

Die Kapitalbeschaffung bei öffentlichen Binnenhäfen

VON DR. LORENZ RÜTTERSHOFF, KREFELD

I. Vorbemerkungen

Die öffentlichen Binnenhäfen der Bundesrepublik besitzen keine einheitliche Rechts- und Organisationsform. Wirtschaftsführung und Rechnungslegung der einzelnen Häfen bzw. Hafengruppen weichen deshalb stark voneinander ab.

Bei den im Verband der öffentlichen Binnenhäfen zusammengeschlossenen Häfen ergibt sich folgendes Bild:

Häfen im Verband öffentlicher Binnenhäfen

Rechts- und Organisationsform	Anzahl	Wasserumschlag in Mill. t 1966
Eigenbetriebe	28	56,7
Gesellschaften des Handelsrechts	17	48,8
Regiebetriebe	18	26,6
Körperschaften des öffentlichen Rechts	1	1,3

Die stärkste Gruppe bilden die Eigenbetriebe. Nach den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen¹⁾ geführt, sind diese Häfen auf die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung verpflichtet.

In einigen Punkten gehen dabei die Forderungen der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen sogar über die aktienrechtlichen Bestimmungen hinaus. So ist die Bildung stiller Reserven verboten; der Bruttoausweis in der Erfolgsrechnung in weit differenzierterer Form als nach dem Aktiengesetz vorgeschrieben; es wird eine getrennte Rechnung der Teilbetriebe verlangt und ein jährlicher Wirtschaftsplan gefordert. Die lediglich organisatorisch und nicht rechtlich erfolgte Trennung der Vermögen der Eigenbetriebe vom allgemeinen Vermögen der öffentlichen Träger der Häfen schafft dabei besondere Probleme, doch überwiegen die Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Wirtschaftsführung, der kaufmännischen Buchführung und Abschlußtechnik zwischen den Eigenbetrieben und den Betrieben des privaten Rechts.

Die Regiebetriebe weisen ihr Vermögen nicht besonders aus. Ihr Vermögen als Teil des

¹⁾ Eigenbetriebsverordnung 38 vom 21. 11. 1938, RGBl. I, S. 1650, gültig für Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein; Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. 12. 1953, GVBl. NRW, S. 435; Eigenbetriebsverordnung für das Saarland vom 11. 11. 1954, ABl. Saar, S. 1415; Eigenbetriebsgesetz für das Land Hessen vom 9. 3. 1957, GVBl. Hess., S. 19; Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin vom 11. 12. 1959, GVBl., S. 1229; Eigenbetriebsgesetz für das Land Baden-Württemberg vom 19. 7. 1962, GBl. BW, S. 67; Eigenbetriebsverordnung für das Land Rheinland-Pfalz vom 23. 4. 1965, GVBl. Rhld.-Pf., S. 81.

allgemeinen Vermögens der öffentlichen Hand ermöglicht keine fortlaufende Übersicht über die Vermögensentwicklung. Die kameralistische Geldrechnung mit ihrem Mangel an gegenseitiger Deckungsfähigkeit der einzelnen Titel ist zudem einer freien wirtschaftlichen Entscheidung nicht förderlich. Eine besondere Stellung nehmen bei den Regiebetrieben jedoch die bayerischen Landeshäfen ein. Ihre Rechnungslegung ist beim Bayerischen Staatsministerium des Innern zusammengefaßt. Auf der Basis des § 15 der Reichshaushaltsordnung²⁾ erfolgt die Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen. Für die Bilanz und Erfolgsrechnung werden die aktienrechtlichen Gliederungsvorschriften beachtet. Die einzelnen Positionen des Erfolgsplanes sind gegenseitig deckungsfähig. Es wird ein Wirtschaftsplan geführt.

Die einzige Körperschaft des öffentlichen Rechts unter den öffentlichen Häfen wird in der Form einer Betriebsgesellschaft betrieben. Die öffentliche Körperschaft ist nicht Eigentümerin des Hafens und bewirtschaftet den Betrieb gegen eine an den öffentlichen Träger abzuführende Pacht.³⁾

Es spricht vieles dafür, als Ausgangspunkt für eine Untersuchung der Finanzprobleme der öffentlichen Häfen die Eigenbetriebe zu wählen, da diese Rechts- und Organisationsform

1. nach Umfang und Gewicht die stärkste Gruppe bildet,
2. ihre nach kaufmännischen Gesichtspunkten praktizierte Rechnungslegung überprüfbar und vergleichbar ist und
3. die nicht rechtlich, sondern nur organisatorisch durchgeführte Trennung der Vermögen zwischen Eigenbetrieben und Gemeinden die Problematik des Einflusses der Gemeinden auf die öffentlichen Häfen aufwirft.

Die Untersuchung stützt sich auf die Bilanzen und Erfolgsrechnungen mehrerer öffentlicher Häfen, die als repräsentativ angesehen werden können. Die Unterschiede in der Betriebsstruktur von Hafen zu Hafen sind dabei zu beachten.

II. Eigenkapitalausstattung

Die Kapitalausstattung beginnt mit dem Gründungskapital. Die Gründungsbilanzen der öffentlichen Häfen sind wegen der unterbrochenen Bilanzkontinuität zur Betrachtung der Kapitalausstattung heute nicht mehr zu verwenden. Ausgangspunkt kann nur die D-Mark-Eröffnungsbilanz mit ihrer Neufestsetzung des Eigenkapitals als einer Art »Gründungskapital« sein. Diese Ausgangsbasis fußt auf am Währungsstichtag vorhandene tatsächliche Werte. Durch die rechnungsmäßig neuen Ansätze ergaben sich aber Folgen für die Rentabilität, die Finanzierung, die Kredit- und die Steuerpolitik, die z. T erst später sichtbar wurden.

Die Neubewertung der Vermögen und die Neufestsetzung des Eigenkapitals der öffentlichen Häfen erfolgte bei relativ niedrigen Wertansätzen. Damit sollten neben steuer-

²⁾ Reichsabgabenordnung, RGBl. II v. 23. 4. 1930, Nr. 14, S. 695.

³⁾ Siehe auch: *Mohr*, Probleme der öffentlichen Binnenhäfen, in: *Kommunalwirtschaft*, Jg. 1966, S. 336 u. 376; *Spohr, J.*, Die Struktur der Binnenhäfen, in: *Problemkreis Binnenhafen* (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Reihe B: Seminar), Köln 1966, S. 35.

lichen Gründen (vor allem Lastenausgleich) in erster Linie die Abschreibungen klein gehalten werden, um den künftigen Aufwand möglichst niedrig zu halten. Wurde doch eine weitere ungünstige Erfolgsentwicklung nach der Währungsreform erwartet, die es als geraten erscheinen ließ, alle Kräfte auf den längst überfälligen Instandsetzungs- und Ersatzbeschaffungsverzug zu richten, der wegen Materialmangels vor der Währungsreform nicht hatte beseitigt werden können. Diese Bewertungspolitik kam allgemein in den Umstellungsberichten der öffentlichen Häfen zur D-Mark-Eröffnungsbilanz zum Ausdruck. So heißt es in einem dieser Berichte:

»Die Wertansätze tragen der erwarteten weiteren ungünstigen Erfolgsentwicklung Rechnung. Sie sind so bemessen, daß der künftige Aufwand durch Abschreibungen auf die Vermögensgegenstände vom 21. 6. 1948 nur in unbedingt notwendigem Maße belastet wird und dadurch dem unvermeidbaren Aufholbedarf an rückständigen Reparaturen und Instandsetzungen, der vorläufig die normalen Grenzen erheblich übersteigen wird, mehr Spielraum bleibt.«

Die Auswirkungen dieser Bewertungspolitik zeigten sich in den nächsten Jahren. Bei Verkäufen, vor allem von Grundstücken und Gebäuden entstanden hohe Veräußerungsgewinne, die in einer Reihe von Fällen zur Steuerpflicht führten. Mit der Besserung der Ertragslage, bedingt durch den konjunkturellen Aufschwung und die Mehreinnahmen aus Tarifierhöhungen, fehlten nennenswerte Abschreibungsreserven, um Neuinvestitionen vornehmen zu können. Da der freie Kapitalmarkt zu dieser Zeit für die öffentlichen Häfen nicht zugänglich war, mußten möglichst hohe Regelabschreibungen vorgenommen werden, um Neuinvestitionen finanzieren zu können.

Die Bedeutung des »Gründungskapitals« für die weitere Entwicklung der Kapitalausstattung ist für jeden öffentlichen Binnenhafen jedoch individuell zu sehen.

*Verhältnis von Eigenkapital zum Anlagevermögen
der D-Mark-Eröffnungsbilanz verschiedener Häfen in v. H.*

Hafen	
A	100,5
B	24,6
C	103,9
D	82,2

Der in der Kapitalneufestsetzung zum Ausdruck kommende Saldo zwischen Vermögen und Schulden deckt bei den Häfen A und C das Anlagevermögen. In einzelnen Fällen sah es jedoch kritischer aus (Häfen B und D). Die hohen Versorgungsverpflichtungen und Zinsrückstände in Fremdwährung, die nicht aus dem Ertrag ausgeglichen werden konnten, bildeten eine schwere Hypothek für die Zukunft.

Diese Zukunft erfuhr mit dem Erlaß der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen – beginnend 1954 – hinsichtlich der Kapitalausstattung eine weitere Zäsur. Gab es nach dem Status der Eigenbetriebsverordnung 38 bei der Kapitalausstattung keine speziellen Postulate, sondern nur die allgemeine Forderung nach Vermögenserhaltung, so wurde jetzt *expressis verbis* die Festsetzung des Stammkapitals der Eigenbetriebe in der Betriebs-

satzung in angemessener Höhe verlangt. Die Begründung für diese Maßnahme gibt der Gesetzgeber selbst in den erlassenen Ausführungsanweisungen:

1. Die Festsetzung des Stammkapitals in der Betriebsatzung soll Substanzverminderungen erschweren.
2. Die Änderung des Stammkapitals ist nur durch Änderung der Betriebsatzung möglich.

Die den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen der Nachkriegszeit beigefügten Formblätter für den Jahresabschluß verlangen dabei eine Unterteilung des Eigenkapitals in der Bilanz.

Neue Formblätter

Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz	Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland
Eigenkapital	Eigenkapital
1. Stammkapital	1. Stammkapital
2. Rücklagen	2. Rücklagen
	a) für allgemeine Zwecke
	b) für Erweiterungen
	c) für Unterstützungen
	d)

Damit entspricht formal der Kapitalausweis der Eigenbetriebe mit festen Kapitalziffern denen der Kapitalgesellschaften. Ein Kriterium über das Nominalkapital als Haftungs-kapital wie bei den Kapitalgesellschaften ergibt sich daraus jedoch nicht; haftet doch nicht nur der Eigenbetrieb, sondern die Gemeinde mit ihrem gesamten Vermögen.⁴⁾

Die Festsetzung des Stammkapitals in der Betriebsatzung erschwert aber im Gegensatz zur Eigenbetriebsverordnung 38 laufende Veränderungen des Stammkapitals. Jährliche Zu- und Abbuchungen werden deshalb bei fast allen Häfen über das Rücklagekapital vorgenommen. Während nach den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen allgemein sowohl beim Stammkapital als auch beim Rücklagekapital in der Bilanz Anfangsstand, Zuführungen, Entnahmen und Endstand anzugeben sind, hat es der Gesetzgeber im Interesse der Bilanzklarheit in einigen Bundesländern für richtig gehalten, zusätzlich einen weitgehend differenzierten Ausweis des Rücklagekapitals zu verlangen.

Ein Zeitvergleich zeigt die Größenordnungen in der Eigenkapitalausstattung an einigen Beispielen auf (s. folgende Seite).

Allgemein erfolgte eine beträchtliche Verstärkung des Eigenkapitals. Bei den 4 Häfen wurde das Eigenkapital von 28,781 Mill. DM auf 69,658 Mill. DM, also um 40,937 Mill. DM aufgestockt. Eine Norm ist dabei nicht zu erkennen.

Während die Häfen B und C sowohl ihr Stammkapital als auch ihr Rücklagekapital verstärkten, verringerte der Hafen D sein Stammkapital, setzte aber das Rücklagekapital so hoch hinauf, daß insgesamt eine Erhöhung des Eigenkapitals erfolgte. Die Verstärkung der Eigenmittel beim Hafen B um über 1100% beruht auf einer Unterbewertung bei der D-Mark-Eröffnungsbilanz, hohen Investitionen für die Erhaltung des bestehenden und

⁴⁾ Zeiss, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, Stuttgart 1962, S. 171.

Das Eigenkapital bei 4 öffentlichen Häfen

Hafen	Stammkapital in Mill. DM	Eigenkapital insgesamt in Mill. DM	Steigerung bzw. Minderung zur D-Mark-Eröffnungsbilanz	
			Stammkapital in %	Eigenkapital insgesamt in %
21. 6. 1948				
A	14 592			
B	2 153			
C	4 837			
D	7 139			
31. 12. 1953				
A	14 500	14,502	- 1,0	+ 0,0
B	5 000	10,052	+ 132,2	+ 366,9
C	5 700	6,276	+ 17,8	+ 29,7
D	6 000	7,218	- 15,9	+ 1,1
31. 12. 1965				
A	26 450	26,451	+ 81,3	+ 81,3
B	20 000	26,275	+ 828,9	+ 1121,3
C	5 700	7,009	+ 17,8	+ 44,9
D	6 000	8,923	- 15,9	+ 25,0

den Neubau eines neuen Hafens. Der Hafen A bildet insofern eine Ausnahme, als er nur Erhöhungen über das Stammkapital vornimmt und das Rücklagekapital nur als Merkposten führt. Alle Änderungen des Kapitalkontos müssen hier deshalb nach der Eigenbetriebsverordnung über eine Satzungsänderung erfolgen. Ein sachlicher Grund für die Wahl dieses schwierigen Verfahrens ist nicht zu erkennen.

Eine Besonderheit, die sich aus der rechtlich unselbständigen Stellung der Eigenbetriebe ergibt, ist die Möglichkeit, Eigenkapital und zwar sowohl Stammkapital als auch Rücklagekapital an die Gemeinde zurückzuzahlen. Schon die Eigenbetriebsverordnung 38 sah diesen Weg vor. Übernommen wurde die Bestimmung von den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Es werden hier bis ins einzelne die Voraussetzungen und Bedingungen für die Rückzahlung präzisiert. Die Rückzahlung darf nur ausnahmsweise und nur dann erfolgen, wenn dadurch die Aufgaben und die künftige Entwicklung der Betriebe nicht beeinträchtigt werden. Vor der Entscheidung des Rates der Gemeinde muß eine schriftliche Stellungnahme der Werkleitung vorliegen. Kapitalrückzahlungen sind sowohl beim Eigenbetrieb als auch bei der Gemeinde besonders auszuweisen. Die Rückzahlung von Eigenkapital wird also erschwert und soll damit wie die Festlegung des Stammkapitals Substanzverminderungen vermeiden.

Baden-Württemberg und Berlin haben diese Bestimmung der Eigenbetriebsverordnung 38 nicht voll übernommen. Trotzdem bestehen für die öffentlichen Häfen und Gemeinden

in diesen Ländern die gleichen Möglichkeiten der Kapitalrückzahlung, wobei sich die Bedingungen der Rückzahlung an die allgemeine Fassung »Vermögenserhaltung« (das Eigenkapital darf nur dann entnommen werden, wenn dadurch nicht die dauernde Erfüllung seiner Aufgaben gefährdet wird) orientieren. Bis heute ist jedoch noch kein Fall der Rückzahlung von Eigenkapital an die Gemeinde bekanntgeworden.

III. Andere Kapitalquellen

Bei bestehenden Betrieben wird das Kapital gespeist bzw. erhöht durch neue Einlagen, Leihkapital und durch das in den Betrieben erarbeitete Zuwachskapital. Vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt aus ist gerade die letzte Quelle von besonderer Relevanz und bei den öffentlichen Häfen außerdem von besonderer Problematik.

Die öffentlichen Häfen sind keine auf Gewinnerzielung gerichtete Unternehmen. Im öffentlichen Interesse begründet und unterhalten, arbeiten die öffentlichen Häfen nach dem Kostendeckungsprinzip, das durch gesetzliche Vorschriften,⁵⁾ die durch die neue Gesetzgebung nicht außer Kraft gesetzt sind, zwingend vorgeschrieben ist. Die Rheinschiffahrtsakte postuliert dabei sogar eine Herabsetzung der Entgelte bei Überdeckung der notwendigen Unterhaltungs- und Beaufsichtigungskosten. Die erforderliche Kostendeckung kommentieren die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen dahin, daß außer dem notwendigen Rücklagekapital mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet werden soll.

Abschlußergebnisse von 4 öffentlichen Häfen (1956–1965)

Hafen	Anzahl der Jahre mit Gewinn	Anzahl der Jahre mit Verlust	Ergebnis von 1956–1965 DM	Ergebnis von 1956–1965 in % z. Eigenk. 1965
A	5	5	– 557 000,—	– 2,1
B	1	9	– 2 785 000,—	– 10,6
C	—	10	– 415 000,—	– 5,9
D	5	5	– 370 000,—	– 4,1

Die Bilanzergebnisse der öffentlichen Häfen sind auf längere Sicht gesehen negativ.⁶⁾ Die in dem Beispiel auf der Basis von 10 Jahren ausgewiesenen beträchtlichen Verlustsalden aus den positiven und negativen Bilanzergebnissen zeigen, daß die öffentlichen Häfen mit ihren nicht unbedeutenden Defiziten aus eigener Kraft kein Kapital bilden können. Dieses Unvermögen der öffentlichen Häfen, selbst Kapital zu bilden, ist in ihrer Kosten-

⁵⁾ a) Rheinschiffahrtsakte von 1868, Art. 27.

b) Zollvereinsvertrag von 1867, Art. 25.

c) Reichsgesetz betr. Wasserstraßenausbau und Schiffsabgaben von 1911.

d) Art. 99 der Reichsverfassung von 1919.

⁶⁾ Gewinnen in der Regel zwischen 1000,— DM und 35 000,— DM in einigen Jahren stehen bei weitem höhere Verluste in anderen Jahren gegenüber. Gewinne über 100 000,— DM sind die Ausnahme und durch Veräußerungsgewinne entstanden.

und Ertragsstruktur begründet. Schon der Zuschnitt der Häfen mit ihrem Grundbesitz und ihren Anlagen ist nicht auf die optimale Betriebsgröße ausgerichtet, da die gemeinwirtschaftlichen Notwendigkeiten Priorität vor der Rentabilität haben.⁷⁾ Ein Anpassungsprozeß an veränderte Belastungen und an die Marktlage wird zudem dadurch erschwert, daß die Kostengestaltung der öffentlichen Häfen mit ihren hohen fixen Anteilen diesen Anpassungsablauf wegen der relativen Unbeweglichkeit der Fixkosten hinauszögert. Der Nachfragemarkt bei den öffentlichen Häfen verurteilt die Häfen zur Passivität, da Entscheidungen über den Umfang der Betriebsvorhaltung, über Größe, Art und Verlauf der Transporte von Dritten — der Kundschaft — getroffen werden. Wie sehr sich die öffentlichen Häfen dieser Tatsache selbst bewußt sind, zeigt sich darin, daß die Arbeitsgemeinschaft der öffentlichen Niederrheinhäfen dazu übergegangen ist, die Werbung der einzelnen Häfen in Zeitungen und Zeitschriften einzustellen und nur noch in beschränktem Umfang gemeinsam zu inserieren.

Die den einzelnen Leistungsbereichen zugeordneten Erträge decken zur Zeit die Kosten nur im Hafetrieb. Wenn *Aberle*⁸⁾ bei den Umschlagsentgelten für die öffentlichen Häfen die Möglichkeit sieht, Überschüsse zu erwirtschaften, so gilt dies nur für wenige Fälle. Nur bei ausreichender Kapazitätsausnutzung, die meist nicht gegeben ist, können die Kosten gedeckt werden. Überschüsse werden hier selten erwirtschaftet.⁹⁾ Die folgenden Werte mögen dies verdeutlichen:

Werte von 8 5-t-Drehkränen eines Hafens (1966) je Kran

Kosten in DM	Ertrag in DM	Umschlag in t	Fehlende Ausnutzung zur Kostendeckung in %
55 000,—	35 750,—	30 000	40

Der Einbruch des Lastkraftwagens in den Verkehrsbereich von Bundesbahn, Binnenschifffahrt und öffentlichen Häfen führte und führt auch bei den Hafenbahnen zu einem nicht ausreichenden Ergebnis. Ein Deckungsbeitrag des LKW für die Benutzung der Infrastruktur der öffentlichen Häfen wird nicht geleistet. Das ausgeglichene Wirtschaftsergebnis bei einem Teilbereich und die nicht ausgeglichenen Ergebnisse in anderen Betriebsteilen machen einen Kostenausgleich der einzelnen Leistungszonen notwendig. Das reicht aber nicht für ein ausgeglichenes Gesamtergebnis. Eine kostenorientierte Preispolitik ist deshalb von den öffentlichen Häfen nicht durchzuführen; die Kostenrechnung der öffentlichen Häfen dient im Augenblick nur der Planung und der Kontrolle und nicht einer kostennahen Preispolitik.

Für alle Leistungsbereiche erfolgt die Preisbildung über Tarife, die genehmigungspflichtig sind. Die Flexibilität in der Preisbildung ist dadurch stark eingeschränkt. Das gilt für die

⁷⁾ *Böttger, W.*, Die Kostenausgleichsrechnung bei Verkehrsbetrieben, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 26. Jg. (1956), S. 365.

⁸⁾ *Aberle, G.*, Betriebswirtschaftliche Probleme der Binnenhafenwirtschaft, in: Problemerkreis Binnenhafen, a.a.O., S. 130.

⁹⁾ Bei öffentlichen Häfen mit eigenen Umschlagsgeschäften, denen ein anderer öffentlicher Hafen benachbart ist, in dem das Umschlagsgeschäft nur von privaten Firmen durchgeführt wird, ergeben sich auf Grund der verschiedenen Preisgestaltung besondere Auswirkungen auf die Kapazitätsausnutzung.

öffentlich rechtlichen Gebühren, die durch die Länder genehmigt werden. Ähnlich ist es bei den Krangebühren und Kailagermieten, die für jeden Eigenbetrieb von dem jeweiligen Rat der Gemeinde festgesetzt werden. Die Eisenbahntarife sind gleichfalls genehmigungspflichtig.¹⁰⁾ Bei den Bahnen die dem Deutschen Eisenbahn-Gütertarif (DEGT) angeschlossen sind, liegt jegliche Entscheidung über die Tarifgestaltung im Wechselverkehr außerhalb des Einflußbereiches der öffentlichen Häfen bei Gremien, deren tarifpolitische Auffassungen weitgehend von denen der öffentlichen Häfen abweichen. Die Einführung der sog. Zu-Frachten, also Zuschlagfrachten zu den Frachten des DEGT ändert an dieser Situation grundsätzlich wenig, da auch hier die Deutsche Bundesbahn durch den Bundesverkehrsminister bei dem Genehmigungsverfahren eingeschaltet wird. Die Einführung der Zu-Frachten ist nur ein Beweis dafür, daß die von der Bundesbahn zugeschiedenen Anteile an die öffentlichen Häfen zur Kostendeckung nicht ausreichen.

Die von den Häfen für ihre Leistung erhobenen Entgelte bilden nur einen Teil der Gesamttransportkosten. Die Preisentscheidung bei der Wahl des Transportweges von seiten der Kundschaft richtet sich selten nach den Hafentarifen, da ihr Anteil an der Gesamtfracht relativ gering ist.

Es besteht für die öffentlichen Häfen auch keine andere Betätigungsmöglichkeit, um durch höheren Ertrag aus der Verlustzone heraus zu kommen. Haben die Verkehrsträger die Möglichkeit, ihre Märkte auszudehnen, so ist der Verkehrsbereich der öffentlichen Häfen so eng abgesteckt, daß Ausgleichsmöglichkeiten fehlen. Da der Flächenverkehr im Hinterland an den Güterkraftverkehr gefallen ist, ist der örtliche Bereich, der von den Häfen bedient wird, immer kleiner geworden. Andere über den Verkehrssektor hinausgehende Tätigkeiten verbieten sich aus der begrenzten Aufgabenstellung der öffentlichen Häfen.

Die Jahresverluste können durch Verlustvortrag, durch Abbuchen vom Eigenkapital oder durch Zuschüsse aus Gemeindemitteln aufgefangen werden.¹¹⁾

Verlustabdeckung bei 4 öffentlichen Häfen (Werte von 1956–1965)

Hafen	Verluste in DM	Kapitalaufstockung	
		Stammkapital in DM	Rücklagekapital in DM
A	557 000,—	12 450 000,—	1 000,—
B	2 780 000,—	15 000 000,—	1 223 000,—
C	415 000,—	—	733 000,—
D	370 000,—	—	1 705 000,—

Die Möglichkeit des Verlustvortrages ist nach den Bestimmungen aller Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen der Nachkriegszeit gegeben. In der Eigenbetriebsverordnung 38 ist sie nicht vorgesehen. Vom Verlustvortrag wird Gebrauch gemacht, sofern damit

¹⁰⁾ Die Zu-Frachten der öffentlichen Bahnen sind durch den Rat der Gemeinde und den Landesverkehrsminister im Einvernehmen mit dem Bundesverkehrsminister zu genehmigen, die Binnenfrachten der öffentlichen Bahnen und die Frachten der Anschlußbahnen durch den Rat der Gemeinde und das Land.

¹¹⁾ Der Jahresverlust muß nach den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen stets ausgewiesen werden.

gerechnet wird, in den nächsten Jahren in die Gewinnzone zu kommen. Die Verluste können jedoch nicht unbeschränkt vorgetragen werden. Die Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen und das Saarland sehen hierfür 3 Jahre, die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz 5 Jahre vor, Hessen legt sich in der Dauer nicht fest. Doch auch hier muß spätestens nach 5 Jahren der Verlustvortrag aus dem Rücklagekapital oder aus dem Haushalt der Gemeinde aus steuerlichen Gründen¹²⁾ ausgeglichen werden.

Die Abdeckung des Verlustes über die Verminderung des Eigenkapitals ist bei den öffentlichen Häfen die Ausnahme. Ein derartiger Verlustausgleich kann über das Rücklagekapital, aber auch über das Stammkapital erfolgen, sofern die Bestimmungen der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen über die Vermögenserhaltung beachtet werden. Nur die Eigenbetriebsverordnung für das Saarland verbietet ausdrücklich die Abdeckung von Jahresverlusten über das Stammkapital. In der Regel werden jedoch bei den öffentlichen Häfen die Verluste durch Mittel der Gemeinde — entweder jährlich oder nach den eingeräumten Fristen der Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen — abgedeckt.

Einlagen, die über die Verlustabdeckung hinausgehen, sind eine weitere Kapitalquelle der öffentlichen Häfen. Stammen diese Kapitalzuführungen von der eigenen Gemeinde, so werden sie als Kapitaleinlagen angesehen und behandelt, da sie eine Stärkung der Finanzkraft der öffentlichen Häfen bedeuten. Zuschüsse Dritter, für die keine Rückzahlungspflicht besteht, werden der Abschreibungsmasse zugeführt, da es sich hier um Mittel handelt, die immer einem besonderen betrieblichen Zweck dienen. Hier geht es in der Regel um Bauzuschüsse, die dem öffentlichen Hafen für bestimmte Bauvorhaben zufließen (z. B. Pfeiler oder Mauern am Ufer, die sowohl im Interesse des Hafens als auch des Anliegers errichtet werden). Daß auch in der Praxis diese Kapitalzuführungen von den Gemeinden getätigt werden, zeigt das Beispiel der Häfen A—D, die insgesamt von 1956—1965, also in 10 Jahren, von seiten der Gemeinden insgesamt 1/2 Mill. DM für ihre Kapitalrücklage ohne Berücksichtigung der gleichfalls von den Gemeinden aufgebrauchten Verluste bekommen haben.

Das Leihkapital ist für die öffentlichen Häfen von besonderer Relevanz.

Leihkapital von 4 öffentlichen Häfen
(1965 in Mill. DM)

Hafen	langfristig	im Verhältnis zum Anlage- vermögen in %	kurzfristig	im Verhältnis zum Umlauf- vermögen in %
A	6,097	20,2	0,362	36,0
B	24,966	51,8	1,482	26,4
C	5,946	58,6	1,369	49,8
D	7,666	40,1	1,968	145,5

Gehen wir von dem Modell eines wirtschaftlichen Unternehmens aus, das bei einem ausreichenden Gründungskapital und laufenden normalen Erträgen seine Aufgabe erfüllt, so werden die Investitionen, soweit sie nicht der Erhaltung der Substanz dienen, und das

¹²⁾ § 10 des EStG.

Umlaufvermögen aus dem Eigen- und Zuwachskapital finanziert, während der Anlagen-Substanzverlust durch die Abschreibungen gedeckt wird.¹³⁾ Diese theoretische Ausgangsbasis wird aber in Wirklichkeit dadurch verändert, daß die Abschreibungen nicht für die Erhaltung des Anlagevermögens und die Eigenmittel nicht für die notwendige oder gewünschte Erweiterung des Unternehmens ausreichen. In dieser Situation befinden sich auch die öffentlichen Häfen. Das vorhandene Eigenkapital ist im Anlage- und Umlaufvermögen gebunden. Zuwachskapital wird durch die öffentlichen Häfen selbst nicht erwirtschaftet. Weitere Einlagen der Gemeinden werden zumeist nicht in dem notwendigen Umfange gegeben, da die Gemeinden hierbei selbst auf den Kapitalmarkt angewiesen wären.

Die Abschreibungen reichen gleichfalls nicht aus. Einmal sind die öffentlichen Häfen gezwungen, eine vorsichtige Bewertungspolitik zu betreiben, um die Abschreibungen über den Preis verdienen zu können. Hinzu kommt der bis heute noch nicht befriedigte Aufholbedarf bei den Anlagen, der Zwang zur Modernisierung der Anlagen und der Betriebsmittel und die gerade bei den öffentlichen Häfen sehr wesentliche Diskrepanz zwischen Herstellungs- und Wiederbeschaffungskosten bei der Abschreibung, die nach immer neuem Leihkapital verlangt.

So ist deshalb auch aus den vorstehenden Zahlen zu ersehen, daß die öffentlichen Häfen in beträchtlichem Umfange Leihkapital, vor allem langfristiger Art, benötigen und sich seiner auch bedienen, um über diesen Finanzierungsumweg ihre Aufgaben erfüllen zu können. Eine gleichmäßige Einstellung der öffentlichen Häfen gegenüber der Eindeckung mit Leihkapital läßt sich weder der Höhe noch der Fristigkeit nach erkennen.

Es wurde bisher nur der Begriff »Leihkapital« und nicht der Begriff »Fremdkapital« verwendet. Der Zufluß an Kapital — außer Eigenkapital — für die öffentlichen Häfen erfolgt über Darlehen der Gemeinden, über Kredite des Kapitalmarktes und über Landesdarlehen. Bei Darlehen der Gemeinde dürfte nicht von Fremdkapital gesprochen werden können, da diese Mittel vom Eigentümer des Eigenbetriebs stammen und — anders als bei den Gesellschaften des privaten Rechts — keine juristische Trennung der Vermögen besteht. Der Anteil der von der Gemeinde an die öffentlichen Häfen gegebenen Darlehen am gesamten Leihkapital ist je nach der Finanzpolitik der Gemeinden verschieden hoch. Es wird sowohl kurzfristig als auch langfristig zur Verfügung gestellt.

Anteil der Darlehen der Gemeinde am gesamten Leihkapital

Hafen	(1965 in %)
A	16,8
B	22,4
C	4,9
D	0,5

Die Fremdmittel stammen etwa zu 10–20% von den Bundesländern und zu 80–90% vom freien Kapitalmarkt.

¹³⁾ Möhle, F., Investitionen, Abschreibungen und ihre Finanzierungen, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, 10. Jg. (1958), S. 307.

IV. Relationen und Proportionen bei der Finanzierung

Die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen fordern die Festsetzung des Stammkapitals in angemessener Höhe. Nach den Ausführungsbestimmungen soll dabei das Stammkapital in einem betriebswirtschaftlich befriedigenden Verhältnis zum Anlagevermögen und zum Fremdkapital stehen. Außerdem wird in den Eigenbetriebsgesetzen und -verordnungen verlangt, daß aus den Jahresgewinnen das für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung der Eigenbetriebe notwendige Rücklagekapital gebildet wird.

Die notwendige Höhe des Eigenkapitals in seinem Verhältnis zum Vermögen und zum Fremdkapital ist in der Literatur sehr umstritten. Die unterschiedlichen Auffassungen reichen von der Vorstellung, daß ein Eigenbetrieb auch ohne Eigenkapital lebensfähig sei,¹⁴⁾ bis zur Meinung, daß das Eigenkapital nicht hoch genug angesetzt werden könne.

Um hier zu einer richtigen Beurteilung zu kommen, ist als Ausgangsbasis die Frage nach der Rechtsnatur und nach der wirtschaftlichen Stellung des Eigenbetriebes zu untersuchen. Der Eigenbetrieb wird als Sondervermögen der Gemeinde geführt. Organisatorisch und rechnungsmäßig ist die Trennung von dem Gemeindevermögen bis in die Einzelheiten soweit durchgeführt, daß zwar nicht rechtlich, aber wirtschaftlich von einem selbständigen Unternehmen gesprochen werden muß.¹⁵⁾ Diese vom Gesetzgeber klar abgegrenzte Sonderstellung des Eigenbetriebes zwischen Regiebetrieb und Gesellschaft des privaten Rechts verlangt eine klare Abgrenzung der gegenseitigen Leistungen zwischen Eigenbetrieb und Gemeinde und eine selbständige Wirtschaftsführung und Vermögensverwaltung des Eigenbetriebs, da er als wirtschaftliches Unternehmen nach eigenen Gesetzen lebt.

Nur aus dieser Sonderstellung heraus ist auch das richtige Maß der von der Gemeinde den öffentlichen Häfen zur Verfügung zu stellenden Mittel mit ihrer Wirkung auf die notwendige Deckung des Vermögens und mit ihrer Entscheidung über die Höhe des Leihkapitals zu beurteilen. Der Meinung, daß ein Eigenbetrieb bei ordnungsmäßiger Führung ohne Eigenkapital lebensfähig sei,¹⁶⁾ kann dabei nicht zugestimmt werden, da es sich bei einem Unternehmen ohne Eigenkapital nicht mehr um einen Eigenbetrieb handelt, wie ihn sich der Gesetzgeber vorstellt, sondern um eine andere Unternehmensform, die in Richtung auf eine Betriebsführungsgesellschaft tendiert.

Auf der anderen Seite wird aber auch durch die Organisationsform eine obere Grenze bei der Kapitalausstattung gezogen.

Neben den für alle Unternehmen geltenden betriebswirtschaftlichen Nachteilen einer Überkapitalisierung, würde bei einer zu hohen Kapitalausstattung des Eigenbetriebes die Gemeinde geschädigt, da ihr Mittel entzogen würden, die an anderer Stelle zweckmäßiger eingesetzt werden könnten.

Die Beurteilung des wirtschaftlich gebotenen Eigenkapitals der öffentlichen Häfen macht die Abgrenzung des Begriffs »Eigenkapital« notwendig. In den Bilanzen der öffentlichen Häfen kann dieses Kapital unter verschiedenen Bezeichnungen ausgewiesen werden. Es ist *Klimpel* zuzustimmen, daß zum Eigenkapital der Eigenbetriebe nicht nur das Stamm-

¹⁴⁾ *Klimpel*, Die Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe mit Eigenkapital, in: Neue Betriebswirtschaft 1961, S. 38 ff.

¹⁵⁾ *Zeiss*, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, a.a.O., S. 168.

¹⁶⁾ *Klimpel*, Die Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe . . ., a.a.O., S. 39.

und Rücklagekapital zählt.¹⁷⁾ Auch die Rückstellungen können, entgegen der Übung bei den Gesellschaften des privaten Rechtes, Eigenkapital enthalten. Betriebswirtschaftlich gesehen sind Bauzuschüsse und Sozialkapital keine Rückstellungen, sondern Rücklagekapital. Diese Posten sind deshalb dem Eigenkapital zuzurechnen.¹⁸⁾ Unter Beachtung dieser Abgrenzung sieht in unseren Beispielen das Verhältnis zwischen Anlagevermögen und Eigenkapital und das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Leihkapital wie folgt aus:

(1965) Verhältnis: a) Anlagevermögen zum Eigenkapital
b) Eigenkapital zum Leihkapital

Hafen	1 Eigenkapital	2 Anlagevermögen	2 zu 1 in %	3 Leihkapital	1 zu 3 in %
A	26 451'	30 743	86,0	5 088	19,2
B	31 413	51 915	60,5	24 965	79,4
C	7 222	11 696	61,7	5 891	81,6
D	10 808	19 113	56,5	7 666	70,9

Die Werte lassen keine Norm erkennen. Eine allgemeine gültige Formel hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Anlagevermögen und Leihkapital und hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Eigenkapital und Leihkapital gibt es wegen der Strukturunterschiede der öffentlichen Häfen und der unterschiedlichen Finanzpolitik der Gemeinden nicht.

Wie konträr sich die Meinungen in der Bemessung des Eigenkapitals gegenüberstehen, sei an einem Beispiel aus der Praxis erläutert. Der Antrag eines Wirtschaftsprüfers, das Eigenkapital eines öffentlichen Hafens heraufzusetzen, wird von der Gemeinde abgelehnt. Die Argumente und Gegenargumente der Beteiligten geben einen guten Einblick in die gegensätzlichen Auffassungen über das wirtschaftlich notwendige Kapital bei den öffentlichen Häfen (s. folgende Seite).

Die hier von beiden Seiten vorgetragenen Thesen sind von einer derartigen Relevanz für die öffentlichen Häfen, daß versucht werden soll, Maßstäbe für die Ermittlung des wirtschaftlich gebotenen Eigenkapitals zu finden.

Es ist unbestritten, daß die Eigenbetriebsgesetze und -verordnungen die Festsetzung des Eigenkapitals betriebsindividuell gesehen wissen wollen, da sie keine konkreten Anweisungen über die Höhe des Eigenkapitals machen. Es verbieten sich deshalb auch wegen der Betriebs- und Zeitabhängigkeit alle allgemeinen Faustregeln über den angeblich richtigen Ausstattungsgrad an Eigenkapital.

Das erste Kriterium ist die Höhe des Kapitalbedarfs. Dieser orientiert sich an der Notwendigkeit der Instandsetzung und Ersatzbeschaffung von vorhandenen Anlagen und der Notwendigkeit zur Erweiterung und Modernisierung des Betriebes. Der hierfür erforderliche Kapitaleinsatz ist betriebs- und zeitabhängig und daher von Betrieb zu Betrieb laufend neu zu bestimmen.

Das zweite Kriterium ist die Ertragslage des Unternehmens. Die Ausgangsposition ist sehr verschieden zu beurteilen, je nachdem ob Gewinne erwirtschaftet werden oder aber

¹⁷⁾ Klimpel, Die Ausstattung kommunaler Eigenbetriebe . . . , a.a.O., S. 39.

¹⁸⁾ Das gilt jedoch nicht für die marktübliche Verzinsung des Kapitals, die sich nur auf das Stamm- und Rücklagekapital bezieht. (Vgl. Zeiss, Das Eigenbetriebsrecht der gemeindlichen Betriebe, a.a.O., S. 188.)

Antrag auf Erhöhung des Eigenkapitals

Begründung durch den Wirtschaftsprüfer	Gründe für die Ablehnung durch die Gemeinde
1. Die Finanzierung über Darlehen würde bewirken, daß das Verhältnis Eigenkapital zum Anlagevermögen auf 55% absinkt. Dieser Satz wird nicht für ausreichend gehalten.	1. Eine Kapitalausstattung in dieser Höhe liegt noch lange nicht an der unteren Grenze des Vertretbaren. Hinweis auf Angaben in der Literatur, daß in der Regel eine Ausstattung mit 40–50% ausreichend sei.
2. Das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Fremdkapital würde 1 : 0,87 betragen, was als zu ungünstig angesehen wird.	2. Da das steuerlich tragbare Verhältnis von 1 : 2 nicht erreicht wird und das Fremdkapital zu 25% aus zinsbilligen öffentlichen Mitteln besteht, ist eine Darlehensaufnahme tragbar.
3. Bei weiterer Fremdfinanzierung wird sich eine nicht unbeachtliche Abhängigkeit vom Kapitalmarkt und Gemeindehaushalt ergeben, was nach der EBV nicht zu verantworten ist.	3. Die Abhängigkeit von dem Gemeindehaushalt kommt allein durch den Umfang der Bindung allgemeiner Deckungsmittel für Zwecke des Hafens zum Ausdruck. Eine Kapitalerhöhung könnte nur durch Aufnahme von Fremdkapital durch die Gemeinde geschehen. Solange das Anlagevermögen zum Eigenkapital in einem vertretbaren Verhältnis steht, dürfte es gleich sein, ob die Finanzierung über Kapitalerhöhung oder über Aufnahme von Fremdkapital durch den Hafen geschieht.
4. Die Zinszahlungen verlangen unaufschiebbare Zahlungen, die bei starken Konjunkturschwankungen nicht mehr gesichert sind.	4. Die höhere Zinsbelastung scheint vertretbar, da nicht mit der angenommenen Verluststeigerung in den nächsten Jahren gerechnet wird. Grund: Rationalisierung.
5. Da keine Gewinne erzielt werden, können die Darlehen nur aus den Abschreibungen auf die neuinvestierten Anlagen getilgt werden. Die Abschreibungsmasse reicht dann nicht mehr für Ersatzbeschaffungen.	5. (Auf diesen Punkt wurde nicht eingegangen.)
6. (Auf diesen Punkt wurde nicht eingegangen.)	6. Es muß damit gerechnet werden, daß die Befreiung von der Beförderungssteuer entfällt, wenn der Steuerbetrag vom Gesamtbetrieb erwirtschaftet wird.

ob die öffentlichen Häfen sich permanent in der Verlustzone befinden. Werden Gewinne erwirtschaftet, so kann es durchaus sowohl für den öffentlichen Hafen als auch für die Gemeinde aus steuerlichen Gründen von Interesse sein, mit Fremdkapital zu arbeiten. Bei Verlusten belasten die Fremdkapitalzinsen die Erfolgsrechnung und die Amortisationsbeträge die Abschreibungen, die dadurch zweckentfremdet werden.

Die Ertragslage ist weiterhin danach zu beurteilen, ob sie relativ gleichmäßig ist oder ob sie infolge erheblicher konjunktureller Schwankungen stark differiert. Je geringer diese Schwankungen sind, desto höher ist die Grenze der Fremdverschuldungsmöglichkeit, da

große Abweichungen vom Wirtschaftsplan nicht zu erwarten sind. Je größer diese Schwankungen sind, umso größer ist die Krisenanfälligkeit des Unternehmens und als Folge eine notwendig vorsichtigeren Finanzierungspolitik hinsichtlich der Aufnahme von Fremdkapital. Neben den konjunkturellen Einflüssen spielen bei den öffentlichen Häfen auch noch ihre Kostenstruktur und Natureinflüsse hierbei eine wesentliche Rolle.

Das dritte Kriterium ist die Höhe der erforderlichen Abschreibungsmasse. Hier ist die Belastbarkeit des Fonds durch zusätzliche Tilgungen zu prüfen, um die Durchführung der betriebsnotwendigen Investitionsvorhaben für die Substanzerhaltung zu gewährleisten. Diese Überprüfung ist umso wesentlicher, als bei den öffentlichen Häfen der Abschreibungsfond aus der *RM*-Zeit zum großen Teil verlorengegangen ist und in der *DM*-Zeit wegen der vorsichtigen Bewertung in der D-Mark-Eröffnungsbilanz und wegen der folgenden Preissteigerungen noch nicht in ausreichendem Umfang aufgefüllt werden konnte.

In der Literatur wird mit Recht darauf hingewiesen, daß bei den gemeindlichen Versorgungs- und Verkehrsbetrieben über die Abschreibungen ein Teil des eingesetzten Kapitals wieder frei wird, da die Abschreibungsmasse nicht laufend in gleicher Höhe zur Substanzerhaltung benötigt wird.¹⁰⁾ Voraussetzung für die Freisetzung dieses Kapitals ist jedoch, daß von dem Unternehmen die Abschreibungsbeträge erwirtschaftet werden können, daß sich das Preisniveau für die Anlagegüter nicht ändert und daß kein ungewöhnlicher Erneuerungsaufwand anfällt.

Das vierte Kriterium ist das Verhältnis der in den Abschreibungssätzen zum Ausdruck kommenden Lebensdauer der Anlagen zu der Laufzeit der Kredite. Eine Lebensdauer von Anlagen der öffentlichen Häfen bis zu 50 Jahren ist keine Seltenheit. Das kann zu einer Diskrepanz mit der Laufzeit der Kredite führen, die immer wieder den Einsatz von neuem Fremdkapital notwendig macht. Entscheidend ist dabei allerdings nicht die einzelne Anlage und der einzelne Kredit, sondern das gesamte Anlagevermögen und das gesamte Fremdkapital mit ihren internen Ausgleichsmöglichkeiten.

Neben den vorstehenden Gesichtspunkten sind aber auch zwei Möglichkeiten vom öffentlichen Hafen selbst ins Auge zu fassen. Einmal auf der Finanzierungsseite: Hier würde ein größerer Einsatz von Landes- oder Bundesmitteln mit ihren niedrigen Zinssätzen die Zinsbelastung in erträglichen Grenzen halten und damit das Finanzierungsproblem entscheidend verringern. Hinzu kommt, daß durch Ausnutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten, die in einem bestimmten beschränkten Umfange auch bei den öffentlichen Häfen bestehen, von der Investitionsseite her das Finanzierungsproblem entschärft würde.

¹⁰⁾ Neumann, Die Finanzierung gemeindlicher Versorgungsbetriebe, Diss., Frankfurt 1955.