

v.st.c

Möglichkeiten und Grenzen einer deutschen Seehafenpolitik

VON DIPL.-VOLKSW. DIRK ENGLER, KÖLN

1. Ökonomisch-theoretische Grundlagen der Seehafenpolitik

1.1. Mikroökonomische Grundlagen der Seehafenpolitik

Die wirtschaftliche Bedeutung eines Seehafens kann grundsätzlich unter mikro- wie auch unter makroökonomischem Aspekt untersucht werden.

Bei mikroökonomischer Betrachtungsweise wird – aufbauend auf einer Analyse der Input- und Outputstrukturen – die Wertschöpfungsrate der Seehafenwirtschaft als aussagefähigster Vergleichsmaßstab hervorgehoben. Die Schlußfolgerung derartiger, mikroökonomisch orientierter Produktivitätsanalysen liegt in einer zielbewußten Förderung des Stückgutumschlags, dessen tonnenbezogene Wertschöpfungsrate die des Massengutumschlags bei weitem übertrifft. Überschlagsmäßig wird das Verhältnis der Wertschöpfung, die beim Umschlag von einer Tonne Rohöl, Schüttgut und Stückgut zu erzielen ist, mit 1 : 4 : 12 angegeben¹⁾.

Die angegebenen Verhältniszahlen geben zu erkennen, daß die Güterstruktur des Umschlagvolumens, nicht aber das absolute Niveau des Güterumschlags für die wirtschaftliche Beurteilung einer Hafenwirtschaft von Bedeutung ist. Aus der Sicht der Hafenwirtschaft läßt sich daher keineswegs das Ziel einer Maximierung der Umschlagleistungen vertreten. Konkurrieren bei insgesamt knappem Angebot an Produktionsfaktoren, Massen- und Stückgüter um die Aufteilung der Hafenbecken, Lagerflächen sowie um den Ausbau der Verkehrsverbindungen mit dem Hinterland, ist bei Anlegung mikroökonomischer Maßstäbe der schwerpunktmäßigen Förderung des Stückgutumschlags der Vorzug zu geben vor einer die Umschlagzahlen maximierenden Investitionspolitik im Massengutsektor²⁾. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß – bedingt durch eine zunehmende technisch-ökonomische Umwandlung der Stückgutverkehre in, transportmäßig gesehen, Massengutverkehre – die Wertschöpfungsmöglichkeiten der Hafenwirtschaften zukünftig beengter sein werden als dies heute noch der Fall ist³⁾.

¹⁾ Vgl. *Spilker, H.*, Der Hamburger Hafen und die Wirtschaftsregion Hamburg/Hinterland, in: *Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V. (DVWG)* (Hrsg.), Fünf Nordseehäfen. Exkursionsberichte (= Schriftenreihe der DVWG, Reihe B: Seminar, Bd. B 4), Köln 1969, S. 235.
Ein Vergleich des mit Hilfe eines Effizienzquotienten (von den Reedereien in den einzelnen Häfen erzielte Durchschnittsfrachten je Frachtonne) gewichteten Stückgutumschlags der wichtigsten nordwesteuropäischen Nordseehäfen kommt zu folgendem Ergebnis:

Umschlag 1969	in Mio. t	gewichtet	(Quotient)
Rotterdam	27,9	39,04	(1,4)
Antwerpen	20,6	20,6	(1)
Hamburg	13,2	38,75	(2,9)
Bremen	11,1	27,75	(2,5)
Amsterdam	4,2	11,34	(ca. 2,7)

Quelle: Jahrbuch des Schifffahrtswesens, 9. Folge, Darmstadt 1970, S. 41.

²⁾ *Spreen, E.*, Funktionswandel von Hafenstädten – dargestellt am Beispiel Hamburg, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 39. Jg. (1968), S. 21.

³⁾ Der Übergang von arbeitsintensiven zu kapitalintensiven Umschlagverfahren erhöht den Zwang zur Auslastung der Kapazitäten und trägt insgesamt zu einer Intensivierung der externen Wettbewerbsbe-

1.2. Makroökonomische Grundlagen der Seehafenpolitik

So begründet eine mikroökonomische Betrachtungsweise aus der Sicht der Hafenwirtschaft auch ist, so wenig vermag sie jedoch die wirtschaftliche Bedeutung eines Seehafens für die Hafenregion und darüber hinaus das weitere Hinterland zum Ausdruck zu bringen. Seehäfen beeinflussen als Standort- und Wirtschaftsfaktor die industrielle Produktion (insbesondere der massengutverarbeitenden Unternehmen) des Hinterlandes und sind zumindest indirekt an der hier entstehenden Wertschöpfung beteiligt⁴⁾. Wurde im vorhergehenden Abschnitt die Arbeitsteilung innerhalb der Hafenwirtschaft aufgrund mikroökonomischer Produktivitätskriterien untersucht, sind im folgenden die Beziehungen zwischen Hafen und Hinterland auf makroökonomischer Ebene zu betrachten.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei die Forderung, daß der Einsatz von produktiven Faktoren an den Stellen des dringlichsten Bedarfs erfolgen muß, wo gesamtwirtschaftlich gesehen, der größte Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) erzielt werden kann. Mit der Erweiterung des Untersuchungsobjektes stellt sich somit die Frage nach der optimalen Allokation der in der Hafenregion und darüber hinaus in der Volkswirtschaft vorhandenen Ressourcen.

Ansätze zur Lösung gesamtwirtschaftlicher Allokationsprobleme lassen sich in der parietischen Wohlfahrtsökonomik finden, die Effizienzeffekte in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen stellt. Die mangelnde Operationalität der statischen wohlfahrtsökonomischen Modelltheorie, die auf der Übereinstimmung von privaten und sozialen Grenzkosten basiert, läßt deren Aussagewert für die Praxis allerdings gering erscheinen. Zunehmende Bedeutung erlangte das in jüngerer Zeit in den USA entwickelte Instrument der *Cost-Benefit-Analyse*, mit dem im Wege eines Partial-Ansatzes versucht wird, den volkswirtschaftlichen Nettonutzen alternativer und konkurrierender öffentlicher Investitionsvorhaben zu erfassen. Die Problematik dieses Instrumentes, das einen Vergleich aller relevanten (öffentlichen und privaten) Erträge und Kosten – unabhängig davon, an welcher Stelle sie anfallen – ermöglichen soll, liegt in der Schwierigkeit der Quantifizierung des Gegenwartswertes monetär nicht direkt erfaßbarer Rechnungskomponenten der ökonomischen Zielfunktion⁵⁾. Trotz gewisser Einschränkungen, die aus diesem Grunde zu machen sind, kann die *Cost-Benefit-Analyse* heute als der wirkungsvollste Ansatz zur Erstellung rationaler Entscheidungshilfen im Bereich der öffentlichen Investitionstätigkeit bezeichnet werden. Dies gilt insbesondere auch für Effizienzanalysen, die

ziehungen der Hafenwirtschaften bei. Es kommt hinzu, daß im Zuge des Struktur- und Funktionswandels der Hafenwirtschaften traditionelle Dienstleistungsbereiche ins Hinterland abwandern, deren Verlust für die Hafenwirtschaft durch die Schaffung neuer Dienstleistungsbereiche nur unvollkommen ausgeglichen werden kann.

⁴⁾ »Investments in ports create possibilities for further and intensified development of traffic and through this, indirectly create favourable circumstances for industrial developments in the port area or any other port of the hinterland of the port.« *Klaasen, L. H.* und *Vanhove, N.*, Macro-Economic Evaluation of Port-Investments, in: *Regul, R.* (Hrsg.), *The Future of European Ports*, College of Europe, Bruges 1971, S. 546. Zu den gesamtwirtschaftlichen Funktionen von Seehäfen vgl. auch: *Heeckel, H.*, Die ökonomischen Funktionen und die Fazilitäten der Seehäfen in gesamtwirtschaftlicher Sicht, in: *Sanmann, H.* (Hrsg.), *Handbuch der Europäischen Seehäfen*, Bd. I: Grundfragen der Seeverkehrswirtschaft, Hamburg 1967, S. 247 ff.; *Omtvedt, P. C.*, Report on the Profitability of Port Investments, Oslo 1963, S. 69.

⁵⁾ Die Aussagefähigkeit von *Cost-Benefit-Analysen*, aber auch die Risiken möglicher Fehlinterpretationen, die mit der Vorgabe nicht operationaler Zielfunktionen verbunden sind, die keine eindeutigen Kriterien für die Auswahl und Bewertung der Rechnungskomponenten beinhalten, wurden in dieser Zeitschrift bereits ausführlich behandelt. Vgl. *Aberle, G.*, *Cost-Benefit-Analysen und Verkehrsinfrastrukturplanung*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 42. Jg. (1971), Heft 1/2, S. 145 ff., wo auch weitere Literatur zur *Cost-Benefit-Analyse* angegeben wird.

eine Prioritätenskala zwischen öffentlichen Investitionen zur Förderung einzelner Seehafenwirtschaften und alternativen Projekten im gesamten Hinterland festlegen sollen⁶⁾. Besteht die Zielsetzung der öffentlichen Investitionstätigkeit in der Schaffung der langfristigen Voraussetzungen für die Realisierung eines höchstmöglichen Wirtschaftswachstums, bestimmt die Optimierung der Faktorallokation als zentrales Kriterium die Auswahl und Bewertung der Rechenkomponenten⁷⁾.

Die Frage nach dem Effizienzergebnis stellt sich nicht nur im Zusammenhang mit der Ausübung staatlicher Investitionsaktivitäten. Einwirkungen auf die räumliche Kombination der Produktionsfaktoren sind ebenso von nicht investitionsbezogenen Maßnahmen der staatlichen Wirtschafts- und Verkehrspolitik zu erwarten. Für die Zwecke dieser Studie erscheint es daher bedeutsam, daß die methodische Fragestellung der Cost-Benefit-Analyse prinzipiell nicht nur zur Ermittlung der ökonomischen Effizienz alternativer und konkurrierender, öffentlicher Investitionsvorhaben, sondern ebenso zur gesamtwirtschaftlichen Abwägung beispielsweise tarif- oder steuerpolitischer Entscheidungen der Seehafenpolitik geeignet ist. Die Tatsache, daß wirksame Maßnahmen einer deutschen Seehafenpolitik in einzelnen Hinterlandregionen erhebliche Umstellungen des Produktions- und Absatzprozesses zur Folge haben könnten, die nicht ohne Einfluß auf die Standortqualitäten dieser Regionen bleiben würden, läßt eine Übertragung makroökonomischer Effizienzanalysen auf den Bereich der staatlichen »Nicht-Baupolitik« dringend geboten erscheinen.

Es soll nicht verkannt werden, daß eine derartige Ausweitung der Analysetätigkeit, die neben den primären Effekten gesetzgeberischer Aktivitäten möglichst auch deren indirekte Effekte erkennen lassen sollte, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. Andererseits ist festzustellen, daß lediglich eine an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierte Wirtschafts- und Verkehrspolitik eine rationale Basis für seehafenpolitische Entscheidungen darstellen kann. Autonome Maßnahmen der Seehafenpolitik, die ihre Rechtfertigung ausschließlich in der unterschiedlichen Entwicklung des globalen Mengenumschlags ausländischer und deutscher Seehäfen finden, können keineswegs als Beitrag zur optimalen Allokation der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte angesehen werden.

Mikro- und makroökonomische Effizienzkriterien erfordern keine Maximierung der Hafenumschlagleistungen⁸⁾, wohl aber rationale Entscheidungen, die eine optimale Wertschöpfungsrate der Hafenwirtschaft bzw. ein größtmögliches Wachstum des Volkseinkommens (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) als Summe der interdependenten regionalen Wertschöpfungsprozesse sicherstellen.

Unstrittig ist, daß neben ökonomischen Kriterien, politisch motivierte Entscheidungskriterien die Priorität von Investitionsprojekten und die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen beeinflussen. Politische Argumente (Einkommensdistribution, Unabhängigkeit der nationalen Rohstoffzufuhr etc.) haben so z. B. den Ausbau *Wilhelmshavens* zum deutschen Ölhafen begünstigt und werden heute im Zusammenhang mit der Diskussion eines deutschen Tiefseewasserhafens vorgetragen⁹⁾. Unstrittig ist aber auch, daß Abwei-

chungen vom allokativen Faktoreinsatzoptimum, die nicht durch die implizite Berücksichtigung von intertemporalen und interregionalen Strukturwandlungen gerechtfertigt werden, stets mit gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverlusten erkauft werden müssen.

2. Die empirisch-statistischen Grundlagen der Seehafenpolitik

Die prognostizierende Erforschung der zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten der nationalen Seehäfen ist ebenso wie die retrospektive Analyse von Fehlentwicklungen als Bezugsgrundlage für seehafenpolitische Entscheidungen von großer Bedeutung. Die Tatsache, daß die statistische Basis seehafenpolitischer Grundlagenforschung bei mangelnder intertemporaler und interregionaler Vergleichbarkeit in- und ausländischer Hafenstatistiken sowie fehlender Transparenz der hafenbezogenen Hinterlandverkehrsströme äußerst klein ist, muß in diesem Zusammenhang als wesentliche Erschwerung seehafenpolitischer Bemühungen angesehen werden.

Die deutschen Seehäfen konkurrieren aufgrund ihrer geographischen Lage mit zahlreichen west-, ost- und südeuropäischen Hafenplätzen um das seewärtige Verkehrsaufkommen des mitteleuropäischen Hinterlandes.

Im Mittelpunkt der Konkurrenzbeziehungen zu ausländischen Häfen steht dabei zweifellos das Verhältnis der deutschen Nordseehäfen zu den Rhein-Schelde-Häfen. Der Substitutionswettbewerb innerhalb der Antwerpen—Hamburg—Range erstreckt sich auf die Palette des gesamten Güterumschlagvolumens und unterscheidet sich damit deutlich von den in der Regel nur partiellen Konkurrenzbeziehungen der deutschen Nordseehäfen zu anderen ausländischen Häfen und Hafengruppen.

Die folgenden statistischen Untersuchungen versuchen einen Überblick über die Entwicklung der Nordhäfen (Hamburg, Bremen, Bremerhaven, Emden und Wilhelmshaven) und der Westhäfen (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen) im Zeitraum 1955 bis 1968 zu vermitteln¹⁰⁾.

Ein nach Abstimmung der Nomenklaturen der deutschen, niederländischen und belgischen Seehafenstatistiken durchgeführter, in der nebenstehenden Tabelle zusammengefaßter Wachstumsvergleich der 10 wichtigsten Gütergruppen läßt die prozentualen Verkehrsanteile der Nord- und Westhäfen am gesamten Verkehrszuwachs der konkurrierenden Hafengruppen (Summe: Nord- und Westhäfen) erkennen. Die in Klammern beigefügten Angaben stellen die fiktive prozentuale Aufteilung des Verkehrszuwachses dar, die bei einem gleichmäßigen Wachstum des Gütergruppenumschlags in den Nord- und Westhäfen hätte realisiert werden müssen.

Wie zu ersehen ist, mußten die Nordhäfen im Zeitraum 1955—68 im Umschlag von Erzen, Getreide, Düngemitteln, Futtermitteln und chemischen Erzeugnissen zum Teil recht erhebliche Funktionsverluste hinnehmen, denen als Aktivposten (abgesehen vom

⁶⁾ Vgl. *Klaasen, L. H. und Vanhove, N.*, a.a.O., S. 547 ff.

⁷⁾ Vgl. *Aberle, G.*, a.a.O., S. 149/150.

⁸⁾ Vgl. *Spreen, E.*, a.a.O., S. 21.

⁹⁾ Nach *Hulsman* ist dem Bereich der politischen Motivation beim Ausbau der Hafenkapazitäten eine maßgebliche, wenn nicht sogar entscheidende Bedeutung beizumessen. Vgl. *Hulsman, K.*, Probleme des Wachstums der Seeschiffsgrößen (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 44), Göttingen 1966, S. 109.

¹⁰⁾ Aus arbeitstechnischen Gründen war es lediglich möglich, die Eckwerte, nicht aber die Zwischenwerte des Zeitraumes 1955—68 zu analysieren. Eine Ausdehnung des Untersuchungszeitraumes auf das Jahr 1950 wurde wegen der mangelnden Vergleichbarkeit der Ausgangspositionen der Häfen nicht für zweckmäßig gehalten. Eine Verwendung neueren Zahlenmaterials war aufgrund des zeitlichen Veröffentlichungsrückstandes der einschlägigen Statistiken nicht möglich. Auf die allgemeine Problematik, die mit der Festsetzung von Untersuchungszeiträumen verbunden ist, sei an dieser Stelle — ohne auf weitere Einzelheiten einzugehen — nachdrücklich hingewiesen.

Tabelle:

% Anteil der einzelnen Nordseehäfen an der absoluten Zuwachsrate des Gesamtumschlagvolumens aller Nord- und Westhäfen in den Jahren 1955-68 (Angaben in Klammern entsprechen gleichmäßigen Wachstumsraten der Häfen)

Ifd. Nr.	Häfen												Amsterdam			Rotterdam			Antwerpen			Westhäfen			Summe: Nord- und Westhäfen				
	Güteraggregate	Hamburg			brem. Häfen			Emden			Nordhäfen			E	V	G	E	V	G	E	V	G	E	V	G	E = 100% Mio. t	V = 100% Mio. t	G = 100% Mio. t	
1)		Mineralöl ¹⁾	a)	9 (18)	(8) (14)	9 (17)	1 (3)	— (3)	1 (3)	3 (—)	4 (1)	3 (—)	33 (21)	12 (18)	30 (20)	1 (2)	3 (1)	2 (1)	49 (59)	65 (77)	50 (62)	17 (19)	19 (5)	18 (16)	67 (79)	88 (83)	70 (80)	101,7	12,9
	b)		14 (18)	13 (17)	1 (3)	1 (3)	4 (—)	4 (—)	20 (21)	2 (26)	2 (—)	5 (26)	12 (37)	8 (53)	12 (37)	2 (2)	2 (1)	51 (59)	53 (62)	28 (19)	26 (16)	80 (79)	82 (80)	82 (80)	64,5	77,4			
2)	Erz	1 (4)	1 (52)	1 (4)	6 (7)	6 (1)	6 (7)	5 (26)	2 (—)	5 (26)	12 (37)	8 (53)	12 (37)	11 (3)	27 (11)	11 (3)	47 (40)	62 (19)	48 (40)	30 (20)	2 (18)	29 (20)	88 (63)	92 (47)	88 (63)	33,2	0,8	34,0	
3)	Kohle	-24 (-24)	-2 (-3)	-14 (-14)	-4 (-7)	-3 (-7)	-3 (-7)	2 (-1)	-5 (-13)	-1 (-6)	-26 (-32)	-10 (-23)	-19 (-27)	5 (-7)	-7 (-4)	±0 (-5)	-78 (-53)	-47 (-55)	-64 (-54)	-1 (-9)	-36 (-19)	-17 (-13)	-74 (-68)	-90 (-77)	-81 (-73)	-8,1	-6,6	-14,7	
4)	Getreide	3 (19)	-16 (50)	-4 (22)	-12 (-11)	-1 (6)	-8 (10)	-9 (6)	— (1)	-6 (5)	-18 (35)	-17 (57)	-18 (37)	78 (3)	62 (2)	72 (3)	44 (39)	49 (16)	46 (36)	-4 (23)	6 (25)	— (24)	118 (65)	117 (43)	118 (63)	3,2	2,0	5,2	
5)	Düngemittel	8 (3)	1 (20)	6 (17)	— (2)	20 (15)	7 (13)	— (—)	— (—)	— (—)	7 (5)	22 (36)	12 (30)	1 (8)	-2 (4)	— (5)	66 (63)	55 (97)	62 (32)	26 (23)	26 (36)	26 (33)	93 (95)	78 (136)	88 (70)	3,4	1,7	5,1	
6)	Futtermittel	18 (30)	48 (59)	20 (39)	15 (7)	-5 (9)	14 (8)	— (—)	— (—)	— (—)	33 (38)	43 (68)	34 (46)	1 (8)	6 (9)	2 (8)	52 (37)	40 (18)	52 (31)	13 (17)	11 (5)	13 (14)	67 (62)	57 (32)	66 (54)	5,2	0,4	5,6	
7)	Nahrungsmittel, pflanzl. u. tierische Öle u. Fette	26 (35)	20 (16)	25 (29)	9 (6)	6 (5)	8 (6)	1 (1)	— (—)	-1 (1)	34 (41)	27 (21)	32 (36)	9 (9)	3 (20)	8 (12)	50 (37)	44 (43)	49 (39)	6 (13)	26 (16)	12 (14)	66 (59)	73 (79)	68 (65)	5,6	2,0	7,6	
8)	Chemische Erzeugnisse, Zellstoff u. Altpapier, künstl. u. synth. Textilfasern	3 (20)	5 (22)	4 (21)	6 (18)	8 (8)	7 (13)	1 (—)	— (—)	— (—)	10 (38)	13 (30)	11 (34)	1 (11)	3 (13)	2 (12)	65 (32)	56 (27)	60 (29)	24 (19)	28 (30)	27 (25)	90 (62)	87 (70)	89 (66)	4,5	5,0	9,5	
9)	Eisen, Stahl, NE-Metalle u. Halbzeug	21 (18)	14 (6)	15 (9)	8 (9)	12 (13)	11 (12)	7 (—)	2 (—)	3 (—)	37 (27)	28 (19)	29 (21)	-3 (6)	-2 (4)	-2 (4)	39 (37)	16 (9)	19 (15)	28 (31)	58 (68)	54 (60)	63 (73)	72 (81)	71 (79)	1,3	7,4	8,7	
10)	Metallwaren, Maschinen, Fahrzeuge, elektrische Erzeugnisse	20 (8)	15 (35)	16 (30)	15 (7)	34 (15)	30 (14)	3 (—)	18 (—)	14 (—)	38 (15)	67 (50)	60 (43)	5 (15)	— (8)	1 (9)	39 (25)	25 (9)	28 (12)	18 (45)	9 (33)	11 (35)	62 (85)	33 (50)	40 (57)	0,6	2,0	2,6	
11)	sonstige Güter	23 (16)	-58 (-23)	16 (19)	22 (17)	-28 (-16)	22 (16)	-3 (2)	6 (-1)	-2 (2)	42 (35)	-79 (-39)	35 (37)	1 (11)	-36 (-7)	-6 (10)	47 (37)	-34 (-22)	50 (30)	10 (18)	49 (-32)	21 (24)	58 (65)	-21 (-61)	65 (63)	5,0	-0,8	4,2	
12)	insgesamt ¹⁾	a)	8 (17)	9 (15)	8 (16)	3 (7)	8 (10)	4 (8)	3 (6)	3 (5)	27 (30)	19 (29)	26 (30)	6 (5)	4 (5)	5 (5)	48 (47)	48 (38)	48 (44)	20 (18)	28 (28)	21 (21)	73 (70)	81 (71)	74 (70)	155,4	26,8	182,2	
		b)	10 (17)	10 (16)	4 (7)	5 (8)	4 (6)	3 (5)	3 (5)	3 (5)	18 (30)	18 (30)	18 (30)	7 (5)	7 (5)	7 (5)	48 (47)	48 (44)	48 (44)	26 (18)	27 (21)	82 (70)	82 (70)	82 (70)	118,2		145,0		

E = Empfang, V = Versand, G = Gesamtumschlag (auf- oder abgerundete Werte).

1) Zeile a mit und Zeile b ohne Berücksichtigung des in Wilhelmshaven und Rotterdam via Pipeline umgeschlagenen Mineralölverkehrs (Die angegebenen Werte enthalten keinen Bunkerverkehr).

Mineralölverkehr in Zeile 1 a der Tabelle) lediglich bei höherwertigen Fertigerzeugnissen gewisse Verkehrsgewinne gegenüberzustellen sind.

Eine regionale Analyse der Wachstumsdifferenzen¹¹⁾ der Häfen im landseitigen Zu- und Ablaufverkehr ergibt folgende Tatbestände:

1. Das unterdurchschnittliche Wachstum des seewärtigen Versands der einzelnen Nordhäfen ist — aufgrund der gegebenen Hinterlandstrukturen — in maßgeblicher Weise durch Konkurrenzverluste in den westlichen Verkehrsbezirken der BRD (Vkbz: 21, 23–47, 55, 56, 67 der deutschen Güterverkehrsstatistik) verursacht worden. Ein durchschnittliches Wachstumsergebnis wäre insbesondere in *Bremen/Bremerhaven* und *Emden* (wenn man einmal von der unrealistischen Alternative einer überdimensionalen Steigerung des Zulaufverkehrs aus anderen Hinterlandregionen absieht) nur bei Erhaltung der Marktanteile in den vom Verkehrsaufkommen her besonders attraktiven westdeutschen Verkehrsbezirken (Rheinregion) denkbar gewesen.
2. Im seewärtigen Empfang ist das unterdurchschnittliche Wachstum des *Hamburger* Hafenumschlags zu mehr als 80% und das der *bremischen* Häfen zu rd. 50% auf die im Verhältnis zur Durchschnittsentwicklung aller Nord- und Westhäfen vergleichsweise geringe Steigerung des Importbedarfs der umliegenden Hafenregion zurückzuführen. Wachstumsverluste in der Rheinregion haben in *Hamburg* in nur geringem Maße, in *Emden* dagegen ausschließlich und in *Bremen/Bremerhaven* mit rd. 25% zur unterdurchschnittlichen Entwicklung des seewärtigen Empfangs beigetragen.

Eine verkehrsträgerbezogene Analyse des Zu- und Ablaufverkehrs der Nordhäfen (ohne Locoverkehr und Güternahverkehr) läßt erkennen, daß — im Vergleich zur Durchschnittsentwicklung aller Nord- und Westhäfen — in *Hamburg* insbesondere das unterdurchschnittliche Wachstum des Eisenbahnverkehrs, in den *bremischen* Häfen vorrangig Wachstumsrückstände im Binnenschiff- und Güterkraftverkehr und in *Emden* ein absoluter Rückgang des Binnenschiffsverkehrs auf ein unterdurchschnittliches Gesamtergebnis des Hafenumschlags hingewirkt haben.

Weitergehende Detailanalysen haben zum Ergebnis, daß die unterdurchschnittliche Entwicklung des Zu- und Ablaufverkehrs der Nordhäfen (ohne Loco- und Güternahverkehr) mit dem Hinterland nur zu einem geringen Teil auf negative Güter- und Hinterlandstruktureffekte¹²⁾, zum größeren Teil dagegen auf Datenänderungen im Wettbewerbsverhältnis der Nord- und Westhäfen zurückzuführen ist.

Zu denken ist hierbei an die fortlaufende Attraktivitätssteigerung der Westhäfen, und hier insbesondere *Rotterdams*, im Massengutverkehr (antizipative Realisierung der technischen Voraussetzungen für die Schaffung einer integrierten Transportkette zwischen Superbulkcarriern im Vorland- und Schubschiffeinheiten im Hinterlandverkehr). Anzuführen sind — um stichwortartig einige weitere Wettbewerbsdeterminanten aufzuzeigen — die die Expansion des Hinterlandverkehrs der Westhäfen begünstigenden Einsatzdaten des Güterkraftverkehrs, ein zumindest partiell geändertes Marktverhalten der Eisen-

¹¹⁾ Zugrundegelegt werden die in Zeile 12 b der Tabelle ausgewiesenen Wachstumsdifferenzen. Die Differenzen zwischen Zeile 12 a und 12 b, die sich, wie bereits angegeben, aus dem quantitativen Einfluß des Pipelineverkehrs von Rotterdam und Wilhelmshaven mit dem Rhein-Ruhrgebiet erklären, sollen hier nicht weiter erläutert werden.

¹²⁾ Unter einem negativen Güter- bzw. Hinterlandstruktureffekt ist die negative Wachstumsbeeinflussung des Hafenumschlags zu verstehen, die sich bei einem überwiegenden Anteil von unterdurchschnittlich expandierenden Gütergruppen am Güterbukett des Hafens bzw. bei einem Übergewicht wachstumsschwacher Hinterlandregionen am gesamten Hinterlandverkehr des Hafens ermitteln läßt.

bahnen (Erzverkehr!) sowie nicht zuletzt auch eine den Erfordernissen des internen und externen Preis- und Qualitätswettbewerbs vergleichsweise besser angepaßte Organisationsstruktur der westlichen Seehafenverkehrswirtschaften.

3. Maßnahmen — Wirkungsbeziehungen einer deutschen Seehafenpolitik

Nach *Sanmann* umfaßt die staatliche Seehafenpolitik die »Gesamtheit aller Handlungen der öffentlichen Hand, die mit dem Ziel ergriffen werden, auf den Seehafenverkehr einzuwirken«¹³⁾. Die Zielvorstellung der Seehafenpolitik kann dabei ordnungs- oder strukturpolitischer Natur sein¹⁴⁾.

Die folgenden Ausführungen, die den gesamtwirtschaftlichen Spielraum einer deutschen Seehafenpolitik¹⁵⁾ zu umschreiben versuchen, tragen der Bedeutung Rechnung, die insbesondere den Instrumentalen der staatlichen Infrastruktur-, Tarif- und Steuerpolitik zuzumessen ist. Mit der erforderlichen Beschränkung auf einige wesentliche Aktionsparameter wird zugleich auf die Notwendigkeit weiterer, umfassender Untersuchungen hingewiesen.

3.1. Beeinflussung der Transportkosten im Vor- und Hinterlandverkehr der Häfen

Bei insgesamt fortschreitender Homogenisierung der Güterströme und gleichzeitig wachsender Transparenz des Dienstleistungsangebotes der Hafenwirtschaften bilden die Transportkosten einen der wichtigsten Ansatzpunkte der Seehafenpolitik. Die Möglichkeiten einer Beeinflussung der Transportkosten durch entsprechende Maßnahmen einer deutschen Seehafenpolitik umschließen bei den Nordhäfen den überwiegenden Teil des gesamten Vor- und Hinterlandverkehrs, während sie sich bei den Westhäfen auf deren Transitverkehr mit dem deutschen Hinterland beschränken. Bei bestehenden Interdependenzen zwischen Transfer-, Handels- und Industriefunktion¹⁶⁾ betreffen seehafenpolitische Eingriffe die Gesamtheit der Hafenaktivitäten. Aus methodischen Gründen erscheint allerdings eine isolierte Betrachtungsweise der Hafenfunktionen empfehlenswert zu sein.

3.1.1. Maßnahmen, die den Hinterlandverkehr der Westhäfen mit der BRD verteuern

Potentielle Maßnahmen der deutschen Verkehrspolitik, die den Zu- und Ablaufverkehr bzw. den gesamten Hinterlandverkehr der Westhäfen mit dem Bundesgebiet zugunsten der Wettbewerbsposition der Nordhäfen verteuern sollen, müßten zweckmäßigerweise insbesondere:

- a) den grenzüberschreitenden Binnenschiffsverkehr als Hauptträger des gesamten Hinterlandverkehrs der Westhäfen und
- b) den grenzüberschreitenden Güterkraftwagenverkehr als Teilverkehrsmarkt mit der

¹³⁾ *Sanmann, H.*, a.a.O., S. 226.

¹⁴⁾ Vgl. *Predöhl, A.*, Verkehrspolitik, 2. Auflage, Göttingen 1964, S. 269 ff.

¹⁵⁾ Unter dem Begriff deutsche Seehafenpolitik sollen die seehafenpolitischen Maßnahmen aller deutschen Kompetensträger verstanden werden.

¹⁶⁾ Vgl. *Heeckt, H.*, Die ökonomischen Funktionen und die Fazilitäten der Seehäfen in gesamtwirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 275.

höchsten Wachstumsrate betreffen. In regionaler Hinsicht wäre aufgrund der Empfang-/Versandstrukturen des Hinterlandverkehrs der Westhäfen mit der BRD eine Konzentration der Maßnahmen auf die Rheinregion vorzunehmen.

Die Tatsache, daß die Forderung nach Einführung von Festfrachten im grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr auf dem Rhein für die deutsche Teilstrecke sowie die Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer Teil des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregierung für die Jahre 1968–1972 waren (Fassung vom 19. 1. 1968), beweist, daß derartige Überlegungen in der Praxis durchaus bestehen.

Im folgenden soll eine kritische Beurteilung der im Bereich der Binnenschifffahrt und des Güternahverkehrs im sog. *Leber-Plan* unter dem Titel: »Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen Seehäfen« enthaltenen Bestimmungen vorgenommen werden.

Daß Teile des *Leber-Planes* gegenwärtig an Aktualität verloren haben, macht die folgenden Ausführungen nicht überflüssig, da an dieser Stelle die grundsätzlichen Maßnahmen – Wirkungsbeziehungen der vorgeschlagenen bzw. ähnlicher zukünftiger Gesetzgebungen untersucht werden sollen.

3.1.1.1. Anwendung des Territorialitätsprinzips auf den grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr auf dem Rhein

Mit der Einführung von Festfrachten im grenzüberschreitenden Rheinverkehr für die deutsche Teilstrecke und dem Aufbau eines geeigneten Kontrollapparates sollte die internationale Binnenschifffahrt, gemäß den Vorstellungen der Bundesregierung, einer ähnlichen Preisreglementierung unterworfen werden, wie sie derzeit mit begrenztem Erfolg im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr gehandhabt wird. Die folgenden Überlegungen versuchen, die ökonomischen Konsequenzen zu erhellen, die mit der Anwendung innerstaatlicher Marktordnungsbestandteile auf den grenzüberschreitenden Verkehr verbunden sind.

Allgemein ist festzustellen, daß bei einer am *Güterkraftverkehrsgesetz* orientierten Auslegung¹⁷⁾ des Territorialitätsprinzips deren tarifliche Auswirkungen nicht auf den deutschen Rheinabschnitt beschränkt bleiben, sondern mittelbar auch den ausländischen Streckenteile erfassen. Als direkte Folge einer Anwendung des Territorialitätsprinzips wäre mit spürbaren Frachterhöhungen im grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr auf dem Rhein zu rechnen, die um so größer ausfallen müßten, je länger der Anteil der deutschen Strecke am gesamten Transportweg ist. Bei einer insgesamt hohen Preisempfindlichkeit der Nachfrage nach Verkehrsleistungen im Massengutsektor wäre eine Umstellung einzelner Verloader in der Wahl des Verkehrsmittels und/oder des Verkehrsweges insbesondere im Einzugsgebiet des Mittel- und Oberrheins nicht ausgeschlossen. Die Wettbewerbsposition der Nordhäfen, vor allem im Eisenbahnverkehr mit der Rheinregion, würde somit durch die Anwendung des Territorialitätsprinzips verbessert werden. In der Hauptsache würde die Anwendung des Territorialitätsprinzips in der Rheinschifffahrt jedoch zu einer Verteuerung des gesamten (auch des seehafenunabhängigen) Im- und Exports der rheinwärts orientierten Industrie führen, ohne daß den Nordhäfen aus dieser Situation entscheidende, verkehrsmehrende Vorteile zuwachsen würden. Dies gilt ins-

¹⁷⁾ Vgl. Urteil des OLG Düsseldorf vom 3. 6. 1964 (AZ: 7 U 299/61).

besondere für die rohstoffimportierende und Halb- bzw. Fertigwaren exportierende Industrie Nordrhein-Westfalens, die im Untersuchungszeitraum in steigendem Maße die Gesamtkostenvorteile realisiert hat, die sich im Umschlagverkehr mit den Westhäfen über den Rhein anbieten (Kostenvorteile im Seeverkehr, im Hafenumschlag, im Hinterlandverkehr)¹⁸⁾.

Der Anteil *Nordrhein-Westfalens* am gesamten Zu- und Ablaufverkehr der Westhäfen per Binnenschiff mit der Rheinregion liegt gegenwärtig bei über 80 %/o, wovon der überwiegende Teil auf den Erzverkehr des Niederrheingebietes entfällt. Am gesamten Seehafenverkehr Nordrhein-Westfalens mit den Westhäfen hat die Binnenschifffahrt einen Marktanteil von ca. 95 %/o¹⁹⁾. Bei Berücksichtigung dieser Ausgangslage, insbesondere aber der regionalen Verteilung des Binnenschiffverkehrs, ergibt sich, daß preisreglementierende Maßnahmen im grenzüberschreitenden Binnenschiffverkehr, vor allem in Nordrhein-Westfalen, kaum geeignet sind, eine Neuorientierung der verladenden Wirtschaft zugunsten der Nordhäfen herbeizuführen. Aufgrund der Tatsache, daß die Verkehrsleistung integraler Bestandteil des industriellen Produktionsprozesses ist und daß zwischen der Realisierung industrieller Wachstumschancen und der Gestaltung der Transportkosten ein Funktionalzusammenhang besteht, wären als ökonomische Auswirkungen einer Erhöhung des Transportkostenniveaus, abgesehen von Ausweichreaktionen der Großindustrie (Ausbau der Werkschifffahrt, Schwächung der gewerblichen Binnenschifffahrt), in erster Linie negative Rückkopplungseffekte auf das wirtschaftliche Wachstum des Landes vor auszusehen.

Mit einer hohen Massenleistungsfähigkeit bei vergleichsweise geringem Faktormiteinsatz bildet die Rheinschiene die Standortgrundlage der rohstoffverarbeitenden und der hierauf aufbauenden weiterverarbeitenden Industrien der Rheinregion. Preisreglementierende Maßnahmen, die die funktionale Grundlage der im Verhältnis zu den Rheinmündungshäfen bestehenden komplementären Produktions- und Verbrauchsstrukturen berühren, wären geeignet, das wirtschaftliche Wachstum des rheinwärts orientierten Binnenlandes auf ähnliche Weise zu hemmen, wie dies in bezug auf das mittlere und östliche Ruhrgebiet durch die Ausgestaltung der Kanalgebühren (»Tarifbarre«) schon seit einigen Jahren der Fall ist²⁰⁾. Umgekehrt würde die Attraktivität des Rhein-Schelde-Deltas als Standort der rohstoff- und exportorientierten Industrie durch die Anwendung des Terri-

¹⁸⁾ Insbesondere die schnellere Anpassung *Rotterdams* an die Entwicklung der Schiffsgrößen im Erzverkehr, aber auch die Möglichkeit des Einsatzes von Schubschiffeinheiten auf dem Rhein haben in maßgeblicher Weise zu der Verlagerung der Stahlproduktion in die westlichen Bezirke des Ruhrgebietes beigetragen. So konnte die Rohstahlproduktion im Bereich *Duisburg* von 1960 bis 1970 um 53,2 % gesteigert werden, während die Produktion im Bereich *Bochum* im gleichen Zeitraum um 15,8 % und im Bezirk *Essen* sogar um 38,7 % zurückging.

¹⁹⁾ Der angegebene Marktanteil errechnet sich bei Nichtberücksichtigung des Pipelineverkehrs.

Erz	Kanalabgaben in DM/t
von Emden nach Dortmund-Hardenberg	0,11 (DEK)
von Rotterdam nach Dortmund-Hardenberg	0,62 (RHK) 0,76 (WDK)

Die Aufrechterhaltung der »Tarifbarre«, deren ursprüngliche Zielsetzung durch die Schiffsgrößenentwicklung im seewärtigen Erzverkehr überholt wurde, hat nicht zuletzt zu der Verschlechterung der Standortqualitäten des mittleren und östlichen Ruhrgebietes und zu der fortschreitenden Konzentration der Rohstahlerzeugung im westlichen Ruhrgebiet beigetragen. Vgl. *Helmich, K.*, Strukturwandlungen in der Eisen- und Stahlindustrie und ihr Einfluß auf den Verkehrssektor (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 59), Göttingen 1970, S. 158.

torialitätsprinzips im grenzüberschreitenden Rheinverkehr eine weitere Steigerung erfahren.

Ein weiterer Aspekt verdient es, an dieser Stelle beachtet zu werden. Mit der Unterwerfung des grenzüberschreitenden Rheinverkehrs unter das Territorialitätsprinzip wird – soweit die Überlegungen Gegenstand der Seehafenpolitik sind – eine Verbesserung der Wettbewerbsstellung der Nordhäfen, insbesondere im Eisenbahnverkehr mit der Rheinregion, angestrebt. Die Überlegungen basieren dabei auf der gegenwärtigen, nationalstaatlich ausgerichteten Organisationsstruktur der Deutschen Bundesbahn. Es wird vorausgesetzt, daß das betriebswirtschaftliche Interesse einer kommerziell geführten Bundesbahn eine Tarifpolitik erfordert, die weitgehend im Einklang mit dem verkehrswirtschaftlichen Interesse der Nordhäfen steht. Diese Deckung der Interessenlage von Nordhäfen und Bundesbahn dürfte jedoch in dem Moment entfallen, wo sich die nationalen Eisenbahngesellschaften im EWG-Raum im Zuge des allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Integrationsprozesses zu einer Betriebsgemeinschaft zusammenschließen. Zumindest längerfristig gesehen, könnte dann auch im Eisenbahnverkehr die günstigere entfernungskilometrische Lage der Rheinregion zu den Westhäfen eine ausschlaggebende Bedeutung für die Lenkung der Seehafengüterströme erhalten.

Rechtliche Einwände (Übereinkunft des EWG-Rates vom 22. Juni 1965 über die Einführung eines Referenztarifsystems) sowie der starke Widerspruch der Niederlande haben die Bundesregierung bewegen, von der Einführung des Territorialitätsprinzips in der internationalen Rheinschifffahrt zunächst einmal Abstand zu nehmen. Nach vorhergegangenen bilateralen deutsch-niederländischen Konsultationen wurden die Akzente bei den internationalen Marktordnungsbemühungen der EWG-Länder von der Preis- auf die Kapazitätspolitik verlagert. Kurz- und langfristig greifende Maßnahmen der Kapazitätspolitik (Stillege- und Abwrackregelungen) sollen nunmehr zusammen mit ergänzenden Ordnungsfaktoren wie der Aktivierung der Frachtenpools und Konventionen (vgl. auch Verordnung des EWG-Ministerrates Nr. 1017/68 vom 19. Juli 1968 über Wettbewerbsregeln im Verkehr) zur Stabilisierung des internationalen Binnenschiffahrtmarktes beitragen. Es wird damit eine Lösung angestrebt, die den Interessen der deutschen Industrie im Rheingebiet wie auch dem Interesse des Binnenschiffahrtsgewerbes entgegenkommt.

3.1.1.2. Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer

Mitbedingt durch das Marktordnungssystem der BRD im gewerblichen Güterfernverkehr (restriktive Kapazitätspolitik im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr) ist dem Güternahverkehr im gesamten grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr eine marktregulierende Funktion zugewachsen. Aus der Statistik geht hervor, daß der Güternahverkehr am gesamten grenzüberschreitenden Straßenverkehr der BRD einen Anteil von rd. 40–50% hat²¹⁾. Besondere Bedeutung hat der Güternahverkehr angesichts der überdurchschnittlichen Entwicklung des deutschen Außenhandels mit den *Niederlanden* für das Land *Nordrhein-Westfalen*. Nach vorliegenden Schätzungen²²⁾ ist der Anteil des Nahverkehrs am grenzüberschreitenden Straßenverkehr Nordrhein-West-

²¹⁾ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), Fachserie H: Verkehr, Reihe 5: Straßenverkehr, Grenzüberschreitender Güterverkehr, Jahre 1966–1969.

²²⁾ *Böttger, W. und Klimke, U.*, Eignung und Wirkungsgrad des grenzüberschreitenden Nahverkehrs Nordrhein-Westfalens als Mittel regionaler Wirtschafts- und Verkehrspolitik: in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 40. Jg. (1969), S. 37.

falens mit den Niederlanden, mitbedingt durch das große Transportaufkommen nahverkehrsintensiver Gütergruppen, wie z. B. mineralischer Rohstoffe und Baumaterialien, mit rd. 60–70% anzusetzen. Im Verkehr Nordrhein-Westfalens mit *Belgien* erreicht der Nahverkehr dagegen schätzungsweise nur einen Anteil von 40–45%. Schätzungen über den Marktanteil des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs mit den Westhäfen am gesamten grenzüberschreitenden Nahverkehr Nordrhein-Westfalens mit den Niederlanden und Belgien kommen zu einem Ergebnis von rd. 17%. Der Anteil des hafengebundenen Transitverkehrs am gesamten grenzüberschreitenden Nahverkehr Nordrhein-Westfalens mit den Niederlanden und Belgien wird dabei für die Niederlande mit rd. 8% und für Belgien mit rd. 4–6% angegeben²³⁾.

Die genannten Zahlenangaben machen deutlich, daß eine globale fiskalische Belastung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs zum Wettbewerbsschutz der Nordhäfen zu über 90% Verkehrsströme betreffen muß, die die Westhäfen in ihrer Funktion als seewärtigem Umschlagplatz in keiner Weise berühren.

Die im verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung angeführte Begründung, wonach die Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer notwendig sei, »weil in vielen Fällen deutsche Nahverkehrsunternehmer mit günstigem Standort im grenzüberschreitenden Verkehr mit den Rheinmündungshäfen und verschiedenen Mittelmeerhäfen praktisch Fernverkehr betreiben«²⁴⁾, kann damit – zumindest in Nordrhein-Westfalen – nicht als tragfähiges Argument für Globalmaßnahmen im grenzüberschreitenden Güternahverkehr akzeptiert werden.

Untersuchungen, inwieweit eine Verteuerung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs geeignet ist, die Intensität des grenzüberschreitenden Seehafentransits zu beeinflussen, kommen zu dem Ergebnis, daß eine zusätzliche Belastung des gewerblichen Güternahverkehrs auf der deutschen Teilstrecke in Höhe des »Leberpfennigs« die gegenüber den Nordhäfen bestehenden Frachtvorteile²⁵⁾ der Westhäfen nur in geringem Umfang vermindert. So verändert sich z. B. die in der Relation Neuß–Rotterdam im Transport von Papier und Pappe (GNT, Tafel 1 \times 30%) gegenüber der Relation Neuß–Hamburg (AT 761 \times 5%) bestehende positive Frachtdifferenz von 43% durch Einbeziehung des Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer lediglich auf 34,5%²⁶⁾.

Von fiskalischen Maßnahmen in der beschriebenen Form kann kaum eine Stärkung der Wettbewerbsposition der Nordhäfen erwartet werden. Bei insgesamt hochwertigem Ladungsgut²⁷⁾ und einer vergleichsweise geringen Preisempfindlichkeit der Nachfrage nach Verkehrsleistungen determinieren – wie detaillierte Untersuchungen ergeben haben²⁸⁾

²³⁾ *Böttger, W. und Klimke, U.*, Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 37 und S. 47.

²⁴⁾ *Verkehrspolitisches Programm* der Bundesregierung für die Jahre 1968–1972, Bundestagsdrucksache VI/2494, S. XV.

²⁵⁾ Die Frachtvorteile der Westhäfen beruhen nicht zuletzt auf dem vergleichsweise niedrigen Tarifniveau des GNT, das nicht nur unterhalb der vergleichbaren AT-Sätze des RKT, sondern auch unterhalb der Niederländischen NIWO-Tarife liegt.

²⁶⁾ Vgl. *Böttger, W. und Klimke, U.*, Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 50.

²⁷⁾ Das Transportgut des straßenseitigen Zu- und Ablaufverkehrs der Westhäfen setzt sich zum überwiegenden Teil aus Chemikalien, Nahrungsmitteln, Eisen- und Stahlerzeugnissen, Metallwaren und Maschinen zusammen.

²⁸⁾ Unternehmensbefragungen weisen insbesondere auf die dominierende Bedeutung der Beförderungsdauer für die Verkehrsentscheidung der verladenden Wirtschaft im Stückgutverkehr hin. Vgl. *Glabe, W.*, Die Determinanten der Nachfrage nach Verkehrsleistungen auf der Straße (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 21), Göttingen 1959, S. 17; *May, W.*, Schiene und Straße als konkurrierende Verkehrsträger für Stückguttransporte (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 29), Göttingen 1963, S. 29.

— qualitative Faktoren die Hafenvahl der Verlader. Es muß daher bezweifelt werden, daß Erhöhungen der Kostensteuern, selbst wenn sie eine durchschnittliche Kosten- bzw. Tarifnivellierung der konkurrierenden Hafentrassen bewirken würden, verkehrsumlenkende Effekte zugunsten der Nordhäfen auslösen, solange zeitliche, personelle oder sachliche Präferenzen (Hafenfazilitäten) eine Westorientierung des vom Nahverkehr bedienten Hinterlandes unterstützen.

Unterstellt man der Einfachheit halber die Kongruenz von staatlicher und privater Ausgabengestaltung hinsichtlich ihres Einflusses auf die Entwicklung des Sozialproduktes, konzentriert sich eine an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierte Beurteilung der (primär nichtfiskalischen Zwecken dienenden) Zusatzbesteuerung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs auf deren Inzidenzwirkungen im Bereich der Produktions- und Transportwirtschaft.

Unter der Prämisse, daß dem gewerblichen Güternahverkehr eine vollkommene Überwälzung der Zusatzsteuer auf die Verlader gelingt und der Werknahverkehr seine Kostenerhöhungen im Produktpreis weitergibt, kommen *Böttger* und *Klimke* zu dem Ergebnis, daß die zusätzliche Kostenbelastung der nordrhein-westfälischen Exportindustrie, gemessen am gesamten Ausfuhrvolumen nach den Niederlanden und Belgien im Jahre 1966, weniger als rd. 0,05 % ausmacht²⁹⁾. Von einer gravierenden Beeinträchtigung der Exportindustrie Nordrhein-Westfalens kann somit — zumindest global gesehen — keine Rede sein. Bei einer branchenbezogenen Untersuchung ließe sich möglicherweise aufzeigen, daß die negativen Effekte einer zusätzlichen Besteuerung des Güternahverkehrs sich aufgrund hoher Transportpreis- bzw. Kostenelastizitäten im (hafunabhängigen) Exportverkehr der mengenmäßig bedeutsamen Gütergruppe Sand- und Kieserzeugnisse kumulieren. Die Ausfuhr von Stahl-, Walzwerk- und Chemieprodukten ist demgegenüber von einer zusätzlichen Transportkostenbelastung kaum betroffen³⁰⁾. (Ähnliche Aussagen wie für den Exportverkehr lassen sich bei einer güterstrukturbezogenen Analyse des industriellen Importverkehrs Nordrhein-Westfalens treffen.)

Geht man andererseits davon aus, daß insbesondere dem gewerblichen Güternahverkehr, bedingt durch die Intensität des internen und externen Wettbewerbs auf dem Verkehrsmarkt, eine Überwälzung der zusätzlichen Belastung nicht oder nur teilweise möglich ist, führt die Zusatzsteuer zu einer Verschlechterung der ohnehin nicht sehr günstigen Ertragslage des Gewerbes und zur Ausübung staatlicher »Disincentives« im gesamten grenzüberschreitenden Güternahverkehr.

Die vorgetragenen Argumente, die insgesamt gegen die Einbeziehung des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs in die Straßengüterverkehrssteuer sprechen, haben die Bundesregierung nicht dazu veranlassen können, auf ihre im Verkehrspolitischen Programm formulierten Vorstellungen ersatzlos zu verzichten. Immerhin wurde die im Verkehrspolitischen Programm konzipierte Steuerfreizone von 15 km ab Grenzübergang auf einen 50 km-Radius erweitert. Es wurde damit der Ort des Grenzübergangs zum fiktiven Standort des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs erhoben. Diejenigen inländischen Unternehmen, die aufgrund ihres tatsächlichen Standorts einen regionalen Aktionsradius bis max. 100 km ab Grenzübergang haben, unterliegen damit ebenso wie die ausländischen Unternehmen der Straßengüterverkehrssteuer, sofern sie im grenzüberschreitenden Verkehr über die 50 km-Freizone hinausfahren.

²⁹⁾ *Böttger, W. und Klimke, U.*, Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 52.

³⁰⁾ Vgl. *Böttger, W. und Klimke, U.*, Eignung und Wirkungsgrad . . . , a.a.O., S. 52.

Die Maßnahmen des Gesetzgebers auf dem Markt des grenzüberschreitenden Güternahverkehrs sind in engem Zusammenhang mit der zunehmenden fiskalischen Belastung des gesamten grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs³¹⁾ sowie der allgemeinen Zusatzbesteuerung des Güterfernverkehrs zu sehen. Die dem Güterkraftverkehrsgewerbe auferlegten zusätzlichen finanziellen (und technischen) Lasten sind dabei stets als eine zeitlich begrenzte Kompromißlösung auf dem Wege zu einer EWG-einheitlichen Wegekostenregelung aufgefaßt worden. Die derzeitigen Beratungen, in denen über die Ablösungsmodalitäten der bis zum 31. 12. 1971 befristeten Straßengüterverkehrssteuer entschieden wird, werden erweisen, welche faktische Lebensdauer Kompromißlösungen innewohnt.

3.1.2. Maßnahmen, die den Vor- und Hinterlandverkehr der Nordhäfen verbilligen

Als Ergebnis der bisherigen Ausführungen ist festzustellen, daß seehafenpolitische Maßnahmen, die den Hinterlandverkehr der Westhäfen verteuern, teilweise aus rechtlichen, insbesondere aber aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen nicht als das geeignete Instrument für eine Aufwertung der Wettbewerbsposition der Nordhäfen angesehen werden können.

Im folgenden sind die Zielkonformität sowie die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einzelner Maßnahmen der deutschen Seehafenpolitik zur Verbilligung des Vor- und Hinterlandverkehrs der deutschen Häfen einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

3.1.2.1. Verbilligung des Vorlandverkehrs

Von allen deutschen Nordseehäfen wird seit vielen Jahren mit zunehmender Dringlichkeit eine Anpassung des Fahrwassers der Hafenzufahrten an die fortlaufende Expansion der Schiffgrößen im Überseeverkehr gefordert. Die Tatsache, daß eine weitere Vertiefung der Zufahrtswege von Elbe, Weser und Ems mit immer größerem Kapitalaufwand verbunden ist, läßt die Frage auftauchen, inwieweit steigende Investitionen des Bundes und der Länder in die seewärtigen Zufahrtswege von *Hamburg*, *Bremen/Bremerhaven* und *Emden* gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt erscheinen.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß die bisherige Entwicklung der Schiffgrößen in den einzelnen Sparten der Massengutfahrt sehr differenziert verlaufen ist. So lassen sich deutliche Abstufungen der Schiffgrößen im Bereich des Mineralölverkehrs, der Erzfahrt, des Getreide- und Kohlentransportes sowie der anderen Massengüter erkennen. In der Ölfahrt, wo mit Abstand die größten Schiffseinheiten zum Einsatz kommen, ist mit dem Ausbau von *Wilhelmshaven* als deutschem Ölhafen und der geplanten Pipelineverbindung nach *Bremen* und *Hamburg* die Entscheidung an der deutschen Nordseeküste für die nähere Zukunft gefallen. Durch den geplanten Pipelineanschluß der Esso und der BP in *Hamburg* und der Mobil Oil in *Bremen* wird das mengenmäßige Umschlagswachstum in den hanseatischen Häfen, kaum aber die Wachstumsrate der regionalen Wertschöpfung, beeinträchtigt werden.

Die Erzfahrt, die als Schrittmacher der Schiffgrößenentwicklung im trockenen Massengutverkehr bezeichnet werden kann, hat unter den Nordhäfen lediglich in *Bremerhaven-Weserport* und in *Emden* einen bestimmenden Anteil am gesamten seewärts einkommenden Verkehr. Während in *Bremerhaven* durch die geplante Vertiefung der Außenweser in naher Zukunft immerhin Bulkcarrier von ca. 100 000 tdw ihre — fast ausschließlich für

³¹⁾ Im Juli 1968 wurde die steuerfreie Einfuhr von Treibstoffen in den Tanks der Nutzfahrzeuge von 100 l auf 50 l herabgesetzt.

die Klöcknerwerke und den Salzgitterkonzern bestimmte – Ladung löschen können, werden in *Emden* auch bei weiterem Hafenausbau (Vorhafenprojekt) nur Schiffseinheiten bis 80 000 tdw abgefertigt werden können.

Angesichts des Ausbaus von *Europoort* für Erzcarrier von 150 000 tdw stellt sich die Frage, inwiefern ein weiterer Ausbau eines deutschen Hafens für die Erzversorgung der Ruhrhütten noch zweckmäßig ist. Von Seiten des deutschen Reederverbandes und der deutschen Küstenländer ist des öfteren auf die Gefahren hingewiesen worden, die mit der Abhängigkeit der rohstoffimportierenden Industrien von einem Einfuhrhafen gegeben seien. Allgemein wird die Befürchtung geäußert, daß die günstige Wettbewerbssituation *Rotterdams* im Vor- und Hinterlandverkehr von den Hafenbehörden oder den Verkehrsträgern zur Erzielung von Monopolrenten ausgenutzt werden könnte. Theoretisch wäre es denkbar, daß die Hafenbehörden (die Durchsetzung monopolistischer Preisentgelte für Transportleistungen erscheint auch bei zunehmender technischer Spezialisierung und Differenzierung der See- und Binnenverkehrsmärkte weniger realistisch zu sein) die Hafengebühren im Erzverkehr derart erhöhen, daß es für die eisenschaffende Industrie des Ruhrgebietes zwar weiterhin vorteilhaft ist, Erz über *Rotterdam* zu beziehen, daß aber hierdurch den Hafenbehörden eine Monopolrente zufällt, die weniger leistungsbedingt als vielmehr auf den Mißbrauch von Marktmacht zurückzuführen ist³²⁾.

Die obere Grenze des monopolistischen Preisbildungsspielraumes, der auf dem Transportweg über *Rotterdam* ausgeschöpft werden könnte, würde durch die Gesamtkosten des Transportweges über *Emden* bzw. *Weserport* bestimmt. Den Nordhäfen würde somit, gerade auch im Haupteinzugsgebiet der Westhäfen (Rheinregion), eine wichtige Funktion bei der Begrenzung des monopolistischen Preisspielraumes der ausländischen Häfen zufallen. Engagierten Vertretern der deutschen Küstenländer und der deutschen Massengutreedereien, die hieraus die Notwendigkeit eines deutschen Tiefseewasserhafens ableiten, kann jedoch bei Beachtung der tatsächlichen ökonomischen Marktconstellationen nicht zugestimmt werden.

Im Erzverkehr, dessen Anteil am gesamten (trockenen) Transitversand der Westhäfen nach der BRD mehr als 50% beträgt, ist die Marktposition der in Einkaufskontoren (Erzkontor Ruhr GmbH in Essen, Rohstoffhandel GmbH in Düsseldorf) zusammengefaßten deutschen Hüttenwerke als so stark anzusehen, daß ein Mißbrauch von Marktmacht seitens des spezialisierten Transportgewerbes bzw. der Rotterdamer Hafenwirtschaft kaum möglich erscheint. So kontrollieren die deutschen Hüttenwerke mit dem Einsatz von Werkflotten, der kapitalmäßigen Beteiligung an großen Massengutreedereien bzw. dem Abschluß langfristiger Charterverträge sowohl den seewärtigen als auch den binnenländischen Transportweg über den Rhein. Andererseits haben deutsche Hüttenwerke durch ihre ausschlaggebende Beteiligung an den neuen Erzumschlagsanlagen in *Europoort* weitgehend sichergestellt, daß ihre Erzimporte zu kostennahen Preisen umgeschlagen werden. Es ergibt sich, daß eine diskriminierende Behandlung des deutschen Erztransitverkehrs über *Rotterdam-Europoort* als sehr unwahrscheinlich angesehen werden muß. Dies gilt um so mehr, als auch eine Differenzierung der Hafengebühren nach Verladern bzw. Empfängern im Widerspruch zu den geltenden Diskriminierungsbestimmungen des EWG-Vertrages stehen würde³³⁾.

³²⁾ Vgl. *Helmich, K.*, Strukturwandlungen . . . , a.a.O., S. 140.

³³⁾ In dem Fall, in dem *Rotterdam* als einziger Nordseehafen Erzschiffe mit über 100 000 tdw abfertigen kann, muß allerdings mit der Erhebung von kostenechten, an den Infrastrukturausgaben des Hafenausbaus orientierten Hafengebühren gerechnet werden.

Sieht man von den Besonderheiten des Erzverkehrs einmal ab und untersucht die technisch-ökonomischen Marktbedingungen der übrigen traditionellen (trockenen) Massengutverkehre, wird deutlich, daß die Anforderungen an die Schiffsgröße mit zunehmender Bündelung der Bulkladungen zwar gestiegen, aber dennoch erkennbar hinter der Entwicklung im Erzverkehr zurückgeblieben sind.

Insgesamt bleibt festzustellen, daß die Bedürfnisse der rohstoffverarbeitenden, binnenländischen wie auch der in der Hafenregion ansässigen Industrie kaum als Rechtfertigung für einen beschleunigten, mit öffentlichen Mitteln finanzierten Ausbau der seewärtigen Zufahrtswege der deutschen Universalhäfen angesehen werden können. Die Ausrichtung des überwiegenden Teiles der erzimportierenden deutschen Eisen- und Stahlindustrie auf *Rotterdam* sowie die Entscheidungen im Bereich der norddeutschen Mineralölindustrie lassen erkennen, daß von Seiten der Massengutverarbeitenden Industrie gegenwärtig nur ein geringes (auf Einzelinteressen abzugrenzendes) Bedürfnis an einer vorrangigen Vertiefung der Zufahrtswege der deutschen Universalhäfen besteht³⁴⁾.

Argumente, die für einen weiteren Ausbau der Zufahrtswege der deutschen Universalhäfen sprechen, werden dagegen in zunehmendem Maße durch das schnelle Größenwachstum der im Containerverkehr eingesetzten Spezialschiffseinheiten impliziert³⁵⁾. So wird die weitere Vertiefung von Außenweser und Elbe auf zunächst 13 m unter SKN von den hanseatischen Häfen nicht zuletzt mit dem Hinweis auf ihre Wettbewerbsposition im Containerverkehr gefordert, dessen Anteil am gesamten Stückgutumschlag schnell zunimmt. Rentabilitätsanforderungen (Maximierung der Fahrzeiten – Minimierung der Hafentiegezeiten) können – bei insgesamt wachsender Intensität des Hafenwettbewerbs – die Schaffung tideunabhängiger Zufahrten für die modernen, kapitalaufwendigen Spezialschiffseinheiten geboten erscheinen lassen. Die besondere Bedeutung des Stückgutumschlages für die deutschen Universalhäfen wie auch regionalwirtschaftliche Gesichtspunkte wären Argumente, die für einen weiteren, umfangmäßig begrenzten Ausbau der Fahrwasserwege sprechen. Genauere Aussagen setzen allerdings eingehende Untersuchungen der hydrographischen und morphologischen Daten der seewärtigen Zufahrtswege (insbesondere im Außenelbegebiet) wie auch eine Analyse der zukünftigen Größenentwicklung in der Containerschifffahrt voraus³⁶⁾.

3.1.2.2. Verbilligung des Hinterlandverkehrs

(1) Bei der Einführung der Straßengüterverkehrssteuer im Güterfernverkehr – einer Steuer, deren wettbewerbsbeeinflussende Effekte vom Gesetzgeber bewußt in Rechnung gestellt wurden – ist zugunsten der deutschen Seehäfen eine 170-km-Steuerfreizone geschaffen worden. Geht man davon aus, daß nicht marktconforme Eingriffe in den Verkehrsmarkt in bezug auf die Seehäfen wenigstens annähernd wettbewerbsneutral gestaltet

³⁴⁾ Für die gegenwärtigen Planungen über den Bau eines oder mehrerer deutscher Tiefseewasserhäfen läßt sich hieraus folgern, daß ein wirtschaftlicher Erfolg der vorliegenden Projekte nur bei regionaler Ansiedlung von modernen Seehafenindustrien sichergestellt werden kann. Planungen, die die Bedeutung deutscher Tiefseewasserhäfen in einer gesteigerten Transferfunktion im Massengutimport der industriellen Zentren des Binnenlandes erblicken, müssen angesichts der zurückhaltenden Kommentare der Eisen- und Stahlindustrie sowie der großen Mineralölkonzerne mit großer Skepsis beurteilt werden. Vgl. auch Zwischenbericht der deutschen Tiefseewasserhafenkommission, in: *Hansa*, 107. Jg. (1970), S. 1693.

³⁵⁾ Die Schiffe der »dritten Containergeneration«, die teilweise bereits in Umlauf sind, weisen bei einer Tragfähigkeit von 29–43 000 t und einer Kapazität von 1300–2500 Containereinheiten à 20' einen Tiefgang von 10–12 m auf.

³⁶⁾ Vgl. *Wegner, H.*, Ausbau der seewärtigen Zufahrten zu den deutschen Nordseehäfen (Ausbauarbeiten und Planungen), in: *Hansa*, 108. Jg. (1971), Nr. 15, S. 1491.

tet werden sollten, ist diese Maßnahme aus der Sicht der Nordhäfen als verständlich anzusehen. Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß diese Regelung bei einem Vergleich der innerdeutschen Standortverhältnisse eine Bevorzugung der Seehafenregionen und eine Benachteiligung der binnenländischen Hinterlandregionen darstellt³⁷⁾. Aufmerksam zu machen ist an dieser Stelle auch auf die Tatsache, daß eine Reihe von Binnenhäfen im Rhein-Seeverkehr in direkten Wettbewerbsbeziehungen zu den Westhäfen stehen. Der im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung herausgestellte Aspekt einer Neutralisierung der Straßengüterverkehrssteuer für den Zu- und Ablaufverkehr der deutschen Häfen hätte eine Einbeziehung des Rhein-Seeverkehrs in die 170 km-Regelung durchaus möglich erscheinen lassen.

(2) Als Ausgleich der vergleichsweise hohen Mineralölsteuerbelastung des innerdeutschen Güterkraftverkehrs³⁸⁾ wird seit mehreren Jahren von den deutschen Küstenländern – bis zur Einführung einer einheitlichen Wegekostenregelung in der EWG – die Forderung nach einer finanziellen Kompensation des gegenüber den Westhäfen bestehenden Wettbewerbsnachteils durch den Bund erhoben. Gedacht wird an einen Ausgleich der Mineralölsteuermehrbelastung im Zu- und Ablaufverkehr von Stückgütern, die im Export und Import mit Lastkraftwagen im gewerblichen Fernverkehr zu und von den deutschen Seehäfen befördert werden. Die Höhe des erforderlichen Ausgleichsbetrages wurde 1966/67 mit einer Bandbreite zwischen 4,5 und 18,3 Mio. DM ermittelt³⁹⁾. Wirtschaftliche und rechtliche Überlegungen haben die Bundesregierung – trotz des nicht allzu hoch erscheinenden Ausgleichsbetrages – bisher davon abgehalten, entsprechende Gesetzesinitiativen zugunsten der deutschen Seehafenwirtschaften zu ergreifen. So müssen einseitige Begünstigungen des Güterfernverkehrs als einschneidender Eingriff in die dem Seehafenverkehrsmarkt zugrundeliegenden Wettbewerbsdaten aufgefaßt werden. Eine Ausdehnung der Ausgleichszahlungen auf die Eisenbahn und möglicherweise auch auf die Binnenschifffahrt würde aber – abgesehen von einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts – eine eindeutige Subventionierung der nationalen Seehafenwirtschaften darstellen und damit EWG-rechtlich nicht zulässig sein. Darüber hinaus müßte der Erfolg einer den bisherigen Ergebnissen der Wegekostenrechnung widersprechenden fiskalischen Entlastung einzelner Verkehrsträger⁴⁰⁾ aufgrund zu erwartender Abwehrmaßnahmen des ausländischen Verkehrsgewerbes als ungewiß angesehen werden.

(3) Als indirekte Begünstigung des Hinterlandverkehrs der deutschen Häfen ist – obwohl seehafenpolitische Aspekte nicht ausschlaggebend waren – die Förderung des kombinierten Verkehrs in der BRD zu betrachten. Aufgrund des maßgeblichen Verkehrsanteils von Bundesbahn und Güterkraftverkehr am Zu- und Ablaufverkehr der deutschen Häfen

³⁷⁾ Zur Frage der EWG-Konformität der im Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs vom 28. 12. 1968 enthaltenen Sonderregelungen vgl. DVZ, 25. Jg. (1971), Nr. 90.

³⁸⁾ Mineralölsteuer pro Liter Dieseldieselkraftstoff in DM/l (bei Zugrundelegung der jeweiligen offiziellen Währungsparität)

	31. 12. 1960	1. 2. 1971
Belgien	0,04	0,17
Niederlande	0,01	0,05
BRD	0,30	0,33

Quelle: Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e. V.

³⁹⁾ Vgl. Bericht über die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Seehäfen, Bundestagsdrucksache V/1942 vom 22. Juni 1967, S. 3.

⁴⁰⁾ Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium, Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Nr. 34), Bonn-Bad Godesberg 1969.

verbessern steuerliche und finanzielle Anreize des kombinierten Container- und Hucklepackverkehrs (Befreiung von der Straßengüterverkehrssteuer bzw. geplante Freistellung von der Kfz-Steuer, finanzielle Zuwendungen aus dem 250-Mio.-DM-Fonds) in besonderem Maße auch die Wettbewerbsposition der deutschen Häfen im Stückgutverkehr. Im Gegensatz zu den o. a. Maßnahmen sind jedoch von der Schaffung einer durchgehenden Transportkette im kombinierten Verkehr (Paletten, Behälter, Großcontainer, Hucklepack) und der Nutzung der Kostenvorteile moderner Umschlagstechniken langfristige Produktivitätsfortschritte zu erwarten, die in ungeteiltem Umfang der Gesamtwirtschaft zugute kommen werden.

(4) Mit der Zulassung von Sonderabmachungen im Zu- und Ablaufverkehr der deutschen Seehäfen hat sich der Gesetzgeber den Argumenten angeschlossen, wonach die von den Verkehrsträgern angebotenen, weitgehenden Ausnahmetarife nicht ausreichend seien⁴¹⁾, um im Vergleich zum grenzüberschreitenden Verkehr bestehende Benachteiligungen der nationalen Seehäfen auszugleichen⁴²⁾. Durch die Neuregelung von EVO (§ 6) und GüKG (§ 22a) wurde dem Güterkraftverkehr im Juni 1969 und der Eisenbahn im Juli 1969 unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit eingeräumt, die Beförderungsentgelte unabhängig von den bestehenden Tarifen an der jeweiligen Marktsituation auszurichten. Die Bedingungen, unter denen Eisenbahn und Güterkraftverkehr – die Binnenschifffahrt wurde in die Neuregelung der Preisbildungsvorschriften im Seehafenverkehr nicht mit einbezogen – Sonderabmachungen treffen können, entsprechen weitgehend den in Art. 5 der Margentarifordnung der EWG vorgesehenen Möglichkeiten des Abschlusses von Sonderabmachungen im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr (vgl. Punkt 3.4.). Bei der Übertragung der EWG-Gesetzesregelung auf den innerdeutschen Seehafenverkehr wurden allerdings in der Eisenbahnverkehrsordnung und im Güterkraftverkehrsgesetz in wesentlichen Punkten abweichende Anwendungsbestimmungen festgelegt, die unter dem Aspekt der Wettbewerbsgleichstellung der Verkehrsträger nicht unbedenklich erscheinen. Hingewiesen sei an dieser Stelle auf die unterschiedliche Regelung der Veröffentlichungspflicht von Sonderabmachungen im Straßen- und im Schienenverkehr. Aber auch im Wortlaut übereinstimmende Formulierungen wie etwa die Festsetzung gleicher Mindestmengenanforderungen (500 t in 3 Monaten) müssen sich für das Großunternehmen Bundesbahn anders auswirken als für einen mittelständischen Güterkraftverkehrsbetrieb⁴³⁾.

Die formellen und materiellen Voraussetzungen, die insgesamt an den Abschluß von Sonderabmachungen geknüpft sind⁴⁴⁾, lassen vermuten, daß die Praktikabilität dieses

⁴¹⁾ Die vorliegenden Ausnahmetarife sind in der Regel Festtarife. Im Falle des Straßengüterverkehrs besteht allerdings ein gewisser Preisbildungsspielraum durch die wahlweise »In-Rechnung-Stellung« der Straßengüterverkehrssteuer.

⁴²⁾ Die Benachteiligung des nationalen Hinterlandverkehrs der deutschen Seehäfen liegt in der vergleichsweise dirigistischen Verkehrsmarktordnung der BRD begründet, in der die Funktion des Preiswettbewerbs weitgehend eingeschränkt ist. Im Unterschied hierzu wird die freie Preisbildung im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr bei mangelnder Durchsetzbarkeit des deutschen Territorialitätsprinzips, unzureichenden Tarifkontrollen der niederländischen NIWO-Organisation und unverbindlichen Richtlinientarifen der belgischen Gewerbeorganisationen bislang nur punktuell behindert, während im grenzüberschreitenden Binnenschiff- und Eisenbahnverkehr (Art. 9 § 3 CIM) vollkommen freie Preisbildungsmöglichkeiten bestehen.

⁴³⁾ Vgl. Konow, K.-O., Sonderabmachungen über Beförderungsentgelte im Verkehr mit deutschen Seehäfen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40. Jg. (1969), S. 224.

⁴⁴⁾ So sind z. B. nach § 22a (1) GüKG Sonderabmachungen im Güterkraftverkehr mit den deutschen Seehäfen nur zulässig, wenn:

1. Umstände vorliegen, die bei der Festsetzung der Tarife nicht berücksichtigt worden sind, insbeson-

Instruments im Sinne schneller, wettbewerbsbestimmter Unternehmerentscheidungen nicht allzu groß zu veranschlagen ist. Dadurch, daß die gesetzlichen Voraussetzungen (vgl. Fußnote 44) auf objektive Tatbestände abstellen, das subjektive Erkenntnisvermögen der Vertragspartner dagegen unberücksichtigt bleibt, müssen — wie *Konow* ausführt — rechtliche Unsicherheiten verursacht werden, die die praktische Bedeutung der getroffenen Liberalisierungsmaßnahmen stark verringern⁴⁵⁾.

Die Tatsache, daß bis zum heutigen Tage im Straßengüterfernverkehr nur in zwei Fällen eine freie Vereinbarung des Beförderungsentgeltes zustandegekommen ist, scheint die zurückhaltende Beurteilung der Sonderabmachungsregelungen zu bestätigen⁴⁶⁾. Die Zielsetzung des Gesetzgebers, durch die Vergrößerung des Preisbildungsspielraumes der Verkehrsträger die Wettbewerbsposition der deutschen Seehäfen zu stärken, hätte möglicherweise unter diesen Umständen durch zusätzliche Ausnahmetarife bzw. eine Erweiterung der Margentarifizierung besser verwirklicht werden können.

Allgemein ist festzustellen, daß eine Lockerung des Tarifzwangs — die von der Bundesbahn schon seit längerer Zeit gefordert wird⁴⁷⁾ — Bestandteil der verkehrspolitischen Gesamtentwicklung in der BRD ist⁴⁸⁾. Daß ein weiterer versuchsweiser Schritt in Richtung auf eine Liberalisierung des Verkehrsmarktes am Zu- und Ablaufverkehr der Seehäfen ansetzt, ist verständlich im Hinblick auf die Intensität des Substitutionswettbewerbs der deutschen und ausländischen Häfen⁴⁹⁾. Der Übergang zu einer liberaleren Verkehrswirtschaft kann allerdings nicht allein auf den Seehafenverkehrsmarkt und nicht allein auf das Instrument der Tarifgestaltung beschränkt bleiben. Ziel und Aufgabe einer gesamtwirtschaftlich orientierten Verkehrspolitik wird es sein, den gesamten Verkehrsmarkt der BRD einer marktwirtschaftlichen Lösung näherzubringen, wobei auch im Interesse der Seehäfen die Möglichkeiten einer nachfragegesteuerten Kapazitätspolitik im gewerblichen Straßengüterfernverkehr zu überprüfen sein werden⁵⁰⁾.

(5) Eine Verbilligung der Transportkosten des Zu- und Ablaufverkehrs der Seehäfen — und damit verbunden eine indirekte Ausweitung ihres tarifarischen Einzugsbereiches — kann nicht zuletzt durch die Verkehrsinfrastrukturpolitik der öffentlichen Hand herbeigeführt werden.

dere, wenn der Wettbewerb gegenüber anderen Verkehrswegen oder Verkehrsträgern eine Sonderabmachung erfordert und ihm durch einen Wettbewerbstarif nicht Rechnung getragen wird, und

2. die Sonderabmachung eine Gütermenge von mindestens 500 t in 3 Monaten in derselben Verkehrsverbindung oder für denselben Ursender oder für denselben Empfänger umfaßt und
3. die Sonderabmachung das finanzielle Betriebsergebnis des Unternehmens erhält oder verbessert.

⁴⁵⁾ *Konow, K.-O.*, Sonderabmachungen . . ., a.a.O., S. 224.

⁴⁶⁾ Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, daß die konjunkturelle Situation bislang die Verhandlungsposition der Güterkraftverkehrsunternehmen begünstigt hat.

⁴⁷⁾ Als Erfolg dieser Bemühungen wurde die Eigenverantwortlichkeit der Deutschen Bundesbahn bei der Tarifbildung zu Jahresbeginn erheblich erweitert.

⁴⁸⁾ Vgl. *Hamm, W.*, Elemente eines neuen verkehrspolitischen Programms, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40. Jg. (1969), S. 213 ff.

⁴⁹⁾ Empfehlenswert wäre in diesem Zusammenhang eine Untersuchung des Komplementaritäts- bzw. Substitutionsgrades der Verkehrsbeziehungen zwischen den deutschen Rheinhäfen und den Rhein-Scheldeläfen, die Aufschluß darüber geben könnte, inwieweit eine Übertragung des Instruments der Sonderabmachungen auf den Hinterlandverkehr der Binnenhäfen zu fordern wäre. Sicher ist, daß der gegenwärtige Aufbau eines Rhein-See-Containerverkehrs durch eine der Seehafenregelung entsprechende Begünstigung des Zu- und Ablaufverkehrs sehr erleichtert werden könnte.

⁵⁰⁾ Unterstellt man, daß sich der kontingentierte gewerbliche Straßengüterfernverkehr bei vergleichsweise schnellem Anstieg des Ladungsangebotes insbesondere den lukrativen Transporten der Regelklasse A/B zuwendet und dabei ein zunehmendes Desinteresse an der Beförderung von Seehafengütern zu Ausnahmetarifen zeigen könnte, wäre eine marktgerechte Kapazitätsregelung des Güterfernverkehrs zugleich als seehafenpolitische Förderungsmaßnahme aufzufassen.

Nach *Sanmann* hat die Infrastrukturpolitik gegenüber der Tarifpolitik gewöhnlich das größere Gewicht, da die, wie üblich, preisgünstige oder sogar kostenlose Bereitstellung ausreichend dimensionierter Wegekazipazitäten für die Häfen per Saldo mehr zu Buche schlägt als tarifarische Vergünstigungen, denen die Rücksichtnahme auf die Rentabilität der Verkehrsunternehmen zumal dort engere Grenzen setzt, wo es sich um Privatunternehmen handelt⁵¹⁾.

Besondere Bedeutung ist — nach erfolgter Elektrifizierung der wichtigsten Eisenbahnstrecken — der infrastrukturellen Anbindung der Häfen im Straßen- und Binnenschiffsverkehr zuzumessen. Auf eine gesamtwirtschaftliche Einordnung der gegenwärtig im Ausführungs- oder Planungsstadium befindlichen (seehafenpolitisch interessierenden) Infrastrukturprojekte muß allerdings an dieser Stelle mangels ökonomisch aussagefähiger und im Ansatz vergleichbarer Effizienzanalysen verzichtet werden. Neben methodischen Schwächen, die die Ergebnisse einzelner Rechnungswerke höchst anfechtbar erscheinen lassen⁵²⁾, verhindert insbesondere die unzureichende Kenntnis der Effizienzergebnisse alternativer Mitteleinsätze die Erstellung einer gesamtwirtschaftlichen Beurteilungsbasis⁵³⁾.

3.2. Regionalpolitische Ansätze der Seehafenpolitik

Als Resultat der bisherigen Überlegungen ist festzuhalten, daß die Möglichkeiten einer direkten Beeinflussung der Hinterlandverkehrsströme der Nord- und Westhäfen über Veränderungen des Transportkostenniveaus, gesamtwirtschaftlich wie auch unter EWG-rechtlichem Aspekt betrachtet, relativ begrenzt sind. Damit soll keineswegs verkantet werden, daß im Rahmen der internationalen Seehafenkonkurrenz eine Reihe von Harmonisierungstatbeständen vorliegt, deren Lösung zur Durchsetzung eines funktionsoptimalen, leistungsbezogenen Wettbewerbs dringend erforderlich ist (vgl. Punkt 3.4.). Eine grundlegende Änderung in der Zuordnung einzelner Hinterlandregionen im Hinblick auf die Abwicklung ihres seewärtigen Im- und Exportverkehrs kann jedoch von derartigen Harmonisierungsmaßnahmen, insbesondere in den mengenmäßig bedeutsamen Massengüterverkehren, nicht erwartet werden.

Erfolgsversprechender als seehafenpolitische Bemühungen zur Umlenkung bestehender Verkehrsströme erscheinen bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung regionalpolitische Ansätze zur Förderung der standortbedingten Vorteile der Hafenregionen. Nach *Salin* liegt die Bedeutung der Seehäfen in zunehmendem Maße in dem Grad ihrer Industrialisierung begründet⁵⁴⁾.

Da im deutschen Küstenraum Wirtschaftszentren und Hafenstädte weitgehend identisch

⁵¹⁾ Vgl. (annähernd wörtlich) *Sanmann, H.*, a.a.O., S. 230.

⁵²⁾ Vgl. *Aberle, G.*, a.a.O., S. 156 ff.

⁵³⁾ So ist es z. B. an dieser Stelle auch nicht möglich, die volkswirtschaftliche Produktivität des Nord-Süd-Kanals mit dem potentiellen Produktivitätsergebnis zu vergleichen, das bei einer Verbesserung der Schiffbarkeitsbedingungen auf dem Niederrhein zu erzielen wäre, wo mit relativ geringem Kapitalaufwand vermutlich eine erhebliche Leistungssteigerung erreicht werden könnte.

⁵⁴⁾ Vgl. *Salin, E.*, Vorwort zu *Oldewage, R.*, Die Nordseehäfen im EWG-Raum, Fakten und Probleme (= Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V., Bd. 28) Basel/Tübingen 1963, S. X. Die Erfolge, die in den letzten Jahren in deutschen Hafenregionen erzielt wurden, deuten darauf hin, daß nunmehr in einer zweiten Phase der Industrialisierung des europäischen Küstenraumes auch die deutschen Hafenregionen eine echte Wettbewerbschance haben. Der vergleichsweise späte Beginn einer intensiveren Industrialisierung des deutschen Küstenraumes würde damit den modelltheoretischen Ansätzen entsprechen, die die Industrialisierung peripherer Randzonen als Folge des sich in konzentrischen Ringen vollziehenden wirtschaftlichen Wachstums der industriellen Kerngebiete erklären.

sind und die Hafenstädte eine Schrittmacherfunktion für die wirtschaftliche Entwicklung des schwächer strukturierten Umlandes ausüben, kommen Maßnahmen⁵⁵⁾, die darauf ausgerichtet sind, Industriekapazitäten mit hohen Wachstumschancen und großen Im- und Exportanteilen in die Hafenregion zu bringen, dem gesamten Küstenraum zuzugute⁵⁶⁾.

Die institutionellen Schwierigkeiten, die einer an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierten Regionalpolitik entgegenstehen, liegen in der BRD nicht zuletzt in der verfassungsmäßigen Aufteilung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen zwischen Bund und Ländern begründet⁵⁷⁾. Mitbedingt durch die Tatsache, daß die Frage nach dem eigentlichen Träger der Regionalpolitik nach wie vor umstritten ist, mußte bislang in der BRD – im Unterschied zu den Beneluxländern – auf die Erstellung einer umfassenden, gesamtwirtschaftlich konzipierten Rahmenplanung weitgehend verzichtet werden.

Die Möglichkeit von Konflikten zwischen falsch verstandenem Regionalinteresse und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen ist aufgrund der verwaltungsmäßigen Zersplitterung im deutschen Küstenraum als besonders groß anzusehen. Im Hinblick auf die oligopolistische Konkurrenz der Küstenländer und Gebietskörperschaften⁵⁸⁾ um die Lösung ihrer industrie- und verkehrspolitischen Probleme besteht die Gefahr, daß mangels eines einheitlichen Planungskonzepts die potentiellen Wachstumschancen des gesamten Küstenraumes (die nicht zuletzt in den Vorteilen der Spezialisierung und Arbeitsteilung begründet liegen) nicht realisiert werden können. Zu befürchten ist insbesondere, daß im Wettbewerb der Hafenregionen um die Ansiedlung von Industriebetrieben Produktivitätskriterien hinter dem Gesichtspunkt der Vergrößerung des Hafenumschlags zurücktreten. Eine derartige Industrialisierungspolitik würde die Funktion der Hafenregionen als Schrittmacher der wirtschaftlichen Entwicklung des Küstenraumes langfristig zum Erliegen bringen und die in Teilbereichen bestehenden ungünstigen Industriestrukturen einzelner Hafenregionen⁵⁹⁾ weiter verstärken.

Unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt ist daher eine produktivitätsorientierte Industrialisierungspolitik zu fordern, wobei hafenspezifische Überlegungen keineswegs dominieren sollten. Definiert man mit *Giersch* das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik als die Aufgabe, die gesamtwirtschaftlich optimale Faktorallokation im Raum auch unter Wachstumsbedingungen zu verwirklichen⁶⁰⁾, ist festzustellen, daß diese Zielsetzung – die nicht frei von Wertantinomien ist⁶¹⁾ – nur im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Planungskonzeption mit Aussicht auf Erfolg angestrebt werden kann.

⁵⁵⁾ Abgesehen vom Einsatz des verkehrspolitischen Instrumentariums bieten sich als direkte Förderungsmaßnahmen Zinsverbilligungen, Steuervorteile sowie Subventionen und als indirekte Maßnahmen Vorkauf von Industriegebieten am seeschifftiefen Wasser, Verbesserung des Energieangebots und der Brauchwasserversorgung sowie die Gewährleistung eines ausreichenden Informations- und Beratungsdienstes für ansiedlungswillige Industrieunternehmen an. Vgl. DVWG (Hrsg.), Fünf Nordseehäfen, a.a.O., Exkursion II, S. 170.

⁵⁶⁾ Vgl. *Bolle, A.*, Gedanken über die Zukunft des bundesdeutschen Küstengebietes unter besonderer Berücksichtigung der Häfen, Vortrag vor der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Bezirksvereinigung Hamburg, am 19. 2. 1970, auszugsweise veröffentlicht in *Hansa*, 107. Jg. (1970), S. 701.

⁵⁷⁾ Vgl. *Jürgensen, H.*, Antinomien in der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, hrsg. v. *H. Jürgensen*, Festschrift für *A. Predöhl*, Göttingen 1963, S. 404 ff.

⁵⁸⁾ Vgl. *Voigt, H.-G.*, Die Dynamik der industriellen Standortbedingungen in den Welthäfen des kontinental-europäischen Kernraumes, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 35. Jg. (1964), S. 60.

⁵⁹⁾ Vgl. hierzu im einzelnen *Voigt, H.-G.*, Die Dynamik der . . ., a.a.O., S. 48 ff.

⁶⁰⁾ *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 387.

⁶¹⁾ Vgl. *Jürgensen, H.*, a.a.O., S. 409 ff.

Die methodischen Hemmnisse, die die Formulierung einer wachstumsgerechten Regionalpolitik erschweren, werden durch den noch unzureichenden Informationsstand über die direkten und indirekten Kosten und Erträge verdeutlicht, die mit dem Einsatz alternativer Instrumente der Regionalpolitik in alternativen Wirtschaftsräumen im Hinblick auf bestimmte oder auch auf unterschiedliche Förderungsprojekte verbunden sind. Bezogen auf den Küstenraum stellt sich die Aufgabe, die spezifischen Standortvorteile dieser Region zu isolieren, wobei erkennbare Strukturwandlungen und Datenänderungen im Bereich der industriellen Produktion im Ansatz mitzubedenken sind. Mit Hilfe kooperativer Industriekomplex-Analysen⁶²⁾ ist die gesamtwirtschaftlich optimale Produktionsstruktur des Küstenraumes zu ermitteln⁶³⁾ und darüber hinaus die optimale Wirtschaftsdichte der geplanten Wachstumszentren und damit der Schwellenbereich zu fixieren, ab dem die Vorteile der Agglomeration durch zusätzliche soziale Kosten für die Bereitstellung von Industrieflächen und Infrastrukturanlagen sowie durch steigende Ausgaben für die Milieuhygiene übertroffen werden.

Derartige, den Gesamttraum umfassende Analyse- und Planungsaufgaben können weder durch lokal begrenzte Wirtschaftsförderungsgesellschaften noch durch Arbeitsgemeinschaften der regionalen Handelskammern oder regelmäßige Kontakte der norddeutschen Länderregierungen einer optimalen Lösung zugeführt werden. Zweckmäßig erscheinen vielmehr Vorschläge, die die Einberufung einer von direkten Weisungen der Länder unabhängigen Studienkommission empfehlen⁶⁴⁾. Eine maßgebliche Beteiligung des Bundes wäre hierbei nicht nur unter finanziellen Aspekten erforderlich. Bedeutsamer erscheint die Tatsache, daß auf Bundesebene (später vielleicht einmal auf EWG-Ebene) eine Abstimmung und Kombination der Regionalplanungen des Küstenraumes und des Binnenlandes vorgenommen werden könnte. Ein derartiger »Kohärenztest«⁶⁵⁾, wie *Giersch* es nennt, muß als unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung gesamtwirtschaftlich optimaler Standortstrukturen bezeichnet werden, die den Erfordernissen einer interregionalen Arbeitsteilung entsprechen.

Als Ergebnis einer auf zentraler Ebene abgestimmten Regionalplanung für den Küstenraum wäre ein Zeitplan zu erstellen, der u. a. Auskunft geben würde über⁶⁶⁾:

- 1) die Verkehrswegeplanung im Küstenraum (Verkehrswege für See- und Binnenschiffe, Eisenbahn, Lkw; Ausbau von Pipelinenetzen und Flughäfen);
- 2) die Planung wichtiger Hafenbauprojekte (Vorhäfen, Tiefseewasserhäfen);
- 3) mögliche Standorte der Großindustrie, sowohl am seeschifftiefen Wasser als auch im Binnenland; Planungen auf dem Energiesektor (Elektrizitäts- und Kernkraftwerke);
- 4) Planung von Siedlungsräumen, Agrar- und Naturschutzgebieten etc.

⁶²⁾ Vgl. *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem . . ., a.a.O., S. 397, wo weitere Literatur angegeben wird.

⁶³⁾ Einer Untersuchung des Prognos-Instituts zufolge sind für eine Ansiedlung im Küstenraum insbesondere in der Kunststoffverarbeitung, der chemischen Industrie, Elektrotechnik, Papierverarbeitung, dem Fahrzeug- und Maschinenbau sowie in der Feinmechanik und Optik günstige Voraussetzungen gegeben. Das Prognos-Institut schätzt zwar die Wachstumsraten des Fahrzeugbaus, der Feinmechanik und Optik im Bundesgebiet nur durchschnittlich und im Falle des Maschinenbaus sogar unterdurchschnittlich ein, ist jedoch aufgrund eingehender Untersuchungen der Nachfrageelastizitäten auf den Weltmärkten der Ansicht, daß die begrenzten Wachstumschancen im Binnenland durch steigende Exportanteile mehr als kompensiert werden können. *Prognos AG* (Hrsg.), Wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten des Landes Niedersachsen bis zum Jahre 1980, Basel 1967, S. 11.

⁶⁴⁾ Vgl. *Bolle, A.*, Gedanken über die Zukunft . . ., a.a.O., S. 701.

⁶⁵⁾ *Giersch, H.*, Das ökonomische Grundproblem . . ., a.a.O., S. 399.

⁶⁶⁾ Vgl. *Bolle, A.*, Gedanken über die Zukunft . . ., a.a.O., S. 701.

Mit der Erstellung eines solchen Rahmenplanes würden sowohl den lokalen Gebietskörperschaften als auch der privaten Unternehmenschaft bei der Formulierung ihrer zukünftigen Wirtschaftspläne Entscheidungshilfen angeboten, die in benachbarten ausländischen Küstenregionen schon lange als Selbstverständlichkeit gelten.

3.3. Spezialisierung der Hafenzentren

Eine zentrale Regionalplanung könnte den gesamten Küstenraum vor irreparablen Verfälschungen des raumwirtschaftlichen Optimums bewahren; sie könnte darüber hinaus aber auch die Möglichkeiten der Spezialisierung und Arbeitsteilung zwischen den konkurrierenden Hafenzonen vergrößern.

Die Vorteile einer Hafenspezialisierung, die eine weitere Bündelung der seewärtigen Verkehrsströme implizieren würde, liegen in den potentiellen Kostenersparnissen des seewärtigen Transportweges, insbesondere aber in einer gesteigerten Kapitalproduktivität der Infra- und Suprastrukturanlagen der Häfen begründet. Bei der Annahme traditioneller Kostenverläufe lassen sich bei steigender Kapazitätsauslastung der Hafenanlagen Kostenvorteile der Größendegression realisieren, die erst bei zunehmender Wirkksamkeit von Engpaßfaktoren eine Begrenzung finden.

Die bisherigen Ansätze zur Nutzung der Kostenvorteile einer Hafenspezialisierung beschränken sich an der deutschen Nordseeküste (ähnlich wie in den Beneluxländern) auf eine Konzentration des Rohöltransfers. Die Diskussion um die gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer Hafenspezialisierung im Umschlag von trockenen Massengütern oder Stückgütern und hier insbesondere der »unit loads«, hat dagegen bis heute kaum Eingang in hafenpolitische Überlegungen gefunden.

Besteht die Zielsetzung der Seehafenpolitik in einer Minimierung der realen Faktorkosten des gesamten seewärtigen Güterausstausches der Volkswirtschaft (Transportkosten des Vor- und Hinterlandverkehrs einschließlich der Kosten des Hafenumschlags), sind Maßnahmen zur Lenkung der Verkehrsströme grundsätzlich dann als zielkonform anzusehen, wenn hierdurch Produktionsfaktoren freigesetzt und produktiveren Verwendungen zugeführt werden können.

Die ökonomischen Voraussetzungen für eine Agglomeration der Güterströme sind dabei um so günstiger, je geringer die Summe der Transportkostenzuwächse ist, die mit der Ablenkung der Hinterlandverkehre von ihren bisherigen Ein- und Ausfuhrhäfen auf einen oder wenige Spezialhäfen verbunden sind⁶⁷⁾. Zu beachten ist allerdings, daß die Zusammensetzung, Richtung und Stärke des Zu- und Ablaufverkehrs der Häfen kurzfristigen wie auch langfristigen Änderungsprozessen unterworfen ist, so daß statisch orientierte Optimierungsmodelle arbeitsteiliger Hafenzentren nur von beschränkter Aussagefähigkeit sind. Weitere Hemmnisse, die einer allzu perfektionistischen Lenkung der seewärtigen Güterverkehrsströme des Hinterlandes entgegenstehen, ergeben sich – abgesehen von der Überwindung administrativer Widerstände – bei Berücksichtigung der regionalwirtschaftlichen Implikationen einer Hafenspezialisierung. Die Auflösung bestehender komplementärer Produktionsverbindungen, die eine Wachstumsbenachteiligung

⁶⁷⁾ Zur theoretischen Grundlegung einer Optimierung der Hafenzentren vgl. Kautz, E., Standortprobleme der Seehafen (Probleme der Weltwirtschaft, Schriften des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Nr. 58), Jena 1934; Kraft, D., Der Einfluß eines Hafens auf die Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft seiner Hafenstadt (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 39), Göttingen 1966, S. 31 ff.

einzelner Hinterlandregionen bedingen kann⁶⁸⁾, nicht zuletzt aber auch die zunehmende Bedeutung der (nicht spezialisierten) Industriefunktionen⁶⁹⁾ der Seehäfen für das unmittelbare Hinterland, können sich als entscheidendes Hindernis für eine globale Arbeitsteilung der Seehafenwirtschaften erweisen.

Es muß daher bezweifelt werden, daß eine umfassende Einflußnahme der Seehafenpolitik zur Konzentration der Verkehrsströme – abgesehen von den Einzelfällen, in denen Cost-Benefit-Analysen eindeutig die höhere Effizienz einer Hafenspezialisierung anzeigen⁷⁰⁾ – echte Produktivitätsfortschritte bewirken kann.

Anders zu beurteilen sind dagegen Verkehrsverlagerungen, die aufgrund externer Wettbewerbseffekte zu einer Bündelung von Güterströmen in einzelnen Häfen führen. Bei richtig eingestellten Wettbewerbsgrundlagen entsprechen hieraus abgeleitete Spezialisierungstendenzen der Häfen den Erfordernissen des Marktes und erfüllen damit eine gesamtwirtschaftlich zweckmäßige Funktion. Einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zur Entfaltung der standort- und leistungsbedingten Vorteile der deutschen Nordseehäfen und der Rhein-Schelde-Häfen muß unter diesem Aspekt erhöhte Bedeutung beigemessen werden. Dies gilt um so mehr, als mit der zunehmenden Homogenisierung des Seehafenumschlaggutes eine wachsende Transparenz der Marktbedingungen verbunden ist, die das Gewicht bestehender Wettbewerbsverzerrungen insgesamt vergrößern muß.

3.4. Harmonisierung der Wettbewerbsgrundlagen

Harmonisierungstatbestände im Wettbewerb der Verkehrsträger um das Ladungsaufkommen der Seehafenmärkte bestehen sowohl im innerdeutschen als auch im grenzüberschreitenden Verkehr. Im innerdeutschen Seehafenverkehr führen ungleiche Wettbewerbsvoraussetzungen zu ökonomisch nicht begründeten Aufteilungsquoten des Gütervolumens auf die konkurrierenden Verkehrsträger. Die Entwicklungsmöglichkeiten der deutschen Seehäfen werden hierdurch jedoch nur in geringerem Umfang tangiert. Ungleich größeren Einfluß auf die Wettbewerbsposition der deutschen Häfen haben abweichende Einsatzbedingungen der Hinterlandverkehrsträger im nationalen und im grenzüberschreitenden Verkehr. Bedingt durch die Tatsache, daß der größere Teil des Hinterlandes der deutschen Nordseehäfen und der Rhein-Schelde-Häfen internationales Wettbewerbsgebiet ist, müssen sich Wettbewerbsverzerrungen zwischen innerstaatlichem und grenzüberschreitendem Verkehr in vollem Umfang auf die Penetrationskraft der Seehäfen auswirken. Zusätzlich zu der Beeinflussung der Transferfunktion sind die direkten und indirekten Effekte unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen auf die Industrie- und Handelsfunktion der Seehäfen zu berücksichtigen.

Aus der Sicht der deutschen Häfen kommt einer Harmonisierung und Koordinierung der ordnungs- und strukturpolitischen Zielsetzungen der Verkehrspolitik der Bundesrepublik und der Beneluxländer eine eindeutige Vorrangstellung zu. Eine umfassende Lösung der

⁶⁸⁾ Vgl. Jürgensen, H., Regional Impact on Port Investment Policy, in: Regul, H. (Hrsg.), The Future of European Ports, a.a.O., S. 585.

⁶⁹⁾ Negative Auswirkungen einer Hafenspezialisierung beeinflussen ebenso die Handelsfunktion der Seehäfen.

⁷⁰⁾ Zur wirtschaftlichen Effizienz einer Hafenspezialisierung im Rohölimport vgl. Imhoff, J., Wachsende Schiffsrößen, kostengünstige Mineralölversorgung und rentable Seehafeninvestitionen – Zur Frage der Rentabilität eines deutschen Tiefseewasserhafens für den Rohölimport – (= Verkehrswissenschaftliche Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Hamburg, Heft 13), Göttingen 1970.

anstehenden Harmonisierungsprobleme scheint allerdings nur im größeren Rahmen der EWG-Mitgliedsländer erreichbar zu sein.

Die Bemühungen der EWG zur Herstellung eines gemeinsamen Verkehrsmarktes lassen sich bis zur Denkschrift der Kommission vom April 1961 über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik und dem Aktionsprogramm der Kommission vom Mai 1962 zurückverfolgen, worin dem EWG-Ministerrat bereits konkrete Leitlinien zur Entwicklung einer gemeinsamen Tarif- und Kapazitätspolitik bei gleichzeitiger Harmonisierung der Kostengrundlagen der Verkehrsträger vorgegeben wurden⁷¹⁾. Wenn die Realisierung einer gemeinsamen Verkehrspolitik trotz rechtzeitiger Formulierungsansätze bisher nur geringe Fortschritte erkennen läßt, muß dies auf die teilweise recht konträren Harmonisierungskonzeptionen, insbesondere der deutschen und niederländischen Verkehrspolitik zurückgeführt werden. Im Mittelpunkt des Interessengegensatzes standen und stehen dabei unterschiedliche Grundauffassungen über die zukünftige gemeinsame Tarifpolitik der EWG-Länder. Auf eine Verwirklichung des Ministerratsbeschlusses vom 22. Juni 1965 über die stufenweise Einführung gleichartiger Preisbildungsregeln im Güterverkehr der drei Binnenverkehrsträger mußte unter diesen Umständen bis zum heutigen Tage verzichtet werden⁷²⁾. Die tarifpolitischen Ansätze beschränken sich seitdem auf die Fertigstellung eines Margentarifsystems für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr⁷³⁾. Ob und inwieweit das Margentarifwerk der EWG – dessen Inkrafttreten nach langen Verzögerungen nunmehr zum 1. November 1971 vereinbart wurde – zu einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Hinterland der konkurrierenden Nordseehäfen beitragen kann, hängt im wesentlichen vom Tarifniveau der bilateral ausgehandelten Richtsätze sowie von einer EWG-einheitlichen Ausgestaltung der Überwachungs-vorschriften ab. Sicherlich wird von der neu einzuführenden Margentarifordnung, bei weiterbestehenden administrativen Kosten- und Preisbildungsdiskrepanzen, keine perfektionistische Lösung der Harmonisierungsprobleme des nationalen und grenzüberschreitenden Straßenverkehrs zu erwarten sein. Wichtig erscheint jedoch, daß das den ökonomischen Anforderungen einer pretialen Lenkungsfunction entsprechende freizügige zwischenstaatliche Preisbildungssystem⁷⁴⁾ als ein geeignetes Orientierungsdatum⁷⁵⁾ für die innerstaatliche Marktordnungspolitik derjenigen EWG-Länder gewertet werden kann, die den Verkehrssektor bisher durch dirigistische und interventionistische Eingriffe aus dem marktwirtschaftlichen Geltungsbereich weitgehend ausgeklammert haben.

Die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Hinterlandverkehr der konkurrierenden Nordseehäfen setzt letzten Endes die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse in der EWG voraus. Im Rahmen eines primär an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierten raumwirtschaftlichen Integrationsprozesses wird dabei der dynamischen Ent-

⁷¹⁾ Vgl. Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik (DOK VII/Kom/62/88 endg. vom 23. Mai 1962).

⁷²⁾ Vgl. Frohnmeyer, A., Stand und Entwicklungstendenzen der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jg. (1965), S. 220 ff.

⁷³⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 194 vom 6. 8. 1968. Vorgesehen ist die Einführung bilateral ausgehandelter Tarife, die mit einer Marge – bezogen auf die obere Tarifgrenze – in Höhe von 23 % ausgestattet sind. Das Margentarifwerk wird sowohl für den grenzüberschreitenden Güterfernals auch für den grenzüberschreitenden Güternahverkehr verbindlich sein, soweit eine Entfernung von 50 km (Summe: in- und ausländische Strecke) überschritten wird.

⁷⁴⁾ Beförderungsentgelte außerhalb der 23 %-Marge können nach Art. 5 der Margentarifordnung unter Einhaltung bestimmter Bedingungen in Form von schriftlichen Sondervereinbarungen abgeschlossen werden.

⁷⁵⁾ Vgl. hierzu die aktuellen tarifpolitischen Vorschläge des BDI und des DIHT zur Liberalisierung des deutschen Verkehrsmarktes, die u. a. in der DVZ, 25. Jg. (1971), Nr. 88 veröffentlicht worden sind.

wicklungsfunktion eines wettbewerbsgerecht gestalteten, von marktinkonformen Kapazitätsregelungen und Preisreglementierungen befreiten Verkehrssystems eine spezifische Bedeutung beizumessen sein.

Eine liberale Ausrichtung der EWG-Verkehrspolitik erscheint damit vorgegeben. Alle Harmonisierungs- und Liberalisierungsschritte, die miteinander verzahnt und in sich ausgewogen die integrierende Funktion des Verkehrssystems unterstützen, sind zugleich als zielkonformes Mittel einer gesamtwirtschaftlich orientierten Seehafenpolitik aufzufassen⁷⁶⁾.

Mit den Verordnungen des Ministerrates über die Anwendung von Wettbewerbsregeln auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffverkehrs⁷⁷⁾, der Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr⁷⁸⁾, der Regelung der mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen der Verkehrsträger⁷⁹⁾ sowie der Aufstellung gemeinsamer Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnen⁸⁰⁾ haben die EWG-Mitgliedsländer dokumentiert, daß sie gewillt sind, die Voraussetzungen für den gemeinsamen Verkehrsmarkt zu schaffen.

Eine Lösung der Kernprobleme der europäischen Verkehrspolitik konnte allerdings bisher nicht verwirklicht werden. So warten insbesondere das Wegekostenproblem und die hiermit eng verbundene Angleichung der fiskalischen Belastungen des Straßengüterverkehrs, die Koordinierung der Verkehrsweginvestitionen, die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Eisenbahnunternehmen sowie die Frage des Marktzugangs im Straßen- und Binnenschiffverkehr darauf, einer gemeinsamen Lösung zugeführt zu werden.

Harmonisierungsfortschritte in den genannten Themenbereichen werden sicherlich dazu beitragen, dem Problem gemeinschaftlicher Tarifregelungen jenen Schwierigkeitsgrad zu nehmen, der umfassende Lösungsversuche bisher als nicht erreichbar erscheinen ließ.

Hinzuweisen ist abschließend auf einige Aspekte, die in unmittelbarem oder mittelbarem Zusammenhang mit der fortschreitenden Harmonisierung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte im gemeinsamen Hinterland der konkurrierenden Seehäfen stehen.

In dem Maße, wie die Wettbewerbsgrundlagen im Hinterlandverkehr der Seehäfen vereinheitlicht werden, steigt die Bedeutung der Hafenkosten. Zur Vermeidung eines ruinösen und damit funktionslosen Konkurrenzkampfes der Hafenwirtschaften wäre eine gemeinschaftliche Wettbewerbsregelung zu fordern, die neben preisrechtlichen Ansätzen⁸¹⁾ auch die im Hinblick auf vertikale und horizontale Konzentrationsvorgänge der Hafenwirtschaften bestehenden rechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten harmonisieren würde. Weitere Harmonisierungstatbestände, die mittel- oder längerfristig Gegenstand einer europäischen Seehafenpolitik sein werden müssen, liegen u. a. in der unterschied-

⁷⁶⁾ Zur Frage der zeitlichen Vorrangigkeit von Liberalisierungs- oder Harmonisierungsfortschritten vgl. Peters, H. R., Marktwirtschaftliche Verkehrsordnung und die »Besonderheiten« des Güterverkehrs, Bad Godesberg 1966, S. 108.

⁷⁷⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 175 vom 23. 7. 1968.

⁷⁸⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 77 vom 29. 3. 1969.

⁷⁹⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 156 vom 28. 6. 1969.

⁸⁰⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 156 vom 28. 6. 1969.

⁸¹⁾ Eine Harmonisierung der Seehafengebühren müßte auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten vorgenommen werden, was bedeutet, daß keinesfalls gleiche Tarife für alle Häfen angestrebt werden dürfen. Vgl. Blomk, W., Die Zukunft der Seeschifffahrt und der Hafenanlagen in Europa, in: Siller-Verkehrsbrief, 25. Jg. (1971), Nr. 39–40, S. 12.

lichen öffentlichen Subventionierung der einzelnen Hafenwirtschaften, insbesondere aber in der abweichenden Ausgestaltung der sogenannten künstlichen Niederlassungsbedingungen der regionalen Hafenindustrialisierungsprogramme begründet⁸²⁾.

Ein letzter Aspekt, der mit der Entstehung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes im Hinterland der Hamburg-Antwerpen-Range eng verbunden ist, betrifft die vorgeschlagene Anwendung von makroökonomischen Effizienzanalysen als Analyse- und Entscheidungsinstrument der Seehafenpolitik. Mit der Vergrößerung des Wirtschaftsraumes erfährt zwar der theoretische Ansatz von Cost-Benefit-Analysen keine Änderung. Die Annahme einer größeren Bezugsbasis wird jedoch in vielen Fällen zu einer Niveauänderung der quantitativ zu erfassenden Zahlungsströme führen. Darüber hinaus wird sich die Zahl der zur Entscheidung anstehenden Projekte tendenziell vergrößern⁸³⁾. Die genannten Faktoren deuten auf die erhöhte Bedeutung hin, die makroökonomischen Effizienzanalysen in einem über die nationalen Grenzen hinausreichenden Wirtschaftsraum beizumessen ist.

Summary

Due to the geographical situation of the Federal Republic of Germany as far as transportation is concerned, German seaport-policy is subjected to regionally controversial interests. In reconciling these regional interests, the requirements of the growth of the whole national economy must not be left out of consideration. This implies, however, that not only the economic relevance of measures of seaport policy must be taken into account, but that in addition the set of problems connected with input-output analysis of alternative investment and subsidiary programmes should be given careful consideration. In this respect it is apparent, that the margin of the traditional instruments of German seaport policy is severely restricted, as far as the whole national economy as well as EEC legislation is concerned. Under these circumstances, intensified efforts of the German seaport-policy towards a liberal European market for transportation activities as well as towards regionally stressed attempts to support the industrial functions of seaports seem to be showing the way.

Résumé

La politique portuaire allemande est l'objet de conflits d'intérêts différents de région en région. Cela est dû à la situation géographique par rapport au trafic de la RFA. Une harmonisation des intérêts régionaux tenant compte des exigences de l'accroissement macroéconomique ne comprend pas seulement l'interpénétration de l'ensemble des problèmes concernant les buts et les moyens de programmes d'investissement et de développement alternatifs, mais aussi l'estimation de la signification économique de mesures concernant la politique portuaire. Il s'en suit que les moyens traditionnels de la politique portuaire allemande sont restreints dans la marge juridique de la C.E.E. aussi bien que sur le plan collectif. Sous ces conditions deux aspects semblent être directeurs: d'une part les efforts redoublés dans l'intention d'une réalisation d'un marché des transports et communications européen dans un ordre libéral de l'économie libre; d'autre part notamment les débuts de la politique régionale en vue du développement des fonctions industrielles des ports maritimes.

⁸²⁾ Vgl. *Blonk, W.*, Die Zukunft . . ., a.a.O., S. 11 ff.

⁸³⁾ Vgl. *Klaassen, L. H.* und *Vanhove, N.*, Macro-Economic Evaluation . . ., a.a.O., S. 564.

Probleme zum Recht der Privatgleisanschlüsse

VON PROF. DR. DR. WILHELM BÖTTGER, KÖLN

Vorbemerkungen

In der Schrift »Zur Erneuerung des Rechts der Privatgleisanschlüsse«¹⁾ hatte ich mich vor langer Zeit mit der Frage befaßt, ob und inwieweit das Recht der Privatgleisanschlüsse damals verbesserungsbedürftig war. Die dargebotenen Anregungen haben in der Zwischenzeit zu einem Teil Erfüllung gefunden. Nunmehr beeinflusst die technische Entwicklung nachhaltig Bau und Betrieb der Anschlußbahnen. Die erstrebte Ausweitung des Gleisanschlußverkehrs läßt demzufolge eine Überprüfung der von den unmittelbar Beteiligten als abträglich wirksamen Rechtsvorschriften als tunlich erscheinen.

I. Die gesetzlichen Vorschriften

1. Rechtsgeschichtlicher Rückblick

Das Recht der Privatgleisanschlüsse ist landesgesetzlich geregelt. Für das einstige preußische Staatsgebiet galt das *Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen* vom 28. Juli 1892, dem auch die vordem nur durch Polizeiverordnung erfaßten Straßenbahnen unterstellt waren. Die Einfügung des Privatgleisanschlußrechts in das Kleinbahngesetz war ziemlich gewaltsam und äußerlich erfolgt, indem den Paragraphen des ersten Teils des Gesetzes, das für die Kleinbahnen galt, ein dem Anschlußgleis gewidmeter zweiter Teil angefügt wurde. Beiden Teilen des Gesetzes sollte durch gemeinsame Übergangs- und Einführungsbestimmungen ein gemeinsamer Rahmen gegeben werden. Das hatte zu mancherlei rechtlichen Unklarheiten geführt²⁾.

Eine gesetzliche Verpflichtung, die Herstellung eines Privatgleisanschlusses zu billigen, bestand nicht. Das löste den Wunsch der Anschlußsuchenden aus, einerseits einen Anschlußzwang gesetzlich zu sichern und andererseits einen gesetzlichen Schutz gegen willkürliche Kündigung zu erhalten.

Das Anschlußrecht und die Anschlußpflicht waren für öffentliche Haupt- und Nebenbahnen in Art. 94 Abs. 3 RVerf. 1919 in Anlehnung an Art. 41 Abs. 2 RVerf. 1871 durch Reichsrecht bestimmt. Auch für die einstigen Kleinbahnen war ein Anschlußrecht in den §§ 28, 29 des Kleinbahngesetzes vorgesehen. Für Privatanschlußbahnen fehlte es an einer Gesetzesvorschrift, welche dem Anschlußinhaber das Recht des Anschlusses an das dem öffentlichen Verkehr dienende Eisenbahnnetz sicherte.

In den anderen europäischen Ländern war diese Frage unterschiedlich geregelt worden.

¹⁾ *Böttger, W.*, Zur Erneuerung des Rechts der Privatgleisanschlüsse, in: Verkehrstechnische Woche, 19. Jg. (1925), S. 668 ff. und S. 683 ff.

²⁾ Einzelheiten bei *Böttger, W.*, Zur Erneuerung des Rechts . . ., a.a.O., S. 673.