

Henning Sichelschmidt*

Die „Seehafenlasten“ des Länderfinanzausgleichs in der Kritik

Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom November 1999 wird eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs erforderlich. Damit steht auch die Berücksichtigung der Seehafenlasten der Küstenländer auf dem Prüfstand. Wie sind diese Vergünstigungen zu beurteilen? Welche Alternativen gibt es zur gegenwärtigen Praxis?

Die Seehafenlasten machen zwar nur etwa 2% der im horizontalen Finanzausgleich geleisteten Zahlungen aus. Die grundsätzliche Bedeutung dieses Themenkomplexes ist jedoch größer. Sollten die Seehafenlasten nämlich weiterhin im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden, so müsste dies nach jetziger Auffassung des Bundesverfassungsgerichts¹ auch bei ähnlichen Mehrbedarfen – wie Flughäfen oder Alpenstraßen – geschehen.

Die Ausgaben für Seehäfen im Finanzausgleich

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Seehäfen gelten im Wesentlichen der Hafeninfrastuktur (Zufahrten von See, Wasserbecken, Kaianlagen, landwärtige Anschlüsse an das Verkehrsnetz). Zuständig sind der Bund für die seewärtigen Hafenzufahrten wie Unterelbe und Außenweser als Bundeswasserstraßen, im Übrigen Hafenstädte und/oder Küstenländer.

Die Investitionen für Hafeninfrastuktur (ohne seewärtige Zufahrten) betragen etwa in Hamburg ca. 245 Mill. DM jährlich². Weitere erhebliche Summen wendet der Bund für die Bundeswasserstraßen auf³.

Die Belastungen der Küstenländer werden im Länderfinanzausgleich berücksichtigt: Bei der Ermittlung der „Finanzkraftmesszahl“, welche die Finanzkraft eines Landes im Vergleich zu anderen Ländern ausdrücken soll⁴, werden von den Steuereinnahmen der Küstenländer jährlich bestimmte Beträge (Hamburg 142 Mill. DM, Bremen 90 Mill. DM, Mecklenburg-Vorpommern für Rostock 50 Mill. DM, Niedersachsen für Emden 18 Mill. DM) abgezogen als Äquivalent der Hälfte der den Küstenländern entstehenden Nettokosten⁵. Nach den Finanzkraftmesszahlen der einzelnen Länder richten sich die Zahlungen (Beiträge bzw. Zuschüsse), mit denen im Rahmen des „horizontalen“ Finanzausgleichs⁶ die unterschiedliche Finanzkraft

der Länder gemäß Artikel 107 II GG angemessen ausgeglichen werden soll⁷.

Die Anerkennung der Seehafenlasten stützt sich ökonomisch vor allem auf die Erwägung, der wirtschaftliche Nutzen der Häfen komme nicht allein den Hafenstädten bzw. -regionen, sondern allen Ländern der Bundesrepublik zugute, in der Sprache der ökonomischen Theorie: es werden interregionale externe Effekte (externe Nutzen) angenommen.

* Gekürzte Fassung von H. Sichelschmidt: Ökonomische Überlegungen zur Anerkennung von Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich, Kieler Arbeitspapier Nr. 980.

¹ Zur früheren und aktuellen Auffassung des Gerichts zu dieser Frage vgl. R. Peffekoven: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 709-715, insbes. S. 712 f. (im Folgenden: R. Peffekoven: Länderfinanzausgleich.)

² Angabe aus dem Internet (<http://www.port-of-hamburg.com/daten/infrastruktur/htm>, Zugriff am 5. 5. 2000).

³ So kostete die Anpassung der Fahrwinne in der Unter- und Außenelbe für die Containerschiffe der neuesten Generationen einmalig rund 300 Mill. DM (<http://www.port-of-hamburg.com/news>, Zugriff am 5. 5. 2000); weitere laufende Kosten entstehen für die ständige Aufrechterhaltung der erreichten Fahrwassertiefe.

⁴ Die Finanzkraftmesszahl ist die Summe aller Steuereinnahmen eines Landes und der Hälfte der Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Vgl. M. Schlie: Finanzausgleich in Deutschland: Struktur, finanzielle Auswirkungen und Reformvorschläge, in: Die Weltwirtschaft, 1999, H. 2, S. 188-206.

⁵ Die seit 1987 geltenden Abzugsbeträge belaufen sich seit Einbeziehung Mecklenburg-Vorpommerns (1995) auf 300 Mrd. DM jährlich. Vergleichsweise betragen die gesamten Bruttoanlageinvestitionen in die Seehafen-Infrastruktur 1987 (ohne Mecklenburg-Vorpommern) nach deutlichem Rückgang seit Beginn der achtziger Jahre noch 430 Mill. DM, aber seit 1991 (unter Schwankungen) wieder rund 900 Mill. DM jährlich; darin sind jeweils auch die Investitionen in die nicht berücksichtigten Häfen z.B. in Schleswig-Holstein enthalten. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1999, Hamburg, S. 32-33.

⁶ Der „vertikale“ Finanzausgleich – zwischen Bund und Ländern – ist für die geltende Regelung der Seehafenlasten ohne direkten Belang. Zu Begriff und Arten des Finanzausgleichs vgl. St. Koriath: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Jus Publicum, Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 23, Tübingen 1997, S. 19-24.

⁷ Wie sich die Abzugsbeträge effektiv auf die Nettozahler- bzw. -empfängerposition der Länder auswirken, hängt – weil der horizontale Finanzausgleich ein „Nullsummenspiel“ unter den Ländern ist – von der relativen (!) Entwicklung der Finanzkraftmesszahl eines Landes im Vergleich zur durchschnittlichen Finanzkraftmesszahl aller Länder ab. Vgl. zu den dadurch auftretenden Effekten R. Peffekoven: Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 46 (1988), H. 2, S. 397-415 (im Folgenden: R. Peffekoven: Seehafenlasten).

Henning Sichelschmidt, 52, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Unter ökonomischen Gesichtspunkten stellen sich somit im Hinblick auf die Rolle der Seehäfen im Länderfinanzausgleich die beiden Fragen,

□ ob von den deutschen Küstenhäfen tatsächlich externe Nutzen ausgehen und ob diese mindestens teilweise – als interregionale externe Effekte – außerhalb der Hafenregionen anfallen,

□ ob die gegenwärtige Regelung zu den Seehafenlasten im horizontalen Länderfinanzausgleich eine zweckmäßige Lösung für das Problem externer Effekte ist oder welche Alternativen es gegebenenfalls gäbe.

Externe Nutzen von Seehäfen

Die Entstehung externer Nutzen von Seehäfen ist durch das öffentliche Eigentum an der Hafeninfrastruktur und deren öffentliche Finanzierung bedingt. Könnten die Kosten der Hafeninfrastruktur aus privatwirtschaftlichen Einnahmen bestritten werden, so würden die Vorteile, die ein Hafen seinen Benutzern bietet, von dessen Trägern „internalisiert“. An die Stelle externer Effekte träten dann Einnahmen der Hafenträger; die Hafeninfrastruktur würde sich finanziell weitgehend selbst tragen und könnte prinzipiell auch privat erstellt und unterhalten werden⁸.

Eine private Finanzierung von Hafeninfrastruktur wird in Europa fast immer ausgeschlossen, da die für die Infrastrukturnutzung erhobenen Gebühren meist nicht ausreichen, um die Kosten zu decken. Der Verzicht der öffentlichen Hand auf Kostendeckung hängt damit zusammen, dass die Hafeninfrastruktur in Deutschland wie in anderen kontinentaleuropäischen Ländern traditionell als Aufgabe der Daseinsvorsorge gesehen wird. Seehäfen werden als „ein Instrument der Verkehrs-, Standort- und Beschäftigungs- sowie der Strukturpolitik“ betrachtet⁹. Investitionen werden aus öffentlichen Haushalten finanziert, weil öffentliche Ausgaben für Hafeninfrastruktur als gesellschaftlich wünschenswert angesehen werden. Der Infrastruktur wird ein Nutzen zugeschrieben, von dem angenommen wird, dass er höher sei als die Kosten der Infrastruktur.

Mit dem Nutzen der Infrastruktur und seiner interregionalen Verteilung ist ein Ansatzpunkt für eine ökonomisch begründete Verteilung der Kosten auf verschiedene Gebietskörperschaften gegeben. Ökono-

mische Effizienz verlangt, dass diejenigen, welche den Nutzen aus einer Aktivität ziehen, auch über dieselbe entscheiden und deren Kosten tragen sollten. Dieses Prinzip wird als „fiskalische Äquivalenz“ bezeichnet¹⁰.

Verschiedene Nutzenkategorien

Beim Versuch einer Abschätzung des gesellschaftlichen Nutzens von Seehäfen ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Leistung eines Hafens, den Übergang von Gütern zwischen Landverkehrsmitteln und Seeschiffen zu ermöglichen, letztlich durch Kombination verschiedener Teilleistungen bewirkt wird. Viele dieser Leistungen werden von Umschlagsbetrieben und anderen Unternehmen gegen ein marktmäßiges Entgelt erbracht; insoweit wird der Nutzen aus der Leistung des Hafens von den beteiligten Unternehmen vereinnahmt („internalisiert“). Da sich die Entgelte in der Regel auf Tätigkeiten beziehen, die im Bereich des Hafens ausgeübt werden, verbleibt dieser Teil des Nutzens zunächst innerhalb der Hafenregion. Er manifestiert sich in der Wertschöpfung der beteiligten Unternehmen, die im Wesentlichen die gezahlten (Brutto-)Löhne bzw. Gehälter, Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung sowie Zinsen und Unternehmerlohn umfasst.

Der Zweck der Benutzung eines Hafens, also etwa der Umschlag einer Ware vom Schiff auf Bahn oder LKW, wird allerdings nicht durch die einzelnen Teilleistungen, sondern durch die Gesamtheit mehrerer zueinander komplementärer Teilleistungen erzielt, zu denen auch der Gebrauch von Einrichtungen der Hafeninfrastruktur zählt. Der mit diesem Gebrauch für die Empfänger bzw. Versender von Gütern verbundene Nutzen eines bestimmten Hafens kann beträchtlich höher sein als die für die Infrastrukturnutzung etwa erhobenen Entgelte. Um ihn näher zu bestimmen, kann man davon ausgehen, dass die Wahl eines Hafens für ein Transportvorhaben in der Regel durch Ersparnisse oder sonstige geldwerte Vorteile beeinflusst wird, die mit der Nutzung gerade dieses Hafens im Vergleich zur nächstbesten Alternative verbunden sind (Prinzip der Opportunitätskosten bzw. -nutzen). Diese Ersparnisse oder Vorteile machen – nach Berücksichtigung sämtlicher jeweils in Betracht kommender Entgelte – einen bestimmten Betrag aus, der von Quelle, Ziel,

⁸ Zur Privatfinanzierung von Infrastruktur im Allgemeinen vgl. C.-F. Laaser, H. Sichelschmidt: Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur, in: Die Weltwirtschaft, 2000, H. 1, S. 117-143.

⁹ Vgl. Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V.: Bericht 1997/98, Hamburg, S. 20.

¹⁰ Vgl. M. Olson jr.: The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of Government, in: The American Economic Review. Papers and Proceedings, Vol. 59 (1969), Nr. 2, S. 479-487. Für eine kurze deutschsprachige Darstellung vgl. etwa H. Zimmermann, K.-D. Henke: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 6., überarb. Aufl., München 1990, S. 102 (Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften).

Güterart, Menge usw. des jeweiligen Transportes abhängt. Dieser Betrag kann als Nutzen (Wert der Benutzung) des „Hafens an sich“; d.h. der von der öffentlichen Hand vorgehaltenen Infrastruktur, interpretiert werden. Das aktuelle Gebührenniveau bringt es mit sich, dass er zum großen Teil nicht beim Träger des Hafens internalisiert wird, sondern – zusätzlich zur Wertschöpfung – als „externer Nutzen“ bei den Versendern oder Empfängern der Waren anfällt.

Eine Quantifizierung des externen Nutzens wäre wegen der vielfältigen Einflussgrößen nur für Beförderungen einzelner Güter in bestimmten Verkehrsrelationen möglich. Da generalisierende und zugleich numerische Angaben kaum möglich sind, lässt sich der externe Nutzen der in den deutschen Küstenhäfen vorhandenen Hafeninfrastruktur zahlenmäßig nicht bestimmen. Im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich ist aber weniger das absolute Niveau dieses Nutzens als dessen räumliche Verteilung wichtig, von der im Folgenden einige Aspekte umrissen werden sollen.

Regionale Nutzenverteilung

Einen Anhaltspunkt für die räumliche Inzidenz des externen Nutzens der Hafeninfrastruktur bietet die regionale Struktur des so genannten Hinterlandverkehrs der Seehäfen, d.h. wo letztlich die Zielgebiete der seewärtig eingeführten bzw. die Herkunftsgebiete der seewärtig ausgeführten Waren liegen. Für Hamburg und die bremischen Häfen ist aus den Tabellen 1 und 2 zu entnehmen, dass ein erheblicher Teil ihres Umschlags aus anderen Bundesländern stammt bzw. dorthin bestimmt ist. So entfielen wertmäßig¹¹ 1998 in Hamburg nur etwa die Hälfte (Einfuhr) bzw. ein knappes Viertel (Ausfuhr), in den bremischen Häfen nur knapp 40 bzw. gut 10% des Umschlags auf den „Loco“-Verkehr von und nach den beiden Stadtstaaten, während alle anderen Ladungen jeweils in andere Bundesländer, vor allem Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern, gingen¹² bzw. von dort kamen.

Menge oder Wert der Waren besagen allerdings unmittelbar nichts über den Nutzen, der für Empfänger

¹¹ Die Werte dürften die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der umgeschlagenen Waren eher widerspiegeln als die stark durch geringwertige Massengüter beeinflussten Mengen.

¹² Zudem enthält die Einfuhr der beiden Küstenländer in erheblichem Umfang Waren, die zunächst als Einfuhr nach Hamburg bzw. Bremen angemeldet und erst später (z.B. wenn der Importeur einen Abnehmer gefunden hatte) in andere Bundesländer weiterbefördert wurden. Insofern sind bei Einfuhr die Anteile Hamburgs bzw. Bremens überzeichnet und die der anderen Bundesländer zu gering ausgewiesen.

bzw. Versender mit der Transportabwicklung über einen bestimmten Hafen verbunden ist. Nach dem Prinzip der Opportunitätsnutzen ist dies der Vorteil gegenüber der nächstbesten Alternative, die für den jeweiligen Transport verfügbar ist. Dies ist in Deutschland regelmäßig nicht die Wahl eines anderen Verkehrsmittels (etwa des relativ teuren Luftwegs) oder gar ein völliger Verzicht auf bestimmte Transporte und damit Verlagerung oder Einschränkung der Produktion, sondern die Benutzung eines ausländischen Hafens; in Betracht kommen vor allem die niederländischen und belgischen Plätze, aber im Verkehr von und nach Süddeutschland zum Teil auch Mittelmeerhäfen.

Insoweit bedeutet die Existenz der deutschen Häfen nicht, dass bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten (Import, Export) in den übrigen Bundesländern erst ermöglicht werden, sondern nur, dass die damit verbundenen hafenbezogenen Tätigkeiten wie Umschlag, Lagerung, Schiffsabfertigung etc. in Deutschland stattfinden können. Die mit den hafenwirtschaftlichen Aktivitäten verbundene Wertschöpfung kann nur an Hafenstandorten stattfinden; sie wird durch die Existenz der deutschen Häfen gewissermaßen für Deutschland vor einer Abwanderung bewahrt; die sonstige Wertschöpfung, die mit Produktion und Distribution der aus- bzw. eingeführten Waren verbunden ist, dürfte von der Hafenwahl weitgehend unabhängig sein.

Der Nutzen, den die im- bzw. exportierende Wirtschaft der übrigen Bundesländer unmittelbar aus der Existenz der deutschen Häfen zieht, beschränkt sich somit auf die Differenz zwischen den tatsächlich entstehenden Transport- und Umschlagskosten und denjenigen Kosten, die bei der Benutzung des kostengünstigsten ausländischen Hafens entstehen würden. Diese Differenz dürfte insbesondere im Verkehr mit den westlichen und südlichen Bundesländern oft nur gering sein. Der vor allem zwischen den deutschen Nordseehäfen und den Rheinmündungshäfen stets gegebene intensive Wettbewerb bei Hafendienstleistungen¹³ lässt darauf schließen, dass

¹³ Vgl. J. Masuhr: Hafenstandorte an der deutschen Nord- und Ostseeküste. Raumordnungspolitische Anforderungen für den europäischen Wettbewerb, in: A. Kuklinski: European Space, Baltic Space, Polish Space, Part One, 1997, S. 52 (European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw, Europe 2010 Series, Vol. 3); E.-H. Arndt: Über den Erfolg entscheidet mehr und mehr die nationale Infrastruktur, in: Internationales Verkehrswesen, Hamburg, Jg. 48, 1996, H. 6, S. 38-42; Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik Bremen, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, HPC Hamburg Port Consulting GmbH: Entwicklungstendenzen der deutschen Seehäfen im EG-Binnenmarkt unter besonderer Berücksichtigung der Veränderungen in Mittel- und Osteuropa. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, FE-Nr. 40281/90, Schlußbericht, Bremen 1991, S. 29.

Tabelle 1

Einfuhr (Generalhandel) über Hamburg und die bremischen Häfen 1990-1998

	Mengen (1000 t)			Werte (Mill. DM)		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998
Insgesamt	45 212,8	40 144,4	43 321,3	80 913,2	77 063,1	101 614,8
davon: Hamburg	31 131,0	30 458,2	31 434,7	57 768,2	54 091,1	75 739,3
Bremische Häfen	14 081,8	9 686,2	11 886,6	23 145,0	22 972,0	25 875,5
Hamburg: Anteile der Bestimmungsländer in % ^a						
Hamburg	66,8	61,2	55,3	52,0	43,8	50,2
Schleswig-Holstein	2,0	2,1	1,5	4,3	5,3	4,6
Niedersachsen, Bremen	21,9	23,7	29,2	9,8	10,8	11,0
Nordrhein-Westfalen	3,1	4,3	3,6	9,9	11,0	8,4
Hessen, Rhld.-Pfalz, Saar	1,7	1,8	1,7	8,3	9,7	7,6
Baden-Württemberg, Bayern	2,5	3,0	3,5	12,2	16,0	15,0
Berlin u. neue Bundesländer	0,9 ^b	3,4	5,1	2,4 ^b	2,8	2,4
Bremische Häfen: Anteile der Bestimmungsländer in % ^a						
Bremen	73,2	73,3	74,4	42,9	41,9	37,5
Hamburg, Schlesw.-Holst.	3,5	3,9	5,3	3,4	3,7	4,4
Niedersachsen	10,4	7,9	7,6	12,6	12,2	12,2
Nordrhein-Westfalen	5,3	6,5	5,3	16,7	16,0	13,9
Hessen, Rhld.-Pfalz, Saar	2,7	1,5	1,8	7,3	6,4	6,9
Baden-Württemberg, Bayern	4,3	5,1	4,4	15,2	17,6	23,2
Berlin u. neue Bundesländer	0,3 ^b	0,8	0,8	0,9 ^b	1,8	1,4

^a Differenz der Summen zu 100%: nicht ermittelte Länder. ^b Nur Berlin (West).

zwischen den beiden Hafengruppen keine großen Unterschiede in Kosten und Qualitäten des Umschlags bestehen; bei den Transportkosten von bzw. zu dem jeweiligen Hafenplatz dürfte dies im Verkehr mit West- und Süddeutschland auf Grund der geringen Distanzunterschiede ebenfalls gelten¹⁴.

Dieser intensive Wettbewerb erzwingt fortlaufend Investitionen in die Infrastruktur der deutschen Nordseehäfen. Da solche Investitionen die Konkurrenzfähigkeit der deutschen gegenüber den ausländischen Häfen verbessern und damit in Deutschland den Fortbestand hafen- und umschlagsbezogener Tätigkeiten sichern helfen, fällt der Nutzen aus der Existenz und Unterhaltung von Seehäfen an der deutschen Küste zum großen Teil bei den dort ansässigen Seehafenbetrieben und ihren Arbeitnehmern an, und zwar auch soweit es um den Umschlag für binnenwärts gelegene Adressen geht. Allerdings sind die im Binnenland ansässigen Empfänger bzw. Versender ebenfalls am Nutzen beteiligt, zumal ihnen die deutschen Häfen über die unmittelbar Nutzen stiftenden Transport- und Umschlagskostensparnisse hinaus

¹⁴ Beispielsweise liegen Frankfurt/M. bzw. München rund 450 bzw. 850 km von den niederländischen Häfen und rund 500 bzw. 780 km von Hamburg entfernt (Autobahnkilometer).

Tabelle 2

Ausfuhr (Generalhandel) über Hamburg und die bremischen Häfen 1990-1998

	Mengen (1000 t)			Werte (Mill. DM)		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998
Insgesamt	18 308,9	22 731,2	21 601,2	100 046,1	112 719,2	143 390,1
davon: Hamburg	10 912,3	16 706,1	15 859,7	53 508,9	67 248,3	87 149,5
Bremische Häfen	7 396,6	6 025,1	5 741,5	46 537,2	45 470,9	56 240,6
Hamburg: Anteile der Herkunftsländer in % ^a						
Hamburg	30,5	33,2	29,4	10,1	9,3	23,2
Schleswig-Holstein	3,4	3,7	4,0	4,4	5,3	4,8
Niedersachsen, Bremen	18,2	14,0	10,5	9,7	13,0	9,9
Nordrhein-Westfalen	12,8	12,0	12,0	15,6	16,8	13,6
Hessen, Rhld.-Pfalz, Saar	16,5	10,5	10,4	9,7	9,8	7,2
Baden-Württemberg, Bayern	8,1	7,8	9,1	26,8	32,2	28,0
Berlin u. neue Bundesländer	0,8 ^b	14,6	21,6	3,7 ^b	7,1	6,5
Bremische Häfen: Anteile der Herkunftsländer in % ^a						
Bremen	17,2	17,6	20,1	9,4	10,8	11,5
Hamburg, Schlesw.-Holst.	1,3	2,1	1,8	1,5	1,4	1,1
Niedersachsen	14,9	12,4	11,7	8,7	9,3	8,0
Nordrhein-Westfalen	27,5	25,2	21,8	19,8	15,8	12,0
Hessen, Rhld.-Pfalz, Saar	15,6	12,4	12,6	12,6	10,5	7,4
Baden-Württemberg, Bayern	12,0	15,9	19,8	42,5	45,5	52,1
Berlin u. neue Bundesländer	1,9 ^b	3,5	4,1	0,6 ^b	2,9	2,6

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen: Statistische Mitteilungen, Handel und Verkehr (lfd. Jgg.); Unveröffentlichtes Material des Statistischen Landesamts Hamburg; eigene Berechnungen.

auch insofern hilfreich sind, als ihre Existenz einem sonst längerfristig nicht auszuschließenden Entstehen von Monopolpositionen bei Hafenleistungen in den ausländischen Häfen vorbeugt; entsprechende Befürchtungen könnten sich etwa aus der bisweilen recht aggressiv verfolgten „Mainport“-Strategie Rotterdam ergeben. Die Existenz der deutschen Nordseehäfen nützt indirekt, insofern sie die Bestreitbarkeit (contestability) der Märkte für Hafenleistungen erhöht und das Preisverhalten der Anbieter diszipliniert, sogar denjenigen deutschen Im- oder Exporteuren, die ihre Waren über die ausländischen Häfen leiten.

Bei Loco-Gütern fällt die gesamte Wertschöpfung ebenso wie der Nutzen des „Hafens an sich“ in der Hafenregion an; letzterer ist wiederum nach dem Opportunitätsnutzenprinzip zu bemessen. Grundsätzlich kann auch für Loco-Güter ein anderer Hafen benutzt werden; allerdings dürften dann die entstehenden Mehrkosten relativ hoch sein, was zu einem hohen Nutzen des eigenen Hafens führt.

Es geht also bei Hafeninfrastukturalinvestitionen letztlich darum, die Wettbewerbsfähigkeit eines Hafens gegenüber Mitbewerbern zu sichern, um die Wertschöpfung für die Hafenregion zu erhalten.

Nutzenumverteilung via Steuern

Wertschöpfende Aktivitäten (bzw. deren Erhaltung) innerhalb einer Region bedeuten freilich im deutschen Steuer- und Sozialversicherungssystem nicht, dass auch die aus solchen Aktivitäten fließenden Einkommen in vollem Umfang dort verbleiben und ausgegeben werden können. Vielmehr werden Teile der Wertschöpfung, nämlich die Bundesanteile an Umsatz-, Lohn-, veranlagten Einkommen- und Körperschaftsteuern sowie die (Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-) Beiträge zur Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung, an überregionale öffentliche Haushalte weitergeleitet. Im Falle der Sozialversicherung steht diesem Abfließen von Beiträgen aus der Hafenregion allerdings ein Zufluss von Leistungen gegenüber, der insofern mit dem Hafen in Verbindung steht, als die Empfänger dieser Leistungen im Hafen beschäftigt sind oder waren (Rentner).

Da die Steuer- und Sozialversicherungspflicht von Umschlags- wie anderen Tätigkeiten an einen Standort in Deutschland gebunden ist, würden die entsprechenden Beiträge Deutschland verlorengehen, wenn Tätigkeiten abwandern. Soweit mit einer Vorhaltung von Hafeninfrastuktur verhindert wird, dass Hafeneleistungen zunehmend ins Ausland verlagert werden, trägt dies dazu bei, den im Hafen Beschäftigten ihre Arbeitsplätze und dem Bund und der deutschen Sozialversicherung ihre Steuer- bzw. Abgabenbasis zu erhalten. Insofern fällt ein Teil der Erträge von Investitionen in die Hafeninfrastuktur nicht bei den Trägern der Häfen, sondern bei übergeordneten öffentlichen Haushalten an. Unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Äquivalenz müssten diese Haushalte daher auch zur Finanzierung der Hafeneinvestitionen beitragen.

Auf Grund der (vertikalen) Steuerverteilung erhält vor allem der Bund zusätzliche Steuern, wenn wertschöpfende Aktivitäten in den Häfen erhalten oder ausgeweitet werden. Die Länderanteile an den in den Häfen erwirtschafteten Steuern stehen allerdings den Küstenländern zu. Bei der Sozialversicherung ist nach Sparten zu differenzieren. Die Arbeitslosenversicherung hat bei Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten in den Häfen ceteris paribus bei höheren Beitragseinnahmen weniger Leistungen aufzubringen; bei den anderen Zweigen der Sozialversicherung fallen lediglich die Beitragseinnahmen höher aus (weil für Nichtbeschäftigte, wenn überhaupt, geringere Beiträge gezahlt werden), während die Leistungen nicht unmittelbar an eine Nichtbeschäftigung anknüpfen, sondern an Merkmale wie Krankheit, Alter oder

Pflegebedürftigkeit. Auch bei der Sozialversicherung gibt es daher verschiedene Wege, auf denen Teile der durch Investitionen in die Hafeninfrastuktur ermöglichten Wertschöpfung aus den Küstenländern abfließen.

Zusammenfassend lässt sich die regionale Verteilung des Nutzens der Seehäfen wie folgt skizzieren:

- Ein Teil der Wertschöpfung fällt innerhalb der Hafenregion bei den dort ansässigen Unternehmen und Arbeitnehmern an,
- der andere Teil der Wertschöpfung wird an verschiedene öffentliche Haushalte abgeführt, was zum Teil einen Abfluss von Finanzmitteln aus der Hafenregion an den Bund und die bundesweiten Zweige der Sozialversicherungen bedeutet,
- der externe Nutzen, der sich nicht als Wertschöpfung an den Hafenstandorten niederschlägt, sondern die Form von Kostenersparnissen gegenüber dem nächstgünstigsten Hafen hat, kommt unmittelbar den Versendern bzw. Empfängern der umgeschlagenen Güter zugute; auch er fällt zum großen Teil, bei im Binnenland ansässigen Versendern bzw. Empfängern, außerhalb der Hafenregion an.

Folgerungen für die Lastenabgeltung

Für den Länderfinanzausgleich folgt aus der regionalen Verteilung des Nutzens der Seehäfen,

- dass in der Tat beträchtliche Teile sowohl der Wertschöpfung als auch des externen Nutzens der Seehäfen aus den Küstenländern abfließen, so dass unter dem Gesichtspunkt fiskalischer Äquivalenz eine Beteiligung Dritter an den Seehafenlasten geboten ist,
- dass aber, wie bereits Peffekoven¹⁵ festgestellt hat, der horizontale Länderfinanzausgleich in seiner traditionellen Form kein geeigneter Weg für eine derartige Beteiligung ist.

Der horizontale Länderfinanzausgleich kann das ökonomische Ziel einer Lastenbeteiligung, nämlich die externen Nutzen zu internalisieren (bzw. dem Abfluss von Teilen der Wertschöpfung entgegen zu wirken), nicht erreichen. In diesem System werden die Ent- und Belastungen der Länder ausschließlich von der relativen Änderung der in der Messzahl ausgewiesenen Finanzkraft bestimmt. Die relative Änderung der Finanzkraftmesszahl nimmt aber weder in den Küstenländern noch in den anderen Ländern auf den Umfang der externen Nutzen oder der Wertschöpfung

¹⁵ Vgl. R. Peffekoven: Seehafenlasten, a.a.O., S. 414.

Bezug. Die diesbezügliche Bestimmung (§ 7 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz) sollte daher abgeschafft werden¹⁶.

Eine Klublösung

Die traditionelle Regelung sollte jedoch nicht ersatzlos wegfallen, sondern seitens der Küstenländer durch eine andere Form der Beteiligung Dritter ersetzt werden, bei der die regionale Verteilung der Nutzen der Seehäfen stärker berücksichtigt wird. Erstrebenswert erscheint insbesondere die in vergleichbaren Fällen empfohlene Klublösung¹⁷; als Mitglieder einer die Küstenländer unterstützenden „Interessengemeinschaft deutsche Seehäfen“ kämen der Bund, eingedenk seiner nicht unbeträchtlichen Steuereinnahmen aus der Seehafenwirtschaft, sowie Länder ohne eigene Seehäfen in Betracht. Dabei würden die Länder stellvertretend die Interessen wahrnehmen, die die im Binnenland residierenden Empfänger oder Versender an der Existenz der deutschen Seehäfen haben. Auch direkte Beteiligungen zumindest großer Empfänger oder Versender (sowie der privaten Hafenwirtschaft selbst) wären möglich und ökonomisch wünschenswert; solche Beteiligungen lägen im Hinblick auf die Vermeidung eines Monopols ausländischer Häfen auch im Interesse der Unternehmen.

Um eine Klublösung praktikabel zu machen, müssten die Hafeninfrastrukturen aus dem Zusammenhang mit den allgemeinen Staatshaushalten der Küstenländer gelöst und institutionell verselbständigt werden. Hierzu bieten sich vor allem zwei Möglichkeiten:

die Küstenländer gründen mit Nicht-Küstenländern und weiteren Interessenten Zweckverbände mit dem Ziel, die Hafeninfrastruktur zu erhalten und auszubauen,

oder die Küstenländer laden zu Kapitalbeteiligungen an der Hafeninfrastruktur ein, die hierzu allerdings aus dem öffentlichen Vermögen herausgelöst, d.h. formal privatisiert, werden müsste¹⁸.

Mit einer Beteiligung des Bundes an derartigen Modellen würde dieser über die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen hinaus zu den Kosten der Hafeninfrastruktur beitragen. Für beide Modelle gibt es

Vorbilder in vergleichbaren Bereichen. So sind etwa die großen deutschen Flughäfen Kapitalgesellschaften, die überwiegend (noch) zu 100% im öffentlichen Eigentum sind. Zweckverbände sind in der öffentlichen Versorgung auf kommunaler Ebene anzutreffen (z.B. Wasserbeschaffung, Personennahverkehr).

Beteiligung des Bundes

Die Höhe eines finanziellen Engagements des Bundes könnte sich in erster Linie an einer Schätzung der ihm aus der Hafenwirtschaft zufließenden Steuern orientieren. Auf das Engagement anzurechnen wären die Aufwendungen für Ausbau und Unterhaltung der erwähnten Bundeswasserstraßen; dabei müssten allerdings die nicht (ausschließlich) den Häfen, sondern (auch) anderen Zwecken wie etwa dem Hochwasserschutz dienenden Maßnahmen teilweise oder ganz unberücksichtigt bleiben.

Über Kapitalbeteiligungen bzw. Zweckverbände müssten Verträge zwischen den Küstenländern und anderen Ländern bzw. dem Bund geschlossen werden. Im Zusammenhang mit der bevorstehenden Neuregelung des Länderfinanzausgleichs sollten nur einige Grundsätze zu derartigen Verträgen festgelegt werden, um die Rechtseinheitlichkeit und -sicherheit zu wahren bzw. – ökonomisch ausgedrückt – die Transaktionskosten möglichst gering zu halten.

Ähnlich gelagerte Fälle in anderen Bereichen, wo durch spezielle Infrastruktur-Investitionen eines Bundeslandes Wirtschaftszweige vor der Abwanderung bewahrt werden, müssten im Grundsatz entsprechend behandelt werden. Allerdings wird man hohe Anforderungen an den Nachweis stellen müssen, dass erstens im konkreten Fall ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den Infrastruktur-Investitionen und dem Erhalt der betreffenden Wirtschaftszweige im Bundesgebiet besteht (die Investitionen also wenigstens vordergründig überhaupt wirksam sind) und zweitens eine Abwanderung im Hinblick auf den weltwirtschaftlichen Strukturwandel nicht längerfristig ohnehin unausweichlich ist (die Investitionen also auch auf die Dauer nicht lediglich dem Erhalt obsolet gewordener Strukturen dienen). Deshalb können auch abstrakt kaum Beispiele für Branchen genannt werden, in denen eine den Seehäfen vergleichbare Situation vorläge¹⁹.

¹⁶ So auch R. Peffekoven: Länderfinanzausgleich, a.a.O., S. 713.

¹⁷ Eine Klublösung wurde beispielsweise für die deutschen Autobahnen vorgeschlagen, vgl. H.-J. Ewers, H. Rodi: Privatisierung der Bundesautobahnen, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 134, Göttingen 1995. Andere Modelle der Förderung von Häfen zu erwägen, empfiehlt auch W. Rensch: Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristensetzung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 716-721.

¹⁸ Seehäfen als Kapitalgesellschaften sind z.B. im neuen dänischen Hafengesetz vorgesehen. Vgl. J. Helm: Neues Gesetz verschafft den dänischen Häfen mehr Freiheit, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 3. Mai 2000, S. 11.

¹⁹ Hypothetisch kämen vor allem die Flughäfen in Betracht, bei denen allerdings eine echte (Teil-)Privatisierung angestrebt wird.