

## Die Abwrackaktion der Binnenschifffahrt

– Antikritisches zu einer verfehlten Kritik

VON DIETER WULF, BONN

In dem in diesem Heft veröffentlichten Beitrag von Professor *Dr. Walter Hamm* „Kollektiver Kapazitätsabbau in der deutschen Binnenschifffahrt“ wird massive Kritik an meinem Aufsatz „Die Abwrackaktion der deutschen Binnenschifffahrt“ geübt, in dem ich mich, übrigens nur am Rande, mit einigen Feststellungen *Hamm*s in dessen Aufsatz „Ist der Abwrackfonds für Binnenschiffe noch zeitgemäß?“<sup>1)</sup> auseinandergesetzt habe. Ging es in dieser Arbeit im wesentlichen um die Frage, ob es an der Zeit sei, die Abwrackaktion zu beenden, wird jetzt, mit dem Ziel, meine Ausführungen zu widerlegen, die Abwrackaktion als gesamtwirtschaftlich negativ verurteilt.

Ich habe sehr eingehend geprüft, ob ich überhaupt auf die Kritik *Hamm*s reagieren soll. Doch werden mir so erhebliche Fehler vorgeworfen, daß ich mich im Interesse der Sache und um in der Öffentlichkeit kein falsches Bild über die Abwrackaktion und darüber hinaus über die Binnenschifffahrtspolitik aufkommen zu lassen, veranlaßt sehe, die Ausführungen *Hamm*s in den wesentlichen Punkten richtig zu stellen.

1. Die Ansicht von *Walter Hamm*, daß die Abwrackaktion der Binnenschifffahrt gesamtwirtschaftlich nachteilige Folgen hat, ist nach wie vor nicht begründet. Der Hinweis auf „amtliche Vorstellungen“, die im Regelfall einen kartellartig organisierten Kapazitätsabbau als gesamtwirtschaftlich nicht vertretbar oder sogar schädlich erscheinen lassen, geht fehl; denn es ist ja derselbe Staat gewesen, der die Abwrackaktion der Binnenschifffahrt gesetzlich geregelt hat und bis heute an ihr festhält. In der Tat hat der Gesetzgeber die Situation der Binnenschifffahrt in der Mitte der sechziger Jahre als so schwierig und hinsichtlich wirtschaftlich schädlicher Auswirkungen, u. a. auch auf die Bundesbahn, als so bedenklich angesehen, daß er sonst bestehende mögliche Vorbehalte gegen einen organisierten Kapazitätsabbau zurückgestellt hat. In der amtlichen Begründung zu § 32 a des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr (Bundestagsdrucksache V/2494) heißt es dazu, daß unwirtschaftlicher Schiffsraum „nicht auf dem Markt verbleiben darf und deshalb abgewrackt werden muß. Hierzu ist jedoch wiederum die Hilfe des Staates notwendig.“ In ähnlicher Weise hat der damalige Bundesverkehrsminister *Leber* in seinem „Verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 bis 1972“ erklärt, daß die Binnenschifffahrt nicht in der Lage sei, sich aus eigener Kraft aus dieser schwierigen Lage zu befreien. Offensichtlich wurden die infolge des Unterlassens einer organisierten Verschrotungsaktion entstehenden Schäden höher eingeschätzt als etwaige nachteilige Auswirkungen der staatlichen Organisation des Kapazitätsabbaus.

*Anschrift des Verfassers:*

Dr. Dieter Wulf  
Petrusstraße 18  
5300 Bonn 3

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

Im übrigen hat *Hamm* selbst in dem eingangs erwähnten Aufsatz „Ist der Abwrackfonds für Binnenschiffe noch zeitgemäß?“ darauf hingewiesen, daß im Jahre 1968 in der Binnenschifffahrt insofern eine andere Lage gegenüber anderen Wirtschaftszweigen bestand, „als es sich nicht um ein konjunkturbedingtes, also vorübergehendes Überangebot an Tonnage, sondern um eine strukturelle Überkapazität handelte“. Er spricht hier von Sonderproblemen, „die soziale Maßnahmen und Hilfen zur beruflichen Umorientierung von Kleinunternehmen in diesem Wirtschaftszweig für vertretbar und richtig erscheinen ließen“. Warum dann jetzt die prinzipielle massive Ablehnung der Abwrackaktion unter Hinweis auf angeblich gesamtwirtschaftlich nachteilige Folgen?

2. *Hamm* hat in dem genannten Aufsatz weiter behauptet, daß infolge der Abwrackaktion das Investitionsrisiko sinke und deshalb eine Tendenz zur Verschwendung knapper Ressourcen bestehe und das Entstehen von Überkapazitäten begünstigt werde. Ich habe einen solchen Zusammenhang bestritten. Wenn er bestehen würde, hätte durch die Abwrackaktion die Kapazität der deutschen Binnenflotte nicht verringert werden können. Die wesentlichen Motive für Investitionen in der Binnenschifffahrt sind neben der allgemeinen Erwartung, die neuen Produktionsmittel während ihrer Lebenszeit gewinnbringend einsetzen zu können, die temporäre Verknappung von Schiffsraum in Zeiten guter Konjunktur und daraus resultierender guter Erlöse gewesen. So sind in den Jahren 1970 bis 1973 und 1978 bis 1980 deutliche Investitionsschübe zu erkennen. Hinzu kam im Falle der Schubschifffahrt der außerordentliche Rationalisierungsfortschritt in Form der Einsparung von Personalkosten und relativ billiger Transportgefäße. Ein Einfluß der Abwrackaktion wird dabei nicht erkennbar.

Jetzt wirft mir *Hamm* vor, ich hätte „ein vereinfachtes Modell unternehmerischen Investitionsverhaltens“ unterstellt. Ein monokausaler Zusammenhang zwischen Abwrackaktion und Investitionsverhalten läge nicht vor; niemand hätte dies auch behauptet. Vielmehr ginge „ein großer Komplex von Fakten, Erwartungen und damit zusammenhängenden Risiken in unternehmerische Investitionsrechnungen ein“. *Hamm* hat aber selbst einen solchen monokausalen Zusammenhang hergestellt. Er sagt in seinem bereits zitierten früheren Aufsatz (S. 111): „Das Investitionsrisiko wird . . . dadurch gesenkt, daß für veraltete Schiffe Preise oberhalb des Schrottwertes gesichert sind. Die günstigen Verkaufserlöse für Alttonnage wirken wie eine Verbilligung für neue Schiffe“. Auf diese Behauptung bezog sich meine Kritik. Wenn *Hamm* mir in diesem Zusammenhang vorwirft, meine Schlußfolgerung, daß durch die Abwrackaktion keine gesamtwirtschaftlich nachteiligen Folgen entstehen, sei nicht logisch zwingend, dann muß sich *Hamm* aber auch fragen lassen, ob seine Schlußfolgerung, daß doch solche Schäden bewirkt werden, zwingender ist. Ein konkreter Beweis wird nicht vorgelegt.

Selbst wenn man *Hamm* zustimmen würde, daß über dem Schrottwert und dem Preis für gebrauchte Schiffe liegende Abwrackprämien die Investition verbilligen – man kennt dies ja vom Autohandel, wenn der Händler beim Kauf eines neuen Wagens den alten zum erhöhten Preis in Zahlung nimmt –, dann kann sich dies nur auf ein und dasselbe Unternehmen beziehen, das ein altes Schiff verschrotet und ein neues bauen läßt. Eine solche Reinvestition der Abwrackprämie ist aber durch § 32 b BSchVG verboten. Zwar gibt es Möglichkeiten, das Verbot zu umgehen; doch ist dies stets mit hinderlichen Umständen verbunden, und man läuft Gefahr, daß man die Prämie zurückzahlen muß. Dieser Fall hat deshalb praktisch keine ins Gewicht fallende Bedeutung erlangt. Ist aber dennoch das Ver-

bot mit Erfolg umgangen worden, ist damit immer noch nicht bewiesen, daß die Abwrackprämie Anlaß oder zumindest ein wesentlicher Impuls für einen Neubau gewesen ist, und darauf kommt es hier allein an. Im übrigen hat von der Abwrackaktion ganz überwiegend die Partikulierschiffahrt Gebrauch gemacht. Etwa 80 % der verschrotteten Schiffe sind Partikulierschiffe. Doch die Partikulierschiffahrt hat während der Laufzeit der Abwrackaktion, von einigen wenigen Fällen abgesehen, keine Investitionen in neuen Schiffen vorgenommen.

*Hamm* führt weiter aus, ich hätte mich nicht mit der wichtigen Frage befaßt, daß ein Teil des Investitionsrisikos kollektiv getragen und daß dadurch das Investitionsvolumen ebenfalls beeinflußt und möglicherweise mehr als wirtschaftlich vertretbar investiert werde. Er weist in diesem Zusammenhang auf andere Wirtschaftszweige hin, in denen durch eine „Sozialisierung der Verantwortung“ Fehlinvestitionen begünstigt worden seien. Auch dieser Hinweis zielt wieder darauf ab, daß in der Binnenschiffahrt wegen der Abwrackaktion falsch investiert und das Entstehen von Überkapazität begünstigt worden sei. Die strukturelle Überkapazität ist jedoch, wie *Hamm* selbst in seinem erwähnten Aufsatz betont hat, der Anlaß für die Abwrackaktion gewesen und nicht die Folge. Die Abwrackaktion hat ganz klar einen Abbau der Überkapazität bewirkt. Die Kapazität der deutschen Binnenflotte ist von 4,7 Mio. t am 1. 1. 1969 auf 3,6 Mio. t am 1. 1. 1982 zurückgegangen. Diese Tatsache müßte doch hinreichend erklären, daß die Abwrackaktion nicht zu einem der Marktentwicklung zuwiderlaufenden Fehlverhalten bei den Investitionen geführt hat.

Wenn *Hamm* jedoch daran festhält, daß die Beseitigung einer bestehenden Überkapazität durch das organisierte Verschrotten das Investitionsverhalten expansiv beeinflußt, weil sich die Beschäftigungssituation verbessert, dann darf doch die Frage gestellt werden, ob das Investitionsverhalten bei einer durch den Markt herbeigeführten Aussonderung nicht mehr benötigten Schiffsraums wesentlich anders sein würde. Die Abwrackaktion soll doch nur das bewirken, was der Markt allein von sich aus nicht schafft.

3. *Hamm* kritisiert ferner meine Aussage, daß „zu keiner Zeit Schrottwerte plus Abwrackprämien höher gewesen sind als die Marktpreise für gebrauchte Schiffe“. Diese Aussage ist zweifellos zu allgemein formuliert gewesen. Präziser wäre gewesen, vom durchschnittlichen Niveau der Marktpreise für gebrauchte Schiffe zu sprechen, weil der Begriff des Durchschnitts Abweichungen beinhaltet. Schiffe, die abgewrackt wurden, haben un- zweifelhaft nicht immer den Durchschnittswert verkaufter Schiffe gehabt. Daß ich durch die andere, zu wenig präzise Formulierung aber keineswegs ein unrationales Verhalten der Schiffsunternehmen beschreiben wollte, darf man mir wohl unterstellen. Selbstverständlich haben die Unternehmer die vorteilhafteste Möglichkeit gewählt, was allerdings nicht ausschließt, daß es auch Fälle geben mag, in denen das Abwracken – aus welchen Gründen auch immer – dem Verkauf vorgezogen wurde. Man muß ja Käufer suchen, und das kann mit zusätzlichem Aufwand und Zeitverlust verbunden sein.

Wie ist denn bei der Bemessung der Abwrackprämien vorgegangen worden? Man war sich darüber klar, daß ein Anreiz notwendig war, um Schiffe aus dem Angebot zu entfernen. Man hat deshalb die Prämie am durchschnittlichen Marktpreis für gebrauchte Schiffe ausgerichtet, nicht darüber! Aber es gab auch Schiffe, die, weil kaum verkäuflich, nicht angeboten wurden, deren Preise deshalb nicht den „durchschnittlichen“

Preis beeinflussen konnten, vor allem kleine Motorschiffe und auf dem Markt wenig gefragte Kähne. Diese Fahrzeuge sind dann in erster Linie abgewrackt und nicht verkauft worden. Die Durchschnittsgröße der verschrotteten Motorschiffe betrug in den ersten Jahren der Aktion 300 t; sie stieg dann langsam auf über 500 t. Die Durchschnittsgröße der verkauften Motorschiffe betrug dagegen anfangs 800 bis 900 t, später 900 bis 1000 t. Auch bei den Kähnen lassen sich solche Größendifferenzen feststellen. Das zeigt, daß die Abwrackprämie für die größeren Fahrzeuge zu niedrig und für die kleinen höher gewesen ist als der beim Verkauf zu erzielende Preis.

Hinzu kam dann noch bis 1974 die staatliche Zusatzprämie von 50 % der Abwrackprämie. Die Gewährung dieser Zusatzprämie war jedoch an strenge Auflagen gebunden. Sie durfte nur an mittelständische Betriebe gezahlt werden, die aus dem Markt ausschieden oder deren Existenz nachweislich bedroht war. Es war also kein allgemeiner Zuschuß aus öffentlichen Mitteln zur Abwrackaktion, wie man den Ausführungen *Hamm*s entnehmen muß, sondern eine Sozialprämie, wie sie vom Staat auch in anderen Fällen bezahlt wird (Umschulungsbeihilfen usw.). Diese Zusatzprämie hat die Binnenschiffahrt nie verlangt. Aber der Staat wollte die vom Gewerbe finanzierte Abwrackaktion unbedingt durch eine zusätzliche, von ihm finanzierte Sozialregelung ergänzen.

Die Abwrackprämie ist für trockene Schiffe seit ihrer ersten Festsetzung nicht mehr verändert worden. Nur bei Tankschiffen ist eine zweimalige Anpassung an das Niveau der Verkaufspreise vorgenommen worden, weil hier der Abbau der Überkapazität zu zögernd verlief und durch Verkäufe keine Marktentlastung erreicht wird. Trockene Motorschiffe und Kähne der Größe, wie sie zuletzt abgewrackt wurden, erzielen nur eine Prämie von kaum 35.000 DM plus Schrottwert abzüglich Verschrottungskosten. Es fragt sich hier wirklich, ob die Prämie noch die Verkaufspreise übersteigt. Dennoch war die Zahl der nach Fortfall der Zusatzprämie bis in die Gegenwart hinein abgewrackten Schiffe immer noch höher als die Zahl der verkauften Schiffe, nämlich 757 gegenüber 521. Aber weil der Anreiz immer geringer wird, beabsichtigt das Bundesverkehrsministerium, die Prämie für Trockenschiffe endlich an die allgemeine Preisentwicklung anzupassen, weil sonst das Ziel der Abwrackaktion, die Beseitigung von Überkapazität, zunehmend verfehlt würde.

Ich darf annehmen, daß meine ursprüngliche Aussage über das Verhältnis Abwrackprämien/Verkaufspreise hiermit korrigiert ist, so daß damit auch die kritischen, mir falsche Annahmen über das Verhalten der Unternehmen unterstellenden Bemerkungen *Hamm*s gegenstandslos geworden sind.

4. *Hamm* sagt weiter, daß „staatlich überhöhte Preise“ den natürlichen Ausleseprozeß verhindern, weil zu den überhöhten Preisen auch veraltete Schiffe noch kostendeckend einzusetzen sind, anstatt diese abzuwracken<sup>2)</sup>. Ich habe dazu dem Sinne nach ausgeführt, daß man nicht von einem total regulierten Markt sprechen könnte, daß vielmehr 4/5 des Binnenschiffmarktes frei von staatlicher Preisregelung ist. Ich habe mich dabei auf eine Äußerung des bisherigen Bundesverkehrsministers *Hauß* bezogen. Wenn unter diesen Umständen dennoch Mitte der 60er Jahre eine erhebliche Überkapazität entstanden sei, müßte dies andere Gründe haben als die staatliche Preisregelung. Ich habe diese Ursachen im einzelnen in meinem Aufsatz „Das Kapazitätsproblem der Binnenschiffahrt“ in dieser Zeitschrift (Heft 3/1979, S. 139) aufgeführt.

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

*Hamm* meint dazu, daß es nicht zulässig sei, vom gesamten Verkehr auszugehen, an dem auch Ausländer stark beteiligt seien. Man müsse vielmehr eine Marktabgrenzung vornehmen und die Betrachtung auf die deutsche Schifffahrt beschränken. Ich hätte „darauf verweisen müssen, daß der überwiegende Teil des grenzüberschreitenden Verkehrs auf ausländische Unternehmen entfällt“. *Hamm* nennt dann einige Zahlen, offenbar um diesen Nachweis zu führen. Aber diese Zahlen beziehen sich gar nicht auf den grenzüberschreitenden Verkehr, sondern auf den Verkehr auf deutschen Wasserstraßen (23,7 Mrd. tkm ausländische Schiffe, 27,7 Mrd. tkm deutsche Schiffe). Sie enthalten zwar Leistungen des grenzüberschreitenden Verkehrs zu staatlich nicht reglementierten Preisen, aber auch Leistungen des innerdeutschen Verkehrs, der der staatlich kontrollierten Frachtenbildung unterliegt. Daß der überwiegende Teil des grenzüberschreitenden Verkehrs auf ausländische Schiffe entfällt, läßt sich deshalb mit diesen Zahlen nicht beweisen.

Dann folgt ein weiterer Fehler. *Hamm* führt aus, daß die Leistungen deutscher Schiffe im Ausland nur 7,9 Mrd. tkm erreichen, und schließt daraus, daß der grenzüberschreitende Verkehr für deutsche Binnenschiffahrtsunternehmer keineswegs die überragende Bedeutung hat, die meinen Ausführungen entnommen werden könnte. Es ist aber falsch, zur Darstellung des grenzüberschreitenden Verkehrs deutscher Schiffe nur deren *im Ausland* erbrachte Leistungen anzuführen; denn diese Schiffe haben auch, wenn sie über die Grenzen fahren, im Inland Leistungen vollbracht, die nicht unter die reglementierten Frachten fallen. Diese Leistungen sind in den genannten 27,7 Mrd. tkm enthalten. Die Schlußfolgerung, die *Hamm* aus den von ihm genannten Zahlen zieht, nämlich daß der grenzüberschreitende Verkehr für die deutschen Schiffahrtsunternehmen keine überragende Bedeutung hat, ist daher unzutreffend. Wenn man ein statistisch richtiges Verhältnis der von deutschen Schiffen in den beiden Hauptverkehrsbeziehungen erbrachten Leistungen herstellen will, muß man von den 27,7 Mrd. tkm die im grenzüberschreitenden Verkehr auf Bundesgebiet vollzogenen Leistungen abziehen, diese den 7,9 Mrd. tkm zuschlagen und den auf diese Weise erhaltenen Wert dem von den 27,7 Mrd. tkm verbleibenden Rest gegenüberstellen. Dann ergibt sich folgende Rechnung:

Verkehr deutscher Schiffe innerhalb des Bundesgebietes (1981)	13 648,4 Mrd. tkm
grenzüberschreitender Verkehr deutscher Schiffe, einschl. Durchgangsverkehr und Verkehr mit der DDR (1981)	13 197,2 Mrd. tkm
Von deutschen Schiffen im Ausland erbrachte Leistungen (1981)	+ 7 727,8 Mrd. tkm
Grenzüberschreitender Verkehr zusammen	20 925,0 Mrd. tkm

Das Verhältnis grenzüberschreitender/innerdeutscher Verkehr lautet daher 60,5 : 39,5.

Ein Indiz für die größere Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs ist auch die Entwicklung der beiden Verkehrsbeziehungen im letzten Jahrzehnt. Von 1970 bis 1981 hat der innerdeutsche Verkehr um 25,4 % abgenommen; der grenzüberschreitende Verkehr ist dagegen um 12,6 % gestiegen. Betrug das Verhältnis innerdeutscher/grenzüberschreitender Verkehr 1970 noch 42,7 : 57,3, so hat es sich 1981 auf 33 : 67 verschoben. An dieser Entwicklung des Gesamtverkehrs hat auch die deutsche Schifffahrt teilgehabt.

Wenn *Hamm* des weiteren vom „zum Teil“ gegen ausländische Konkurrenz abgesicherten innerdeutschen Verkehr spricht, dann wird wiederum der Eindruck erweckt, als habe der damit beschriebene Sachverhalt erhebliches Gewicht. Auch dies stimmt mit der Wirklichkeit nicht überein. Im gesamten Rheingebiet einschließlich der Ruhrgebietskanäle bis Dortmund/Hamm können ausländische Schiffe auf Grund des Außenwirtschaftsgesetzes bzw. der Außenwirtschaftsverordnung frei am innerdeutschen Verkehr teilnehmen. Hier sind die deutschen Schiffe voll dem Wettbewerb ausländischer Schiffe ausgesetzt. Aber auch der im nordwestdeutschen Kanalgebiet östlich Dortmund/Hamm bestehende Kabotagevorbehalt für deutsche Schiffe ist durchbrochen. Hier können niederländische Tankschiffe auf Grund des deutsch-niederländischen Restitutionsabkommens von 1950 ebenfalls frei Güter zwischen deutschen Häfen befördern, und andere Schiffe können dies mit Genehmigungen der zuständigen Behörden, die bei ausgeglichener Marktlage und erst recht bei knappem Angebot an Schiffsraum bereitwilligst erteilt werden.

Da auf das Rheingebiet einschließlich der westdeutschen Kanäle der ganz überwiegende Verkehr entfällt, nämlich 70 bis 80 % des Gesamtverkehrs auf Bundeswasserstraßen, und die niederländischen Tankschiffe frei und andere ausländische Schiffe mit Genehmigung Transporte im Kabotagegebiet durchführen dürfen, ist es unkorrekt, nur von „zum Teil“ zu sprechen. Sicher ist es nur ein Teil, aber gemessen am Markt oder dem Ladungsaufkommen ist dies der weit geringere Teil. Nicht umsonst fordert die deutsche Partikulierschifffahrt eine Beschränkung der Kabotagefreiheit, um vom Wettbewerb der auf den deutschen Markt drückenden niederländischen Überkapazität entlastet zu werden.

Für die Verhaltensweise der „weitaus meisten“ deutschen Unternehmer ist deshalb der innerdeutsche Verkehr nicht so entscheidend, wie *Hamm* meint. Wenn dies tatsächlich der Fall wäre, dann müßten vor allem die Partikuliere, die überwiegend im innerdeutschen Verkehr tätig sind, auf Grund der „staatlich überhöhten Preise“ und des angeblich gegen ausländischen Wettbewerb abgeschirmten innerdeutschen Marktes am meisten und am Markt vorbei investieren und nicht die Reedereien, deren Schwerpunkt im grenzüberschreitenden Verkehr liegt. Die Wirklichkeit ist anders. Investiert in neuen Schiffen, dies sei nochmals gesagt, haben in der gesamten Nachkriegszeit fast ausschließlich die Reedereien und nicht die Partikuliere.

Meine Behauptung, daß es sich bei den Margenfrachten um eine nahezu freie Preisbildung handelt, bezog sich vor allem auf die Margenfrachten mit großen Spannweiten (– 35 % bzw. 25 % bis + 7 %). Die Untergrenze dieser Margenfrachten wurde auf dem Niveau der freien Frachten im parallel verlaufenden grenzüberschreitenden Verkehr festgelegt, um dem innerdeutschen Verkehr den Wettbewerb mit dem grenzüberschreitenden Verkehr zu ermöglichen. Die starke Absenkung nach unten ist der zur Zeit der Festlegung herrschenden außerordentlich schlechten Konjunkturlage zuzuschreiben. Insofern dürften diese Margenfrachten echte Wettbewerbspreise sein. Die effektiven Frachten lagen später innerhalb der Marge. Auch sind längerfristige Verträge mit Preisen innerhalb der Marge und nicht an der Untergrenze abgeschlossen worden. Diese Margenfrachten bilden zwar der Zahl nach eine Ausnahme, aber der zu ihnen abgewickelte Verkehr hat einen nicht unerheblichen Umfang. Er erreicht nach sehr vorsichtigen statistischen Ermittlungen 7 bis 8 % des gesamten innerdeutschen Verkehrs, und auf die Größe des Marktes kommt es bei der Beurteilung allein an. Zusammen mit dem grenzüberschreitenden Ver-

kehr beträgt somit der Freiheitsraum für die deutsche Schifffahrt annähernd 70 % des Gesamtverkehrs deutscher Schiffe, nicht eingerechnet die Margenfrachten mit geringeren Spannen.

Im übrigen ist es unkorrekt, von „staatlich überhöhten Preisen“ im innerdeutschen Verkehr zu sprechen. Diese Formulierung muß den Eindruck erwecken, als ob der Staat die Höhe der Beförderungsentgelte bestimmt. Das trifft aber nicht zu. Die Bildung der Frachten geschieht bekanntlich in Frachenausschüssen, in denen Anbieter und Nachfrager, Schifffahrttreibende und Verloader, in gleicher Zahl und mit gleicher Stimme vertreten sind. Es handelt sich gleichsam um repräsentative Märkte, in denen die Preise zustandekommen. Nicht umsonst heißt es deshalb in § 27 c BSchVG, daß die von Frachenausschüssen beschlossenen Entgelte als marktgerecht gelten. Sie bedürfen gemäß der Begründung zu diesem Gesetz (Bundestagsdrucksache V/2494 zu Artikel 1 Nr. 10) insoweit nicht der Nachprüfung durch den Staat. Dem Bundesverkehrsminister steht es lediglich zu, die Beschlüsse durch Rechtsverordnung für verbindlich zu erklären und zu publizieren. Entgelte aufheben oder selbst festsetzen kann er nur aus Gründen des allgemeinen Wohls oder wenn ein Frachenausschuß kein Entgelt beschließt. Unter diesen Umständen von „staatlich überhöhten Preisen“ zu sprechen, bedeutet, daß dem Staat eine Rolle zugewiesen wird, die er gar nicht spielt.

Daß das Bundesverkehrsministerium diese Art der Preisbildung als am Markt orientiert ansieht, läßt sich an dem Versuch ablesen, dieses Verfahren der Preisbildung auch im Straßengüterfernverkehr einzuführen. Die Verloader sollen zu diesem Zweck in der Tarifkommission, wo sie gegenwärtig nur eine beratende Funktion haben, den Verkehrsunternehmen mit Sitz und Stimme gleichgestellt werden. Vom Straßenverkehr – und bezeichnenderweise auch von der Bundesbahn – wird gegen diese Absicht heftig protestiert, weil man fürchtet, daß bei dieser „Marktorientierung“ die Tarife fallen würden.

Was die Binnenschifffahrt veranlaßt, an dieser Art der Frachtenbildung festzuhalten, ist die Stabilität der Beförderungsentgelte über einen längeren Zeitraum hinweg. Aus dem gleichen Grunde werden ja im grenzüberschreitenden Verkehr längerfristige Verträge abgeschlossen, so daß der täglichen Preisschwankungen unterliegende Markt im grenzüberschreitenden Verkehr nur etwa 20 % des Gesamtverkehrs umfaßt (sog. Tagesfrachten). Auch wesentliche Teile der Verladerschaft wünschen eine solche Stabilität der Beförderungsentgelte, weil sie diese der Preiskalkulation ihrer Produkte zugrundelegen.

Aus alledem folgt, daß die Marktabgrenzung zwischen grenzüberschreitendem und innerdeutschem Verkehr nicht das Ergebnis hat, das sich *Hamm* vorstellt. Da sie im Zusammenhang mit der Abwrackaktion aufgeworfen wird, ist zu fragen, ob sie überhaupt zulässig ist; denn die Abwrackaktion ist ja nicht auf die deutsche Schifffahrt beschränkt. Auch ausländische Schiffe können unter denselben Bedingungen wie deutsche Schiffe davon Gebrauch machen. Sie müssen ja auch Beiträge in den Abwrackfonds zahlen, wenn sie im innerdeutschen Verkehr Beförderungsleistungen erbringen. Es heißt hierzu in der Begründung zu § 32 a Abs. 1 BSchVG: „Hierbei kann es keinen Unterschied machen, ob es sich um deutschen oder ausländischen Schiffsraum handelt. Die Gleichbehandlung der ausländischen Fahrzeuge trägt überdies den Normen des EWG-Vertrages Rechnung, der eine Inländerbegünstigung ausschließt“. Außerdem bleiben deutsche Schiffe, die im innerdeutschen Verkehr eingesetzt sind, nicht ständig in diesem Bereich, sondern wechseln

hinüber in den grenzüberschreitenden Verkehr. Das muß schon eine etwaige Tendenz, auf Grund „erhöhter“ Abwrackprämien im Zusammenhang mit verbindlichen Frachten Investitionen am Markt vorbei vorzunehmen, schwächen. Es ist deshalb durchaus gerechtfertigt, den gesamten Markt ins Auge zu fassen, der zu 4/5 frei von staatlichem Einfluß ist.

5. Zum Schluß behauptet *Hamm*, daß die Zielsetzung der Abwrackaktion in ungesetzlicher Weise ausgedehnt würde. Schon die von mir erwähnte Modernisierung der deutschen Binnenflotte habe der Gesetzgeber im Zweifel nicht gewollt. Dabei ist es nur eine logische Folge, daß durch eine Verschrottung der alten und unwirtschaftlichen Schiffe der Modernisierungsgrad der Flotte steigt, ohne daß neue Schiffe in Betrieb genommen zu werden brauchen. Der Modernisierungseffekt ist zwangsläufig.

Dann bezweifelt *Hamm*, ob die Abwrackung des Überangebotes an Tankschiffsraum in der letzten Zeit durch den Wortlaut der §§ 32 a und b BSchVG noch gedeckt ist, weil es hier nicht mehr um „technisch veralteten Raum, sondern um die Verschrottung durchaus noch moderner, aber wegen struktureller Nachfrageveränderungen nicht mehr benötigter Tankschiffe“ ginge. Im Gesetz wird jedoch kein Unterschied hinsichtlich der Ursachen gemacht, die zur Unwirtschaftlichkeit führen. In § 32 a heißt es lediglich, daß „Prämien an Schifffahrttreibende gezahlt werden, die unwirtschaftliche Schiffe abwracken“. Zwar wird in der Begründung zu dieser Vorschrift eine Art Definition des Begriffes „unwirtschaftlich“ vorgenommen, indem gesagt wird, daß „unter unwirtschaftlichem Schiffsraum in erster Linie technisch veralteter Raum zu verstehen ist“. Hierauf beruft sich *Hamm*. Aber die Worte „in erster Linie“ lassen auch andere Möglichkeiten des Unwirtschaftlichwerdens zu und damit auch den Fall, daß Schiffsraum wegen struktureller Nachfrageveränderungen nicht mehr wirtschaftlich eingesetzt werden kann. Schließlich war die Überkapazität Mitte der 60er Jahre, die der Anlaß für das Ingangsetzen der Abwrackaktion war, struktureller Art. *Hamm* hat ja selbst darauf hingewiesen.<sup>3)</sup> Insofern ist die gegenwärtige Situation der Tankschifffahrt nicht grundsätzlich von der damaligen Lage verschieden. Natürlich sollen auch im Falle einer Strukturkrise keine „durchaus noch moderneren“ Produktionsmittel vernichtet werden, sondern nur unwirtschaftlich gewordene. Deshalb hat der Gesetzgeber ein objektives Kriterium der „Unwirtschaftlichkeit“ geschaffen, indem er ein Mindestalter der Schiffe festsetzte, für die Abwrackprämien gewährt werden können: 20 Jahre für Güterschiffe, 12 Jahre für Tankschiffe und Schlepper. Auch die jetzt abzuwrackenden Tankschiffe müssen das geforderte Mindestalter haben. Erfüllen sie diese Bedingung, gelten sie im Sinne des Gesetzes als „unwirtschaftlich“ und nicht als „durchaus modern“, wie *Hamm* unterstellt. Das Abwracken von Tankschiffsraum zur Bekämpfung der „Strukturkrise“ der Tankschifffahrt ist damit klar durch die §§ 32 a und 32 b BSchVG gedeckt.

Auch das von *Hamm* in diesem Zusammenhang genannte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) läßt die Bildung von Strukturkrisenkartellen zu, worauf *Hamm* selbst hinweist. Er sieht nur in der Tatsache, daß bisher solche Kartelle nicht genehmigt worden sind, Bedenken des Bundeskartellamts und glaubt, diese Bedenken auch gegen die Abwrackaktion der Binnenschifffahrt geltend machen zu müssen. Aber das Versagen von Genehmigungen in anderen Fällen ist ja kein Grund, im Falle der Abwrackaktion

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

ebenso zu verfahren. Maßgebend kann nur das Ergebnis der Prüfung der Umstände sein, die ein organisiertes Aussondern von unwirtschaftlichen Produktionsmitteln zweckmäßig erscheinen lassen.

Im übrigen dürfte zwischen einem privatwirtschaftlichen Kartell im Sinne des GWB und der vom Staat durchgeführten Abwrackaktion mit Finanzmittelverwaltung durch den staatlichen Abwrackfonds ein nicht unerheblicher Unterschied bestehen, so daß eine Bezugnahme auf die kritische Einstellung des Bundeskartellamtes gegenüber Strukturkrisenkartellen schon aus diesem Grunde kaum gerechtfertigt ist.

*Hamm* sagt dann weiter, daß es auf keinen Fall mit dem Gesetzeswortlaut übereinstimmen dürfte, die Abwrackaktion deshalb fortzusetzen, weil – wie ich schriebe – eine gewisse Unsicherheit darüber besteht, „ob sich das Marktverhalten der Unternehmer gewandelt hat“. Unter diesem Marktverhalten habe ich u.a. die geringe Austrittsmobilität der Partikuliere verstanden, von der *Hamm* selbst sagt, daß dadurch in der Binnenschifffahrt Sonderprobleme geschaffen wurden, die besondere Maßnahmen gerechtfertigt erscheinen ließen.<sup>4)</sup> Wenn *Hamm* jetzt dieses Motiv als nicht mit dem Gesetzeswortlaut übereinstimmend ansieht, so liegt hier ein Widerspruch zu seiner eigenen Aussage vor.

6. Bei einer abschließenden Gesamtbeurteilung gilt es schließlich zu bedenken, daß die Abwrackaktion im Rahmen der vom Gesetzgeber zugrundegelegten Voraussetzungen und Bedingungen auch als Mittel gedient hat, eine Sanierung der Partikulierschifffahrt vorzunehmen und damit in der Bundesrepublik Entwicklungen zu verhindern, wie sie derzeit insbesondere in den Niederlanden festzustellen sind. Die Partikulierschifffahrt sollte von nicht mehr existenzfähigen Betrieben entlastet werden, um die Position der im Markt verbleibenden Partikuliere zu stärken. In den Niederlanden hat man nur in relativ geringem Umfang unwirtschaftlichen Schiffsraum verschrottet. Es besteht deshalb noch immer eine starke Überkapazität. Um die daraus resultierenden Folgen in Form von Beschäftigungsmangel und Preisverfall zu verhindern, hat man das dort bestehende Börsenbefrachtungssystem mit *tour-de-rôle*-Regelung, d. h. die Verteilung der angebotenen Ladung auf die in Reihenfolge wartenden Schiffe, verstärkt und auf internationale Verkehre ausgedehnt. Zugleich ist dieses System mit verbindlichen Mindestfrachten gekoppelt. Damit wird in den Niederlanden – und auch in Belgien und teilweise in Frankreich sowie im sog. Nord-Süd-Verkehr zwischen diesen Ländern – jedem Schiff eine Beschäftigung garantiert, gleich ob es sich um gute oder schlechte, moderne oder alte Fahrzeuge handelt. Wettbewerb und Auslese der Anbieter durch den Markt sind strikt ausgeschlossen. Der Leistungswille wird unterdrückt, die Leistungsfähigkeit der Binnenschifffahrt geschwächt. Neuerdings hat eine holländische Partikuliergruppe versucht, dieses System auf den grenzüberschreitenden Verkehr von Holland nach den westdeutschen Kanälen auszudehnen, bisher freilich ohne Erfolg. Hätte man in der Bundesrepublik nicht die kaum mehr existenzfähigen Betriebe durch die Abwrackaktion aus dem Angebot entfernt und den gesunden Kern der Partikulierschifffahrt dadurch gestärkt, hätte die Gefahr bestanden, daß in der Bundesrepublik ebenfalls ein solches System gefordert und, um den sozialen Frieden nicht zu gefährden, möglicherweise auch zugestanden worden wäre. Ein solches System wäre weit marktfeindlicher als die innerdeutsche Marktordnung oder die Abwrackaktion, durch die nur bewirkt

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

werden soll, was der Markt von sich aus nicht leistet, „da ein natürlicher Ausleseprozeß nicht stattfindet“, wie es in der Begründung zu § 32 a Abs. 1 BSchVG heißt. Insoweit ist auch eine politische Wertung der Abwrackaktion geboten.

7. Ich möchte mich auf die vorstehend behandelten wesentlichen Punkte beschränken, obwohl noch zu manchen Einzelheiten etwas zu sagen wäre. Wenn Professor *Hamm* mir vorwirft, daß mein Versuch, Einwände gegen die Abwrackaktion zu widerlegen, „schwerwiegende sachliche Mängel“ aufweist, dann muß die Frage erlaubt sein, ob seine Argumentation mangelfrei und stichhaltig ist. Seine vielfach nur deduktiv abgeleiteten Erkenntnisse werden jedenfalls durch die Realität nicht bestätigt. Wo, in welcher Weise und in welchem Ausmaß sind durch die Abwrackaktion konkrete gesamtwirtschaftliche Nachteile entstanden? Zahlen führt *Hamm*, von zwei Fällen abgesehen, nicht an. Doch diese Zahlen sind, weil falsch interpretiert, ohne Aussagekraft. Kann man wirklich annehmen, daß die Differenz zwischen der Summe von Abwrackprämien von durchschnittlich 11 Mio. DM im Jahr und der Summe von Schrottwerten bzw. Verkaufspreisen unter den Abwrackprämien so verfälschende Auswirkungen auf das Investitionsverhalten in der deutschen Binnenschifffahrt hat, wie dies *Hamm* glauben zu machen versucht?

### Summary

My presentation in the 2/82 issue of this journal of the shipbreaking campaign, which goes back to an amendment to the inland water transport act and has been in operation since 1969, is sharply criticized in this issue by Professor Hamm. He maintains that the „collective reduction of surplus tonnage“ reduces investment risks and leads to the wasting of economic resources. However, the arguments advanced by Hamm in many points do not represent reality. Proof of this is furnished in detail, partly by the use of appropriate figures. The results of the ship-breaking campaign demonstrate that the surplus tonnage due to insufficient removal of uneconomic shipping space has been reduced to a large extent. An overall economic damage caused by this campaign is nowhere to be seen.

### Résumé

Dans le numéro 2/82 de cette revue, j'avais présenté l'action de démontage pour les bateaux fluviaux en cours depuis 1969 qui est règlementée par l'état au moyen d'une loi et qui est financée par la navigation fluviale. Dans ce numéro-ci, le Professeur Hamm a sévèrement attaqué mon opinion. Il estime que cette „réduction collective de capacité“ réduisait le risque d'investissement et engendrait la dilapidation de ressources économiques et politiques. Cependant, l'argumentation de Hamm ne correspond pas à la réalité en ce qui concerne plusieurs points. Ceci est prouvé en détail en partie sur la base de chiffres exacts. Les résultats de l'action de démontage montrent que la surcapacité structurelle née à la suite de l'insuffisance de démontage de tonnages non-économiques a pu pour la plus grande partie être réduite. Vues sous l'angle de l'économie générale, des conséquences néfastes de l'action de démontage n'ont pas été enregistrées.