

Inhalt

1. <u>Einleitung</u>	3
2. <u>Die öffentlichen Ausgaben für Seehäfen und ihre Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich</u>	4
2.1 Arten und Höhe der öffentlichen Ausgaben für Seehäfen	4
2.2 Die aktuellen Regelungen zu den Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich	5
2.3 Rechtliche und ökonomische Begründungen für die Berücksichtigung von Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich	6
3. <u>Die Finanzierung von Seehäfen im Lichte der ökonomischen Theorie</u>	7
3.1 Eigenschaften von Kollektivgütern als allgemeine Begründung staatlicher Aktivität	7
3.2 Grenzen der Kollektivgütereigenschaft bei Seehafeninfrastruktur	8
3.3 Zur öffentlichen Finanzierung von Seehafeninfrastruktur	10
4. <u>Der Nutzen der deutschen Seehäfen und seine Verteilung</u>	11
4.1 Verschiedene Nutzenkategorien	11
4.2 Aspekte der regionalen Nutzenverteilung	12
4.3 Einfluss des Steuer- und Sozialversicherungssystems auf die Nutzenverteilung	18
4.4 Fazit zur Nutzenverteilung	20
5. <u>Folgerungen aus der Nutzenverteilung für die Lastenabgeltung</u>	20
Literatur	23

1. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 11. November 1999 eine grundlegende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs (LFA) in der Bundesrepublik Deutschland gefordert. Mit seiner lange erwarteten Entscheidung hat das Gericht zwar die bisherige Praxis des Finanzausgleichs nicht für verfassungswidrig erklärt, aber eine Neuordnung dieses Ausgleichs bis spätestens Ende des Jahres 2004 angeordnet.

Bereits bis Ende 2002 hat der Gesetzgeber in einem Maßstäbengesetz die unbestimmten Begriffe des verfassungsrechtlichen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems zu konkretisieren; andernfalls wird das geltende Finanzausgleichsgesetz bereits zum 1.1.2003 verfassungswidrig und nichtig (Peffekoven 1999: 709).

Explizit angesprochen hat das Gericht unter anderem auch die so genannten Seehafenlasten, welche derzeit den meisten Küstenländern angerechnet werden, was diesen Ländern im Finanzausgleich regelmäßige Vergünstigungen gewährt.

Der vorliegende Artikel greift aus dem Gesamtkomplex „Länderfinanzausgleich“ den Aspekt der Seehafenlasten heraus und versucht, aus ökonomischer, insbesondere regional- und verkehrswirtschaftlicher Perspektive die Frage zu klären, ob und wie derartige Lasten von Seiten des Bundes oder anderer Bundesländer (teilweise) ausgeglichen werden sollten. Dabei stehen zwar die Belastungen auf Grund der Seehäfen im Mittelpunkt, die abzuleitenden Kriterien müssen aber grundsätzlich auch auf „ähnliche Mehrbedarfe“ — das Gericht erwähnte beispielhaft Flughäfen und Alpenstraßen — anwendbar sein. Damit kommt diesem Themenkomplex eine größere Bedeutung zu als es seinem Anteil von nur 2 vH an den insgesamt im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs geleisteten Zahlungen entspricht¹.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die öffentlichen Ausgaben für Seehäfen und die Berücksichtigung dieser Ausgaben im Länderfinanzausgleich gegeben (Abschnitt 2). Sodann werden im Lichte der ökonomischen Theorie die Begründung der Berücksichtigung der Ausgaben kritisch geprüft (Abschnitt 3) und Überlegungen zur Verteilung des Nutzens dieser Ausgaben angestellt (Abschnitt 4). Auf dieser Grundlage werden im letzten Abschnitt Empfehlungen zur Neugestaltung dieses Teils des Länderfinanzausgleichs abgeleitet.

¹ Der Anteil wurde nach Angaben von Peffekoven (1988: 401) für das Jahr 1986 berechnet. Die Größenordnung dürfte sich seither nicht wesentlich geändert haben, da einerseits die Berechnungsgrundlagen 1987 ausgeweitet wurden und seit 1991 auch die Seehafenlasten Mecklenburg-Vorpommerns berücksichtigt werden, andererseits aber auch der gesamte Finanzausgleich durch Einbeziehung der neuen Länder erheblich erweitert wurde.

2. Die öffentlichen Ausgaben für Seehäfen und ihre Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich

2.1 Arten und Höhe der öffentlichen Ausgaben für Seehäfen

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für Seehäfen umfassen im Wesentlichen Ausgaben für die folgenden Aufgabenbereiche:

- Ausbau, Erhaltung (z.B. Ausbaggerung) und Betrieb² der seewärtigen Hafenzufahrten,
- Anlage und Unterhaltung von Wasserbecken und Kaianlagen,
- Anlage und Unterhaltung der landwärtigen Verbindungen eines Hafens bis zum Anschluß an das allgemeine Verkehrsnetz.

Die genannten Anlagen werden zusammengefaßt als *Hafeninfrastruktur* bezeichnet. Für sie ist der Bund zuständig, so weit es um die seewärtigen Hafenzufahrten wie Unterelbe und Außenweser als Bundeswasserstraßen geht, während Hafenstädte und/oder Küstenländer für die übrigen Anlagen (Hafeninfrastruktur im engeren Sinne³) zuständig sind. Im Unterschied dazu wird die *Hafensuprastruktur* (Krane, Umschlagsanlagen, Schuppen, Flurfördergeräte usw.) von Stauerei-, Umschlag- und Lagerhausgesellschaften betrieben. Diese Gesellschaften sind meist private Unternehmen oder privatrechtliche Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand (Breitzmann 1997a: 929f.); letzteres trifft z.B. auf die städtische Hamburger Hafen- und Lagerhaus AG (HHLA) zu. Im Rahmen dieser Abhandlung geht es um Kosten und Finanzierung der Hafeninfrastruktur.

Die Investitionen der öffentlichen Hand für die Hafeninfrastruktur (i.e.S.) werden zum Beispiel für den Hafen Hamburg mit ca. 245 Millionen DM jährlich angegeben⁴. Weitere erhebliche Summen wendet der Bund jährlich im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Bundeswasserstraßen auf⁵.

² Der Betrieb schließt die Verkehrssicherung (z.B. Befeuerung und Betonung) ein, ferner die Vorhaltung von Einrichtungen des Lotswesens (z.B. Lotsenstationen). Die Lotsen selbst sind Freiberufler.

³ Sie umfasst beispielsweise in Hamburg u.a. 46 km Kaimauern, 315 Schiffsliegeplätze, 175 Brücken, 170 km öffentliche Straßen sowie 386 km Gleise der Hafenbahn (Angaben aus dem Internet [<http://www.port-of-hamburg.com/daten/infrastruktur.htm>] am 28.12.1999).

⁴ Angabe aus dem Internet (<http://www.port-of-hamburg.com/daten/infrastruktur/htm>). Wichtige Einzelposten sind etwa jährlich rund 50 Mill. DM für Unterbringung von Baggergut (FHH 1998, Titel 742.04) und rund 28 Mill. DM für Grundinstandsetzung, Ersatz und Verbesserung der Hafeninfrastruktur (Titel 791.20). In Bremen werden u.a. jährlich rund 16 Mill. DM für die Unterbringung von Hafenschlick (FHB 1998, Titel

2.2 Die aktuellen Regelungen zu den Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich

In seiner derzeitigen, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde liegenden Fassung sieht das Gesetz über den Länderfinanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vor, dass bei der Ermittlung der „Finanzkraftmesszahl“, welche die Finanzkraft eines Landes im Vergleich zu derjenigen anderer Länder ausdrücken soll⁶, von den Steuereinnahmen der Küstenländer (außer Schleswig-Holstein⁷) bestimmte Beträge abgezogen werden, die für die Hafenlasten stehen. Nach den Finanzkraftmesszahlen der einzelnen Länder richten sich die Zahlungen (Beiträge bzw. Zuschüsse), mit denen im Rahmen des „horizontalen“ Finanzausgleichs die unterschiedliche Finanzkraft der Länder gemäß Artikel 107 II GG angemessen ausgeglichen werden soll⁸.

Das FAG spricht in § 7 Absatz 3 von der „Abgeltung der Sonderbelastungen, die den Ländern ... aus der Unterhaltung und Erneuerung der Seehäfen Bremen, Bremerhaven, Hamburg, Rostock und Emden erwachsen“ und nennt als Abzugsbeträge (gültig seit 1987)

- für das Land Bremen 90 Mill. DM,
- für das Land Hamburg 142 Mill. DM,
- für das Land Mecklenburg-Vorpommern 50 Mill. DM (seit 1995),
- für das Land Niedersachsen 18 Mill. DM.

Die Abschlagsbeträge sollen der Hälfte der den Küstenländern entstehenden Nettokosten entsprechen⁹; dies wird von den Ländern als ein grundsätzlich

740 45-2) und etwa 8,5 Mill. DM für Unterhaltung der Grund- und Wasserbauten (Titel 521 21-1) veranschlagt.

⁵ So kostete allein die Anpassung der Fahrrinne in der Unter- und Außenelbe für die Schiffe der so genannten Post-Panamax und Super-Post-Panamax-Klassen (Tiefgänge seewärts einkommend tideabhängig bis 15,10 m) einmalig insgesamt rund 300 Millionen DM (<http://www.port-of-hamburg.com/news>); weitere laufende Kosten entstehen für die ständige Aufrechterhaltung der erreichten Fahrwassertiefe.

⁶ Die Finanzkraftmesszahl eines Landes ist die Summe aller Steuereinnahmen eines Landes und der Hälfte der Steuereinnahmen der Gemeinden in dem jeweiligen Land. Zu den Grundlagen und den Auswirkungen des Finanzausgleichs im Einzelnen Schlie (1999: 189-198).

⁷ Warum Schleswig-Holstein ausgenommen ist, ist nach Koriath (1997: 598, Anm. 626) nicht ersichtlich. Zu bedenken ist immerhin, dass die Häfen Schleswig-Holsteins in den fünfziger Jahren, als die einschlägigen Regelungen des FAG konzipiert wurden, noch im Wesentlichen auf lokale Aufgaben beschränkt waren. Als Umschlagplatz für ein größeres Hinterland dienen sie erst seit dem Aufkommen neuer Seetransport- und Umschlagstechniken (Fährverkehr) in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre (Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 1974: III-52ff., VI-9ff.).

⁸ Der „vertikale“ Finanzausgleich – zwischen Bund und Ländern – ist für die aktuell geltende Regelung der Seehafenlasten ohne direkten Belang. Zu Begriff und Arten des Finanzausgleichs vgl. Koriath (1997: 19-24).

⁹ Die Abzugsbeträge belaufen sich zusammengenommen auf 300 Mrd. DM jährlich. Vergleichsweise betrugen die gesamten Bruttoanlageinvestitionen in die Seehafen-Infrastruktur im engeren Sinne 1987 (ohne

geeigneter Anhaltspunkt für die Bedarfsberücksichtigung angesehen (Bundesverfassungsgericht 1999, Tz. 237).

Die genannten Beträge werden von den Steuereinnahmen der Küstenländer abgezogen, bevor die Finanzkraftmesszahl ermittelt wird. Wie sich dies im Ergebnis auf die Nettozahler- bzw. -empfängerposition der Länder auswirkt, 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 ab¹⁰.

2.3 Rechtliche und ökonomische Begründungen für die Berücksichtigung von Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich

Die Anerkennung besonderer Belastungen für die Länder mit Seehäfen hat eine lange Tradition. Bereits im Finanzausgleichsgesetz von 1923 waren Reichszuschüsse für Unternehmen der Länder oder Gemeinden vorgesehen, „deren Bedeutung sich auf das gesamte Reichsgebiet oder auf einen größeren Teil des Reiches über die Grenze des Landes hinaus“ erstreckte; hierzu wurden vor allem auch die Häfen in Hamburg und Bremen gerechnet. Das Reich zahlte die Hälfte der aus den Haushalten Hamburgs und Bremens getragenen Hafenkosten (Peffekoven 1988: 399).

Auch in der Bundesrepublik wurde — beginnend mit dem Finanzausgleichsgesetz von 1951 (BGBI. I S. 198) — eine Berücksichtigung der besonderen Lasten vorgesehen, die den Ländern Hamburg und Bremen durch die Unterhaltung ihrer Seehäfen entstehen (Schuppert, Dahrendorf 1985: 87-88). Den Lasten wurde allerdings nicht länger durch Zuschüsse „von oben“, d.h. nunmehr vom Bund, sondern im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs unter den Ländern Rechnung getragen.

Die Abgeltung der Seehafenlasten stützte sich einerseits auf das rein positiv-rechtliche, noch Mitte der achtziger Jahre vom Bundesverfassungsgericht verwendete Argument, sie halte sich — obwohl grundsätzlich Sonderbedarfe einzelner Länder im horizontalen Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben

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 Häfen Schleswig-Holsteins sowie in die kleineren Häfen Niedersachsens und — seit 1991 — Mecklenburg-Vorpommerns enthalten (BMVBW 1999: 32-33).

¹⁰ Für eine Diskussion der haushaltsmäßigen Wirkungen auf die einzelnen Länder vgl. Peffekoven (1988).

müssten — „im Rahmen der Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis des Gesetzgebers“ und sei überdies schon immer „traditioneller Bestandteil der Regelungen des Finanzausgleichs zwischen den Ländern“ gewesen (Entscheidung des BVerfG vom 24.6.1986[S. 148-279], zitiert nach Peffekoven 1988: 398). Andererseits wurde und wird sie ökonomisch damit zu rechtfertigen versucht, der wirtschaftliche Nutzen der Seehäfen komme nicht allein den Hafenstädten bzw. -regionen, sondern darüber hinaus allen Ländern der Bundesrepublik zugute, in der Sprache der ökonomischen Theorie: es wird von der Existenz positiver interregionaler *externer Effekte* (externer Nutzen) der Seehäfen ausgegangen.

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 gegebenenfalls bestehen.

3. Die Finanzierung von Seehäfen im Lichte der ökonomischen Theorie

3.1. Eigenschaften von Kollektivgütern als allgemeine Begründung staatlicher Aktivität

Die Entstehung externer Nutzen von Seehäfen ist zum großen Teil durch das öffentliche Eigentum an der Hafeninfrastruktur und deren öffentliche Finanzierung bedingt. Könnten in den Häfen privatwirtschaftliche Einnahmen erzielt werden, aus denen die Bau-, Finanzierungs- und Betriebskosten auch der Hafeninfrastruktur bestritten werden könnten, 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 werden¹¹.

Staatliche Aktivitäten müssen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in der die Produktions-, Investitions- und Konsumententscheidungen grundsätzlich privaten Wirtschaftssubjekten überlassen werden, besonders gerechtfertigt werden. Sie können nicht mit historischen Entwicklungen oder vertraglich fixierten, jedoch prinzipiell aufhebbaren Rechtsansprüchen begründet werden, sondern müssen sich ökonomisch an dem übergeordneten Ziel der *Effizienz* ¹² messen lassen.

Im Hinblick auf das Effizienzziel kann eine staatliche Bereitstellung bestimmter Güter ausnahmsweise dann gerechtfertigt sein, wenn in starkem Maße die Merkmale so genannter Kollektivgüter vorliegen: *fehlende Rivalität* im Gebrauch der Güter und insbesondere *fehlende Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips* des Marktes. Das Fehlen einer Ausschlussmöglichkeit führt regelmäßig dazu, dass rational handelnde Konsumenten nicht bezahlen und infolgedessen auf privatwirtschaftlicher Basis kein Angebot für das in Rede stehende Gut zustande kommt¹³. Nur auf kollektiver Basis kann ein entsprechendes Angebot beschlossen werden, das durch Zwangsabgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge) oder öffentliche Kredite finanziert werden muss.

3.2 Grenzen der Kollektivgütereigenschaft bei Seehafeninfrastruktur

Die Eigenschaften von Kollektivgütern sind bei Seehafeninfrastruktur nur teilweise erfüllt. Zwar ist die Nichtrivalität im Konsum häufig gegeben¹⁴, doch fehlt es fast immer an der Nicht-Ausschließbarkeit zahlungsunwilliger Nutzer. Denn die Benutzung von Häfen steht regelmäßig im Zusammenhang mit Schiffsankünften oder -abgängen. Da der Schiffsverkehr auch in den größten

¹¹ Zur Privatfinanzierung von Infrastruktur im Allgemeinen Laaser, Sichelschmidt (2000).

¹² Effizienz verlangt u.a., dass die Benutzer bzw. Verbraucher eines Gutes dessen Kosten tragen. Dieser so genannte Zusammenhang zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung ist bei staatlich bereitgestellten Gütern nicht ohne weiteres gegeben, da der Staat sich weit überwiegend aus Zwangsabgaben finanziert.

¹³ Im Sinne der Neuen Institutionenökonomik heißt dies, dass die Transaktionskosten prohibitiv hoch sind. Aber auch unabhängig von Transaktionskosten würde die Erhebung von Entgelten bedeuten, dass einzelne Nachfrager nicht zum Zuge kämen, obwohl sie grundsätzlich zahlungsbereit wären, nur nicht in voller Höhe der geforderten Entgelte. Bei fehlender Rivalität im Konsum impliziert dies in statischer Sicht einen Wohlfahrtsverlust, der nur durch öffentliche Bereitstellung des Gutes (sonst allenfalls bei Preisdifferenzierung) vermieden werden kann.

¹⁴ Zumindest die Hafenzufahrten und die äußeren Teile der Hafenbecken sind häufig so groß, dass jedenfalls kleinere Schiffe dort zu mehreren gleichzeitig fahren können, ohne sich gegenseitig zu behindern.

Häfen sehr viel weniger dicht ist als etwa der Kraftfahrzeugverkehr auf einer Straße, bieten die Ankünfte und Abgänge von Schiffen einen Anknüpfungspunkt, um von den Nutzern der Häfen Entgelte einzutreiben, ohne dass dies unvertretbar hohe Kosten verursacht.

Tatsächlich werden auch für nahezu sämtliche Leistungen der Hafeninfrastruktur Gebühren auf Grund von Tarifen (Breitzmann 1997b: 934ff.) erhoben, insbesondere

- Lotsgebühren für das Vorhalten von Lotseinrichtungen an der seewärtigen Zufahrt zum Hafen,
- Hafengeld (port dues) für die Benutzung der wasserseitigen Infrastruktur des Hafens wie etwa Seezufahrten und Wasserschutzbauten,
- Kai(benutzungs)geld (berthing dues) für die Inanspruchnahme eines Liegeplatzes am Kai¹⁵.

Nicht zu verwechseln mit diesen Gebühren für die Benutzung der öffentlichen Hafeneinrichtungen sind die — zum Teil ebenfalls staatlich regulierten — Entgelte für die Nutzung der Hafensuprastruktur und für weitere Leistungen Privater, die im Zusammenhang mit Schiffsverkehr und Güterumschlag in Häfen anfallen (können), wie Lotsgeld für die Tätigkeit der Lotsen, Kaiumschlagsentgelte für den Umschlag von Gütern, Schlepper-, Festmacher-, Stauerei-, Lagerentgelte usw.

Wenn also eine rein privatwirtschaftliche Finanzierung von Hafeninfrastruktur durch Unternehmen jedenfalls in kontinentaleuropäischen Häfen fast immer ausgeschlossen wird, so liegt dies nicht an einer grundsätzlichen Unmöglichkeit oder Unwirtschaftlichkeit (in Folge zu hoher Erhebungskosten) einer Entgelterhebung, sondern an politischen Entscheidungen; sie haben eine Höhe der erhobenen Gebühren zur Folge, durch welche die der öffentlichen Hand als Eigentümer der Infrastruktur entstehenden Kosten oft nicht (voll) abgedeckt werden (Breitzmann 1997b: 935).

3.3 Zur öffentlichen Finanzierung von Seehafeninfrastruktur

Der Verzicht auf volle oder annähernde Deckung der Kosten, die der öffentlichen Hand für die Infrastruktur der deutschen Seehäfen entstehen, hängt damit zusammen, dass die Hafen- bzw. Seeverkehrsinfrastruktur in Deutschland

¹⁵ Meist für eine bestimmte übliche Liegezeit, nach deren Überschreiten ein so genanntes „Überliegegeld“ (demurrage) fällig wird. – Zu den Anknüpfungspunkten und Ausgestaltungsmöglichkeiten bei der Bemessung von Hafen- und Kaigeld vgl. Breitzmann (1997b: 935).

wie in anderen kontinentaleuropäischen Ländern traditionell als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge gesehen wird; die Seehäfen werden als „ein Instrument der Verkehrs-, Standort- und Beschäftigungs- sowie der Strukturpolitik“ (ZDS 1998: 20) betrachtet. Investitionen werden durch die öffentliche Hand aus Haushaltsmitteln finanziert. Aus der Hafeninfrastruktur werden keine oder zu geringe Einnahmen erzielt, als dass hier — wie bei der Suprastruktur — Bau und Finanzierung durch Private, die auf die Erzielung ausreichender Rentabilität achten müssen (Laaser, Sichelschmidt 2000: 121), erwartet werden könnten. Gleichwohl werden öffentliche Ausgaben für Hafeninfrastruktur als gesellschaftlich wünschenswert angesehen. Der Infrastruktur wird ein Nutzen zugeschrieben, von dem angenommen wird, dass er höher sei als die Kosten der Infrastruktur¹⁶.

Mit dem Nutzen der Infrastruktur und seiner interregionalen Verteilung ist ein Ansatzpunkt für eine ökonomisch begründete Verteilung der Kosten auf verschiedene Gebietskörperschaften gegeben. Ökonomische Effizienz verlangt, dass diejenigen, welche den Nutzen aus einer Aktivität ziehen, auch über dieselbe entscheiden und deren Kosten tragen sollten. Dieses Prinzip wird auch als „fiskalische Äquivalenz“ bezeichnet (Olson 1969, Zimmermann, Henke 1990: 102).

4. Der Nutzen der deutschen Seehäfen und seine Verteilung

4.1 Verschiedene Nutzenkategorien

Beim Versuch einer Abschätzung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens von Seehäfen ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Leistung eines Hafens, den

¹⁶ In diesem Zusammenhang kann auf eine so genannte Umwegsrentabilität verwiesen werden. Mit dem Begriff ist gemeint, dass die öffentliche Infrastruktur regelmäßig als Basis für die wirtschaftlichen Aktivitäten von Privatunternehmen dient, die zur Infrastruktur komplementäre Leistungen anbieten, welche beispielsweise einen Güterumschlag in Häfen überhaupt erst ermöglichen. Die aus diesen Aktivitäten resultierenden beträchtlichen Steuereinnahmen des Staates und der Kommunen könnten nun der öffentlichen Infrastruktur als Einnahme zugerechnet werden, durch welche die Belastung der öffentlichen Haushalte gemindert werde, weil sich die Infrastruktur auf dem Umweg über die Steuern mindestens teilweise selbst bezahlt mache. Gegenüber diesem Argument ist allerdings zu bedenken, dass auch andere Wirtschaftszweige, bei denen die öffentliche Hand keine spezifische Infrastruktur zur Verfügung stellt, durch ihre Aktivität das Steueraufkommen erhöhen (während die allgemeinen Staatsleistungen wie Polizeidienste, Rechtssicherheit u.ä. der Schifffahrt und den privaten Umschlagsbetrieben ebenso zugute kommen wie anderen Wirtschaftszweigen auch).

Übergang von Gütern zwischen Landverkehrsmitteln und Seeschiffen zu ermöglichen, letztlich durch Kombination verschiedener Teilleistungen bewirkt wird. Viele dieser Leistungen werden von den im Bereich der Suprastruktur tätigen Umschlagsbetrieben und anderen Unternehmen gegen ein marktmäßiges Entgelt erbracht. Insoweit Entgelte entrichtet werden, 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 umfasst¹⁷.

Der von den Empfängern und/oder Versendern angestrebte Zweck der Benutzung eines Hafens, also etwa der Umschlag einer Ware vom Schiff auf Bahn oder LKW, wird allerdings nicht durch die einzelnen bezahlten Teilleistungen, sondern letztlich erst durch die Gesamtheit aller zu einander komplementären Teilleistungen erzielt, zu denen auch der Gebrauch von Einrichtungen der Hafeninfrastruktur zählt. Der mit diesem Gebrauch für die Empfänger bzw. Versender verbundene Nutzen eines bestimmten Hafens kann beträchtlich höher sein als die für die Infrastrukturnutzung in diesem Hafen etwa erhobenen Entgelte.

Unternehmerische Entscheidungen für die Wahl eines bestimmten Hafens werden in der Regel durch Ersparnisse oder sonstige geldwerte Vorteile beeinflusst, die mit der Nutzung gerade dieses Hafens im Vergleich zur nächstbesten Alternative verbunden sind (Prinzip der Opportunitätskosten bzw. -nutzen). Diese Ersparnisse oder Vorteile machen je nach Quelle, Ziel, Güterart, -menge usw. eines bestimmten Transportes einen bestimmten (hypothetischen) Betrag aus. Dieser Betrag kann — nach Berücksichtigung sämtlicher bei Benutzung der einzelnen Alternativen jeweils zu zahlenden Entgelte — als Nutzen (Wert der Benutzung) des „Hafens an sich“, d.h. der von der öffentlichen Hand vorgehaltenen Infrastruktur, interpretiert werden. Das Niveau der Gebühren in den deutschen Häfen bringt es mit sich, dass dieser Betrag zum großen Teil nicht beim Träger des Hafens internalisiert wird, sondern zusätzlich zur Wertschöpfung

¹⁷ Dass die Wertschöpfung innerhalb einer Region (Inlandsprodukt) nicht identisch ist mit dem Einkommen der dort ansässigen Produktionsfaktoren (Inländereinkommen), wenn diese außerhalb der Regionen ansässig sind, in denen sie sich ökonomisch betätigen (z.B. ein Hamburger Hafenarbeiter mit Wohnsitz in Schleswig-Holstein), kann in allen Wirtschaftszweigen vorkommen.

als „externer Nutzen“ bei den Versendern oder Empfängern der umgeschlagenen Waren¹⁸ anfällt.

Eine Quantifizierung des externen Nutzens wäre wegen der vielfältigen Einflussgrößen nur für Beförderungen einzelner Güter in bestimmten Verkehrsrelationen möglich, für welche die bei Benutzung verschiedener Häfen jeweils entstehenden Kosten für Transport und Umschlag der Güter zu vergleichen wären. Da generalisierende und zugleich numerische Aussagen kaum möglich sind, lässt sich der externe Nutzen der in den deutschen Küstenhäfen vorhandenen Hafeninfrastruktur zahlenmäßig nicht bestimmen. Unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Äquivalenz im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich ist aber ohnehin weniger das absolute Niveau dieses Nutzens als dessen räumliche Verteilung wichtig, von der im Folgenden einige Aspekte grob umrissen werden sollen.

4.2 Aspekte der regionalen Nutzenverteilung

Einen ersten 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. Der andere Teil des Umschlags besteht aus „Loco-Gütern“, die in den Hafenregionen verbleiben bzw. von dort kommen¹⁹, und aus „Transitgütern“, die vom Ausland eingeführt und wieder in das Ausland ausgeführt werden.

¹⁸ Hier wird von der so genannten Transferfunktion eines Hafens ausgegangen, in deren Rahmen Seehäfen den Übergang („Umschlag“) von Waren zwischen Seeschiffen und Landtransportmitteln ermöglichen. Dienen Häfen dagegen unmittelbar als Standort von Industriebetrieben oder Handelshäusern (so genannte Industrie- bzw. Handelsfunktion), so fallen interregionale externe Effekte nicht an, da die entsprechenden Betriebe am Hafen ansässig sind. Zum Begriff der Funktionen von Seehäfen vgl. Heeckt (1967). – Ob die unmittelbar begünstigten Versender bzw. Empfänger zu einer Weitergabe der Vorteile an ihre Abnehmer oder Lieferanten gezwungen sind, hängt von den jeweils vereinbarten Lieferbedingungen und damit von den Usancen und der Wettbewerbssituation auf den in Betracht kommenden Märkten ab.

¹⁹ Richert (1996) gibt den Anteil derartiger Güter am Umschlag (die so genannte Loco-Quote) für die bremischen Häfen mit 55 vH, für Brake mit 13 vH, für Nordenham mit 15 vH, für Wilhelmshaven mit 10 vH an. Für Emden ist der Loco-Anteil nur beim Umschlag von Fahrzeugen nennenswert, für Hamburg wird er nicht erfasst. Für die Ostseehäfen Kiel und Rostock werden jeweils etwa 10 vH angegeben; in Lübeck spiele der Loco-Verkehr „keine große Rolle“.

Gemessen an den Werten²⁰ der umgeschlagenen Waren (ohne Transitgüter) entfielen beispielsweise 1998 in Hamburg nur die Hälfte (Einfuhr) bzw. weniger als ein Viertel (Ausfuhr), in den bremischen Häfen nur knapp 40 bzw. gut 10 vH auf den Loco-Verkehr, während alle anderen Ladungen jeweils in andere Bundesländer, vor allem Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern, gingen²¹ bzw. von dort kamen.

Menge oder Wert der Waren besagen allerdings unmittelbar nichts über den Nutzen, der für Empfänger 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 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. an Standorten *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

²⁰ Die Werte dürften die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der umgeschlagenen Waren eher widerspiegeln als die stark durch geringwertige Massengüter beeinflussten Mengen, die eher in anderem Zusammenhang (etwa wenn es um den zu erwartenden Transportbedarf im Verhältnis zur vorhandenen Kapazität von Verkehrswegen geht) wichtig sind.

²¹ 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.

Tabelle 1: Einfuhr (Generalhandel) über Hamburg und die bremischen Häfen 1990-1998

	1990	1995	1998	1990	1995	1998
	Mengen (1000 t) ^a			Werte (Mill. DM) ^a		
Insgesamt	45212,8	40144,4	43321,3	80913,2	77063,1	101614,8
davon Hamburg	31131,0	30458,2	31434,7	57768,2	54091,1	75739,3
Bremische Häfen	14081,8	9686,2	11886,6	23145,0	22972,0	25875,5
	Hamburg: Anteile der Bestimmungsländer in Prozent					
Schleswig-Holstein	2,0	2,1	1,5	4,3	5,3	4,6
Hamburg	66,8	61,2	55,3	52,0	43,8	50,2
Niedersachsen	19,9	21,4	26,0	5,7	6,9	5,9
Bremen	2,0	2,3	3,2	4,1	3,9	5,1
Nordrhein-Westfalen	3,1	4,3	3,6	9,9	11,0	8,4
Hessen	1,2	1,1	1,1	6,2	7,0	5,8
Rheinland-Pfalz	0,4	0,6	0,5	1,8	2,3	1,5
Saarland	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3
Baden-Württemberg	0,9	1,3	1,7	4,7	6,6	5,9
Bayern	1,6	1,7	1,8	7,5	9,4	9,1
Berlin	0,9 ^b	0,3	0,3	2,4 ^b	1,2	0,7
Mecklenburg-Vorp.	.	0,3	0,3	.	0,2	0,2
Brandenburg	.	2,3	3,9	.	0,3	0,3
Sachsen	.	0,3	0,3	.	0,5	0,5
Sachsen-Anhalt	.	0,1	0,2	.	0,3	0,2
Thüringen	.	0,1	0,1	.	0,3	0,5
	Bremische Häfen: Anteile der Bestimmungsländer in Prozent					
Schleswig-Holstein	0,6	1,0	0,5	0,8	1,0	0,8
Hamburg	2,9	2,9	4,8	2,6	2,7	3,6
Niedersachsen	10,4	7,9	7,6	12,6	12,2	12,2
Bremen	73,2	73,3	74,4	42,9	41,9	37,5
Nordrhein-Westfalen	5,3	6,5	5,3	16,7	16,0	13,9
Hessen	1,2	1,1	1,2	5,0	5,3	5,5
Rheinland-Pfalz,	1,5	0,5	0,6	2,3	1,1	1,4
Saarland						
Baden-Württemberg	2,2	2,8	2,0	6,1	9,2	8,8
Bayern	2,1	2,2	2,4	9,1	8,4	14,4
Berlin	0,3 ^b	0,3	0,0	0,9 ^b	1,1	0,0
Mecklenburg-Vorp.,	.	0,1	0,3	.	0,1	0,2
Brandenburg						
Sachsen, Sa.-Anhalt,	.	0,4	0,5	.	0,6	1,2
Thüringen						

^aEinschließlich nicht ermittelte Länder. – ^bBerlin (West).

Quelle: Statistisches Landesamt Bremen (lfd. Jgg.). – Unveröffentlichtes Material des Statistischen Landesamts Hamburg. – Eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Ausfuhr (Generalhandel) über Hamburg und die bremischen Häfen 1990-1998

	1990	1995	1998	1990	1995	1998
	Mengen (1000 t) ^a			Werte (Mill. DM) ^a		
Insgesamt	18308,9	22731,2	21601,2	100046,1	112719,2	143390,1
davon Hamburg	10912,3	16706,1	15859,7	53508,9	67248,3	87149,5
Bremische Häfen	7396,6	6025,1	5741,5	46537,2	45470,9	56240,6
	Hamburg: Anteile der Herkunftsländer in Prozent					
Schleswig-Holstein	3,4	3,7	4,0	4,4	5,3	4,8
Hamburg	30,5	33,2	29,4	10,1	9,3	23,2
Niedersachsen	17,3	12,5	9,6	7,7	9,8	8,4
Bremen	0,9	1,5	0,9	2,0	3,2	1,5
Nordrhein-Westfalen	12,8	12,0	12,0	15,6	16,8	13,6
Hessen	14,3	8,3	8,4	6,4	6,2	4,4
Rheinland-Pfalz	1,8	1,9	1,6	2,8	3,1	2,2
Saarland	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6
Baden-Württemberg	3,2	3,3	3,4	14,8	16,0	12,5
Bayern	4,9	4,5	5,7	12,0	16,2	15,5
Berlin	0,8 ^b	0,3	0,8	3,7 ^b	2,7	2,4
Mecklenburg-Vorp.	.	1,5	1,0	.	0,3	0,3
Brandenburg	.	1,1	1,7	.	0,4	0,8
Sachsen	.	0,8	1,0	.	1,2	1,3
Sachsen-Anhalt	.	9,5	15,1	.	1,0	1,1
Thüringen	.	1,4	2,0	.	0,5	0,6
	Bremische Häfen: Anteile der Herkunftsländer in Prozent					
Schleswig-Holstein	0,6	0,9	1,1	0,8	0,6	0,7
Hamburg	0,7	1,2	0,7	0,6	0,8	0,4
Niedersachsen	14,9	12,4	11,7	8,7	9,3	8,0
Bremen	17,2	17,6	20,1	9,4	10,8	11,5
Nordrhein-Westfalen	27,5	25,2	21,8	19,8	15,8	12,0
Hessen	4,8	5,5	5,4	6,5	6,6	4,4
Rheinl.-Pfalz, Saarl.	10,8	7,0	7,2	6,1	3,9	3,0
Baden-Württemberg	5,0	5,8	8,0	22,7	22,2	25,5
Bayern	6,9	10,1	11,8	19,8	23,3	26,6
Berlin	1,9 ^b	0,3	0,3	0,6 ^b	1,7	0,8
Mecklenburg-Vorp.,	.	1,0	0,9	.	0,3	0,3
Brandenburg	.	.	.	.	.	.
Sachsen, Sa.-Anhalt,	.	2,2	2,9	.	0,9	1,5
Thüringen	.	.	.	.	.	.

^aEinschließlich nicht ermittelte Länder. – ^bBerlin (West).

Quelle: Wie Tabelle 1.

Produktion und Distribution der aus- bzw. eingeführten Waren verbunden ist, dürfte von der Hafenwahl weitgehend unabhängig sein²².

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 (wobei Unterschiede in der Leistungsqualität, z.B. der angewendeten Sorgfalt, gegebenenfalls gesondert etwa über die Versicherungsprämien zu berücksichtigen wären). Diese Differenz kann zwar ohne Kenntnis der näheren Umstände (wie Güterart, -mengen, relevante Transportentfernungen zwischen dem jeweiligen Ziel- bzw. Herkunftsort und den verschiedenen Häfen) nicht bestimmt werden, doch dürfte sie 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 Hafendienstleistungen (Masuhr 1999: 197, Masuhr 1997: 52, Arndt 1996: 40, ISL/IfW/HPC 1991: 29) lässt nämlich darauf schließen, dass zwischen den beiden Hafengruppen keine großen Unterschiede in Bezug auf die Kosten und Qualitäten des Hafenumschlags bestehen; bei den Kosten für den Transport der Waren zwischen dem jeweiligen Hafenplatz und dem Binnenland dürfte dies jedenfalls im Verkehr mit West- und Süddeutschland auf Grund der geringen Distanzunterschiede ebenfalls gelten²³.

Dieser intensive Wettbewerb erzwingt aber andererseits ständige 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 hauptsächlich bei den dort ansässigen Seehafenbetrieben und ihren Arbeitnehmern an, und zwar auch so weit 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 auch insofern

²² Nur in Grenzfällen könnte es vorkommen, dass eine Produktion allein wegen einer Veränderung bei den hafenabhängigen Kosten eher aus Deutschland abwandert als den kostengünstigsten ausländischen Hafen zu benutzen.

²³ 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). – Die Seefrachtraten des Linienverkehrs sind ohnehin für alle Häfen zwischen Antwerpen und Hamburg gleich.

hilfreich sind, als ihre Existenz einem sonst längerfristig nicht auszuschließenden Entstehen von Monopolpositionen bei Hafenleistungen in den ausländischen Häfen vorbeugt²⁴; entsprechende Befürchtungen könnten sich etwa aus der bisweilen recht aggressiv verfolgten „Mainport“-Strategie Rotterdams (vgl. z.B. Masuhr 1999: 198) ergeben. Die Existenz der deutschen Nordseehäfen nützt indirekt, insofern sie die Bestreitbarkeit (contestability) der Märkte für Hafenleistungen erhöht und damit das Preisverhalten der dortigen Anbieter diszipliniert, sogar denjenigen deutschen Im- oder Exporteuren, die ihre Waren zur Zeit faktisch über ausländische Häfen leiten.

Was den so genannten Transitverkehr angeht, also die Verkehrsströme, die aus außerdeutschen Ländern über See in einem deutschen Hafen ankommen und auf dem Landwege oder auch wiederum auf dem Seewege („Seetransit“) in andere fremde Länder weiterbefördert werden (et vice versa), so kann bezüglich der Nutzenverteilung grundsätzlich analog zum deutschen Ein- bzw. Ausfuhrverkehr argumentiert werden: ausländische Im- und Exporteure, die ihre Waren im Transit über deutsche Häfen leiten, dürften hierzu durch eine Ersparnis im Vergleich zu nichtdeutschen Transitplätzen veranlasst worden sein. Die Ersparnis stellt aus ihrer Sicht den Nutzen der Inanspruchnahme des deutschen Hafens dar; zudem ist auch für sie die „contestability“ der Märkte relevant. Die mit dem Umschlag verbundene Wertschöpfung fällt auch beim Transitverkehr regelmäßig im Inland an.

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 im Regelfall zu einem entsprechend hohen Nutzen des eigenen Hafens für den Loco-Verkehr führt.

Es geht also bei Hafeninfrastrukturinvestitionen, jedenfalls an den dicht mit Hafenplätzen versehenen nordwesteuropäischen Küsten, letztlich darum, die Wettbewerbsfähigkeit eines Hafens gegenüber seinen Mitbewerbern zu sichern,

²⁴ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf das Beispiel der Verkehrspolitik Schwedens, die mit Blick auf den Bau von festen Querungen der dänischen Meerengen immer den Wert fortbestehender direkter Fährverbindungen zum Kontinent parallel zu den Brücken bzw. Tunnels betonte, um nicht möglicherweise einer Monopolposition des Transitwegs durch Dänemark ausgeliefert zu sein. Vgl. aus der Zeit der Diskussion über die entsprechenden Bauprojekte Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (1989: VI/13). – Ganz ähnlich ist auch die Subventionierung der europäischen Airbus-Produktion damit begründet worden, auf diese Weise müsse einem Monopol amerikanischer Flugzeughersteller vorgebeugt werden.

um die mit der Umschlagstätigkeit verbundene Wertschöpfung für die Hafenregion zu erhalten²⁵.

4.3 Einfluß des Steuer- und Sozialversicherungssystems auf die Nutzenverteilung

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

- der Bundesanteil an der Umsatzsteuer, derzeit rund 50 vH (Schlie 1999: 192),
- der Bundesanteil an der Lohn-, veranlagten Einkommen- und der Körperschaftsteuer (derzeit jeweils 42,5 vH),
- die aus der Wertschöpfung, soweit sie sozialversicherungspflichtiges Arbeitsentgelt ist, zu entrichtenden (Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-) Beiträge zur Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege-, Renten- und Unfallversicherung,

an überregionale öffentliche Haushalte, nämlich den Bund und die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung, 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 gebracht werden kann, als die Empfänger im Hafen beschäftigt sind oder es jedenfalls früher 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. So weit mit einer Vorhaltung von Hafeninfrastruktur verhindert wird, dass Hafenleistungen 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 erhalten²⁶.

²⁵ Allerdings nimmt die mit dem Umschlag einer bestimmten Gütermenge verbundene Wertschöpfung im Zuge des Übergangs zu modernen Transporttechniken seit langem tendenziell ab, weil diese Techniken (wie etwa der Containerverkehr) vor allem das Umladen einzelner Stückgüter zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln ersparen.

²⁶ Der Effekt öffentlicher Ausgaben für Hafeninfrastruktur, einer Abwanderung der Wertschöpfung zu ausländischen Häfen entgegenzuwirken, legt eine Analogie zu dem Lohnsteuereinbehalt von 40 Prozent zugunsten der deutschen Reedereien nahe. Mit dieser durch das Seeschiffahrtsanpassungsgesetz vom Mai 1998 eingeführten Regelung sollen in der Seeschiffahrt die Betriebskosten von Schiffen unter deutscher Flagge reduziert und damit dem Trend zur Abwanderung unter ausländische Flaggen (Ausflagging) entgegengewirkt werden (Handelskammer Bremen 1998: 28-29). Dies trägt dazu bei, die Arbeitsplätze

Insofern fällt ein Teil der Erträge von Investitionen in die Hafeninfrastruktur 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 Hafeninvestitionen 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 dagegen den Küstenländern zu. Die anderen Länder sind an diesem Steueraufkommen nur wenig beteiligt²⁷. Diese Länder müssen sich allerdings das Interesse der auf ihrem Gebiet ansässigen ex- und importierenden Unternehmen an möglichst guten und vielfältigen Transportmöglichkeiten und der „contestability“ der Märkte für Hafendienstleistungen anrechnen lassen; insofern gehören auch die Länder ohne eigene Seehäfen zu den Nutznießern von Investitionen in die Hafeninfrastruktur und sollten daher auch zu deren Finanzierung beitragen.

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

deutscher Seeleute zu erhalten und deren Beiträge für die deutsche Sozialversicherung (sowie 60 Prozent der Lohnsteuer für den Fiskus) zu „retten“. Entsprechend wird die Kostenrechnung der Hafenumschlagsbetriebe um anteilige Kosten der Infrastruktur entlastet, wenn diese von den Küstenländern getragen werden; ein alternativ denkbarer Verzicht auf Lohnsteuern nach dem Vorbild der Seeschifffahrt würde ohne Not eine weitere Ausnahme von Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung schaffen und sollte daher vermieden werden (im Falle der Seeschifffahrt ist die Ausnahme eher begründbar, da dieser Verkehrszweig außer Häfen kaum Infrastruktur benötigt und somit auch nicht von entsprechenden Kosten entlastet werden kann).

²⁷ In Einzelfällen führt allerdings auch die Verteilung der Ländersteuern zu einem Abfluss von Steueraufkommen, das in den Seehäfen erwirtschaftet wurde, in benachbarte Bundesländer. So werden Lohn- und veranlagte Einkommensteuer nach dem Wohnsitz der Steuerpflichtigen verteilt (Korioth 1997: 519ff.); das hat zur Folge, dass beispielsweise Personen, die im Hafen Hamburg oder in den bremischen Häfen beschäftigt sind und in Schleswig-Holstein oder Niedersachsen wohnen, in diesen Bundesländern und nicht in Hamburg bzw. Bremen zum Steueraufkommen beitragen. Die Körperschaftsteuer wird dagegen (bei einem körperschaftsteuerpflichtigen Einkommen von mindestens 3 Mio. DM) nach dem Betriebsstättenprinzip erhoben; da Betriebsstätten, die von der Hafeninfrastruktur Gebrauch machen, auch im Hafen angesiedelt sein dürften, ist hier ein Abfluss von Steueraufkommen kaum zu erwarten. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird dem gegenüber nach der Einwohnerzahl unter den Ländern verteilt, so dass kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen hafenwirtschaftlichen Aktivitäten und dem auf das einzelne Land entfallenden Anteil an der Umsatzsteuer besteht, allenfalls ein indirekter (mehr Arbeitsplätze im Hafen = mehr Einwohner = mehr Umsatzsteuer).

Investitionen in die Hafeninfrastruktur ermöglichen Wertschöpfung aus den Küstenländern abfließen.

4.4 Fazit zur Nutzenverteilung

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; diese können weiterhin ihr vorhandenes Sach- und Humankapital und ihre Arbeitskraft in ihrer gewohnten Tätigkeit am gewohnten Standort einsetzen und vermeiden sonst drohende Kapitalentwertung bzw. Arbeitslosigkeit,
- 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 bzw. (bei Durchfuhr) im Ausland ansässigen Versendern bzw. Empfängern, außerhalb der Hafenregion an.

5. Folgerungen aus der Nutzenverteilung 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 von Peffekoven (1988: 414) festgestellt, 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 Bezug. Die diesbezügliche Bestimmung (§ 7 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz) sollte daher abgeschafft werden.

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 Klublösung²⁸; 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 möglichen Monopols ausländischer Häfen auch im Interesse der Unternehmen.

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

- die Küstenländer gründen gemeinsam mit Nicht-Küstenländern und ggf. weiteren Interessenten *Zweckverbände* mit dem Ziel, die Hafeninfrastruktur im engeren Sinne zu erhalten und auszubauen,
- oder die Küstenländer laden zu *Kapitalbeteiligungen* an der Hafeninfrastruktur ein, die hierzu allerdings aus dem öffentlichen Vermögen der Küstenländer bzw. der Kommunen herausgelöst, d.h. formal privatisiert werden müsste²⁹.

²⁸ Eine Klublösung wurde beispielsweise unter dem Schlagwort „nutzergesteuerte Autobahngesellschaft“ von Ewers und Rodi (1995) für die deutschen Autobahnen vorgeschlagen. – Andere Modelle der Förderung von Häfen zu erwägen, empfiehlt auch Renzsch (1999).

²⁹ Seehäfen als Kapitalgesellschaften sind z.B. im neuen dänischen Hafengesetz vorgesehen (Helm, 2000).

Mit einer Beteiligung des Bundes an derartigen Modellen würde dieser über die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen Elbe und Weser hinaus einen weiteren Beitrag zu den Kosten der Hafeninfrastruktur leisten.

Für beide Modelle gibt es Vorbilder in anderen, dem Seeverkehr zum Teil durchaus vergleichbaren Bereichen. So sind etwa die großen deutschen Flughäfen durchweg Kapitalgesellschaften, die überwiegend (noch) zu 100 vH im öffentlichen Eigentum sind, wobei auch sowohl Beteiligungen des Bundes an einem Flughafen als auch die Teilhabe eines Landes an einem in einem anderen Land gelegenen Flughafen vorkommen. Zweckverbände sind häufig in der öffentlichen Versorgung auf kommunaler Ebene anzutreffen (z.B. Wasserbeschaffung, Personennahverkehr).

Die Höhe eines finanziellen Engagements des Bundes könnte sich in erster Linie an einer Schätzung der dem Bund aus der Hafenwirtschaft anteilig zufließenden Steuern orientieren, soweit diese nicht bereits für Ausbau und Unterhaltung der erwähnten Bundeswasserstraßen³⁰ benötigt werden (genauer: benötigt würden, wenn man hypothetisch das Prinzip der Nicht-Zweckbindung von Steuern insoweit außer Kraft setzen würde).

Eine Orientierung des Bundesbeitrags zu den Kosten der Seehafeninfrastruktur am Beitrag der jeweiligen Häfen zum geschätzten hafenabhängigen Steueraufkommen des Bundes würde auch das eigene Interesse der Küstenländer an der Erhaltung und Verbesserung ihrer Häfen stärken, weil sie aus der Wirtschaftstätigkeit im Hafen nicht nur eigene Steuern (einschließlich Landesanteil an den Gemeinschaftssteuern) erhielten, sondern de facto auch noch einen Anteil der Bundessteuern bekämen.

Über Kapitalbeteiligungen bzw. Zweckverbände müssten im Einzelfall Verträge zwischen den Küstenländern und anderen Ländern bzw. dem Bund geschlossen werden, die der jeweiligen Bedeutung der deutschen Küstenhäfen für die Wirtschaft (cum grano salis: die Steuerbasis) der einzelnen Bundesländer bzw. des Bundes gerecht werden. Im Zusammenhang mit der bevorstehenden Neuordnung des Länderfinanzausgleichs sollten 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.

³⁰ Dabei müssten allerdings die nicht (ausschließlich) den Häfen, sondern (auch) anderen Zwecken wie etwa dem Hochwasserschutz dienenden Maßnahmen teilweise oder ganz unberücksichtigt bleiben.

Allerdings wird man hohe Anforderungen an den Nachweis stellen müssen, dass (i) 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 (ii) 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 vorläge³¹.

Literatur

- Arndt, E.-H. (1996). Über den Erfolg entscheidet mehr und mehr die nationale Infrastruktur. *Internationales Verkehrswesen* 48 (6): 38-42.
- Breitzmann, K.-H. (1997a). Seehafen. In: J. Bloech und G.B. Ihde (Hrsg.), *Vahlens Großes Logistiklexikon*. München.
- (1997b). Seehafentarife. In: J. Bloech und G.B. Ihde (Hrsg.), *Vahlens Großes Logistiklexikon*. München.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (1999) (Hrsg.). *Verkehr in Zahlen 1999*. Hamburg.
- Bundesverfassungsgericht (1999). Entscheidung 2 BvF 2/98, 2 BvF 3/98, 2 BvF 1/99, 2 BvF 2/99 vom 11. November 1999 (<http://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- Ewers, H.-J., Rodi, H. (1995). *Privatisierung der Bundesautobahnen*. (Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 134.) Göttingen.
- FHB (Freie Hansestadt Bremen) (1998). Haushaltsplan 1999.

³¹ Hypothetisch kämen vor allen die Flughäfen in Betracht, bei denen allerdings eine echte (Teil-)Privatisierung angestrebt wird und auch eher möglich und erstrebenswert erscheint als bei den Seehäfen. Für das überörtliche Straßen- und Autobahnnetz empfiehlt sich, soweit es nicht ohnehin aus dem Aufkommen der kraftfahrtspezifischen Steuern finanziert wird, ebenfalls eher eine echte Privatisierung im Sinne des Betreibermodells (Laaser, Sichelschmidt 2000) und/oder durch Clubs, in denen die Nutzer oder deren Verbände Mitglieder sind (Ewers, Rodi 1995). Bei Investitionen in die Eisenbahnnetze geht es meist weniger darum, eine Verlagerung der Verkehre in das Ausland zu verhindern als darum, Marktanteile der Eisenbahn vor einer Abwanderung auf die Straße zu bewahren.

- FHH (Freie und Hansestadt Hamburg) (1998). Haushaltsplan 1999. Von der Bürgerschaft beschlossen am 16. Dezember 1998.
- Handelskammer Bremen (1998). Jahresbericht. Bremen.
- Heeckt, H. (1967). Die ökonomischen Funktionen und die Fazilitäten der Seehäfen in gesamtwirtschaftlicher Sicht. In: H. Sanmann (Hrsg.), *Handbuch der europäischen Seehäfen, Bd. I: Grundfragen der Seeverkehrswirtschaft*. Hamburg.
- Helm, J. (2000). Neues Gesetz verschafft den dänischen Häfen mehr Freiheit. *Deutsche Verkehrs-Zeitung*. 3. Mai, S. 11.
- Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik Bremen, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, HPC Hamburg Port Consulting GmbH (ISL/IfW/HPC) (1991). 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.
- Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (1974). Entwicklungsperspektiven des seewärtigen Güter- und Personenverkehrs der schleswig-holsteinischen Ostseehäfen bis 1980. Forschungsbericht im Auftrage des Ministers für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. Band I: Bericht. Bearbeitet von H. Böhme, W. Engel und H. Sichelschmidt unter Mitwirkung von D. Biehl und H. Heeckt.
- Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (1989). Entwicklungsperspektiven des seewärtigen Güter- und Personenverkehrs der Ostseehäfen Schleswig-Holsteins bis zum Jahre 2000. Forschungsbericht im Auftrage des Ministers für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. [Bearbeiter] H. Böhme, H. Sichelschmidt.
- Korioth, St. (1997). *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*. (Jus Publicum, Beiträge zum öffentlichen Recht 23.) Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Laaser, C.-F., und H. Sichelschmidt (2000). Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur. *Die Weltwirtschaft* (1): 117-143.
- Masuhr, J. (1997). Hafenstandorte an der deutschen Nord- und Ostseeküste. Raumordnungspolitische Anforderungen für den europäischen Wettbewerb. In: Kuklinski, A. *European Space, Baltic Space, Polish Space*, Part One.

- (European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw, Europe 2010 Series, 3.)
- (1999). Hafenstandorte an der deutschen Nord- und Ostseeküste. Raumordnungspolitische Anforderungen für den europäischen Wettbewerb. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Räumliche Disparitäten und Bevölkerungswanderungen in Europa. Regionale Antworten auf Herausforderungen der europäischen Raumentwicklung*. (Forschungs- und Sitzungsberichte, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 202.) Hannover.
- Olson jr., M. (1969). The principle of „fiscal equivalence“: the division of responsibilities among different levels of Government. *The American Economic Review. Papers and Proceedings* 59 (2): 479-487.
- Peffekoven, R. (1988). Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich? *Finanzarchiv* N.F. 46 (2): 397-415.
- (1999). Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich. *Wirtschaftsdienst* 79 (12): 709-715.
- Renzsch, W. (1999). Das Urteil zum Finanzausgleich: Enge Fristensetzung. *Wirtschaftsdienst* 79 (12): 716-721.
- Richert, R. (1996). Bestandsaufnahme ausgewählter Seehäfen an der deutschen Nord- und Ostseeküste. In: *Landesentwicklung in Norddeutschland. Funktionen und Hinterlandanbindung der Häfen an Nord- und Ostsee*. (Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial, 228.) Hannover.
- Schlie, M. (1999). Finanzausgleich in Deutschland: Struktur, finanzielle Auswirkungen und Reformvorschläge. *Die Weltwirtschaft* (2): 188-206.
- Schuppert, G.F., und F. Dahrendorf (1985). *Verfassungsrechtliche und finanzwirtschaftliche Aspekte des Länderfinanzausgleichs*. (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, hrsg. von Chr. Starck.) Baden-Baden: Nomos.
- Statistisches Landesamt Bremen (lfd. Jgg.). Statistische Mitteilungen. Handel und Verkehr. Bremen.
- ZDS (Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V.) (1998). Bericht 1997/98. Hamburg.

Zimmermann, H., und K.-D. Henke (1990). *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*. 6., überarb. Aufl. (Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.) München.

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 980

**Ökonomische Überlegungen zur
Anerkennung von Seehafenlasten im
Länderfinanzausgleich**

von

Henning Sichel Schmidt

Mai 2000

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die jeweiligen Autorinnen und Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autorinnen und Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Ökonomische Überlegungen zur Anerkennung von Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich

Zusammenfassung:

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich steht auch die Berücksichtigung der Seehafenlasten der Küstländer auf dem Prüfstand. Ökonomische Erwägungen sprechen dafür, die Belastungen dieser Länder durch Investitionen in die Hafeninfrastruktur künftig nicht länger im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, sondern in anderer Weise durch den Bund und die anderen Länder mit tragen zu lassen (Klublösung: Kapitalbeteiligungen).

Abstract:

As a result of a decision of the Federal Constitutional Court, some of the financial arrangements between the German States (Länder) are questioned. This paper deals with such arrangements as far as they concern the expenses incurred by some Länder for their sea ports. Economic considerations with respect to fiscal equivalence call for a continuing participation of the other Länder as well as the German Federation (Bund) in the financing of such expenses; however, such participation should be organised in a different manner than today.

Schlagworte: Öffentl. Haushalt, Finanzausgleich, Infrastruktur, Seehäfen

JEL Klassifikation: H54, H72, H77

Henning Sichelschmidt

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: (0431) 8814-472

Telefax: (0431) 8814-502

E-mail: h.sichelschmidt@ifw.uni-kiel.de