die deutsche Rheinschiffahrt . . . , a.a.O., S. 476.

teilung von Fracht- und Schleppgut« sowie »Frachtenausschüsse« gekennzeichnet. Neben der Stabilisierung der Frachten ging es vor allem um die Gewährleistung einer angemessenen Beschäftigung für die in den Schifferbetriebsverbänden obligatorisch zusammengeschlossenen Partikulierschiffer. Diese einschneidende Regelung hat bis in die Nachkriegszeit unverändert bestanden. Sie ist in wesentlichen Punkten auch in das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1. Oktober 1953 übernommen worden. Im Rahmen unseres Themas mögen diese Hinweise genügen<sup>8)</sup>.

### III. Erste Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt (1952)

In der Zeit nach 1945 hat sich die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt schon bald und in einer gegenüber früher intensivierten Weise mit den ökonomischen Problemen der Rheinschiffahrt befaßt. In ihrer *Resolution vom 12. Juli 1951* stellte sie nach Prüfung der Wirtschaftslage der Rheinschiffahrt »Anzeichen eines ständigen und latenten Krisenzustandes fest, deren Ursachen sowohl national wie international sind«, und beschloß die Einberufung einer Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt. Unter den zu untersuchenden Maßnahmen werden diejenigen, »die in Zeiten eines Überangebots von Frachtraum den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage wiederherstellen können«, gleich nach den auf dem Gebiet der Frachten zu treffenden Maßnahmen genannt.

Die Wirtschaftskonferenz hat dann im Jahr 1952 die ihr übertragenen Untersuchungen durchgeführt. Die hierzu gebildeten vier Kommissionen haben ihre Ergebnisse in Berichten festgehalten, die am 14. Oktober 1952 verabschiedet wurden<sup>9)</sup>. Für unser Thema ist nur der Bericht der Kommission III von Bedeutung<sup>10)</sup>. Dieser Kommission war folgende Frage gestellt worden: »Bestehen Möglichkeiten außerhalb von Frachtverständigungen, um eine Krise in der Rheinschiffahrt zu vermeiden auf dem Wege der Beschränkung des Angebots von Transportmitteln (Abeichungen, Stilllegung, Baubeschränkungen usw.)?«

Die Stellungnahme der Kommission III enthält die Ergebnisse der ersten gründlichen Untersuchung über das uns interessierende Problem der Kapazitätsregulierung in der Binnenschiffahrt seit dem Gutachten der deutschen Rhein-Kommission. Einleitend wird festgestellt, »daß außerhalb einer Frachtverständigung durchaus Mittel gegeben sind, Krisenerscheinungen, die von der Angebotsseite herkommen, zu vermeiden oder doch zum mindesten stark abzumildern. Die Abeichung wurde als geeignetes Mittel schon aus Kostengesichtspunkten abgelehnt. Dagegen glaubte man, daß es notwendig sei, die Transportmittel in der Rheinschiffahrt in irgendeiner Weise in Einklang zu bringen mit dem Verkehrsaufkommen. Hierzu sei erforderlich, auf internationaler Basis eine Regelung über die Neu- und Umbauten zu treffen. Da jedoch Tonnage und Schleppkraft in der Binnenschiffahrt sich im allgemeinen auf den Spitzenbedarf der Herbstmonate ausrichten, kann auch in kürzeren Zeiträumen ein vorübergehendes Überangebot ungünstige Auswirkungen auf den Frachtenmarkt auslösen. Will man auch diese Krisenerscheinungen verhindern, so ist eine zeitweilige Neutralisierung dieses Überangebots in der Form einer organisierten Stilllegung erforderlich«<sup>11)</sup>.

<sup>8)</sup> Einen ausführlichen Überblick gibt Müller, J. H., Die Binnenschiffahrt im Gemeinsamen Markt, Baden-Baden 1967, S. 108 ff. Vgl. auch Becker, W., Die betriebliche Organisation der Partikulierschiffer im Rheinstromgebiet, in: Die Rheinschiffahrt (1971), Nr. 15–17.

<sup>9)</sup> Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt 1952. Dokument der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt.

<sup>10)</sup> Wirtschaftskonferenz . . . , a.a.O., S. 20 ff.

<sup>11)</sup> Wirtschaftskonferenz . . . , a.a.O., S. 20.

Die Kommission hat weiter Richtlinien und Vertragsentwürfe zur Einführung der empfohlenen Regelungen vorgelegt. So wird vorgeschlagen, durch ein Abkommen festzulegen, daß die daran beteiligten Reedereien und Verbände der Partikuliere sich verpflichten, Neu- und Umbauten von Schiffen nur noch nach Genehmigung durch eine Neubaukommission vorzunehmen. Nach einer Bestandsaufnahme soll ein Erneuerungsprogramm für zunächst fünf Jahre aufgestellt werden. Die innerhalb dieses Programms zu genehmigenden Neu- oder Umbauten werden unter den am Abkommen beteiligten Unternehmen im Verhältnis ihres jeweiligen Anteils an der Gesamtflotte aufgeteilt. Ersatzbauten für ausgefallene oder abgewrackte Schiffe sind in jedem Fall zu genehmigen. Ein staatliches Investitionsverbot wird aber abgelehnt.

Die Richtlinien für die organisierte Stilllegung und der entsprechende Entwurf für ein Abkommen, die für uns von besonderem Interesse sind, sehen vor, daß sich jeder Schifffahrtstreibende an der Stilllegungsregelung beteiligen muß. Für die eigentliche Stilllegung soll soweit wie möglich das Prinzip der Freiwilligkeit gelten. Hierzu sollen aus einer Stilllegungskasse ausreichend bemessene Vergütungen gezahlt werden, zu deren Finanzierung Pflichtbeiträge erhoben werden. Die Stilllegungskasse soll auch ermächtigt werden, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Tonnage oder Schleppkraft zum Abwracken aufzukaufen.

Das wichtigste Organ würde nach dem Vorschlag die Stilllegungskommission sein, die sich aus Gewerbevertretern aus allen beteiligten Staaten zusammensetzt. Sie hätte die Aufgabe, den Beginn, die Dauer und das Ausmaß der Stilllegung von Tonnage und Schleppkraft zu bestimmen. Die Stilllegung darf grundsätzlich erst dann angeordnet werden, wenn festgestellt wird, daß sich das Verhältnis von Angebot und Nachfrage unter Zugrundelegung der noch festzulegenden Maßstäbe zu Ungunsten der Beschäftigung geändert hat. Die Kommission setzt auch die Höhe der Stilllegungsvergütung fest. In einem dem Bericht weiter beigefügten Vertragsentwurf für eine Stilllegungskasse werden die Modalitäten der Beitragshebung und der Zahlung von Stilllegungsvergütungen geregelt. Einem Beirat, der sich aus Gewerbevertretern aller beteiligten Staaten zusammensetzt, soll das Aufsichts- und Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung der Kasse übertragen werden. Die eigentlichen Entscheidungen über die Anwendung der Regelung bleiben aber der Stilllegungskommission vorbehalten.

Wenn hier also vor nunmehr zwanzig Jahren schon ein im einzelnen konzipiertes System für eine Stilllegungsregelung in der Rheinschifffahrt erarbeitet worden war, so muß heute festgestellt werden, daß dieser erste Vorschlag ebenso wie spätere, noch detailliertere Entwürfe für Stilllegungsregelungen bisher nur »Papier« geblieben sind. Dies, obwohl die wirtschaftliche Lage der Rheinschifffahrt sich bis heute nicht grundlegend gebessert haben dürfte, jedenfalls nicht so, daß man auf Maßnahmen zur kurzfristigen Kapazitätsregulierung verzichten könnte. Die seinerzeitigen Überlegungen, die auf Investitionsbeschränkungen abzielten, sind dagegen nicht mehr aktuell. Sie würden im derzeitigen Wirtschaftssystem der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und der Schweiz auch keinen Platz haben!

#### IV. Zweite Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt (1959–60)

Was waren nun die entscheidenden Gründe dafür, daß die Vorschläge der Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt von 1952 in wesentlichen Punkten nicht verwirklicht werden konnten? Zunächst ist noch auf den Beschluß der Zentralkommission für die

Rheinschifffahrt hinzuweisen, den sie nach Kenntnisnahme vom Bericht der Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt anlässlich ihrer Herbstsitzung 1952 gefaßt hatte. Sie hat hierin insbesondere die Regierungen der Vertragsstaaten gebeten, weitere Verhandlungen der Reeder und Partikulierschiffer untereinander zu fördern, um so die Empfehlungen der Konferenz zu verwirklichen. Hierbei hat es dann aber doch größere Schwierigkeiten als erwartet gegeben. Nachdem die Arbeitsgemeinschaft der Rheinschifffahrt die Zentralkommission im September 1958 ersucht hatte, eine neue Sitzung der Wirtschaftskonferenz einzuberufen und nach Kenntnisnahme von einer Aufstellung, die zeigte, daß nur ein Teil der 1952 empfohlenen Maßnahmen inzwischen getroffen worden war, beschloß die Zentralkommission am 13. Mai 1959 die erneute Einberufung der Wirtschaftskonferenz. Die Konferenz wurde beauftragt, neben einer Inventarisierung der auf Grund der Empfehlungen von 1952 getroffenen Maßnahmen die Gründe für die teilweise Unwirksamkeit dieser Empfehlungen zu ermitteln; weiter die Gründe, die eine Verschärfung der latenten Krise in der Rheinschifffahrt verursacht haben, und Maßnahmen zu ihrer Behebung zu prüfen; schließlich die Probleme im Zusammenhang mit den verkehrspolitischen Maßnahmen der EGKS und EWG zu untersuchen.

In vier Kommissionen und zahlreichen Unterkommissionen sind dann im Verlauf dieser zweiten Session alle wichtigen wirtschaftlichen Fragen der Rheinschifffahrt gründlich untersucht worden. Es ist unmöglich, die Ergebnisse sämtlicher Untersuchungen auch nur andeutungsweise zu skizzieren. Der Ende 1960 herausgegebene Bericht<sup>12)</sup> umfaßt mehr als 200 Seiten. Es soll daher nur auf die für die Frage der Stilllegungsregelung wesentlichen Ausführungen des Berichts eingegangen werden.

Die mit der Kapazität der Rheinflotte zusammenhängenden Fragen sind durch die Unterkommission IIIb untersucht worden. Bevor deren Ergebnisse erörtert werden, dürfte es zweckmäßig sein, zunächst die in unserem Zusammenhang wichtigen Feststellungen der Kommission I wiederzugeben. Ihre Aufgabe war es, die Gründe für die teilweise Unwirksamkeit der Empfehlungen der Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt von 1952 und die Ursachen für die Verschärfung der Krise in der Rheinschifffahrt zu untersuchen.

An Hand des ihr vorliegenden umfangreichen statistischen Materials über die Entwicklung der Rheinflotte in den Rheinuferstaaten und in Belgien hat diese Kommission einleitend festgestellt: »Die in den Rheinuferstaaten ergriffenen staatlichen Maßnahmen zur Förderung des Schiffsbaues, ohne die der Aufbau der im Krieg zerstörten Binnenflotten nicht möglich gewesen wäre, haben sich in ihrer Gesamtheit als etwas zu weitgehend erwiesen, die Kapazität insoweit ausgeweitet und dazu beigetragen, daß zur Wahrung steuerlicher Vorteile Investitionen in der Binnenschifffahrt von solchen Betrieben vorgenommen worden sind, die nicht die traditionellen Merkmale von Schifffahrtsunternehmen aufwiesen«<sup>13)</sup>. Diese etwas euphemistische Umschreibung der augenscheinlich entscheidenden Ursache für die nach dem zweiten Weltkrieg erneut und entgegen den schlechten Vorkriegserfahrungen provozierte »hausgemachte« Überkapazität wird deshalb ausführlich zitiert, weil hier offensichtlich der Finger auf die Wunde gelegt wird. Außerdem haben wir es heute, zwölf Jahre später, erneut mit ähnlichen Erscheinungen zu tun. Als Stichworte seien »staatliche Subventionen für den Ausbau der Schubschifffahrt«, »Berlin-Abschreibungen«, »Zahnarzt-Reedereien« genannt!

<sup>12)</sup> Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, Bericht über die zweite Session der Wirtschaftskonferenz der Rheinschifffahrt 1959/60.

<sup>13)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 8.

In Bezug auf die Empfehlungen der Wirtschaftskonferenz von 1952, zur Anpassung der Kapazität an die Nachfrage eine Regelung für den Neu- und Umbau von Schiffen sowie vor allem eine Regelung für die Stilllegung von Tonnage und Schleppkraft einzuführen, stellt die Kommission I fest, »daß diese Empfehlungen infolge des Konjunkturverlaufs nicht verwirklicht worden sind. Als mitursächlich sind hierfür auch die Zunahme der Flotte der Außenseiter und die Weigerung verschiedener Gruppen der internationalen Rheinschiffahrt, an einer organisierten Stilllegung mitzuwirken, bezeichnet worden«<sup>14)</sup>.

Die wichtigsten Ergebnisse der Arbeiten der Unterkommission IIIb, die mit der Untersuchung des Kapazitätsproblems beauftragt war, werden anschließend skizziert. Wegen ihrer allgemeinen Bedeutung sei zunächst die dem Bericht vorangestellte Begriffsbestimmung wiedergegeben<sup>15)</sup>. Danach fallen unter den Begriff der Kapazitätsbeeinflussung alle seitens der Schifffahrttreibenden ergriffenen Maßnahmen, die das Ziel verfolgen, durch eine planmäßige Beschränkung des Angebots von Schiffsraum eine Wirkung auf den Frachtenstand in der Rheinschiffahrt auszuüben. Dabei muß unterschieden werden zwischen Vorkehrungen, deren Wirkung dauernd ist, und solchen, die geeignet sind, einen zeitweiligen Erfolg herbeizuführen; eine scharfe Abgrenzung wird dabei nicht immer möglich sein. — Interessant erscheint an dieser »Definition«, daß von staatlicher Einwirkung oder doch wenigstens Mitwirkung keine Rede ist. Daß auf sie aber nicht verzichtet werden kann, wird später noch gezeigt werden. Von Interesse dürfte auch die anschließende Feststellung der Unterkommission sein, daß der Beschäftigungsstand auf dem Rhein nicht nur vom jeweiligen Transportanfall abhängig ist, sondern sehr wesentlich auch von der Wasserführung des Stroms und anderen naturbedingten Faktoren beeinflußt wird.

Die Unterkommission stellt weiter fest, daß die Überlegungen über die Maßnahmen zur Beeinflussung der Kapazität durch unzureichende statistische Unterlagen über die Rheinflotte erschwert werden. Ebenso würde es schwierig sein, das voraussichtliche Verkehrsaufkommen richtig einzuschätzen. Hierzu sei angemerkt, daß sich der Ausschluß für Jahresbericht und Statistik der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt neuerdings gerade wieder um eine Verbesserung der Flottenstatistik bemüht. Hierbei geht es vor allem um die einheitliche Erfassung der ausschließlich oder überwiegend im Verkehr auf dem Rhein eingesetzten Schiffe in allen Rheinuferstaaten und Belgien. Exakte Schätzungen über die voraussichtliche Entwicklung der Verkehrsnachfrage sind aber auch heute noch kaum möglich.

Die Ansichten über die Wirksamkeit kapazitätsregulierender Maßnahmen waren in der Unterkommission insofern geteilt, als von niederländischer Seite die Frage, ob derartige Maßnahmen geeignet sein würden, die Frachten für den überwiegenden Teil des Rheinverkehrs zu beeinflussen, verneint wurde<sup>16)</sup>. Als mögliche Maßnahmen zur Kapazitätsbeeinflussung wurden von der Unterkommission IIIb die Neubaubeschränkung, die Abwrackung, die sogenannte Abeckung, die Beschränkung der Fahrzeiten und die »gesteuerte Stilllegung« angeführt und im einzelnen untersucht<sup>17)</sup>. Da es sich hierbei um die erste umfassende Stellungnahme zu den verschiedenen Möglichkeiten der Kapazitäts-

<sup>14)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 8.

<sup>15)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 88.

<sup>16)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 89.

<sup>17)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 90 ff.

regulierung in der Binnenschiffahrt handelt, werden die wesentlichen Ergebnisse anschließend behandelt.

Zur Frage der *Investitionsbeschränkung* ist nicht besonders Stellung genommen worden, offensichtlich weil man dieses Mittel politisch nicht für realisierbar hielt.

Dagegen wird zur Frage der *Abwrackung von Schiffen* festgestellt, daß eine gemeinschaftlich durchgeführte Abwrackaktion als Teilmaßnahme für eine Kapazitätsbeschränkung erfolgreich sein kann, wenn ihre Bedingungen attraktiv sind. Hierzu sind ausreichend bemessene Vergütungen zu zahlen. Die Mittel hierfür sollten durch Umlagen auf die Gesamttonnage aufgebracht werden. Nach Auffassung der Unterkommission sind aber die Möglichkeiten einer Abwrackaktion von vornherein dadurch begrenzt, daß sie sich auf Schiffsraum beschränken müßte, dessen Betrieb wirtschaftlich auf die Dauer nicht mehr verantwortet werden kann. Sie kann im übrigen nur dann als sinnvoll betrachtet werden, wenn die abgewrackte Tonnage nicht durch Neubauten ersetzt wird. Da dies für Partikuliere häufig das Ausscheiden aus dem Gewerbe bedeuten würde, müßten für sie besondere Maßnahmen vorgesehen werden.

Unter *Abeckung* wird die Beschränkung der Beladung eines Schiffes auf einen Vom-Hundert-Satz seiner technisch zulässigen Tragfähigkeit verstanden, der auch bei günstigen Wasserverhältnissen nicht überschritten werden darf. Die Wirkung wäre also die gleiche wie bei Niedrigwasser: Die Gesamtkapazität, die für Verkehrsleistungen angeboten werden kann, ist eingeschränkt. Die Anwendung dieser Maßnahme zur künstlichen Verknappung des Schiffsraums ist aber dadurch sehr begrenzt, daß die Betriebskosten unverändert bleiben. Sie ist nur sinnvoll, soweit die Erhöhung der Kosten pro Leistungseinheit durch das Ansteigen der Frachten zumindest ausgeglichen wird. Im übrigen erscheint die notwendige Kontrolle sehr schwierig.

Wenn die Unterkommission die Abeckung schon nicht für ein geeignetes Mittel zur Kapazitätsbeeinflussung hielt, dann hat sie eine weitere theoretisch mögliche Maßnahme eindeutig abgelehnt: die *künstliche Einschränkung der Fahrzeit*. Derartige Maßnahmen würden nämlich keine ins Gewicht fallende Verringerung des Angebots an Frachtraum bewirken, da die Fahrzeit nur einen Teil der Gesamtumlaufzeit der Schiffe darstellt. Sie wären auch schwer kontrollierbar. Entscheidend ist aber, daß die Einschränkung der Fahrzeit neben beträchtlichen Kostensteigerungen vor allem zu starken Störungen des Betriebsablaufs und der Verkehrsbedienung führen müßte. Beide Maßnahmen sind daher im abschließenden Bericht der Kommission III nicht weiter behandelt worden.

Das Schwergewicht des Berichtes liegt deshalb bei der Maßnahme, welche die Berichterstatter den »*Kapazitätsausgleich durch gesteuerte Stilllegung*« nennen<sup>18)</sup>. Die Unterkommission IIIb hat in diesem Zusammenhang die zu erwartenden Auswirkungen einer derartigen Maßnahme zur Kapazitätsbeeinflussung, die ungefähre Höhe der Stilllegungsbeiträge unter Valorisierung der verschiedenen Schiffstypen und Verkehrsrelationen sowie die in Betracht zu ziehende Höhe der Stilllegungsvergütung im einzelnen untersucht. Weiter wurden die organisatorischen Voraussetzungen geprüft. Hierbei bestand Übereinstimmung darüber, daß der Erfolg der vorgeschlagenen Maßnahmen entscheidend von der Solidarität unter den Schifffahrttreibenden abhängen würde. Die Mehrheit war der Auffassung, daß entsprechende Maßnahmen allein auf freiwilliger Grundlage kaum verwirklicht werden könnten, daß vielmehr ein Mindestmaß an staatlicher Hilfestellung bei der Erfassung aller Rheinschiffahrttreibenden in Kauf genommen werden solle.

<sup>18)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 17 und S. 91 ff.

Im Gegensatz zu der Meinung einiger ihrer Mitglieder ist die Mehrheit der Unterkommission bei einer abschließenden Prüfung zu dem Ergebnis gelangt, »daß Maßnahmen auf dem Gebiet der Kapazitätsbeeinflussung dazu beitragen würden, in Zeiten der Unterbeschäftigung der Rheinflotte zumindest ein Absinken der Frachten zu verhindern«<sup>19)</sup>. Im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Kapazitätsbeeinflussung sei die gesteuerte Stilllegung als wirkungsvollstes Mittel anzusehen, da sie hinsichtlich Ausmaß und Dauer keinen Beschränkungen unterliegen würde<sup>20)</sup>.

Abschließend hat die Unterkommission IIIb die Auffassung vertreten, »daß es richtig ist, den Vorschlag der Kapazitätsbeeinflussung durch gesteuerte Stilllegung unter Einbezug von Abwrackung und Neubauten im Rahmen der Vollversammlung der Wirtschaftskonferenz zu erörtern und einen Entscheid herbeizuführen im Hinblick auf das weitere Vorgehen«<sup>21)</sup>.

Die Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt hat dann anlässlich ihrer Plenarsitzung vom 12. April 1960 unter anderem über den Bericht der Unterkommission IIIb beraten. Sie hat die Bildung einer neuen Kommission IV beschlossen und sie beauftragt, auf der Grundlage der Berichte der Unterkommissionen konkrete Empfehlungen auszuarbeiten. Diese Kommission hat daraufhin vor allem den Entwurf für die Satzung der »Internationalen Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt (INTAR)« ausgearbeitet, der in nicht weniger als 49 Artikeln alle Fragen einer engen Zusammenarbeit zwischen den Rheinschiffahrtstreibenden regelt<sup>22)</sup>. Dabei ist vorgesehen, daß jeder Eigentümer eines Rheinschiffs Mitglied einer der in den Rheinuferstaaten und Belgien noch zu konstituierenden nationalen Arbeitsgemeinschaften werden kann, ohne daß hierzu eine Verpflichtung besteht. Diese Arbeitsgemeinschaften sollen dann in der INTAR zusammengefaßt werden.

Einen breiten Raum nehmen in diesem Satzungsentwurf Bestimmungen über den Beschäftigungsausgleich in der Art einer »Versicherung auf Gegenseitigkeit« ein. Die Durchführung derartiger Maßnahmen zur Anpassung des Angebotes von Schiffsraum an den Güteranfall soll einer Kommission für Beschäftigungsausgleich übertragen werden. Auf weitere Einzelheiten braucht hier nicht eingegangen zu werden, da für entsprechende Maßnahmen später der Entwurf einer besonderen Regelung ausgearbeitet worden ist<sup>23)</sup>. Es sei nur noch erwähnt, daß dem Bericht weiter der Entwurf für ein Abkommen zwischen den Vertragsstaaten der Mannheimer Akte über die internationale Zusammenarbeit des Rheinschiffahrtsgewerbes beigefügt war<sup>24)</sup>. Durch dieses Abkommen sollte die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt ermächtigt werden, unter bestimmten Voraussetzungen die Beförderung von Gütern davon abhängig zu machen, daß der Schiffseigentümer einer internationalen Organisation des Rheinschiffahrtsgewerbes angehört.

Wegen dieser vorgeschlagenen Änderung des in Artikel 1 der Mannheimer Akte verbürgten Rechts der freien Schifffahrt und wegen der Ablehnung jeglicher Art von Kapazitätsbeeinflussung hat eine Minderheit die von der Kommission IV ausgearbeiteten Vorschläge nicht akzeptiert. Die Vollversammlung der Wirtschaftskonferenz hat daraufhin, ohne abschließend Stellung zu nehmen, am 21. Oktober 1960 beschlossen, den Bericht der

<sup>19)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 18.

<sup>20)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 91.

<sup>21)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 94.

<sup>22)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 172 ff.

<sup>23)</sup> Eine ausführliche Übersicht über die INTAR-Regelung geben Müller, J. H. und Willeke, R. J., Die Preisbildungsorgane in der Rheinschiffahrt (= Technische und Volkswirtschaftliche Berichte des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Nordrhein-Westfalen, Nr. 62), Düsseldorf 1963, S. 218.

<sup>24)</sup> Bericht über die zweite Session . . . , a.a.O., S. 191 ff.

Kommission IV der Zentralkommission mit der Bitte zu übermitteln, zu erklären, ob sie ein Ordnungswerk in der vorgeschlagenen Form auf Grund der wirtschaftlichen Erfordernisse für gerechtfertigt hält und ob sie bereit wäre, den Regierungen der Vertragsstaaten entsprechende Maßnahmen vorzuschlagen.

Die Zentralkommission hat sich mit dieser Frage anlässlich ihrer Plenarsitzung im April 1961 befaßt und die Arbeitsgemeinschaft der Rheinschiffahrt gebeten mitzuteilen, ob die Reedereien und Partikuliere der internationalen Rheinschiffahrt zu einer Zusammenarbeit in der vorgeschlagenen Organisationsform bereit sein würden.

#### V. Dritte Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt und UIR-Plan (1963–66)

Die Diskussion über die Organisationsvorschläge der zweiten Session der Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt dauerte noch an, als die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Mai 1963 dem Rat ein Bündel von Vorschlägen für die gemeinsame Verkehrspolitik vorlegte, die sich auf die drei Binnenverkehrsträger und damit auch auf die Binnenschifffahrt der EWG-Staaten erstreckten. Wegen der großen politischen Bedeutung, die diese Vorschläge bei Annahme durch den Ministerrat auch für die Rheinschiffahrt erhalten hätten, hat die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt eine dritte Session der Wirtschaftskonferenz anberaumt. Diese hat anlässlich ihrer Sitzung vom 5. November 1963 unter Berufung auf die Vorschriften der Mannheimer Akte die Anwendung des von der EWG-Kommission vorgeschlagenen Margentarifsystems auf die Rheinschiffahrt abgelehnt und eine Kapazitätsregelung als Vorbedingung für die Organisation der Binnenschifffahrtsmärkte gefordert. In der Tat haben dann die starken Meinungsverschiedenheiten, die im Rat der EWG in Bezug auf die Kommissionsvorschläge zu Tage traten, deren Verwirklichung verhindert.

Die Wirtschaftskonferenz hat dann später den Entwurf eines *Planes für eine Union der Internationalen Rheinschiffahrt (UIR)* gebilligt, durch den vor allem die geforderte Kapazitätsregulierung verwirklicht werden sollte. Sie hat die Zentralkommission in einer Entschließung vom 22. September 1964 gebeten, bei den Regierungen der Vertragsstaaten festzustellen, ob sie sich mit diesem Plan einverstanden erklären könnten. Die Zentralkommission hat daraufhin am 19. Oktober 1964 beschlossen, entsprechende Informationen einzuholen und gleichzeitig ihren Wirtschaftsausschuß beauftragt, den UIR-Plan zu prüfen und die Modalitäten zu seiner Verwirklichung festzulegen. Dementsprechend sind der *Vorentwurf für ein Übereinkommen über die Gründung einer Union der Internationalen Rheinschiffahrt* mit den Statuten dieser Union ausgearbeitet worden. Die Zentralkommission hat die Entwürfe anlässlich ihrer Sitzung vom Juli 1966 grundsätzlich gebilligt<sup>25)</sup>.

Da wesentliche Elemente des UIR-Plans in spätere Dokumente der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt und ebenso der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übernommen worden sind, sollen die Grundzüge des Planes aufgezeigt werden<sup>26)</sup>. Wie bereits erwähnt, setzt sich der Vorentwurf aus dem Text für ein Übereinkommen und der Satzung (Statuten) für die geplante *Union der Internationalen Rheinschiffahrt (UIR)* zusammen. Hinzu kommen vier Entwürfe für Zusatzprotokolle.

Das *Übereinkommen* soll zwischen den Vertragsstaaten der Mannheimer Akte, gegeb-

<sup>25)</sup> Beschluß zu Protokoll 1966–II 2 der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt.

<sup>26)</sup> Vgl. dazu das Dokument 66/87 der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt vom 29. November 1966.

nenfalls unter Hinzuziehung Luxemburgs, geschlossen werden. Eine unmittelbare Beteiligung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist nicht vorgesehen.

Aus den Erwägungsgründen läßt sich die Zielsetzung des Plans gut ablesen. Dort wird unter anderem festgestellt, »daß eine betriebliche Zusammenarbeit aller Rheinschiffahrt-treibenden zur Steigerung der Leistungsfähigkeit dieses Verkehrsträgers notwendig erscheint und daß eine funktionsfähige Rheinschiffahrt erfordert, eine Flottenreserve unter für alle Schiffahrt-treibenden tragbaren Bedingungen aufrecht zu erhalten; daß es notwendig ist, alle Rheinschiffahrt-treibenden in dem hierzu erforderlichen Umfang zu einer gemeinsamen Finanzierung des je nach der Beschäftigungslage nicht benötigten Schiffsraums zu veranlassen; daß zur Durchführung einer derartigen Finanzierung die Bildung einer Selbstverwaltungsorganisation der Rheinschiffahrt-treibenden unter der erforderlichen behördlichen Aufsicht als geeignetes Mittel erscheint«<sup>27)</sup>.

In Artikel 2 des Entwurfs für ein Übereinkommen wird die Aufgabe der Union noch präzisiert: Sie soll den Rheinschiffahrt-treibenden die zum Ausgleich der Einflüsse der Schwankungen der Wasserstände, der Witterung und des Güteranfalls auf die Inanspruchnahme von Binnenschiffsraum notwendige gemeinsame Finanzierung einer Flottenreserve ermöglichen und hierzu eine Stilllegungskasse führen, die durch Beiträge der angeschlossenen Schiffseigentümer gespeist wird. Sie ist im Rahmen der Bestimmungen des Übereinkommens und ihrer Statuten befugt, Stilllegungsmaßnahmen zu treffen.

Darüber hinaus kann die Union, soweit es ihre Statuten erlauben, die weitere Zusammenarbeit der ihr angeschlossenen Schiffseigentümer fördern, jedoch nur auf Grundlage freiwilliger Vereinbarungen. Hierzu gehören Vereinbarungen über den Neubau und das Abwracken von Schiffen sowie über die Verbesserung der Betriebsbedingungen und der Rentabilität durch die Bildung von Pools und Konventionen und von Betriebsgemeinschaften (Artikel 3).

Der Geltungsbereich des Übereinkommens und damit der Stilllegungsregelung soll sich auf das Rheinstromgebiet im Sinne der Artikel 1 und 2 der Mannheimer Akte, gegebenenfalls auf weitere Wasserstraßen erstrecken, die von den vertragsschließenden Staaten durch ein entsprechendes Zusatzprotokoll dem Übereinkommen unterstellt werden (Artikel 4).

Jeder Eigentümer eines Schiffes, das eine der unter das Übereinkommen fallenden Wasserstraßen regelmäßig im Güterverkehr befährt, wird obligatorisch Mitglied der Union und ist zur Zahlung des Jahresbeitrages verpflichtet. Die Union führt ein Flottenverzeichnis, in das die Schiffe ihrer Mitglieder einzutragen sind. Für Schiffe, die eine Wasserstraße im Bereich des Übereinkommens nicht regelmäßig befahren, besteht bei Eintritt in diesen Bereich eine Meldepflicht. Für die Dauer des Aufenthalts im Bereich des Übereinkommens sind Tagesbeiträge zu zahlen. Die Stilllegungsmaßnahmen erstrecken sich aber nicht auf diese Schiffe (Artikel 5 bis 7).

Die Union ist im Rahmen der Bestimmungen des Übereinkommens und ihrer Statuten befugt, Stilllegungsmaßnahmen zu treffen, und zahlt hierzu Stilllegungsvergütungen. Die Vergütung soll grundsätzlich die nach objektiven Gesichtspunkten ermittelten Kosten der Schiffahrt decken, muß aber mindestens das nach der jeweiligen Marktlage erzielbare Entgelt erreichen. Die Aufsichtsbehörde kann für jedes Kalenderjahr Mindest- und Höchstsätze der Stilllegungsvergütungen festsetzen. Die Stilllegungsmaßnahmen sind freiwillig. Ist jedoch eine nachhaltige Störung des Rheinschiffahrtsmarktes eingetreten, die

mit freiwilligen Stilllegungsmaßnahmen nicht behoben werden konnte, dann darf die Union mit vorheriger Zustimmung der Aufsichtsbehörde eine allgemeine, alle Mitglieder gleichmäßig betreffende Stilllegung anordnen (Artikel 8 bis 10).

Der Entwurf für das internationale Übereinkommen enthält weiter Vorschriften, in denen die behördliche Aufsicht und Kontrolle, die Sanktionen, der Rechtsschutz und andere Fragen im einzelnen geregelt werden. Auf sie ist in unserem Zusammenhang nicht einzugehen. Von Bedeutung ist allerdings Artikel 13, der vorsieht, daß die Union der Aufsicht der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt untersteht. Zu diesem Zweck soll bei der Zentralkommission ein ständiger Ausschuss gebildet werden, in dem jeder Vertragsstaat durch einen Bevollmächtigten vertreten ist. Dieser Ausschuss übt die Aufgaben der Internationalen Aufsichtsbehörde aus und besitzt Entscheidungsbefugnis. In einer Variante zu Artikel 13 ist vorgesehen, daß die Aufsicht nicht der Zentralkommission, sondern unmittelbar einem zu diesem Zweck am Sitz der Zentralkommission konstituierten Ausschuss aus Regierungsbevollmächtigten übertragen wird. Die EWG-Kommission soll berechtigt sein, zu den Sitzungen dieses Regierungsausschusses einen Vertreter zu entsenden, der jedoch nur beratende Funktion hat.

Schließlich sieht der Entwurf vor, daß das Übereinkommen, das der Ratifizierung bedarf, für eine Dauer von zehn Jahren geschlossen wird. Für Rechtsstreitigkeiten zwischen den beteiligten Staaten über die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens soll der Internationale Gerichtshof in Den Haag zuständig sein.

Die Statuten regeln in 59 Artikeln alle Einzelheiten der Errichtung und des Funktionierens der Union der Internationalen Rheinschiffahrt, die eine Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit ist. Sie enthalten Vorschriften über die Rechtsstellung der Mitglieder, über Ausnahmen von der Mitgliedschaft, über Kontrollmaßnahmen, über die Organe und ihre Befugnisse und regeln insbesondere die Stilllegung im einzelnen. Da wir uns die Grundsätze dieser Regelung schon beim Überblick über das Übereinkommen vor Augen geführt haben, erübrigt sich ein näheres Eingehen auf die Statuten.

In einer Zwischenwertung kann festgestellt werden, daß die unter dem Stichwort UIR-Plan im Rahmen der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt ausgearbeiteten Entwürfe für ein Übereinkommen über die Gründung einer Union der Internationalen Rheinschiffahrt und die zugehörigen Statuten eine gute Grundlage für eine funktionsfähige Stilllegungsregelung abgegeben haben würden. Mittlerweile hatten sich aber die politischen Bedingungen entscheidend verändert: Wäre noch Anfang der sechziger Jahre ein derartiges Projekt wohl kaum am Einspruch der EWG-Kommission gescheitert, so konnte die zu dieser Zeit sehr initiativfreudige europäische Behörde, die auf Grund der Vorschriften des Rom-Vertrages das Vorschlagsrecht für das Gesamtgebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik besitzt und die in der Zwischenzeit dem Rat der EG schon eigene Vorschläge für die drei Binnenverkehrsträger zugeleitet hatte, mit Erfolg intervenieren. Im Anschluß an eine Erklärung, die die Kommission am 9. März 1965 zur Frage des UIR-Plans und der gemeinsamen Verkehrspolitik gegenüber dem Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgegeben hatte<sup>28)</sup>, hat dieser am 28. April 1965 beschlossen, daß zunächst eine Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten der EWG stattfindet, bevor sie Fragen der UIR im Rahmen der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt prüfen.

Die Kommission der EWG hat dann in ihrer *Mitteilung an den Rat vom 24. Juni 1966* zum UIR-Plan und zur Frage der Kapazitätsregelung im Binnenschiffsverkehr ausführlich

<sup>27)</sup> Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, Dokument 66/87 . . . , a.a.O., S. 1 und 2.

<sup>28)</sup> Kommission der EWG, Dokument SEK (66) 1983 vom 22. Juni 1966, Anl. I.

Stellung genommen<sup>29)</sup>. Diese Mitteilung wird nicht im einzelnen kommentiert, da die hierin vorgetragenen Überlegungen weitgehend in dem Verordnungsvorschlag der Kommission vom 29. November 1967 ihren Niederschlag gefunden haben. Dieser Vorschlag wird anschließend ausgewertet werden.

Die Kommission gelangt in ihrer Mitteilung zu der Schlußfolgerung: »Gegen den UIR-Plan sind also Einwendungen wirtschaftlicher Art zu erheben; seine Annahme wäre mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach dem EWG-Vertrag nicht zu vereinbaren. Im übrigen erweist es sich als notwendig, das Problem der Binnenschiffskapazität durch eine allgemeine und unmittelbar anwendbare Gemeinschaftsregelung zu lösen«<sup>30)</sup>. Unter den wirtschaftlichen Einwänden erscheint erwähnenswert, daß eine besondere Regelung nur für das Rheinstromgebiet zu Wettbewerbsverzerrungen führen müßte; weiter die Auffassung, »daß eine dauerhafte Besserung der Lage nur durch Einführung koordinierter kurzfristiger und langfristiger Maßnahmen erreicht werden kann und daß man diese nicht nur dem Gewerbe überlassen kann«. Nach Auffassung der EWG-Kommission ermöglicht der UIR-Plan insgesamt »der öffentlichen Hand nicht eine Verkehrspolitik, die sowohl das öffentliche Interesse als auch die Interessen der Verkehrsnutzer und der Verkehrsunternehmer der drei Verkehrsträger berücksichtigt«<sup>31)</sup>.

Das sind schwerwiegende Feststellungen, die allerdings zu einem guten Teil auch aus den schon in Grundsatzfragen kontroversen Auffassungen der Kommissionen in Brüssel und Straßburg resultieren dürften: Hier das vorherrschende Prinzip einer umfassenden, dabei zum Perfektionismus neigenden öffentlich-rechtlichen Regelung; dort der Grundsatz der Schifffahrtsfreiheit, der möglichst unangetastet bleiben soll, und dementsprechend die Bevorzugung von privatrechtlichen Vereinbarungen, denen nur soweit erforderlich durch staatliche Interventionen zur Durchsetzung verholfen werden soll<sup>32)</sup>.

Bei dieser Sachlage und den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten der EWG, die gleichzeitig Vertragsstaaten der Mannheimer Akte sind, in Brüssel auf der einen, in Straßburg auf der anderen Seite, ist es nicht verwunderlich, daß seit der ersten Vorlage des UIR-Plans schon wieder mehr als acht Jahre vergangen sind, ohne daß es zur Verwirklichung einer wie immer gearteten Kapazitätsregelung für die Binnenschifffahrt gekommen ist. Doch setzen wir unseren Rückblick auf die einzelnen Etappen der bisherigen Entwicklung fort und begnügen uns mit der Feststellung, daß die gemeinsame Verkehrspolitik der EWG auch auf den meisten anderen Gebieten bisher über erste Schritte nicht hinausgekommen ist! Daß ihr hierbei gerade die Mannheimer Akte im Wege gestanden hat, ist die besondere Ironie des Integrationsprozesses!

## VI. Der Verordnungsvorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 24. November 1967

Während für weitere Aktionen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt in der Frage der Kapazitätsregelung durch die geschilderte Entwicklung in Brüssel bis auf weiteres »rotes Licht« gegeben worden war, arbeitete die EG-Kommission inzwischen den

<sup>29)</sup> Kommission der EWG, Dokument SEK (66) 1983 vom 22. Juni 1966.

<sup>30)</sup> Kommission der EWG, Dokument SEK (66) 1983 vom 22. Juni 1966, S. 20.

<sup>31)</sup> Kommission der EWG, Dokument SEK (66) 1983 vom 22. Juni 1966, S. 7.

<sup>32)</sup> Vgl. hierzu die aufschlußreichen Ausführungen von Müller, W., Die Pläne für Kapazitätsregelungen in der Rheinschifffahrt im Spannungsfeld EWG-Rheinzentralkommission, in: Zeitschrift für Binnenschifffahrt, 94. Jg. (1967), S. 74 ff.

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr aus und legte ihn am 29. November 1967 dem Rat vor<sup>33)</sup>. Hinter dem recht allgemein gehaltenen Titel verbirgt sich der Versuch, für den Güterverkehr mit Binnenschiffen im Gebiet der Gemeinschaft, das heißt auch für die Rheinschifffahrt, eine umfassende Regelung einzuführen, und ihn so in die gemeinsame Verkehrspolitik zu »integrieren«. Bevor die wesentlichen Bestimmungen dieses wichtigen Vorschlags kommentiert werden, sei schon erwähnt, daß auch dieses Modell der Brüsseler »Haute Couture« keine Chance hatte, die verkehrspolitische Mode zu bestimmen.

Die vorgeschlagene Regelung weist mit 52 Artikeln fast ebenso viele wie die Statuten der Internationalen Union der Rheinschifffahrt auf. Man kann sich fragen, dies gilt für beide Entwürfe, ob zur Verwirklichung verkehrspolitischer Maßnahmen für nur *einen* Verkehrsträger unbedingt so viele Paragraphen bemüht werden müssen. — Der Vorschlag ist in sieben Titel und zahlreiche Kapitel gegliedert, von denen für uns von Interesse sind: Titel II — Bedingungen für den Zugang zum Beruf; Titel III — Maßnahmen zur Kapazitätsregelung; Titel IV — Zulassung zum innerstaatlichen und internationalen Verkehr.

Die Vorschriften des Titels II sollen die *subjektiven Zulassungsbedingungen* einheitlich festlegen: Wer den Beruf des Güterverkehrsunternehmers in der Binnenschifffahrt ausüben will, muß im Besitz einer Lizenz sein, die von den zuständigen nationalen Behörden nur nach Feststellung der finanziellen Leistungsfähigkeit und Prüfung des Antragstellers auf seine fachliche Eignung erteilt werden darf. Hierzu ist zu bemerken, daß bei entsprechend hohen Anforderungen auch durch die subjektiven Zulassungsbedingungen eine Kapazitätsregulierung, allerdings wohl nur in sehr begrenztem Umfang, erreicht werden könnte.

Der Titel III interessiert in unserem Zusammenhang in erster Linie. Unter *Maßnahmen zur Kapazitätsregelung* sind nicht nur solche für die Stilllegung, sondern weiter Maßnahmen zur »Überwachung der Entwicklung des Parks der Wasserfahrzeuge« und schließlich auch noch »Abwrackungsmaßnahmen« aufgeführt. Daneben sind umfangreiche Verfahrensvorschriften und »Vorschriften institutioneller Art« vorgesehen. Wir haben es also mit einem Bündel von kapazitätsregulierenden Maßnahmen zu tun. Für deren Anwendung wird das Binnenwasserstraßennetz der Mitgliedstaaten in drei Becken eingeteilt:

Becken 1 umfaßt alle belgischen, niederländischen und deutschen Wasserstraßen sowie die französischen Abschnitte der Mosel und des Rheins; Becken 2 die sonstigen französischen Wasserstraßen; Becken 3 schließlich die italienischen Wasserstraßen. Auch die Wasserfahrzeuge werden nach Fahrzeugarten aufgeteilt (Artikel 8). Es ist anzumerken, daß Becken 1 das gesamte Rheinstromgebiet und zusätzlich die sonstigen belgischen, niederländischen und deutschen Wasserstraßen umfassen würde.

Eine für das Funktionieren des vorgeschlagenen Systems sehr wesentliche Vorschrift bestimmt, daß jeder Mitgliedstaat ein »Register des Wasserfahrzeugparks« führen muß. Die Führung des Registers und die Eintragungen sind in allen Einzelheiten geregelt. Ohne daß dies ausdrücklich gesagt ist, sollen offensichtlich nur die in ein Register eingetragenen Schiffe, für die dementsprechend eine Eintragungsbescheinigung ausgestellt worden ist, zum Verkehr in ihrem Land und zum grenzüberschreitenden Verkehr zugelassen sein.

<sup>33)</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Dokument KOM (67) 720 endg. vom 23. November 1967 (Abl. Nr. C 95 vom 21. 9. 1968, S. 1).

Es ist aber schon hier auf Artikel 37 hinzuweisen, der vorsieht, daß jede natürliche oder juristische Person, deren Wasserfahrzeuge in einem Mitgliedstaat eingetragen sind, zum Binnenschiffsgüterverkehr zwischen Mitgliedstaaten und im Transit befugt ist, und zwar ohne jede mengenmäßige oder sonstige Beschränkung. Die Aushändigung und Verlängerung der Eintragungsbescheinigung erfolgt nur gegen Entrichtung einer Jahresgebühr je Tonne Ladefähigkeit bzw. je PS (Artikel 9–11). Diese Gebühr ist nun aber so bemessen, daß es sich keineswegs um eine reine Verwaltungsgebühr, sondern vielmehr um einen obligatorischen Beitrag handelt, der zur Deckung der Stilllegungsvergütungen bestimmt ist. Dies ergibt sich auch aus Artikel 26 des Vorschlages. Die eigenartige Konstruktion ist wohl nur so zu erklären, daß man mögliche Konflikte mit Artikel 3 der Mannheimer Akte, der die Erhebung einer »Abgabe, welche sich lediglich auf die Tatsache der Beschiffung gründet«, verbietet, umgehen wollte.

Die Indienststellung von bisher nicht in einem Register erfaßten Schiffen unterliegt der vorherigen Genehmigung. Sie wird grundsätzlich uneingeschränkt und ohne Erhebung einer Gebühr erteilt (Artikel 12). Stellt die EWG-Kommission jedoch einen strukturellen Kapazitätsüberhang fest, so kann sie die Genehmigung unter bestimmten Bedingungen von der Erhebung einer angemessenen Gebühr abhängig machen (Artikel 19). Die Erträge aus derartigen Gebühren sind zur Deckung von Abwrackvergütungen bestimmt. Reichen die Mittel nicht aus, so sollen nach Genehmigung des Rates Ergänzungsgebühren bei der Ausstellung oder Verlängerung der Eintragungsbescheinigungen erhoben werden (Artikel 22). Hier darf festgestellt werden, daß es auch einem Kenner der Materie und der »europäischen Kanzleisprache« schwer fällt, sich durch die wahrlich komplizierte Regelung durchzufinden und ihren Sinn zu erkennen. Wenn zwar die Erhebung einer Gebühr bei der Verkehrszulassung von Neubauten in der Sache begründet erscheint, so ist doch die Erhebung einer Ergänzungsgebühr bei Eintragung in das Register wieder wohl nur mit einem Seitenblick auf Artikel 3 der Mannheimer Akte zu erklären.

Die Entscheidung über die Inkraftsetzung der *Stilllegungsregelung* trifft die EWG-Kommission, und zwar wenn sie feststellt, daß durch einen zeitweiligen Kapazitätsüberhang schwerwiegende Marktstörungen verursacht werden. In der Stilllegungsentscheidung werden das Schiffsbecken und die Arten der Wasserfahrzeuge, für die ein zeitweiliger Kapazitätsüberhang festgestellt worden ist, sowie die dementsprechend zu zahlenden Stilllegungsvergütungen festgelegt. Die Stilllegung ist freiwillig. Für die nachweislich stillgelegten Schiffe werden die festgesetzten Vergütungen gezahlt (Artikel 13–16).

Die *Maßnahmen zur Überwachung der Entwicklung* der Flotte (Artikel 17–21) stellen einen interessanten Versuch dar, die *strukturelle* Überkapazität in den Griff zu bekommen. Sie würden in der Tat die notwendige Ergänzung der Stilllegungsmaßnahmen bewirken, die ja vor allem dem Ausgleich saisonaler oder sonstiger kurzfristig auftretender Ungleichgewichte des Marktes dienen sollen und können. Hierzu sieht der Vorschlag vor, daß alle fünf Jahre ein Indikativprogramm für die Entwicklung und Modernisierung der Flotte aufgestellt wird. Nach Artikel 17 »legt dieses Programm für den gesamten Binnenschiffmarkt und für jedes der nach Artikel 4 bestimmten Becken die Grundzüge der mittelfristigen Entwicklung der Nachfrage nach Güterbeförderungsleistungen in der Binnenschiffahrt dar. Es enthält ferner eine Vorausschau auf den quantitativen und qualitativen Entwicklungsstand des Schiffsparks«. Es wird dann im einzelnen bestimmt, welche Kriterien für die Aufstellung dieses Programms zu berücksichtigen sind, insbesondere:

a) die Marktlage des Güterverkehrs der Binnenschiffahrt; hierunter die Entwicklung

- der Frachten, der Ausnutzungsgrad der Wasserfahrzeuge sowie die durchschnittliche Dauer und der Umfang der Stilllegungsmaßnahmen,
- b) die vorgesehenen Maßnahmen zum Ausbau der Binnenwasserstraßen,
  - c) die voraussichtliche Entwicklung des Güterverkehrs der Binnenschiffahrt,
  - d) die voraussichtliche Entwicklung des Angebots an Schiffsraum.

Die EWG-Kommission billigt das Indikativprogramm und überprüft es jährlich, um es gegebenenfalls den tatsächlichen Marktverhältnissen anzupassen. Das Programm und ebenso seine Änderungen werden den Mitgliedstaaten mitgeteilt und im Amtsblatt veröffentlicht. — Wenn auch Zweifel bestehen, ob die für die Aufstellung eines derartigen Indikativprogramms notwendigen Daten schon heute beschafft werden könnten, so wäre doch ein Versuch in dieser Richtung in jedem Fall nützlich und aufschlußreich!

An Hand des Indikativprogramms könnte nach Ansicht der Verfasser des Verordnungsvorschlags auch festgestellt werden, ob ein »struktureller Kapazitätsüberhang« besteht oder entsteht, das heißt eine Situation, die geeignet ist, schwerwiegende und anhaltende Störungen in dem betroffenen Becken hervorzurufen (Artikel 18). In diesen Fällen soll die Genehmigung von Neu-Investitionen nur gegen Entrichtung einer angemessenen Gebühr erteilt (Artikel 19) oder ganz ausgesetzt werden (Artikel 20). Bei der jährlichen Überprüfung des Indikativprogramms untersucht die Kommission, ob der strukturelle Kapazitätsüberhang abgeschwächt oder beseitigt worden ist und entscheidet danach, ob die Maßnahmen zur Beschränkung der Neubauten gelockert oder aufgehoben werden können.

Der Vorschlag sieht weiter *Abwrackmaßnahmen* vor. Sie sollen dann in Kraft gesetzt werden, wenn ein struktureller Kapazitätsüberhang festgestellt worden ist. Hierbei werden Abwrackvergütungen gezahlt, welche die Kommission unter Berücksichtigung der technischen Merkmale und des Alters der Fahrzeuge festsetzt. Die Vergütung wird nur gezahlt, wenn für die abgewrackte Tonnage kein Ersatz in Dienst gestellt wird.

Die Sachregelungen werden durch eine große Anzahl von *Verfahrensvorschriften* und durch *Strafbestimmungen* ergänzt, auf die nicht weiter eingegangen werden kann. Von Interesse ist nur, daß nach Artikel 34 ein »Ausgleichsausschuß für die Binnenschiffahrt« errichtet werden soll. Er setzt sich aus Vertretern der Binnenschiffahrtsunternehmen aus allen Mitgliedstaaten zusammen. Dieser Ausschuß gibt seine Stellungnahme ab, vor allem vor Entscheidungen der Kommission über Stilllegungsmaßnahmen, über das Indikativprogramm und über Abwrackmaßnahmen sowie im Falle eines strukturellen Kapazitätsüberhangs.

Schließlich sieht der Verordnungsvorschlag weitreichende *Maßnahmen für die statistische Erfassung* der wichtigsten Daten der Binnenschiffahrt und ihre Auswertung durch die EWG-Kommission vor (Artikel 39–42).

Zu dem Vorschlag der EWG-Kommission haben dann gemäß Artikel 75 EWG-Vertrag das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß Stellung genommen<sup>34)</sup>. Sie haben den Vorschlag insgesamt gebilligt und nur zu einzelnen Punkten Änderungen vorgeschlagen. Die Kommission hat sich daraufhin veranlaßt gesehen, eine Anzahl Änderungen an ihrem ursprünglichen Vorschlag anzubringen. Von dem hierzu dem Rat vorgelegten Änderungsvorschlag<sup>35)</sup> ist in unserem Zusammenhang von Interesse:

<sup>34)</sup> Abl. Nr. C 108 vom 19. Oktober 1968, S. 14; Abl. Nr. C 100 vom 5. Oktober 1968, S. 1.

<sup>35)</sup> Dokument KOM (69) 311 endg. vom 28. April 1969.

Die Vorschrift des *Artikels 3*, wonach für die Zulassung zum Binnenschiffsgüterverkehr eine Lizenz erforderlich ist, wird auf den *Werkverkehr* ausgedehnt. Entsprechendes gilt für die Voraussetzung der fachlichen Eignung und der finanziellen Leistungsfähigkeit. Auf Grund dieser Änderung können keine Zweifel mehr daran bestehen, daß auf den Werkverkehr auch die Vorschriften über die Kapazitätsregelung uneingeschränkt anzuwenden sind. — Um möglichen technischen Entwicklungen ohne langwierige Prozeduren Rechnung tragen zu können, ermächtigt ein neu eingefügter *Artikel 50a* den Rat, auf Vorschlag der Kommission gegebenenfalls entsprechende Änderungen an der Verordnung vorzunehmen. Hier ist insbesondere an die Entwicklung der Seeschiffsleichter (LASH und SEABEE) zu denken. — Für unsere Betrachtung ist schließlich der neu eingefügte *Artikel 52a* besonders wichtig. Danach nimmt die Gemeinschaft »mit den Unterzeichnerstaaten der revidierten Rheinschiffahrtsakte, die nicht Mitglied der EWG sind, die Verhandlungen auf, die für die Ausdehnung der Bestimmungen dieser Verordnung auf die in diesen Drittstaaten niedergelassenen Unternehmen nützlich sind«. — Im übrigen sind Vorschriften eingefügt worden, die sicherstellen sollen, daß zugunsten von Arbeitnehmern, die von Abwrackmaßnahmen unmittelbar betroffen sind, ausreichende Sozialmaßnahmen getroffen werden.

#### VII. Die EntschlieÙung des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27. Januar 1970 und die seitdem eingeleiteten Maßnahmen zur Einführung einer Stilllegungsregelung

Wie schon erwähnt, hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften den Verordnungsvorschlag der Kommission vom 29. November 1967 über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr auch in geänderter Form nicht verabschiedet, ihn vielmehr zu der stattlichen Reihe anderer Vorschläge gelegt, mit denen die gemeinsame Verkehrspolitik gestaltet werden sollte, die bisher aber nicht über die Behandlung in Unterausschüssen des Rates hinausgekommen sind. Es zeigt sich hier einmal mehr, daß gerade theoretisch gut fundierte Entwürfe, mit denen in umfassender Weise die Probleme für einen Verkehrsträger oder sogar für den gesamten Verkehr zu Lande gelöst werden sollen, wegen der nicht überwindbaren vielfältigen politischen Hindernisse zum Scheitern verurteilt sind.

Nachdem die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihres Verkehrspolitischen Programms 1969 eine weitreichende Abwrackaktion mit staatlichen Zuschüssen eingeleitet hatte und da auch die Niederlande beabsichtigten, bereits auf die Kleinschiffahrt angewandte Maßnahmen zum Abwracken veralteten Schiffsraums auf die gesamte niederländische Flotte auszudehnen<sup>36)</sup>, hat dann der Rat der EG in seiner *EntschlieÙung vom 27. Januar 1970 über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr*<sup>37)</sup> die Frage der Kapazitätsregelung wieder aufgegriffen. Zur Begründung wird ausdrücklich auf die erwähnten Abwrackmaßnahmen Bezug genommen und festgestellt, daß die günstige Auswirkung derartiger Maßnahmen durch eine Politik gefestigt werden soll, die eine möglichst rationelle Erweiterung und Nutzung der Kapazität fördert. Hierzu sei es dringend erforderlich, auf Grundlage des Kommissionsvorschlags kurzfristig die ersten Maßnahmen zu treffen.

<sup>36)</sup> Siehe hierzu auch die Empfehlung der Kommission vom 31. Juli 1968 an die Mitgliedstaaten über die strukturelle Sanierung des Marktes im Binnenschiffsgüterverkehr; Abl. Nr. L 218 vom 4. September 1968, S. 10.

<sup>37)</sup> Dokument R/210/1/70 vom 9. Februar 1970.

Wichtig ist, daß nach der EntschlieÙung die Ausarbeitung einer Regelung zur zeitweiligen Stilllegung von Schiffen auf den Wasserstraßen, die von der Mannheimer Akte und dem Vertrag zur Kanalisierung der Mosel erfaßt sind, Vorrang erhält. Diese Regelung könnte dann auf andere Becken ausgedehnt werden, die mit dem Rhein eng verbunden sind. Es ist vorgesehen, daß die Regelung zunächst für fünf Jahre in Kraft gesetzt wird und dann vom Rat überprüft werden soll.

Die bereits angewandten oder in Vorbereitung befindlichen Abwrackmaßnahmen sollen koordiniert werden.

Vor Ablauf von fünf Jahren werden unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der kurzfristigen Stilllegungsregelung koordinierte Maßnahmen ausgearbeitet, um auf lange Sicht unter besonderer Berücksichtigung der Notwendigkeit, die ständige Modernisierung der Binnenflotte zu fördern, eine wirtschaftlich sinnvolle Entwicklung der Binnenschiffahrtskapazität sicherzustellen.

Mit der Durchführung dieser EntschlieÙung hat der Rat den Ausschuß seiner Ständigen Vertreter beauftragt.

Von besonderer Bedeutung in unserem Zusammenhang ist schließlich noch die Bestimmung, daß sich die Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Kommission mit den Drittländern, die Unterzeichner der Mannheimer Akte sind, ins Benehmen setzen, um die Einzelheiten eines Systems zeitweiliger Stilllegung festzulegen.

Der Rat der EG hat die Zentralkommission über diese EntschlieÙung informiert und ihr am 14. August 1970 eine Aufzeichnung übersandt, die als Grundlage für Sondierungsgespräche dienen sollte. Round-Table-Gespräche zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission der EG einerseits, der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt andererseits haben dann erstmalig im Oktober 1970 am Sitz der Zentralkommission stattgefunden. Sie sind seitdem mehrfach fortgesetzt worden. Daneben haben sich sowohl in Brüssel als auch in Straßburg die zuständigen Ausschüsse des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt laufend mit der Frage der Stilllegungsregelung befaßt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß über die Sachfragen bereits weitgehend Einigung herbeigeführt werden konnte, während einige institutionelle Fragen noch offen sind.

Über Einzelheiten dieser Beratungen kann wegen ihrer Vertraulichkeit nicht berichtet werden. Die Arbeiten in den Ausschüssen sind ja im übrigen auch noch nicht abgeschlossen. Einen guten Einblick in die zur Zeit behandelten Probleme und die Möglichkeiten ihrer Lösung ermöglicht aber der Vorschlag, den die EWG-Kommission am 9. August 1971 dem Rat der EG vorgelegt hat. Dieses Dokument<sup>38)</sup> setzt sich aus dem »*Vorschlag für einen Beschluß des Rates* über die Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der EWG und der Schweiz betreffend die Inkraftsetzung einer zeitweiligen Stilllegung von Schiffen im Binnenschiffsgüterverkehr auf bestimmten Wasserstraßen« und entsprechenden *Richtlinien* zusammen. Von Interesse in unserem Zusammenhang sind nur die Richtlinien. Es sei noch bemerkt, daß sie weitgehend den Ergebnissen der Erörterungen in den zuständigen Ausschüssen der EG und der ZKR sowie der Round-Table-Gespräche beider Organisationen Rechnung tragen. Wesentliche Teile hiervon finden sich auch in den derzeitigen Arbeitsdokumenten wieder und werden sicher in die endgültige Regelung übernommen. Deshalb ist am Schluß dieses Überblicks auf die Richtlinien noch näher einzugehen.

<sup>38)</sup> Dokument KOM (71) 905 endg. vom 28. Juli 1971.

Zunächst kann festgestellt werden, daß der Entwurf alle wichtigen Elemente für eine Stilllegungsregelung enthält. Zu Beginn werden die unter die Regelung fallenden Fahrzeugkategorien und der geographische Anwendungsbereich abgegrenzt. Die Regelung soll auf alle Schiffe, mit Ausnahme von Seeschiffen, angewandt werden, die zu gewerblichen Zwecken oder im Werkverkehr, regelmäßig oder gelegentlich, auf Wasserstraßen verkehren, die unter die Revidierte Rheinschiffahrtsakte und den deutsch-französisch-luxemburgischen Vertrag vom 27. Oktober 1956 über die Schiffbarmachung der Mosel fallen; weiter auch auf Schiffe, die auf Wasserstraßen verkehren, die in verkehrstechnischer und wirtschaftlicher Hinsicht eng mit dem Rhein verbunden sind.

Regelmäßig verkehrende Schiffe werden in ein Stilllegungsbuch eingetragen, das alle wichtigen Angaben über das Schiff und seinen Eigentümer enthalten soll. Über die erfolgte Eintragung wird eine Bescheinigung ausgestellt, die zu Kontrollzwecken an Bord mitzuführen ist. Bei der erstmaligen Eintragung und ebenso bei der jährlichen Verlängerung der Eintragungsbescheinigung ist ein Beitrag zu entrichten, der über die Eintragungsbehörde an einen Stilllegungsfonds überwiesen wird. Für Schiffe, die nur gelegentlich auf den durch die Regelung erfaßten Wasserstraßen verkehren, sind anteilige Beiträge zu entrichten.

In ihrem Vorschlag vom 9. August 1971 hatte die Kommission ursprünglich vorgesehen, daß der Stilllegungsfonds aus zwei streng getrennten Teilen bestehen sollte: »der eine betreffend die Einnahmen und Ausgaben für die in den Mitgliedstaaten eingetragenen Schiffe, der andere betreffend die Einnahmen und Ausgaben für die in der Schweiz eingetragenen Schiffe«<sup>39)</sup>. Auf diese institutionell vielleicht begründete, wirtschaftlich aber unhaltbare Zweiteilung hat die Kommission in einem Änderungsvorschlag<sup>40)</sup> verzichtet, nachdem das Europäische Parlament<sup>41)</sup> und der Wirtschafts- und Sozialausschuß<sup>42)</sup> sie darum ersucht hatten.

Die Vertragsparteien sollen im Verhältnis des Umfangs ihrer Flotten dem Fonds Mittel zur Bildung einer Reserve zur Verfügung stellen. Im übrigen müssen die Beiträge der Unternehmer so bemessen werden, daß die Ausgaben des Stilllegungsfonds gedeckt werden. Für die Anwendung der Stilllegungsregelung sind zwei Organe vorgesehen: Das Berufsorgan, das sich aus Vertretern des Gewerbes zusammensetzt, ist für die eigentliche Verwaltung des Fonds zuständig. Es untersteht der Aufsicht eines Entscheidungsorgans, das sich nach dem geänderten Vorschlag aus Vertretern der Schweiz sowie der Mitgliedstaaten und der Kommission der EG zusammensetzt und dessen Vorsitz der Kommission übertragen werden soll.

Stilllegungsmaßnahmen müßten getroffen werden, wenn sich aus der Marktlage das Vorhandensein oder die Bildung zeitweiliger Ungleichgewichte zwischen Verkehrsnachfrage und -angebot ergibt. Hierbei sind insbesondere folgende Elemente zu berücksichtigen:

- a) Tonnage oder Maschinenleistung, die in den wichtigsten Häfen auf Beschäftigung warten;
- b) durchschnittliche Dauer dieser Wartezeiten;
- c) voraussichtliche kurzfristige Entwicklung der Nachfrage nach Schiffsraum;
- d) kurzfristige Frachten und Beförderungsbedingungen, Rentabilität der Binnenschifffahrt im allgemeinen.

<sup>39)</sup> Dokument KOM (71) 905 endg. vom 28. Juli 1971.

<sup>40)</sup> Dokument KOM (72) 959 vom 26. Juli 1972.

<sup>41)</sup> Abl. Nr. C 61 vom 10. Juni 1972.

<sup>42)</sup> Abl. Nr. C 36 vom 2. Juni 1972.

Wenn die Marktsituation dies rechtfertigt, kann eine begrenzte Stilllegung auf Teilmärkten beschlossen werden.

Die Stilllegungsvergütungen sind, gegebenenfalls in unterschiedlicher Höhe für einzelne Schiffsarten, in einer Höhe festzusetzen, die den Unternehmern einen Anreiz bietet, den Teil ihres Schiffsparks stillzulegen, der für die Wiederherstellung einer normalen Lage erforderlich ist.

Die Stilllegung ist ausschließlich freiwillig.

Die übrigen Vorschriften regeln vornehmlich Einzelheiten des Verfahrens.

Ergänzend zu diesem Überblick über die wesentlichen Punkte des Vorschlags der EG-Kommission vom 9. August 1971 ist noch darauf hinzuweisen, daß sich der Rat der EG am 3. Dezember 1971 mit der Kommission auf folgende Definition für die mit der Stilllegungsregelung verfolgten wirtschaftlichen Ziele geeinigt hat:

»Die zeitweilige Stilllegung soll zum Ziel haben, in den Grenzen des finanziellen Gleichgewichts des Fonds, der Einnahmen nur in Form von Beiträgen der Schifffahrt erhält, ein zeitweiliges Ungleichgewicht zwischen dem Angebot und der Nachfrage nach Schiffsraum zu verringern, das ernste Störungen des Marktes verursachen könnte und nicht auf Gründe zurückzuführen ist, die sich aus der Führung der Binnenschifffahrtsunternehmen ergeben.

Ziel der zeitweiligen Stilllegung darf nicht sein, in allen Zeiten der Depression de facto einen ständigen Mindestfrachtsatz festzusetzen oder strukturbedingte Schwierigkeiten zu beheben.«

Anläßlich seiner letzten Verkehrsfragen gewidmeten Tagung am 18. und 19. Dezember 1972 hat der Rat der EG die Erörterung der mit der zeitweiligen Stilllegung von Binnenschiffen zusammenhängenden Fragen fortgesetzt. Durch den Ratsbeschluß vom 28. Dezember 1972 wurde die Kommission der EG zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz und den übrigen Vertragsstaaten der Mannheimer Akte sowie den Vertragsparteien des Vertrages über die Schiffbarmachung der Mosel ermächtigt. Die Kommission hat dabei auf Grundlage von Richtlinien zu verhandeln, die dem Beschluß beigelegt sind und die wesentliche Kriterien für die angestrebte Stilllegungsregelung enthalten. So werden dort die in die Regelung einzubeziehenden Fahrzeugkategorien und Wasserstraßen abgegrenzt. Weiter werden die Einzelheiten des Stilllegungsverfahrens, der Festsetzung und Erhebung der Beiträge, der Zahlung der Stilllegungsvergütungen sowie der Kontrolle und Sanktionen festgelegt. Schließlich werden ausführlich die Organisation und Befugnisse des Verwaltungsorgans und des Überwachungsorgans behandelt, die gemeinsam für das Funktionieren der vorgesehenen Regelung verantwortlich sein sollen. Das aus Vertretern des Binnenschifffahrtsgewerbes bestehende Verwaltungsorgan soll die Verantwortung für die laufende Anwendung der Stilllegungsregelung und die finanzielle Verwaltung des Stilllegungsfonds im Rahmen des vom Überwachungsorgan festgesetzten Haushalts übernehmen. Das Überwachungsorgan soll sich aus Vertretern der beteiligten Staaten und der EG-Kommission, die auch den Vorsitz führen soll, zusammensetzen und die letzten Entscheidungen über alle wichtigen Maßnahmen der Stilllegungsregelung treffen.

Abschließend kann festgestellt werden, daß eine Stilllegungsregelung, die den vorstehend angeführten Richtlinien Rechnung trägt, im wesentlichen auf den schon vor Jahren von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt erarbeiteten Elementen für eine Kapazitätsregulierung in der Rheinschifffahrt aufbauen würde. Nach Abschluß der zur Zeit mit

der Schweiz laufenden Verhandlungen könnte dann endlich eine Regelung praktisch erprobt werden, die von den an der Binnenschifffahrt Interessierten als wichtige Maßnahme zur Herstellung funktionsfähiger Binnenschifffahrtsmärkte seit langem gefordert wird.

### Résumé

Récemment des négociations ont été entamées entre les Parties contractantes de l'Acte de Mannheim, ainsi que du Traité sur la canalisation de la Moselle, d'une part, et les Communautés Européennes, d'autre part, dans le but de conclure un accord visant la mise en oeuvre d'une réglementation concernant l'immobilisation temporaire de bateaux sur le Rhin, la Moselle et leurs affluents. Ce fait invite à une rétrospective sur les efforts entrepris durant de longues années en vue d'introduire de telles mesures de régulation de la capacité dans la navigation intérieure. Y sont traités les travaux préparatoires de la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin et des Conférences Economiques convoquées par cette dernière, qui ont permis de dégager déjà les éléments essentiels d'un régime d'immobilisation, ainsi que les efforts entrepris par les organes des Communautés Européennes pendant ces dernières années. Outre l'immobilisation envisagée, d'autres possibilités d'influer sur la capacité de la navigation intérieure sont examinées, en l'occurrence réglementation générale de l'accès au marché, limitation de nouveaux investissements et mesures de déchargement.

### Summary

Not long ago negotiations between the parties to the Mannheim Act and the Moselle Treaty on one side and the European Communities on the other side have been taken up in order to introduce a temporary regulation of closing up river navigation on the Rhine and the Moselle. This fact gives occasion to review the efforts of many years' standing to introduce such capacity controlling measures in river navigation. The preparatory work of the Central Commission for Navigation on the Rhine and of the economic conferences summoned by this authority that have already achieved substantial elements of regulations of closing up are dealt with together with the efforts undertaken by organs of the European Communities of recent years. Besides the regulations of closing up aimed at now other means of controlling the capacity of river navigation are dealt with, e. g. wide-reaching regulations of the access to the market, limitation of building new ships, and actions directed towards breaking up of vessels.

## Entwicklung und Leistungsstand der ökonomischen Stadtverkehrsforschung

VON DR. HERBERT BAUM, KÖLN

### I. Institutionen und Organisationsformen

#### 1. Zielsetzung und Bedeutung

Voraussetzung einer effizienten Nahverkehrspolitik sind leistungsfähige Institutionen und Organisationsstrukturen<sup>1)</sup>. Es besteht der Verdacht, daß die gegenwärtigen Rahmenbedingungen und das konkrete Verhalten der hierin aktiven Willensbildungs- und Entscheidungsträger mitverantwortlich sind für die unbefriedigenden Verkehrsverhältnisse in Städten und Ballungsgebieten; beteiligt sind die Europäischen Gemeinschaften, Bund, Länder und Gemeinden, die Verkehrsbetriebe und Organisationen der Verbands- und Unternehmenswirtschaft.

In den vergangenen Jahren wurden etwa mit dem Bundesfernstraßengesetz (1961), dem Steueränderungsgesetz (1967), dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (1971), den Gründungen von Planungsgemeinschaften für einzelne Verkehrsräume und der Ausweitung von Verbundbildungen bedeutsame Änderungen durchgeführt. Für die Zukunft stehen weitere organisationspolitische Initiativen im Raum und werden zum Teil in Verhandlungen bereits abgeklärt. Allerdings sollte die Bedeutung der institutionellen Gliederung und der Organisationsformen für die Verkehrssituation in den Verdichtungsgebieten nicht überbewertet werden: Es wird hier nur der formale Rahmen konstruiert, innerhalb dessen verkehrspolitische Entscheidungen vorbereitet, durchgeführt und kontrolliert werden. Bestimmend für eine nachhaltige Verbesserung der Verkehrsverhältnisse sind jedoch das konkrete politische Wollen und die Durchführung geeigneter Maßnahmen im Bereich der Investitions-, Angebots-, Preis- und Finanzpolitik unabhängig davon, welcher Entscheidungsträger politisch aktiv wird.

#### 2. Die verkehrspolitische Kompetenzverteilung in Ballungsräumen

Die gegenwärtigen Regelungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Bereich der Ordnungs-, Finanz- und Leistungspolitik sind übersichtsartig erfaßt und auf ihre Mängel untersucht. Die Beurteilung erfolgt dabei auf der Grundlage der modernen Organisationslehre nach einer Reihe teils qualitativer, teils meßbarer Kriterien. Losgelöst von den länder- und gemeindetypischen Eigenheiten werden dabei Vorschläge für eine Reorganisation herausgearbeitet. Als anerkannt gilt die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung der Kommunen in der Anregungs-, Beratungs- und Durchsetzungsphase verkehrspolitischer Maßnahmen und nach einer Neuordnung der Verwaltungsgrenzen von

<sup>1)</sup> Zu diesem Fragenkomplex vgl. die folgenden Gutachten: Oettle, K. und Brecht, G., Die verkehrspolitische Kompetenzverteilung in Verdichtungsräumen als Problem der modernen Entscheidungs-(Organisations-)Theorie, Mannheim 1968; Voigt, F. und Steffen, K., Welche Grundsätze sind bei der Gesamtverkehrsplanung der Städte, der Regionen, der Länder und des Bundes zu beachten, um ein einheitliches und koordiniertes Verkehrssystem in der BRD zu erhalten und weiter zu entwickeln? Bonn 1970; Gutknecht, R., Verkehrliche, rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen für die Bildung von Verkehrsverbänden, Aachen 1972; Intertraffic GmbH, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse des öffentlichen Personennahverkehrs in Randgebieten von Ballungsräumen durch Einführung eines Verkehrsverbundes (dargestellt am Beispiel der Region des linken Niederrheins), Düsseldorf 1972.