

## Kollektiver Kapazitätsabbau in der deutschen Binnenschifffahrt<sup>1)</sup>

VON WALTER HAMM, MARBURG

Aus guten Gründen gilt in einer sozialen Marktwirtschaft die strenge Regel, daß Unternehmer zwar die Chance des Gewinns haben sollen, aber auch die Risiken von Verlusten selbstverantwortlich tragen müssen. Der Sinn dieser Regel scheint zunehmend in Vergessenheit zu geraten. Deshalb soll an Hand des aktuellen Beispiels der Abwrackaktion in der deutschen Binnenschifffahrt an einige ökonomische Zusammenhänge erinnert werden, die es geraten erscheinen lassen, die unternehmerische Selbstverantwortung für Investitionen nicht zu durchlöchern. Zugleich werden einige kritische Anmerkungen *Wulfs* (S. 85 ff.) zu einem Aufsatz des Verfassers<sup>2)</sup> kommentiert.

### 1. Ziele und gesetzliche Regelung der Abwrackaktion

Der Abwrackfonds für die Binnenschifffahrt ist mit Wirkung vom 1. Januar 1969 durch eine gesetzliche Regelung eingerichtet worden. Zweck der Abwrackaktion ist nach dem Gesetzeswortlaut die Verschrottung „unwirtschaftlichen Schiffsraums“. In der amtlichen Begründung zur Novelle des Binnenschifffahrtsgesetzes führte die Bundesregierung 1968 aus: „Unter unwirtschaftlichem Schiffsraum ist in erster Linie technisch veralteter Raum zu verstehen“<sup>3)</sup>. Damit das Ziel des Gesetzgebers erreicht werden kann, sieht das Binnenschifffahrtsgesetz Prämien für diejenigen Unternehmer vor, die bereit sind, unwirtschaftlichen Schiffsraum zu verschrotten. Die Prämien werden durch gesetzlich vorgeschriebene Zwangsabgaben aufgebracht. Alle Schifffahrttreibenden haben einen durch Verordnung festgelegten Prozentsatz ihrer Entgelte in einen Abwrackfonds einzubezahlen. Außerdem sind aus dem Bundeshaushalt in den ersten fünf Jahren der Abwrackaktion unter bestimmten sozialen Voraussetzungen Zuschüsse zu den Abwrackprämien in Höhe von 50 Prozent (insgesamt 22 Millionen DM) gezahlt worden. Über die Ergebnisse der Abwrackaktion hat *Wulf* (S. 81 ff.) eingehend berichtet<sup>4)</sup>. Es erübrigt sich daher, auf diesen Punkt einzugehen, zumal da sich insoweit keine wesentlichen Meinungsverschiedenheiten ergeben.

*Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Walter Hamm  
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften  
Philipps-Universität Marburg  
Universitätsstraße 7  
3550 Marburg (Lahn)

- 1) Entgegnung auf den Aufsatz *Wulf, D.*, Die Abwrackaktion der deutschen Binnenschifffahrt, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 53. Jg. (1982), S. 75 ff. Alle folgenden Seitenverweise im Text beziehen sich auf diesen Aufsatz.
- 2) *Hamm, W.*, Ist der Abwrackfonds für Binnenschiffe noch zeitgemäß?, in: Internationales Verkehrswesen, 33. Jg. (1981), S. 109 ff. (im folgenden zitiert als *Hamm, W.*, Abwrackfonds).
- 3) Bundestagsdrucksache V/2494, S. 36.
- 4) Siehe hierzu auch *Hamm, W.*, Abwrackfonds, a.a.O., S. 109 f.

## 2. Individuelle und kollektive Verantwortung für unternehmerisches Handeln

Nach der Ansicht von *Wulf* (S. 88) können der Abwrackaktion „keine gesamtwirtschaftlich nachteiligen Folgen angelastet werden“. Wenn dies zuträfe, so wäre es schwer verständlich, warum nicht schon längst in anderen Branchen gleichartige Regelungen eingeführt worden wären. Es gibt durchaus einige Wirtschaftsbereiche, beispielsweise die Chemiefaserindustrie, die ebenfalls mit Überkapazitäten zu kämpfen haben, die gern Verschrottungskartelle gründeten, die aber mit solchen Wünschen aus guten Gründen abgewiesen worden sind. Die Beschäftigung mit den Ablehnungsgründen würde *Wulf* zeigen, daß seine Ansicht mit den amtlichen Vorstellungen über die Zweckmäßigkeit eines kartellartig organisierten Kapazitätsabbaus mit Staatshilfe nicht übereinstimmt. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Selbstverantwortung der Unternehmer für dispositive Fehler. Eigenverantwortlichkeit, das heißt auch Haftung für falsche Entscheidungen, ist das wirksamste Mittel, die unternehmerisch Tätigen zu vorsichtigem, risikobewußtem Umgang mit knappen Produktionsfaktoren zu veranlassen. Können Verluste zum Teil „sozialisiert“, das heißt auf andere abgewälzt werden, während die Gewinne im jeweiligen Unternehmen verbleiben, so bedeutet dies eine starke Versuchung, weniger sorgfältig mit knappen Ressourcen umzugehen. Daß es sich hierbei nicht nur um hypothetisch abgeleitete Schlußfolgerungen handelt, zeigen die Erfahrungen in einer kaum mehr überschaubaren Zahl von Fällen, in denen individuelle durch kollektive ökonomische Verantwortung ersetzt worden ist.

*Wulf* bestreitet ferner, daß die Abwrackprämien das Investitionsrisiko vermindert hätten (S. 88). „Zu keiner Zeit sind Schrottwerte plus Abwrackprämien höher gewesen, als die Marktpreise für gebrauchte Schiffe“ (S. 88). Das Urteil, das *Wulf* hiermit über die Fähigkeiten von weit über tausend Binnenschiffsfahrtsunternehmern (kleine und große) fällt, ist vernichtend. Wer sich Abwrackprämien hat auszahlen lassen, war nach der Feststellung *Wulfs* ein wirtschaftlicher Narr. Er hat Geld des oder der Eigentümer des Unternehmens in privatwirtschaftlich unverantwortlicher Weise verschenkt. Politiker und Verbandsvertreter, die Binnenschiffsfahrtsunternehmern zur Abwrackung geraten haben, hätten gegen deren Interessen gehandelt.

Daß so vielen – auch gut geführten – Unternehmen kostspielige Irrtümer über die Verwertung ihres Schiffsraums unterlaufen sein und daß die Unternehmer davon weit länger als ein Jahrzehnt nichts gemerkt haben sollen, ist freilich unwahrscheinlich. Forscht man im Einzelfall nach, so ergibt sich regelmäßig, daß das jeweils zur Abwrackung angemeldete Schiff auf dem Markt für gebrauchte Schiffe einen niedrigeren Preis erzielt hätte, als sich bei Verschrottung zuzüglich der Abwrackprämie ergab. Die Unternehmer haben sich im allgemeinen durchaus sorgfältig danach erkundigt, welcher Preis für ein Schiff im einen Fall und welcher Preis im anderen Fall zu erzielen war. Wie zahlreiche Schiffsverkäufe ins Ausland zeigen, ist zwar die Abwrackprämie, insbesondere bei Selbstfahrern, keineswegs immer so hoch gewesen, daß die Verschrottung lohnte. Aber bei über 3200 Frachtschiffen (ohne Schuten) mit einer Tragfähigkeit von fast zwei Millionen Tonnen, vor allem bei altem Kahnraum, war das Kassieren der Abwrackprämie die weitaus vorteilhaftere Lösung. Wenn heute der Marktpreis für gebrauchte Schiffe höher liegt als der Schrottwert plus Abwrackprämie (*Wulf*, S. 88) und wenn gleichzeitig festgestellt wird, daß das Interesse an Abwrackprämien bei den Güterschiffen für trockene Ladung wegen

des „Gleichgewichts von Angebot und Nachfrage“ (S. 85) so gut wie erloschen ist, dann dürfte daraus ebenfalls hervorgehen, daß die Binnenschiffsfahrtsunternehmer durchaus zu rechnen verstehen.

Im übrigen hätte es als Fehlkonstruktion bezeichnet werden müssen, wenn den Binnenschiffsfahrtsunternehmen das Abwracken mit einer „Prämie“ nahegelegt worden wäre, von der keinerlei Anreize für die staatlich als notwendig angesehene Verhaltensweise, nämlich die Verschrottung „unwirtschaftlichen Schiffsraums“, ausgegangen wäre. Ist es wahrscheinlich, daß staatliche Instanzen sich in das Kassieren von Fondsabgaben und das Auszahlen von Prämien eingelassen hätten, wenn von vornherein sicher gewesen wäre, daß nur Dummköpfe unter den Unternehmern auf „Prämien“ hereinfallen würden? Es hätte eigentlich auch Sache des Bundesverbands der deutschen Binnenschifffahrt sein müssen, dem ganz besonders am Erfolg der Abwrackaktion lag, auf Prämien in einer Höhe zu dringen, die nicht nur falsch rechnende Unternehmer zur Verschrottung ihrer Schiffe veranlassen.

Zwar ist nicht auszuschließen, daß sich einzelne Unternehmer über die Attraktivität der Abwrackprämie getäuscht haben und daß sie besser gefahren wären, wenn sie ihr Schiff auf dem Markt für gebrauchten Schiffsraum veräußert hätten. Zahlreiche Unternehmer haben jedoch – entgegen dem von *Wulf* Gesagten – sehr wohl sorgfältig festgestellt, welche Art der Verwertung von Schiffen für sie vorteilhaft ist, und sie haben sich danach für die Abwrackprämie entschieden. Die Behauptung *Wulfs*, das Investitionsrisiko sei durch Abwrackprämien nicht vermindert worden (S. 88), ist in dieser generalisierenden Form falsch. Kann ein Teil der Folgen falscher Investitionsentscheidungen über Abwrackprämien auf Konkurrenten und Marktpartner abgewälzt werden, besteht sogar die keineswegs unbegründete Hoffnung, daß auch die Steuerzahler den Abwrackfonds füllen helfen müssen, so wird das einzelwirtschaftliche Investitionsrisiko vermindert und zum Teil kollektiv getragen – mit allen gesamtwirtschaftlich nachteiligen Konsequenzen.

*Wulf* schreibt (S. 81), wesentlich für die Zustimmung des Gesetzgebers zur Abwrackaktion sei die Bereitschaft der Binnenschifffahrt gewesen, „die Kosten der Abwrackaktion selbst zu tragen und nicht öffentliche Mittel in Anspruch zu nehmen“. *Wulf* irrt sich in diesem Punkt. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß sich die Steuerzahler in den ersten fünf Jahren mit 22 Millionen DM an der Bezahlung von Abwrackprämien beteiligen mußten. *Wulf* sagt weiter (S. 81), „die Hilfe des Staates sollte nur darin bestehen, die Beiträge der Schiffsfahrtsunternehmen zum Abwrackfonds einzuziehen, um eine gleichmäßige Belastung von Unternehmen sicherzustellen und Abwrackprämien an die Berechtigten auszuzahlen“. Den wesentlichen Punkt staatlicher Hilfe erwähnt *Wulf* erstaunlicherweise allenfalls zwischen den Zeilen. Ohne gesetzlichen Zwang wäre die Abwrackaktion niemals zustande gekommen. Hier liegt der entscheidende Punkt staatlicher Hilfe: Es wurde ein Zwangskartell mit staatlicher Kontrolle gebildet, das die gleichmäßige Belastung aller Konkurrenten sicherte und damit zugleich gute Chancen für die Überwälzung der Abwrackabgaben auf die Kunden eröffnete. Ohne diese staatliche Hilfe hätte sich die Abwrackaktion nicht verwirklichen lassen. In einem Wirtschaftsbereich, in dem der Staat unternehmerische Fehlpositionen in dieser massiven Weise honoriert, muß sich das Investitionskalkül bei rechnenden Unternehmern ändern.

### 3. Unternehmerische Verhaltensweisen und die Abgrenzung des relevanten Marktes

Für die Beantwortung der Frage, warum in der Binnenschifffahrt Überkapazitäten entstehen und warum diese Überkapazitäten nicht in wettbewerblichen Prozessen allmählich wieder abgebaut werden, sind staatliche Preisinterventionen und staatlich unterstützte Zwangspreiskartelle eine von mehreren möglichen Erklärungen. Auf zahlreichen Märkten ist die Erfahrung gesammelt worden, daß über dem Wettbewerbspreis festgelegte staatliche Mindest- oder Festpreise und Kartellpreise das Entstehen von Überkapazitäten begünstigen. Deshalb liegt die Frage nahe, ob im Falle der Binnenschifffahrt derartige Einflüsse wirksam sind und ob eine staatliche Intervention (Beschränkung des Preiswettbewerbs innerhalb der Binnenschifffahrt durch Fest- und Mindestpreise) eine weitere Intervention (Beseitigung von Überkapazitäten durch Abwrackaktionen mit Staatshilfe) nach sich zieht<sup>5)</sup>.

In dem von *Wulf* kritisierten Aufsatz war hierzu gesagt worden, daß es nicht zu dem vom Gesetzgeber vermißten „natürlichen Ausleseprozeß“<sup>6)</sup> kommen wird, wenn die Marktpreise auf einem der Marktlage nicht entsprechenden überhöhten Stand staatlich festgelegt werden. Zu diesen überhöhten Preisen lassen sich auch mit veralteten Schiffen noch Deckungsbeiträge erzielen. Deshalb kann sogar „unwirtschaftlicher Schiffsraum“ noch zu Preisen oberhalb des Schrottwerts veräußert werden und wird deshalb nicht ohne Prämienzahlungen abgewrackt.

*Wulf* bestreitet dieses Argument unter Hinweis auf eine Äußerung von Bundesverkehrsminister *Hauff*, wonach „bis zu etwa 4/5 des gesamten Beförderungsvolumens der Binnenschifffahrt zu freien oder zu Margenfrachten transportiert werden“. *Wulf* folgert daraus (S. 87): „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“ sorgen müssen. Zuvor weist *Wulf* darauf hin (S. 87), daß im grenzüberschreitenden Verkehr die Preisbildung völlig frei ist und daß „es im Rahmen des innerstaatlichen verbindlichen Frachtensystems Margenfrachten von plus 7 bis minus 35 % und mannigfache Rabatte“ gibt.

Wenn *Wulfs* Ansicht zuträfe, daß von einem staatlich überhöhten Preissystem keine Rede sein kann, dann könnte auf die staatlichen Preisinterventionen sofort ersatzlos verzichtet werden. Dem Bundesverkehrsminister wäre nachdrücklich zu empfehlen, unverzüglich entsprechende Schritte einzuleiten. Bisher hat sich der Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt freilich in ganz anderer Weise geäußert. Den Bemühungen um eine Beseitigung der staatlichen Preisbindungen ist stets und offenbar aus guten Gründen ent-

5) Siehe zu der hier angeschnittenen Grundsatzfrage den Aufsatz von *Willeke, R.*, Interventionspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: *Cassel, D. u. a.* (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 316 ff.

6) Bundestagsdrucksache V/3414, S. 3.

schieden widersprochen worden. Um so eigentümlicher ist nun die Bemerkung *Wulfs*, von „staatlich überhöhten“ Preisen könne „keine Rede sein“.

Aber auch noch aus anderen Gründen sind die Einwände *Wulfs* nicht stichhaltig. Wer die Verhaltensweise deutscher Binnenschifffahrtsunternehmer, insbesondere der Partikuliere, ökonomisch zutreffend erklären will, muß den Markt, auf diese Fragestellung bezogen, abgrenzen. Es muß mit anderen Worten danach gefragt werden, welche Bedeutung die staatliche Preisreglementierung im innerstaatlichen Verkehr für die deutschen Unternehmer hat. Hiermit hat sich *Wulf* nicht beschäftigt. Er bezieht offenbar den gesamten internationalen Verkehr auf dem Rhein, auf der Elbe und auf der Donau in die Berechnung mit ein (vermutlich auch den Transitverkehr), selbst wenn diese Transporte für deutsche Binnenschifffahrtsunternehmen faktisch nicht zugänglich sind. Wegen der vagen Angaben und wegen des Fehlens jeglicher Hinweise auf die Art der Berechnung sind Mängel in der Marktabgrenzung freilich im einzelnen nicht feststellbar.

*Wulf* hätte bei seiner Darstellung erstens darauf verweisen müssen, daß der überwiegende Teil des grenzüberschreitenden Verkehrs zu staatlich nicht reglementierten Preisen auf ausländische Unternehmen entfällt. Nach der amtlichen Statistik haben ausländische Schiffe auf deutschen Binnenwasserstraßen fast ebenso hohe Verkehrsleistungen produziert (1980: 23,7 Milliarden Tonnenkilometer) wie Schiffe der Bundesrepublik (1980: 27,7 Milliarden Tonnenkilometer)<sup>7)</sup>, obwohl Ausländern der Zugang zu großen Teilen des innerdeutschen Verkehrs faktisch verschlossen ist. Die Verkehrsleistungen von Binnenschiffen der Bundesrepublik auf ausländischen Wasserstraßen erreichten demgegenüber 1980 lediglich 7,9 Milliarden Tonnenkilometer<sup>8)</sup>. Das heißt, daß der grenzüberschreitende Verkehr für deutsche Binnenschifffahrtsunternehmer keineswegs die überragende Bedeutung hat, wie aus den Angaben *Wulfs* entnommen werden könnte. Mit anderen Worten: Für die Verhaltensweisen der weitaus meisten deutschen Unternehmen ist der preisreglementierte und gegen ausländische Konkurrenz zum Teil abgesicherte innerdeutsche Verkehr nach wie vor entscheidend. Das gilt erst recht für die Masse der Partikuliere (speziell auch für die große Zahl von Hauspartikulieren, die Beschäftigungsverträge mit Reedereien abgeschlossen haben), denen besonders häufig ein irrationales Investitionsverhalten unterstellt worden ist.

Zweitens behauptet *Wulf*, auch im Falle von Margenfrachten handele es sich „um nahezu freie Märkte“. Diese Ansicht ist dann unzutreffend, wenn die vereinbarten Frachten (wie häufig im Straßenverkehr) regelmäßig mit der Margenuntergrenze (Mindestpreis) übereinstimmen, was dafür spricht, daß staatliche Preisvorschriften ein Absinken der Preise auf das Wettbewerbsniveau unterbinden<sup>9)</sup>. Dies trifft zum Teil auch in der Binnenschifffahrt zu. Die staatlichen Mindestpreise verhindern in diesen Fällen, daß sich Wettbewerbspreise bilden können. Es ist daher falsch, Binnenschifffahrtsmärkte mit Margenpreisen pauschal zu dem Bereich hinzuzuzählen, für den keine „staatlich überhöhten Preise“ gelten. Im übrigen könnte der irrige Eindruck entstehen, bei allen Margenfrachten gebe es eine Schwankungsbreite von plus 7 bis minus 35 Prozent, gerechnet von einem Richtpreis. Die genannten Zahlen sind Extremwerte, die die Ausnahme und nicht die Regel bilden.

7) Siehe Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 1981, Bonn 1981, S. 177.

8) Siehe ebenda, S. 73.

9) Siehe hierzu *Willeke, R. u. a.*, Margentarife für die Binnenschifffahrt, Düsseldorf 1977, insbesondere S. 52 ff. und S. 99 f.

Drittens hätte darauf verwiesen werden müssen, daß es für einen erheblichen Teil des innerdeutschen Verkehrs nach wie vor staatlich verordnete und überwachte Festfrachten gibt. Die strenge Überwachung ist nur deswegen notwendig, weil es andernfalls zu wesentlich niedrigeren Verkehrsentgelten käme; die Wettbewerbspreise liegen auch insoweit unter den staatlich verordneten Festfrachten.

Der Widerspruch zur Wirklichkeit, den *Wulf* zu erkennen glaubt, geht allein darauf zurück, daß er nicht mit der erforderlichen Sorgfalt den Einfluß staatlich vorgeschriebener Fest- und Mindestfrachten auf die Dispositionen *deutscher* Binnenschiffahrtsunternehmer abgrenzt. Wenn nichtrelevante Marktbereiche irrigerweise in die Betrachtung einbezogen werden, lassen sich zutreffende Aussagen über das unternehmerische Verhalten nicht gewinnen. Diese fundamentale Regel der Markttheorie wurde nicht beachtet. Dies ist auch der Grund für den entschiedenen Widerstand zahlreicher deutscher Binnenschiffahrtsunternehmer gegen den Abbau staatlicher Preisinterventionen, was unerklärbar wäre, wenn von staatlich überhöhten Preisen „keine Rede sein“ (S. 87) könnte.

#### 4. Bestimmungsgründe für unternehmerische Investitionsentscheidungen

*Wulf* stellt die Behauptung auf, das Investitionsverhalten der Binnenschiffahrtsunternehmen werde „nicht durch die Abwrackaktion beeinflusst, wie die Investitionspolitik seit Beginn der Abwrackaktion zeigt“ (S. 88). Er verweist in diesem Zusammenhang auf die konjunkturellen Einflüsse, die zu schwankendem Investitionsvolumen geführt haben. Für Investitionen seien die Marktlage und die finanzielle Lage der Unternehmen maßgebend „und nicht ein Vertrauen auf die Beseitigung von Überkapazitäten durch die Abwrackaktion“. „Daher können der Abwrackaktion auch keine gesamtwirtschaftlich nachteiligen Folgen angelastet werden“ (S. 88).

Bei seiner Beweisführung geht *Wulf* von einem übervereinfachten Modell unternehmerischen Investitionsverhaltens aus. Er unterstellt Kritikern fälschlich, sie meinten, daß Unternehmer ihre Investitionsentscheidungen allein davon abhängig machten, ob es eine Abwrackaktion gibt oder nicht. Liegt eine solche monokausale Abhängigkeit nicht vor, kann es nach *Wulf* auch keine gesamtwirtschaftlich nachteiligen Folgen von Abwrackaktionen geben.

*Wulf* hat dabei erstens übersehen, daß niemand eine monokausale Beziehung zwischen unternehmerischen Investitionsentscheidungen und Abwrackaktionen behauptet hat. Ein großer Komplex von Fakten, Erwartungen und damit zusammenhängenden Risiken geht in unternehmerische Investitionsrechnungen ein.

*Wulf* beschäftigt sich zweitens nicht mit der allein wichtigen Frage, ob und in welcher Weise in solchen komplexen Investitionsrechnungen auch der Tatsache Rechnung getragen wird, daß ein Teil des Investitionsrisikos kollektiv getragen wird. Um es noch deutlicher zu formulieren: Zu prüfen ist, ob das im Zeitablauf schwankende Investitionsvolumen durch kollektiv finanzierte Abwrackaktionen beeinflusst wird und ob mehr investiert wird, als es ohne Abwrackaktionen der Fall gewesen wäre. Die Schlußfolgerung *Wulfs*, „keine gesamtwirtschaftlich nachteiligen Folgen“, ist unter diesen Umständen alles andere als logisch zwingend. Im übrigen war schon darauf verwiesen worden, daß immer

dann, wenn die individuelle Verantwortung für Fehlinvestitionen ganz oder zum Teil sozialisiert worden ist, in vielen Wirtschaftsbereichen Überkapazitäten begünstigt worden sind. Besonders lehrreich ist das Beispiel der Mühlenwirtschaft<sup>10)</sup>. Aber es könnte auch auf die Zement- und die Stahlindustrie, den Steinkohlenbergbau und mehrere andere hochsubventionierte Branchen sowie auf die Erfahrungen in zahlreichen kartellierten Branchen verwiesen werden.

#### 5. Werden die Ziele des Gesetzgebers noch beachtet?

In der zweiten Novelle zum Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 28. 12. 1968 hat der Gesetzgeber zweifelsfrei gesagt, daß Prämien nur für das Abwracken unwirtschaftlicher Schiffe zu gewähren sind. In der amtlichen Begründung wird, wie bereits erwähnt, unwirtschaftlicher Schiffsraum mit technisch veralteten Schiffen gleichgesetzt.

Diese begrenzte Zielsetzung wird inzwischen – ohne Änderung des Gesetzes – in einer Weise ausgedehnt, daß sie mit dem Gesetzeswortlaut nicht mehr übereinstimmen dürfte. Auf die Beseitigung „unwirtschaftlichen Schiffsraums“ folgte zunächst das Modernisierungsziel, bei dem schon bezweifelt werden kann, ob es der Gesetzgeber mit der Abwrackaktion verfolgen wollte. Heute dürfte nach *Wulf* (S. 82, 84) die deutsche Binnenflotte „die modernste und leistungsfähigste Flotte in Europa sein“. Gleichwohl soll die Abwrackaktion weitergeführt werden, vor allem mit der Begründung, daß es wegen der stark rückläufigen Nachfrage nach Leistungen der Tankschiffahrt dort zu einem Überangebot an Schiffsraum gekommen ist. Es geht nicht mehr um die Abwrackung „technisch veralteten Raums“, sondern um die Verschrottung durchaus noch moderner, aber wegen struktureller Nachfrageveränderungen nicht mehr benötigter Tankschiffe.

Es handelt sich mit anderen Worten um den Tatbestand des § 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der sich mit den sogenannten Strukturkrisenkartellen beschäftigt. Zwar ist der Verkehr nach § 99 GWB im wesentlichen von den Bestimmungen dieses Gesetzes freigestellt. Gleichwohl ist es bemerkenswert, in welcher Weise die Kartellbehörden diese Bestimmung angewendet haben.

„Im Falle eines auf nachhaltiger Änderung der Nachfrage beruhenden Absatzrückgangs“ können die Kartellbehörden nach § 4 GWB die Erlaubnis zum Abschluß eines Kartellvertrags erteilen, „wenn der Vertrag oder Beschluß notwendig ist, um eine planmäßige Anpassung der Kapazität an den Bedarf herbeizuführen, und die Regelung unter Berücksichtigung der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls erfolgt“. Bisher sind zwar mehrere Anträge gestellt worden, ein Strukturkrisenkartell zu genehmigen. In der nun fast 25jährigen Geltungsdauer des Gesetzes ist jedoch bisher kein einziger Antrag genehmigt worden. Die Verwaltungsgrundsätze des Bundeskartellamts zu § 4 GWB schließen die Genehmigung von Strukturkrisenkartellen bei Absatzrückgängen infolge nachhaltiger Nachfrageänderungen keineswegs aus. Aber im Bericht des Bundeskartellamts über seine Tätigkeit im Jahre 1978 stehen zu diesem Fragenkreis unter anderem folgende

10) Hierbei sei vor allem auf *Schultze-Gisevius, K.*, Kapazitätsabbau mit Staatshilfe. Die Stilllegungaktion in der Mühlenwirtschaft als Beispiel, Berlin 1971, verwiesen.

Sätze: „Im Zusammenhang mit dem in einzelnen Sektoren sehr heftigen Strukturwandel wird immer wieder der Ruf nach dem Staat laut. Es wird auch die Frage gestellt, ob die marktwirtschaftliche Ordnung derartige Probleme überhaupt zu lösen vermag. Dabei wird übersehen, daß sich manche Probleme nur deshalb zugespitzt haben, weil konsequent marktwirtschaftliche Lösungen verhindert und dadurch Fehlanpassungen und Verzögerungen hervorgerufen worden sind“<sup>11)</sup>. Selbst wenn dennoch für die Tankschiffahrt die Fortsetzung der Abwrackaktion grundsätzlich bejaht werden sollte, bleibt die Frage, ob die Bekämpfung einer Strukturkrise vom Wortlaut der §§ 32 a und 32 b gedeckt ist. Auf keinen Fall dürfte es mit dem Gesetzeswortlaut übereinstimmen, die Abwrackaktion deshalb fortzusetzen, weil – wie *Wulf* schreibt (S. 90) – eine gewisse Unsicherheit darüber besteht, „ob sich das Marktverhalten der Unternehmer gewandelt hat“. Sind die mit der Abwrackaktion erreichten Ziele des Gesetzgebers erfüllt, ist die aus diesem Grunde eingeführte staatliche Intervention abzubauen und die Ergänzung des Binnenschiffahrtsgesetzes ersatzlos zu streichen.

## 6. Ergebnis

Der Versuch *Wulfs*, Einwände gegen die Abwrackaktion in der deutschen Binnenschiffahrt zu widerlegen, weist schwerwiegende sachliche Mängel auf. Weder kann auf diese Weise nachgewiesen werden, das Investitionsrisiko werde durch kollektiv finanzierte Abwrackprämien nicht vermindert. Noch ist der Nachweis gelungen, Abwrackaktionen führten nicht zu gesamtwirtschaftlichen Nachteilen. Markttheoretisch mißglückt ist der Versuch, darzulegen, staatliche Preisinterventionen führten nicht zu überhöhten Preisen, was für die Erklärung des Entstehens von Überkapazitäten wesentlich ist. Da es auch nach Ansicht *Wulfs* keinen unwirtschaftlichen Schiffsraum (im Sinne „technisch veralteten Raums“) mehr gibt, dessen Ausmerzung aber allein Ziel des Gesetzgebers war, spricht alles dafür, die Abwrackaktion auslaufen zu lassen. Es ist höchst fraglich, ob die Fortsetzung der Abwrackaktion noch durch den Wortlaut der Paragraphen 32 a und 32 b des Binnenschiffahrtsgesetzes und die Ziele des Gesetzgebers gedeckt ist.

11) Bundestagsdrucksache 8/2980, S. 7.

## Summary

The arguments used to advocate the continuation of the ship-breaking campaign in the inland waterway transport in Germany are easy to disprove and also contradictory to actual facts. As an example, it is claimed that the risks of investment are not reduced. As matters stand, however, the ship-breaking bonuses plus scrap value always exceed the market price of the ships in question. Continuing the ship-breaking campaign would mean nationalizing losses and furthering misdirected investments. State intervention to limit the free-price system would have the same effect. To claim that state controlled freight rates, compared with open market rates, are not excessive is also contradictory to the fact that deregulation sets market rates under pressure. Substandard fleets no longer exist in our inland waterway transport system and that was precisely what the amendment to the inland waterway transport act was passed for: to do away with them. The ship-breaking campaign should therefore be terminated.

## Résumé

Des arguments facilement réfutables et en contradiction avec la réalité ont été présentés en faveur de la poursuite des actions de démontage de la navigation fluviale allemande. Ainsi par exemple, on affirme que le risque d'investissement n'est pas réduit. En réalité, les primes de démontage plus la valeur de ferraille sont régulièrement supérieures au prix sur le marché du bateau en question. La poursuite des actions de démontage mène à la socialisation de pertes et favorise des mauvais investissements. Les interventions de la part de l'Etat ont le même effet quand elles limitent la concurrence des prix de la navigation fluviale. L'affirmation que les frets réglementés par l'Etat ne sont pas, comparés aux prix de la concurrence, surélevés, est en contradiction avec le fait que l'absence de réglementation des frets a un effet d'incidence sur les prix. Dans la navigation fluviale allemande, il n'existe plus de tonnage techniquement suranné que le législateur seul ne veuille éliminer. C'est pourquoi, les actions de démontage devraient être terminées.