

Schiffahrtsabgaben

Zweiter Teil
Die wirtschaftliche Lage

Dritter Teil
Die verkehrspolitische Lage

Von
Max Peters



Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben



Duncker & Humblot *reprints*

Schriften

des

Vereins für Socialpolitik.

CXV. 2. 3.

Schiffahrtsabgaben.

Zweiter und dritter Teil.



Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1908.

Schiffahrtsabgaben.

Von

Max Peters.

Zweiter Teil.

Dritter Teil.

Die wirtschaftliche Lage. Die verkehrspolitische Lage.

Im Auftrag des Vereins für Socialpolitik herausgegeben.



Leipzig,

Verlag von Duncker & Humblot.

1908.

Alle Rechte vorbehalten.

V o r w o r t.

Der wirtschaftliche und verkehrspolitische Teil dieser Arbeit ist in den Jahren 1906 und 1907 entstanden. Es liegt in der Natur der Sache, daß die wirtschaftlichen Untersuchungen sich auf ein großes statistisches Material stützen müssen. Im allgemeinen sind die statistischen Zahlen für das Kalenderjahr 1905 zugrunde gelegt worden, namentlich auch für den Verkehr von Wasserstraßen und Häfen und für die finanziellen Ergebnisse bei denjenigen Schiffahrtsanstalten, welche jetzt schon der Abgabepflicht unterliegen. Ausnahmen greifen nur insoweit Platz, als durch besondere Verhältnisse die Beziehung auf ein anderes Jahr oder auf größere Zeitabschnitte bedingt ist.

Die Wahl des Jahres 1905 rechtfertigt sich durch den Umstand, daß die seitdem verfloßenen Jahre, von welchen 1907 statistisch noch nicht abgeschlossen ist, für die deutsche Binnenschiffahrt nicht normal gewesen sind. Das Jahr 1906 brachte insbesondere für den Rhein einen Wasserangel von solcher Größe und Zeitdauer, wie er seit vielen Jahrzehnten nicht beobachtet worden ist. Leider hat diese Erscheinung sich 1907 in ähnlicher Weise wiederholt. Dagegen wird 1905 als ein ungefähr normales Schiffahrtsjahr angesehen werden dürfen.

Wenn das Rheingebiet mit seinem Verkehr in der Darstellung eine besonders große Rolle spielt, so erklärt sich das durch den Umstand, daß der Rhein die bei weitem wichtigste und verkehrreichste Wasserstraße in Deutschland ist. Es kommt hinzu, daß die Verkehrs- und Frachtverhältnisse im rheinischen Wirtschaftsgebiete seit längerer Zeit Gegenstand der öffentlichen Aufmerksamkeit gewesen und infolgedessen besser bekannt sind, als diejenigen anderer Teile von Deutschland.

Die Untersuchungen, in welchen das historische und empirisch-praktische Moment die theoretischen Gesichtspunkte überwiegt, beschränken sich in der Hauptsache auf Preußen und Norddeutschland. Das lag in der Natur der Sache, weil die deutschen Wasserstraßen zum weit überwiegenden Teile unter

preußischer Hoheit stehen, und weil ferner die Erhebung von Schiffsabgaben fast ausschließlich in Preußen und Norddeutschland stattfindet. Dort werden seit langer Zeit auf Tausenden von Kilometern Wasserstraßen und in Hunderten von Häfen derartige Abgaben erhoben; man ist an diesen Zustand gewöhnt. In Süddeutschland gibt es, abgesehen vom Donau—Mainkanal und den reichsländischen Kanälen, nur abgabefreie Schiffsfahrtswege, und auch die großen Binnenhäfen stehen dem Verkehr unentgeltlich zur Verfügung; es können infolgedessen dort wenig praktische Erfahrungen über die in diesem Buche behandelten Fragen vorhanden sein. Der Mangel an Bekanntschaft mit der Sache erschwert die Bildung eines Urteils.

Gewisse Wiederholungen in dem Sinne, daß die gleiche Frage oder dieselbe wirtschaftliche Erscheinung mehrfach an verschiedenen Stellen behandelt worden ist, haben sich in der nachfolgenden Erörterung nicht vermeiden lassen. Wenn der Versuch einer systematischen Darstellung unternommen und die Gruppierung des vorhandenen Stoffes nach allgemeinen Gesichtspunkten nicht aufgegeben werden sollte, war es von vornherein unvermeidlich, daß eine Reihe von Phänomenen der Verkehrsentwicklung, eine Anzahl von Problemen des Wirtschaftslebens, unter verschiedener Beleuchtung in verschiedenen Zusammenhängen wiederkehren und als Beweismaterial nach mehr als einer Richtung, für mehr als eine These dienen mußte. Denn jene Phänomene pflegen nun einmal komplizierter Natur zu sein. Als Beispiele mögen hier das rheinische Kohlenkontor, die Organisation des Frachtenmarktes in der Elbschiffahrt und die Frage der Berücksichtigung früherer Strombaukosten bei der Bildung von Schiffsfahrtsstarifen genannt werden. Es sind das eben Dinge, die sehr viel mehr als eine Seite haben.

Einige Fragen sind, obwohl sie mit dem Gegenstande dieser Arbeit nur in entfernter Beziehung stehen, deshalb in die Erörterung hineingezogen worden, weil es von gegnerischer Seite schon vorher geschehen war. Das gilt z. B. von der Wegegelberhebung auf den ehemaligen preußischen Staatsstraßen. Sie ist, obwohl sie seit einem Menschenalter der Geschichte angehört, doch bei Bekämpfung der preußischen Pläne hinsichtlich der Schiffsabgaben von Professor Gothein polemisch vermertet worden, und seine Ausführungen konnten nicht ohne Widerlegung bleiben.

Berlin, im März 1908.

Max Peters.

Inhalt.

Zweiter Teil.

Die wirtschaftliche Lage.

I. Der Begriff der Schiffsabgaben	1— 6
II. Die staatswirtschaftliche Berechtigung der Schiffsabgaben.	
	Seite.
§ 1. Allgemeine Gesichtspunkte	7— 9
§ 2. Die geschichtliche Entwicklung	9— 36
§ 3. Die Notwendigkeit des Vergleiches zwischen Schiffsanstalten, Landstraßen und Eisenbahnen hinsichtlich ihrer finanziellen Behandlung	36— 40
§ 4. Die Verschiedenheit der Landstraßen von Wasserstraßen und Eisenbahnen unter dem Gesichtspunkte der finanziellen Behandlung	40— 47
§ 5. Die finanzielle Behandlung von Eisenbahnen und Wasserstraßen	47— 53
§ 6. Bedenken gegen die Anwendung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips auf Schiffsanstalten	53— 78
§ 7. Berechtigung des Gebühren- und Erwerbprinzip für Schiffsanstalten und Eisenbahnen.	78— 92
§ 8. Die sozialpolitische Bedeutung der Schiffsabgaben	93— 99
§ 9. Verhältnis der staatswirtschaftlichen Theorien zur Wirklichkeit	99—107
III. Die wirtschaftliche Möglichkeit der Schiffsabgaben.	
§ 1. Die allgemeinen Gesichtspunkte.	108—120
§ 2. Spielraum für Erhebung von Schiffsabgaben. Eisenbahn- und Wasserfrachten	121—125
§ 3. Wasserfrachten und Schiffsabgaben im allgemeinen	125—131
§ 4. Wasserfrachten, Abgaben und Verkehr im Rheingebiet	131—149
§ 5. Wasserfrachten, Abgaben und Verkehr auf den übrigen Schiffsabgabewegen.	150—167
§ 6. Ergebnis der Untersuchung bezüglich der Befahrungsabgaben	167—173
§ 7. Örtliche Schiffsabgaben	173—176
§ 8. Die Folgen der Einführung von Schiffsabgaben auf dem bisher abgabefreien Teile der natürlichen Wasserstraßen	176—189

	Seite.
IV. Die Bemessung der Schiffsabgaben.	
§ 1. Die allgemeinen Gesichtspunkte	190—191
A. Die Bemessung nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung	191—208
§ 2. Die Schiffsabgaben im engeren Sinne	191—206
a) Die Schiffsgröße	191—201
b) Die Entfernung.	201—204
c) Die Zeit.	204—206
§ 3. Die Schiffsabgaben im weiteren Sinne	206—208
B. Die Bemessung nach anderen Grundsätzen	208—228
§ 4. Die Leistungsfähigkeit	208—223
§ 5. Sonstige Gesichtspunkte für die Bemessung der Schiffsabgaben	223—224
§ 6. Befreiungen	224—228
C. Räumliche und zeitliche Begrenzung des Gegen- standes der Abgabenerhebung.	228—234
§ 7. Das räumliche Moment.	228—232
§ 8. Das zeitliche Moment.	232—234
D. Die Höchstgrenze für die Bemessung der Schiff- fahrtsabgaben	234—246
§ 9. Das Anlagekapital	234—246
a) Die ursprünglich aufgewendeten Herstellungskosten	234—237
b) Frühere Kapitalkülfungen	237—242
c) Beiträge Dritter zur Herstellung oder Verbesserung von Wasser- straßen und Häfen	242—246
§ 10. Laufende Ausgaben und Einnahmen.	246—249
§ 11. Bedeutung der durch die Wasserstraßen geschaffenen Nebenwerte für die Selbstkostenrechnung.	249—257
§ 12. Zusammenfassung der Ergebnisse und Feststellung der Zahlenwerte	257—281
E. Die wirkliche Höhe der Schiffsabgaben	282—294
§ 13. Wasserstraßen.	282—285
§ 14. Häfen	285—294
V. Erhebung und Organisation	
295—301	
Dritter Teil.	
Die verkehrspolitische Lage	
305—338	
Nachtrag	339—340

Zweiter Teil.
Die wirtschaftliche Lage.

I.

Begriff der Schiffsabgaben.

Nicht jede öffentliche Abgabe, welche der Schifffahrt zur Last fällt, ist eine Schiffsabgabe im Sinne der Erörterungen des die Rechtslage behandelnden ersten Teiles dieser Arbeit und der nachfolgenden Ausführungen. Es handelt sich hier nur um Gebühren, und zwar um diejenigen Gebühren, welche die Schifffahrt als solche treffen, um Schiffsabgaben im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung, welche vom Staate oder anderen öffentlichen Verbänden und ausnahmsweise mit staatlicher Ermächtigung auch von Privaten als Gegenleistung für die im Schiffsinteresse geschaffenen Verkehrsverbesserungen gefordert werden. Nur in bezug auf Schiffsabgaben in diesem eigentlichen Sinne, nicht hinsichtlich der sonstigen Heranziehung des Schiffsverkehrs zu den öffentlichen Lasten, hat die Reichsverfassung in Art. 4 Nr. 9 und Art. 54 die Autonomie der Einzelstaaten beschränkt.

Die in Preußen bis 1893 von der Binnenschifffahrt erhobene Abgabe, welche nach der Pferdekraft der Dampf- und der Tragfähigkeit aller anderen Schiffe auf Grund fester Einheitsfüße bemessen war, ist trotz ihrer unmittelbaren Beziehung auf die wesentlichen Betriebsmerkmale der Fahrzeuge niemals als Schiffsabgabe im Sinne des Art. 54 der Reichsverfassung angesehen worden. Sie war nichts anderes als eine den besonderen Verhältnissen der Schifffahrt angepasste Art der Gewerbesteuer. Ihre tatsächliche große Ähnlichkeit mit einer Schiffsabgabe ist allerdings vor der Bundes- und Reichsverfassung gelegentlich im preußischen Landtage zur Sprache gekommen. Bei einer Beratung über den Rheinzoll im Herrenhause am 17. März 1860 bezeichnete der Oberbürgermeister Hammers das Nebeneinanderbestehen der Gewerbesteuer und der einen Bestandteil des Rheinzolles bildenden Rekognitionsgebühr als „Doppelbesteuerung“, weil „nach ein- und demselben Modus, nach der Tragfähigkeit der Schiffe, zweimal eine Steuer erhoben werde“¹.

¹ Stenogr. Berichte S. 240.

Der Unterschied lag darin, daß die Gewerbesteuer nach einem festen Jahresfusse, die Rekognitionsgebühr bei jedesmaliger Vorbeifahrt an der Hebestelle zu zahlen war.

Ebenso wenig ist die im Seeverkehr seit 1900 bestehende und für die Binnenschifffahrt im Jahre 1906 eingeführte, zur Reichskasse fließende Stempelabgabe von Frachtbriefen eine Schiffsabgabe, weil sie nicht die Schifffahrt als solche, sondern das gesamte Transportgewerbe auf Wasserstraßen und Eisenbahnen trifft. Zwar ist bei der Beratung der Reichssteuergesetze im Reichstage versucht worden, der Stempelabgabe von Schiffsfrachtbriefen und Schiffskarten im Personenverkehr den Charakter einer verfassungswidrigen Schiffsabgabe im Sinne des Art. 54 beizulegen; diese Auffassung hat aber weder bei der Mehrheit des Hauses, noch bei der Regierung Zustimmung gefunden¹. Tatsächlich steht die neue Stempelabgabe in einer viel entfernteren und loseren Beziehung zu den Betriebsleistungen der Schifffahrt als jene ältere Schiffsgewerbesteuer. Sie ist weder dem Nutzen der Schifffahrt von den Wasserstraßen, noch der Beanspruchung der letzteren durch die erstere angepaßt, sondern vom Gesetzgeber als Umsatz- und Aufwandsteuer gedacht.

Die Grenze zwischen Schiffsabgaben und Steuern kann unter Umständen allerdings zweifelhaft sein und ist auch tatsächlich zuweilen streitig geworden. Im Jahre 1875 wurde von den rheinischen Handelskammern darüber Beschwerde geführt, daß die deutschen Schiffe in Niederland, wenn sie Güter zwischen niederländischen Häfen beförderten, zu der dortigen Patentsteuer nach Art. 21 des mit dem Zollverein geschlossenen Handels- und Schiffsabgabensabkommens vom 31. Dezember 1851 herangezogen wurden. Man hielt diese Heranziehung für unvereinbar mit dem die Erhebung von Befahrungsabgaben verbietenden Art. 3 der Rheinschiffsabgabe vom 17. Oktober 1868, während von der anderen Seite geltend gemacht wurde, daß die Steuerpflicht nicht lediglich durch die Befahrung des Stromes entstehe, sondern von der weiteren Tatsache der Ein- und Ausladung auf niederländischem Gebiete abhängig sei. Ein ähnlicher Fall ist bei der Donau-

¹ Rede des Abgeordneten Gothein in der Sitzung vom 7. Mai 1906. Neuerdings hat der Reichsgerichtsrat a. D. Wittmaack in der „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“, 63. Jahrgang 1907, 3. Heft S. 527 ff. die Ansicht vertreten, daß die Stempelabgabe mit der Reichsverfassung und den maßgebenden Staatsverträgen in Widerspruch stehe. Praktisch ist die Frage in völkerrechtlicher Beziehung bisher nicht geworden und wird es auch Österreich gegenüber kaum werden, da dieser Staat auf seinen internationalen Strömen, der Elbe und der dem gleichen Rechtszustande unterstehenden Donau, selbst ähnliche Stempelabgaben erhebt.

Schiffahrt zu verzeichnen, welche in Ungarn durch eine hohe Transportsteuer belastet wurde. Die ungarische Schiffahrt behauptet, daß diese in Prozenten der Fracht- und Personalfahrpreise berechnete, also den Betriebsleistungen der Schiffahrt und ihrem Bruttogewinn eng angepaßte Steuer sich nur in der Form, aber nicht in der Sache von einer Schiffsabgabe unterscheidet und mit der Vorschrift in der Donauschiffsabgabe, wonach Abgaben für die bloße Tatsache der Befahrung nicht erhoben werden dürfen, unvereinbar sei.

Ohne Zweifel ist das finanzielle Ziel einer Schiffsabgabe auch durch eine Betriebs- oder Gewerbe- oder Frachtensteuer zu erreichen. Es ist auch in Deutschland schon, und zwar von schiffsfreundlicher Seite¹, der Vorschlag gemacht worden, die für einzelne Schiffsreisen an bestimmten Hebestellen zu entrichtenden Gebühren aufzuheben und sie durch eine Schiffssteuer zu ersetzen, welche nach den wesentlichen Eigenschaften der Fahrzeuge berechnet werden, in gewissen Zeitabschnitten fällig sein und die Befugnis zur freien Benutzung des ganzen Wasserstraßennetzes verleihen sollte.

Demgegenüber liegt das wesentliche Begriffsmerkmal der Schiffsabgaben in ihrem Gebührencharakter², in ihrer Bemessung nach dem Grade der Inanspruchnahme von Schiffsanstalten.

Unter den eigentlichen Schiffsabgaben, welche hiernach als Gegenstand der folgenden Untersuchungen übrig bleiben, sind ferner zwei Gruppen zu unterscheiden. Zu der ersten gehören diejenigen Gebühren, welche für die Befahrung von Wasserstraßen, für den Aufenthalt in Häfen und für die Benutzung derjenigen Einrichtungen gezahlt werden, welche das Löschen und Laden ermöglichen oder erleichtern. Daneben werden in Häfen noch andere Gebühren erhoben als Entgelt für solche Verkehrsleistungen, welche mittelbar mit der Schiffahrt zusammenhängen, aber auch ohne diesen Zusammenhang eine selbständige Bedeutung für die Güterbewegung haben können. Diese Gebühren, welche in den Hafengeldtarifen regelmäßig unter den Hafengebühren aufgeführt, also den Schiffsabgaben im weiteren Sinne zugerechnet werden, ruhen auf den vom Schiffe geladenen oder gelöschten Gütern; sie werden insbesondere als Lagergeld für die im Umschlagsverkehr häufig vorkommende vorübergehende Niederlegung, als Wiegegeld oder Meß-

¹ Von dem Bromberger Oberbürgermeister Bräseke im Zentralverein für Binnenschiffahrt, Sitzung am 23. Januar 1895.

² Auf die in der Literatur mehrfach berührte Frage, ob Schiffsabgaben „eigentliche“ oder „echte“ Gebühren im Sinne der finanzwissenschaftlichen Theorie seien, soll hier nicht eingegangen werden. Im allgemeinen ist ihr Gebührencharakter nicht bezweifelt worden.