

Aspekte des Wettbewerbs zwischen Binnenschifffahrt und Eisenbahn

VON DIETER WULF

Mit dem Aufkommen der Eisenbahn gegen Mitte des 19. Jahrhunderts und dem Bau leistungsfähiger Schienennetze in Europa schien das Schicksal der Binnenschifffahrt besiegelt, die bis dahin im Binnenland dort, wo Wasserwege zur Verfügung standen, Hauptträger des Personen- und Güterverkehrs war. Bemühten sich die Könige und Fürsten im ausgehenden Mittelalter und z. Z. des Merkantilismus durch Ausbau von natürlichen Wasserstraßen und durch Bau von Verbindungskanälen umfassende Wasserstraßennetze zu schaffen, um das Verkehrssystem Binnenschifffahrt leistungsfähiger und damit zum Promotor der wirtschaftlichen Entwicklung in den europäischen Nationalstaaten zu machen, so fanden diese Investitionen mit dem Aufkommen der Eisenbahn, die sich dem zeitgemäßen Binnenschiffsverkehr als hoch überlegen erwies, abrupt ihr Ende. Die einzige neue Wasserstraße, die noch unmittelbar nach Erscheinen der Eisenbahn gebaut wurde, der „Ludwig-Donau-Main-Kanal“ als letztes Glied einer Rhein-Donau-Verbindung, war eine Fehlinvestition, weil dieser Wasserweg noch in Abmessungen und für Schiffe gebaut wurde, die im 18. Jahrhundert das Optimum darstellten, aber im beginnenden Eisenbahnzeitalter als überholt einzustufen waren. Auf den Flüssen, vor allem den größeren Strömen und den bestehenden größeren Kanälen, konnte sich die Binnenschifffahrt noch halten, und es wurden auch hier und da noch einige Verbesserungen und Ergänzungen vorgenommen. Aber auf den sehr kleinen Wasserläufen verschwand die Binnenschifffahrt völlig und endgültig. Das ökonomische und politische Interesse galt nicht mehr ihr, sondern der Eisenbahn, die offensichtlich alle Transport- und Mobilitätsbedürfnisse allein zu befriedigen vermochte.

Doch die Euphorie wich schon bald einer nüchternen Einschätzung, als sich herausstellte, daß die Eisenbahn aufgrund ihres überragenden Leistungsvermögens eine Monopolstellung im Verkehrswesen erlangte, die sich in hohen Gewinnen äußerte. Die preußische Staatsbahn erzielte um die Jahrhundertwende eine Verzinsung ihres Anlagekapitals von 6,5 bis 7,5%¹⁾, so daß sie erhebliche Beträge an den Staatshaushalt abführte, die den Charakter einer Steuer hatten.²⁾ Der preußische Staatshaushalt wurde zu rund einem Drittel aus den Eisenbahngewinnen alimentiert.

Gegen dieses Monopol suchte die aufstrebende Industrie nach einem Gegengewicht, und sie erinnerte sich der Binnenschifffahrt. Verstärkt wurde ihr Bestreben, sich von der Eisenbahn unabhängiger zu machen, durch die zunehmende Produktion und den zunehmenden Verbrauch von massenhaft anfallenden Gütern, die für das beginnende Industriezeitalter charak-

Anschrift des Verfassers:

Dr. Dieter Wulf
Lehrbeauftragter an der
Universität zu Köln
Petrusstraße 18
5300 Bonn 3

1) *Napp-Zinn, A.F.*, Binnenschifffahrt und Eisenbahn, Leipzig 1928, S. 18.

2) *Ulrich, F.*, Staatseseisenbahn und Staatswasserstraßen und die deutsche Wirtschaftspolitik, Leipzig 1898, S. 10.

teristisch waren und die eine natürliche Affinität zu einem Transportmittel haben, das mit großen Transportgefäßen arbeitet, eben der Binnenschifffahrt.

Der Rückgriff auf die alte Binnenschifffahrt wäre jedoch sicher unterblieben, wenn nicht auch bei diesem Verkehrsmittel eine technische Revolution in Gang gekommen wäre. Auch hier wurde nun die Dampfmaschine eingesetzt. Im Zusammenwirken mit Schraube oder Schaufelrad entwickelte sich eine Antriebsart, die dem Treideln und Segeln hoch überlegen war. Nunmehr zogen Schlepper die Schiffe, und damit entstand als neue Betriebsform der „Schleppzug“, der dem Eisenbahnzug glich und sich hinsichtlich seiner Leistungsfähigkeit durchaus mit diesem messen konnte.

So vermochte sich die Binnenschifffahrt nach dem ersten Schock, den die neue Eisenbahn um die Mitte des 19. Jahrhunderts verursachte, im Deutschen Kaiserreich bis zum Beginn des ersten Weltkrieges gut zu behaupten. Zwischen 1875 und 1913 stiegen die Verkehrsmengen und Transportleistungen auf den Wasserstraßen sogar stärker als auf der Schiene. Bei der Eisenbahn erhöhte sich die beförderte Gütermenge um rd. 600 %, auf den Wasserstraßen um 740 %. Die Verkehrsleistung (tkm) wuchs auf den Schienen um 580 %, auf den Wasserstraßen um 740 %.³⁾ Das Wachstum erfolgte jedoch fast ausschließlich auf den großen Strömen Rhein, Elbe und Oder. Kleinere Wasserstraßen wiesen nur dort Verkehrszunahmen auf, wo sie Industriezentren berührten bzw. ihrerseits Einfluß auf die Standortbildung ausübten wie Dortmund-Ems-Kanal (ab 1899), unterer Main, Spree-Oder-Verbindung. Sonst wurde der Verkehr eingestellt oder stagnierte.

Das starke Wachstum des Binnenschiffsverkehrs läßt aber auch darauf schließen, daß ein Wettbewerb zwischen Binnenschifffahrt und Eisenbahn nur sporadisch und regional begrenzt stattfand. Da beide Verkehrsträger bis zum ersten Weltkrieg im allgemeinen gut beschäftigt waren, bestand auch für sie kein Anlaß, sich gegenseitig die Kunden abzujagen und das Mittel wettbewerbswirksamer Preiszugeständnisse einzusetzen. In bezug auf die Güterarten hatte sich eine gewisse Arbeitsteilung herausgebildet: Geringwertige Massengüter auf dem Wasser, höherwertige Güter auf der Schiene. Aber weil die Eisenbahn diese Güter aufgrund des Werttarifs hoch mit Frachtkosten belastete, benutzten sie z. T. den Wasserweg. Zu diesem Zweck wurden schnelle Stückgut- und Expresßschiffe eingesetzt.

Neben dieser indifferenten Marktbeziehung zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt gab es sogar eine enge, ja wohlwollende Zusammenarbeit, die sich in der Gewährung von ermäßigten Umschlagtarifen äußerte. Mit diesen U-Tarifen wurde das Ziel verfolgt, Güter auf einer Wasserstraße, wie der Elbe oder dem Rhein, bis zum ersten Hafen im eigenen Land zu befördern und dort auf die Eisenbahn umzuschlagen, die dann die Verteilung im Land übernahm. Das war eine typische Politik der Länderbahnen, die untereinander in einem Konkurrenzverhältnis standen. Für sie war dies in der Regel vorteilhafter als der direkte Bahnweg durch andere Länder.

Da sich nicht zuletzt durch die besonders starke Entwicklung des Verkehrs auf den großen Strömen gezeigt hatte, daß die Massenleistungsfähigkeit der Binnenschifffahrt nicht nur von der technischen Revolutionierung des Betriebes, sondern auch und vor allem von der Größe der Wasserstraßen und den Fahrbedingungen auf ihnen abhing, war es nur folgerichtig, daß

3) Napp-Zinn, A.F., a.a.O., S. 22.

die Wirtschaft für den Ausbau bestehender kleiner oder durch schwankende Wasserstände in ihrer Leistungsfähigkeit beschränkter Wasserstraßen und für den Bau von neuen Großwasserstraßen eintrat, „um für die rapid steigende Produktion von Kohle und Eisen leichtere und weitere Absatzmöglichkeiten zu erlangen“.⁴⁾

Die deutschen Staaten verschlossen sich diesem Ansinnen nicht, zumal sich durch den Bau von Wasserstraßen auch wirtschaftspolitische und politische Ziele erreichen ließen. Zwar gab es auch und gerade wegen dieser Ziele erhebliche Widerstände gegen den Bau neuer Kanäle, vor allem gegen den Bau des Mittellandkanals.⁵⁾ Doch setzten sich die Regierungen letztlich fast immer durch, so daß ab 1880, vor allem aber im 20. Jahrhundert, in Europa viele bestehende Wasserwege ausgebaut, d.h. in ihren Dimensionen einschließlich der Schleusen und Hebewerke vergrößert und vereinheitlicht wurden, und zahlreiche neue Wasserwege entstanden. Dadurch wurde ein in wesentlichen Teilen homogenes Netz geschaffen. Diese Wasserstraßenbaupolitik war nicht zuletzt die Voraussetzung dafür, daß sich die Zusammenarbeit im gebrochenen Verkehr nach und nach auflöste und in ein Konkurrenzverhältnis umwandelte.

I. Preisstrategien

Eine einschneidende Zäsur im Verhältnis Binnenschifffahrt/Eisenbahn erfolgte 1920 durch die Verschmelzung der Länderbahnen zur Deutschen Reichsbahn. Jetzt stand der in viele Unternehmen aufgesplitterten Binnenschifffahrt ein einheitliches, sich über das ganze Reichsgebiet erstreckendes Großunternehmen gegenüber. Dadurch wurde die Möglichkeit, eine monopolistisch differenzierte Tarifpolitik zu betreiben und damit den Preiswettbewerb zu intensivieren, nachhaltig erweitert. Die Marktposition der Binnenschifffahrt erlitt eine fühlbare Schwächung.

Dies bewirkte insbesondere die generelle Einführung des Staffelpinzips bei den Tarifen, das im Nahverkehr durch hohe Frachtsätze je Leistungseinheit und durch niedrige Sätze bei weiten Entfernungen gekennzeichnet ist. Die Binnenschifffahrt wurde dadurch im gebrochenen Verkehr in eine Zange genommen. Der Einflußbereich der Binnenhäfen in Süddeutschland wurde eingeschränkt. Der gebrochene Weg, auf den 1914 etwa 60–70% des gesamten Binnenschiffsverkehrs entfielen⁶⁾, erlitt Verluste, die der direkte Bahnweg als Gewinn verbuchen konnte. Im Kohlenverkehr von der Ruhr nach Süddeutschland sank der Mengenanteil des gebrochenen Verkehrs von rd. 60% auf 40%.

Zwar wurde 1924 eine Korrektur insoweit vorgenommen, als die Reichsbahn wieder Umschlagtarife einfuhrte und so in etwa die Situation von vor 1914 wiederherstellte. Doch änderte sie im Laufe der Jahre, insbesondere ab 1931, das Verhältnis der direkten Tarife zu den U-Tarifen in der Weise, daß bei Tarifänderungen die Tarife für große Entfernungen weniger stark angehoben oder gesenkt, die U-Tarife dagegen stärker erhöht oder nicht ermäßigt wurden, so daß der Einzugsbereich der Binnenhäfen immer mehr eingeschnürt wurde.

4) *Napp-Zinn, A.F.*, a.a.O., S. 6.

5) Die Auseinandersetzungen im Preußischen Abgeordnetenhaus über die Kanalvorlage von 1894 und deren Ablehnung zeugen davon.

6) *Schulz-Kiesow, P.*, Das tarifarisches Verhältnis von Eisenbahn und Binnenschifffahrt in Vergangenheit und Zukunft, abgeleitet am Beispiel der Elbschifffahrt, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 20. Jg. (1949/50), S. 142.

Dies bekam insbesondere die Rheinschiffahrt zu spüren, die sich zur Erhaltung des gebrochenen Verkehrs zu immer stärkeren Preiszugeständnissen gezwungen sah.

Die Binnenschiffahrt hat die generelle Einführung des Staffeltarifs aufs entschiedenste bekämpft. Sie mußte jedoch gegen sich gelten lassen, daß die Tarifdegression betriebswirtschaftlich berechtigt ist, weil sie dem Kostenverlauf entspricht und insofern auch zu einer volkswirtschaftlich richtigen Aufgabenteilung beiträgt. Der Staffeltarif kam aber auch politischen Vorstellungen entgegen, indem die revierfernen Gebiete, insbesondere Ostpreußen, Oberschlesien und Bayern ökonomisch näher an die Zentren des Reiches herangeführt wurden. Eine Kritik konnte sich daher allenfalls auf das Maß der Staffelung beziehen, d. h. auf die Frage, ob die Tarifstaffel der Kostenstaffelung entsprach, ob etwa die Tarife im Nahverkehr über und im Fernverkehr unter den Kosten lagen, so daß der Einflußbereich der Binnenschiffahrt im gebrochenen Verkehr unter das volkswirtschaftlich gebotene Maß absank.⁷⁾ Diese Gefahr bestand durchaus, wenn im Fernverkehr der politische Gesichtspunkt in den Vordergrund rückte. Als Richtlinie wurde damals gefordert, daß eine Abtretung von Gütern an den Wasserweg da verlangt werden kann, „wo das Gut billiger und wirtschaftlicher den Wasserweg benutzt und der Reichsbahn durch Abgabe von Verkehr kein Ausfall an Reineinnahmen entsteht. Die Reichsbahn soll nicht unter die Selbstkosten herabgehen, nur um den Verkehr zu halten, wobei allerdings der Feststellung der Selbstkosten nicht die früher genannten Durchschnittskosten zugrunde gelegt werden dürfen, sondern genaue Einzelberechnungen angestellt werden müssen“.⁸⁾ Wie modern dies klingt! Heute würde man von streckenbezogener Rechnungslegung sprechen.

Eine Verschärfung des Preiswettbewerbs erfolgte auch durch die zunehmende Gewährung von Ausnahmetarifen seitens der Reichsbahn. Solche Ausnahmetarife gab es zwar auch schon 1914, z. B. im Seehafenverkehr. Und diese Tarife hatten auch Wettbewerbswirkung, wenn die Binnenschiffahrt die Seehäfen bediente.⁹⁾ Doch das waren regional begrenzte Zonen. Jetzt konnte die Reichsbahn zentral operieren. Sie stand im Gegensatz zu den Länderbahnen im ganzen Reichsgebiet in Konkurrenz zur Binnenschiffahrt. Diese geriet dadurch stark unter Druck.

Bei den Ausnahmetarifen konnte man unterscheiden zwischen ausgesprochenen Wettbewerbsstarifen, die sich gezielt gegen die Binnenschiffahrt richteten, und Tarifen, die der Unterstützung oder Förderung von Industrierwerken, Wirtschaftszweigen oder strukturschwachen Regionen dienen und, soweit sie sich auf Parallelverkehre zu den Wasserstraßen beziehen, auch Wettbewerbswirkung gegen die Binnenschiffahrt haben können. Auch Tarifmaßnahmen gegen andere Verkehrsträger, z. B. gegen ausländische Eisenbahnen, können sich wettbewerbsmäßig gegen die Binnenschiffahrt auswirken. Die Reichsbahn bemaß sogar Ausnahmetarife am Hufeisenverkehr zwischen Hamburg bzw. Oberelbehäfen und Rheinhäfen so, daß die Binnenschiffahrt auf dem Mittellandkanal in die Zange geriet.

Natürlich sind solche indirekten Folgen von Wettbewerbsmaßnahmen nicht ungewöhnlich und auch nicht unzulässig. Wenn zwei Anbieter mit annähernd gleichen Produkten in einen Preiswettbewerb eintreten, dann kann ein Dritter mit gleichartigen Produkten ebenfalls

7) Vgl. *Napp-Zinn, A.F.*, a.a.O., S. 111.

8) Staatssekretär a. D. *Voigt*, *Verkehrstechnische Woche* 1926, S. 57, zitiert nach *Napp-Zinn, A.F.*, a.a.O., S. 111.

9) Die Binnenschiffahrt forderte zum Ausgleich die Ausdehnung des Geltungsbereichs dieser Tarife auf Binnenumschlagplätze.

betroffen werden, wenn er seine Preise nicht anpaßt. Problematisch wird die Situation allerdings, wenn der Staat von der Eisenbahn aus wirtschaftlichen Gründen oder aus Gründen der Gemeinwirtschaftlichkeit die Erstellung von Ausnahmetarifen erwartet oder darauf dringt und der Bahn dann noch die Differenz zum Normaltarif erstattet, dem davon betroffenen Konkurrenten aber den Ausgleich seiner Erlöseinbußen vorenthält. Dieses Thema wurde in den 50er und 60er Jahren unter dem Stichwort „bezahlte Gemeinwirtschaftlichkeit“ heftig diskutiert.

Bisher ist davon ausgegangen worden, daß stets die Eisenbahn mit Tarifermäßigungen den Preiswettbewerb auslöst. Auch in der Literatur findet sich die Bahn durchweg als Initiator des Wettbewerbs gegen die Binnenschifffahrt. Dieses Verhalten ergibt sich zunächst aus der Tatsache, daß das Preisniveau der Binnenschifffahrt aus Kostengründen unter dem Tarifniveau der Eisenbahn liegt. Will sich die Eisenbahn an den von der Binnenschifffahrt durchgeführten Verkehren beteiligen, muß sie als Preisanpasser operieren. Das bringt ihr natürlich den Ruf des Aggressors ein.

Freilich gibt es auch Fälle, in denen die Schiffsfrachten herabgesetzt werden, um Transporte von der Schiene auf die Wasserstraße zu ziehen, wenn die Bahntarife schon niedrig sind. Dies geschieht jedoch mehr als Reaktion auf vorangegangene Bahntarifsenkungen, um den bedrohten Verkehr zu behalten.

Im allgemeinen ist aber die Schifffahrtseite unbeweglicher als die Bahn. Das liegt an den Marktformen, in denen sich der Wettbewerb zwischen den beiden Verkehrsträgern abspielt. Es handelt sich um Teilmonopol, vielleicht auch um Oligopol oder ganz einfach um einen sehr unvollkommenen Markt, in dem die Binnenschifffahrt stets der schwächere Marktpartner ist. Auf der Seite der Binnenschifffahrt werden die Preise - jedenfalls in freien Märkten - anonym als Marktpreise gebildet. Das einzelne Schifffahrtsunternehmen hat kaum Einfluß auf die Preisgestaltung. Die Eisenbahn ist als Teilmonopolist oder potenter Anbieter in einer heterogenen Marktsituation in der Lage, ihre Preise autonom zu setzen. Der in der Binnenschifffahrt zustandegekommene Preis ist für sie ein Datum. Sie kann je nach Marktlage und Ertragsaussichten entscheiden, ob sie einen Preiswettbewerb aufnehmen oder darauf verzichten will. Nur bei generellen Kostenänderungen und bei Preisbewegungen, die den ganzen Verkehrsmarkt betreffen, kommt die Eisenbahn in die Situation, dem allgemeinen Marktgeschehen nachgeben zu müssen. Wenn jedoch aus Kostengründen allgemeine Preiserhöhungen notwendig wurden, hat sie im Laufe der Zeit oft und zunehmend gern auf die Preisführerschaft verzichtet.

Diese relative Unabhängigkeit und die Möglichkeit zur autonomen Preissetzung machen die Eisenbahn zum wesentlichen Auslöser von Preiswettbewerb, so daß ihr die Rolle des Veränderers der Aufgabenteilung zwischen Schiene und Wasserstraße zugewiesen wird.

Bei dieser zur Labilität neigenden Marktsituation hätte man meinen können, daß beide Verkehrsträger in Situationen des scharfen Preisverfalls Absprachen über Preise getroffen hätten, um ein gegenseitiges Herabschaukeln zu verhindern. Dies hätte freilich eine Kartellierung in der Binnenschifffahrt vorausgesetzt, d. h. die Binnenschiffsunternehmen hätten sich in einer wettbewerbsrelevanten Verkehrsrelation zusammenschließen, auf einen Preis einigen und mit diesem Preis der Bahn gegenüber treten müssen. Die Marktform hätte in ein Duopol mit annähernd gleich starken Anbietern umgewandelt werden müssen, die solche

Preisabsprachen erst möglich machen. In der Elbeschiffahrt kam Ende der zwanziger Jahre eine solche Kartellierung zustande und damit auch eine gewisse Entspannung im Wettbewerb, ohne daß allerdings Preisabsprachen getroffen wurden. In der Rheinschiffahrt gab es zwar auch Konventionen. Doch waren diese viel zu schwach, um einen nachhaltigen Einfluß auf das Preisgebaren ausüben zu können. Trotzdem gelang es 1939, ein Abkommen über die Verkehrsteilung zwischen Rheinschiffahrt und Eisenbahnen im Verkehr mit der Schweiz abzuschließen, das sog. AVER-Abkommen. Vertragspartner war auf Seiten der Rheinschiffahrt die internationale Reederei-Konvention in Basel, so daß hier eine Duopol-situation geschaffen wurde, die die Möglichkeit von Absprachen eröffnete.

Eine vielleicht vergleichbare Regelung war im Verlauf der Weltwirtschaftskrise im innerdeutschen Verkehr durch die Bildung von Frachenausschüssen und den Zusammenschluß von Partikulieren in Schifferbetriebsverbänden geschaffen worden. Damit befand sich das große Staatsunternehmen Eisenbahn im Preiswettbewerb nicht mehr mit einer Vielzahl von Schiffahrtsunternehmen, Reedereien und Partikulieren, konfrontiert, die untereinander im Wettbewerb standen und gegeneinander ausgespielt werden konnten, sondern nur noch mit wenigen Reedereien; denn die SBV waren ja nicht akquisitionsberechtigt, sondern mußten von den Reedereien mitbeschäftigt werden. Diese wenigen Reedereien mußten sich über die Preise einigen. Damit war die Marktposition der Binnenschiffahrt nicht wenig gestärkt worden. Aber auch die Eisenbahn hatte Vorteile aus dieser „Regulierung“. Schließlich sanken die Binnenschiffsfrachten in diesem System nicht so tief wie die freien Marktfrachten.¹⁰⁾ Darüber hinaus hatte der Staat noch die Aufgabe, den Preiswettbewerb zwischen Binnenschiffahrt und Eisenbahn zu überwachen, was durch das Genehmigungsverfahren für die Verkehrspreise geschah.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit erfolgte dies in Form einer straffen Koordinierung. Preiswettbewerb mit dem Ziel, dem Konkurrenten Verkehre streitig zu machen, gab es praktisch nicht. Damit befand der Staat und nicht der Markt über die Aufgabenteilung zwischen Schiene und Wasserstraße. In diesem System spiegelte sich die Angst vor dem ruinösen Wettbewerb wider, der in der Weltwirtschaftskrise das Verkehrswesen erschüttert hatte. Die vom Staat 1929 zur Bekämpfung der Notlage erlassenen Notverordnungen wurden ja, jetzt in Gesetze gefaßt, fast unverändert übernommen. Gleichwohl gelang es der Bahn, den gebrochenen Verkehr unter Druck zu setzen, so daß der gebrochene Kohlenverkehr von der Ruhr nach Süddeutschland 1950 auf 25% absank.

Doch nachdem die große Krise längst vergessen war und die soziale Marktwirtschaft die Kriegs- und Zuteilungswirtschaft abgelöst hatte, war der Grund für das Koordinierungssystem entfallen. Man versuchte zwar, die Ausschaltung des Preiswettbewerbs durch die Besonderheiten der Verkehrsmärkte zu rechtfertigen. Aber diese These ließ sich je länger desto weniger halten, und damit begann eine neue Phase des Wettbewerbs zwischen Binnenschiffahrt und Eisenbahn. Sie wurde durch die Verkehrsgesetze von 1961 eingeleitet. Die staatliche Koordinierung wurde abgeschafft und durch einen begrenzten und beaufsichtigten Wettbewerb ersetzt.

10) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Stellungnahme zur Frage der Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Deutschen Bundesbahn, in: Internationales Verkehrswesen, 36. Jg., 1984, S. 14.

Nun trat der Preis wieder als Aktionsparameter im Wettbewerb in Funktion. Der gesetzliche Rahmen erlaubte es, in den Preis des Konkurrenten einzutreten und diesen sogar zu unterbieten, wenn der Wettbewerb dadurch nicht in Unbilligkeit oder Unlauterkeit ausartete. Allerdings sind weder die Richtlinien festgelegt worden, die der Gesetzgeber zur Definition von Unbilligkeit und Unlauterkeit gefordert hatte, noch sind die Wettbewerbsbedingungen angeglichen worden, worauf die Bundesregierung hinzuwirken hat. Die Abschätzung, ob der Wettbewerb die gesetzten Grenzen übersteigt, blieb eine Ermessenssache des jeweiligen Bundesverkehrsministers, und die Tatsache verzerter Wettbewerbsbedingungen stellte auf jeden Fall das Ziel eines jeden Wettbewerbs in Frage, nämlich einen volkswirtschaftlich optimalen Ressourceneinsatz zu erreichen.

Die Reform von 1961 war nicht zuletzt zu dem Zweck unternommen worden, um der Bundesbahn die Möglichkeit zu eröffnen, durch eine freiere Betätigung auf dem Markt aus der seit 1951 bestehenden Verlustsituation heraus und zu einer ausgeglichener Ertragslage zu kommen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Im Gegenteil. Die Verluste der DB stiegen nach 1961 wieder kräftig, ohne bis heute abgebaut werden zu können. Konkurrent der Binnenschifffahrt ist seitdem ein Unternehmen, das sich in einem Dauerdefizit befindet und nur durch Verlustausgleich seitens des Staates existent gehalten werden kann. Damit nahm der Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt eine völlig neue Qualität an. Er vollzieht sich nun in einem gänzlich veränderten und durch erhebliche Spannungen geprägten Umfeld.

Doch bevor dieses Problem näher angesprochen werden soll, sei zunächst ein Blick auf das Verhältnis von Wasserstraßenbaupolitik und Eisenbahn geworfen; denn Infrastrukturinvestitionspolitik ist ja neben der Marktordnungspolitik ein Instrument des Staates, durch das der Wettbewerb maßgeblich beeinflusst wird.

II. Wasserstraßenbau und Eisenbahn

Die Zusammenfassung der früheren Länderbahnen zur Reichsbahn und die daraus resultierende Wandlung der bis dahin weitgehend indifferenten Marktbeziehung zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt in ein Konkurrenzverhältnis führte auch zum Kampf der Eisenbahn gegen die Wasserstraßenbaupolitik; denn neue Wasserstraßen erschließen der Binnenschifffahrt neue Aktionsfelder und erweitern den Konkurrenzbereich.

Nun ist gegen das Auftreten neuer Anbieter auf dem Markt und die als Folge sich ergebende Intensivierung des Wettbewerbs nichts einzuwenden. Im Gegenteil. Es ist ja dessen Sinn, im Ergebnis dafür zu sorgen, daß das Produktionspotential so rationell wie möglich genutzt wird.

Nun war und ist es aber nicht das Ziel des Wasserstraßenbaues, lediglich mehr Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt zu schaffen. Neue Wasserstraßen werden vielmehr zur Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Struktureffekte errichtet: Förderung wirtschaftsschwacher Regionen, Schaffung und Erhaltung von Industriestandorten und Arbeitsplätzen, Dezentralisierung von Produktionsstandorten, Kaufpreis für politische Ziele und - heute - Bereitstellung vielfacher Möglichkeiten zur Freizeitnutzung.

Aber durch neue Wasserstraßen entsteht als Nebeneffekt auch mehr Wettbewerb zwischen Binnenschifffahrt und Eisenbahn. Nun wäre auch dies kein Problem, wenn die beiden Konkurrenten gleichen Bedingungen unterlägen und gleiche Ziele zu verfolgen beauftragt wären. Doch hier unterscheidet sich die Konkurrenz der beiden Anbieter auf dem Markt von der „Normalität“. Von der Eisenbahn wird betriebswirtschaftliche Rentabilität erwartet. Das war früher, bei den Länderbahnen und der Reichsbahn, selbstverständlich. Es wurden sogar Gewinne erzielt. Auch die Bundesbahn ist laut Bundesbahngesetz gehalten, ihren Betrieb nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und die Kosten aus den Einnahmen zu decken. Doch hat sie nur selten ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielt, aus welchen Gründen auch immer.

Neue Kanäle wurden dagegen nie unter dem Gesichtspunkt der eigenwirtschaftlichen Rentabilität gebaut, wenngleich dieses Ziel vor 1914 nicht aus den Augen verloren wurde. Aber eine Rentabilität und eine gewisse Kapitalverzinsung wurde damals nur bei den Märkischen Wasserstraßen und dem Rhein-Herne-Kanal erreicht.¹¹⁾ Bei den seit dem ersten Weltkrieg ausgebauten und neu gebauten Wasserstraßen wird dagegen eine betriebswirtschaftliche Rentabilität grundsätzlich nicht angestrebt und auch nicht erwartet. Stets werden den Kosten nur die gesamtwirtschaftlichen Effekte gegenübergestellt, was heute in Nutzen-Kosten-Rechnungen geschieht, nicht die Einnahmen aus Befahrungsabgaben. Auf diese Weise werden die „Wegekosten“ nur zu einem geringen Teil gedeckt. Auf den abgabepflichtigen Wasserstraßen erreicht der Deckungsgrad 12%.¹²⁾ Der Rhein und die anderen nicht staugeregelten Flüsse sind sogar abgabenfrei. Damit besteht für Eisenbahn und Wasserstraßen keine gleiche ökonomische Basis.

Ehe daraus auf Wettbewerbsverzerrung geschlossen wird, ist zunächst zu unterscheiden zwischen den von der Natur zur Verfügung gestellten Wasserwegen und künstlich gebauten Wasserstraßen. Natürliche Wasserwege haben nichts gekostet, auch wurden keine Grundstücke in Anspruch genommen. Kosten verursachen lediglich Arbeiten zum Zwecke des Hochwasserschutzes, des Umweltschutzes und die Instandhaltung und Verbesserung des Fahrwassers. Von diesen Kosten betreffen die Binnenschifffahrt nur die letzteren. Sie betragen nach dem Gutachten des DIW (1984) 129 Mill. DM für den Rhein und 69 Mill. DM für die anderen Flüsse. Für den Rhein können sie vernachlässigt werden, d. h. eine Belastung der Rheinschifffahrt mit diesen Kosten in Form einer Befahrungsabgabe würde zu keiner Veränderung der Wettbewerbssituation mit der Bahn führen. Auf den tkm bezogen betragen sie 0,35 Pfg. Im übrigen wäre die Erhebung einer Abgabe auf dem Rhein nicht möglich, weil die Mannheimer Akte dies nicht gestattet. Auf den anderen Flüssen sind die Kosten je Leistungseinheit zwar höher. Aber der Verkehr auf ihnen - Oberweser, Elbe und Donau - steht praktisch kaum in Wettbewerb mit der Eisenbahn. Wenn die Bahn von Wettbewerbsverzerrung spricht, dann stehen auch weniger die abgabenfreien Flüsse im Vordergrund, sondern mehr die abgabepflichtigen Wasserstraßen, insbesondere die Kanäle.

11) *Napp-Zinn, A.F.*, a.a.O., S. 63/64.

12) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1984, Berlin 1987, Übersichten 25 und 26. Diese betriebswirtschaftliche Wegekostenrechnung ist umstritten. Die Kritik entzündet sich insbesondere an der Anrechnung kalkulatorischer Zinsen. Der Zweck dieser Rechnung ist die Vergleichbarmachung der Wegekosten, nicht die Schaffung einer Bemessungsgrundlage für die Festsetzung von Benutzungsgebühren.

Da die künstlichen und staugeregelten natürlichen Wasserstraßen nicht dem Gesetz der betriebswirtschaftlichen Rentabilität unterliegen, geht die Forderung nach voller Wegekostendeckung ins Leere. Ihre Erfüllung ist nicht erreichbar und auch nicht mit der Zielsetzung dieser Wasserstraßen vereinbar. Ein voller Verzicht auf Wegekostendeckung ist aber auch nicht opportun. Dann würde der Staat den gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Infrastruktur allein und damit zu teuer bezahlen. Zwar ist schon mal der Vorschlag gemacht worden, der Staat solle Verkehrswege kostenlos zur Verfügung stellen. Doch dies würde dazu führen, daß sich der Verkehr, soweit dies technisch und kapazitätsmäßig möglich ist, auf den Weg mit den höchsten Kosten konzentriert, denn dieser würde ja am stärksten subventioniert. Volkswirtschaftlich würde dies auf eine grandiose Ressourcenverschwendung hinauslaufen. Um dies zu vermeiden, ist für die Benutzung von Verkehrswegen ein Preis zu entrichten. Durch diesen Preis sollten die Kosten grundsätzlich voll gedeckt werden. Wenn jedoch, wie im Falle der Wasserstraßen, bestimmte, im Gesamtinteresse liegende wirtschaftspolitische oder politische Ziele angestrebt werden, können die Kosten nicht voll den Schifffahrtsunternehmen bzw. deren Kunden angelastet werden, sondern der Staat muß den „Staatsanteil“ tragen. Wie sind dann die Kosten zu verteilen? Der Staat könnte irgendeine politische Entscheidung treffen. Er liefe dann allerdings Gefahr, daß entweder die Schifffahrt zu stark belastet und insoweit die Infrastruktur nicht optimal genutzt würde. Oder der Steuerzahler müßte einen zu hohen Preis für die externen Effekte entrichten. Daraus folgt, daß der Preis für die Nutzung einer Wasserstraße so festgesetzt werden muß, daß die optimale Nutzung gewährleistet ist; denn diese ist Voraussetzung für die Erfüllung des gesamtwirtschaftlichen Investitionszieles. Diese optimale Nutzung wird dann erreicht, wenn die Befahrungsabgabe sich an der Preiselastizität der Nachfrage orientiert. Bei einer solchen am Markt ausgerichteten Preisbildung kann sogar nicht von einer Wettbewerbsverzerrung gesprochen werden. Nur wenn das Nutzungsentgelt niedriger festgesetzt wird als das am Markt erzielbare Entgelt, würde sich eine Wettbewerbsverzerrung ergeben.¹³⁾

In diesem Zusammenhang hat im übrigen der Bundesverkehrsminister auf dem Verkehrspolitischen Forum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln am 14. Dezember 1988 erklärt, daß eine Vollkostendeckung bei den Binnenwasserstraßen nicht in Betracht kommt. Ob sich diese Aussage auf die vorstehenden Überlegungen stützt, sei dahingestellt. Sicher dürfte hier aber zum Ausdruck gekommen sein, daß die Binnenschifffahrt und damit auch die von ihr benutzten Wasserwege im Hinblick auf bestimmte politische Vorstellungen, wie Möglichkeit der Straßenentlastung, Umweltfreundlichkeit, minimaler Energieverbrauch, besondere Eignung zum Transport gefährlicher Güter, ein unverzichtbares Transportmittel ist. Deutlicher kann sich der politische Wille, die Infrastruktur als Instrument der Politik, als Mittel der Aufgabenteilung im Verkehr einzusetzen, nicht profilieren.

Dies hat natürlich auch Einfluß auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern. Hierauf bezieht sich die Bundesbahn. Sie argumentiert, daß auch das Schienennetz zu großen Teilen übergeordneten Aufgaben diene. Es könne deshalb nicht vollkostendeckend betrieben werden. Hier müsse die Bahn mit den anderen Verkehrsträgern gleichgestellt werden. Das Schienennetz sei in die Verwaltung des Bundes zu übernehmen und der Bahn gegen Zahlung

13) Hamm, W., Infrastrukturpolitik und Wettbewerb im Verkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42. Jg. (1971), S. 116.

von Benutzungsgebühren zur Verfügung zu stellen. Hierüber wird weiter unten noch zu sprechen sein.

Im Zusammenhang mit der Wegekostenfrage ist von politischer Seite auch die Mineralölsteuerbefreiung der Binnenschifffahrt kritisiert worden. Dies sei eine Subvention, die einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber den mit dieser Steuer belasteten Verkehrsträgern verschaffe. Doch wird durch diese Befreiung eine gleiche Wettbewerbsgrundlage für deutsche und ausländische Binnenschiffe hergestellt. Im übrigen ist es unverständlich, wenn diese Steuer mit der Wegekostenfrage der Binnenschifffahrt in Zusammenhang gebracht wird. Diese Steuer war ursprünglich ausschließlich ein Beitrag des Straßenverkehrs zur Deckung seiner Wegekosten. Insofern wäre es systemfremd, die Binnenschifffahrt dieser Steuer zu unterwerfen; denn diese benutzt keine Straßen. Aber inzwischen ist diese faktische Zweckbindung der Mineralölsteuer fallen gelassen worden - eine Steuer darf ja nicht zweckgebunden werden -, so daß sie heute eine Verbrauchsteuer ist, der auch die DB unterliegt. Ob die Binnenschifffahrt hier einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der DB hat, sei dahingestellt. Praktisch besteht keine Auswirkung, weil der Mineralölverbrauch im Güterverkehr der Schiene gering ist.

Da die Eisenbahn den Verkehr auf den Wasserstraßen stets durch Anpassung ihrer Tarife an die Schiffsfrachten bekämpft hat und damit offenbar zu gleichen Preisen wie die Binnenschifffahrt zu fahren in der Lage ist, wurde schon öfter die Frage gestellt, warum dann überhaupt neue Wasserstraßen gebaut werden sollen. Man könne doch die gleichen Zwecke durch entsprechend niedrige Eisenbahntarife erreichen. Daß dies keine nur theoretische Frage sei, hätte sich ja beim Elbe-Seiten-Kanal gezeigt, wo die DB heute den wesentlichen Teil des Verkehrs, der für den Kanal prognostiziert war, auf der Schiene abwickelt. Damit wird das Problem der sog. Kanalersatztarife angesprochen.

Diese Frage hat schon in den zwanziger Jahren eine Rolle gespielt.¹⁴⁾ Sie wurde damals, wie heute, dahingehend beantwortet, daß ein Kanal ein Bauwerk von langer Lebensdauer ist. Es kann nicht nach Belieben wieder abgerissen werden. Ein Eisenbahntarif ist dagegen Papier; er kann jederzeit wieder aufgehoben werden. Damit ist kein sicheres Fundament für Standortwahl und Preisbildung der Industrie gegeben. Früher kam hinzu, daß die Eisenbahn in hohem Maße zur Erhaltung der Tarifgleichheit im Raum verpflichtet war und deshalb nur in ganz besonders begründeten Fällen Unterstützungstarife gewähren durfte. Aus diesen Gründen ist seinerzeit kein praktischer Versuch zur Einführung von Kanalersatztarifen unternommen worden.

Das wurde erst in der Nachkriegszeit aktuell, als der Plan eines Wasserstraßenanschlusses für das Saargebiet zur Diskussion stand. Ausgelöst wurde die Forderung nach einer solchen Wasserstraße durch die Kanalisierung der Mosel, durch die dem lothringischen Industriegebiet ein billiger Transportweg zur Verfügung gestellt wurde. Das Saargebiet sah sich nun gegenüber der Konkurrenz in Lothringen im Rückstand und verlangte den Ausgleich durch eine gleich leistungsfähige Wasserstraße.

Hier schaltete sich die Bundesbahn, unterstützt von der Bundesregierung, ein und bot der Saarwirtschaft Tarife auf einem Niveau an, als ob ein Wettbewerbswasserweg bestehen

14) *Napp-Zinn, A.F., a.a.O., S. 83.*

würde. Der Begriff des Wettbewerbs wurde verwandt, weil gemäß dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und dem EWG-Vertrag Wettbewerbstarife ohne Genehmigung der EG-Kommission eingeführt werden können, während Industrieförderungs- bzw. Unterstützungstarife der Genehmigung aus Brüssel bedürfen. Und diesem Mitwirkungsrecht der Kommission wollte man sich entziehen.

Doch die EG-Kommission erkannte bekanntlich diese „Als-ob-Tarife“ nicht als Wettbewerbstarife an, weil ja kein Wettbewerbsweg vorhanden und deshalb kein Wettbewerb möglich war. Danach war die Erstellung eines Wasserstraßenanschlusses für die Saar unvermeidlich. Um dennoch der Saarindustrie den mit der Inbetriebnahme der Wasserstraße eintretenden Vorteil schon vorab einzuräumen, genehmigte die Kommission im Kompromißweg die Einführung von Unterstützungstarifen, die allerdings im Laufe der Zeit schrittweise angehoben werden mußten, so daß sie zum Zeitpunkt der Eröffnung der Wasserstraße das Regeltarifniveau erreichten. Diese Lösung ist scharf kritisiert worden, wird doch der Bund doppelt belastet: Er baut die nicht kostendeckende Wasserstraße und erstattet der DB die Differenz zwischen den Unterstützungstarifen und den Regeltarifen.

Die Frage Wasserstraßen oder der Schiffsfracht angepaßte Eisenbahntarife darf auch nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Verkehrs gesehen werden. Schließlich sind Wasserwege Mehrzweckeinrichtungen, die außer dem Verkehr noch andere Funktionen erfüllen wie Wasserwirtschaft, Energieversorgung, Freizeitnutzung, Sport. Diese außerverkehrlichen Funktionen tragen erheblich zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Investition bei. Dies kann die Eisenbahn nicht bieten. Die Leistungen der Eisenbahn und einer Wasserstraße sind daher nur auf dem begrenzten Sektor Verkehr vergleichbar. Damit erledigt sich die Frage nach der Alternative Wasserstraßenbau oder Eisenbahnausnahmetarif.

III. Die Entwicklung des Leistungsbildes von Binnenschifffahrt und Eisenbahn unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs

Wenn über den Preiswettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt gesprochen wird, dann wird man auch nach den Auswirkungen im Verkehr fragen. Gibt es Verschiebungen im Güteraufkommen der beiden Verkehrsträger? Bei welchen Gütern, in welchen Verkehren und in welchem Ausmaß sind Verlagerungen festzustellen?

Auf die Entwicklung von 1875 bis 1913 und die durch die Reichsbahntarifpolitik in den zwanziger Jahren bewirkte Schrumpfung des gebrochenen Verkehrs ist bereits hingewiesen worden. Welches Bild bietet die Zeit seit 1960? Hier sei zunächst ein Überblick über die Entwicklung des gesamten Verkehrsaufkommens bei den beiden Verkehrsträgern gegeben.

Tabelle 1: *Verkehrsaufkommen in Mill. t*

	1960	1970	1980	1987	Veränderung in % gegenüber 1960
Eisenbahn	317,1	378,0	350,1	298,7	-18,4
Binnenschifffahrt	172,0	240,0	241,0	221,0	+28,4

Hier zeigt sich, daß die Binnenschifffahrt insgesamt besser abschneidet als die Eisenbahn. Die Verkehrsteilung hat sich insoweit zugunsten der Binnenschifffahrt verändert.

Der Zugewinn der Binnenschifffahrt ist aber ausschließlich im grenzüberschreitenden Verkehr entstanden, wie die folgende Übersicht zeigt.

Tabelle 2: *Grenzüberschreitender Verkehr in Mill. t**)

	1960	1970	1980	1987	Veränderung in % gegenüber 1960
Eisenbahn	55,8	75,4	74,0	60,8	+ 9,0
Binnenschifffahrt	79,8	134,2	153,9	154,1	+93,1

*) einschließlich Durchgangsverkehr

Hier ist der Eisenbahnverkehr nach zwischenzeitlichem An- und Abstieg nur wenig gestiegen, während sich der Binnenschiffsverkehr stark erhöht hat. Dieser Verkehr, ganz überwiegend Niederrheinverkehr, vollzieht sich weitgehend außerhalb des Wettbewerbs der Eisenbahn. Hier herrscht eine im wesentlichen durch die Natur bedingte Aufgabenteilung zugunsten der Binnenschifffahrt. Außerdem ist auf dem freien Markt des internationalen Verkehrs der interne Wettbewerb der Binnenschifffahrt wegen der seit Jahren bestehenden Überkapazität so stark und der sich hieraus ergebende Preisdruck so groß, daß die Eisenbahn kaum in der Lage ist, sich mit ihren Tarifen anzupassen. Außerdem bedarf es der Zusammenarbeit mit einer anderen Eisenbahn. Das erschwert das Eingreifen in den Wettbewerb. Hinzu kommt aber auch, daß Einfuhren aus Übersee von deutschen Seehäfen auf Rheinmündungshäfen verlagert wurden (Erze, Bauxit, Getreide, Futtermittel).

Dagegen hat sich der innerstaatliche Verkehr der beiden Verkehrsträger gegenläufig zum grenzüberschreitenden Verkehr entwickelt.

Tabelle 3: *Verkehr innerhalb des Bundesgebietes in Mill. t*

	1960	1970	1980	1987	Veränderung in % gegenüber 1960
Eisenbahn	253,4	294,5	260,8	223,2	-11,9
Binnenschifffahrt	90,3	102,4	81,8	61,3	-32,1

Die Binnenschifffahrt erlitt starke Verluste, während die Eisenbahn weit geringere Einbußen zu verzeichnen hatte. Hier hat sich zweifellos der Wettbewerb der Eisenbahn ausgewirkt, wengleich sicher auch Verkehrsverlagerungen von den deutschen Seehäfen zu den Rheinmündungshäfen und andere wirtschaftliche Strukturänderungen eine Rolle gespielt haben. Abgesehen vom Rhein ist die Binnenschifffahrt hier auf künstliche Wasserstraßen, Kanäle und staugeregelte Flüsse angewiesen, so daß hier die Kostenpanne zwischen Wasserstraße und Schiene geringer ist. Auch sind die Frachten im innerdeutschen Verkehr infolge des ver-

bindlichen Frachtsystems höher als im grenzüberschreitenden Verkehr. Die Eisenbahn hat hier eher die Möglichkeit, mit Erfolg in den Wettbewerb einzugreifen.

Tabelle 4: Entwicklung des Transports der Hauptgüterarten in Mill. t

	1960	1970	1980	1987	Veränderung in % gegenüber 1960
<i>Land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse</i>					
Eisenbahn	12,6	24,7	17,1	11,6	— 7,9
Binnenschifffahrt	8,0	9,1	6,1	6,7	— 16,3
<i>Nahrungs- und Futtermittel</i>					
Eisenbahn	5,2	8,6	9,3	6,0	+ 15,4
Binnenschifffahrt	4,8	6,9	12,9	12,7	+ 164,6
<i>Kohle</i>					
Eisenbahn	108,0	95,4	89,4	77,9	— 27,9
Binnenschifffahrt	37,6	24,6	24,0	22,7	— 39,6
<i>Mineralölerzeugnisse</i>					
Eisenbahn	10,5	28,8	28,1	22,4	+ 113,3
Binnenschifffahrt	17,3	40,3	44,9	42,0	+ 142,8
<i>Erze und Metallabfälle</i>					
Eisenbahn	46,9	54,1	47,4	37,3	— 20,5
Binnenschifffahrt	30,9	37,5	41,7	37,0	+ 19,7
<i>Eisen, Stahl und NE-Metalle</i>					
Eisenbahn	32,6	57,0	59,8	49,7	+ 52,5
Binnenschifffahrt	9,2	14,8	14,5	12,7	+ 38,0
<i>Steine und Erden</i>					
Eisenbahn	39,2	38,7	28,5	25,9	— 33,9
Binnenschifffahrt	49,2	87,5	75,0	60,0	+ 22,0
<i>Düngemittel</i>					
Eisenbahn	14,1	16,8	15,6	9,0	— 36,2
Binnenschifffahrt	5,4	6,2	5,4	6,9	+ 27,8
<i>Chemische Erzeugnisse</i>					
Eisenbahn	11,6	18,4	20,1	20,1	+ 73,3
Binnenschifffahrt	4,6	10,1	12,2	16,6	+ 260,8
<i>Fahrzeuge, Maschinen, sonstige Halb- und Fertigwaren</i>					
Eisenbahn	22,3	33,5	33,7	37,2	+ 66,8
Binnenschifffahrt	1,5	1,7	3,6	3,6	+ 140,0

Die unterschiedliche Entwicklung des grenzüberschreitenden und innerdeutschen Verkehrs von Binnenschifffahrt und Eisenbahn und die Verteilung des Verkehrs auf die beiden Verkehrsträger hängt weitgehend von den Güterarten ab. Bei den am grenzüberschreitenden Verkehr stark beteiligten Güterarten - Nahrungs- und Futtermittel, Erze, Mineralölzeugnisse - hat die Binnenschifffahrt größere und die Eisenbahn weniger große Zuwächse erzielt oder Verluste erlitten. Bei Eisen und Stahl konnte die Eisenbahn einen wesentlich höheren Anteil erringen als die Binnenschifffahrt, und bei Kohle hat die Eisenbahn weit weniger stark verloren als die Binnenschifffahrt. Einen Sonderfall bilden Steine und Erden. Hier handelt es sich um ein typisches Binnenschifffahrtsgut, das zu einem großen Teil aus Baggerstellen an Wasserstraßen gewonnen wird. Bei chemischen Erzeugnissen - gefährlichen Gütern - hat die Binnenschifffahrt ebenfalls mehr zugelegt als die Eisenbahn. Auch hier handelt es sich um Güter, die eine besondere Affinität zur Wasserstraße haben.

Der Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt ist demnach ganz überwiegend auf den innerdeutschen Verkehr begrenzt. Hier reizen offenbar die neuen Wasserstraßen und Ausbauten von Wasserstraßen (Bau einer neuen Schleuse bei Henrichenburg) die Bahn zum Eingreifen. Wie der Wettbewerb im Verkehr mit dem Saargebiet nach Eröffnung der Saarwasserstraße ausgehen wird, ist noch offen. Vorerst hat die neue Wasserstraße den Verkehr an sich gezogen.

IV. Binnenschifffahrt und Eisenbahn zwischen Markt und Staat

Abschließend ist noch die Frage nach der Wettbewerbsgerechtigkeit der Eisenbahntarifpolitik zu prüfen. Hier gilt es zu klären, ob die Preisbildung der Eisenbahn im Wettbewerb mit der Binnenschifffahrt der ökonomischen Forderung entspricht, eine rationale Aufgabenteilung herbeizuführen und damit einen volkswirtschaftlich optimalen Ressourceneinsatz zu gewährleisten.

Die Binnenschifffahrt beklagt sich über „Unterkostentarife“, die nur die variablen Kosten decken oder nur Kostendeckungsbeiträge erbringen, und glaubt dieses Verhalten der Tatsache zuschreiben zu können, daß die DB nicht konkursbedroht ist und deshalb eine risikolose Preispolitik betreiben kann.

Demgegenüber argumentiert die Bahn, daß die vorhandenen Produktionsanlagen - Schienen, Lokomotiven, Wagen - noch Spielraum aufweisen und daß deshalb jeder zusätzliche Verkehr sinnvoll sei, der mit Tarifen auf Basis von Kostendeckungsbeiträgen akquiriert werden könnte. Die fixen Kosten würden auf mehr Leistungseinheiten verteilt, der Verlust würde gemindert. Solche Tarife seien deshalb betriebswirtschaftlich gerechtfertigt.

Man kann sich sicher nicht der Argumentation verschließen, daß es betriebswirtschaftlich tatsächlich besser ist, durch Tarife auf Basis von Kostendeckungsbeiträgen Verkehre zu akquirieren oder zu erhalten, anstatt auf solche Verkehre zu verzichten und damit die Fixkosten auf weniger Leistungen zu verteilen. Deshalb werden auch Bundesverkehrs- und Bundesfinanzminister einer solchen Preispolitik ihre Zustimmung schwerlich versagen; denn sie erscheint geeignet, den Zuschußbedarf zu mindern.

Eine weitere Voraussetzung für diese Preisbildungsart ist die Tatsache, daß die DB ein Unternehmen ist, daß im Verbund eine Fülle verschiedener Leistungen erbringt. Solche Ver-

bundunternehmen können einzelne ihrer Produkte zu Preisen auf Basis von Grenzkosten oder Kostendeckungsbeiträgen anbieten, wenn anders diese Erzeugnisse nicht abzusetzen sind. Doch dies setzt voraus, daß die anderen Produkte zu vollkostendeckenden Preisen verkauft werden, so daß insgesamt Kostendeckung erreicht wird. Nur vorübergehend, z. B. in konkurrenzeller Depression, kann auch ein Gesamtverlust in Kauf genommen werden, wenn bei besserer Konjunktur mit einem Ausgleich gerechnet werden kann.

Trotzdem muß auch im Falle der Preisbildung auf Basis von Kostendeckungsbeiträgen darauf geachtet werden, daß die auf dem Markt sich bietenden Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden und ein Maximum an Kostendeckung erreicht wird. Hier werden von den Konkurrenten der Bahn oft Zweifel geäußert. Man meint, daß die Bahn die Marktlage und die Preiselastizitäten der Nachfrage nicht immer richtig einschätzt. So führten Tarifiermächtigungen, mit dem Ziel Mehrverkehr zu gewinnen, oft nicht zu dem angestrebten Erfolg. Der erhoffte Mehrverkehr blieb aus, so daß das Produkt aus Leistungseinheit mal Preis nach der Tarifierkung kleiner war als vorher.

Ob die von den Konkurrenten der Bahn damit unterstellte Neigung, sie senke ihre Tarife zu bereitwillig und erhöhe sie notwendigenfalls nur unzulänglich, auf die staatliche Existenzsicherung zurückgeführt werden kann, mag dahingestellt bleiben. Sicher ist aber, daß die Preisbildung auf Basis von Grenzkosten oder Kostendeckungsbeiträgen bei einem sich im Dauerdefizit befindlichen, mit staatlicher Existenzgarantie ausgestatteten Unternehmen den Tatbestand einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber Unternehmen erfüllt, denen weder wegen fehlender Verbundproduktion solche Preisbildungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen noch eine Überlebensgarantie zugesichert ist.

Dieser Preiswettbewerb der Bahn ist nach Ansicht der Binnenschifffahrt besonders bedenklich, weil er sich gegen einen Verkehrsträger richtet, der mit geringeren Kosten als die Eisenbahn arbeitet. Durch diese Preispolitik der Schiene könne der volkswirtschaftliche Vorteil der Binnenschifffahrt nicht zur Wirkung gelangen.

Es trifft zweifellos zu, daß die Binnenschifffahrt, und zwar auch unter Hinzuziehung der nicht gedeckten Wegekosten, im Durchschnitt ihre Leistungen mit geringerem volkswirtschaftlichen Aufwand erbringt.¹⁵⁾ Aber das Rechnen mit Durchschnittskosten ist natürlich problematisch. Im Einzelfall, z. B. geschlossene Züge auf Hauptstrecken, wird die Bahn unter den vollen Durchschnittskosten fahren können. Doch auch bei der Binnenschifffahrt differieren die Kosten je nach kleinen oder großen Schiffen, Koppelverbänden oder Schubeinheiten, natürlichen oder künstlichen Wasserstraßen.

15) Das zeigt folgende Rechnung (Bezugsjahr 1984):

Die Frachteinnahmen der Binnenschifffahrt betragen 3,9 Pfg./tkm. Es sei unterstellt, daß damit die Betriebskosten und anteiligen Wegekosten gedeckt werden. Fügt man diesem Wert die von der Binnenschifffahrt nicht gedeckten Wegekosten, die nach dem DIW-Gutachten von 1987 2,2 Pfg./tkm betragen, hinzu, dann ergeben sich Gesamtkosten der Binnenschifffahrt von 6,1 Pfg./tkm. Dagegen betragen die Einnahmen der DB aus dem Güterverkehr 13,3 Pfg./tkm, ohne daß dadurch die Kosten voll gedeckt werden. Die Binnenschifffahrt produziert danach deutlich billiger.

Dies wurde sogar in Nutzen-Kosten-Rechnungen bestätigt, mit denen die Wirtschaftlichkeit des Main-Donau-Kanals, des letzten Teilstücks der Rhein-Main-Donau-Verbindung, geprüft wurde. Selbst das mit negativem Gesamtergebnis abschließende Gutachten der Planco Consulting GmbH, Essen 1981, mußte eine Kostenüberlegenheit der Binnenschifffahrt gegenüber der Eisenbahn zugeben, und zwar unter Berücksichtigung der der Binnenschifffahrt zuzurechnenden Wegekosten.

Der Staat steht hier vor einem echten Dilemma: Aus betriebswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen hält er es offenbar für gerechtfertigt, 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 können dann aber durch die Ausführung des Verkehrs auf der Schiene anstatt auf der Wasserstraße Verluste entstehen. Doch diese werden nirgendwo bilanziert, während Verringerung des Zuschußbedarfs der Bahn im Bundeshaushalt sichtbar werden kann.

Es kommt also auf den Einzelfall an. Unterbietet die Bahn mit vollkostendeckenden Tarifen vollkostendeckende Binnenschiffsfrachten, dann ist die sich zugunsten der Schiene ergebende Arbeitsteilung in Ordnung. Dies gilt umso mehr, als die Binnenschiffahrt ja nur einen Teil der Wegekosten trägt. Arbeitet die Bahn dagegen mit Tarifen auf Basis von Kostendeckungsbeiträgen, die Binnenschiffahrt aber im Betrieb vollkostendeckend, dann ergeben sich zumindest Zweifel, ob es zu einer volkswirtschaftlich optimalen Aufgabenteilung kommt. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, in welchem Grade Bahn und Binnenschiffahrt die Wegekosten decken. Die Wegekostenfrage ist offensichtlich entscheidend. Beide Verkehrsträger können ihre Leistungen nicht ohne nennenswerte staatliche Mitwirkung erbringen, und der Staat verteilt seine Beteiligung an der Leistungsproduktion beider Verkehrsträger unterschiedlich. Bei der globalen Verlustabdeckung bei der DB ist nicht zu erkennen, inwieweit die einzelnen Leistungen davon profitieren, ob Verluste im Betrieb oder beim Fahrweg entstehen und inwieweit Wettbewerb und damit die Aufgabenteilung davon beeinflusst werden. Dieser Zustand wird offenbar auch im politischen Bereich als unbefriedigend angesehen.

Hier scheint sich nun in der Zukunft eine Lösungsmöglichkeit anzubahnen. Der Bundesverkehrsminister hat die DB im Zusammenhang mit den neuerlichen Sanierungsbemühungen angewiesen, das Rechnungswesen umzugestalten und eine leistungs- bzw. streckenbezogene Kostenrechnung aufzumachen. Dazu gehört dann auch die Trennung von Betriebs- und Wegekosten. Die Bundesregierung hat sich ihrerseits bereit erklärt, künftig einen Beitrag zu den Fahrwegkosten zu leisten.¹⁶⁾

Mit diesem Beschluß wird eine Gleichstellung von Bundesbahn und Binnenschiffahrt angestrebt. Das Schienennetz soll, wie das Wasserstraßennetz, in Zukunft nicht unter ausschließlich betriebswirtschaftlichem Aspekt betrieben werden, weil es der Allgemeinheit dienende Aufgaben zu erfüllen hat, und deren Kosten will nun der Bund übernehmen. Die vorgesehene Kostenstellenrechnung und die Abgrenzung von Betriebs- und Wegekosten werden die Beurteilung der Tarifbildung erleichtern und die Voraussetzung für die Bemessung des Wegekostenbeitrags des Bundes bilden.

Es ist natürlich heute noch verfrüht zu fragen, in welcher Form der Kostenbeitrag geleistet werden soll. Wird eine globale Zahlung erfolgen, oder soll der Beitrag für jede einzelne Leistung gesondert und in diesem Fall in differenzierter Höhe gezahlt werden?

16) Vereinbarung zwischen Bundeskanzler, Bundesfinanzminister und Bundesverkehrsminister vom Januar 1989.

Damit entspricht der Bund zwar nicht der Forderung der DB, den Fahrweg in die Verwaltung des Bundes zu übernehmen und gegen Benutzungsgebühren zur Verfügung zu stellen. Doch läuft der vom Bund zugesagte Beitrag zu den Fahrwegkosten praktisch auf dasselbe hinaus.

Eine globale Zahlung würde in der Wirkung dem Verlustausgleich entsprechen mit dem Unterschied, daß dieser von der Ertragsentwicklung abhängt, während der Beitrag zu den Wegekosten an Hand von ertragsunabhängigen Kriterien zu bemessen sein wird. Die Bahn könnte dann aber die Zuwendung nach ihrer Vorstellung auf die einzelnen Leistungen verteilen, so daß im Extremfall durch den einen oder anderen Tarif nur die Betriebskosten und keine Wegekosten mehr gedeckt würden.

Eine vom Bundesverkehrsminister vorzunehmende Verteilung des Kostenbeitrags auf einzelne Leistungen oder Strecken würde hingegen unmittelbaren Einfluß auf die Tarife und damit auf den Wettbewerb und die Aufgabenteilung zwischen Binnenschifffahrt und Eisenbahn haben. Der Bund würde auf diesem Wege zum mittelbaren Konkurrenten der Binnenschifffahrt bzw. von sich selbst, nämlich dort, wo er Schifffahrtsabgaben erhebt. Diese Möglichkeit, den Wettbewerb mit dem der Bahn zu zahlenden Kostenbeitrag zu beeinflussen, wird nicht unerheblich sein; denn der Anteil der Wegekosten an den Gesamtkosten der Bahn ist relativ hoch, so daß ein Kostenbeitrag deutliche Tarifsenkungen ermöglichen kann. Eine volkswirtschaftlich optimale Aufgabenteilung zwischen Bahn und Binnenschifffahrt zu erreichen, wird unter diesen Umständen nicht nur schwierig sein, sondern dies setzt auch und vor allem eine absolute Objektivität der den Kostenbeitrag gewährenden Stellen voraus. Auf keinen Fall darf der Kostenbeitrag des Bundes so hoch angesetzt werden, daß Betriebsverluste gänzlich ausgeschlossen werden. Die Existenzsicherung der DB darf nicht durch die Hintertür eines entsprechend hoch gehaltenen Wegekostenbeitrags erfolgen. Dann würde sich an der gegenwärtigen Situation praktisch nichts ändern.

Richtgrößen für die Bemessung des Wegekostenbeitrags müssen vielmehr objektive Nutzen und Kosten des Schienenweges und der auf ihm erbrachten Leistungen sein. Es wird Aufgabe der von der Bundesregierung zu berufenden unabhängigen Kommission sein, solche Kriterien festzulegen. Anders bestände die Gefahr, daß die auf dem Markt unter Berücksichtigung des Kostenbeitrags erscheinenden Tarife nicht wettbewerbsgerecht sind und das Ziel einer rationalen Aufgabenteilung zwischen Binnenschifffahrt und Eisenbahn und damit eines volkswirtschaftlich optimalen Ressourceneinsatzes verfehlt wird.