

**ZEITSCHRIFT
FÜR
VERKEHRS-
WISSENSCHAFT**

INHALT DES HEFTES:

Entwicklung und Perspektiven der EG-Tarife
für den Straßengüterverkehr
Von Veit Schmitt, Tervuren

Seite 229

Binnenschifffahrt in schwierigem Anpassungsprozeß
Von Dieter Wulf, Bonn

Seite 252

Der ÖPNV in der Fläche
— Organisatorische und finanzielle Probleme —
Von Günter Fromm, Köln

Seite 279

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Schriftleitung:

Prof. Dr. Herbert Baum
Universität Essen-Gesamthochschule
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Universitätsstraße 12, 4300 Essen 1

Verlag - Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 1
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telefax: (02 11) 6 80 15 44
Telex 8 58 633 vvf1

Einzelheft DM 19,80, Jahresabonnement DM 72,25
zuzüglich MwSt und Versandkosten

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1.1.1978

Erscheinungsweise: vierteljährlich

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



Entwicklung und Perspektiven der EG-Tarife für den Straßengüterverkehr

✓ b.v.a.c

VON VEIT SCHMITT

Die Preisordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr als Gegenstand und Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik der EG seit 1958 stellt einen interessanten Ausschnitt aus den Bemühungen um die Integration der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten dar. Sie ist vielleicht exemplarisch für die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik überhaupt, markiert durch Teilerfolge und Fehlschläge, gekennzeichnet von einem ständigen Wechsel zwischen Optimismus und Enttäuschung, letztlich aber qualifiziert durch die bedauerliche Tatsache, daß es bis heute, 30 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Rom, nicht gelungen ist, diese für die Verkehrswirtschaft essentielle Frage vertragsgemäß und marktkonform zu lösen.

Dabei gehen die Bemühungen auf diesem Gebiet sogar noch weiter in die Vergangenheit zurück. In der Tat befaßte sich bereits die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit diesem Problem. Zwar sieht der EGKSV, beschränkt auf eine Teilintegration der beiden Wirtschaftssektoren, konsequenterweise eine originäre Verkehrspolitik im umfassenden Sinne nicht vor. Die einzigen Regeln mit verkehrswirtschaftlicher Bedeutung sind die Verbote diskriminierender Frachten und Beförderungsbedingungen sowie von Unterstützungstarifen im Montanbereich, außerdem ein vages Publizitätsgebot mit instrumentaler Bedeutung für das allgemeine Preissystem von Kohle und Stahl. Aber es war beinahe unausweichlich, daß die Anwendung dieser Normen verkehrspolitischen Charakter annahm und zuletzt zu preispolitischen Aktivitäten der Hohen Behörde, auch für den Bereich des Güterkraftverkehrs führte.

Es lohnt heute wahrscheinlich nicht mehr, im einzelnen auf die Philosophie einzugehen, die hinter diesen Bemühungen stand. Sie war - im Hinblick auf den Charakter des EGKSV als eines wirklich supranationalen Regelvertrags, unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf den betroffenen Verkehrsmärkten mit einer damals noch weitgehenden Monopolstellung der Eisenbahnen, trotz der bereits virulent werdenden Option zugunsten größerer ordnungspolitischer Flexibilität - verständlicherweise geprägt durch die Vorstellung einer obrigkeitlichen Reglementierung der Preise und Beförderungsbedingungen. Staatliche Fixierung von Festtarifen für die Eisenbahnen, wenn möglich Tarifbindungen auch für die privaten Verkehrsträger, bürokratisch geordnete Publizität der etwaigen freien Frachten, ständige Kontrolle der Preis- und Tariffdifferenzierungen durch die zuständigen Behörden und Intervention bei Verdacht auf Diskriminierung oder Subvention waren kennzeichnend für diese Konzeption. Sie spiegelt sich wider in den Ausführungen der Hohen Behörde in ihrem 5. Gesamtbericht. Dort heißt es: Notwendig ist „die Entwicklung einer gemeinsamen Politik, die in einem angemessenen Umfang den Bedingungen einer gesunden Verkehrswirtschaft

Anschrift des Verfassers:

Dr. Veit Schmitt
Vossenlaan 40
B-1980 Tervuren

ebenso gerecht wird, wie den Bedingungen des Gleichgewichts in der Gesamtwirtschaft und den Startbedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Gebieten“.

Allerdings blieben die im Rahmen der Bestrebungen um die Publizität Mitte der 60er Jahre weit vorangeschrittenen Arbeiten für die Aufstellung obligatorischer Margentarife für die Beförderung von Montangütern im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr letztlich erfolglos. Teils war dieses Ergebnis der Hohen Behörde anzulasten, die auf der schmalen Basis eines wirklichkeitsfremden Publizitätsgebots versuchte, eine Preispolitik allgemeiner Natur zu entwickeln. Zum anderen war das Resultat einfach der Tatsache zuzuschreiben, daß am Ende dieser Periode die EWG und mit ihr die Aktivitäten der Kommission in Brüssel die Luxemburger Ambitionen endgültig überholten.

Die Gerechtigkeit gebietet jedoch festzuhalten, daß einige der Überlegungen innerhalb der damaligen Institutionen der Montanunion, obgleich zeitbedingt und nicht durch internationale Erfahrungen abgesichert, auch in die spätere Verkehrspolitik der EWG hineinwirkten. Dies gilt z. B. für den Bericht des Ausschusses für Verkehrsfragen über die Koordinierung des europäischen Verkehrs, benannt nach seinem Berichterstatter *Kapteyn*. Trotz des Haftens an der Konzeption der staatlichen Koordinierung zwischen den Verkehrsträgern, trotz des offenkundigen Unvermögens, sich einen freien Verkehrsmarkt vorzustellen, enthielt dieser Bericht doch die für die damalige Zeit bemerkenswerten Forderungen nach freier Wahl der Verkehrsnutzer, größtmöglicher Senkung der gesamten Produktionskosten und Bildung der Transportpreise nach dem wirtschaftlichen Optimum. Überholt war diese Konzeption sicher nicht in ihren prinzipiellen Annahmen und Schlußfolgerungen, wohl aber in dem Instrumentarium, mit dem sie sich selbst zu verwirklichen suchte.

I. Der Beginn der EWG

Für die 1958 antretende Kommission der EWG stand die Verkehrspreispolitik im Zentrum der verkehrspolitischen Überlegungen und Zielprojektionen. Die heute fast übertrieben erscheinende Betonung der preispolitischen Problematik war wahrscheinlich beeinflusst durch die Erfahrungen der Montanunion, die in den zurückliegenden Jahren mit der Beseitigung von Diskriminierungen und Subventionen in den Eisenbahntarifen für Europa Neuland beschritten hatte; gleiche Anstöße kamen aus der verkehrspolitischen Entwicklung der Vereinigten Staaten, die ebenfalls die Wichtigkeit einer koordinierten Preispolitik für den zwischenstaatlichen Verkehr aufzuzeigen und deshalb auf das beabsichtigte Zusammenwachsen der Verkehrswirtschaft der sechs Mitgliedstaaten übertragbar schien. Letzlich war es jedoch auch in diesem Rahmen einfach die Dominanz der umfassenden Tarifsysteme der Eisenbahnen als Preisführer für die gesamte Verkehrswirtschaft, die die Verkehrspreispolitik zu einem prioritären Anliegen der Gemeinschaft machte. Kennzeichnend für diese Beurteilung ist die Feststellung in der Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, dem ersten umfassenden verkehrspolitischen Memorandum der Kommission von 1962, „die Tarifregelung (sei) für die Organisation der Verkehrswirtschaft von so großer Bedeutung, daß durch die in dieser Hinsicht getroffenen Regelungen die Politik geradezu charakterisiert werden kann“¹⁾. Im Gegensatz zur Hohen Behörde verfolgte die Kom-

1) Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Brüssel 1962, S. 94.

mission allerdings von Anfang an auch für ihre Verkehrspolitik eine im Grunde marktwirtschaftliche Konzeption. Trotzdem schlug sie in jenem Memorandum für den Güterkraftverkehr noch nicht die völlige Preisfreiheit, sondern lediglich die Möglichkeit vor, daß die Verkehrsunternehmen ihre Preise in bestimmten Grenzen selbst bilden können. Das hierfür erforderliche Instrument sollte die schrittweise Einführung eines für alle Binnenverkehrsträger geltenden Tarifsystems sein, das „Margentarife in Verbindung mit Kontrollmaßnahmen und einer bestimmten Form der Publizität zum Inhalt“ haben sollte.

Die Margentarife sollten den Wettbewerb in einer Weise gewährleisten, „daß er mit den Besonderheiten des Verkehrswesens in Einklang steht“; sie sollten außerdem die Anpassung der einzelstaatlichen Verkehrspolitiken erleichtern. Die verbindlichen Höchstgrenzen sollten den Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen, die Untergrenze ruinösen Wettbewerb verhindern. Die notwendige Differenzierung der Tarife zwischen den Verkehrsträgern und zwischen den Mitgliedstaaten sollte erlaubt sein, allerdings in der Erwartung, daß die Entwicklung des gemeinsamen Marktes eine Annäherung der Margen mit sich bringen würde²⁾. Für die Tarifbildung sollten die Selbstkosten und die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten (!) bestimmend sein; die Marktlage wurde dagegen als maßgebliches Kriterium nicht erwähnt. Die Veröffentlichung der Preise wurde als einer „der wesentlichsten Aspekte des gesamten Tarifsystems“ qualifiziert³⁾; verwirklicht sollte sie werden durch die Veröffentlichung der Margentarife selbst sowie durch nachträgliche „Preisanzeiger“, u. U. unter Einschaltung der bereits bestehenden Börsen für die Binnenschifffahrt und vergleichbarer neuer Einrichtungen für den Güterkraftverkehr.

In dem Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik von 1963, in dem die Kommission die Quintessenz aus der äußerst lebhaften Diskussion über ihr Memorandum zog, wurde dessen preispolitische Konzeption bestätigt. Auch in diesem Dokument nimmt der Teil über die gemeinsame Verkehrspreispolitik einen hervorragenden Platz ein. Das Margentarifsystem sollte jedoch nunmehr für den internationalen *und* den nationalen Verkehr innerhalb der Gemeinschaft eingeführt werden. Außerdem – und das war eine ebenso wichtige Neuerung – sollten Sondervereinbarungen außerhalb der verbindlichen Höchst- und Mindestpreise zugelassen werden, wenn auch unter bestimmten restriktiven Bedingungen. Die Kommission betonte die Hindernisse, die für die Aufstellung dieser Preisordnung voraussichtlich zu überwinden waren⁴⁾.

Diese Schwierigkeiten betrafen die Fixierung des Tarifniveaus, die Berechnung der Selbstkosten, über die gemeinschaftsweit nur völlig unzureichende Kenntnisse verfügbar waren, die Bestimmung der Bandbreite der Tarife und nicht zuletzt die nach wie vor als essentiell und nur mittels behördlicher Eingriffe als realisierbar angesehene Markttransparenz. Für den internationalen Straßenverkehr wurde ein derartiges einheitliches Tarifsysteem als besonders dringlich bezeichnet. Nicht leicht erschien auch die Antwort auf die Frage, nach welchen Parametern diese Tarife aufgestellt werden sollten oder konnten. Die Kommission entschied sich, wie sie es damals nannte, für eine Kombination von Territorialitäts- und Nationalitätsprinzip, d. h. für eine Lösung, die „bei der Aufstellung der Tarife gleichzeitig sowohl die

2) Denkschrift ..., a.a.O., S. 98.

3) Denkschrift ..., a.a.O., S. 101.

4) Denkschrift ..., a.a.O., S. 22.

Tarife bzw. die Beförderungsentgelte des Versandlandes, als auch die des Bestimmungslandes berücksichtigen und durch besondere Koeffizienten der Bedeutung der durchfahrenden Strecken in den einzelnen Ländern Rechnung“ tragen sollte⁵⁾. Sicher eine etwas verschwommene Konzeption, in der insbesondere das Element der Nationalität nicht klar erkennbar wird, aber verständlich angesichts der Tatsache, daß Neuland ohne jede praktische Erfahrung beschritten und der Versuch eines ersten Kompromisses zwischen weit auseinanderklaffenden politischen Konzeptionen und nationalen Tarifsyste men gewagt werden mußte. Völlig unrealistisch waren allerdings die zeitlichen Vorstellungen der Kommission: das Tarifsyste m für den Güterkraftverkehr sollte am 1.7.1964 eingeführt, eine entsprechende „Richtlinie“ vor Ende 1963 erlassen werden. In einem späteren Stadium sollten die Tarife in einem gemeinschaftlichen Verfahren harmonisiert werden. Das ganze System sollte nicht sofort für alle Güter Platz greifen, sondern zunächst auf die wichtigsten und die transportempfindlichsten Warengruppen sowie auf die großen Verkehrsströme beschränkt bleiben.

II. Der erste Vorschlag der Kommission

Die Kommission legte fristgerecht im Mai 1963 einen Vorschlag für das Margentarifsyste m im Güterverkehr der Eisenbahnen, der Binnenschiffahrt und des Güterkraftverkehrs vor. Sie bezeichnete die angestrebte Lösung „als einen der Angelpunkte der gemeinsamen Verkehrspolitik“. Die für den Binnen- und den grenzüberschreitenden Verkehr proklamierte Ordnung sollte die Preisbildung innerhalb der Grenzen des Systems an den Grundsätzen des Wettbewerbs ausrichten und einen optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren gewährleisten. Auf den Zusammenhang zwischen Preisordnung und Kapazitätssteuerung wurde hingewiesen.

Die Beratungen über diesen Vorschlag in den beiden Konsultativorganen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zeigten eine nicht überraschende Buntheit von Meinungen; Zustimmung und Ablehnung der Konzeption der Kommission hielten sich die Waage. Beispielhaft für die in der Zwischenzeit gleichwohl eingetretene Weiterentwicklung der Standpunkte ist vielleicht der für den Verkehrsausschuß des EP von dem Abgeordneten *Müller-Hermann* erstellte Bericht über die Harmonisierung des Verkehrs. Dort heißt es⁶⁾, die Frage, ob überhaupt aus dem Ziel einer Intensivierung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs die Forderung nach Aufstellung von Tarifen abgeleitet werden könne, sei völlig offen. Auf alle Fälle könne es nicht Aufgabe der gemeinsamen Verkehrspolitik sein, in die nationalen Preispolitiken einzugreifen, soweit durch sie nicht die Ziele des Vertrags beeinträchtigt würden. Die im *Kapteyn*-Bericht erhobene Forderung einer Bildung der Beförderungsentgelte auf der ausschließlichen Basis der Kosten müsse ergänzt werden durch das Kriterium des Marktes. Unmittelbare staatliche Eingriffe sollten aber möglichst vermieden und durch die kontrollierte Zusammenarbeit der Gewerbeverbände ersetzt werden.

5) Denkschrift ..., a.a.O., S. 25.

6) APE 5780, S. 54.

III. Die Übereinkunft des Rates 1965

Die Diskussion in dem ausschließlich zuständigen Gesetzgebungsorgan, dem Ministerrat, führte im Juni 1965 zwar nicht zur Verabschiedung des Kommissionsvorschlags, aber doch zu einer „Übereinkunft“, in der für die weiteren Arbeiten die Richtung aufgezeigt werden sollte. Zwei Leitgedanken dieser Übereinkunft sind festzuhalten. Zunächst die Betonung der Notwendigkeit, die angestrebte Preisordnung stärker in den Gesamtzusammenhang mit den anderen maßgeblichen Elementen der gemeinsamen Verkehrspolitik (insbesondere Marktzugang und Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen) zu stellen. Zum anderen die Innovationen eines Referenztarifregimes und eines Marktbeobachtungssystems. Die nichtverbindlichen Referenztarife sollten stufenweise die obligatorischen Margentarife, vor allem für bestimmte Massengüter ablösen, ohne allerdings als Endziel das obligatorische System völlig zu ersetzen. Die Marktbeobachtung sollte durch bestimmte Mitteilungspflichten seitens der Unternehmen, aber auch mit Hilfe von Frachtenbörsen und anderen marktkonformen Strukturen, sichergestellt werden.

Die Idee der Referenztarifizierung ging in ihren Ursprüngen auf verschiedene Quellen zurück. Ausschlaggebend für ihre Präsentation war wahrscheinlich die Tatsache, daß sich in der Zwischenzeit herausgestellt hatte, daß für die Einführung obligatorischer Tarife in der Rheinschiffahrt keine Chance bestand. Die Ablehnung der Konzeption der Kommission in der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt, sowohl durch das Gewerbe als auch durch die niederländische Regierung, war kompromißlos.

Die Kommission paßte in einem Änderungsvorschlag von Oktober 1965 ihren ursprünglichen Vorschlag an die bekanntgewordenen Stellungnahmen, insbesondere an die Übereinkunft des Rates, teilweise an. Sie übernahm das Konzept der unverbindlichen Referenztarife, lockerte weiter die Anforderungen an außertarifliche Vereinbarungen, ergänzte andererseits die Idee des Marktbeobachtungssystems mit einer Schutzklausel, die die Wiedereinführung obligatorischer Tarife bei anhaltenden Marktstörungen vorsah.

IV. Die Entschließung des Rates 1966

Inzwischen hatte im Sommer 1965 die französische Regierung die erste große politische Krise der Gemeinschaft provoziert. Die damit ausgelösten Irritationen ließen auch die gemeinsame Verkehrspolitik und insbesondere ihre preispolitischen Komponenten nicht unberührt. Am Ende der Periode ihrer „Politik des leeren Stuhls“ verlangte die französische Regierung in einer überraschenden Wendung, daß nicht mehr die Preispolitik als vorrangig behandelt werden sollte, sondern die Anstrengungen primär auf die Kapazitäts- und die Wettbewerbspolitik auszurichten seien. Im Oktober 1966 folgte eine Entschließung des Rates in etwa dieser neuen französischen Linie. Die Rolle der Preispolitik als des Kernproblems der gemeinsamen Verkehrspolitik war damit ausgespielt.

Das erste Kapitel europäischer preispolitischer Bemühungen endete also mit einem Mißerfolg. Der Vorschlag der Kommission für ein einheitliches System von obligatorischen Margen- und unverbindlichen Referenztarifen, mit außertariflichen Sonderabmachungen, mit Ansätzen einer obligatorischen Transparenz, eines Marktbeobachtungssystems und eines Krisenmanagements war nicht gebilligt worden. Ende 1966 hatten diese Vorstellungen

auch jede politische Chance verspielt, künftig in dieser Form nochmals für alle drei Binnenverkehrsträger sowohl im internationalen als auch im nationalen Verkehr angenommen zu werden. In diesem Ergebnis kam die allmählich deutlich werdende Renationalisierung der Standpunkte im Ministerrat zum Ausdruck. Die Zeit der Bereitschaft zu echten „Vorleistungen“ im Interesse des gemeinsamen Marktes war unwiederbringlich vorbei.

Es muß jedoch auch anerkannt werden, daß der Kommissionsvorschlag selbst letztlich nicht überzeugte. Vor allem sein rückwirkend fast naiv erscheinender Harmonisierungsversuch einer Einheitslösung für die drei Verkehrsträger verkannte wesentliche Strukturunterschiede in der Preisbildung der Eisenbahnen auf der einen und der beiden privaten Verkehrsträger auf der anderen Seite. Die Widerstände, die sich an diesem und an anderen Mängeln entzündeten, konnten auch spätere Änderungen des Entwurfs nicht mehr überwinden.

V. Die Verordnung Nr. 1174/68

Übrig blieb im Sommer 1968 auf einem der Höhepunkte verkehrspolitischer Aktivität des Ministerrats die Verabschiedung der Tarifverordnung Nr. 1174/68 über ein Margentarifsystem für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr⁷⁾. Diese auf den internationalen Verkehr beschränkte Preisordnung sollte bis 1971 als Experiment angewandt werden mit dem Ziel, die damit zu gewinnenden Erfahrungen in der späteren preispolitischen Entwicklung auszuwerten. Eine mögliche Verlängerung um ein Jahr war von vornherein eingeplant. Die Zielsetzung der verbindlichen Maxima-Minima-Preise mit einer Bandbreite von 23% war gleichgeblieben. Veröffentlichungspflichtige Sondervereinbarungen wurden unter bestimmten Bedingungen zugelassen, bei Marktstörungen jedoch von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht. Ein beratender Ausschuß aus Sachverständigen der Regierungen sollte die Kommission bei der Anwendung des Regimes unterstützen. Die Tarifordnung beanspruchte allgemeine Geltung mit Ausnahme einiger Beförderungskategorien geringer Bedeutung.

Die Verordnung wurde in den folgenden Jahren viermal verlängert, das letzte Mal bis Ende 1977. Der Grund hierfür war, daß unter den Regierungen, und insbesondere zwischen den ursprünglichen und den am 1. 1. 1973 neu hinzugetretenen Mitgliedstaaten über die Schlußfolgerungen aus dem tarifpolitischen Experiment und über die weitere preispolitische Richtung andauernde und tiefgehende Meinungsunterschiede aufgetaucht waren. Diese Divergenzen ließen es auch der Kommission angebracht erscheinen, mit Verlängerungen des geltenden Systems eine Klärung der Standpunkte abzuwarten. In der Zwischenzeit behalf man sich mit gewissen Erleichterungen des Systems, vor allem was den Abschluß von Sonderabmachungen und das leidige Publizitätsproblem anging. Der Fehlschlag eines weiteren Vorschlags der Kommission vom Juni 1969, das Tarifsystem durch die Festsetzung von allgemeinen Anwendungsbedingungen für die Margentarife zu vervollständigen, stellte ebenfalls eine unüberschbare Warnung dar vor überstürzten preispolitischen Aktivitäten⁸⁾.

7) ABl., Nr. L 194/1 vom 6. 8. 1968.

8) Der Rat lehnte den Erlaß dieser Verordnung ab. Erst viel später verkündete die Kommission selbst, diesen Text in Form einer eigenen unverbindlichen Empfehlung für die Referenztarife, nachdem sie in der Verordnung 2831/77 dazu bevollmächtigt worden war; ABl., Nr. L 202/14 vom 26. 7. 1978.

Die fast zehnjährige Geltung der Verordnung 1174/68 lieferte dennoch eine Fülle von Anschauungsmaterial für die Gestaltung der kommenden Preisordnung. Diese Erfahrungen können wie folgt zusammengefaßt werden:

Zunächst darf festgestellt werden, daß die im *Müller-Hermann*-Bericht noch als „völlig offen“ bezeichnete Frage nach der Notwendigkeit eines gemeinschaftlichen Tarifsystems eigentlich ohne Not und ohne überzeugende Gründe zugunsten der obligatorischen Margentarifierung beantwortet worden war. Der parallel zur Wirtschaftsentwicklung und den eindrucksvollen Steigerungen des innergemeinschaftlichen Warenaustausches durch ein starkes Wachstum gekennzeichnete grenzüberschreitende Güterkraftverkehr litt weder unter marktbeherrschenden Stellungen noch monopolistischen Mißbräuchen noch Wettbewerbsverzerrungen in Folge von Kartellen und abgestimmten Verhaltensweisen; er war offensichtlich auch nicht von ruinösen Wettbewerbsverzerrungen bedroht. Im Gegenteil, bei freier Preisbildung machten diese Märkte einen durchaus gesunden und stabilen Eindruck. Die 1968 ebenfalls verabschiedeten „Wettbewerbsregeln für den Landverkehr“⁹⁾ boten außerdem zusammen mit den in allen Mitgliedstaaten geltenden Regeln gegen unlauteren Wettbewerb ausreichende Handhaben, um gegen Verzerrungen oder Verfälschungen des Wettbewerbs einzuschreiten.

Schiebt man alle auch damals schon üblichen „hehren“ Absichtserklärungen der Politiker beiseite, so werden die eigentlichen Gründe für die Einführung des Margentarifsystems ziemlich deutlich: Es war auf der einen Seite der Zugzwang, in den der Ministerrat sich selbst gesetzt hatte, nach jahrelangen Fehlschlägen seit 1958 nun endlich marktordnungspolitisch Farbe zu bekennen. Auf der anderen Seite und parallel dazu das geschickte Taktieren einiger Verbände des Güterkraftverkehrs, die diese Situation nutzten, um die nationalen Tarifordnungen, an die sie durch nicht unerhebliche materielle Belange gebunden waren, auch auf den internationalen Verkehr zu übertragen. Dabei spielte die Frage der Praktikabilität eines solchen Systems nur eine untergeordnete Rolle; ausschlaggebend war das gewerbspolitische Interesse, nicht zuletzt auch die finanziellen Aspekte, die sich damit für die Organisationen eröffneten.

Mit dieser Praktikabilität des Systems war es jedoch von Anfang an und blieb es auch in der Folgezeit schlecht bestellt. Die Tarife konnten nur mit vierjähriger Verspätung eingeführt werden und erst nachdem die Kommission das der Problematik sicher nicht angemessene Verfahren der Vertragsverletzung gegen bestimmte Mitgliedstaaten eingeleitet hatte. Ursache hierfür waren nicht schlechter Wille und Nachlässigkeit, sondern die schiere Unmöglichkeit, das Gebot der Verordnung, die durchschnittlichen Kosten der Beförderungsleistungen von gut geführten und normal beschäftigten Unternehmen sowie die Marktlage zu berücksichtigen, in bilateralen allgemeinen Tarifen zum Ausdruck zu bringen. Die erhebliche Unterschiede aufweisenden Selbstkosten der Unternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten und die beinahe unendliche Differenzierung der Marktverhältnisse je nach Verkehrsverbindung und -richtung, Beförderungsgut und -leistung waren nur mit Mühe auf das Prokrustes-Bett dieses Tarifsystems zu spannen. Die unzureichenden Fortschritte der Wirtschafts- und Währungsunion machten es auch unwahrscheinlich, daß in diesen Verhältnissen kurzfristig grundsätzliche Änderungen eintreten würden.

9) Verordnung Nr. 1017/68, ÄBl., Nr. L 175/1.

Diese Problematik wurde verschärft durch die monetäre Entwicklung. Die Tarife hatten das Mißgeschick, gerade in ihrer Anlaufzeit mit dem Beginn heftiger Schwankungen zwischen den Gemeinschaftswährungen konfrontiert zu werden. Das führte dazu, daß die rechtlich mit der Autorität eines Gemeinschaftsgesetzes verbindlich vorgeschriebene Einheitsmarge von 23 %, die technisch den ständigen Wechselkursänderungen nicht folgen konnte, sich in einigen Verkehrsverbindungen bis auf über 60 % erweiterte, wenn das Maximum in der starken und das Minimum in der schwachen Währung berechnet wurde. Daß die Ausnutzung dieser erweiterten Marge rechtlich nicht zu beanstanden war, hat später auch der Europäische Gerichtshof bestätigt. Da jedoch die Erweiterung des Preisspielraums in dieser Form nicht gleich war für alle Mitgliedstaaten, lag darin eine klare Diskriminierung, insbesondere der verladenden Wirtschaft in den von dieser Entwicklung negativ betroffenen Mitgliedstaaten.

Noch schwerer wiegend in den verkehrs- und tarifpolitischen Konsequenzen war dann 1973 die Erkenntnis, daß das obligatorische Margentarifsystem für die neuen Mitgliedstaaten nicht akzeptabel war. Die Regierungen des Vereinigten Königreichs, Irland und Dänemark hatten sich zwar in dem Beitrittsvertrag auch zur Ausführung der Verordnung 1174/68 verpflichtet. Sie versuchten zunächst auch, zusammen mit der Kommission und den ursprünglichen Mitgliedstaaten, die Tarife gemeinschaftsrechtlich konform aufzustellen. Trotz intensiver Bemühungen, in deren Verlauf auch die Tarifexperten des deutschen und des französischen Gewerbes mit einer Vielzahl von Modellen fiktiver Straßentarife für die RO-RO-Verbindungen halfen, scheiterte letztlich das Unternehmen. Vorgeschobener Grund war die angeblich nicht ausgeräumte Sorge, daß eine Tarifierung dieser Transporte die Freiheit des Seeverkehrs tangiert hätte. Tatsächlich waren jedoch die drei Regierungen in den Verhandlungen zu der Überzeugung gelangt, daß das obligatorische Tarifsysteem für sie einen Rückschritt bedeutet hätte. Vor allem hatten sie erkannt, daß eine korrekte Anwendung der Bestimmungen einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand mit sich gebracht hätte, den sie wirtschaftlich nicht für sinnvoll erachteten und deshalb auch politisch nicht zu rechtfertigen vermochten. Eine Änderungsverordnung schloß konsequenterweise zunächst die Beförderungen, die teilweise eine Seestrecke einschließen, aus dem Geltungsbereich der Verordnung aus. De facto kam es jedoch auch niemals zu einer obligatorischen Tarifierung für die Landtransporte mit Dänemark oder zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland.

Damit war klar geworden, daß es eine gemeinsame Verkehrspreispolitik für diesen Bereich des Landverkehrs nicht gab. Anhänger der obligatorischen Tarifierung und Befürworter einer freien Preisbildung stehen sich seitdem unversöhnlich gegenüber. Der ordnungspolitisch unüberbrückbare Widerspruch wurde zwar in den späteren Verordnungen, die zwischen beiden Systemen der obligatorischen und der Referenztarife die Option offen lassen, mit einem Gemeinschafts-Etikett verschönt. In Wirklichkeit war das jedoch die Bestätigung dafür, daß eine echte, die gesamte Gemeinschaft umfassende einheitliche Preispolitik für diesen Bereich zunächst nicht mehr möglich war.

VI. Die Verordnung Nr. 2831/77

Die erste dieser Nachfolgeverordnungen trug die Nummer 2831/77 vom 12. 12. 1977¹⁰⁾. Dieses „Weihnachtsgeschenk“ der Gemeinschaft für den Güterkraftverkehr ging auf die Vorschläge der Kommission zurück, die diese in einem umfassenden marktordnungspolitischen Paket im Herbst 1975 gemacht hatte. Vorausgegangen war die zweite Denkschrift der Kommission über die Verkehrspolitik vom Oktober 1973; sie hatte, von einigen Verwirrung stiftenden gesellschaftspolitischen Proklamationen abgesehen, die grundsätzlich marktwirtschaftliche Orientierung für das ordnungspolitische Konzept der Kommission bestätigt. Für die Marktordnung des Güterverkehrs schlug die Kommission dort den allmählichen Abbau aller obligatorischen Tarifbindungen und die ebenso schrittweise Lockerung der Marktzugangsbeschränkungen in Form von Kontingenten vor.

Der konkrete Vorschlag der Kommission von 1975 für den Güterkraftverkehr hielt sich an diese Linie. Die Konzeption obligatorischer Tarifbindungen war aufgegeben. Für alle Märkte sollten unverbindliche Referenztarife eingeführt werden. Die Preisbildung im Einzelfalle sollte ausschließlich Sache der Marktpartner sein. Zur Aufstellung der Tarife sollten die Gewerbeorganisationen verpflichtet sein, nach Anhörung der Verbände der verladenden Wirtschaft. Die frühere, irrealer Idee eines Mitteilungs- und Kontrollsystems für individuelle Frachten war ad acta gelegt.

Die Verordnung 2831/77 folgte diesem Vorschlag nicht. Der Schritt in die freie Preisbildung scheiterte vor allem am Widerstand der Bundesrepublik, Frankreichs und Italiens. Die neue Verordnung beschränkte sich im wesentlichen auf die Legalisierung des bestehenden dualen Systems. Sie qualifizierte dieses Regime ein weiteres Mal als Experiment, notwendig als Zwischenstadium, da eine einheitliche Preisordnung sich nur schrittweise und parallel zur Entwicklung der betroffenen Märkte verwirklichen lasse. Für die obligatorischen Margenttarife übernahm die Verordnung im wesentlichen die Bestimmungen aus der Verordnung 1174/68. Die als Alternative zugelassenen unverbindlichen Referenztarife sollten als Preisempfehlungen die Selbstkosten - nicht die Marktlage - der entsprechenden Beförderungsleistungen berücksichtigen. Die Wahl zwischen beiden Möglichkeiten sollten die Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen treffen. Die Verordnung sollte bis Ende 1983 in Kraft bleiben. Vor Ende 1982 sollte der Rat unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen über die künftige Regelung der Beförderungsentgelte entscheiden. In der Praxis wurden die obligatorischen Tarife für die Verbindungen zwischen den ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten aufrechterhalten; für die Transporte zwischen und mit den neuen Mitgliedstaaten wurden Referenztarife eingeführt, für das 1981 beigetretene Griechenland sollte das ebenfalls geschehen.

Die Erfahrungen mit dieser zweiten Verordnung brachten keine wesentlich neuen Erkenntnisse für die obligatorischen Tarife. Das Ergebnis blieb unter dem Strich negativ. Die Tarife, die nach klassischem Modell gebildet oder weitergeführt wurden, waren den strukturellen und technischen Veränderungen in der Verkehrswirtschaft nicht adäquat. Zwei unwiderlegbare Beispiele hierfür sind der kombinierte Verkehr sowie die komplexe, weit über die reinen Transportvorgänge hinausgreifende Entwicklung der Logistik.

10) ABl., Nr. L 334/22 vom 24. 12. 1977.

Außerdem blieb die Effizienz der Überwachung selbst in den Staaten, die ernsthafte Anstrengungen machten und mit Hilfe eines eingespielten Kontrollapparates auch unternehmen konnten, zunehmend fragwürdig. Die einzig mögliche partielle Kontrolle und Sanktion konnte bei der Vielzahl von Beförderungsfällen einen zufriedenstellenden Respekt des gesamten Systems zu keinem Zeitpunkt garantieren.

Für die Referenztarife waren zwei wesentliche Schlußfolgerungen zu ziehen: Die Gewerbeorganisationen waren an der Aufstellung dieser Tarife nicht interessiert; in den einen Ländern nicht, weil sie an eine freie Preisbildung gewöhnt waren und die Empfehlungen für überflüssig hielten, in den anderen Ländern nicht, weil sie offenbar fürchteten, durch einen zu prononcierten Einstieg in diese Preisordnung selbst Gegenargumente gegen die von ihnen bevorzugte obligatorische Tarifierung zu liefern. Zum zweiten blieben diese Tarife, nach dem Vorbild klassischer Tarife bi- oder multilateral aufgestellt, im Hinblick auf Struktur und Niveau mit den gleichen Mängeln behaftet wie das obligatorische System.

VII. Die Verordnung Nr. 3568/83

Die Kommission schlug deshalb 1982 rechtzeitig vor Auslaufen der Verordnung 2831/77 erneut die Einführung von Referenztarifen als allgemeines Preissystem vor. Um die Akzeptanz dieses Vorschlags zu vergrößern, kombinierte sie ihn mit der Möglichkeit, die Referenztarife selbst durch obligatorische Mindesttarife zu ergänzen; diese Minima sollten allerdings nur für bestimmte Verkehrsverbindungen und besondere Güterkategorien sowie mit zeitlichen Beschränkungen angeordnet werden dürfen. Im Rat erwies sich auch dieser Vorschlag als nicht konsensfähig. Der Rat hielt praktisch mit der Verordnung Nr. 3568/83 das duale System von obligatorischen und unverbindlichen Referenztarifen aufrecht. Im Text der Verordnung spiegelt sich zwar der schüchterne Versuch wider, die Referenztarife als die Regel und die obligatorischen Margentarife als die Ausnahme zu präsentieren. Eine grundsätzliche Änderung der Konzeption war jedoch damit nicht beabsichtigt.

Eine gleichwohl wesentliche Verschiebung im Verhältnis der beiden Kategorien zueinander brachte allerdings die nachfolgende Praxis. Zwar wählten zunächst die ursprünglichen Mitgliedstaaten erneut die obligatorische Tarifierung. Während der Laufzeit der Verordnung verschob sich das Schwergewicht jedoch zunehmend zugunsten der Referenztarifizierung.

Die Gründe, warum es sich nach Auffassung des Rates „empfehl“, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit von obligatorischen Tarifen offenzuhalten, gehen aus der Begründung der Verordnung nicht hervor; sie lagen wohl in der resignierenden Erkenntnis, daß gegen den Widerstand der drei großen kontinentalen Mitgliedstaaten ein System größerer Preisbeweglichkeit nicht durchzusetzen war. Im übrigen sind nur zwei Neuerungen in der Verordnung erwähnenswert: Für die Bildung auch der Referenztarife wurde die Marktlage erneut als maßgebliches Kriterium neben den Selbstkosten vorgegeben. Der Tarifausschuß erhielt die Befugnis, Sachverständige aus den betroffenen Wirtschaftskreisen anzuhören. Die Verordnung trat am 1. Januar 1984 in Kraft. Sie gilt bis Ende 1988 ohne Verlängerungsklausel. Der Rat hätte gemäß Artikel 20 der Verordnung „spätestens am 31. Dezember 1987“ über die künftige Regelung der Beförderungsentgelte und -bedingungen entscheiden müssen.

Zu dieser Entscheidung ist es nicht gekommen, weil die Kommission einen Vorschlag hierfür nicht vorlegte. Sie trat erst mit reichlicher - nicht gerechtfertigter - Verspätung im Früh-

jahr 1988 mit dem Vorschlag an den Rat, die Verordnung 3568/83 um ein Jahr zu verlängern. Dieser Vorschlag fand in den Augen des Rates zunächst keine Gnade, zum einen, weil alle Kräfte des Rates durch die kontroverse Diskussion um die Ordnung für den Marktzugang zu den internationalen Märkten des Güterkraftverkehrs absorbiert waren, zum anderen, weil zumindest einige Regierungen auf eine Entscheidung über die Preisordnung selbst drängten und deshalb nicht bereit waren, der auf bloßen Zeitgewinn bedachten Taktik der Kommission zu folgen. Lediglich die deutsche Regierung vertrat bei der Diskussion dieses Vorschlags im Rat die angesichts der Erfahrungen und des auf die Vollendung des Binnenmarktes ausgerichteten politischen Kontextes schlechthin unbegreifliche Forderung, das duale System der geltenden Verordnung über 1989 hinaus ohne zeitliche Terminierung zu verlängern.

Die weitere Entwicklung der gemeinschaftlichen Preisordnung für den internationalen gewerblichen Güterkraftverkehr innerhalb der Gemeinschaft bleibt unter diesen Umständen im Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts unklar. Diese Feststellung, für die die Kommission Mitverantwortung trägt, ist in hohem Maße bedauerlich. Die nunmehr fast 20jährigen Erfahrungen mit den Gemeinschaftstarifen sind so eindeutig und überzeugend, und zwar sowohl in theoretischer als auch in praktischer Hinsicht, daß über den notwendigen und zweckmäßigen Inhalt des künftigen Regimes kaum ernsthafte Zweifel bestehen können.*)

VIII. Die Erfahrungen

Bei den Erfahrungen mit den drei Verordnungen kann – wenn auch etwas unscharf – unterschieden werden zwischen den Erkenntnissen einerseits aus der Anwendung der Verordnungen selbst, andererseits aus der Aufstellung und Handhabung der Tarife.

Einige Erfahrungen mit den Verordnungen wurden schon an anderer Stelle resümiert, weil sie dort für das Verständnis der weiteren Entwicklung notwendig waren. Generell kann festgestellt werden, daß die Verordnung 1174/68 für die ursprüngliche Gemeinschaft der sechs Mitgliedstaaten zunächst wohl bei den Adressaten und unmittelbar Betroffenen ernstgenommen wurde. Der gute Wille, sie korrekt auszuführen, war auf allen Seiten vorhanden, selbst dort, wo das Konzept obligatorischer Tarifsysteme stets auf Kritik und auf Vorbehalte gestoßen war, die auch gegenüber den neuen Anstrengungen um die gemeinsame Verkehrspolitik nicht verstummten. Mit dem Fehlschlag, dieses System 1973 auf die neuen Mitgliedstaaten auszudehnen, trotz deren Verpflichtung, das abgeleitete Gemeinschaftsrecht ohne Abstriche auszuführen, war es um die „Attraktivität“ dieser ersten Verordnung geschehen. Seitdem häuften sich die Schwierigkeiten; sie führten schließlich zu einem Zustand, der eigentlich nur noch als eine fast allgemeine Haltung der Verweigerung oder im besten Falle des weitgehenden Desinteresses gegenüber dem System qualifiziert werden kann.

Die obligatorischen Tarife wurden zwar rechtlich über all die Jahre hinweg aufrechterhalten. Aber ihr Geltungsbereich bröckelte mehr und mehr ab. „Schlimmer“ als die offizielle Wende der drei neuen Mitgliedstaaten zum Referenztarifsystem war in dieser Sicht das von anderen Staaten gepflegte Festhalten an dem „schönen Schein“ des Obligatoriums ohne jede ernsthafte Anstrengung, das System auch wirklich seinem Charakter gemäß durchzusetzen. Wie wenig seriös diese Problematik manchmal gesehen wurde, zeigte die Tatsache, daß das

*) Siehe Postscriptum.

bilaterale Obligatorium eines Tarifs in einem Falle nur „gerettet“ werden konnte gegen die Zurverfügungstellung einer nicht unerheblichen Zahl von Genehmigungen für den internationalen Verkehr als Gegenleistung.

Das Verfahren für die Aufstellung der obligatorischen Tarife hat weder insgesamt noch in seinen Einzelheiten jeweils vollbefriedigend funktioniert. Daß die Termine für die Aufstellung der ersten Tarife mehrere Jahre überschritten wurden, war noch mit Anlaufschwierigkeiten einigermaßen zu erklären. Aber auch später wurden die vorgeschriebenen Fristen für die Überprüfung und Anpassung der Tarife stets durch die tatsächliche Entwicklung kompromittiert. Das galt auch für die gutgemeinte Bestimmung der Verordnung 3568/83, die obligatorischen Tarife jährlich einmal zu überprüfen und erforderlichenfalls erneut in Übereinstimmung mit den beiden Kriterien der Selbstkosten und der Marktlage zu bringen.

Die informative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission nahm die gleiche negative Entwicklung. Die zunächst relativ zufriedenstellende Situation kehrte sich später mit spürbarer Beschleunigung entgegen den Hoffnungen und Erwartungen in das Gegenteil um. Das für die Kommission vorgesehene Schiedsverfahren wurde in den Anfangsjahren einige Male mit Erfolg und Autorität praktiziert. In den letzten Jahren wurde es nicht mehr in Anspruch genommen, nicht weil es Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten nicht mehr gegeben hätte, sondern weil das Empfinden für die Notwendigkeit derartiger Entscheidungen geschwunden war.

Ein Ärgernis waren von Anfang an die technisch übertriebenen und völlig wirklichkeitsfremden Vorschriften, mit denen die Verkehrsunternehmen verpflichtet wurden, Sonderabmachungen zuständigen Behörden bekanntzugeben, und diese wiederum gehalten sein sollten, die individuellen Preisabsprachen zu kontrollieren, gegebenenfalls zu sanktionieren, anderen Behörden mitzuteilen und schließlich zu veröffentlichen. Die Verordnung der Kommission Nr. 358/69 vom 26. 2. 1969 über die Veröffentlichung der Sonderabmachungen¹¹⁾ kann ohne Übertreibung als ein bürokratischer Alptraum und als ein Paradebeispiel für eine Gesetzgebung bezeichnet werden, die wegen fehlender Qualität von vornherein zum Scheitern verurteilt ist.

Bemerkenswert bleibt vielleicht das in den Verordnungen vorgesehene Krisenmanagement; nicht so sehr, weil es als Instrument die wahrscheinlich schwierig durchsetzbare vorherige Genehmigung für den Abschluß von Sonderabmachungen vorsah, sondern vielmehr wegen der Idee an sich, ihrer Definition und des vorgesehenen Verfahrens. Danach sollte ein Markt als gestört betrachtet werden, wenn die durchschnittliche Höhe der während eines gewissen Zeitraums erhobenen Beförderungsentgelte nicht ausreicht, um die Rentabilität eines ordnungsgemäß geführten und normal arbeitenden Verkehrsunternehmens zu gewährleisten. Die Entscheidung über die Anwendung der Krisenklausel sollte von den beteiligten Regierungen getroffen werden, bei Nichteinigkeit auf Vorschlag der Kommission durch den Rat. In der Praxis sind diese Regeln niemals in Anspruch genommen worden. Es ist deshalb müßig, darüber zu streiten, ob die Tatbestandsmerkmale auf konkrete Sachverhalte hätten übertragen werden können. Es hat jedenfalls keine krisenhaften Zustände in diesem Sinne gegeben und dies trotz der weitgehenden Nichtbeachtung des Obligatoriums. Diese Erfah-

11) ABl., Nr. 52/1 vom 4. 3. 1969.

rung sollte registriert werden, weil sie auch für die Gestaltung der Marktordnung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs für 1993 wertvoll sein dürfte.

Noch enttäuschender verliefen die Bemühungen auf dem Gebiete der Referenztarife. Zufrieden konnten alle Beteiligten eigentlich nur mit der Aufstellung der ersten dieser Tarife zwischen und mit den 1973 der Gemeinschaft beigetretenen Mitgliedstaaten sein. Später machten sich auch hier Verfallserscheinungen bemerkbar. Das Konsultationsverfahren z. B., in dem die vom Gewerbe aufgestellten Tarifentwürfe den Verbänden der verladenden Wirtschaft und der Spedition zur Anhörung vorgelegt werden sollten, schief nach hoffnungsvollen Ansätzen ein. Die erwünschten Reaktionen waren einfach nicht mehr zu erhalten oder zu provozieren. Das für die Kommission vorgesehene Recht, den Gewerbeorganisationen und den Regierungen Fristen zu setzen für den Abschluß der Verhandlungen und der Konsultationen war ein naiver Versuch, den schleppenden Gang der Arbeiten in den Griff zu bekommen. Tatsächlich blieben die entsprechenden Entscheidungen der Kommission ohne jede Wirkung, schon allein deshalb, weil sie gegenüber den privaten Verbänden mit keinerlei Sanktionsmöglichkeit bewehrt waren¹²⁾.

Die Überprüfung der Referenztarife durch die Kommission war im Grunde überflüssig. Was hätte die Kommission an den Tarifen auch beanstanden können, nachdem diese von den beteiligten Regierungen gebilligt worden waren. Daß die Marktpreise von den Referenztarifen abwichen, lag in der Natur dieses Systems. Die darüber hinaus in der Sicht des Gemeinschaftsrechts einzig interessierende Frage der Vereinbarkeit des gesamten Systems mit den Wettbewerbsregeln des Vertrags war durch die Entscheidung des Gesetzgebers positiv vorab dahin beantwortet worden, daß derartige Preisempfehlungen mit den Kartellverboten nicht in Widerspruch standen.

Auch auf die Tätigkeit des Tarifausschusses, der in den drei Verordnungen seine Rechtsgrundlage fand, kann mit wenig Zufriedenheit zurückgeblickt werden. Die Kommission bemühte sich zwar, mit diesen Sachverständigen und mittels des Jahresberichts die Preispolitik der Gemeinschaft anhand der Entwicklung des Tarifsystems zu verfolgen, Stellungnahmen zu den aktuell gewordenen Problemen zu erarbeiten, den Boden für die künftige Preisordnung vorzubereiten. Aber ihre Vertreter waren in diesem Ausschuß nur *primi inter pares* und die Repräsentanten der an preispolitischem Immobilismus interessierten Regierungen hatten es in der Hand, alle in den Berichtsentwürfen ihnen „gefährlich“ erscheinenden Äußerungen zu streichen¹³⁾.

Die wiederholten Verstöße der Kommission, den Ausschuß um Vertreter des Gewerbes und der verladenden Wirtschaft zu erweitern, blieben erfolglos. Von der Möglichkeit, externe Sachverständige beizuziehen, wurde kaum Gebrauch gemacht. Die darin liegende Möglich-

12) Vgl. die Entscheidungen der Kommission:
78/934, ABl., Nr. L 326/8 vom 21. 11. 1978;
79/659, ABl., Nr. L 187/17 vom 25. 07. 1979;
82/741, ABl., Nr. L 314/32 vom 10. 11. 1982.

13) Die deutschen Sachverständigen gaben z. B. in privaten Gesprächen ohne weiteres zu, daß selbst in der Bundesrepublik die Margentarife lediglich als Referenz gehandhabt wurden, offiziell jedoch widersetzten sie sich jedem Zweifel an der Wirklichkeit der verbindlichen Tarife: ein klassisches Beispiel der "capture-theory", d. h. des Phänomens, daß eine regulierende Behörde von der regulierten Wirtschaft im Laufe der Zeit so weit beeinflusst wird, daß sie sich mit deren speziellen Interessen identifiziert und diese gegenüber jeder Kritik auch verteidigt.

keit einer kontroversen Diskussion, die die Aktivitäten des Ausschusses fruchtbar beeinflusst hätte, war den Regierungsvertretern nicht erwünscht. So beschränkten sich letztlich die Jahresberichte auf eine Darstellung der Preisentwicklung in der Vergangenheit. Für den Anspruch aktueller Preisindikatoren kamen sie viel zu spät, auch als Preisstatistiken waren sie, wenn überhaupt, nur von historischem Interesse. Hinzu kam, daß die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Verwaltungen und der Kommission stets mühsamer und lückenhafter wurde. Schließlich blieb der Kommission nichts anderes übrig als diese Arbeiten auf ein Minimum zu reduzieren mit der Rechtfertigung, daß inzwischen die Veröffentlichung der Preisindizes innerhalb des Marktbeobachtungssystems ähnliche, wenn auch ebenfalls nicht vollständige und zweifelsfreie Informationen lieferte.

Die vorstehende Beschreibung von Schwachstellen der Verordnungen enthält keine vollständige Darstellung der Unvollkommenheiten des Systems. Andere, weniger gravierende Mängel könnten dieser Liste hinzugefügt werden. Streben nach Perfektion wäre jedoch überflüssig. Das Bild für ein abschließendes Urteil erhält vollkommene Klarheit, wenn man sich die von Anfang an bestehende schwerwiegende Lücke vor Augen hält, nämlich die der völlig unterschiedlichen Intensität und Qualität des Kontroll- und Sanktionssystems für die obligatorischen Tarife in den einzelnen Mitgliedstaaten. Es gab natürlich Mitgliedstaaten, wo diese doppelte Zielsetzung als eine unverzichtbare Voraussetzung für das Funktionieren des Systems mit allem Ernst und Nachdruck verfolgt wurde; etwa in der Bundesrepublik oder in Frankreich, wo auf langjährige Erfahrungen mit nationalen Tarifen und auf eingespielte Spezialverwaltungen, wie der BAG und dem CNR zurückgegriffen werden konnte.

Aber ein für die Beurteilung der Gesamtproblematik nicht uninteressantes Detail war wohl, daß auch in der Bundesrepublik eine der ersten Einführungsmaßnahmen für das obligatorische Tarifsysteem darin bestand, das im GüKG vorgesehene obligatorische Ausgleichsverfahren bei Tarifverstößen zugunsten der BAG für die Gemeinschaftstarife außer Kraft zu setzen. In anderen Mitgliedstaaten war jedoch außer gutgemeinten Absichtserklärungen nichts vorhanden, was die Qualifikation einer wirksamen Tarifkontrolle verdient hätte. Alle Bemühungen, in dieser Richtung Fortschritte zu erzielen, scheiterten an der Schwerfälligkeit der zuständigen Bürokratien oder an deren Fehlen überhaupt, an budgetären Engpässen, an der traditionellen Haltung der Staatsbürger gegenüber Wirtschaftsnormen, deren Nichtbeachtung nicht als kriminelles Unrecht verdeutlicht werden konnte, letztlich an dem mentalen Unvermögen, die Notwendigkeit solcher Kontrollen und Sanktionen bis in ihre letzten Konsequenzen gerade für diesen Sachbereich zu begreifen.

Es ist der Kommission vorgeworfen worden, sie hätte diesen enttäuschenden Gang der Dinge umbiegen können, wenn sie mit größerer Entschiedenheit die Mitgliedstaaten zur Respektierung der von ihnen selbst eingegangenen Verpflichtungen angehalten hätte. Dieser Kritik kann nicht beigeppflichtet werden. Zum einen ist festzustellen, daß die Kommission wiederholt von dem Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EWGV und von den Interventionsmöglichkeiten der Verordnungen Gebrauch machte. Gegenüber der schließlichen Nichtakzeptanz des gesamten Systems und der Nichtpraktikabilität der obligatorischen und der Referenztarife mußten auch diese Waffen stumpf bleiben. Die darin liegende grundsätzliche Erfahrung für die Gemeinschaft ist die Erkenntnis, daß für einen so großen Wirtschaftsraum mit seinen weitgehenden Differenzierungen in den Marktstrukturu-

ren diese wirtschaftlich nicht adäquate Preisordnung letztlich auch politisch nicht durchzusetzen ist. Anderes hätte gegolten, wenn die Tarife am Ende eines Vertragsverletzungsverfahrens in letzter Instanz durch den Europäischen Gerichtshof im Rahmen seiner rechtssetzenden Tätigkeit hätten fixiert werden können. Diese Möglichkeit schied im Gegensatz zu anderen Problemen der gemeinschaftlichen Verkehrsmarktordnung mit Sicherheit aus. Mit einer „Kopf durch die Wand“-Politik aber hätte die Kommission gegen den Widerstand der Regierungen und der hinter ihnen stehenden Kräfte sowie gegen das ständig abnehmende Interesse an dem System die korrekte Ausführung der Verordnungen nicht erzwingen können.

Im übrigen war dieses Ergebnis letztlich kein Unglück für die Wirtschaft des gemeinsamen Marktes. Zu bedauern waren und sind die bei größerer politischer Einsicht vermeidbaren Verluste für die Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Verkehrspolitik und für die Autorität des Gemeinschaftsrechts. Für die Preisordnung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zeigen die Erfahrungen mit den Tarifen selbst jedoch, daß andere Lösungen für die Zukunft gefunden werden müssen.

Die obligatorischen Margentarife haben als Instrument der Angebotssteuerung versagt. Sie wären wahrscheinlich auch gegenüber den ihnen ursprünglich zgedachten Zielfunktionen wirkungslos geblieben, wenn es tatsächlich ruinösen Wettbewerb oder Mißbräuche marktbeherrschender Stellungen auf den betroffenen Märkten gegeben hätte. Während der gesamten Laufzeit der Verordnungen erwies sich - zugegeben auch in Folge der fehlenden Kontrolle - der Markt stärker als der Geltungsanspruch der Tarife. Diese lagen zunächst wegen der übertrieben einseitigen Kalkulation auf der Basis der von den Gewerbeorganisationen berechneten Selbstkosten weit über den effektiven Marktfrachten.

Die Folge davon war, daß im Anfang die Zahl der außertariflichen Abmachungen - legal oder illegal - ganz erheblich war. Später wanderte das Niveau der Marktpreise mit zunehmendem Anstieg der Kosten in die Marge hinein und für einige Tarife auch darüber hinaus, so daß Anpassungen der Richtsätze erforderlich wurden. Wo dies nicht rechtzeitig geschah, gab es auch Preise über den Maximalsätzen der Tarife. Einige dieser Änderungen waren allerdings das Gegenteil einer vernünftigen Preispolitik; wenn z. B. die in Lire ausgedrückten Frachtsatzzeiger einiger Tarife mit Italien von einem Tag auf den anderen um 100% angehoben wurden, so konnten solche Entscheidungen eigentlich nur mit der Überlegung begriffen werden, daß der Gesetzgeber von der Nutzlosigkeit derartiger Preissignale selbst überzeugt war oder der Problematik des Systems verständnislos gegenüberstand.

Weitere Fehlsteuerungen für die Märkte des gewerblichen Güterkraftverkehrs dürften die obligatorischen Tarife potentiell wegen ihrer Disparitäten untereinander und im Verhältnis zu den Referenztarifen sowie zu den in einigen Mitgliedstaaten für den nationalen Verkehr geltenden obligatorischen Systeme bewirkt haben. Vordergründig konnten diese Unterschiede zwar mit den Differenzen in den Selbstkosten und den unterschiedlichen Marktverhältnissen begründet werden. Aber in ihrer Größenordnung waren sie zu gravierend, als daß sie - bei Anwendung der Tarife im Einzelfall - nicht zu Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere auch zwischen den konkurrierenden Güterproduzenten der Gemeinschaft geführt hätten.

Von diesen Einzelfällen abgesehen, wurden die obligatorischen Margentarife unter großzü-

giger Anwendung des Opportunitätsprinzips in der Praxis als Referenztarife gehandhabt. Insoweit standen sie jedoch, bei rein formaler Betrachtung, im Widerspruch zu den im Niveau meistens höher liegenden, auch rechtlich als bloße Empfehlungen eingeführten Referenztarifen.

Für bestimmte Märkte hat die Praxis mit stillschweigender Duldung der Kontrollbehörden das obligatorische Tarifsysteem überhaupt negiert. Ein typisches Beispiel hierfür sind die Containertransporte. Alle Versuche für diese Märkte, obligatorische Spezialtarife zu entwickeln, die den Besonderheiten dieser Verkehrsleistungen entsprechen hätten, scheiterten an den Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Regierungen und Verbänden mit der Konsequenz der absolut freien, wenn auch illegalen Preisbildung in diesem Bereich.

Die Entwicklung des räumlichen Anwendungsbereichs der obligatorischen Tarife war die logische Folge des Versagens des Systems. Von den ursprünglichen Margentariften zwischen allen sechs Mitgliedstaaten ist im Sommer 1988, d. h. kurz vor Auslaufen der Verordnung 3568/83 als einziger der deutsch-italienische Tarif übriggeblieben. Was man von diesem Rest bei Fehlen jeder effizienten Kontrolle in Italien halten muß, bedarf keines Kommentars.

Allgemein kann festgestellt werden, daß die obligatorischen Margentarife ihr Ziel nicht erreicht haben und auch durch die dem System immanenten Mängel auch gar nicht verwirklichen konnten. Die negativen Konsequenzen wären noch spürbarer gewesen, wenn die Tarife tatsächlich mit der ganzen Strenge des Gesetzes kontrolliert und sanktioniert worden wären. Dann hätten die in ihnen enthaltenen falschen Preissignale und die mit ihnen verbundene mangelnde Preisflexibilität das in der gesamten Reglementierung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs eingebaute Risiko einer suboptimalen Marktstruktur noch verschärft. Inwieweit die Tarife tatsächlich in dieser Richtung gewirkt haben, z. B. zugunsten der Attraktivität anderer Verkehrsträger, der Konservierung nicht mehr benötigter Angebotsverhältnisse, der Unterlassung notwendiger Innovations- und Rationalisierungsmaßnahmen, ist statistisch nicht nachzuweisen. Ihr wettbewerbsverzerrender Effekt sowohl innerhalb des gewerblichen Güterkraftverkehrs als auch im Verhältnis zu den Eisenbahnen und nicht zuletzt zum Nachteil der Konkurrenzverhältnisse der verladenden Wirtschaft in und zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ist nicht zu bestreiten. Daß besonders die Unternehmen der Industrie, des Handels und der Landwirtschaft in der Bundesrepublik hier eine hohe Zeche zu zahlen hatten, liegt auf der Hand.

Die Erfahrungen mit den Referenztarifen sind in zweifacher Hinsicht ebenfalls negativ. Im allgemeinen wurden diese Tarife mit einem viel zu hohen Niveau eingeführt. Die Ursache hierfür lag in dem Verfahren zu ihrer Aufstellung oder genauer in dem unvernünftigen Gebrauch, den die Verbände des Güterkraftverkehrs von diesem Verfahren machten. Die übertriebene Orientierung der Tarife an fiktiven Selbstkosten durch das Gewerbe¹⁴⁾, insbesondere die Berechnung dieser Kosten in Form einer bloßen Fortschreibung kalkulatorischer Elemente ohne Berücksichtigung der Kostensenkungen durch Produktivitätsfortschritte, wurde in den Konsultationen seitens der verladenden Wirtschaft und der Spedition nicht ernsthaft korrigiert.

14) Dabei blieb es in der Praxis, obwohl die Verordnung 3568/83 das in der Verordnung 2831/77 nicht enthaltene Element der Marktlage wieder als tarifbildende Parameter einführte.

Die Kommission befaßte sich ein einziges Mal mit dieser Frage. In der Entscheidung 80/1 betreffend einen Streitfall zwischen Dänemark und anderen Mitgliedstaaten¹⁵⁾ stellte sie fest, daß durchschnittliche Abweichungen von $\pm 10\%$ von den Referenztarifen nicht im Widerspruch mit dem System stünden. Die in der Praxis tatsächlich nachgewiesenen erheblich höheren Abweichungen konnte auch die Kommission nicht durch Intervention in das Tarifbildungsverfahren vermeiden. Die in den Verordnungen enthaltene „Verpflichtung“, die Referenztarife so festzusetzen, „daß im Einzelfall Beförderungsentgelte gebildet werden, die einen solchen Tarif gebührend berücksichtigen“ oder „die nicht zu stark von den Referenztarifen abweichen“ blieb ein frommer Wunsch.

Der zweite Grund, der das Scheitern dieser Referenztarife festzustellen erlaubt, liegt in der Tatsache, daß die Tarife in den letzten Jahren der geltenden Verordnungen in einigen Mitgliedstaaten einfach nicht mehr zur verkehrswirtschaftlichen Realität gehörten. Verkehrsunternehmer wußten mit diesen Empfehlungen nichts anzufangen, die Verlagerer waren von Anfang an gegen sie eingestellt, die Verwaltungen scheuten den offenkundig überflüssigen Aufwand. Wirksame Handhaben, gegen diese Passivität oder Resignation einzuschreiten, standen der Kommission wegen der Konzeption des Systems, das in erster Linie die nicht sanktionsfähigen Gewerbeorganisationen für die Aufstellung der Tarife verantwortlich machte, weder unter rechtlichen noch politischen Aspekten zur Verfügung. Die Folge war, daß die Anpassung der Tarife an die Entwicklung der Verkehrsmärkte unterblieb und das gesamte System vielerorts mehr oder weniger in Vergessenheit geriet. Insgesamt kann auch hier nur die Schlußfolgerung gezogen werden, daß diese Tarife der bisherigen Art ihre Indikator- und Markttransparenzfunktion nicht erfüllt haben.

IX. Die Perspektiven

Die Frage stellt sich, wie anhand der Bilanz mit dem Experiment der seit 1968 geltenden drei Gemeinschaftsverordnungen die Konzeption für die Preisordnung des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs innerhalb der Gemeinschaft ab 1989 entwickelt werden soll. Da die Antwort hierauf nicht allein nach streng wissenschaftlichen Maßstäben gefunden werden wird, darf kurz über die möglichen politischen Reaktionen spekuliert werden. Der Begriff der Spekulation schließt ein, daß hier Irrtum vorbehalten bleibt.

Für die Beibehaltung von obligatorischen Margentarifen und ihrer Ausdehnung auf alle Verkehrsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft werden wahrscheinlich die Gewerkschaften eintreten. In ihrer Optik sind obligatorische Tarifbindungen ein unverzichtbares Instrument für die obrigkeitliche Koordinierung der Verkehrsträger nach dem Prinzip der Komplementarität. Freier Preiswettbewerb ist für sie zur Verfolgung dieses Grundsatzes ungeeignet. Der Glaube an den Schutz der Eisenbahnen und an die Vermeidung ruinöser Konkurrenz mittels verbindlicher Tarife ist auf dieser Seite unerschüttert.

Die Verbände des gewerblichen Güterkraftverkehrs werden – selbstverständlich unter Betonung ihrer gerechtfertigten Forderung nach Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen – möglicherweise für ein Tarifregime optieren, das größere Preisflexibilität gestattet als die Systeme der Vergangenheit. Zu befürchten bleibt, daß das deutsche Gewerbe in dieser Frage auch künftig gegen den Strom schwimmen wird, in erster Linie aus der begründeten Sorge

15) ABl., Nr. L 4/14 vom 8. 1. 1980.

heraus, daß bei Preisfreiheit im internationalen Verkehr die Tarifbindung des RKT und die damit bedingte Tarifkontrolle mit ihren Konsequenzen für die Wirtschaftsorganisationen des Gewerbes auf die Dauer nicht zu verteidigen wären.

Für die Eisenbahnen bleibt zu hoffen, daß sie die Zeichen der verkehrspolitischen Entwicklung richtig verstehen. Die Meinungsbildung in der Gruppe der Zwölf folgt zwar im allgemeinen nach dem Bild des Geleitzugs der langsamsten Einheit. Aber es wäre (negativ) überraschend, wenn es in dieser Frage den fortschrittlichen Gesellschaften nicht gelänge, die noch stärker der Vergangenheit anhaftenden Unternehmen mit sich zu ziehen.

Keine Zweifel dürfte die Feststellung aufwerfen, daß die Verlagerer und die Spedition sich gegen obligatorische Tarife und für ein Gemeinschaftssystem freier Preise aussprechen werden.

Alle diese Positionen und ihre vielschichtigen Nuancen werden sich auch in den Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments widerspiegeln. Für die Äußerung des letzteren kommt als politisches Element hinzu, daß es für den Fall eines Berichts noch in dieser Sitzungsperiode während des Kampfes um die Zusammensetzung des im Juni 1989 zu wählenden neuen Parlaments Farbe bekennen müßte.

Die Optionen der Regierungen sind nach den bisherigen Erfahrungen und wenn es gravierende Änderungen der politischen Landschaft nicht gibt, unschwer vorauszusehen:

Zehn Regierungen dürften für die Abschaffung der obligatorischen Margentarife plädieren. Offen bleibt die Haltung der Bundesrepublik; nicht auszuschließen ist, daß sie sich auch weiterhin für die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems einsetzen wird: in diesem Falle wird man auf die Begründung gespannt sein dürfen. Ebenso möglich bleibt, daß die italienische Regierung sich einem solchen Votum anschließen könnte.

Eine objektive Entscheidung über diese nach wie vor grundsätzliche und für die gemeinsame Verkehrspolitik substantielle Frage sollte anhand folgender Überlegungen und Kriterien gefunden werden:

- Es besteht kein politischer Bedarf, das seit 1968 laufende gemeinschaftliche Tarifexperiment fortzusetzen. Die Erfahrungen mit den drei Verordnungen sind zahlreich, tiefgehend, umfassend. Sie geben für den sachkundigen und aufgeschlossenen Beobachter ausreichendes, unbestreitbares und überzeugendes Anschauungsmaterial für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik in diesem Bereich. Weitere Experimente wären nichts anderes, als ein bequemes Ausweichen vor der Verantwortung für die notwendigen, reifen und endgültigen Entscheidungen.
- Die Erfahrungen mit den obligatorischen Margentarifen haben gezeigt, daß derartige Preisbindungen auf den in Frage stehenden Märkten nicht als optimale Lösung betrachtet werden können. Sie sind in ihrer Konstruktion übermäßig kompliziert, sie wären nur mit einem unverhältnismäßig aufwendigen bürokratischen Apparat in Übereinstimmung mit der Autorität ihrer rechtlichen Natur durchzusetzen, ihre wirtschaftlichen Konsequenzen sind und bleiben angesichts des Standes und der weiteren Entwicklung der Wirtschaftsintegration negativ.
- Das Konzept der Referenztarife könnte eine positive Ergänzung eines Systems grundsätzlich freier Preisbildung sein. Voraussetzung hierfür wäre, daß die Fehler der Vergangen-

heit vermieden und ein solches System von allen Relikten obligatorischer Tarife gereinigt würde.

- Auf alle Fälle muß das künftige System frei sein von der Heterogenität und der inneren Widersprüchlichkeit der geltenden Verordnung. Die Zeit ist gekommen, den ordnungspolitischen Zwiespalt in diesem Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik zu beenden und Platz zu machen für ein wirklich gemeinschaftliches Regime aus einem Guß.
- Die neue Preisordnung muß sich fugenlos in die Marktordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr insgesamt ab 1993 einpassen. Der Marktzugang wird dann frei sein von quantitativen Beschränkungen und bestimmt durch (hoffentlich hohe) qualitative Bedingungen. Mit dieser relativen Freiheit im Marktzugang muß die Freiheit in der kommerziellen Betätigung auf den Märkten korrespondieren. Ebenso wie es unsinnig wäre, Preisfreiheit mit einer strikten Kontingentierung der preislich zu bewertenden Kapazität zu koppeln, bedeutete es einen fundamentalen ordnungspolitischen Widerspruch, freien Marktzugang mit obligatorischen Tarifen zu verbinden. Der permanente Anreiz zur Produktion von Überkapazitäten wäre in dieser Kombination garantiert.
- Die Marktordnung ab 1993 muß und wird für die Konkurrenz innerhalb des Güterkraftverkehrs und zwischen den Verkehrsträgern geprägt sein von Bedingungen, die, wenn schon nicht völlig gleich, so doch weitgehend aneinander angenähert sein werden. Die einheitliche Preisordnung für den Güterkraftverkehr ist ein wesentlicher Harmonisierungsschritt in diese von allen Beteiligten als unabdingbar erachtete Richtung.
- Die künftige Preisordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr muß so beschaffen sein, daß sie innerhalb des freien Binnenmarktes allen Wirtschaftssubjekten Marketing, Produktion und Absatz ohne Diskriminierungen erlaubt und gewährleistet. Sie muß dem Gebot des Artikels 8 a EWGV in der Fassung der Europäischen Einheitsakte für einen freien Austausch von Waren und Dienstleistungen gerecht werden.
- Die künftige Preisordnung muß der eingeleiteten und sich mit Sicherheit beschleunigt fortsetzenden Entwicklung der Nachfrage nach logistischen Leistungen entgegenkommen und sie fördern. Der Einsicht, daß es eine Illusion darstellt, in einem freien Logistikmarkt Teilleistungen eines Gesamtpaketes preislich obligatorisch bestimmen zu können, müssen adäquate preispolitische Beschlüsse entsprechen.
- Die neue Preisordnung wird ihre positiven Wirkungen jedoch voll nur dann entfalten können, wenn die Tarifsysteme für den nationalen Güterkraftverkehr ihr auf die Dauer, wenn möglich sogar ohne allzu großen zeitlichen Abstand angepaßt werden. Für die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ist das keine Schwierigkeit, weil sie in diesem Bereich vergleichbare Ordnungen seit langem eingeführt haben. Für diejenigen Mitgliedstaaten, für die diese Perspektive Probleme aufwirft, sollten alle Verantwortungsträger rechtzeitig diese Konsequenz mit dem gebotenen Ernst ins Auge fassen. Gegenteilige Verlautbarungen, die sich der Notwendigkeit einer solchen einheitlichen Konzeption zu verschließen trachten, verschlechtern lediglich die Chancen der Verkehrsunternehmen, die solchen Standpunkten vertrauen.
- Die künftige Preisordnung muß schließlich überflüssigem, bürokratischem Aufwand und der damit verbundenen Kostenbelastung der Staatshaushalte und der Wirtschaft ein

Ende bereiten. Eine Kosten/Nutzen-Analyse der heute noch angewandten Tarifkontrolle würde mit einem erschreckend negativen Ergebnis für die dafür Verantwortlichen enden. Für die formale Prüfung, ob Frachtpapiere mit einem obligatorischen Tarif übereinstimmen und die darin liegende Heuchelei gegenüber der Wirklichkeit gibt es in der Sicht einer den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Effizienz verpflichteten Administration keine Rechtfertigung.

X. Ein denkbare Modell

Unter Anlegung dieser Maßstäbe muß die künftige Preisordnung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr in der Gemeinschaft ein System im Grundsatz freier, zwischen den Marktpartnern zu vereinbarenden Entgelte sein. Nur ein solches System wird den spezifischen Erfordernissen und Gegebenheiten dieser Märkte gerecht und gewährleistet über allokatonsgerichtete Preissignale eine optimale Nutzung der Produktionsfaktoren¹⁶⁾. Alle Vorteile, die von einem Regime freier Preisbildung in anderen Wirtschaftssektoren festgestellt werden können, sind auch für die Märkte des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs zu erwarten. Es gibt weder wissenschaftliche Erkenntnisse noch praktische Erfahrungen, die für das Gegenteil sprächen. Die Theorie von den Besonderheiten des Verkehrs und die daraus abgeleitete Forderung nach einem spezifischen Preissystem hat das Gemeinschaftsexperiment endgültig widerlegt.

In Ergänzung dieses Systems könnten – fakultativ – Referenztarife zugelassen werden. Diese Preisempfehlungen brauchten nicht auf die bloße Beförderungsleistung beschränkt zu bleiben, sondern könnten auch für andere damit im Zusammenhang stehende Teile einer unternehmerischen Gesamtleistung aufgestellt werden. Als tarifbildendes Kriterium sollten ausschließlich die Selbstkosten gewählt werden, allerdings mit der Verpflichtung, den mit Fortschritten in der Technik und der Information einhergehenden Produktivitätszuwachsen angemessen Rechnung zu tragen. Dagegen sollte auf die Marktlage als tarifbildendes Element verzichtet werden. Zwischen beiden Parametern gibt es keine tragfähige Symbiose. Es ist ehrlicher, Referenztarife eindeutig auf die Selbstkosten als einen informativen Bezug für die Vertragsverhandlungen abzustellen mit dem klaren Hinweis, daß die Unternehmen den endgültigen Preis nur auf der Grundlage der jeweiligen Marktlage werden vereinbaren können, als zu versuchen, einen für die Praxis nicht tragbaren Kompromiß erzwingen zu wollen.

Die Aufstellung dieser Tarife sollte den Gewerbeorganisationen nicht als Verpflichtung unterlegt, sondern lediglich als eine legale Möglichkeit anheim gestellt werden. Obligatorisch müßte die Anhörung der verladenden Wirtschaft und des Verkehrshilfsgewerbes bleiben.

Ob die derart abgestimmten Tarifentwürfe des weiteren einer Überprüfung durch nationale und Gemeinschaftsinstanzen unterworfen werden sollten, ist wohl keine entscheidende Frage. Wenn man ein ganz einfaches Verfahren einführen wollte, könnte man sich damit begnügen, den Verbänden des gewerblichen Güterkraftverkehrs vorzuschreiben, daß die Entwürfe den Regierungen zur Information mit der Mitteilung der Zustimmung der angehörten Verbände vorgelegt werden. Auf eine Beteiligung der Kommission könnte unter die-

16) Vgl. *Willeke, R. u. a.*, Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 58. Jg. (1987), S. 71-99.

sen Umständen verzichtet werden. Die Ausnahme von den Kartellvorschriften des Gemeinschaftsrechts wäre ja bereits in der Gemeinschaftsverordnung enthalten, die dieses künftige System festsetzen müßte.

Diese Referenztarife neuen Stils brauchten auch nicht wie bisher bi- oder multilateral aufgestellt werden. Wirklichkeitsnäher und praktikabler würden sie wahrscheinlich, wenn sie nach dem Nationalitätsprinzip eingeführt würden, d. h. wenn jeder nationale Verband für die Unternehmen seines Landes diese Empfehlungen aufstellte. Angesichts der realistischen Kostenorientierung, die die neuen Referenztarife erhalten sollten, vor allem aber auch im Hinblick auf die künftige Möglichkeit, für alle Unternehmen der Gemeinschaft sich mit der Gemeinschaftslizenz ab 1993 in sämtlichen grenzüberschreitenden Verbindungen der Gemeinschaft betätigen zu können, würde das Gesamtmosaik dieser zwölf Referenztarife mit allen denkbaren Differenzierungen wahrscheinlich seiner Funktion gemäß - nicht mehr und nicht weniger - ausreichende Hinweise für eine marktgerechte freie Preisbildung liefern. Der weitere Vorteil einer relativ geringen Zahl von Tarifen würde ebenfalls positiv zugunsten dieser Lösung zu Buche schlagen.

Die Bedeutung der Referenztarife sollte auch innerhalb eines solchen Systems nicht überschätzt werden. Ihre Funktion für die freie Frachtenbildung wird stets beschränkt bleiben. Gleichwohl, unter der Voraussetzung, daß bei ihrer Aufstellung bei allen Beteiligten „Vernunft“ groß geschrieben wird, können derartige Preisempfehlungen bis zu einem gewissen Grade eine willkommene Rolle als Stabilisatoren für das kommerzielle Verhalten der Marktpartner spielen¹⁷⁾.

Ein etwas heikles Problem ist die Frage, ob diesem künftigen Preissystem eine Art von Notstandsklausel für den Fall ernsthafter und andauernder Marktstörungen mit der Möglichkeit vorübergehender obligatorischer Preisbindungen vorgesehen werden müßte. Eine vernünftige Antwort ist wahrscheinlich nur im größeren Zusammenhang mit der Lösung für die Frage des Krisenmanagements auf den freien internationalen Verkehrsmärkten ab 1993 insgesamt zu finden. Die Definition der Krise, der Mechanismen und der Instrumente sowie der Verfahren für die notwendigen Entscheidungen der zuständigen Instanzen sind nur gemeinsam für den Zugang zu und die Betätigung auf den betroffenen Märkten zu regeln.

Leichter dürfte die Bejahung der Zulässigkeit von Übergangsmaßnahmen sein. Wenn das neue System, wie es an sich der Fall sein müßte, noch vor 1993 in Kraft treten sollte, so könnte man sich gewisse Übergangsregeln unter drei Bedingungen vorstellen: Der Übergang dürfte nicht zu einem Dauerregime entarten, nicht zu einem Rückschritt im Verhältnis zu der bereits erreichten Preisdergulierung führen, und er müßte in seinen Folgen auf das mögliche Minimum beschränkt bleiben. Unter diesen Voraussetzungen ließe sich vorstellen, daß in den Jahren bis Ende 1992 die 1988 geltenden Minima der in Kraft gebliebenen obligatorischen Margentarife als verbindliche Mindestsätze der Beförderungsentgelte auf den betroffenen Märkten aufrechterhalten werden dürften. So wie die tatsächlichen Verhältnisse sich gegenwärtig präsentieren, hätte diese Lösung allerdings nur noch für den deutsch-italienischen Margentarif eine gewisse Bedeutung.

17) Vgl. *Schmitt, V.*, Die preispolitischen Vorschläge der Kommission der EG für die Marktordnung des grenzüberschreitenden Verkehrs, in: Schriftenreihe der DVWG, Band B 40, Köln 1977, S. 80.

XI. Ausschau

Ob die Entwicklung in der hier vorgestellten Richtung weiterverlaufen wird, bleibt abzuwarten. Kommt es in Folge der verspäteten Vorschläge der Kommission nicht zu einer Anschlußentscheidung des Ministerrats vor Ende 1988, dann läuft das geltende Tarifsysteem am 31.12.1988 ersatzlos aus. Der freien Preisbildung wären dann gemeinschaftsrechtlich Tür und Tor geöffnet, allerdings ohne die Möglichkeit gemeinschaftlicher Referenztarife. Zu befürchten wäre, daß der freigesetzte Raum dann etwa von der deutschen Verwaltung mit der alten These der Geltung des RKT auch im internationalen Verkehr besetzt würde. Der gesunde Menschenverstand läßt hoffen, daß es so weit nicht kommen wird. Legt die Kommission noch rechtzeitig ihren Vorschlag für die endgültige Preisordnung vor, dann kann darüber, indem man Ende 1988 „die Uhr anhält“, im Laufe des Jahres 1989 mit Blick auf die Marktordnung 1993 entschieden werden. Die Eindeutigkeit der Ergebnisse des zurückliegenden Experiments, der Stand der politischen Koordinaten für die Vollendung des säkularen Unternehmens des gemeinsamen Binnenmarktes, die Transparenz der wissenschaftlichen Erkenntnisse rechtfertigt eigentlich den Optimismus, daß diese endgültige Lösung dann in etwa der hier und in vielen anderen Veröffentlichungen vertretenen Linie folgen wird.

Postscriptum

Nach Abschluß der Redaktion für diesen Artikel brachte der Verkehrsministerrat vom 20./21. Juni 1988 eine positive Überraschung. Der wichtigste Punkt dieser Ratstagung, mit der die deutsche Präsidentschaft während des ersten Halbjahres 1988 wider Erwarten auch für den Verkehr mit einem allseits anerkannten Erfolg endete, war zwar die für die Gemeinschaft verbindlich festgeschriebene Verpflichtung, zum 1. Januar 1993 alle quantitativen Beschränkungen in Form von Kontingenten für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr der eigenen Unternehmen aufzuheben und durch ein System qualitativer Bedingungen für den Zugang zu diesen Märkten zu ersetzen. Damit ist das bereits 1965/66 von den Verkehrsministern politisch fixierte Ziel nunmehr auch rechtlich unwiderruflich und vor allem bedingungslos Teil des Gemeinschaftsrechts geworden.

In derselben Sitzung wurde „programmgemäß“ die Verlängerung der Tarifverordnung Nr. 3568/83 gemäß dem vorstehend erwähnten Vorschlag der Kommission um ein Jahr gebilligt. Womit jedoch niemand gerechnet hatte, war eine Erklärung aller Regierungen, nach der der Rat davon Kenntnis nimmt, daß alle noch auf der Grundlage der geltenden Verordnung bestehenden obligatorischen Margentarife ab 1. Januar 1989 aufgehoben werden; die davon betroffenen Mitgliedstaaten werden die Berufsverbände von dieser Entscheidung unterrichten und sie auffordern, Entwürfe für neue Referenztarife aufzustellen, die vom gleichen Zeitpunkt an in Kraft treten sollen.

Das Bemerkenswerte an dieser Erklärung ist der Umstand, daß sie auch von der Bundesrepublik und Italien mitgetragen wurde. Alle anderen Regierungen hatten ja das Konzept des Obligatoriums bereits in der Vergangenheit aufgegeben. Lediglich die beiden genannten Länder vertraten bis in die jüngste Vergangenheit hinein ihre Überzeugung von der Notwendigkeit verbindlicher Preisvorschriften für die in Rede stehenden Märkte. Mit der Billigung dieser Erklärung haben sie Tatsachen anerkannt, die längst auch auf den Märkten des

grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs mit Deutschland und Italien unumkehrbare Wirklichkeit und stärker als die Fassade papierener Vorschriften geworden waren.

Damit ist der Weg frei für einen vernünftigen Vorschlag der Kommission über die neue Preisordnung im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr der Gemeinschaft. Nach all den Erfahrungen und den wissenschaftlichen Erkenntnissen kann es kaum Fragen darüber geben, wie dieser Vorschlag aussehen muß und zugunsten welcher Lösung die hoffentlich kurzfristig mögliche Entscheidung des Ministerrats fallen wird. Die neue Preisordnung kann nichts anderes zum Inhalt haben als ein System freier Frachtenbildung, ergänzt durch die Möglichkeit unverbindlicher Preisempfehlungen. Die rasche Verwirklichung dieser Idee als eines unabdingbaren qualitativen Korrelats für den quantitativ unbeschränkten Zugang zu den betroffenen Märkten und als eines wesentlichen Schrittes in Richtung der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen wird allen Beteiligten zum Vorteil gereichen. Diese Prognose kann gewagt werden ohne jedes Risiko, durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt zu werden. Darüber hinaus wird die Bewährung dieses Systems à la longue auch in den noch bestehenden obligatorischen Tarifbindungen des nationalen Verkehrs ihren Niederschlag finden.

Die lediglich in der Niederschrift des Ministerrats vom 20./21. 6. 1988 festgehaltene Ratsklärung zur Preisbildung im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr erhält in dieser Perspektive auch für die deutsche Verkehrspolitik im Binnenverkehr historische Bedeutung.

Summary

The price policy for the international road haulage between Member States was from the beginning one of the main subjects of the Common Transport Policy. In 1968, a first regulation introduced for transports between the original six Member States a system of compulsory "bracket"-tariffs. This solution reflected a compromise between two extreme solutions applied at this time in the Member States: compulsory tariffs, (even still with fixed prices) and systems of free pricing. The new regime was also conceived as an experiment with the objective to get practical experience for a definitive system. After the first enlargement of the Community in 1975 it became very soon clear that the concept of compulsory tariffs was not acceptable for the new Member States for political and practical reasons. The implementation of the first regulation had also shown other defects of the compulsory system, in particular the impossibility to ensure in all Member States adequate control and sanctions with regard to the corresponding obligations. In 1975, the Commission proposed consequently the replacement of the compulsory tariffs by price-recommendations or reference tariffs which were not binding. But the Council remained divided on this question and adopted in 1977 a new regulation permitting Member States to choose between the two systems, which in fact contradicted the very notion of a Common Policy. This regulation has been extended in duration and modified several times but without change in its substance. It is with its dual system still in force until end 1989. However, the practical evolution over all these years showed that the compulsory system was not workable. The Council of Transport Ministers recognised in June 1988 the "normative force of realities" by concluding that from 1st January 1989 onwards the still (in theory) existing compulsory tariffs will be replaced by reference tariffs. At the end of 1988 the Commission will make a new proposal for the definitive regime, taking into account the experience of twenty years and the necessity to establish a price system compatible with the "deregulated" organisation of the international road haulage within the Community for the markets concerned, in conformity with the achievement of the internal market and with the evolution of the present and future demand for logical services.

The article gives a description of the main stages of the Common Transport Policy in this field, it resumes the political and economic reasons utilised for the different solutions and it examines critically the experiences made since 1968. The article concludes with a plea for a system of free pricing eventually combined with the possibility for those road haulage organisations which would be interested to pronounce for their members price recommendations which are not compulsory.

Binnenschifffahrt in schwierigem Anpassungsprozeß

VON DIETER WULF

1. Binnenschifffahrt zwischen Krisen und Prosperität

Die Binnenschifffahrt befindet sich z. Zt. in einer kritischen Entwicklungsphase. Überkapazität, Verkehrsrückgang, Verschlechterung der Ertragslage sind die Stichworte, die die Situation kennzeichnen.

Nun hat es immer schon Zeiten gegeben, in denen sich die Binnenschifffahrt existenzbedrohenden Schwierigkeiten ausgesetzt sah. Es mag an die Weltwirtschaftskrise von 1929/30 erinnert werden, die sich in der Binnenschifffahrt in einem bis dahin nicht erlebten Beschäftigungseinbruch und Frachtenverfall äußerte. In der Nachkriegszeit wurde angesichts andauernder instabiler Marktverhältnisse in der Rheinschifffahrt von der "crise latente et permanente" gesprochen, womit zum Ausdruck gebracht werden sollte, daß das Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage eine strukturimmanente Erscheinung der Binnenschifffahrtsmärkte ist. Mitte der 60er Jahre war die Situation der Unternehmen, insbesondere der Partikuliere, so kritisch geworden, daß sich der damalige Bundesverkehrsminister *Leber* veranlaßt sah, von einer bedrohlichen Lage zu sprechen, aus der sich die Binnenschifffahrt nicht selbst befreien könnte, sondern auf die Hilfe des Staates angewiesen sei. Jetzt ist sie erneut in schwieriges Fahrwasser geraten.

Andererseits ist festzustellen, daß sich die Binnenschifffahrt in der Nachkriegszeit zu einem modernen und hochleistungsfähigen Transportmittel entwickelt hat. Trotz der periodisch auftretenden Schwierigkeiten hat sie alle ihr gestellten Aufgaben in hervorragender Weise erfüllt und ist ein von der Wirtschaft gesuchter und anerkannter Partner gewesen. Der Flotenausbau, die Wandlung des Betriebssystems von der Schleppschifffahrt zur Motorschifffahrt und zur Schubschifffahrt, die unter konsequenter Nutzung des technischen Fortschritts bewirkte Modernisierung der Flotte und die Rationalisierungsmaßnahmen, durch die die Produktivität beachtlich gesteigert wurde, sind Ausdruck dieser Entwicklung. Zur Finanzierung dieser Investitionen konnten offensichtlich auch ausreichende Erträge erwirtschaftet werden. Zwar war der Partikulierschifffahrt als dem wirtschaftlich schwächeren Teil die Beschaffung neuer Fahrzeuge nur in sehr begrenztem Maße möglich. Aber auch sie konnte ihre Fahrzeuge durch Motorisierung und laufende Erneuerung auf einen hohen Leistungsstand bringen, so daß sie den Vergleich mit neuen Schiffen von Reedereien nicht zu scheuen braucht. Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit gibt es keinen Unterschied zwischen Reederei- und Partikulierschifffahrt.

Die Binnenschifffahrt konnte deshalb am gesamtwirtschaftlichen Wachstum der Bundesrepublik voll teilnehmen. Ihr Anteil am gesamten Transportvolumen - ohne Straßengüterverkehr - lag durchweg bei einem Viertel. In den 60er Jahren, in der ausgesprochenen Auf-

Anschrift des Verfassers:

Dr. Dieter Wulf
 Petrusstr. 18
 5300 Bonn 3

bauphase der Bundesrepublik, erreichte er sogar über 30%. Ein Erosionsprozeß, wie ihn die Bundesbahn erlitten hat, blieb der Binnenschifffahrt erspart.

2. Ursachen der Krisenerscheinungen

Als Hauptursache der Krisenerscheinungen in der Binnenschifffahrt wird die Überkapazität an Schiffsraum angesehen, die auf den Markt drückt, die Beschäftigung der Fahrzeuge verschlechtert und auf den freien Märkten Preisverfall auslöst. Nun sind zwar Angebotsüberhänge in Marktwirtschaften nichts Ungewöhnliches. Jeder Konjunkturrückschlag läßt die Kapazitätsausnutzung absinken, wenn nicht weiter auf Lager produziert wird. Aber mit Besserung der Konjunktur werden die Kapazitätsreserven wieder aktiviert. Das Marktgleichgewicht stellt sich wieder ein.

Die in der Binnenschifffahrt zu registrierende Überkapazität ist jedoch unabhängig vom Konjunkturverlauf. Sie bildet sich nicht nur in Baissezeiten aus, sondern existiert auch in Zeiten guter Konjunktur. Allenfalls kommt es bei konjunkturell lebhafter Nachfrage zu einer Abschwächung. Sie hat sich vielmehr zu einer dauernden Marktbelastung entwickelt.

Welches sind die Gründe, die zu dem dauernden Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage führen? Welche Faktoren bewirken das Entstehen von Angebotsüberhängen?

Früher wurde als eine Ursache angeführt, daß Verkehrsleistungen Dienstleistungen sind, die nicht gespeichert werden können, so daß zur Befriedigung gesteigerter Nachfrage Produktionsreserven in Form von Kapazitätsreserven statt Vorratslagern vorgehalten werden müssen, die dann in Zeiten verminderter Nachfrage auf den Markt drängen. Doch damit wäre lediglich das Entstehen von Überkapazität während einer Depression erklärt, vielleicht einer graduell größeren Überkapazität, als sie bei der Güterproduktion entstehen würde, bei der Lager als Puffer zwischen Angebot und Nachfrage dienen. Aber Angebotsüberhänge treten auch in Zeiten guter Konjunktur auf, und dies läßt sich dann nicht mit dem Hinweis auf die Dienstleistungsproduktion erklären.

Die allgemeine Entwicklung der Nachfrage ist bis in die 70er Jahre hinein ebenfalls kein Anlaß für die Ausbildung von Kapazitätsüberhängen gewesen. Im Gegenteil. Es bestand ein konstantes Verkehrswachstum. Zwar gab es in dieser tendenziell aufwärts gerichteten Entwicklung auch rezessive Einbrüche oder Phasen der Stagnation. Aber das waren vorübergehende Konjunkturercheinungen. Nach Wiederbelebung der gesamtwirtschaftlichen Situation war die Nachfrage nach Transportleistungen meist höher als vor dem Konjunktуреinbruch. Manchmal gab es kurzfristig sogar Verkehrsengpässe.

Schließlich ist das Entstehen von dauernder Überkapazität auch nicht durch strukturelle Nachfrageeinbrüche zu erklären. Solche Nachfrageeinbrüche gab es beim Kohlenverkehr und beim Mineralöltransport.

Kohle war vor dem Kriege das Haupttransportgut der Binnenschifffahrt. In der Nachkriegszeit verlor sie diesen ersten Platz. Doch wurde der sich daraus ergebende Mengenverlust durch Zuwächse beim Transport von Baustoffen und Erzen weit überkompensiert.

Durch die Inbetriebnahme von Mineralölproduktenleitungen büßte die Binnentankschifffahrt auf den Konkurrenzstrecken vorübergehend Mengen ein. Doch wurden diese geringen Verluste durch die wachsende Nachfrage nach Ölprodukten schnell ausgeglichen.

Ein Kapazitätsüberhang entstand in der Tankschiffahrt auch im Gefolge der Ölkrisen. Die vor allem vor der ersten Ölkrise 1973 sprunghaft steigende Nachfrage nach Öl und Ölprodukten erforderte eine konsequente Vergrößerung der Transportkapazität. So waren zum Zeitpunkt, als das Öl verknappt und verteuert wurde, viele Tankschiffe im Bau oder in Auftrag gegeben. Sie wurden ein bis zwei Jahre später abgeliefert und nun nicht mehr benötigt. Es bildete sich ein starker Kapazitätsüberhang. Besonders kraß war diese Erscheinung in der Seeschiffahrt, wo heute noch Tanker aufliegen. Die Binnenschiffahrt vermochte sich dagegen ziemlich schnell auf die neue Situation einzustellen. Ihr kam allerdings entgegen, daß sie kein Rohöl weltweit transportierte, bei dem außer der Menge auch die Transportentfernungen durch Erschließung von Ölquellen in der Nähe der Verbraucher - Nordsee - eingeschränkt wurden, sondern fast ausschließlich Mineralölprodukte, deren Verbrauch nur vorübergehend zurückfiel und bei denen sich die Transportweiten nicht änderten.

Trotz der bis in die 70er Jahre hinein günstigen Nachfrageentwicklung und trotz der schnellen Überwindung der strukturellen Nachfrageveränderungen waren lange Perioden mit Kapazitätsüberhängen und den daraus resultierenden Krisenerscheinungen zu verzeichnen. Lag und liegt hier ein unternehmerisches Fehlverhalten vor? Ist es eine strukturimmanente Erscheinung der Binnenschiffahrtmärkte, daß eine Anpassung des Angebots an sich verändernde Marktsituationen nur sehr zähflüssig oder nur sehr unzureichend erfolgt? Oder liegt hier ein Versagen der Politik vor, indem schlechte Rahmenbedingungen für das Marktspiel geschaffen wurden oder durch politische Maßnahmen ein Anpassungsprozeß behindert wird? Wenn, wie dargelegt, von der Nachfrage eher ein gleichgewichtsfördernder Prozeß zu erwarten war, dennoch aber kein dauerhaftes Marktgleichgewicht zustandekam, muß die Problematik wohl vornehmlich auf der Angebotsseite zu suchen sein. Hier mischen sich in der Tat nun eine Vielzahl von Faktoren, die Angebotsausweitungen und -überhänge begünstigen bzw. Anpassungen erschweren.

Eine binnenschiffahrtseigene Besonderheit bilden die Wasserstandsschwankungen der frei fließenden Flüsse, unter denen der Rhein der wichtigste ist. Diese Wasserstandsschwankungen verändern laufend die Größe des auf dem Markt auftretenden Angebots. Niedrige Wasserstände führen zur Minderauslastung der Schiffe und lassen das Gesamtangebot im Extremfall auf weniger als die Hälfte zusammenschmelzen. Hohe Wasserstände ermöglichen eine volle Ausnutzung der Schiffe. Die Kapazität erscheint in ihrer nominalen Größe auf dem Markt. Diese Wasserstandsschwankungen können zudem durch konjunkturbedingte Nachfrageschwankungen überlagert werden und die Auswirkungen der Wasserstandsschwankungen nivellieren oder verstärken. Treffen gute Wasserstände mit schwacher Nachfrage zusammen, bleibt ein großer Teil des Angebots ungenutzt. Sind der Wasserstand niedrig und die Nachfrage lebhaft, kann es zu Angebotsverknappungen kommen. Für diesen Fall ergibt sich die Notwendigkeit, Kapazitätsreserven zur Verfügung zu haben. Doch diese drücken im anderen Extremfall empfindlich auf den Markt.

Diese Besonderheit ist bei keinem anderen Verkehrsträger zu verzeichnen. Wer Binnenschiffahrt betreibt, muß dieser Besonderheit in seinem unternehmerischen Kalkül Rechnung tragen. Umstritten ist allerdings die Frage, ob es zur Nachfragebefriedigung in Zeiten niedriger Wasserstände notwendig ist, Kapazitätsreserven vorzuhalten, die bei guter Wasserführung auf den Markt drücken, oder ob man in diesem Fall die täglichen Fahrzeiten verlängern

und die Umlaufzeiten der Schiffe verkürzen, also die Kapazität dynamisieren soll. Dies wäre angesichts der vorübergehenden Natur solcher Marktsituationen sicher zweckmäßig und wünschenswert und einer ständig vorzuhaltenden Kapazitätsreserve vorzuziehen. Doch sind einer solchen Flexibilisierung des Schiffseinsatzes durch Arbeitszeitregelungen, Besatzungsvorschriften, Hafен- und Schleusenbetriebszeiten gewisse Grenzen gesetzt, so daß die Vorhaltung einer Reservekapazität nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann. Jedenfalls wird die bestehende Überkapazität zu einem Teil als Reservekapazität erklärt.

Die durch Wasserstandsschwankungen, konjunkturelle Baissezeiten und Umschichtungen der Nachfrage verursachten Ausweitungen der Flottenkapazität wurden aber in neuerer Zeit mehr und mehr von einer strukturellen Überkapazität überlagert. Nicht mehr Schwankungen kennzeichnen die Lage, sondern eine ständige Angebotshypertrophie. Das ist das Problem. Das Augenmerk muß sich auf diese Erscheinung richten.

Hier liegt offensichtlich ein Anpassungsversagen vor. Und dieses hat seine Wurzel, so scheint es, in einer nicht marktgerechten Investitionspolitik und in einer unzureichenden Desinvestition.

Eine den Bedarf überschreitende Angebotsausweitung erfolgte durch den Übergang zur Schubschifffahrt. Die Einführung der Schubverbände erwies sich als hervorragende Rationalisierungsmaßnahme. Durch diese Verbände konnte der Transport von großen Gütermengen, insbesondere von Eisenerz, zwischen Versand- und Empfangsschwerpunkten sehr kostengünstig gestaltet werden. Aber die Folge war eine Überkapazität, und zwar entstand diese auf zweierlei Weise: Einmal durch Investitionskonkurrenz; denn nachdem die Schubschifffahrt die Versuchsphase hinter sich gelassen hatte, sahen sich alle größeren in der Rheinschifffahrt tätigen Reedereien veranlaßt, Schubeinheiten in Betrieb zu nehmen, um mit gleichen Leistungsangeboten wie die Konkurrenz operieren zu können. Das Ergebnis dieser Investitionsmassierung war, zumindest vorübergehend, ein Angebotsschub, der über den Bedarf hinaus schoß. Eine vergleichbare Situation entstand um die Wende der 60er Jahre im Luftverkehr, als amerikanische Airlines über dem Nordatlantik die ersten Jumbojets einsetzten. Umgehend beschafften alle hier konkurrierenden Gesellschaften die neuen Großraumflugzeuge, so daß sich über dem Nordatlantik eine erhebliche Überkapazität herausbildete, die allerdings durch die unaufhaltsam steigende Nachfrage sehr bald aufgezehrt wurde.

Bei der Binnenschifffahrt dagegen verdrängte die Schubschifffahrt die Schiffe, die bis dahin die Transporte durchgeführt hatten. Doch diese verschwanden nicht vom Markt und konnten auch nicht in vollem Umfang in andere Märkte abwandern. Die Überkapazität kam hier also auch dadurch zustande, daß den Investitionen in sehr leistungsfähigen Schubverbänden keine kapazitätsmäßig äquivalenten Desinvestitionen gegenüberstanden.

Dies gilt im übrigen für alle Modernisierungs- und Rationalisierungsinvestitionen, die, sei es in Gestalt neuer Schiffe oder durch Steigerung der Leistungsfähigkeit bestehender Schiffe, die Kapazität vergrößern. Der bei gleichbleibender Nachfrage notwendige Abbau von Kapazität erfolgt nicht oder nur sehr zögernd. Die Reedereien, die neue Schiffe anschaffen, entledigen sich zwar, wenn kein steigender Bedarf vorliegt, ihrer alten Fahrzeuge; aber sie verschrotten sie nicht, sondern verkaufen sie. Die Verkaufserlöse verbessern dann das Bilanzergebnis, was betriebswirtschaftlich durchaus vernünftig ist. Aber die Schiffe bleiben auf dem Markt, und die niedrigen Zweithandpreise ermäßigen die Kapitalkosten, so daß diese Schiffe

mit niedrigeren Preisen auf den Markt gehen können und zu dem durch die Überkapazität bewirkten Preisverfall noch beitragen.

Die Überkapazität sammelt sich in diesem Fall zum großen Teil bei der Partikulierschiffahrt an. Partikuliere aber zögern mit Desinvestitionen. Da sie überwiegend nur ein Schiff besitzen, bedeutet für sie das Verschrotten ihres Fahrzeugs die Aufgabe des Schifferberufs. Sie verlieren Arbeitsplatz und Einkommen sowie Wohnung, falls sie keine Wohnung an Land haben. Und Alternativen in Form einer vergleichbaren oder das gleiche Einkommen bietenden Tätigkeit an Land sind kaum zu finden. Deshalb besteht für die Verschrottung von Partikulierschiffen verständlicherweise eine erhebliche Hemmschwelle.

Unterstützt wird das Zögern bei der Vornahme von Desinvestitionen durch die Langlebigkeit von Binnenschiffen. Immerhin stammt die Hälfte der deutschen Binnenflotte aus der Zeit bis 1960. Bei noch gut 30 % des Schiffsraums liegt das Baujahr vor 1950. Technisch hat es keinen Sinn, ein Binnenschiff zu verschrotten, das zwar auf dem Papier ein fortgeschrittenes Alter aufweist und wirtschaftlich längst abgeschrieben ist, aber aufgrund seines Zustandes durchaus die gleiche Leistung zu erbringen imstande ist wie ein neues Fahrzeug, und dies noch mit niedrigeren Kosten. Das gebrauchte Fahrzeug bleibt deshalb auf dem Markt, wenn sich ein Käufer findet. Es wird zur Erhaltung seiner Leistungsfähigkeit laufend erneuert und bleibt damit technisch betriebsbereit. Summieren sich diese Fälle, ist eine Überkapazität vorprogrammiert.

Hier liegt ein wesentlicher Schlüssel zur Lösung des Problems der Überkapazität. Neuinvestitionen und Rationalisierungsinvestitionen sind zur Erhaltung und Steigerung der Leistungsfähigkeit unverzichtbar. Aber dafür müßte äquivalente Kapazität den Markt verlassen, wenn man strukturelle Überkapazität vermeiden will. Doch dies erfolgt offenbar nur unzulänglich.

Das stärkste Stimulans für Investitionen und damit für das Entstehen überschüssiger Kapazitäten bildet die Gewährung von Subventionen. Hier haben alle kontinentaleuropäischen Staaten gesündigt; nur die Schweiz wird sich freisprechen können. Die staatlichen „Hilfsmaßnahmen“ bilden einen verhängnisvollen Anreiz zur Schaffung von Kapazitäten, die der Markt nicht verlangt. Oft oder sogar meistens sind es wohlgemeinte Ziele, die mit der Gewährung solcher staatlicher Hilfen verfolgt werden, z. B. die Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schiffbau- und Zulieferindustrie, die Förderung wirtschaftlich schwacher Regionen, die Unterstützung kapitalschwacher Schiffahrtbetriebe. Aber wenn die Produkte, die durch solche Förderung auf den Markt gelangen, von diesen nicht benötigt werden, dann werden knappe volkswirtschaftliche Ressourcen vergeudet. Die Geschichte der Subventionsgewährung offenbart eine Fülle von Beispielen, wie der allgemeine Wohlstand durch falsch verstandene Hilfen für einzelne Teile der Wirtschaft gemindert wird, durch die aber auch andere Teile in Krisen getrieben werden, wie die Schiffahrt durch die Förderung des Schiffbaues. Die Seeschiffahrt bildet hier ein besonders drastisches Beispiel.

Die Bundesrepublik hat während der 60er Jahre vorübergehend im Rahmen der Berlin-Förderung Investitionen in Binnenschiffen steuerlich begünstigt. Einkommensstarke Kreise konnten durch solche Investitionen beachtliche Steuerersparnisse erzielen. Berlin sollte geholfen werden, der Binnenschiffahrt wurden nicht benötigte, dazu aufgrund bestimmter Auflagen sogar noch unwirtschaftliche Schiffe beschert. Das Binnenschiffahrtsgewerbe hat

sich seinerzeit mit aller Entschiedenheit gegen diese marktfremde Investitionsförderung gewehrt und erreicht, daß diese Subventionen trotz politischer Widerstände eingestellt wurden.

Ob man die den Kleinunternehmen, insbesondere Partikulieren, gewährten zinsverbilligten ERP-Kredite, die zur Finanzierung von Modernisierungsmaßnahmen dienen, als marktfremde oder marktstörende Subventionen qualifizieren will, sei dahingestellt. Angesichts der geringen Zinsermäßigung auf Beträge von 5 bis 10 Mio. DM jährlich kann nicht von angebotsaufblähenden Wirkungen die Rede sein. Hier geht es darum, Kleinunternehmen Chancengleichheit mit Großunternehmen - Reedereien - bei der Finanzierung von Investitionen zu verschaffen. Von den Reedereien werden gegen diese ERP-Kredite auch keine Einwendungen erhoben. Es bleibt allerdings die Frage, ob diese Kredite, die zur Modernisierung älterer Schiffe - unter 50 Jahren - verwandt werden, nicht zeitgerechte Desinvestitionen hemmen.

Echte Subventionen werden dagegen der französischen Rheinschifffahrt gewährt. Diese staatlichen Zuschüsse dienen vor allem der Existenzhaltung der Compagnie Française de Navigation Rhénane (CFNR), die seit Jahren mit Verlust arbeitet. Um den Zusammenbruch abzuwehren, erhielt die CFNR vom Staat zwischen 1981 und 1986 über 148 Mio. FF und 1987 noch einmal 25 Mio. FF. Diese Beträge sind allerdings nicht sehr groß, so daß man sie vernachlässigen könnte. Auch hat diese Subventionierung nicht zur Vergrößerung der französischen Rheinflotte geführt. Die Tragfähigkeit ist im Gegenteil von 486.643 t 1980 auf 472.707 t 1986 zurückgegangen, d. h. um knapp 3%. Allerdings hat sich die Flottenstruktur stark gewandelt. Die Schubflotte ist um fast 30% geschrumpft, während die Gesamttragfähigkeit der Motorschiffe um 15% gestiegen ist. Hier wird eine Anpassung an die veränderte Nachfragestruktur oder vielleicht auch eine Korrektur von Fehleinschätzungen der Nachfrage erkennbar. Schubverbandsmengen werden von der Wirtschaft im Elsaß und in Lothringen nur noch begrenzt gefragt. Die staatlichen Zuwendungen dienen in diesem Fall mehr der Existenzhaltung eines Unternehmens. Es waren, nach deutschem Sprachgebrauch, Finanzhilfen zur Abdeckung von Verlusten, weniger zur Förderung der Investitionstätigkeit, was freilich wieder die Desinvestitionen hinausschiebt.

Die stärkste Subventionierung wurde in den Niederlanden betrieben. Hier wurden durch die WIR-Prämie bis zum 1. März 1988 bis zu 18% des Anschaffungspreises von neuen oder gebrauchten Schiffen vom Staat durch Steuerverzicht subventioniert. Zusätzliche Begünstigungen gab es bei Abschreibungen und bei der Rücklagenbildung. Außerdem gibt es in Holland keine Gewerbesteuer. Zwar beschränkt sich diese Förderung nicht ausschließlich auf die Binnenschifffahrt, sondern hat allgemeinen Charakter. Aber die Binnenschifffahrt scheint diese Möglichkeit in nicht geringem Umfang in Anspruch genommen zu haben. Das Ergebnis ist jedenfalls seit 1980 eine absolute, vor allem aber starke relative, d. h. im Rahmen aller westeuropäischen Flotten vergrößerte Kapazität der niederländischen Flotte. Der Anteil der niederländischen Kapazität an der Gesamtkapazität der westeuropäischen Flotten stieg von 42,3% 1980 auf 46,2% 1987.

Entwicklung der Binnenflotten westeuropäischer Länder

	1. 1. 1980		1. 1. 1987			
	Zahl	Tragfähigkeit in t	Zahl	Veränderung in %	Tragfähigkeit in t	Veränderung in %
Bundesrepublik Deutschland	4319	3.912.710	3103	-28,2	3.265.071	-16,6
Belgien	2930	1.837.701	2372	-19,0	1.774.626	- 3,4
Frankreich	5384	2.497.406	4599	-14,6	2.229.449	-10,7
Niederlande	15625	6.484.000	10965	-29,8	6.697.254	+3,3
Schweiz	313	603.186	294	-6,1	521.168	-13,6
	28661	15.335.003	21333	-25,6	14.487.568	-5,5

Quelle: Binnenschifffahrt in Zahlen 1988

Außerdem wurde die Struktur der niederländischen Flotte grundlegend umgebaut. Die vielen kleinen Schiffe wurden zum großen Teil durch große Fahrzeuge ersetzt, die auf den großen Wasserstraßen, vor allem auf dem Rhein, eingesetzt werden und dort maßgebend zur Überkapazität beitragen. Dies geht aus folgenden Zahlen hervor:

Entwicklung der Rheinflotten
(Schiffe mit Rheinschiffsattest und Schiffsnummer)

	1. 1. 1980		1. 1. 1988			
	Zahl	Tragfähigkeit in t	Zahl	Veränderung in %	Tragfähigkeit in t	Veränderung in %
Bundesrepublik Deutschland	3102	3.212.045	2630	-15,2	2.989.981	-6,9
Belgien	1758	1.356.789	1613	-8,2	1.357.034	±0
Frankreich	826	486.643	908*)	+9,9	472.707*)	-2,9
Niederlande	5270	3.791.118	5651	+7,2	5.170.799	+36,4
Schweiz	394	592.181	265	-32,7	481.229	-18,7
Gesamte Rheinflotte	11350	9.438.776	11067	-2,5	10.471.750	+10,9

*) 1. 1. 1986

Quelle: Binnenschifffahrt in Zahlen 1988

Der Anteil der niederländischen Rheinflotte an der gesamten Rheinflotte stieg noch wesentlich stärker als an der Gesamtflotte, nämlich von 40,2 auf 50,6 % (1988). Jedes zweite Schiff auf dem Rhein trägt die niederländische Flagge.

Diese Flottenentwicklung entspricht keineswegs der Marktentwicklung, denn, gemessen an der Grenzdurchgangsstelle Emmerich, aber auch an den anderen Grenzdurchgangsstellen Neuburgweier und Apach/Mertert an der Mosel, stagniert das Verkehrsaufkommen seit 1978/80. Gleichwohl ist die niederländische Flottenkapazität um über 36 % gestiegen. Berücksichtigt man die höhere Leistungsfähigkeit moderner Schiffe und die Tatsache, daß bereits 1980 von Überkapazität die Rede war, dann ist die Schätzung von zur Zeit 25 % Überkapazität auf dem Rhein nicht zu hoch gegriffen. Die besonders starke Ausweitung der niederländischen Flotte dient zweifellos auch als Mittel, um höhere Marktanteile auf Kosten der anderen Anbieter auf dem Rheinschiffahrtsmarkt, insbesondere der zweitgrößten deutschen Flotte, zu gewinnen. Hier kommt der Anspruch der niederländischen Verkehrswirtschaft zum Ausdruck, Transporteure Europas zu werden.

Angesichts dieser Entwicklung ist auch zu fragen, was die seit einigen Jahren durchgeführte Marktbeobachtung in der Rheinschifffahrt für einen Sinn hat, wenn, wie seitens der niederländischen Schifffahrt, am Markt vorbei investiert wird. Oder hat die Marktbeobachtung falsche Signale gesetzt? Die Konzentration der Binnenschiffskapazität auf dem Rhein erklärt sich nicht zuletzt auch durch die Sperre des Zugangs zum innerniederländischen Verkehr. Neue Schiffe müssen ja unter solchen Umständen auf den internationalen Verkehr ausweichen, und da ist der Rheinschiffahrtsmarkt der lukrativste Markt. Es ist deshalb grotesk, wenn auf der einen Seite der niederländische Staat Investitionen gefördert hat, auf der anderen Seite aber den Zugang zum Markt im eigenen Land sperrt.

Bei Subventionen sollte im übrigen ein psychologischer Aspekt bedacht werden. Die Staaten, die gießkannenmäßig solche Geschenke verteilen, sollten sich bewusst sein, daß sie dadurch nicht nur die Investitionen direkt fördern, sondern daß sie darüber hinaus ein Klima schaffen, welches die Investitionstätigkeit allgemein begünstigt. Wenn ein Staat die Beschaffung von Produktionsmitteln durch steuerliche Anreize oder durch Zuschüsse unterstützt, muß dies den Eindruck erwecken, daß diese Produktionsmittel gebraucht werden, daß also die Investition als notwendig und wirtschaftlich sinnvoll erachtet wird und daß dem betroffenen Wirtschaftszweig vom Staat Gewicht und Bedeutung beigemessen wird. In einem solchen Umfeld können dann rationale Überlegungen, nämlich die eigene Einschätzung der Marktentwicklung durch die Unternehmer, leicht verdrängt werden. Der Blick für die reale Marktentwicklung wird verstellt, es wird ein Fehlverhalten provoziert, das dann den Markt aus dem Gleichgewicht bringt.

3. Bemühungen der Verkehrspolitik um Schaffung stabiler Märkte

Die früher periodisch aufgetretenen und sich jetzt zu einem Dauerzustand entwickelnden unbefriedigenden Marktverhältnisse haben natürlich die Frage ausgelöst, ob hier nicht verkehrspolitischer Handlungsbedarf vorgelegen hätte, um ein ordentliches Funktionieren der Märkte sicherzustellen. Diese Frage ist ein Zentralproblem der Binnenschifffahrtspolitik der letzten 30 Jahre gewesen. Man vergegenwärtige sich nur die unzähligen Dokumente und Arbeitspapiere der EG-Kommission, des Europäischen Parlaments, der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt sowie der nationalen Stellen und des Binnenschifffahrtsgewerbes, die

jahrelangen Diskussionen auf nationaler und internationaler Ebene über Sinn und Zweck, über Notwendigkeit und Entbehrlichkeit von marktordnenden Maßnahmen verschiedener Art zur Wiederherstellung oder Erhaltung eines Marktgleichgewichts.

Diese Auseinandersetzungen waren nicht zuletzt entscheidend geprägt durch die Tatsache, daß der stärkste europäische Binnenschiffmarkt, der internationale Rheinverkehr, der Mannheimer Akte von 1868 unterliegt, die einen freien Markt garantiert, während in den innerstaatlichen Verkehren der Rheinuferstaaten außer der Schweiz seit den 30er Jahren mehr oder weniger straff regulierte Märkte bestehen. Es gibt deshalb Stimmen, die in dieser Marktsplaltung eine der wesentlichen Ursachen für die Marktstörungen sehen.

Erster Anlaß für Eingriffe in die Märkte war die Weltwirtschaftskrise 1929/30. Die damals vom Deutschen Reich erlassenen Notverordnungen sahen verbindliche Festfrachten und einen Zusammenschluß der einzeln auf dem Markt operierenden Partikuliere in öffentlich-rechtlichen Schifferbetriebsverbänden vor, die selbst nicht auf den Markt gehen durften, sondern auf Mitbeschäftigung durch Reedereien angewiesen waren. Dadurch wurden feste Beförderungspreise vorgegeben und die Zahl der Anbieter radikal vermindert. In den anderen Rheinuferstaaten wurden die Märkte durch Zulassungsregelungen und ebenfalls Fest- oder Mindestpreise „geordnet“. Außerdem wurde die Börsenbefrachtung mit Ladungszuteilung gemäß dem Reihenfolge-(tour de rôle)-System vorgeschrieben.

Dienten diese Maßnahmen ursprünglich der Bekämpfung eines akuten Notstandes, so wurden sie in der Nachkriegszeit mit der Funktionsunfähigkeit der Binnenschiffahrtsmärkte begründet. Man argumentierte, daß der Markt von sich aus nicht in der Lage sei, ein Gleichgewicht zu erzielen und die zur Existenzerhaltung der Unternehmen, besonders der Kleinunternehmen, notwendigen Erträge bereitzustellen. Es entwickelte sich die Philosophie von der staatlichen „Ordnung der Märkte“, die im Unterschied zu den allgemeinen wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen des Staates für das unternehmerische Handeln Regelungen der Märkte selbst vorsah. Man begründete dies mit den „Besonderheiten der Verkehrsmärkte“, die es erforderlich machen sollten, den Wettbewerb in bestimmten Grenzen zu halten. Diese Auffassung prägte die allgemeine Meinung so stark, daß sich auch die EG-Kommission in ihren ersten verkehrspolitischen Konzeptionen dazu bekannte¹⁾. Wenn trotz dieser Marktregulierung dennoch immer wieder über Krisen geklagt wurde, dann muß sich die Frage stellen, ob dieses Marktordnungssystem überhaupt geeignet war, befriedigende Marktverhältnisse zu schaffen. Es gab sogar Stimmen, die die staatliche Festlegung der Beförderungsentgelte geradezu als Ursache der Kapazitätsaufblähungen und des Ungleichgewichts der Märkte herausstellten. Die über den Marktpreisen liegende Festentgelte würden falsche Signale für Investitionen setzen und in Baissezeiten Preissenkungen verhindern, durch die Nachfrage erschlossen und die brachliegende Kapazität besser beschäftigt werden könnte.

Diese Argumentation berücksichtigt freilich nicht, daß das verbindliche Frachtensystem nur im innerdeutschen Verkehr – im Ausland entsprechend in den innerstaatlichen Verkehren – gilt, während sich der internationale Verkehr, insbesondere die internationale Rheinschiffahrt, in einem völlig freien Markt vollzieht. Da der internationale Verkehr wesentlich größeres Gewicht hat als der innerstaatliche Verkehr – vom Binnenschiffsverkehr der Bundesre-

1) Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Brüssel 1961.

publik entfallen (gemessen in tkm) über 73 % (1986) auf den grenzüberschreitenden Verkehr –, kann das regulierte System nicht den ihm unterstellten Einfluß auf das Entstehen von Überkapazitäten haben.

Gegen die Ansicht, daß das obligatorische Frachtsystem nichtmarktgerechte Investitionen ausgelöst hat, spricht auch die Tatsache, daß Investitionen in neuen Schiffen fast ausschließlich von Reedereien vorgenommen wurden, die sich überwiegend auf dem freien Rheinschiffahrtsmarkt betätigen, während die Partikuliere, die, wenigstens in der Bundesrepublik, nur ganz wenige neue Schiffe in Betrieb genommen haben, mehr auf den regulierten Märkten eingesetzt sind. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß in der Bundesrepublik die im innerstaatlichen Verkehr vorgeschriebenen verbindlichen Beförderungsentgelte nicht monopolistisch von den Schifffahrttreibenden festgesetzt, sondern in Frachtausschüssen unter gleichberechtigter Beteiligung der Verladerschaft ausgehandelt werden. Der Bundesverkehrsminister genehmigt die Beschlüsse nur und erteilt ihnen Verbindlichkeit. Damit wird dem Markt Einfluß eingeräumt. Diese Einflußmöglichkeit ist in den letzten Jahren mit der weitgehenden Ablösung der Festfrachten durch Margenfrachten mit teilweise weiten Spannen erheblich verstärkt worden. Die Bildung von Überkapazitäten kann bei dieser Sachlage nicht dem regulierten Frachtenbildungssystem angelastet werden. Die Schrumpfung der deutschen Binnenflotte zeigt auch, daß hier ein Anpassungsprozeß vollzogen wird.

Die lauteste Klage über schlechte Marktverhältnisse war in der Vergangenheit auch vor allem von der internationalen Rheinschifffahrt zu vernehmen, d. h. vom völlig freien Markt. Hier wurde deshalb unter Bezugnahme auf die „crise latente et permanente“ ebenfalls der Ruf nach marktordnenden Maßnahmen laut. Da man jedoch inzwischen zu der Erkenntnis gelangt war, daß ein dauerhaftes Marktgleichgewicht nicht durch ein System fester Preise zu erreichen war, suchte man die Lösung nun in einer direkten Einflußnahme auf das Angebot an Schiffsraum. Diesbezügliche Vorschläge enthielt schon das 1930 erschienene Rheinschiffahrtsgutachten der Professoren *Harms, Kuske* und *Most*. Abwracken und vorübergehende Stilllegung von Schiffsraum wurden als Rezepte zur Anpassung des Angebots an die Nachfrage empfohlen. Die Rheinschiffahrtskonferenzen der 60er Jahre griffen diese Ideen wieder auf. Doch ging es zunächst weniger um die Bekämpfung einer andauernden, strukturellen Überkapazität, sondern mehr um die durch Nachfrage- und Wasserstandsschwankungen entstehenden zeitweiligen Kapazitätsüberhänge. Deshalb konzentrierten sich die Therapievorschläge vordringlich auf die kurzfristige Stilllegung von Schiffen.

Die dazu ausgearbeiteten Pläne - INTAR und UIR-Plan - und Verfahren wurden auch von der EG-Kommission aufgegriffen und in einen Verordnungsvorschlag gebracht²⁾. Doch realisiert wurden diese Ideen und in jahrelangen Verhandlungen ausgearbeiteten Pläne nicht. Es gab Zweifel an der Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit solcher Regelungen und auch Widerstand. In Holland, Belgien und Frankreich bestand nach Ansicht der dortigen Binnenschifffahrt, die eine überwiegend kleingewerbliche Struktur aufweist (Partikuliere), keine Notwendigkeit zur Einführung einer kollektiv-organisierten Stilllegung von Binnenschiffen; denn das dort vorhandene System der Ladungszuteilung nach dem *tour de rôle*-Prinzip verhindere das Auftreten freier Kapazitäten auf dem Markt und damit den krisenhaften Preis-

2) Verordnung über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr, 1967.

verfall. Man verfüge hier also bereits über eine Kapazitätsregelung, die man auf keinen Fall gegen das Stilllegungssystem eintauschen wollte.

Doch wurde Mitte der 60er Jahre, als eine starke Wirtschaftsdepression die Nachfrage nach Transportleistungen verkümmern ließ und die Überkapazität der deutschen Binnenflotte ein bis dahin nicht gekanntes Ausmaß erreichte, der Ruf nach kapazitätsreduzierenden Maßnahmen immer lauter. Deshalb sah sich der damalige Bundesverkehrsminister *Leber* veranlaßt, ein verkehrspolitisches Programm auszuarbeiten, das als wesentliche Maßnahme für die Binnenschifffahrt eine Abwrackaktion vorsah. Ergänzend trat hinzu eine Verschärfung des Systems zur Überwachung der Einhaltung der obligatorischen Frachten. Aber im gleichen Zuge wurden auch, als Vorgriff auf die von der EG angestrebte Liberalisierung der Verkehrsmärkte, die Zwangs-Schifferbetriebsverbände aufgelöst und durch Genossenschaften mit freiwilliger Mitgliedschaft ersetzt, die auf dem Markt als Anbieter auftreten können.

Durch die Abwrackaktion wurden zwischen 1969 und 1987 rund 2,5 Mill. t deutscher Binnenschiffsraum verschrottet. Das entspricht etwa 55 % der 1969 vorhandenen Kapazität. Zwar wurde auch neuer Schiffsraum in Betrieb genommen, so daß sich die Gesamtflotte nicht um die abgewrackte Tonnage vermindert hat. Aber per Saldo hat sich die deutsche Flotte um rd. 1,7 Mill. t verringert, wenngleich zuzugeben ist, daß die Flotte von 1987 leistungsfähiger ist als diejenige von 1969. Doch blieb die deutsche Abwrackaktion ohne die angestrebte Wirkung einer Kapazitätsreduktion; denn in den anderen Ländern, deren Wasserstraßen mit den deutschen verflochten sind, wurden keine oder nur sehr unzulängliche Verschrottungsaktionen in Gang gesetzt. Der internationale Binnenschifffahrtmarkt wurde nicht entlastet, so daß jetzt die Forderung nach einer Kapazitätsreduzierungsaktion auf internationaler Ebene erhoben wird.

Zusammenfassend und wertend ist festzustellen, daß alle bisher staatlicherseits ergriffenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung nicht zu einem endgültigen Erfolg, d. h. zu einer dauerhaften Stabilisierung der Märkte beigetragen haben, die die Klagen des Gewerbes zum Verstummen gebracht hätten. Bei der widersprüchlichen Therapie – Marktregulierungen auf der einen, Investitionsförderung auf der anderen Seite – kann dies keineswegs als verwunderlich erscheinen.

Es ist aber auch bezeichnend, daß sich den staatlichen Bemühungen, den Markt durch Kapazitätsregulierung zu stabilisieren, immer auch Widerstände entgegengesetzten, die vom Gedanken der Marktfreiheit geprägt waren. Das war insbesondere in der internationalen Rheinschifffahrt der Fall, in der bis heute keine Marktregulierung irgendwelcher Art zustande gekommen ist. Ganz sicher wirkt sich hier die weit über 150 Jahre alte Freiheitsidee der Mannheimer Rheinschiffahrtsakte aus. Hier sind es weniger die juristischen Verbote der Akte, die staatliche Marktregulierungen verhindert haben; denn diese hätten durch einvernehmliches Handeln der Unterzeichnerstaaten im Wege der Vertragsänderung aufgehoben werden können. Doch scheuen sich die Rheinuferstaaten und ein großer, wenn nicht überwiegender Teil der Rheinschifffahrt, das Prinzip der Marktfreiheit anzutasten. Selbst die mit Marktfreiheit durchaus vereinbare und ökonomisch richtige, ja unter dem Wettbewerbsgesichtspunkt notwendige Erhebung von Gebühren zur Deckung der Wegekosten konnte die EG-Kommission gegen das Verbot der Mannheimer Akte nicht durchsetzen. Erst recht wird es im Zuge der Entwicklung zu einem liberalen, nicht regulierten Verkehrsmarkt in Europa

nicht möglich sein, an der durch die Mannheimer Akte garantierten Marktfreiheit Abstriche vorzunehmen. Denn was in der Gemeinschaft auf dem Gesamtgebiet des Verkehrswesens erst mühsam angestrebt wird, hat die Mannheimer Akte, freilich auf einem begrenzten Markt, längst verwirklicht.

Die Marktregulierungen blieben unter solchen Umständen auf die innerstaatlichen Verkehre beschränkt, und als solche Teilregulierungen vermochten sie das Problem des Marktungleichgewichts im europäischen Binnenschifffahrtssystem natürlich nicht zu lösen, ganz abgesehen davon, ob die verwirklichten Systeme - Festfrachten, Marktzugangsregelungen, Börsenbefrachtungs- und *tour de rôle*-Ordnungen - überhaupt geeignet sind, ökonomisch befriedigende Marktverhältnisse zu schaffen. Immerhin waren dies aber Regelungen, die insbesondere für die Partikuliere erträglichere Existenzvoraussetzungen bildeten. So hat das innerdeutsche verbindliche Frachtsystem eine gewisse Marktberuhigung bewirkt. Daß dieses System mit seinen gegenüber einem freien Markt erhöhten Preisen nicht Investitionsanreize über den Marktbedarf hinaus vermittelt hat, ist bereits gesagt worden.

Die deutsche Abwrackaktion hat, wenn sie auch nicht das Gleichgewicht auf dem internationalen Markt herstellen konnte, wesentlich zur Strukturverbesserung der deutschen Flotte beigetragen. Sie hat auch, als besonders zu Anfang der Staat noch Sonderprämien gewährte und die Aktion den Charakter eines Sozialplans hatte, nicht mehr wettbewerbsfähigen Partikulieren das Ausscheiden aus dem Markt und den Übergang in einen anderen Beruf oder in den Ruhestand erleichtert. Insoweit hat diese Aktion die unzulängliche Desinvestition gefördert.

In den Niederlanden, Belgien und Frankreich haben die dortigen Börsenbefrachtungssysteme zweifellos verhindert, daß die Überkapazität an Frachtraum auf den Markt drängt und zu Preisverfall führt. Aber das ist ein Kurieren am Symptom; denn dieses System wirkt durch die Garantie der Beschäftigung als Marktaustrittsbarriere, fördert also geradezu die Bildung von Überkapazitäten. Nicht umsonst gibt es in den Niederlanden und in Frankreich strenge Marktzugangsregelungen.

Sicher darf in diesem Zusammenhang nicht der äußere Wettbewerb, die Konkurrenz zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt, vergessen werden. Dieser Wettbewerb erhält seine besondere Prägung und Schärfe durch das Angewiesensein beider Verkehrsträger auf die Massengüter und durch das Zusammentreffen von Staatsunternehmen und Privatunternehmen. Dieser Wettbewerb hat die Binnenschifffahrt oft erheblich belastet und zum Entstehen krisenhafter Situationen beigetragen. Eine Lösung dieses Problems ist bis heute noch nicht in Sicht. Kernpunkt ist die Frage, ob der Preiswettbewerb zwischen dem nicht konkursbedrohten Staatsunternehmen und den Risiken des Marktes voll ausgesetzten Privatunternehmen dem Markt überlassen werden kann oder ob in diesem Fall nicht eine administrierte Wettbewerbsüberwachung unerlässlich ist.

4. Binnenschifffahrt im Sog des Strukturwandels der Wirtschaft

Die heute beklagte Überkapazität wird mit dem Begriff „strukturell“ umschrieben. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß eine nicht marktgerechte Investitionspolitik, unzureichende Desinvestitionen und ein struktureller Nachfragewandel eine Situation herbeige-

führt haben, in der das Anpassungsvermögen des Gewerbes offensichtlich überfordert ist. Vor allem scheint dem Nachfragewandel bei der Investitions- und Desinvestitionspolitik nur unzureichend Rechnung getragen zu sein. Dieser Strukturwandel der Nachfrage ist das neue Element; er hat in der Vergangenheit keine Entsprechung. Jetzt ist der Transport aller Massengüter stagnierend oder rückläufig. Diese Entwicklung vollzieht sich weltweit. Von ihr sind Seeschifffahrt, Eisenbahn und Binnenschifffahrt gleichermaßen betroffen. Wachstum gibt es nur noch bei den kleinen, leichten und hochwertigen Gütern sowie Fertigwaren wie Maschinen, Geräten und Fahrzeugen. Doch diese Güter werden fast ausschließlich oder überwiegend auf der Straße und mit dem Flugzeug befördert. Nur so weit die kleinen Güter in Sammelladungen, insbesondere in Containern zusammengefaßt werden, ist Wachstum auch noch bei Seeschifffahrt, Eisenbahn und Binnenschifffahrt festzustellen.

Ursachen dieses Strukturwandels im Güterverkehr sind im einzelnen:

- die Rationalisierung der Industrieproduktion, durch die der Rohstoffverbrauch und der Zusatz von Hilfs- und Betriebsstoffen verringert werden konnte,
- die geänderte und sich fortlaufend weiter verändernde Arbeitsteilung in der Welt durch Verarbeitung von Rohstoffen in den Förderländern, so daß mehr aufgearbeitete Rohstoffe (Pellets statt Eisenerz, Tonerde statt Bauxit, Phosphorsäure statt Phosphatgestein, Mineralölprodukte statt Rohöl usw.) oder Halbfertigerzeugnisse und Fertigwaren versandt werden,
- zunehmendes Rohstoffrecycling in der Industrie (vermehrter Schrotteinsatz statt Erz bei der Stahlerzeugung),
- Ersatz traditioneller Güter (Stahl, Holz usw.) durch andere Stoffe,
- geringerer Energie- insbesondere Ölverbrauch durch bessere Energieausnutzung in Motoren und Heizungsanlagen.

Diese Entwicklung zeichnet sich in der deutschen Verkehrswirtschaft seit etwa 1970 ab, und es ist erstaunlich, daß sie erst in letzter Zeit bewußt zur Kenntnis genommen wurde. Allerdings stieg das Gesamtverkehrsaufkommen in der Bundesrepublik bis Ende der 70er Jahre noch leicht an, so daß der Strukturwandel durch das Wachstum verschleiert wurde. Der Anteil der Hauptmassengüter Kohle, Öl, Erz und Baustoffe am gesamten Transportvolumen (ohne Straßengüternahverkehr) ging von 61,4% 1970 auf 49,8% 1987 zurück, d. h. um 18,9%. Der Anteil der Kleingüter, Halb- und Fertigwaren, Maschinen, Fahrzeuge stieg dagegen kräftig von 10,7% auf 17,6%, d. h. um 64,5%, wobei nicht sicher ist, ob die Kleingüter alle von der amtlichen Statistik erfaßt werden. Man denke nur an die Express- und Paketdienste. Steigende Anteile weisen auch die Nahrungsmittel und chemischen Güter auf.

Bei der Binnenschifffahrt fiel der Anteil der Haupttransportgüter Kohle, Erz, Öl und Baustoffe im gleichen Zeitraum von 79,1% auf 73,0%. Gleichzeitig verharrte ihr Gesamtverkehrsaufkommen bis 1980 annähernd auf dem gleichen Niveau - 1970 240,0 Mio. t, 1980 241,0 Mio. t - und fiel dann ab, 1987 221,0 Mio. t. Daraus wird ersichtlich, daß keine Kompensation durch andere Güter bzw. Verkehre stattgefunden hat. Eine leichte Steigerung ist nur bei chemischen Gütern festzustellen, 1970 waren es 10,1 Mio. t, 1987 16,6 Mio. t. Bei Nahrungsmitteln, Futtermitteln und Mineralölprodukten war das Transportaufkommen 1987 ebenfalls höher als 1970. Aber Wachstum gab es hier nur bis 1977/78. Seitdem stagnieren diese Verkehre.

Bei der Transportleistung der Binnenschifffahrt (tkm) ist zwar die Entwicklung seit 1970 nicht so negativ wie bei der Gütermenge. 1986 war sogar ein in der Nachkriegszeit bisher nicht erreichter Höchststand von 52,2 Mrd. tkm gemessen worden (1970: 48,5 Mrd. tkm). Aber hier resultiert der Zuwachs ausschließlich aus dem grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich des Transitverkehrs und aus der größeren Transportentfernung. Mengenmäßig wuchsen diese Verkehre bis 1984 und stagnieren seitdem tendenziell. Dagegen stieg die mittlere Versandweite bis 1986 konstant weiter an, so daß sich der Rekordstand von 1986 ausschließlich aus der größeren Transportentfernung erklärt.

Ein weiteres Ergebnis des strukturellen Wandlungsprozesses ist die leichte Abnahme des Anteils der Binnenschifffahrt am gesamten Güterverkehr der Bundesrepublik. Zwar wurde eingangs festgestellt, daß sich die Binnenschifffahrt mit rund einem Viertel in der gesamten Nachkriegszeit gut behauptet hätte. Aber eine genaue Analyse zeigt, daß der Anteil seit den 60er Jahren langsam schwächer wird. Dies ist zwar keine dramatische Entwicklung. Doch sank die Quote von 28,4% 1970 auf 23,3% 1987.

Bisher ist vom Binnenschiffsverkehr der Bundesrepublik ohne Differenzierung nach nationalen Flaggen die Rede gewesen. Gliedert man den Verkehr nach diesem Kriterium auf, dann zeigt sich, daß die Flotte der Bundesrepublik langsam, aber kontinuierlich Verkehr an die anderen Flotten verloren hat. 1965 betrug der Anteil der deutschen Flotte am gesamten Binnenschiffsverkehr der Bundesrepublik 60,1%, 1970 57,3% und 1987 nur noch 47,3%. Hier ist vor allem der Anteil der niederländischen Flotte gewachsen, worauf bereits hingewiesen wurde. Dem rückläufigen Anteil der deutschen Flotte am gesamten Binnenschiffsverkehr der Bundesrepublik entspricht auch der Rückgang des von der deutschen Flotte erbrachten Anteils am gesamten deutschen Transportvolumen. 1970 betrug dieser Anteil 16,5%, 1987 nur noch 11,3%.

Der Strukturwandel der Nachfrage hinterläßt seine Spuren nicht nur bei der Binnenschifffahrt der Bundesrepublik Deutschland, sondern bei der Binnenschifffahrt aller westeuropäischen Länder, mit Ausnahme der Niederlande. Überall sind seit 1980 Verkehrsrückgänge festzustellen. Allerdings spielen hier z. T. auch andere Gründe eine Rolle. So ist z. B. der überaus starke Verfall des Binnenschiffsverkehrs in Frankreich - 1970: 110,350 Mio. t, 1986: 64,120 Mio. t - mit auf die unbefriedigende Infrastruktur zurückzuführen. Frankreich verfügt nur über wenige Großwasserstraßen, die allein noch wettbewerbsfähig sind mit anderen Verkehrswegen: Seine, Rhône, Kanal Dünkirchen-Schelde, Oberrhein und Mosel und untere Loire. Aber diese Wasserstraßen sind untereinander nicht durch gleichwertige Wasserstraßen verbunden, sondern - mit Ausnahme des Canal du Nord, auf dem 600 t-Schiffe zugelassen sind - nur durch kleine Kanäle des Freycinet-Typs (Schiffe bis 350 t Tragfähigkeit). Diese Wasserstraßen, die im 18. und 19. Jahrhundert ein für jene Zeit modernes und leistungsfähiges Verkehrsnetz bildeten, sind heute restlos veraltet und im Wettbewerb mit dem Straßenverkehr hoffnungslos unterlegen. Sie entwickeln sich, wie in England, mehr und mehr zu einem Betätigungsfeld für Urlaubs- und Sportboote.

Wie in Mittel- und Westeuropa ist auch der Binnenschiffsverkehr in Osteuropa von 1970 bis 1980 gestiegen, besonders stark in der Sowjet-Union. Nach 1980 wird dagegen das Bild uneinheitlich. Weiterhin sind kräftige Mengensteigerungen in der UdSSR zu verzeichnen. 1986 wurden 648,7 Mio. t befördert. Dagegen wuchsen die Transportleistungen nur bis 1983

und fielen dann zurück. Aber sie waren 1986 mit 255,6 Mrd. tkm immer noch höher als 1980 (244,9 Mrd. tkm). Die anhaltende Steigerung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß in der Sowjet-Union planmäßig Verkehr von der Schiene auf die Wasserstraßen gelenkt wird, um die überforderte Eisenbahn zu entlasten. Mengen- und Leistungssteigerungen gab es seit 1980 auch auf den Binnenwasserstraßen der DDR und in den meisten Donaustaaten. In Polen und Jugoslawien war der Verkehr dagegen rückläufig.

Der gesamte Donauverkehr wies zwischen 1970 und 1980 kräftige Steigerungen auf. Das durchschnittliche Wachstum betrug 6% jährlich, während der Rheinverkehr seit 1970 stagniert. Schon wurde deshalb die Meinung vertreten, daß der Donauverkehr den Rheinverkehr früher oder später einholen würde. Doch dies ist seit 1980 fraglich geworden. Der Verkehr fiel von 90,3 Mio. t 1980 auf 76 Mio. t 1985, erreichte aber 1986 mit 90,6 Mio. t wieder den Wert von 1980. Die Entwicklung weist somit offenbar keinen eindeutigen Trend mehr auf. Ob der Verlust zwischen 1980 und 1985 ebenfalls auf einen Strukturwandel in der Wirtschaft der Balkanländer zurückzuführen ist, läßt sich nicht erkennen. Sicher hat sich der rückläufige Handel mit dem Nahen Osten und den Ölförderländern im arabischen Raum negativ auf den Donauverkehr ausgewirkt. Im übrigen gilt es bei den Leistungszahlen der Binnenschifffahrt zu berücksichtigen, daß diese nicht nur von der Entwicklung der Wirtschaft und von der Konkurrenz der anderen Verkehrsträger abhängen, sondern in hohem Maße auch von Witterungseinflüssen, insbesondere von Hochwasser und Eis.

Diese Erkenntnis, daß die Binnenschifffahrt in Mittel- und Westeuropa einem strukturellen Wandlungsprozeß unterliegt, wurde aus den Zahlen bis 1987 gewonnen. Nun zeigen die ersten Zahlen des Jahres 1988 eine kräftige Verkehrszunahme. Der Rheinverkehr an der deutsch/niederländischen Grenze wuchs im ersten Halbjahr 1988 gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres um 6,5%. Der Umschlag im Hafen Duisburg-Ruhrort stieg sogar um 14,7%. Auch der Verkehr im westdeutschen Kanalgebiet erhöhte sich um 11,7%. Doch hier ist zu berücksichtigen, daß der Verkehr von Mitte Januar bis zum 10. Februar 1987 wegen Vereisung der Kanäle eingestellt war.

An der Verkehrssteigerung waren fast alle Güterarten beteiligt. Das zeigt, daß es sich um eine konjunkturelle Erscheinung handelt. Das Verkehrswachstum ist durch die günstige Wirtschaftsentwicklung in 1988 bedingt. Daraus darf keinesfalls auf einen Abbruch oder sogar auf eine Umkehr des Strukturwandels geschlossen werden.

Der durch den Strukturwandel auf den Güterverkehrsmärkten in Mittel- und Westeuropa auf die Binnenschifffahrt ausgeübte Druck wird in jüngster Zeit wieder durch den Wettbewerb der Eisenbahn verschärft. Die Eisenbahn sieht sich ja ebenfalls diesem Strukturwandel ausgesetzt. Auch sie erleidet Verkehrsverluste, vor allem bei den Montangütern Kohle und Erz, die das Rückgrat ihres Verkehrs bilden. Nach einer langen Periode eingespielter Aufgabenteilung im Massenguttransport unterbietet die Bundesbahn jetzt wieder Binnenschiffsfrachten, um Verkehr auf die Schiene zu ziehen. Hier wird wieder das alte, bisher ungelöste Problem des Wettbewerbs zwischen Staatsunternehmen und Privatunternehmen akut. Das Staatsunternehmen kann eine risikolose Preispolitik betreiben, weil es nicht konkursbedroht ist. Zwar ist die DB lt. Bundesbahngesetz gehalten, ihren Betrieb nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und die Kosten aus den Einnahmen zu decken. Aber sie unterliegt nicht wie ein Privatunternehmen dem vom Markt ausgeübten Zwang, Kosten, die nicht

Beförderungsleistungen der Binnenschifffahrt in Europa

	Beförderte Gütermenge in Mio. t			Transportleistung in Mrd. tkm		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986
Österreich	7,593	7,615	7,814	1,293	1,556	1,591
Belgien	91,565	100,930	95,339	6,734	5,852	5,204
Tschecho- ¹⁾ slowakei ²⁾	4,364	9,975	13,642	1,434	3,444	4,684
Finnland ³⁾	●	0,925	1,428	●	0,224	0,392
Frankreich	110,350	92,197	64,120	14,183	12,151	8,394
Bundesrepublik Deutschland	240,001	240,985	229,494	48,813	51,435	52,185
DDR	13,660	16,319	18,493	2,358	2,159	2,477
Ungarn ¹⁾	2,775	3,524	3,401	1,569	1,874	1,914
Italien	●	3,057	1,600 ⁴⁾	●	0,203	0,201 ⁴⁾
Luxemburg	●	10,683	9,507	●	0,330	0,290
Niederlande	241,445	269,269	272,259	30,743	33,478	34,495
Polen ¹⁾	8,837	22,270	14,879	1,566	2,325	1,620
Rumänien	6,852	12,338	18,400 ⁴⁾	●	1,658	2,417 ⁴⁾
Schweiz	9,264	9,064	9,592	0,045	0,057	0,055
Sowjetunion ⁵⁾	387,800	568,100	648,700	174,984	244,900	255,600
Großbritannien	11,000	11,280	7,500	0,400	0,433	0,350
Jugoslawien	22,100	34,088	30,421	5,723	7,580	8,515

1) nur Verkehr der eigenen Flotte

2) außer Transitverkehr

3) nur Saimaa-Kanal

4) 1985

5) einschließlich asiatischem Teil

Quelle: Annual Bulletin of Transport Statistics for Europe, ECE, Genf.

durch Rationalisierungsmaßnahmen und Produktivitätssteigerungen gedeckt werden, durch Preisanhebungen oder Kostenabbau auszugleichen. Sie kann sich darauf verlassen, daß der Staat Verluste abdeckt und ihre Existenz sichert.

Nun argumentiert die Bundesbahn, ihre gegen die Binnenschifffahrt gerichteten Wettbewerbsstarife bereffend, daß Schienen, Lokomotiven, Wagen und Personal vorhanden seien und deshalb jeder zusätzliche Verkehr sinnvoll sei, der mit Tarifen auf Basis von Kostendeckungsbeiträgen akquiriert werden könnte. Die Kostenrechnung würde entlastet, der Verlust entsprechend gemindert. Solche Tarife seien deshalb betriebswirtschaftlich gerechtfertigt.

In der Tat können Unternehmen, die im Verbund mehrere Produkte oder Leistungen erstellen, einzelne dieser Produkte oder Leistungen zu Preisen auf Basis von Grenzkosten oder Kostendeckungsbeiträgen anbieten, wenn anders diese Erzeugnisse nicht abzusetzen sind. Doch dies setzt voraus, daß die anderen Produkte oder Leistungen zu vollkostendeckenden Preisen oder mit Gewinn verkauft werden, so daß insgesamt Kostendeckung erreicht wird und das Unternehmen nicht existenzbedroht ist. Vorübergehend, z. B. in konkurrenzdepressiver Depression, kann auch sogar ein Gesamtverlust in Kauf genommen werden, wenn in einer besseren Konjunktur mit einem Ausgleich gerechnet werden kann.

All dies trifft aber für die Bundesbahn nicht zu. Sie befindet sich seit Jahren in der Verlustzone, und der Staat sichert ihr Überleben durch Ausgleich der Verluste.

Nun kann man sich sicher nicht der Argumentation verschließen, daß es betriebswirtschaftlich immer noch besser sei, durch Tarife auf der Basis von Kostendeckungsbeiträgen Verkehre zu akquirieren oder zu erhalten, anstatt auf solche Verkehre zu verzichten und damit die Fixkosten auf weniger Leistungen zu verteilen. Und Bundesverkehrs- und Finanzminister werden einer solchen Preispolitik ihre Zustimmung nicht versagen, weil sie den Zuschußbedarf der Bahn zu mindern geeignet ist.

Aber die Bundesbahn ist nicht allein auf dem Markt. Sie steht im Wettbewerb mit Privatunternehmen, die weder als Mehrproduktunternehmen nichtgedeckte Kosten einer Leistung durch Gewinne beim Verkauf anderer Leistungen ausgleichen noch auf Verlustausgleich und Existenzsicherung durch den Staat rechnen können. Das verzerrt den Wettbewerb. Hinzu kommt, daß der Staat den kostspieligen Bau von neuen Eisenbahnstrecken und den Ausbau bestehender Strecken finanziert. Er übernimmt damit einen wachsenden Teil der Anlagenkosten - Wegekosten -, die die Bahn in ihrer Tarifikalkulation nicht mehr zu berücksichtigen braucht. Sie erhält dadurch weiteren Spielraum für ihre Tarifpolitik.

Besonders bedenklich ist, daß die Bahn durch ihre Subventionierung in die Lage versetzt wird, gegen einen Verkehrsträger Preiswettbewerb zu betreiben, der gesamtwirtschaftlich niedrigere Kosten hat als sie selbst. Durch die künstliche Verbilligung der Preise für die Eisenbahnleistungen kann dieser volkswirtschaftliche Vorteil der Binnenschifffahrt nicht mehr zur Wirkung gelangen.

Der Staat steht hier vor einem echten Dilemma: Aus betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen glaubt er sich veranlaßt zu sehen, der Bahn das Operieren mit nur grenzkostendeckenden oder teilkostendeckenden Tarifen zu gestatten und damit das volkswirtschaftlich teurere Verkehrsmittel zum Zuge kommen zu lassen. Volkswirtschaftlich gesehen entstehen aber durch die Ausführung des Verkehrs auf der Schiene Verluste. Doch diese werden nirgendwo bilanziert, während Verringerung des Zuschußbedarfs der Bahn im Bundeshaushalt sichtbar werden kann.

5. Ansätze der Verkehrspolitik zur Lösung der Strukturkrise

In einer solchen Situation stellt sich die Frage, wie die strukturellen Schwierigkeiten der Binnenschifffahrt bewältigt und die Wettbewerbsproblematik mit der Eisenbahn gelöst werden können. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, daß ab 1993 in der Gemeinschaft ein freier Binnenmarkt mit einem freien Verkehrsmarkt bestehen soll.

Die in den innerstaatlichen Verkehren in Kraft befindlichen obligatorischen Frachtensysteme können nicht als geeignetes Instrument zur Krisenbewältigung oder Krisenprophylaxe angesehen werden. Sie haben die Bildung von Überkapazitäten nicht verhindern können. Diese Erkenntnis bedeutet freilich nicht, daß auf die regulierten Systeme ohne weiteres verzichtet werden sollte. Es ist sicher nicht zu bezweifeln, daß das verbindliche Frachtensystem insofern eine positive Wirkung gehabt hat, als es zur Erhaltung einer mittelständischen Unternehmensstruktur in der Binnenschifffahrt beigetragen hat. Diese Frage, ob ein regulierter Markt mittelstandsfördernd wirke, während ein freier Markt eine Unternehmenskonzentration begünstige, folglich die Zahl der Anbieter vermindere und damit den Wettbewerb im Grunde einschränkt, wird allerdings kontrovers diskutiert.

Ob es freilich nach Vollendung des Binnenmarktes im Verkehr noch möglich sein wird, preisregulierte Systeme in der Binnenschifffahrt aufrecht zu erhalten, ist eine offene Frage. Dagegen spricht die Spaltung in freie und regulierte Märkte. In einem gemeinsamen Markt wird es kaum möglich sein, mit einer solchen Marktspaltung zu wirtschaften. Das Problem des deutschen Seehafenhinterlandverkehrs zeigt dies sehr deutlich. Fallen dann die regulierten innerstaatlichen Systeme, wird es notwendig sein, andere Instrumente bereitzustellen, um ein breit gefächertes Angebot und damit einen möglichst vollkommenen Wettbewerb sicherzustellen. Hier könnte an eine entsprechende Gestaltung des Wettbewerbsrechts gedacht werden.

Zur Lösung des gegenwärtigen Strukturproblems - Nullwachstum oder sogar Nachfrageschwund und Überkapazitäten - sind dagegen andere Instrumente einzusetzen. Das Ziel muß sein:

- die Überkapazität abzubauen und
- zu verhindern, daß sich immer wieder Angebotsüberhänge bilden.

Zum Abbau der Überkapazität wird eine umfassende Abwrackaktion in Gang gesetzt werden müssen. Zur Bewahrung des künftigen Marktgleichgewichts wird eine Mischung von verkehrspolitischen und gewerbepolitischen Maßnahmen erforderlich sein.

Die bisher durchgeführten Abwrackaktionen haben keinen Abbau der Überkapazität bewirkt. Es waren getrennte nationale Operationen, die hinsichtlich ihrer Zielsetzung, ihrer Finanzierung und der zeitlichen Planung grundverschieden waren, so daß auf dem internationalen Markt keine Angebotsreduzierung erreicht werden konnte. Im Gegenteil wurden Abwrackaktionen in einem Staat von anderen Staaten als Einladung aufgefaßt, die eigenen Kapazitäten aufzustocken, damit die Unternehmen in dem Land mit verringerter Tonnage Marktanteile gewinnen konnten. Deshalb sehen die jetzt angestellten Überlegungen wesentliche Änderungen vor:

- In allen EG-Staaten, deren Wasserstraßen untereinander verflochten sind, sollen koordinierte Abwrackaktionen unter gleichen Bedingungen durchgeführt werden. Erstrebens-

wert wäre eine Aktion auf EG-Ebene gewesen. Doch ließ sich eine solche Gemeinschaftsaktion nicht realisieren. Gleiche Bedingungen bedeutet, daß die Abwrackaktionen auf nationaler Ebene zum gleichen Zeitpunkt begonnen und beendet werden und die Höhe der Beiträge zu den in den einzelnen Staaten zu errichtenden Abwrackfonds sowie die Höhe der Abwrackprämien überall gleich sein sollen, so daß die nationalen Aktionen in ihrer Wirkung einer Gemeinschaftsaktion gleichkommen. Ausgenommen sollen nur Schiffe sein, die nicht zur Überkapazität beitragen, z. B. Fluß-Seeschiffe, Trägerschiffsleichter, Fähren. Das gleiche gilt für Schiffe, die auf Wasserstraßen eingesetzt sind, die nicht mit dem zentraleuropäischen Großwasserstraßennetz verbunden sind und deshalb auch nicht dorthin überwechseln und die Kapazität vergrößern können, z. B. Canal du Midi in Südfrankreich, untere Loire, Rhône.

- Um zu verhindern, daß neue Schiffe oder aus Drittländern importierte Schiffe in die durch das Abwracken entstehenden Marktlücken stoßen, sollen neue und gekaufte Schiffe während der Laufzeit von Verschrottungsaktionen nur in Dienst gestellt werden dürfen, wenn alter Schiffsraum gleicher Leistungsfähigkeit aus dem Markt genommen wird. In diesem Fall sollen keine Abwrackprämien gezahlt werden. Wird dennoch ein neues Schiff ohne Verschrotten gleichwertiger Tonnage in Betrieb gesetzt, soll an den zuständigen Abwrackfonds ein Sonderbeitrag in Höhe der Abwrackprämie für ein gleichwertiges Schiff entrichtet werden. Wird ein neues Schiff mit größerer Tragfähigkeit oder höherer Leistungsfähigkeit gegenüber einem abgewrackten eingesetzt, ist ein Sonderbeitrag in Höhe der Tragfähigkeitsdifferenz zu zahlen. Gegebenenfalls können diese Sonderbeiträge auf das Doppelte erhöht werden.

Die EG-Kommission befürwortet grundsätzlich auf Gemeinschaftsebene koordinierte Abwrackaktionen unter gleichen Bedingungen. Sie hat zu diesem Zweck einen „Verordnungsentwurf über die Strukturbereinigung in der Binnenschifffahrt“ (KOM (88) vom 3. Mai 1988) ausgearbeitet, der dem Ministerrat zur Beschlussfassung vorliegt. Bei der Kommission ist auch Bereitschaft für die Regelung „neu für alt“ zu verzeichnen. Das mag überraschen; denn hierdurch würde ja eine Art Marktzugangsregelung eingeführt, die möglicherweise im Widerspruch zum Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 22. Mai 1985 und den nachfolgenden Beschlüssen der Staats- und Regierungschefs zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit stehen könnte. Aber dieses Verfahren würde auf die Laufzeit einer Abwrackaktion beschränkt sein, so daß der Zugang zum Markt nur vorübergehend und zwecks Behebung einer Notlage erschwert würde. Eine totale Blockade des Marktzugangs oder eine Art Kontingentierung dürfe daraus nicht entstehen, so die Kommission.

Es gab auch Stimmen, die die Inkraftsetzung der Stilllegungsregelung von 1976 verlangten. Diesen Vorschlag jetzt wieder ins Gespräch zu bringen, bedeutet aber eine Verkenning des Charakters der gegenwärtigen Krisensituation. Es handelt sich ja nicht um die Auswirkung guter Wasserstände oder um eine konjunkturelle Depression, sondern um ein Strukturproblem, und dies erfordert eine andere Therapie als vorübergehende Stilllegung von Schiffsraum.

Von grundsätzlicher Bedeutung aber ist die Frage, ob kollektive Abwrackaktionen überhaupt ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Angebotsüberhängen sind und ob hier nicht bei einem Symptom angesetzt wird, wodurch zwar ein Abbau der Überkapazität erreicht werden könnte, aber das Problem als solches, die Tendenz oder Neigung zur Bil-

dung von Kapazitätsüberhängen, keineswegs als gelöst angesehen werden könnte. Diese Frage zwingt dazu, sich nicht mit einer Abwrackaktion als einzig möglicher Therapie zu begnügen, sondern mit therapeutischen Überlegungen bei den Ursachen für das Entstehen von überschüssigen Kapazitäten anzusetzen. Dazu genügt sicher nicht, die Fehler der bisherigen Aktionen zu korrigieren, indem man das Auffüllen der durch das Verschrotten aufgerissenen Marktlücken mit dem Verfahren „neu für alt“ unterbinden will. Damit würde letztlich nur den Kritikern recht gegeben, die sich gegen das kollektive Abwracken ausgesprochen hatten, weil dieses durch das Verringern des Angebots und die Schaffung besserer Marktchancen sowie durch die Desinvestitionsgarantie das Investieren geradezu provoziere. Wäre also mit den geplanten Abwrackaktionen einschließlich der damit verbundenen vorübergehenden Marktzugangerschwerung wirklich sichergestellt, daß nach ihrer Beendigung und nach Fortfall der Regelung „alt für neu“ das Marktgleichgewicht endgültig gesichert ist? Oder müßte mit einem erneuten Ausufern des Angebots gerechnet werden? Wenn diese Gefahr besteht, würde dies eine dauernde Beibehaltung von kollektiver Angebotsreduzierung bzw. -verknappung erforderlich machen und dem Markt endgültig die Funktion der Angebotsregelung entziehen. Dies wird sich nicht durchhalten lassen. Außerdem würde dies mit der in der Gemeinschaft angestrebten Dienstleistungsfreiheit unvereinbar sein. Man wird daher die koordinierten Abwrackaktionen, sollten sie durch EG-Verordnung eingeführt werden, allenfalls als ein befristetes Sanierungskonzept ansehen können, keinesfalls als Dauerlösung. Selbst von einer ständigen Rahmenregelung, von der nur im Bedarfsfall Gebrauch gemacht wird, wäre abzuraten; denn sie könnte im Hinblick auf jederzeit in Gang zu setzende Angebotsreduzierungsaktionen potentielle Investoren ermutigen, wiederum Investitionen vorzunehmen, die nicht der realen Marktsituation entsprechen.

Erweist es sich hiernach als notwendig, neben der Durchführung der angestrebten koordinierten Abwrackaktionen die Ursachen für das Entstehen von Kapazitätsüberhängen zu beseitigen, dann muß als vordringliche Maßnahme die finanzielle Förderung des Neubaus oder des Ankaufs von Schiffen aufgegeben werden.

Die niederländische Regierung hat diesen Schritt mit der Einstellung der Investitionsförderung aufgrund des W.I.R. ab 1. März 1988 getan. Damit wurde eine der wesentlichen Ursachen für die Überkapazität beseitigt. Aber es gab gleich wieder Stimmen, die eine andere Art steuerlicher Investitionsförderung verlangten. Solchen Bestrebungen muß entschieden entgegengetreten werden.

In den Niederlanden, Belgien und Frankreich müssen die Börsenbefrachtungssysteme mit *tour de rôle*-Ladungszuteilung beseitigt werden. Der Anspruch auf Ladungszuteilung und die Gewißheit, in jedem Fall, wenn auch vielleicht erst nach einer Wartezeit, Ladung zu erhalten, trübt den Blick für die Realität des Marktes und kann die Bereitschaft zu einer notwendigen Desinvestition dämpfen, so daß tendenziell die Erhaltung von Überkapazität begünstigt wird. Dieses Ladungsverteilungssystem dürfte auch nicht mit dem ab 1993 geplanten gemeinsamen Binnenmarkt und seinen Zielen vereinbar sein. Da dieses System auf eine lange Tradition zurückblickt und der Widerstand gegen eine Auflösung massiv sein wird, müßte ein soziales Auffangnetz geschaffen werden, um in Härtefällen Hilfe zu leisten, wie dies auch bei den geplanten Abwrackaktionen vorgesehen ist.

Als eine wesentliche Ursache von Schwierigkeiten der Binnenschiffahrt wurde der Wettbe-

werb mit der Eisenbahn herausgestellt, der sich unter ungleichen Bedingungen vollzieht. Das in allen Verkehrsgesetzen von 1961 in gleichem Wortlaut formulierte Gebot, daß „die Bundesregierung mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung darauf hinzuwirken hat, daß die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden und daß durch marktgerechte Entgelte und einen lautereren Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird“, ist bezüglich des Wettbewerbs Eisenbahn/Binnenschifffahrt unerfüllt geblieben.

Nun erbringt zwar auch die Binnenschifffahrt ihre Leistungen nicht ohne eine gewisse finanzielle Mitwirkung des Staates; denn sie trägt ja die ihr zuzurechnenden Wegekosten nur zu einem Teil. Aber es ist unbestritten, daß die Bundesbahn den größeren Vorteil genießt, daß also eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Binnenschifffahrt besteht. Verlustausgleich und Existenzsicherung wiegen das Wegekostendefizit der Binnenschifffahrt bei weitem auf. Dies wird allein schon durch die zunehmende Finanzierung von Streckenneu- und -ausbauten kompensiert, die der Staat vornimmt, um die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs zu steigern und Voraussetzungen für eine Straßenentlastung zu schaffen. Unter diesen Umständen kann von einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt, in dem die Nutzer der beiden Verkehrsmittel die Produktionsfaktoren voll abgelten, nicht die Rede sein.

Wie ist das Problem zu lösen?

Die Möglichkeiten der Binnenschifffahrt, auf das Wettbewerbsverhalten der Bundesbahn marktwirtschaftlich zu reagieren, sind begrenzt. Verzicht auf umstrittene Verkehre bedeutet Beschäftigungseinbruch und Ertragsseinbußen. Frachtermäßigungen zur Erhaltung solcher Verkehre haben ebenfalls Ertragsseinbußen zur Folge. Sie sind auch angesichts der durch die Überkapazität bedingten schlechten Ertragslage kaum möglich. Auch würden sie vergebens sein, da die Bahn sich der neuen Preislage anpaßt.

Der Bundesverkehrsminister könnte die Schifffahrtabgaben herabsetzen. Aber auch hier wäre der Erfolg gering. Bei den schon an sich niedrigen Tarifen für Massengüter bringen Senkungen nicht viel. Auch werden die Abgaben nur auf den abgabepflichtigen Kanälen und kanalisierten Flüssen erhoben, während der Rhein, die bedeutendste Wasserstraße, abgabefrei ist. Die Verwaltung hat hier keine Möglichkeit der Wettbewerbsbeeinflussung.

Bei dieser Sachlage kann ein freier Wettbewerb der beiden Verkehrsträger nicht zu dem bei einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb erwarteten Ergebnis eines rationellen Ressourceneinsatzes und dementsprechend zu einer volkswirtschaftlich optimalen Aufgabenteilung führen. Aus dieser Erkenntnis sollte zwar nicht gefolgert werden, daß der Markt einer Regulierung im bisher üblichen Sinn, etwa in Form straffer Preisbindung unterworfen werden müßte; denn der als Regulator auftretende Staat wäre in diesem Fall ebensowenig in der Lage, optimale Verhältnisse herzustellen wie der Markt. Aber der Preiswettbewerb sollte überwacht werden, um zu verhindern, daß das Staatsunternehmen seine durch Staatsrückhalt abgesicherte Marktposition mißbräuchlich ausnutzt.

Hier stellt sich nun die Frage, an welchen ökonomischen Maßstäben die Prüfung des Tarifgebarens der DB vorgenommen werden könnte. Die derzeitige Kosten- und Ergebnisrechnung der DB hat sich für einen solchen Zweck als kaum geeignet erwiesen. Es fehlt vor allem

an einer exakten Kostenzurechnung zu den einzelnen Strecken und Verkehren, mit denen der Wettbewerb stattfindet. Doch dem soll jetzt abgeholfen werden; denn der Bundesverkehrsminister hält es in seinem dem Verkehrsausschuß des Bundestages vorgelegten Sanierungskonzept „Die Deutsche Bundesbahn - Bahn der Zukunft“ für erforderlich, daß „eine streckenbezogene Rechnungslegung der DB“ aufgemacht wird. Außerdem sollen durch eine Trennungsrechnung die Kosten des Fahrwegs von den Betriebskosten abgegrenzt werden.

Dienen beide Maßnahmen vornehmlich dem Ziel, bessere Grundlagen für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu gewinnen, indem insbesondere die bisherige globale Abgeltung im Wege des Verlustausgleichs in eine spezielle Abgeltung politischer Auflagen umgewandelt werden kann, so werden sie aber auch Bedeutung für den Wettbewerb der DB haben.

Durch strecken- und leistungsbezogene Rechnungen wird das genaue Ausmaß der Kostenunterdeckung bei Wettbewerbstarifen erkennbar. Dies erleichtert die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Wettbewerbsmaßnahmen.

Durch die Trennungsrechnung soll die Grundlage für die Finanzierung des Fahrwegs durch den Bund geschaffen werden. Da der Fahrweg der Bundesbahn gegen Zahlung von Abgaben zur Verfügung gestellt werden soll und diese Abgaben in die Tarife der Bahn eingehen werden, wird der Bund insoweit zum Konkurrenten der Binnenschifffahrt bzw. zum Konkurrenten von sich selbst dort, wo er Schifffahrtabgaben erhebt, auf den Kanälen und kanalisierten Flüssen. Von einem marktwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt kann dann erst recht nicht mehr die Rede sein, es sei denn, der Staat setzt die Abgaben für die Benutzung des Schienenweges und der Wasserstraßen wettbewerbsneutral, d. h. in jedem einzelnen Fall in voller Höhe der Wegekosten fest. Doch damit wird nicht zu rechnen sein; denn der Verkehr würde dann erliegen. Schon der in dem Sanierungskonzept für die Bundesbahn aufgeworfene Gedanke, daß bei der Verrechnung der Wegekosten auf die Kostenträger das Auslastungsproblem des Streckennetzes zu berücksichtigen sei, zeigt, daß an eine volle Anrechnung der Wegekosten bei der Bahn nicht gedacht wird. Es wird also bei der Übernahme von Teilen der Wegekosten sowohl bei der Bundesbahn als auch bei der Binnenschifffahrt durch den Staat bleiben. Nach wie vor würde der Grundsatz gelten: Im Zweifelsfall lieber Verkehr auf der Schiene zu Preisen auf der Grundlage von Teilkostendeckung zu haben als im Falle eines vollkostendeckenden Preises ohne Verkehr zu sein und die vorhandenen Anlagen nur unzulänglich auszunutzen. Damit würde sich gegenüber der derzeitigen Situation praktisch nichts ändern. Nur das Ausmaß der finanziellen Beteiligung des Staates an Kosten einzelner Leistungen der Bahn würde transparent gemacht.

Es müßte also dabei bleiben, daß der Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt überwacht wird. Dies sollte nach Möglichkeit durch eine neutrale Institution und nicht durch den subventionsgewährenden Staat geschehen, der dann Richter in eigener Sache wäre. Ob die Politik sich zur Einrichtung einer solchen Wettbewerbskontrolle bereitfinden würde, erscheint angesichts der angestrebten Liberalisierung der Verkehrsmärkte zweifelhaft. Doch gerade die Liberalisierung setzt Wettbewerbsregeln und deren Überwachung voraus.

6. Eigene Anpassungsinitiativen der Binnenschifffahrt

Die Schaffung und Änderung spezifischer verkehrspolitischer Rahmenbedingungen wird also keineswegs ausreichen, um die Binnenschifffahrt aus ihren gegenwärtigen Schwierigkeiten herauszuführen. Die Hauptlast fällt ihr selbst zu. Ihre Unternehmen werden einen bisher vielleicht ungewohnten Anpassungsprozeß vollziehen müssen, denn mit neuem Transportgut kann nicht gerechnet werden. Da es sich im Verkehr um eine abgeleitete Nachfrage handelt, läßt sich auch mit Preisermäßigungen keine zusätzliche Nachfrage mobilisieren. Das geht allenfalls auf Kosten der Konkurrenz, hier der Eisenbahn. Doch diese sitzt dank der staatlichen Rückendeckung am längeren Hebel. Zwar läßt sich manchmal langfristig Produktion durch Transport ersetzen, wenn der Transport preisgünstig gehalten wird. Doch besteht in der Bundesrepublik unter dem Eindruck der Erkenntnis, daß die Logistikkosten zu hoch sind, die Neigung, Transporte zu sparen. Die Statistik zeigt ja, daß die Güterbeförderung hinter der Entwicklung des Sozialprodukts zurückbleibt.

Dennoch ist die Binnenschifffahrt angesichts dieser Entwicklung bemüht, die Einbrüche in ihr Transportvolumen auf irgendeine Weise auszugleichen. Bei den traditionellen Massengütern sind die Chancen freilich gering. Das gilt nicht nur für Kohle, Baustoffe, Erz und Mineralöle. Auch bei landwirtschaftlichen Gütern, Nahrungs-, Futter- und Düngemitteln kann nicht mehr mit Wachstum gerechnet werden. Die hochwertigen Nahrungsmittel, die in zunehmendem Maße in Europa ausgetauscht werden, transportiert der Straßenverkehr. Nur der Transport chemischer Güter bildet noch einen wachsenden Markt. Hieran wird auch die Binnenschifffahrt teilhaben. Sie ist besonders für den Transport gefährlicher Güter prädestiniert, bietet sie doch ein Höchstmaß an Sicherheit und Garantie für eine umweltfreundliche Beförderung. Zusätzliche Aufgaben wird sie durch die angestrebte Verlagerung von gefährlichen Gütern von der Straße übernehmen. Aber die hier in Betracht kommenden Mengen werden zu gering sein, um Verluste bei den traditionellen Massengütern zu kompensieren.

Ein anderes Wachstumsfeld bildet der Transport schwerer, großvolumiger Güter und entsprechend dimensionierter Industrieausrüstungen, wofür allein die Binnenschifffahrt geeignete Transportgefäße anbietet. Aber auch diese Spezialtransporte fallen im Rahmen des gesamten Transportvolumens kaum ins Gewicht.

Ein weiteres und sehr bemerkenswertes Ergebnis der Bemühungen, Marktlücken aufzuspüren, ist der Einstieg in den kombinierten Verkehr in Form des Containertransports und des Roll on/Roll off-Verkehrs.

In den Containerverkehr hat sich die Binnenschifffahrt erst relativ spät einschalten können. Zwar bemühten sich einige Reedereien schon unmittelbar nach Auftauchen der ersten Boxen in den europäischen Seehäfen um eine Beteiligung am Hinterlandtransport, doch blieben diese Versuche um die Wende der 60er/70er Jahre ohne Erfolg. Der Hinterlandverkehr war bereits von Straße und Schiene besetzt. Nur vereinzelt kam es zum Transport von Containern auf Binnenschiffen. Selbst nachdem ab 1969 ein Liniendienst auf dem Rhein aufgenommen wurde, blieb das Ergebnis mager.

Eine wesentliche Ursache für dieses anfängliche Scheitern lag darin, daß man den Container als Transportgut wie alle anderen Transportgüter behandelte, d. h. man begnügte sich mit

der Beförderung zwischen Seehafen und Binnenhafen und überließ den über die Binnenhäfen hinausgehenden Transport bis zum Haus des Empfängers oder Absenders anderen Transporteuren oder sogar den Verladern. Die Philosophie der Transportkette, das Denken über den eigenen Verkehrsträger hinaus, mußte sich erst noch durchsetzen.

Außerdem verlangten die Seereedereien, die Eigentümer der Container waren, wegen der anfänglichen Knappheit dieser Gefäße einen schnellen Umlauf im Binnenland, den die Binnenschifffahrt zunächst nicht garantieren konnte. Schließlich war der Umschlag in den Seehäfen auf Binnenschiffe und umgekehrt vom Binnenschiff aufs Seeschiff erheblich teurer als auf Straßenfahrzeuge oder Eisenbahnwagen.

Doch diese Schwierigkeiten wurden schnell überwunden. Es wurden Leistungspakete entwickelt, die den Binnenschifftransport, den Umschlag in den Binnenhäfen und den Weitertransport zum Empfänger und umgekehrt umfaßten. Dazu werden heute Nebenleistungen angeboten: Depothaltung von Containern, Wartung und Reparatur und die zur Durchführung einer rationellen Transportkette notwendigen Kommunikationssysteme.

Dies erforderte leistungsfähige Terminals in den Binnenhäfen mit entsprechenden Umschlag- und Fördergeräten. Am Rhein bestehen heute über 30 solcher Terminals, und schon wird befürchtet, daß die Terminalkette zu dicht und infolgedessen ein Überangebot entstanden sei, das ungenügende Auslastung und Unwirtschaftlichkeit zur Folge habe.

Vom Transportgefäß, vom Schiff her, stand dem Containerverkehr nichts im Wege, wenn Laderaumlängen und -breiten ausreichend sind, um genormte Überseecontainer aufnehmen zu können. Außerdem muß das Ruderhaus heb- und senkbar sein. Der Idealfall sind natürlich Schiffe, deren Innenmaße durch Breite und Länge der Container ohne Rest teilbar sind. Als Mindestgröße für wirtschaftlichen Betrieb werden Schiffe mit 1350 t Tragfähigkeit angesehen. Ein solches Schiff kann 72 TEU tragen. Wirtschaftlicher arbeiten allerdings Schiffe mit Stellraum für 90, 120 und mehr Container, die in drei oder vier Lagen übereinander gesetzt werden sowie Koppelverbände. Schubverbände mit sehr großer Kapazität werden allerdings z. Zt. nicht eingesetzt.

Unter solchen Voraussetzungen hat der Containerverkehr der Binnenschifffahrt einen erstaunlichen Aufschwung genommen, und dies ist nicht zuletzt ein Ergebnis der innovativen Wendigkeit und des intensiven Hineindenkens in die Eigenart des kombinierten Verkehrs bei den Operatoren, die den Containerverkehr durchführen. Auch für die Zukunft wird ein kräftiges Wachstum des Containertransports auf den Binnenwasserstraßen angenommen.

Aber: Der Containerverkehr der Binnenschifffahrt beschränkt sich fast ausschließlich auf den Rhein und die Donau, d. h. auf die großen Flüsse. Sonst werden regelmäßige Transporte nur zwischen Bremerhaven und Bremen durchgeführt. Allerdings sind auch Verkehre im westdeutschen Kanalgebiet, zwischen Bremen und Dortmund sowie zwischen den Rheinmündungshäfen und Dortmund, gestartet worden. Doch bleibt abzuwarten, ob diese Experimente von Erfolg gekrönt sein werden und sich zu einem regelmäßigen Verkehr entwickeln. Der Grund für die ganz überwiegende Beschränkung auf die großen Wasserstraßen? Die nautische Situation ist auf den Kanälen ungünstiger. Die Schiffgröße übersteigt nicht das 1350 t-Maß. Die Schleusungen sind zeitraubend, die Fahrgeschwindigkeit ist gerin-

ger, und wegen der niedrigen Brücken können nicht drei oder vier Container übereinander gestapelt werden. Das mindert die Wirtschaftlichkeit des Transports. Trotzdem: Versuche sind unternommen worden; ihnen ist Erfolg zu wünschen.

Auf der Donau vollzieht sich ebenfalls ein wachsender Containerverkehr. Doch hat dieser Verkehr längst nicht die Perfektion und Präzision des Rhein-Containerverkehrs erreicht. Von österreichischen Häfen wird nur eine wöchentliche Abfahrt vorgenommen. 1986 wurden in den Wiener Häfen 52.861 TEU umgeschlagen. Allerdings handelt es sich dabei ganz überwiegend um Umschlag zwischen rollenden Fahrzeugen. Auf den wasserseitigen Umschlag entfallen kaum mehr als 10%.

Der Einstieg der Binnenschifffahrt in den Roll on/Roll off-Verkehr vollzog sich 1982 ebenfalls auf der Donau. Eingesetzt werden hier Spezialschiffe mit Doppelrumpf (Katamaran), die je 49 Sattelaufleger befördern können. Der Verkehr vollzieht sich zwischen Passau/Linz und Vidin (Bulgarien) und wird von dem deutsch-bulgarischen Gemeinschaftsunternehmen Donau-Lloyd-MAT GmbH betrieben, das darüber hinaus auch den Zu- und Ablauf der Straßenfahrzeuge vom Verloader bis zum Empfänger organisiert. Die Voraussetzungen für diesen Verkehr waren günstig, weil die Straßenverhältnisse auf dem Balkan schlecht sind und an den Staatsgrenzen mit zeitraubenden Aufenthalten gerechnet werden muß. Dieser Verkehr bildet einen Beitrag zur Straßenentlastung, zur Energieeinsparung und zum Umweltschutz. Politik und Wirtschaft in Österreich empfehlen diesen Verkehr u. a. als Mittel zur Entlastung der Alpenübergänge nach Südosteuropa. Nach hoffnungsvollem Beginn dieser Transportkette ist der Verkehr jedoch seit 1984 rückläufig. Eine wesentliche Ursache ist der Krieg zwischen Iran und Irak, der diese Staaten zur Drosselung ihres Außenhandels mit zivilen Gütern zwang, der zu einem guten Teil über die Donau lief. Es ist zu hoffen, daß das Kriegsende den Handel wieder aufleben läßt und auch andere Handelspartner im Nahen Osten den Ro/Ro-Verkehr auf der Donau in Anspruch nehmen. Inzwischen können auch andere Fahrzeuge als die der Donau-Lloyd-MAT GmbH und auch Lastkraftwagen mit Fahrer („rollende Landstraße“) diesen Weg benutzen. Sicher sind die Aussichten für eine weitere positive Entwicklung dieses Verkehrs angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten im Straßenverkehr über die Alpen und auf dem Balkan nicht schlecht.

Auf dem Rhein begann der Ro/Ro-Transport im Rhein-See-Verkehr zwischen Duisburg und England. Seit 1985 wird aber auch zwischen Ober-/Mittelrhein und Rotterdam ein regelmäßiger Ro/Ro-Dienst angeboten. Ende 1987 verkehrten zwei Koppelverbände im Liniendienst zwischen Rotterdam und Mainz/Mannheim/Karlsruhe. Wöchentlich werden zwei Abfahrten angeboten. Die Verbände können bis zu 72 Trailer (Sattelaufleger) aufnehmen. Vorteile dieser Verkehrsart sind: kein Wochenendfahrverbot für Binnenschiffe, geringerer Energieverbrauch, geringere Schadstoffemissionen und Lärmbelästigungen, also Umweltfreundlichkeit, vermindertes Schadenrisiko. Dieser Dienst ist bisher gut angenommen worden. In Anbetracht der zunehmenden Straßenbelastung werden dieser Verkehrsart gute Chancen vorausgesagt.

Die großen Hoffnungen, die man anfangs in den Lash-Verkehr gesetzt hat, haben sich in Mitteleuropa nicht erfüllt. Er ist ein sporadischer Verkehr geblieben. Auf Rhein und Unterweser sind dann und wann einige Lash-Leichter zu sehen. Dagegen hat sich diese Verkehrsart auf der Donau gut entwickelt. Hier findet seit 1984 ein regelmäßiger Verkehr zwischen

Donauhäfen und dem Nahen und Mittleren Osten sowie Süd- und Südostasien statt. Der Umschlag der Lash-Leichter von und auf Seeschiffen wird an der Donaumündung vorgenommen, wo die Sowjetunion, die diesen Verkehr betreibt, einen neuen Hafen errichtet hat.

All diese Entwicklungen zeigen, daß sich für die Binnenschifffahrt gute Chancen im kombinierten Verkehr auftun. Es ist dies zweifellos ein überproportional wachsender Markt. Doch darf diese erfreuliche Entwicklung nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich, gemessen am Gesamtverkehr der Binnenschifffahrt, vorerst um eine nur kleine, wenn auch gewiß nicht unwillkommene Bereicherung ihrer Angebotspalette handelt, die intensive Beachtung und Pflege verdient. Hier findet eine Renaissance des Stückgutverkehrs statt. Und im Roll on/Roll off-Verkehr beginnt die Binnenschifffahrt an einer modernen Verkehrsart zu partizipieren, die sicher zukunftsfruchtig ist.

Aber trotz der sich im kombinierten Verkehr bietenden günstigen Marktchancen wird die Binnenschifffahrt auch in Zukunft ein Verkehrsträger der Massengüter bleiben. Diese bilden immer noch den Hauptteil und damit den wesentlichen Teil ihres Verkehrs. Doch ob angesichts des hier eingetretenen Strukturwandels noch mit Zuwachs gerechnet werden kann, ist eine offene Frage. Die besten Möglichkeiten werden sich noch im internationalen Verkehr bieten. Hier ist anzunehmen, daß der zu schaffende gemeinsame europäische Binnenmarkt neue Impulse auslösen wird und die zunehmende Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften auch der Binnenschifffahrt neue Perspektiven eröffnet. Im internationalen Verkehr stehen der Binnenschifffahrt auch gute Wasserstraßen zur Verfügung. Hier ermöglicht insbesondere der Rhein, dessen Kapazität bei weitem nicht ausgeschöpft ist, einen sehr wirtschaftlichen Verkehr.

Auch die 1992 in Betrieb gehende Main-Donau-Verbindung könnte, zumal wenn sich die Handelsbeziehungen zwischen Ost und West bessern, einen gewissen Wachstumsschub bringen. Freilich darf dieser angesichts der begrenzten Kapazität dieser Wasserstraße nicht überbewertet werden.

Nun wird der Binnenschifffahrt von politischer Seite immer wieder bescheinigt, daß sie ein sehr umweltfreundlicher und sicherer Verkehrsträger ist und mit den kostbaren und knappen Ressourcen Material und Energie höchst sparsam umgeht. Sie sei deshalb auch in Zukunft ein unentbehrlicher Verkehrszweig und verdiene insoweit jede Unterstützung. Doch mit solchen wohlwollenden Bekundungen der Übereinstimmung von charakteristischen Eigenschaften der Binnenschifffahrt und zeitgemäßen Erfordernissen und politischen Wunschvorstellungen an das Transportwesen ist leider keine Tonne Mehrverkehr auf dem Markt zu gewinnen. Solange die genannten Eigenschaften sich nicht in marktwirksamen Effekten, d. h. in rein ökonomischen Kriterien wie Kosten, Preisen und nachfragegerechten Leistungen niederschlagen, sind sie keine Akquisitionshilfen. Allenfalls ebnen sie den Weg zu politischen Entscheidungen, durch die Rahmenbedingungen für die Binnenschifffahrt günstiger gestaltet und gegebenenfalls Hilfen in Notzeiten geleistet werden können.

Wesentlich wird vor allem zunächst sein, daß der Markt wieder in Ordnung kommt. Dies könnte durch die koordinierten Abwrackaktionen erreicht werden. Die soziale Komponente dieser Aktionen wird helfen, die daraus erwachsenden Härten zu mildern.

Schwieriger wird es sicher sein, den Markt danach auch im Gleichgewicht zu halten. In der Vergangenheit wurde dieses Problem trotz Nachfragewachstum nicht gelöst. Die künftige Marktentwicklung wird daher von den Binnenschiffahrtsunternehmen ein diszipliniertes Verhalten bei der Investitionspolitik erfordern. Besonders schwierig wird die dann durch den Markt zu vollziehende Abstimmung zwischen Investitionen und Desinvestitionen sein. Auf Rationalisierung und Modernisierung wird nicht verzichtet werden können. Im Gegenteil. Kostensenkung und Leistungssteigerung sind bei verharrender oder sinkender Nachfrage erst recht notwendig, um Marktanteile zu halten und für neue Aufgaben gerüstet zu sein. Aber da Leistungssteigerung meistens Leistungs- oder Kapazitätswachst bedeutet, gerät das Marktgleichgewicht von dieser Seite ständig unter Druck. Überkapazität ist aber sehr kostspielig, weil die Produktionsfaktoren unterbeschäftigt sind. Vielleicht ist es für die Gesamtheit der Branche Binnenschifffahrt billiger, auch technisch noch längst nicht schrottreife Schiffe dennoch abzuwracken statt zu verkaufen, um das Marktgleichgewicht zu halten. Das ist sicher in betriebswirtschaftlicher Hinsicht eine Überforderung der Unternehmen, aber wie sonst soll das Problem der Notwendigkeit einer Steigerung der Leistungsfähigkeit auf der einen, Verbleiben der Schiffe im Markt wegen ihrer Langlebigkeit auf der anderen Seite gelöst werden?

Daß ein Umdenken bereits eingesetzt hat, zeigen die Kapazitätsverminderungen bei der deutschen, belgischen, französischen und schweizer Flotte. Diese Anpassungsvorgänge sind sicher noch nicht ausreichend, aber sie sind ermutigend. Sie zeigen jedenfalls, daß der Markt doch funktioniert. Und dies ist wichtig. Der Markt muß seine Funktion des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage voll erfüllen können. Die Marktsignale dürfen nicht durch noch so wohlgemeinte staatliche Eingriffe verfälscht werden. Eine gute Marktbeobachtung durch Institutionen, die den Markt voll im Blick haben und Entwicklungstrends abschätzen und deuten können, könnte hilfreich sein.

Nur ein solches Umdenken und ein Lösen von der Auffassung, daß die öffentliche Hand für das Funktionieren der Märkte durch Einführung von Marktordnungen und im Fall von Überkapazitäten durch kollektive Abwrackaktionen zu sorgen habe, wird die Gewähr bieten, daß das Gleichgewicht der Binnenschiffahrtmärkte auch unter sich strukturell ändernder Nachfrage und in einem liberalisierten gemeinsamen europäischen Binnenmarkt nicht wieder aus den Fugen gerät.

Summary

For some years inland waterway shipping is in a critical stage of development. The main reason is the surplus capacity that causes a drop in prices in a depressed market. The reasons that have caused surplus capacity are surveyed in detail. Especially the contradiction between governmental investment support and the dropping demand for services of inland waterway shipping is pointed out; the latter is caused by the structural change of the goods-transportation-markets.

In order to overcome this crisis there are shown possibilities focusing on scrapping-actions that are planned by the EC-commission. However, it is emphasized that scrapping is necessary, but this action can't be seen as the very only measure to manage the crisis. It rather needs to fight the reasons that cause surplus capacities. Measures of transportation-policy as well as adjusting reactions of enterprises are necessary; these are explained in detail. In context with present Bundesbahn-(German railways)-plans that refer to reorganization-measures there also is required a solution for problems due to competition between railways and inland waterway shipping.

Der ÖPNV in der Fläche - Organisatorische und finanzielle Probleme -

b. v. a. b

VON GÜNTER FROMM

Der ÖPNV steht seit der ersten Hälfte der 60er Jahre im politischen Blickfeld. Den Anstoß dazu gab das Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 1. 8. 1961 (BGBl. I S. 1109), das die Grundlage bildete für den gleichnamigen Bericht der Sachverständigenkommission vom 24. 8. 1964¹⁾. Damals standen die *Verdichtungsgebiete* im Mittelpunkt der Betrachtung, ja, man kann sogar sagen, daß das Augenmerk ihnen beinahe ausschließlich zugewandt war.

Seit Mitte der 70er Jahre hat sich das Bild gewandelt. Nunmehr ist es der ländliche Raum, die sog. „Fläche“, die die Diskussion beherrscht, - und dies nun wiederum fast unter Ausschluß aller anderen, den ÖPNV betreffenden Fragen.

Vergleicht man die Argumente, die in diesen beiden Phasen der Erörterung über die Lage des ÖPNV gebraucht wurden und werden, miteinander, fällt eines auf: Während immer dann, wenn es um den ÖPNV in den Verdichtungsgebieten geht, „Handfestes“ zur Debatte steht - insbesondere natürlich der Bau und Ausbau von Schienenbahnen -, weisen die Gründe, die für eine Förderung des ÖPNV in der Fläche angeführt werden, eine merkwürdige Farblosigkeit auf. Es wird - höchst allgemein - über seine Notlage geklagt; es ist von Mindestbedienungsstandards die Rede, ohne daß jemand zu sagen vermöchte, was in concreto darunter zu verstehen ist, und es wimmelt von Vorschlägen für seine Organisation und Finanzierung, die sich in der Mehrzahl durch den Vorzug auszeichnen, de lege lata und de lege ferenda der verfassungsrechtlichen Grundlage oder Chance zu entbehren. Mit anderen Worten: Ihre Verfasser sind mit Sicherheit nicht „mit dem Grundgesetz unter dem Arm“ herumgelaufen. Vor allem aber wird - schließlich und endlich - in den Vordergrund gestellt, es sei nun, nachdem über den ÖPNV in den Verdichtungsgebieten jahrelang ein „Füllhorn“ von Beihilfen ausgeschüttet worden sei, hoch an der Zeit, auch an den ÖPNV in der Fläche zu denken. Die Debatten über die Novellierung des GVFG bilden dafür ein eindrucksvolles Beispiel²⁾.

Neid ist niemals ein guter Ratgeber, ganz abgesehen davon, daß das, was hier behauptet wird, nicht einmal richtig ist. Gewiß trifft zu, daß bis zum 31. 12. 1987 90 v. H. der Mittel, die nach dem GVFG für den ÖPNV zweckgebunden waren, in die Verdichtungsgebiete

Anschrift des Verfassers:

Dr. jur. Günter Fromm
Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe
Kamekestr. 37
5000 Köln 1

1) Vgl. Bundesratsdrucksache 465/64.

2) Vgl. hierzu und zum folgenden Fromm, G., Die Novelle zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, in: Der Nahverkehr, 6. Jg. (1988), S. 8 ff., m.w.N.

geflossen sind und hier insbesondere dem Stadtbahnbau gedient haben³⁾. Doch läuft es auf eine unzulässige Verkürzung, wenn nicht sogar Fälschung der Tatsachen hinaus, wenn bei den Bundesleistungen, die dem „flachen Land“ im Bereich des Verkehrshaushalts zugute kommen, allein auf das GVFG abgestellt wird. Dazu müssen einmal die Beiträge gerechnet werden, die der Bund im Fernstraßenbau zur Verfügung stellt. So ist er nicht nur - seit jeher - Träger der Straßenbaulast für die Ortsumgehungen, sondern - seit dem 1. 1. 1975 - grundsätzlich auch für die Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit weniger als 80.000 Einw. Und er gewährt - schon seit 1961 - Zuschüsse zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- oder Kreisstraßen, die Zubringerstraßen in der Baulast des Bundes sind („Gemeindepfennig“). Außerdem dürfen, wenn man den Blick auf die Fläche richtet, aber auch die Abgeltungsleistungen für die Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben im Schienenverkehr nicht vernachlässigt werden. Sie beliefern sich für den Schienenpersonennahverkehr im Jahr 1987 auf nicht weniger als 2.078,8 Mio DM. Von „Transferleistungen“ der Fläche an die Verdichtungsgebiete, denen ein Ende bereitet werden müßte, kann unter solchen Umständen wohl kaum die Rede sein.

Wenn aber die Äußerungen über notwendige Verbesserungen so verschwommen ausfallen, hat dies seinen Grund einfach darin, daß der ÖPNV in der Fläche besser ist als sein Ruf. Dies belegt zu haben, ist vor allem das Verdienst von *Heinze*. Zunächst in der Untersuchung über den Verkehr im ländlichen Raum⁴⁾ und jetzt wieder in der unter seiner Projektleitung entstandenen Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im ländlichen Raum Niedersachsens⁵⁾ hat er festgestellt, daß auch nennenswerte Verbesserungen des Angebots nicht dazu angetan sind, zu einer ins Gewicht fallenden Belebung der Nachfrage zu führen, weil es an ihr einfach fehlt⁶⁾.

Mögen sich der Rückgang der Wohnbevölkerung, die geringer werdenden Schülerzahlen und auch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit mehr oder weniger überall auswirken, spielt die Zunahme des Bestandes an Pkw, die allen möglichen Voraussagen zum Trotz beständig fortschreitet, und zugleich dessen Verfügbarkeit im ländlichen Raum eine ungleich größere, wenn nicht entscheidende Rolle. Der Pkw ist hier zum beherrschenden Verkehrsmittel geworden, weil er über Vorzüge verfügt, die sich dort voll auswirken können. Dies einfach deswegen, weil nichts in Erscheinung tritt, was seine Verwendung zu einer Last werden läßt. Um es auf einen höchst einfachen Nenner zu bringen: Einen Parkplatzsuchverkehr gibt es nicht oder er hält sich jedenfalls in Grenzen, die seinem Benutzer vertretbar erscheinen. Die Erwartung aber, es würde jemand um des Umweltschutzes willen bereit sein, freiwillig auf seinen „fahrbaren Untersatz“ zu verzichten, darf getrost in den Bereich der Illusionen verwiesen werden. Das zusätzliche Verkehrsangebot, das da und dort während der Smog-Warnungen in einigen Bundesländern bereitgestellt wurde, wurde nicht angenommen, und

3) Vgl. dazu *Willeke, R.*, Zur Krise des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 154 ff.; *Debuschewitz, P.* und *Borcharding, D.*, 20 Jahre Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - 20 Jahre S-Bahn-Bau, in: Die Bundesbahn, 63. Jg. (1987), S. 693 ff.

4) Vgl. *Heinze, G.W.*, *Herbst, D.*, *Schühle, U.*, Verkehr im ländlichen Raum. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Band 82, Hannover 1982.

5) Gutachten im Auftrage des Niedersächsischen Ministers des Innern, herausgegeben vom Niedersächsischen Minister des Innern (1987).

6) So auch die Landesregierung Schleswig-Holstein in ihrem Verkehrspolitischen Programm - Zweite Fortschreibung, Heft 13 der Schriften des Ministers für Wirtschaft und Verkehr, 1982, S. 49.

darán würde sich auch dann nichts ändern, wenn man sich nach dem Wiener Vorbild zu dem geradezu abenteuerlichen, weil unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zu rechtfertigenden Versuch hinreißen lassen würde, für solche Zeiten den Null-Tarif einzuführen.

Ich bin mir darüber im klaren, daß der eine oder andere das, was hier ausgesprochen worden ist, nicht gern hört. Doch wer leugnen will, daß im ländlichen Raum der Pkw das Verkehrsmittel Nummer Eins ist und, wenn nicht außergewöhnliche Umstände eintreten, dies auch bleiben wird, lügt sich – das sei mit aller Deutlichkeit ausgesprochen – in die eigene Tasche⁷⁾.

Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten bestehen „zu retten, was noch zu retten ist“.

Die Länder stehen „unverdrossen“ auf dem Standpunkt, daß dem ÖPNV in der Fläche nur dadurch zu helfen ist, daß den Genehmigungsbehörden verstärkte Befugnisse bei der Erteilung und Versagung von Genehmigungen eingeräumt werden. Das soll zum einen in einer „Ausschreibung“ von Genehmigungen, wie man sie auch immer im einzelnen umschreiben mag, seinen Niederschlag finden. Zum anderen sollen bei der Wiedererteilung von Genehmigungen solche Unternehmer „aus dem Markt genommen“ werden, die sich zu einer Zusammenarbeit mit anderen nicht bereit finden. Mit diesem Konzept haben die Länder zwar schon einmal „Schiffbruch“ erlitten. Das Schicksal des Entwurfs eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes – nicht zu verwechseln mit dem nunmehr vorgelegten gleichnamigen Entwurf, der sich lediglich auf den Krankentransport bezieht⁸⁾ –, ist bekannt⁹⁾. Doch haben sie sich ausweislich des Beschlusses der Länderverkehrsministerkonferenz vom 4. 6. 1987 wiederum darauf „eingeschworen“¹⁰⁾, und niemand wird es ihnen verdenken, daß sie hoch erfreut darüber waren, in den Ende September 1987 von einer Arbeitsgruppe des Bundesverkehrsministeriums vorgelegten Vorschlägen für eine nachhaltige Verbesserung des ÖPNV in der Fläche Hinweise dafür zu finden, daß sich der Bundesminister für Verkehr in geradezu diametralem Widerspruch zu seiner Haltung im Jahr 1985 nunmehr solchen Überlegungen aufgeschlossen zu zeigen scheint¹¹⁾. Es läßt sich gegenwärtig schwer abschätzen, welche Bedeutung jenen Vorschlägen aus dem Herbst des vergangenen Jahres zuzumessen ist. Kaum veröffentlicht, erlebten sie eine *capitis diminutio* nach der anderen. Die Aussagen zu zwei wesentlichen Anliegen – der Neuordnung der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der Umgestaltung der Busdienste des Bundes – waren bereits überholt, als die Diskussionsgrundlage genannten Vorschläge das Licht der Welt erblickten, und der Bundesminister für Verkehr beeilte sich, den Vorschlägen den Rang eines „Werkstattpapiers“ zuzuerkennen, – aus hierarchischer Sicht wohl kaum eine Rangerhöhung. Zudem fehlt es an jeder klaren Aussage zu der zentralen Frage, wie es der Bund mit seiner Aufgaben- und Ausgabenverantwortung im Bereich des ÖPNV hält, von man-

7) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Überlegungen über die organisatorische Gestaltung des ÖPNV in der Fläche, in: Schriftenreihe der DVWG, Reihe B 106, Bergisch Gladbach 1988, S. 37 ff.

8) Vgl. Bundestagsdrucksache 11/2170 vom 20. 4. 1988.

9) Vgl. Beschluß des Ausschusses für Verkehr des Deutschen Bundestages vom 25. 6. 1986, mit unrichtigem Datum wiedergegeben bei *Heinze, G.W., Kill, H.H., Ilgmann, G., Wengler-Reeb, G.*, Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im ländlichen Raum Niedersachsens, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministers des Innern (1987), S. 62.

10) Vgl. Beschluß zu Punkt 3 der Tagesordnung der Verkehrsministerkonferenz.

11) Vgl. Beschluß der Länderverkehrsministerkonferenz vom 18. 4. 1988.

chen anderen Ungereimtheiten ganz zu schweigen. Nunmehr soll eine von Bund und Ländern beschickte Arbeitsgruppe¹²⁾, die bei dem Ausschuß mit dem kaum aussprechbaren Namen - GA - angesiedelt ist¹³⁾, bei der Formulierung des Konzepts behilflich sein. Man kann ihr für ihre Bemühungen nur alles Gute wünschen, - worin die Verbände der Verkehrsträger eingeschlossen sind, sollen sie doch in diese Tätigkeit einbezogen werden, - ein bemerkenswertes Novum in der Geschichte des GA. Bisher standen die Verbände dort draußen vor der Tür. Doch wie bemerkte treffend *Karl Maria Hettlage*, als er zu aller Überraschung als Staatssekretär in die Regierung von Konrad Adenauer berufen wurde: „Not lehrt Beten“.

Aber wie dem auch sei: Es ist schwer vorstellbar, wie man durch mehr Lenkung auf seiten der Genehmigungsbehörden ins Gewicht fallende Verbesserungen sollte erzielen können. Soll eine „Ausschreibung“ von Genehmigungen Erfolg haben, setzt sie voraus, daß der Unternehmer, der den Zuschlag erhält, in der Lage ist, ein eigenes Angebot zu unterbreiten. Das kann sich nur auf Einzelleistungen, insbesondere auf einzelne Linien beziehen. Es ist offenbar, daß eine solche Konzeption dem Gedanken der Kooperation geradewegs zuwiderläuft, und deshalb soll das Verfahren auch dort, wo es Kooperationen gefährden könnte, nicht zum Zuge kommen. Einen „Fleckerlteppich“ will man nicht haben. Nur: Wo soll denn dann ein solches Vergabeverfahren hierzulande, wo das flächendeckende Verkehrsangebot allem Anschein nach mitunter schon als Wert an sich verstanden wird, überhaupt zur Anwendung gelangen?

Die viel gepriesene „Flexibilisierung“ des Genehmigungsrechts aber führt ebensowenig weiter, weil sie ihre Grenze bei der Zumutbarkeit findet, und dies ist nur ein anderes Wort für das Gebot der Eigenwirtschaftlichkeit. Mit anderen Worten: Keine Genehmigungsbehörde ist imstande, einem Antragsteller, der sich um die Wiedererteilung einer Genehmigung bemüht, dieses Begehren mit der Begründung zu versagen, daß er sich nicht „kooperationswillig“ zeigt, wenn damit Mindereinnahmen verbunden sind, die sie nicht auszugleichen vermag. Und dies ist hinlänglich bekannt: Die Bildung eines jeden Gemeinschaftstarifs ist mit Mindereinnahmen verbunden, die durch Mehreinnahmen dank eines höheren Verkehrsaufkommens nicht ausgeglichen werden können¹⁴⁾. Man bedenke: 20% Mindereinnahmen infolge Durchtarifizierung erfordern 25% zusätzliches Verkehrsaufkommen für einen vollen Ausgleich. So etwas gibt es nicht. Und weder in dem früheren Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes noch in jenem „Werkstattpapier“ ist davon die Rede, daß die Genehmigungsbehörde in solchen Fällen einen Ausgleich zusprechen könnte.

Eine Möglichkeit, den ÖPNV „in den Griff“ zu bekommen, besteht sicherlich darin, ihn zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe zu erklären. Diese Lösung schwebt, wenn nicht dem Deutschen Landkreistag in toto, so doch gewiß einigen Landkreisen vor, und

12) Vgl. Die Verbesserung des ÖPNV im ländlichen Raum in der politischen Perspektive - Bericht über das DVWG-Seminar am 21./22. 4. 1988 in Bamberg, in: *nahverkehrs-praxis*, 36. Jg. (1988), S. 182.

13) Gemeinsamer Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

14) Auf diese Tatsache, die früher gern „unter den Teppich gekehrt“ wurde, weist nunmehr auch die Verkehrsministerkonferenz in ihrem Runderlaß vom 18. 4. 1988 hin.

auch *Aberle* spricht sich für diesen Weg aus¹⁵⁾. Auf den ersten Blick hört sich das recht einfach an. Doch das ist es beileibe nicht¹⁶⁾. Zunächst müßte man sich darüber klar werden, was unter ÖPNV zu verstehen ist. Es gibt dafür bereits eine Reihe von Begriffsbestimmungen, von denen jedoch fraglich ist, ob sie sich für eine gebietliche Abgrenzung, wie sie für eine Selbstverwaltungsaufgabe erforderlich ist, ohne weiteres eignen. Sodann wäre zu prüfen, ob nur der Straßenverkehr dazugehört – was wenig einsichtig wäre – oder auch der Schienenverkehr. Und weiter: Wird der ÖPNV zu einer öffentlichen Aufgabe erklärt, kann dies – auch dies gilt es zu bedenken – nur „flächendeckend“ geschehen. Die kreisfreien Städte müßten also einbezogen werden. Übernehmen aber Kreise und kreisfreie Städte den ÖPNV als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, wäre für Genehmigungen kein Raum mehr. Die Gebietskörperschaften hätten darüber zu befinden, wer sich seiner annimmt. Sie könnten dies selbst tun, sich aber auch – im Wege der Vergabe – anderer bedienen. Dies ist nämlich einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe eigentümlich: Wie die jeweilige Gebietskörperschaft sie bewältigt, ist allein ihre Sache. Weder der Bundesgesetzgeber noch ein Landesgesetzgeber kann ihr darüber Vorschriften machen. Und: Soll das Ganze Sinn machen, muß mit der Selbstverwaltungsaufgabe ein Ausschließlichkeitsrecht verbunden sein. Ein Nebeneinander von öffentlicher und privater Betätigung, wie es gegenwärtig – mit allen sich daraus ergebenden Friktionen – z. T. im Rettungsdienst möglich ist, reizt nicht zur Nachahmung. Vor allem aber: Würde der ÖPNV als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe Landkreisen und kreisfreien Städten obliegen, hätte die Deutsche Bundesbahn – und damit der Bund – insoweit keine Aufgabe mehr. Die DB könnte für diese Gebietskörperschaften lediglich im Wege der „Auftragsverwaltung“ oder, genauer gesagt, als Verwaltungshelfer, wie jeder andere Unternehmer auch, tätig werden. Das würde bedeuten, daß die durch Fahrgeldeinnahmen nicht gedeckten Kosten den kommunalen Gebietskörperschaften zur Last fielen. Und damit ist man bei dem wohl entscheidenden Punkt angelangt: Wo soll das Geld herkommen? Gewiß: Wird eine Materie als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen, ist eine entsprechende Finanzausstattung geboten. Ob sie aber so ausfällt, wie sich dies die Väter des Gedankens vorstellen, ist eine ganz andere Frage. Zwar werden immer dann, wenn solche Fälle vorkommen, in denkbar großzügiger Weise Mittel in Aussicht gestellt. Aber in der Praxis sieht es hinterher anders aus, und die Versuche, dem mit Hilfe des Rechtsweges beizukommen, haben sich bisher – euphemistisch ausgedrückt – nicht als übermäßig hilfreich erwiesen¹⁷⁾. Die Vorstellung aber, es sei im Grunde genommen genügend Geld da, es müsse nur richtig verteilt werden¹⁸⁾, läßt sich mit unserer bundesstaatlichen Finanzverfassung nicht in Einklang bringen. Eine Umwidmung von Mitteln, die für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden bestimmt sind, in Betriebskostenzuschüsse ist de lege lata ausgeschlossen, und niemand wird so vermessen sein anzunehmen, daß um des ÖPNV willen das Grundgesetz geändert wird. Anders ausgedrückt: Der

15) Vgl. *Aberle, G.*, Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche – Organisatorische und finanzpolitische Reformvorschläge, Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 2, Darmstadt 1987, S. 70 ff.

16) Vgl. zum folgenden im einzelnen *Fromm, G.*, Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Landkreise?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 9. Jg. (1986), S. 73 ff.

17) Vgl. außer den bei *Fromm, G.*, Der öffentliche Personennahverkehr ... a.a.O., S. 78 in Anm. 17 zitierten Entscheidungen nunmehr erneut OVG *Münster*, Urteil vom 30. 1. 1987, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 40. Jg. (1987), S. 826 ff.

18) So aber *Aberle, G.*, Öffentlicher Personennahverkehr ...a.a.O., S. 24, S. 93 ff.;

Gedanke, den ÖPNV zu einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften zu machen, wirft eine Fülle von Fragen auf, auf die sich befriedigende Antworten, wenn überhaupt, nur schwer finden lassen.

Sicherlich wäre es *theoretisch* denkbar, daß die Länder eine größere Bewegungsfreiheit erhielten, wenn man die letzte noch verbliebene Mischfinanzierung nach Art. 104 a Abs. 4 GG, eben die Gemeindeverkehrsfinanzierung, „kippen“ und den Ländern anvertrauen würde. Daß die Mischfinanzierung ein „ungeliebtes Kind“ ist, ist seit Jahren bekannt, und der Hessische Minister der Finanzen hat erst kürzlich die Forderung erneut in den Raum gestellt, sie abzuschaffen¹⁹⁾. Selbstverständlich erwartet er, daß der Bund dafür den Ländern die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt. Über soviel „Blauäugigkeit“ kann man ein Erstaunen nicht unterdrücken, müßte doch der Finanzminister eines Landes am besten wissen, wie es um die Bereitschaft des Bundes bestellt ist, die Länder mit Mitteln auszustatten.

Man könnte auch daran denken, das Heil in der *Deregulierung* zu suchen. Großbritannien hat diesen Weg beschritten²⁰⁾. Der ÖPNV ist – nach dem Vorbild des Überlandverkehrs – in die freie Marktwirtschaft entlassen worden, – bis auf weiteres mit Ausnahme des Großraums London. Wer auch immer zuverlässig ist – und das wird anscheinend eingehend geprüft –, kann eine Linie einrichten, bei der die Preisgestaltung in seinem freien Ermessen liegt. Die Gebietskörperschaften können nur dort auf den Plan treten, wo eine öffentliche Verkehrsbedienung auf diese Weise nicht zustande kommt. Aber diese Verkehrsleistungen müssen sie ausschreiben, und der Zuschlag wird demjenigen gewährt, der mit den geringsten Zuschüssen auszukommen verspricht. Aber auch ihm wird damit kein „Naturschutzpark“ beschert. Jederzeit muß er damit rechnen, daß jemand, der meint, auch unter solchen Bedingungen auf seine Kosten zu kommen, sich registrieren läßt und damit als Wettbewerber auf den Plan tritt. Vor allem aber – und das ist hierzulande offenbar bisher weitgehend unbekannt geblieben – wird mit dem Wettbewerb auch ansonsten ernst gemacht. Der ÖPNV unterliegt, wie jeder andere Wirtschaftszweig auch, den Vorschriften des Kartellrechts, und Tarifgemeinschaften, wie sie auch immer beschaffen sein mögen, sind nicht mehr ohne weiteres möglich.

Hand in Hand mit dieser Deregulierung geht in Großbritannien eine Privatisierung, die in zwei Schritten vollzogen wird. Zunächst werden die großen Busunternehmen in kleinere Einheiten zerlegt, und diese Gesellschaften werden dann zum Verkauf gestellt. In den Kommunen aber gibt es künftighin keine Eigenbetriebe mehr, – wie wir sagen würden. Die Unternehmen, die im Eigentum der Kommunen stehen, müssen in die private Rechtsform überführt, also „formell privatisiert“ werden.

Es ist gegenwärtig noch zu früh, eine Aussage darüber zu machen, ob das Vorhaben seine Bewährungsprobe bestanden hat. Immerhin scheint die Zahl der Kritiker geringer zu werden. Denn eines hat die Regierung Ihrer Majestät jedenfalls erreicht. Die Zuschüsse der öffentlichen Hand konnten in nennenswertem Umfang vermindert werden, und die Ver-

19) Vgl. HMdF-Nachrichten, Nr. 43 vom 10. 6. 1988.

20) Vgl. dazu im einzelnen *Gutknecht, R.*, Reformpläne für einen liberalisierten ÖPNV, in: *Der Nahverkehr*, 3. Jg. (1985), S. 70 ff.; *Tyson, W.J.*, Aufhebung von Wettbewerbsbeschränkungen und Integration, in: *UITP-Revue*, 36. Jg. (1987), S. 57 ff.; *Gutknecht, R.*, Deregulation und Privatisierung, in: *Verkehr und Technik*, 40. Jg. (1987), S. 119 ff.; *Palmer, C.B., John*, Aufhebung von Wettbewerbsbeschränkungen im Vereinigten Königreich: Ziele und Fortschritte, in: *UITP-Revue*, 36. Jg. (1987), S. 73 ff.

kehrsbeförderung ist nicht so notleidend geworden, wie das mancher erwartet, befürchtet oder sogar gehofft haben mag. Für uns von besonderem Interesse ist, daß alsbald ein Netz von Kleinbussen in Erscheinung getreten ist, an dessen Installierung anscheinend vorher – aus welchen Gründen auch immer – ein Interesse nicht bestand.

Nun ließe sich selbstverständlich auch dann, wenn Großbritannien bei dieser Lösung bleiben sollte, nicht ohne weiteres sagen, daß das Modell auch für uns paßt. Die Bereitschaft, sich öffentlicher Verkehrsmittel zu bedienen, hängt bekanntlich von vielerlei Umständen – man kann ruhig sagen: Imponderabilien – ab. Das beleuchtet am besten ein Vergleich mit der Schweiz. Anders als hier wäre man dort niemals auf den Gedanken gekommen, die Benutzer des ÖPNV gewissermaßen zu stigmatisieren, indem man sagte oder auch noch sagt, er lasse sich im wesentlichen auf die vier A – Arme, Alte, Ausländer und Auszubildende – beschränken. In der Eidgenossenschaft ist der ÖPNV immer „gesellschaftsfähig“ gewesen. Dennoch sollten wir die Entwicklung in Großbritannien aufmerksam und *sine ira et studio* beobachten. Sollte sie sich als Erfolg erweisen, wird man ernsthaft darüber nachdenken müssen, ob es nicht angezeigt ist, sie nachzuahmen, mögen dabei auch viele Besitzstände – nicht nur die, die im Personenbeförderungsgesetz verankert sind – verloren gehen.

Schließlich ist keineswegs auszuschließen, daß in diese Richtung zielende Impulse vom gemeinsamen Binnenmarkt ausgehen, der 1992 verwirklicht werden soll, wenn es auch im Augenblick noch nicht den Anschein hat, als ob der Straßenpersonenverkehr zum „Anführer“ des Marsches durch diese Institutionen wird. Ebenso muß man im Auge behalten, daß man sich gegenwärtig anschickt, das deutsche Kartellrecht zu „durchforsten“. Dabei will man sich auch der Ausnahmebereiche, zu denen der Verkehr gehört, annehmen. Je nachdem, wie diese Überprüfung ausfällt, können sich daraus neue Anstöße ergeben, die zu neuen Überlegungen nötigen.

Geht man davon aus, daß in absehbarer Zeit spektakuläre Änderungen nicht zu erwarten sind, erhebt sich die Frage, was mit „Bordmitteln“ unternommen werden kann, um den ÖPNV außerhalb der Verdichtungsgebiete „über die Runden“ zu bringen. Die Antwort ist so wenig spektakulär, daß man sich scheut, von einem „Rezept“ zu sprechen, – schon gar nicht von einem „Patentrezept“. Es handelt sich nämlich lediglich darum, das, was in den Verdichtungsgebieten seit eh und je gang und gäbe ist, auf das Land zu übertragen²¹⁾. Auch in den Verdichtungsgebieten war es früher möglich, den ÖPNV eigenwirtschaftlich zu betreiben. Die Straßenbahnen waren – das hat mancher inzwischen vergessen – nicht Geschöpfe der Kommunen, sondern – wenn man so will – „Ableger“ der Industrie und hier vornehmlich der Elektrizitätswirtschaft. Damit wurde gutes Geld verdient. Die Parallele zu den Eisenbahnen drängt sich auf. Die Preußischen Staatseisenbahnen waren bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges eine wesentliche Stütze des Staatshaushalts. Sie trugen sich nicht nur selbst, sondern warfen erklägliche Überschüsse ab²²⁾. Als insoweit – nicht anders als bei den Eisenbahnen – auch im ÖPNV ein Wandel eintrat, entschlossen sich die Kommunen, ihren Unternehmen – oder denen, die ihr Gebiet bedienen – „unter die Arme zu greifen“, und die Verluste auszugleichen, die eine aus politischer Sicht erforderliche Verkehrsbedienun-

21) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Überlegungen über die organisatorische Gestaltung des ÖPNV im ländlichen Raum, a.a.O., S. 37 ff.

22) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Die Unternehmensverfassung der Eisenbahnen im Wandel der Zeiten, in: Schriftenreihe der DVWG, Reihe B 91, Bergisch Gladbach 1986, S. 46 ff.

zwangsläufig mit sich brachte. Eben diese Aufgabe stellt sich heute dem sog. flachen Land. Unternehmen, die dort den ÖPNV bedienen, sind im Grunde genommen überall vorhanden. Sie vermögen aber aus eigener Kraft nur noch ein bescheidenes Angebot zu machen. Wenn den kommunalen Gebietskörperschaften dieses Angebot – aus welchen Gründen auch immer – nicht ausreichend erscheint, bleibt ihnen nichts weiter übrig, als das Mehr an Leistungen, das sie für erforderlich halten, bei diesen Unternehmen zu bestellen und zu bezahlen. Der einzige Unterschied gegenüber den Verdichtungsgebieten besteht darin, daß man es in der Fläche in aller Regel mit mehreren Verkehrsunternehmern zu tun hat. Organisatorisch läßt sich das aber im Grunde genommen leicht lösen, und es ist eine Sache des Einzelfalles, ob man sich des Zwei-Ebenen- oder Drei-Ebenen-Modells bedient oder sich daran anlehnt²³⁾. Erstreckt sich der Verkehr im wesentlichen auf einen Landkreis, kann er als Besteller auftreten; müssen mehrere Gebietskörperschaften zusammenwirken, empfiehlt sich die Bildung eines Zweckverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts, der den Unternehmen, die sich ihrerseits zweckmäßigerweise in einer Gesellschaft zusammentun, gegenübertritt.

Was hier dargestellt wird, entspricht nahezu wörtlich dem, was Gegenstand der Vereinbarung zwischen dem BDO und der DB ist²⁴⁾. Ein solches Prozedere wäre sogar heilsam. Wenn man Leistungen kaufen muß, überlegt man sich im allgemeinen sehr gründlich, ob dafür ein Bedürfnis besteht, und man geht mit sich auch darüber zu Rate, ob flächendeckende Gemeinschaftstarife erforderlich sind oder es aber nicht Übergangstarife tun, die lediglich denen zugute kommen, die tatsächlich umsteigen²⁵⁾. Damit kann man nämlich sehr viel Geld sparen, und zudem bedarf es nicht besonderer Einnahmeverträge, deren Anpassung an veränderte Umstände, wie wir erst jetzt wieder erleben, an die Glaubenskämpfe des Mittelalters gemahnt.

Allerdings gilt es auch hier etwas „Wasser in den Wein“ zu gießen. Das Bestellerprinzip ist nämlich nicht schlechthin anwendbar. Wo immer die Deutsche Bundesbahn als solche als Unternehmer tätig wird, wird nach herrschender Meinung eine Bundesaufgabe wahrgenommen mit der Folge, daß Art. 104 a Abs. 1 GG zum Zuge kommt: Danach trifft die Ausgabenverantwortung den Bund. Diese Vorschrift ist zwingendes Recht und kann mit dem Satz „volenti non fit iniuria“ nicht unterlaufen werden. Das heißt: Länder und Gemeinden können auch nicht freiwillig Leistungen, die der Bund erbringt, alimentieren²⁶⁾. Es ist ein offenes Geheimnis, daß sowohl der Bund als auch die DB einen anderen Standpunkt vertreten, und es gibt auch eine Reihe von Gemeinden, die, der Not gehorchend, anders verfahren. Erst kürzlich war zu hören, daß sich die Stadt Bocholt entschlossen hat, der DB einen Trieb-

23) Vgl. Heft 53 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bochum 1977, S. 7 ff., 15 ff.

24) Vgl. dazu: Chance für den ÖPNV in der Fläche, in: Omnibus-Revue (OR), 39. Jg. (1988), S. 8 f., sowie die Antwort des Parl. Staatssekretärs *Dr. Schulte* auf die Frage des Abg. *Siegler* (SPD), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/67, S. 4622 B, C.

25) Vgl. dazu *Stertkamp, W.*, Verbundtarife und ihre Folgen für die Deutsche Bundesbahn, in: Die Bundesbahn, 56. Jg. (1980), S. 753 ff.; *ders.*, Der Bremer Gemeinschaftstarif, richtungweisendes Modell für eine Zusammenarbeit im Nahverkehr in mittleren Ballungsräumen, in: Die Bundesbahn, 57. Jg. (1981), S. 99 ff.

26) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Finanzielle Beteiligung der Gemeinden an Verkehrsaufgaben des Schienenpersonennahverkehrs der Deutschen Bundesbahn?, in: Der Städtetag, 39. Jg. (1986), S. 823 ff.; *Schmidt-Aßmann, E.*, in: *Schmidt-Aßmann, E.*, und *Fromm, G.*, Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn in verfassungsrechtlicher Sicht, Bd. 499 der Schriften zum öffentlichen Recht, Berlin 1986, S. 132 ff.

wagen zu schenken, auf daß sie sich bereit finde, einen bestimmten Verkehr fürderhin aufrechtzuerhalten.

Doch ist davon auszugehen, daß darüber in absehbarer Zeit jedenfalls ein gewisses Maß an Klarheit bestehen wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Fall, in dem es um die Alimentierung von Leistungen der DB durch eine Gemeinde im SPNV geht – und zwar sowohl um die Unterhaltungskosten für einen Haltepunkt als auch um Betriebskostenzuschüsse für bestimmte Zugleistungen – die Revision mit der ebenso kurzen wie treffenden Begründung zugelassen, der Fall gebe Gelegenheit, sich mit der Lastenverteilungsregel des Art. 104a Abs. 1 GG zu beschäftigen. Wie auch immer jenes Verfahren ausgeht: Man wird dann wissen, wie in Zukunft zu verfahren ist. Darauf, daß dieses Problem dringend einer Lösung bedarf, haben auch der Bundesverband Deutscher Eisenbahnen, Kraftverkehre und Seilbahnen (BDE), der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (BDO), der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV) in ihrer Stellungnahme zu dem zuvor zitierten „Werkstattpapier“ im Februar 1988 hingewiesen.

Eine weitere – und unverzichtbare – Voraussetzung dafür, daß der ÖPNV in der Fläche aufrechterhalten werden kann, bildet die weitgehende Integration des freigestellten Schülerverkehrs in den allgemeinen Linienverkehr. Berücksichtigt man, daß im ländlichen Raum mittlerweile bis zu 70 v. H. und mehr des Gesamtverkehrs auf den Schülerverkehr entfallen, wird klar, daß das Angebot dort nur von Bestand bleiben kann, wenn eine solche Integration stattfindet. Der Schülerverkehr bildet hier die „Grundlast“ des ÖPNV überhaupt²⁷⁾.

Die bisherigen Ausführungen waren ausschließlich dem gewidmet, was als traditionelle Angebotsstruktur bezeichnet wird²⁸⁾. Es besteht kein Zweifel daran, daß man auch eine alternative Verkehrsabwicklung ins Auge fassen muß, sei es als Ergänzung bestehender Netze, sei es als deren Ersatz. Ein typisches Beispiel dafür ist das Anruf-Sammeltaxi (AST). Man sollte solche Versuche jedoch mit Augenmaß vornehmen. Jedenfalls ist es verfehlt, womöglich noch unter Zuhilfenahme von Forschungsmitteln Erwartungen zu wecken, die nachher nicht in Erfüllung gehen. Die Enttäuschung ist dann später um so größer. Es sei in diesem Zusammenhang nur an den Rufbus in Friedrichshafen erinnert, der vor einiger Zeit – wohl nur ungern zur Kenntnis genommen – ein Begräbnis 1. Klasse erfahren hat. Vor allem gegenüber Propheten, die ihre Ideen sogleich als der Weisheit letzter Schluß verkaufen, weil sie sich „zum Erfolg verurteilt“ glauben, ist Vorsicht geboten.

27) Vgl. Heinze, G.W., Kill, H.H., Ilgmann, G., Wengler-Reeb, G., Strategie ..., a.a.O., S. 45.

28) Vgl. Heinze, G.W., Kill, H.H., Ilgmann, G., Wengler-Reeb, G., Strategie ..., a.a.O., S. VI.

Summary

Utilization of the public transportation outside of agglomeration areas is decreasing for some years. Even worth mentioning improvements on the supplier-side do not stimulate demand because there isn't any. Still there are certain groups of people that are dependent on public transportation. That's the reason why there is a search for solutions that maintain public transportation as far as possible. Up to the present time some proposals are made. They reach from deregulation – according to the British example – to an increased regulation that is subject to governmental approval authorities. The author expresses his opinion towards these proposals in a critical appreciation. His reflections lead to the result that the determination of conditions referring to service-standards is a political decision, hence it is a matter of area municipalities. In case they ask for more than enterprises are capable to perform by themselves, in principle the originator of this cause has to help himself.