

Die Abwrackaktion der deutschen Binnenschifffahrt

VON DIETER WULF, BONN

Als in der Mitte der zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts, ausgelöst durch Konjunktur-einbrüche und erst recht durch die große Weltwirtschaftskrise, die Binnenschifffahrt unter extremen Beschäftigungsmangel mit einem bis dahin nicht gekannten Preisverfall und bedrohlicher Existenzgefährdung litt, wurden erstmalig Überlegungen angestellt, durch Eingriffe in den bis dahin völlig freien Markt den Krisenerscheinungen und ihren Folgen zu begegnen. Es war der Beginn eines bis in die Gegenwart hineinreichenden unaufhörlichen Bemühens, adäquate Lösungen für die seither immer wieder auftretenden Gleichgewichtsstörungen zu finden. Zahllose Denkschriften, Gutachten, Ideen, Konzeptionen und Gesetzesinitiativen kennzeichnen den Weg dieses Suchens nach einer Therapie, deren Kern darin bestehen mußte, destruktive Entwicklungen zu verhindern, aber die normalen Steuerungsfunktionen des Marktes nicht zu beeinträchtigen¹⁾.

Unter den zur Herstellung des Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage zu ergreifenden Maßnahmen stand von Anfang an die Beschränkung der Angebotskapazität. Auch war man schon bei den ersten Überlegungen zu der Erkenntnis gelangt, daß man dieses Ziel auf verschiedene Weise erreichen könnte:

- Durch Beschränkung des Einsatzes der Kapazität;
- durch Abbau der Kapazität mittels Abwracken;
- durch Zulassungsbeschränkungen von neuen Einheiten;
- durch Bauverbot.

Bemerkenswert ist, daß die unmittelbar wirkende Angebotsverringering in Form des Abwrackens von Schiffsraum anfangs zwar als Möglichkeit in Erwägung gezogen wurde. Doch bestand offensichtlich eine gewisse Scheu, diese harte, die Unternehmensexistenz berührende Maßnahme als Therapie zu empfehlen. Da man Ende der zwanziger Jahre Marktstörungen ausschließlich als Konjunkturerscheinung deutete, als Auswirkung einer Depression, die früher oder später überwunden würde, war dieses Verhalten durchaus logisch. Die Erkenntnis, daß strukturelle Veränderungen auf der Nachfrageseite entsprechende strukturelle Anpassungen beim Angebot erfordern, wurde erst in der späteren Nachkriegszeit gewonnen.

Zum Verständnis der in unserer Zeit organisierten Schiffsraumabwrackungen sei ein Überblick über die früheren Überlegungen, Vorstellungen und Pläne vorangestellt, aus denen sich schließlich die zur Zeit in Kraft befindlichen Aktionen entwickelten.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Dieter Wulf
Petrusstraße 18
5300 Bonn 3

¹⁾ Eine Gesamtdarstellung dieser Entwicklung enthält: *Wulf, D.*, Das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 50. Jg. (1979), S. 139 ff.

1. Entwicklung der Überlegungen zur Verringerung des Schiffsraumangebots

1.1. Rheinschiffahrtsgutachten von 1930

Die erste umfassende Analyse der durch die Weltwirtschaftskrise aus dem Gleichgewicht geratenen Binnenschiffahrtsmärkte, insbesondere des Rheinschiffahrtsmarktes, enthält das Gutachten der Professoren *Harms, Kuske* und *Most* „Die deutsche Rheinschiffahrt“. Im Hinblick auf die hier in Rede stehende Thematik sind folgende Passagen beachtenswert: „So sehr eine Revision der Tarifpolitik die Lage der Rheinschiffahrt entlasten würde, und mit so verhältnismäßig geringen Opfern diese Entlastung bei unparteiischer Würdigung der beteiligten Interessen auch erreichbar ist: die Ansatzpunkte für die letzten, entscheidenden Maßnahmen liegen auf der Seite des Angebots von Tonnage und Schleppkraft. Die Maßnahmen müssen darauf gerichtet sein, durch Verknappung des Angebots ein die Rentabilität der Rheinschiffahrt gewährleistendes Gleichgewicht herbeizuführen...“ (S. 474).

Diese Feststellung ist insoweit besonders bemerkenswert, als hier der Kapazitätsbeeinflussung schon sehr früh die entscheidende Rolle bei der Herstellung des Marktgleichgewichts zuerkannt wird und nicht Eingriffen in die Preisbildung, etwa in Form staatlicher Preisfestsetzung. Unerklärlich bleibt nur, daß in der Praxis im damaligen Deutschen Reich die Preisregelungen den Kapazitätsregelungen vorgezogen wurden und daß auch die Wirtschaftskonferenzen der Rheinschiffahrt in der Nachkriegszeit erst auf dem Umweg über schlechte Erfahrungen mit Kartellpreisen zu der Einsicht gelangten, daß nur Kapazitätsregelungen zum Marktgleichgewicht führen können.

Aber das Gutachten der Rhein-Kommission kam noch zu weiteren, aus heutiger Sicht erstaunlichen Einsichten: „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... In Betracht käme ein Bauverbot für Kahnraum und Schleppkraft, das eine allmähliche Anpassung des Angebots an die Nachfrage bewirken würde“ (S. 475). Der Begriff des Abwrackens erscheint noch nicht, wird aber gedanklich vorbereitet.

Aber dann folgt eine überraschende Erkenntnis, die bis heute nichts von ihrer Aktualität eingebüßt hat: „Ein Bauverbot für die Rheinschiffahrt würde die Übereinstimmung von fünf Nationen mit durchaus unterschiedlichen Interessen erforderlich machen... Es genügt, auf das Problem einer solchen Angebotsbeschränkung hinzuweisen; ihre praktische Durchführbarkeit ist mehr als zweifelhaft... Nicht minder problematisch ist die Beeinflussung der Kapazität der Rheinflotte durch eine zu diesem Zweck zu schaffende Organisation. Angesichts der divergierenden Interessen ist es aussichtslos, eine Einigung über den Abbau zu erzielen“ (S. 475/476).

Mit welcher prophetischer Sehergabe scheinen die Verfasser dieses Gutachtens ausgestattet gewesen zu sein! Die spätere Entwicklung hat ihre Skepsis voll bestätigt.

Eine mögliche Lösung wird nur im Rahmen einer auf Marktbeherrschung eingestellten Organisation gesehen. Doch auch in diesem Falle werden Zweifel an der Durchführbarkeit geäußert.

Die staatlichen Bemühungen zur Behebung der Notlage in der Binnenschiffahrt mündeten

schließlich in der Zusammenfassung der Partikuliere in Schifferbetriebsverbänden, soweit sie nicht anderweitig organisiert waren und damit die Ladungsbeschaffung gesichert war, und in Preisregelungen. Kapazitätsregelnde Maßnahmen, erst recht Abwrackaktionen, wurden nicht ergriffen. Doch war die Idee keineswegs endgültig vom Tisch.

1.2. Wirtschaftskonferenzen der Rheinschiffahrt

Ein neuer Anlauf zur Wiederherstellung und zur Sicherung des zu Beginn der 50er Jahre aufs neue entstandenen Mißverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Rheinschiffahrtsmarkt wurde in den drei großen Wirtschaftskonferenzen der Rheinschiffahrt unternommen, die die Zentralkommission der Rheinschiffahrt nach Straßburg einberief. Ohne auf den Verlauf dieser Konferenzen und deren Ergebnisse noch einmal im einzelnen einzugehen²⁾, sei hier nur wiederholt, daß das Abwracken als eine mögliche Maßnahme der Kapazitätsregelung angesehen wurde. Es wurde auch ein Unterschied gemacht zwischen Maßnahmen, welche eine starre Wirkung besitzen und solchen, die ihrer Eigenart nach beweglich sind³⁾. Als „starre“ Maßnahme, die, einmal getroffen, nicht oder nur schwer rückgängig gemacht werden kann, galt das Abwracken. Es bestand insoweit Klarheit darüber, daß das Abwracken nur eine zur Behebung struktureller Verwerfungen geeignete Maßnahme ist, nicht aber zur Therapie der Folgen vorübergehender Konjunkturreinbrüche.

Auch wurde bereits erkannt, daß zum Abwracken von Schiffsraum ein finanzieller Anreiz erforderlich ist und daß dieser Aufwand aus irgendeiner Finanzquelle zu decken ist. Gedacht wurde dabei an eine Umlage. Eine Berechnung hierzu wurde von den deutschen Vertretern vorgelegt. Der Gedanke an eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln spielte noch keine Rolle.

Doch wurde letztlich die Idee der endgültigen Beseitigung von Schiffsraum nicht weiter verfolgt. Die Überlegungen konzentrierten sich ganz auf die kurzfristige Stilllegung von Binnenschiffen.

1.3. Überlegungen der EG-Kommission

Die in den Rheinwirtschaftskonferenzen entwickelten Initiativen zur Lösung des Kapazitätsproblems veranlaßten die EG-Kommission, sich ebenfalls mit dieser Problematik zu befassen. In ihrem Verordnungsvorschlag vom 29. 11. 1967 über den Zugang zum Markt im Binnenschiffahrtsgüterverkehr⁴⁾ waren ebenfalls Abwrackmaßnahmen vorgesehen. „Vergütungen für die Abwrackung von fahrttüchtigen Wasserfahrzeugen“ (Abwrackprämien) sollten aber nach diesem Vorschlag, Kapitel 4, nur dann gezahlt werden, wenn die Kommission die Bildung oder das Bestehen eines strukturellen Kapazitätsüberhangs feststellt. Die Mittel für die Zahlung von Abwrackvergütungen sollten aus Gebühren gewonnen werden, die in Zeiten sich bildender Kapazitätsüberhänge für die Erteilung von Genehmigungen zur Inbetriebnahme von Schiffen entrichtet werden sollten.

Nach diesem Vorschlag sollte die Abwrackaktion nicht ständig laufen, sondern nur in

²⁾ Vgl. hierzu *Wulf, D.*, Das Kapazitätsproblem der Binnenschiffahrt, a.a.O., S. 153.

³⁾ Bericht über die zweite Session der Wirtschaftskonferenz der Rheinschiffahrt 1959/60, S. 89.

⁴⁾ Amtsblatt Nr. C 95/1 vom 21. 9. 1968.

Zeiten sich bildender oder existierender Marktstörungen. Diese Beschränkung war aus der liberalen Grundeinstellung der EG-Kommission geboren, daß Eingriffe in den Markt in Zeiten mit ausgeglichenem Angebots-/Nachfrageverhältnis unnötig sind und dementsprechend zu unterbleiben haben.

Ob allerdings bei einer solchen nur zeitweisen Aktion die Finanzierung funktioniert hätte, muß bezweifelt werden. Die Unternehmen hätten in Zeiten drohender Marktstörungen darauf verzichtet, neue Schiffe in Betrieb zu nehmen, so daß die für die Abwrackprämien notwendigen Mittel nicht zusammengekommen wären. Da dieser Vorschlag nie in Kraft getreten ist, hat sich diese Frage in der Praxis auch nicht gestellt.

Ein Problem wäre auch die Unterscheidung zwischen „normalen“ und „gestörten“ Märkten gewesen, die ja Voraussetzung für das Ingangsetzen der Abwrackmaßnahmen hätte sein müssen. Zwar hat die EG-Kommission versucht, einen strukturellen Kapazitätsüberhang zu definieren. Doch hätte die Praxis mit Sicherheit erhebliche Meinungsverschiedenheiten in der Schifffahrt offenbart, ob und wann eine Marktstörung vorliegt bzw. auftritt. Zu dieser Erkenntnis scheint auch inzwischen die Kommission gelangt zu sein; denn sie ist jetzt bemüht, überhaupt erst einmal eine funktionierende Marktbeobachtung zu realisieren.

1.4. Die strukturelle Sanierung des Marktes im Binnenschiffsgüterverkehr

Einen weiteren Vorstoß unternahm die EG-Kommission mit ihrer Empfehlung vom 31. Juli 1968 über die strukturelle Sanierung des Marktes im Binnenschiffsgüterverkehr (KOM (68) 634). In dieser Empfehlung geht es ausschließlich um das Abwracken von Schiffsraum. Allerdings sollte sich die Zahlung von Abwrackprämien nur auf Schiffseigner mit *einem* Schiff beschränken, so daß gleichzeitig mit dem Schiff auch das Unternehmen vom Markt verschwunden wäre. Die erforderlichen Mittel zur Zahlung der Abwrackvergütungen sollten als Beihilfen aus öffentlichen Mitteln der einzelnen EG-Mitgliedstaaten bereitgestellt werden und nicht aus Beiträgen der Schifffahrt.

Diese Empfehlung hatte einen starken sozialen Charakter. Die Abwrackprämien sollten so bemessen werden, daß nicht nur ein ausreichender Anreiz zum Abwracken geboten, sondern den Schiffseignern auch ermöglicht wird, in andere wirtschaftliche Tätigkeiten überzugehen. Außerdem sollten den Arbeitnehmern angemessene Übergangsgewaltungen bis zur Aufnahme anderer Tätigkeiten gezahlt werden.

1.5. Sonstige Initiativen der EG-Kommission

Da ab 1969 in der Bundesrepublik und später auch in den Niederlanden und in Belgien Abwrackaktionen durchgeführt werden, gehen die Bemühungen der EG-Kommission in den letzten Jahren dahin, diese Maßnahmen zu harmonisieren, d. h. vor allem die Höhe der Abwrackprämien und die Finanzierung dieser Prämien anzugleichen, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen nationalen Flotten auszuschließen.

In ihrer Aufzeichnung über „Die künftige Marktordnung für den Güterverkehr innerhalb der Gemeinschaft“ von 1975 (VII/149/75) wiederholt die Kommission lediglich ihren Vorschlag von 1968, in Zeiten anhaltender Marktstörungen eine Sanierung der Binnen-

schiffsmärkte durch Abwrackung überalteter Schiffe durchzuführen, ohne konkret zu werden.

Eine bislang letzte Initiative hat die EG-Kommission mit einem Arbeitspapier vom 31. Oktober 1980 ergriffen, in dem sie Vorschläge zum Abwracken und zur Modernisierung des Schiffsraums macht. Auch in diesem Falle sollen nur Kleinunternehmer mit maximal drei Schiffen in eine Abwrackaktion einbezogen werden. Dieses Arbeitspapier geht nicht von dem Bestehen einer Überkapazität aus oder von Marktstörungen. Das Ziel ist in diesem Vorschlag die „Modernisierung der Binnenwasserfahrzeuge“. Deshalb ist vorgesehen, daß Beihilfen aus öffentlichen Mitteln gewährt werden sollen und die zu zahlenden Abwrackvergütungen wieder in neue Schiffe investiert werden dürfen.

Auch in diesem Vorschlag wird wieder auf die verschiedenen Marktzustände Rücksicht genommen. Bei Kapazitätsüberhängen sollen die Abwrackprämien nicht reinvestiert werden dürfen, während bei Mangel an Schiffsraum vorübergehend keine Abwrackprämien gezahlt werden sollen.

1.6. Viele Pläne – keine Realisierung

Alle in der Vor- und unmittelbaren Nachkriegszeit entwickelten Ideen und Vorschläge zur Wiederherstellung und Erhaltung des Marktgleichgewichts durch organisierte Verschrottung von Schiffsraum blieben papierene Pläne. Zur Verwirklichung dieser Konzeption kam es bis Mitte der 60er Jahre nicht.

Auf nationaler Ebene war eher die Tendenz festzustellen, den Markt wieder stärker als in der unmittelbaren Nachkriegszeit für Herstellung des Gleichgewichts sorgen zu lassen. Diese Tendenz war das Ergebnis der Erfolge der sozialen Marktwirtschaft. Man wollte auch die Verkehrswirtschaft von staatlichen marktordnenden Eingriffen befreien und in die Ordnung der sozialen Marktwirtschaft einbauen. Die Änderung der Verkehrsgesetze am 1. August 1961 war der allerdings ziemlich schwache Ausdruck dieses Bestrebens.

Auf internationaler Ebene, d. h. in der internationalen Rheinschifffahrt und im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik der EG, fanden sich die Unterzeichnerstaaten der Mannheimer Akte wie auch die Mitgliedstaaten der EG nicht zur Durchführung einer organisierten Aktion zur Verschrottung von überschüssigem Schiffsraum bereit. Außer grundsätzlichen Meinungsunterschieden über die Zweckmäßigkeit, den Umfang und die Art der Durchführung einer solchen Maßnahme spielte die Frage der Finanzierung eine wesentliche Rolle. Sollte die Schifffahrt eine Abwrackaktion selbst bezahlen, oder sollten die Staaten eine solche Aktion aus öffentlichen Mitteln finanzieren, oder sollte eine öffentliche Beihilfe zu einer Grundfinanzierung durch die Schifffahrt gewährt werden? Der EG-Kommission schwebte letztere Lösung vor. Doch hätte sie auch andere Lösungen akzeptiert. Nur sollte in den einzelnen Mitgliedstaaten einheitlich vorgegangen werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Eine solche einheitliche Regelung kam jedoch nie zustande. Der Ministerrat klammerte 1970 die Abwrackaktion aus dem 1967 vorgelegten Vorschlag über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr ausdrücklich aus und befürwortete nur die Stilllegungsregelung.

2. Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972

2.1. Strukturkrise

In der Mitte der 60er Jahre verschlechterte sich die Situation der Binnenschifffahrt in Europa in einem in der Nachkriegszeit nicht gekannten Maße. Ausgelöst wurde diese Entwicklung durch Stagnation der Nachfrage zwischen 1960 und 1964 bei gleichzeitigem weiteren Ausbau der Flotte, der sich an dem bis 1960 ununterbrochenen Wachstum der Nachfrage orientierte. Außerdem zeichnete sich die neue Generation von Schiffen, insbesondere die Schubschifffahrt, durch größere Leistungskraft aus. Diese Expansion wurde nicht durch eine entsprechende Desinvestition von Schiffsraum kompensiert, so daß eine erhebliche Überkapazität entstand. Diese wurde international auf 2 Mill. t geschätzt. In der Bundesrepublik erreichte sie bis zu 30 % der vorhandenen Kapazität. Die Folgen waren Frachtenverfall auf den freien Märkten, Umgehungen der Festfrachten, Betriebszusammenbrüche.

Diese Krise der Binnenschifffahrt ließ sich nicht allein durch den Konjunkturbruch erklären. Die allgemeine wirtschaftliche Schwäche hatte sie nur verschärft und deutlich sichtbar gemacht. Als entscheidende Ursache zeigten sich Strukturprobleme, die sich mit einer Konjunkturverbesserung nicht lösen würden und deshalb spezielle Maßnahmen erforderten.

Diese Strukturkrise beruhte im wesentlichen auf einer unzulänglichen Anpassung des Angebots an Nachfrageveränderungen. Das Angebot erwies sich insbesondere beim Nachfragerückgang als äußerst unelastisch. Vor allem waren bei der Partikulierschifffahrt die Bereitschaft und die Fähigkeit, sich solchen Veränderungen anzupassen, nur schwach entwickelt. Aber nicht zuletzt hatte auch der Staat durch steuerliche Schiffsbauförderung und Schutzmaßnahmen insbesondere zugunsten der Partikulierschifffahrt zum Entstehen einer Überkapazität beigetragen⁵⁾.

Diese Ausuferung der Kapazität mit all ihren ökonomischen und sozialen Konsequenzen war für den damaligen Bundesverkehrsminister *Leber* Anlaß, mit verkehrspolitischen Maßnahmen für eine Wiederherstellung des Marktgleichgewichts zu sorgen. Er stellte fest, daß „die Binnenschifffahrt sich allein durch eigene Maßnahmen aus dieser Situation nicht befreien kann“. Diese Initiative fand im „Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972“, dem sog. „*Leber-Plan*“, ihren Ausdruck. In diesem Programm bildete das Ingangsetzen einer Abwrackaktion neben Änderungen auf dem Gebiet der Frachtenbildung und Frachtenüberwachung sowie die Gestattung der bis dahin verbotenen Ladungsakquisition durch die Schifferbetriebsverbände die für die Binnenschifffahrt wichtigste Maßnahme.

2.2. Die deutsche Abwrackaktion

Der Realisierung der Abwrackaktion waren lange und intensive Vorbereitungen vorausgegangen. Um den Bundesverkehrsminister und die gesetzgebenden Institutionen von der

5) Zu einer eingehenden Analyse der Situation in der Mitte der 60er Jahre und ihre Ursachen vgl. *Wulf, D.*, Das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt, a.a.O., S. 139 ff. und *Wulf, D.*, Strukturberreinigung durch Abwracken, in: Zeitschrift für Binnenschifffahrt, 10/1967, S. 283 ff.

Bereitschaft der Binnenschifffahrt zum Abwracken und von der Notwendigkeit einer solchen Aktion zu überzeugen, unternahm der Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt 1967 eine Befragung bei seinen Mitgliedsunternehmen. Das Ergebnis dieser Enquête zeigte klar, daß eine Abwrackaktion als sinnvolle – und notwendige – Maßnahme zur Wiedererlangung des Marktgleichgewichts und damit der Behebung der Krise angesehen wurde und große Bereitschaft vorhanden war, von einer solchen Möglichkeit Gebrauch zu machen. Insgesamt wurden 1.731 Güterschiffe mit einer Tragfähigkeit von über 600.000 Tonnen und 274 Schlepper angemeldet. Bei der in der Enquête angenommenen Höhe der Abwrackprämien hätte dies einen Finanzaufwand von rd. 60 Mio. DM erfordert⁶⁾.

Wesentlich für die spätere Zustimmung der gesetzgebenden Institutionen zur Durchführung einer Abwrackaktion war auch die Bereitschaft der Binnenschifffahrt, die Kosten der Abwrackaktion selbst zu tragen und nicht öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen. Die Hilfe des Staates sollte nur darin bestehen, die Beiträge der Schiffahrtsunternehmen zum Abwrackfonds einzuziehen, um eine gleichmäßige Belastung der Unternehmen sicherzustellen und Abwrackprämien an die Berechtigten auszuzahlen.

Die Einzelheiten des Verfahrens wurden in den neuen §§ 32 a und 32 b des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr sowie in einer Rechtsverordnung geregelt, die am 1. Januar 1969 in Kraft traten.

Bei der damaligen Wasser- und Schifffahrsdirektion Duisburg – heute „West“ in Münster – wurde ein Abwrackfonds gebildet, in den die Schiffahrtsunternehmen 2 % der im innerdeutschen Verkehr erzielten Frachterlöse einzuzahlen hatten. Aus diesem Fonds werden Abwrackprämien in einer nach Schiffsgrößen gestaffelten Höhe gezahlt, zu denen Motorschiffe und Tankschiffe noch spezielle Zuschläge erhalten. Bedingungen und Verfahren der Aktion sowie deren Änderungen sind im einzelnen im Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr sowie in den verschiedenen Verordnungen über die Gewährung von Abwrackprämien enthalten⁷⁾.

Eine wesentliche Änderung ist mit Wirkung vom 1. März 1982 vorgenommen worden. Die Abwrackprämien für Tankschiffe wurden verdoppelt, und zwar sowohl die gestaffelten Prämiensätze als auch der seit 1975 bestehende Zuschlag von 90,- DM je Tonne Tragfähigkeit. Außerdem wurde erstmalig der seit 1969 bestehende Beitrag zum Abwrackfonds in Höhe von 2 % der im innerdeutschen Verkehr erzielten Frachterlöse für „trockene“ Güterschiffe und Schlepper auf 1 % gesenkt. Nur die Tankschifffahrt muß nach wie vor 2 % zahlen⁸⁾.

Mit dieser Änderung ist eine neue Entwicklung der Abwrackaktion eingeleitet worden: Forcierung des Abwrackens einerseits, Entlastung von Beitragsverpflichtungen andererseits. Die seit 1969 bestehende Solidarität in Bezug auf Beitragszahlung und Inanspruchnahme von Abwrackprämien wurde damit eingeschränkt. Die Gruppe, die Anspruch auf erhöhte Vergütung hat, muß weiterhin den hohen Beitrag entrichten, die Gruppe, die von der Abwrackaktion in letzter Zeit weniger Gebrauch gemacht hat und in Zukunft voraus-

6) Vgl. *Wulf, D.*, Strukturberreinigung durch Abwracken, a.a.O., S. 283.

7) Vgl. auch *Wulf, D.*, Das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt, a.a.O., S. 161/162.

8) Verordnung zur Änderung der Vorschriften im gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 15. 2. 1982, BGBl. I, S. 181.

sichtlich machen wird, wurde entlastet. Dieser Vorgang stellt eine wesentliche Wende in der Abwrackaktion dar. Bei der Beantwortung der Frage, ob die Abwrackaktion noch aktuell ist, wird darauf zurückzukommen sein. Doch zunächst ein Blick auf das letzte Ergebnis der Abwrackaktion (Stand: 31. 12. 1981):

1. Abgewrackte Fahrzeuge	Anzahl	Tragf. t
Schleppkähne (trocken)	940	817.848
Tankkähne	91	78.859
Motorschiffe (trocken)	2.027	821.838
Tankmotorschiffe	223	219.690
Schuten	890	127.347
	<hr/>	<hr/>
	4.171	2.065.382
Schlepper	382	137.546
2. Beitragsaufkommen und Prämienbetrag		
Beitragsaufkommen (Soll)	162.261.499,- DM	
Erteilte Prämienendbescheide (Soll)	147.167.600,- DM	

Da aus den Beiträgen noch Verwaltungskosten, Zinsen u. a. m. gezahlt werden müssen, betrug der Überschuß des Beitragsaufkommens über die Prämienzahlung nur rd. 4,0 Mio. DM.

3. Wegen Abwrackung ihrer Fahrzeuge sind 1.279 Betriebe aus dem Markt ausgeschieden.

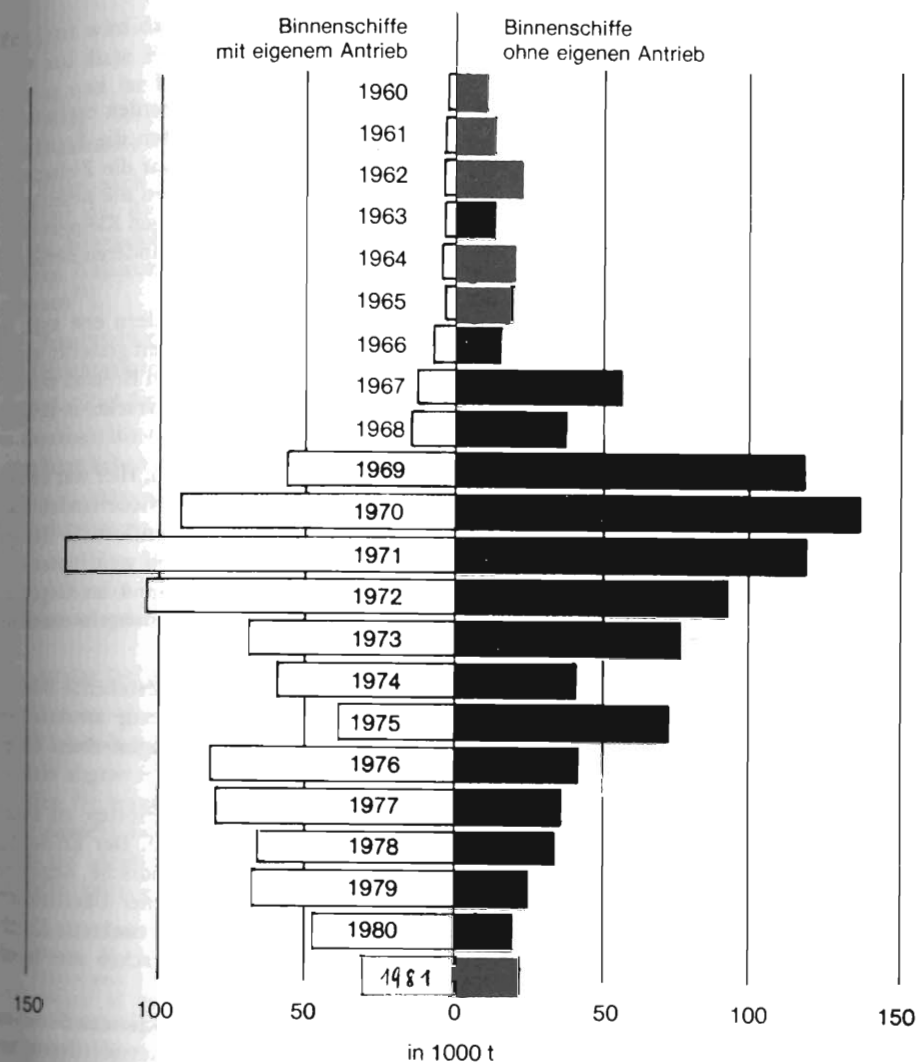
Allerdings wurde das Ziel der Beseitigung der Überkapazität nicht schnell erreicht, weil die bereits 1967 einsetzende Besserung der Konjunktur die Abwrackbereitschaft zunächst dämpfte, im Gegenteil sogar eine lebhafte Investitionstätigkeit auslöste, so daß der abgewrackte Schiffsraum zunächst durch neue Schiffe, insbesondere Schubverbände, ersetzt wurde. Nominal verminderte sich deshalb die Tragfähigkeit der deutschen Binnenflotte ab 1969 nur sehr zögernd. Durch die modernen Schiffe und durch verkürzte Umlaufzeiten wurde die Leistungsfähigkeit der Flotte sogar noch gesteigert. Erst ab Mitte der 70er Jahre nahmen Zahl der Schiffe und Tonnage deutlich ab. Am 1. Januar 1981 verfügte die deutsche Binnenflotte nur noch über eine Tragfähigkeit von knapp 3,7 Mio. t. Damit betrug der Nettorückgang seit 1969 rd. 1 Mio. t, d. h. 21 %. Bei den „trockenen“ Schiffen wurde 1979/1980 das angestrebte Marktgleichgewicht erreicht. Nur in der Tank-schiffahrt ist als Auswirkung der rückläufigen Mineralöltransporte noch eine verhältnismäßig hohe strukturelle Überkapazität vorhanden. Insoweit kann von einem endgültigen Erfolg der Abwrackaktion noch keine Rede sein.

Der Verlauf des Abwrackens in den einzelnen Jahren seit 1969 wird aus der nachstehenden Graphik ersichtlich.

Dagegen konnte ein weiteres Ziel der Abwrackaktion voll erreicht werden: die Strukturverbesserung der deutschen Flotte. Durch Ausscheiden von kleinem, altem und unwirtschaftlichem Schiffsraum und durch teilweises Auffüllen der infolge des Abwrackens entstandenen Lücken durch moderne Einheiten sowie durch Modernisierung der nicht abgewrackten Schiffe wurde die deutsche Flotte entscheidend verjüngt und in ihrer Leistungskraft erheblich gestärkt. Die deutsche Binnenflotte dürfte zur Zeit die modern-

Abwracken von Binnenschiffen

Abwrackaktion ab 1. 1. 1969



ste und leistungsfähigste Flotte in Europa sein. Auch dies kann als überzeugender Beweis für die Zweckmäßigkeit und Richtigkeit der Abwrackaktion angesehen werden. Zwar ist dieser Effekt nicht in der Begründung zur Einführung der §§ 32 a und 32 b BSchVG erwähnt worden. Doch hat die deutsche Binnenschifffahrt diese Strukturverbesserung von Anfang an als ein wesentliches Ziel der Abwrackaktion angesehen.

3. Ausländische Abwrackaktionen

Auch in unseren Nachbarländern Holland, Belgien und Frankreich wurden organisierte Abwrackungen von Binnenschiffen vorgenommen. Aber hier erreichten die Ergebnisse bei weitem nicht das Resultat der deutschen Abwrackaktion. Auch war die Zielsetzung zumindest am Anfang dieser Aktionen eine andere. Es ging weniger um die Beseitigung einer Überkapazität an Schiffsraum als darum, nicht mehr existenzfähigen Kleingewerbetreibenden das Ausscheiden aus dem Beruf oder den Wechsel in einen anderen Beruf mit besseren Existenzbedingungen zu erleichtern.

Verkehrspolitisch motivierte Abwrackaktionen wurden in diesen Ländern erst spät, in Holland 1977, in Gang gesetzt. Die Ziele waren aber längst nicht so weit gesteckt wie in der Bundesrepublik. Die Ergebnisse waren deshalb auch bescheidener. In Holland wurden bis Ende 1980 2.604 Schiffe mit 865.922 Tonnen Tragfähigkeit abgewrackt, in Belgien 952 Schiffe mit 173.000 Tonnen⁹⁾.

In Belgien war eine gesteuerte Marktberreinigung auch weniger dringlich. Hier war bereits von sich aus ein Schrumpfungsprozeß in Gang gekommen. In den Niederlanden aber war die Abwrackaktion unzureichend. Als Land mit der größten Binnenflotte in Europa hätte das Ergebnis über dem deutschen Resultat liegen müssen. Es blieb weit hinter ihm zurück. Die holländische Flotte hat sich daher kaum reduziert. Es muß im Gegenteil befürchtet werden, daß sie sich seit 1980 auf Grund der konsequenten Investitionsförderung durch den Staat wieder ausweitet.

Hinzu kommt, daß das in Belgien, Frankreich und den Niederlanden bestehende Börsenbefrachtungssystem mit Ladungszuteilung nach dem Tour-de-rôle-Prinzip strukturkonservierend wirkt und damit grundsätzlich den mit Abwrackaktionen angestrebten Zielen zuwiderläuft.

Im internationalen Rheinschiffahrtsmarkt, wo sich die nationalen Flotten im freien Wettbewerb treffen, ist daher die Situation weiterhin unbefriedigend. Der Effekt der deutschen Abwrackaktionen verpufft hier weitgehend. Die niederländische Regierung kommt in diesem Punkt nicht der Verpflichtung nach, die sie in einer Übereinkunft zwischen Bundesverkehrsminister *Leber* und dem niederländischen Staatssekretär *Keyzer* 1969 eingegangen ist und die ein gleichmäßiges Vorgehen beim Abwracken zum Inhalt hatte.

Nicht unerwähnt bleiben darf auch, daß die niederländische Abwrackaktion zu 50 % und die belgische Aktion zu 100 % vom Staat finanziert wurden. Diese Staatsbeteiligung bedeutet eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Flotte, die ihre

9) Quelle: Zentralkommission für die Rheinschifffahrt.

Aktion selbst bezahlen muß. Die Bestrebungen der EG-Kommission, die nationalen Abwrackaktionen zu harmonisieren und in Bezug auf Finanzierung und Effekt anzugleichen, sind daher nur zu sehr begründet.

4. Ist die Abwrackaktion noch aktuell?

Erst jetzt wird das eigentliche Thema angeschnitten. Doch ist zum Verständnis der Antwort auf diese Frage ein Blick auf das Zustandekommen der Abwrackaktion, ihre Zielsetzung und ihr Ergebnis sowie auf die parallel laufenden Aktionen in anderen Ländern notwendig. Losgelöst von diesen Bedingungen und Fakten, unter denen die Abwrackaktion zustande kam und durchgeführt wurde, läßt sich kein zutreffendes Urteil bilden.

Die Frage nach der Aktualität ist sicher berechtigt. Die Zeit ist fortgeschritten. Die Situation der Binnenschifffahrt hat sich seit 1967/68 gewandelt, nicht zuletzt als Ergebnis der Abwrackaktion. Deshalb hat Prof. *W. Hamm* die gleiche Frage gestellt¹⁰⁾. Und in anderen Äußerungen wird kritisch zu den Ergebnissen der Abwrackaktion Stellung genommen¹¹⁾.

Die Beantwortung der Frage nach der Aktualität der Abwrackaktion ist unter folgenden Gesichtspunkten vorzunehmen:

- Ist das Ziel der Abwrackaktion erreicht?
- Bestehen die Gründe, die zum Entstehen von Überkapazitäten in der Binnenschifffahrt geführt haben und führen, weiter?
- Hat die Abwrackaktion negative, d. h. für die Binnenschifffahrt, für die Verkehrs- und Volkswirtschaft ungünstige Auswirkungen?
- Ist das Unterlassen oder die unterschiedliche Durchführung gleichgerichteter Abwrackaktionen in anderen Ländern, deren Schifffahrt mit der deutschen konkurriert, von Bedeutung für die Beurteilung der deutschen Abwrackaktion?

4.1. Ist das Ziel der Abwrackaktion erreicht?

Das Ziel war laut Begründung der §§ 32 a und 32 b BSchVG die Aussonderung unwirtschaftlichen Schiffsraumes. „Dieser Raum darf nicht auf dem Markt verbleiben und muß deshalb abgewrackt werden“¹²⁾. Wie vorstehend ausgeführt wurde, konnte bei den Güterschiffen für trockene Ladung etwa ab 1978 ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage erreicht werden. Auch deutet das Nachlassen der Inanspruchnahme des Abwrackfonds auf abnehmendes Bedürfnis hin. Schließlich ist die Zahl der als „unwirtschaftlich“ zu bezeichnenden Schiffe als Ergebnis der Abwrackaktion stark zusammengeschmolzen.

10) *Hamm, W.*, Ist der Abwrackfonds für Binnenschiffe noch zeitgemäß? in: Internationales Verkehrswesen, 33. Jg. (1981), S. 109 ff.

11) *Dünner, H. W.*, Die Wettbewerbssituation mittelständischer Binnenschiffahrtsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriften des Bundesverbandes der Selbständigen), Münster/Bonn 1980 und *Bögenhold, D.*, Der Strukturwandel der westdeutschen Binnenschifffahrt (= Heft 8 der Diskussions- und Forschungsbeiträge zum sozialen Wandel an der Universität Oldenburg), (bisher nicht veröffentlicht).

12) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 28. 12. 1968, BGBl. I, S. 1466.

Zwar führte der Nachfragerückgang ab Ende 1980 wieder zur Bildung eines Kapazitätsüberhangs mit entsprechend schwächerer Beschäftigung der Flotte. Aber obwohl der Verkehrsverlust von 1981 gegenüber 1980 fast ebenso stark war wie der Einbruch 1971 gegenüber 1970, kann von einer vergleichbaren schweren Marktstörung nicht die Rede sein. Es liegt daher nahe, dieses Ergebnis als Konsolidierungserfolg der Abwrackaktion zu werten. Durch die Verbesserung des Angebots-/Nachfrageverhältnisses und die Strukturverbesserung ist die Binnenschifffahrt offenbar weniger stör anfällig geworden.

Bevor jedoch ein endgültiges Urteil möglich ist, muß abgewartet werden, wie sich Kapazität und Verkehrsaufkommen der Binnenschifffahrt nach Überwindung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Rezession und als Ergebnis der weltwirtschaftlichen Strukturveränderungen entwickelt.

Nicht erreicht wurde bisher das Marktgleichgewicht bei der Tankschifffahrt, die die rückläufige Nachfrage nach Mineralölen zu verkraften hat. Die Anpassung soll hier durch die vorübergehende Verdoppelung der Abwrackprämien erreicht werden. Auch hier bleiben zunächst das Ergebnis und, wenn die Abwrackprämie wieder auf ihre Höhe vor dem 1. März 1982 zurückgeführt worden ist, die weitere Entwicklung abzuwarten.

4.2. Bestehen die Gründe, die zum Entstehen von Überkapazitäten in der Binnenschifffahrt geführt haben und führen, weiter?

Eine systematische Darstellung dieser Gründe enthält die Arbeit des Verfassers über das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt¹³⁾. Es war in der Mitte der 60er Jahre ein ganzes Bündel verschiedener Ursachen; und sicher war diese Kumulierung außergewöhnlich, so daß sich daraus eine besondere Situation ergab. Es ist deshalb zu prüfen, ob und in welchem Maße 1982 eine Änderung eingetreten ist.

Einige Gründe sind entfallen. So gibt es in der Bundesrepublik zur Zeit keine steuerlich begünstigte Förderung des Schiffsbaues mehr. Auch bestehen gegenwärtig keine so umwälzenden Rationalisierungsmöglichkeiten, wie dies der Übergang zur Motorschifffahrt und die Einführung der Schubschifffahrt in den fünfziger und sechziger Jahren waren. Gerade diese Innovationen haben einen kräftigen Investitionsschub mit entsprechender Kapazitätserweiterung ausgelöst. Schließlich sind die Prognosen über das künftige Wachstum der Verkehrsleistungen nach unten korrigiert worden, so daß von dieser Seite her keine Hoffnungen auf Wachstum und damit auch kein Investitionsanreiz mehr gegeben ist. Offen ist noch die Frage, ob es wegen einiger Besonderheiten der Binnenschifffahrt – schwankende Wasserstände, Langlebigkeit der Schiffe, mangelnde Desinvestitionsbereitschaft der Partikulierschifffahrt – weiterhin eine strukturimmanente Tendenz zum Entstehen von Überkapazitäten gibt, oder ob auch hier Änderungen eingetreten sind. Sicher ist nur, daß das unzureichende Desinvestitionsvermögen der Partikulierschifffahrt sich weniger gravierend auswirkt, weil deren Kapazität erheblich geschrumpft ist. Keine wesentliche Verhaltensänderung scheint jedoch bei den Unternehmen bezüglich des Zusammenhangs zwischen Ertragssteigerungen und Investitionsbereitschaft erkennbar zu sein. Immer noch lösen gute Jahre, wie zuletzt 1979/80, Investitionsschübe aus, bei denen man fragen muß, ob sie marktgerecht sind.

13) Wulf, D., Das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt, a.a.O., S. 140 ff.

Die in Holland zu verzeichnenden starken, noch dazu vom Staat geförderten Zuwächse an neuer Kapazität sind mit Sicherheit am Markt vorbeiproduziert.

In der Beurteilung der Ursachen, die zu Überkapazitäten führen können, liegen somit trotz des Fortfalls wesentlicher Ursachen noch Unsicherheitsmomente, die es geraten erscheinen lassen, keine voreilige Entscheidung über Fortführung oder Einstellung der Abwrackaktion zu fällen. Man sollte noch einen gewissen Erfahrungszeitraum konzipieren.

4.3. Hat die Abwrackaktion sonstige negative Auswirkungen, die einen Abbruch erforderlich machen?

Hier sei zunächst auf Prof. W. Hamm verwiesen, der sich kritisch zur Abwrackaktion äußert und deren Beendigung verlangt, weil der Zweck dieser verkehrspolitischen Maßnahme erreicht sei. „Die weitere Fortsetzung der Abwrackaktion ist daher weder aus Gründen des Tonnageüberhangs noch aus sozialen Erwägungen begründbar“¹⁴⁾. Eine Fortsetzung der Aktion würde auch gesamtwirtschaftlich nachteilige Folgen haben, weil sie das Investitionsrisiko vermindert und das Entstehen von Überkapazitäten begünstigt.

Der Argumentation von Hamm, die zu diesem Schluß führt, kann nicht gefolgt werden. Hamm behauptet, daß der natürliche Ausleseprozeß, der eine Abwrackaktion überflüssig machen würde, in der Binnenschifffahrt deshalb nicht zustande käme, weil die Marktpreise auf einem der Marktlage nicht entsprechenden überhöhten Stand staatlich festgelegt werden. „Zu den . . . staatlich vorgeschriebenen Preisen sind . . . auch die veralteten Schiffe noch kostendeckend einzusetzen. Infolgedessen kann „unwirtschaftlicher“ Schiffsraum noch zu Preisen oberhalb des Schrottwertes veräußert werden und wird deshalb nicht abgewrackt“¹⁵⁾.

Hamm bezieht sich hierbei auf das im innerdeutschen Verkehr bestehende verbindliche Frachtensystem. Diesem System ist aber nur der bei weitem kleinere Teil des Binnenschiffsverkehrs auf deutschen Wasserstraßen unterworfen. Im grenzüberschreitenden Verkehr existiert ein völlig freier Markt, wie ihn sich Hamm als Idealzustand vorstellt. Darüber hinaus gibt es im Rahmen des innerstaatlichen verbindlichen Frachtensystems Margenfrachten von plus 7 bis minus 35 % und mannigfache Rabatte. Praktisch handelt es sich auch hierbei um nahezu freie Märkte. Deshalb stellte Bundesverkehrsminister Hauff in seiner Rede anlässlich des Internationalen Binnenschifffahrtstages am 10. September 1981 in Mannheim fest, daß „bis zu etwa 4/5 des gesamten Beförderungsvolumens der Binnenschifffahrt zu freien oder zu Margenfrachten transportiert werden“. Von einem „staatlich überhöhten“ Preissystem kann unter diesen Umständen keine Rede sein. Die Argumentation von Hamm geht daher von einer Voraussetzung aus, die zur Wirklichkeit in Widerspruch steht. Nach der Logik von Hamm hätte es Mitte der 60er Jahre gar nicht zu Überkapazitäten kommen dürfen, weil der Markt größtenteils frei war und deshalb die Marktpreisbildung von sich aus für die Beseitigung von Überkapazitäten hätte führen müssen. Es

14) Hamm, W., Ist der Abwrackfonds für Binnenschiffe noch zeitgemäß?, a.a.O., S. 110.

15) Ebenda, S. 111.

gab aber eine strukturelle Überkapazität, wie Hamm selbst feststellt, und diese ist nicht durch das Festfrachtsystem verursacht worden, sondern ist auf das bereits erwähnte Bündel völlig anderer Ursachen zurückzuführen, unter denen die „geringe Austrittsmobilität“ von Partikulieren eine wesentliche Rolle spielte¹⁶⁾.

Es trifft auch nicht zu, daß das Investitionsrisiko vermindert ist, weil die Unternehmen damit rechnen können, daß für veraltete Schiffe durch die Abwrackprämien Preise oberhalb des Schrottwertes gesichert sind. Zu keiner Zeit sind Schrottwerte plus Abwrackprämien höher gewesen als die Marktpreise für gebrauchte Schiffe. Sie liegen heute weit darunter.

Infolgedessen wird durch die Abwrackaktion auch das Entstehen von Überkapazitäten nicht begünstigt, wie Prof. Hamm behauptet. Wäre dies zutreffend, hätte doch keine Kapazitätsverminderung erreicht werden können. Das Investitionsverhalten der Unternehmen wird nicht durch die Abwrackaktion beeinflusst, wie die Investitionspolitik seit Beginn der Abwrackaktion zeigt. Der Neubauboom der Jahre 1971 bis 1973 ist ausschließlich eine Auswirkung der guten Konjunktur gewesen. Hätte die Abwrackaktion Einfluß auf die Investitionspolitik der Unternehmen gehabt, hätte sich der Neubauboom fortsetzen müssen. Die parallel, allenfalls mit einer Zeitverzögerung, zur Konjunkturentwicklung verlaufenden Investitionen zeigen aber deutlich, daß die Marktlage und die bei guter Beschäftigung bessere finanzielle Situation der Unternehmen maßgebend sind und nicht ein Vertrauen auf die Beseitigung von Überkapazitäten durch die Abwrackaktion und darauf, daß „individuelle Fehler bei Investitionsentscheidungen letztlich von allen Konkurrenten und Kunden . . . mitgetragen werden müssen“¹⁷⁾. Daher können der Abwrackaktion auch keine gesamtwirtschaftlich nachteiligen Folgen angelastet werden.

In den Schriften von Dünner und Bögenhold über die Wettbewerbssituation und den Strukturwandel in der deutschen Binnenschifffahrt werden der Abwrackaktion ebenfalls negative Auswirkungen angelastet. Sie sollen Ursache für Unternehmenskonzentration und für das Entstehen neuer Überkapazitäten sein. Von „existenzvernichtendem Charakter der Abwrackaktion“ ist die Rede¹⁸⁾. Und es wird darüber geklagt, daß durch die Abwrackaktion hauptsächlich Partikulierschiffe vom Markt entfernt worden sind¹⁹⁾.

Beide Darstellungen sind von Ressentiments gegenüber „Großreedereien“ geprägt. Die Abwrackaktion wird als Maßnahme beschrieben, die die Reedereien begünstigt und die mittelständische Schifffahrt geschädigt hat. Richtig ist allerdings, daß die Partikulierschifffahrt von der Abwrackaktion stärker Gebrauch gemacht hat als die Reedereien, so daß sich die Partikulierflotte stark reduziert hat. Offensichtlich gab es hier mehr unwirtschaftliche und abwrackbedürftige Fahrzeuge, so daß hier die Existenznot größer war. Aus dieser stärkeren Beteiligung der Partikulierschifffahrt an der Abwrackaktion kann man aber nicht auf eine Benachteiligung dieser Gruppe oder gar auf eine Schädigung schließen. Es ist ja auch kein Druck oder Zwang zum Abwracken ausgeübt worden. Jedem Schiffsverkehrsunternehmen stand und steht frei, von der Abwrackmöglichkeit und dem damit verbundenen Prämienempfang Gebrauch zu machen. Auch waren die Ab-

16) Wulf, D., Das Kapazitätsproblem der Binnenschifffahrt, a.a.O., S. 140 ff.

17) Hamm, W., Ist der Abwrackfonds für Binnenschiffe noch zeitgemäß? a.a.O., S. 111.

18) Dünner, H. W., Die Wettbewerbssituation . . . , a.a.O., S. 52.

19) Bögenhold, D., Der Strukturwandel . . . , a.a.O., S. 68.

wrackprämien, abgesehen von den ersten Jahren bis Ende 1973, als den mittelständischen Betrieben noch eine 50 %ige Zusatzprämie gezahlt wurde, nie so hoch, daß sie einen quasi wirtschaftlichen Zwang zum Abwracken bedeuteten. Deshalb geht die Charakterisierung der Abwrackaktion als „existenzvernichtende Maßnahme“ fehl.

Wenn diese Kritik weiter behauptet, daß die Abwrackaktion die Partikulierschifffahrt durch die zahlenmäßige Verringerung ihrer Betriebe in ihrer Marktstellung geschwächt habe, dann ist hier die Gegenfrage zu stellen, ob die Situation der Partikulierschifffahrt ohne Kapazitätsreduzierung und Strukturbereinigung heute nicht noch schlechter, ihre Marktposition nicht noch schwächer wäre. Bei einem unvoreingenommenen Vergleich der Situation der Partikulierschifffahrt von 1968 und von 1982 wird man nicht bestreiten können, daß die wirtschaftliche Potenz der Betriebe gestärkt werden konnte. Die Krisenanfälligkeit hat sich vermindert, die Modernisierung der Schiffe hat einen hohen Stand erreicht, wenngleich die Ertragskraft noch immer keine Beschaffung von Neubauten zuläßt. Wesentlich ist auch, daß entgegen der Behauptung von der zunehmenden Marktmacht der „Großreedereien“ in Wirklichkeit eine Entspannung der Marktsituation eingetreten ist; denn die Entlastung des Marktes hat auch eine Entschärfung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen bewirkt, zwischen Reedereien und Partikulieren als auch zwischen den Partikulieren selbst. Als Folge ist es zwischen Reedereien und Partikulieren auf vielen Märkten zu einer sinnvollen Arbeitsteilung gekommen.

4.4. Haben die unzureichenden Abwrackaktionen im Ausland Auswirkungen auf die Entscheidung über Fortgang oder Beendigung der deutschen Abwrackaktion?

Der Erfolg der deutschen Abwrackaktion, dies konnte bereits festgestellt werden, ist durch die schwächeren Abwrackaktionen im Ausland, vor allem in den Niederlanden, stark beeinträchtigt worden. Auf den internationalen Märkten wäre das Gleichgewicht mit Sicherheit früher erreicht worden, wenn die nationalen Abwrackaktionen von Anfang an harmonisiert gewesen wären. Dann hätte man das organisierte Verschrotten von unwirtschaftlichem Schiffsraum längst beenden können und brauchte heute nicht über Fortgang oder Beendigung der deutschen Aktion zu diskutieren. Jetzt hat die deutsche Schifffahrt durch die lange Dauer ihrer Aktion einen hohen Preis zahlen müssen. Deshalb ist an die niederländische Binnenschifffahrtspolitik nach wie vor die Forderung zu richten, ihrerseits endlich für die Beseitigung des dort noch vorhandenen Kapazitätsüberhangs zu sorgen. Die deutsche Abwrackaktion kann keinesfalls als Ersatz für in den Niederlanden unterlassene Maßnahmen dienen. Trotzdem sollte die Entscheidung über ihren Fortgang oder ihre Beendigung unabhängig von ausländischen Abwrackregelungen getroffen werden. Soweit dann noch ein internationales Kapazitätsproblem besteht, muß nach anderen Lösungen gesucht werden.

5. Ergebnis

Die Analyse hat gezeigt, daß die Gründe, die für das Weiterführen der Abwrackaktion sprechen, die Argumente für das Einstellen überwiegen. Wenn auch bei den Schiffen für trockene Ladung eine Notwendigkeit zur weiteren Reduzierung der Kapazität nicht mehr

vorzuliegen scheint, so muß hier bedacht werden, daß in der letzten Zeit mehr Schiffe ins Ausland verkauft anstatt abgewrackt worden sind. Der Grund ist in der erheblichen Differenz zwischen Verkaufserlös und Abwrackprämie plus Schrottpreis zu suchen. Schließlich sind die Abwrackprämien für „trockene“ Schiffe trotz steigendem Preisniveau nie erhöht worden. Hier müßte geprüft werden, ob eine Korrektur angebracht ist.

Für Tankschiffe läuft die Abwrackaktion ohnehin weiter. Hier kann erst nach Beendigung der Sonderaktion mit verdoppelten Prämien geprüft werden, ob eine Weiterführung erforderlich ist.

Die Gründe für das Entstehen von Überkapazität sind heute zweifellos weniger wirksam. Es bleibt nur eine gewisse Unsicherheit darüber, ob sich das Marktverhalten der Unternehmen gewandelt hat und Investitionen weniger von der Ertragslage abhängig sind als von der Einschätzung der Marktentwicklung.

Die kritischen Hinweise auf die negativen Auswirkungen der Abwrackaktion sind zu wenig überzeugend, um die Entscheidung über Weiterführen oder Beendigung der Abwrackaktion zu beeinflussen.

Die mangelhafte Harmonisierung der nationalen Abwrackaktionen ist ein Problem, das auf internationaler Ebene gelöst werden muß. Die Entscheidung über die deutsche Abwrackaktion sollte unabhängig von diesem Problem getroffen werden, so sehr auch der Effekt der deutschen Abwrackaktion durch diese Tatsache beeinträchtigt wird.

Die Abwrackaktion sollte unter diesen Umständen vorerst ohne Befristung weitergeführt werden.

Auch der Bundesverkehrsminister sieht die Strukturverbesserung der Binnenflotte durch Beseitigung von unwirtschaftlichem Schiffsraum noch nicht als abgeschlossen an. Er hat am 10. September 1981 in Mannheim erklärt, daß die Abwrackaktion weiter fortgesetzt wird. Dies entbindet jedoch nicht von der Notwendigkeit, die weitere Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob die Gründe für eine Weiterführung der Abwrackaktion nicht entfallen sind, ob Beitragshöhe und Prämienhöhe nicht geändert, letztere insbesondere nicht der allgemeinen Preisentwicklung angepaßt werden müssen. Daß auf die bisherigen Entwicklungen und Ergebnisse mit Änderungen der Beitragshöhe und der Prämienhöhe reagiert wurde, deutet bereits darauf hin, daß ein Nachdenken eingesetzt hat.

Summary

The ship-breaking campaigns launched for some time are regarded as an appropriate means to reduce structural surplus capacities or uneconomic shipping space in inland waterway transport. For that reason, many a suggestion was made by the EEC commission for ship-breaking campaigns of this nature. However, the ship-breaking actions were carried out at the national level only, in particular in the Federal Republic of Germany. In this country, more than two million tons of uneconomic shipping space were broken since 1969. There is now the question whether the aim of the campaigns is attained and the measure can be finished with or not. An increasing number of objections against these campaigns has also been raised and necessitates careful investigation. However, the study in this paper arrives at the conclusion that the ship-breaking campaigns should be continued for the time being, especially considering the fact that a special campaign with twice the amount of bonuses paid is still in operation for the tanker fleet. Efforts should however be made to carefully watch the supply and demand situation in the future to see if and when the reasons for continuing the ship-breaking campaigns have ceased to exist.

Résumé

Depuis un certain temps, des actions de démontage organisées sont considérées comme un moyen adéquat pour réduire la surcapacité structurelle dans le secteur de la navigation fluviale. La commission de la Communauté Européenne a proposé de nombreuses de ces actions. Ces actions de démontage n'ont été réalisées qu'à l'échelle nationale, notamment en R.F.A.. Depuis 1969, plus de 2 millions de tonnes de jauge non rentables ont été démontées pour la ferraille. Il s'agit de savoir si l'objectif de l'action est atteint et si, pour cette raison, cette mesure ne devrait pas être stoppée. Des objections critiques vont en accroissant et rendent un tel contrôle nécessaire. L'enquête arrive à la conclusion que les actions de démontage doivent être poursuivies pour l'instant, d'autant plus qu'il existe une action spéciale pour la navigation pétrolière associée à de doubles primes. A l'avenir, cependant, l'évolution de l'offre et de la demande devrait continuellement être observée afin de contrôler si les raisons pour la poursuite de ces actions de démontage existent toujours.