

Jolmes, Lothar

Article — Digitized Version

Seehäfen und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jolmes, Lothar (1961) : Seehäfen und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 41, Iss. 10, pp. 463-468

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133154>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Seehäfen und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Dr. Lothar Jolmes, Hamburg

Die Lage der westeuropäischen Seehäfen hat sich nach dem zweiten Weltkrieg weitgehend gewandelt. Das gilt besonders für die deutschen Seehäfen, die durch die Auswirkungen des Eisernen Vorhangs ihre ehemals zentrale mitteleuropäische Lage verloren haben und — infolge des Verlustes ihres „natürlichen“ Hinterlandes — in eine extrem periphere Lage in der Bundesrepublik und damit der EWG geraten sind. In dieser Abhandlung werden die strukturwandelnden Komponenten, zu denen insbesondere die Bildung der Großwirtschaftsräume gehört, untersucht. Besondere Aufmerksamkeit wird der Stellung der Seehäfen und der Seehafenverkehrswirtschaft im System des Gemeinsamen Marktes und im System des EWG-Vertrages geschenkt. Die vermittelnde Ansicht zu diesem Fragenkomplex verneint eine pauschale Gleichstellung der Dienstleistungen von Seeschifffahrt und Seehäfen mit allgemeinen wirtschaftlichen Tätigkeiten und betrachtet Sonderregelungen als eine zwingende Notwendigkeit.

Vornehmlich zwei Ursachen sind für den Mangel an aufschlußreichem, publiziertem Material über den komplexen Bereich „Seehäfen und EWG“ bestimmend; einmal ist man in europäischen Seehafenkreisen der Ansicht, daß das Geschehen auf diesem Gebiet wirtschaftlicher Betätigung sich weitgehend einer Beeinflussung der auf die Binnenmarktintegration gerichteten Tätigkeit der Brüsseler Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft entzieht. Mehr hierüber später. Der ältere und unpolitische Grund jedoch ist der, daß die funktionellen Aufgaben der im jetzigen EWG-Raum liegenden kontinentaleuropäischen Seehäfen zu unterschiedlich sind, als daß sich umfassendere Gemeinsamkeiten aufzeigen ließen. So ist allen Seehäfen — pointiert ausgedrückt — im Grunde nur eines gemeinsam: Das Bemühen, optimale Dienstleistungen für den Verkehr zur Verfügung zu stellen, hauptsächlich für den eng mit ihnen verbundenen internationalen Verkehrsträger Seeschifffahrt.

Nun kann man immerhin den Versuch unternehmen, Funktionen, Kapazitäten und Fazilitäten der „EWG-Seehäfen“ aufzuzeigen, sofern man gleichzeitig nicht die Tatsache aus den Augen verliert, daß es den Seehäfen schlechthin nicht gibt; jeder der zahlreichen Seehäfen im Gebiete der EWG ist ein Verkehrsknotenpunkt sui generis, der sich inmitten einer ungemein stark differenzierten Konkurrenzsituation gestellt sieht in einem Hinterland, das durch die unterschiedlichen Verhaltensweisen der Binnenverkehrsträger sechs kontinentaleuropäischer Staaten modifiziert wird.

DIE FUNKTIONEN EINES SEEHAFENS

Gemeinsam ist den großen Seehäfen der EWG, daß sie unter den Begriff „Welthäfen“ subsumiert werden können; begrifflich liegt ein solcher vor, wenn er einen wichtigen Teil einer größeren Verkehrswirtschaft regelmäßig mit allen wichtigen Teilen des Weltmarktes im Ein- und Ausfuhrverkehr verbindet. So wie diese enthalten auch alle anderen Formulierungen qualitative Bewertungsmaßstäbe, da bei einer quantitativen Analyse der Begriff Welthafen im Wechsel der jährlichen Umschlagsmengen seine Bedeutung verlieren würde.

Nun, viel ist mit dieser Begriffsbildung nicht gewonnen; auch durch eine schwerpunktmäßige Herausstellung der verschiedenen Aufgabenbereiche eines Seehafens — Stückgut-, Massengut-, Spezialgut-, Bunker-, Fischerei-, Werfthafen u. a. m. — wird der Kern der Sache nicht berührt, da angesichts einer konjunkturellen Krisenanfälligkeit der modernen Welthäfen deren Spezialfunktionen zwar weiterhin erhalten und ausgebaut werden, im allgemeinen jedoch der Trend zum „Universalhafen“ unverkennbar ist. Lediglich im Hinblick auf die geographische und schiffahrtstechnische Eigenart eines Seehafens vermag eine Typisierung noch einen Sinngehalt aufzuweisen. Die Funktionskette eines Seehafens ist daher auch von einer Vielzahl unterschiedlich gewichtiger Faktoren gebildet. Grob gesehen arbeitet der Seehafen als Mittler zwischen binnenseitigem Hinterland und seewärtigem „Vorland“, in dem er Konsumenten und Produzenten seine vielschichtigen Dienste offeriert. Einige Funktionen der Häfen im Gebiete der EWG lassen sich gut bei der Beantwortung jener Fragen aufzeigen, welche Rolle ihnen infolge der im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) postulierten Umbildung der Europawirtschaft in einem gemeinsamen Hinterland zufallen wird, welchen Beitrag sie selbst werden leisten können und welche Rückwirkungen sie für ihren eigenen Wirkungsbereich zu erwarten haben.

SITUATION DER SEEHAFEN IN DER EWG

Die Situation der Seehäfen in der EWG — ganz besonders der deutschen Seehäfen — nach dem zweiten Weltkriege ist durch ein buntscheckiges Konglomerat politischer und wirtschaftlicher, marktmäßiger und technischer Faktoren gekennzeichnet, die durch teils zutreffende, oftmals aber auch die Realität verzerrende Schlagworte wie: Auswirkung des Eisernen Vorhangs, Verkehrslenkung, Embargogesetzgebung, Zollpolitik, Seehafentarifpolitik, Politisierung des Seeverkehrs, genereller Strukturwandel in der deutschen Seehafenpolitik, Westausrichtung der Verkehrsinvestitionen, Superschiff und Hafenausbau usw. schematisiert werden können. Umschichtungen marktmäßiger Natur auf

dem industriellen Gütermarkt, auf dem Gebiet des Warenhandels und der Verkehrstechnik selbst treten hinzu. Diese Komponenten, deren Anteilsverursachung im Verkehrsvolumen der einzelnen Seehäfen kaum eindeutig nachweisbar sein kann, haben den Güterumschlag der Hamburg-Antwerpen-Range mengenmäßig gegenüber der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg dergestalt modifiziert, daß eine allmähliche Verlagerung der Schwerpunkte des Seehafenumschlages zu beobachten ist. Wie weit diese tendenzielle Entwicklung eines güterwirtschaftlichen Trends in Verfolg der Vertragsbestimmungen eine verstärkte verkehrliche Ausrichtung auf den Westraum nach sich ziehen wird, bleibt abzuwarten. Sie ist zu befürchten. Angesichts der Unwägbarkeit der zukünftigen Ereignisse politischer und wirtschaftlicher Natur soll nicht versucht werden, an Hand von Alternativkalkulationen festzustellen, inwieweit dieser für unsere Seehäfen ungünstige Verlauf sich weiter fortsetzt. Die Zahlen jedoch sprechen für sich.

DIE AUSWIRKUNGEN DES EISERNEN VORHANGS AUF DIE DEUTSCHEN SEEHÄFEN

Für die deutschen Seehäfen — und hier in schärfster Ausprägung für den Seehafen Hamburg — ist der politische Faktor mit den Auswirkungen des Eisernen Vorhangs der bedeutendste aller strukturwandelnden Komponenten. Die negative Ausstrahlung der Teilung Deutschlands, Europas und der Welt in zwei politisch und wirtschaftlich auseinanderstrebende heterogene Hälften auf die Hafenbilanzen ist bekannt. Die geplante Verbundwirtschaft mit der EWG macht die für die in der Nähe des Eisernen Vorhanges gelegenen Hafengruppen ohnehin bestehenden Probleme keinesfalls leichter! Ganz im Gegenteil! möchte man sagen, klänge hier nicht ein Zweckpessimismus durch. Was ist, was bleibt und was auch in einer „großen“ EWG bleiben wird, ist die ungünstige geopolitische Lage Hamburgs, Bremens und Lübecks. Ihre einstmaligen zentralen mitteleuropäischen Standorte im Deutschen Reich sind — wirtschaftspolitisch gesehen — infolge des Verlustes des „natürlichen“ Hinterlandes in Ost und Südost einer zum Teil extrem peripheren Lage in der Bundesrepublik Deutschland und damit in der EWG gewichen. Eine Randlage muß Auswirkungen haben: der Anteil des Hamburger Hafens beispielsweise an den Gesamteinfuhren des Bundes ist von 31,5 % im Jahre 1950 über 26,7 % im Jahre 1954 auf nur noch 22,6 % im Jahre 1959 relativ stark zurückgegangen. Dieser Abschwung — auch in Bremen und Lübeck läßt sich ähnliches feststellen — ist erschreckend stark bei den Einfuhren aus Europa (ohne den Ostblock).

Anteil des Hamburger Hafens an der westdeutschen Einfuhr aus Europa (in %)

Länder	1950	1954	1959
Europa ohne Ostblock	20,9	13,4	8,9
davon:			
EWG-Länder	10,0	5,7	2,5
EFTA-Länder	20,9	16,0	12,7
Übrige Länder	55,3	34,9	30,3

VERKEHRSVERLAGERENDE TENDENZEN DER EWG

Man hat gesagt, im allgemeinen sei die Statistik gut und gerne mit der Bedeutung einer Laterne für einen Angeheiterten zu vergleichen: beide dienen nicht der Verbreitung von Licht, sondern um sich daran festzuhalten. Aber selbst, wenn man bejaht, daß die Statistik oftmals willfähiges Objekt für zweckbetonte Interpretationen sein kann, diese Zahlen sprechen eine gar zu deutliche Sprache hinsichtlich der befürchteten verkehrsverlagernden Tendenzen der EWG. In allen Fällen war die rückläufige Quote des Hamburger Hafens weniger auf absinkende Verkehrsmengen in Hamburg als vielmehr auf ein wesentlich stärkeres Ansteigen der gesamten Bundeseinfuhren zurückzuführen. Der verstärkte Warenaustausch, insbesondere mit den EWG-Partnern, wird in einem immer stärkeren Ausmaße über die „trockene“ Grenze abgewickelt mit dem unerfreulichen Ergebnis, daß z. B. Hamburg im Jahre 1959 nur noch mit 2,5 % an den seit 1950 verdreifachten Einfuhren der Bundesrepublik aus dem EWG-Raum beteiligt war. Die gleiche negative Tendenz offenbaren die Einfuhrzahlen aus den überseeischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie die Importe aus den Ostblockstaaten in Europa und Asien. Die Stellung des Hamburger Hafens als Einfuhrplatz der Bundesrepublik hat sich also — wohl durch die in der EWG verstärkt spürbar werdende Randlage — erheblich verschlechtert. In mehr oder weniger gleichem Ausmaße trifft dies auch für die anderen deutschen Seehäfen zu, berücksichtigt man die Tatsache, daß rund 50 % des Schiffsverkehrs zur See (ohne Zwischenverkehr), etwa 77 % des Transitverkehrs über die deutschen Häfen, rund 42 % des seewärtigen Außenhandels (Spezialhandel) in der Einfuhr und etwa 40 % in der Ausfuhr alleine über diesen größten deutschen Seehafen gehen.

Lediglich die günstiger liegenden Ausfuhrzahlen über den Hamburger Hafen — vornehmlich nach den überseeischen Industrieländern — lassen die verhängnisvollen Auswirkungen dieser verkehrsverlagernden Tendenzen nur abgeschwächt zur Geltung kommen, sie lassen erkennen, daß der Inhalt des Begriffes „Wettbewerbslage des Seehafens“ komplexer Natur ist. Warum verschifft z. B. das exportintensive und importungrige Ruhrgebiet nicht in gleich ausgeprägtem Maße über die Rhein-Schelde-Hafengruppe, wie es von dort bezieht? Im wirtschaftlichen Spiel von Angebot und Nachfrage sind auch für die Absatzfähigkeit von Dienstleistungen nicht nur Preis und Qualität, sondern viele andere Momente von gleich großer Bedeutung, die sich oftmals einer vergleichenden, exakt meßbaren und bewertenden Darstellung entziehen. So bestimmen weder die Einzelkosten oder der Gesamtkostenblock alleine die Wettbewerbsstellung eines Seehafens, noch besteht zwischen den Häfen ein völlig freier Wettbewerb; auch ist die Seefracht auf die Hafenplätze und die Hafengebühren nicht gleich, und da letztlich auch die Frachten aller drei konkurrierenden binnenländischen Verkehrsträger

keiner freien Preisbildung unterliegen, läßt sich das „ureigene“ Hinterland eines Seehafens nicht umreißen. Das „natürliche“ Hinterland ist ja ohnehin nur ein fiktiver Begriff, es ist in seiner heutigen Erscheinungsform ein nahezu völlig bestrittenes Areal, auf dem die unterschiedlichen wettbewerblichen Verhaltensweisen der beteiligten Seehäfen sich permanent überschneiden: es ist oftmals durch die Tarifgestaltung der Binnenverkehrsträger modifiziert und hierdurch erst bestimmbar. Der Hinterlandsverkehr wiederum ist nun keine ausschließliche Funktion tarifbildender Prinzipien der binnenländischen Verkehrsträger — ist auch deren Bedeutung für die Ausgestaltung des Einzugsbereiches eines Seehafens unumstritten. Der „objektive, natürliche“ Verkehrsweg einer Ware wird durch eine Vielzahl weiterer Faktoren bestimmt, bei der Wahl des Seehafens durch die Verladerschaft kommt ein Konglomerat unternehmerischer Schätzungen, Überlegungen und Imponderabilien zum Zuge.

Im Ausbau der „natürlichen“ Fazilitäten — und hierunter sollte gewissermaßen die Kapazität eines Seehafens, seine technische Funktionsfähigkeit hinsichtlich der Hafenanlagen und Umschlagseinrichtungen verstanden werden — und in der sorgfältigen Pflege der — nennen wir sie „unsichtbaren“ — Fazilitäten im Zusammenhang mit einer den Belangen der deutschen Seehäfen unter ausdrücklicher Billigung des EWGV Rechnung tragenden Seehafentarifpolitik liegt die große Chance der peripher gelegenen Seehäfen, sich auch in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu behaupten und die vorbildlichen Mittlerfunktionen als geographisch gesehen zentrale Häfen Europas in der Entfaltung ihrer Handelsfunktionen über die Grenzen der Wirtschaftsräume hinaus zu vertiefen.

DIE NOTWENDIGKEIT STRUKTURELLER ANALYSEN

Es ist unter langfristigen Aspekten recht sinnlos, einem Kapazitätsrausch zu verfallen, der nicht berücksichtigt, daß Gesamtumschlagszahlen ohne strukturelle Analy-

sen kaum der richtige Maßstab sein können, um Größenordnung und Bedeutung von Seehäfen abzugrenzen.

Nehmen wir ein Beispiel: Auf Grund seiner geographischen Lage als Vorhafen des Ruhrgebietes und unterstützt durch den Rhein als Verkehrsweg für das Binnenschiff als typisches Massenguttransportmittel ist Rotterdam in erster Linie ein Massenguthafen; so entfallen im Jahre 1960 auf seinen bedeutenden Gesamtumschlag von 83 Mill. t allein 69 Mill. t auf Massengüter (u. a. 40 Mill. t Mineralöl, 13 Mill. t Erze, 5,3 Mill. t Kohle, 5,5 Mill. t Getreide). Vergleicht man hingegen nur die lohn- und arbeitsintensiven Stück- und Sackgüter, die ein wesentlich besserer Wertmesser für das Beschäftigungspotential und die Wettbewerbskraft eines Seehafens sind, so lag Rotterdam hier mit 14,3 Mill. t nur knapp vor Hamburg mit 11,2 Mill. t; aber auch hierbei ist noch zu berücksichtigen, daß sich der Stück- und Sackgutumschlag in Rotterdam zu einem wesentlichen Teil aus sog. „Massenstückgütern“ (Roh-eisen, Eisen- und Stahlhalb- und -fertigwaren) zusammensetzt, die in einfachster Weise von Bord zu Bord, also zwischen Binnen- und Seeschiff umgeschlagen werden. Hingegen herrscht in Hamburg das echte Kisten- und Kastengut vor, das schon wegen der erforderlichen Sortierarbeiten weitgehend über die Kaischuppen laufen muß. Wahrscheinlich sind daher, gemessen an der echten Arbeitsintensivität, die 11,2 Mill. t in Hamburg höher zu bewerten als die 14,3 Mill. t in Rotterdam. Ähnliches gilt dann auch für den Vergleich zwischen Hamburg und Antwerpen.

Vergleichende Kapazitätsaufstellungen sind gleichermaßen fragwürdig: die Gegenüberstellung von 1100 Kränen der Hafengruppe A gegenüber 100 Kränen der benachbarten Hafengruppe B ist kein Beweis für hohe Leistungsfähigkeit, sie zeigt vielmehr die unterschiedliche Struktur der Seehäfen infolge der optimalen Anpassung an den Aufbau des Warensortiments und gibt ebenso wenig wie die Hektarfläche eines Hafens den

Seewärtiger Güterumschlag in den fünf großen Nordseehäfen

Jahr	Antwerpen			Rotterdam			Amsterdam			Hamburg			Bremen		
	Insgesamt in Mill. t	Entwicklungs-trend, 1938=100	Stückgutanteil	Insgesamt in Mill. t	Entwicklungs-trend, 1938=100	Stückgutanteil	Insgesamt in Mill. t	Entwicklungs-trend, 1938=100	Stückgutanteil	Insgesamt in Mill. t	Entwicklungs-trend, 1938=100	Stückgutanteil	Insgesamt in Mill. t	Entwicklungs-trend, 1938=100	Stückgutanteil
1925	20,8	95,9	50	27,8	69,0	26	4,3	81,1	64	19,4	77,0	54	4,3	48,3	58
1938	21,7	100,0	38	40,3	100,0	19	5,3	100,0	49	25,2	100,0	46	8,9	100,0	62
1950	21,1	97,2	47	29,0	72,0	22	5,1	96,2	55	11,0	47,7	39	6,0	67,4	43
1951	28,5	131,3	45	35,9	89,1	20	6,2	117,0	55	14,3	56,7	35	9,1	102,2	49
1952	27,1	124,9	38	38,8	96,3	18	6,0	113,2	48	15,2	60,3	34	9,8	110,1	48
1953	28,2	130,0	41	41,4	102,7	16	6,3	118,9	48	16,5	65,5	38	9,9	111,2	51
1954	28,5	131,3	39	48,8	121,1	17	7,0	132,1	50	20,7	82,1	37	9,8	110,1	49
1955	31,4	144,7	39	64,5	160,0	15	7,5	141,5	51	24,0	95,2	36	12,0	134,8	46
1956	36,9	170,0	42	70,2	174,2	14	9,4	177,4	40	27,5	109,1	32	12,4	139,3	48
1957	36,7	169,1	42	74,1	183,9	15	11,1	209,4	38	26,6	105,6	33	13,4	150,6	49
1958	34,6	159,4	44	72,1	178,9	17	11,1	209,4	32	27,4	108,7	34	13,3	149,4	52
1959	34,6	159,4	51	69,2	171,7	20	9,8	184,9	40	29,2	115,9	36	14,1	158,4	54
1960	36,7	169,1	51 ¹⁾	81,3	201,7	17 ¹⁾	10,6	200,0	42 ¹⁾	30,8	122,2	36	15,1	169,7	54

¹⁾ Vorläufige Zahlen.

Maßstab für die Größe und Bedeutung des Platzes noch für die schlüssige Hafenwahl der Verladerschaft ab.

AUSBAU ALLER FAZILITATEN NOTWENDIG

Der Eigenhandel eines Seehafens, das Vorhandensein qualifizierter Seehafenspediteure, großer Maklerfirmen, Banken, Warenmärkte und Börsen, Verarbeitungs- und Veredelungsbetriebe, Werften und Reparaturwerkstätten, die geographischen Verhältnisse, die Standortstruktur und Dichte der Industrie im Hinterland, die zeitliche Folge und Qualität der Abfahrten, die geographische Lage der Liefer- und Bezugsländer sind die unsichtbaren Fazilitäten, die wir erwähnten. Erst die Berücksichtigung aller dieser entscheidenden und unterschiedlich zu gewichtenden Komponenten determiniert die Hafenwahl des Verladers. Es gibt also kaum einen Wettbewerb schlechthin zwischen den Seehäfen des Gemeinsamen Marktes. Was wir kennen und womit wir uns auseinandersetzen haben, ist der Wettbewerb auf speziellen Relationen um spezielle Güter und Gütergruppen, also eine oligopolistische Konkurrenz um heterogene Güter. Man wird sich stets bewußt sein müssen, daß der Seehafenwettbewerb besonders in Großwirtschaftsräumen weitgehend eine Frage der — national und supranational gesehenen — vernunftgemäßen Arbeitsteilung nach dem Prinzip des „do ut des“ zum Vorteil aller Beteiligten sein sollte und auch sein kann. Sicherlich darf dies nicht zu einer Spezialisierung der differenzierten Tätigkeitsbereiche der nordwesteuropäischen Seehäfen führen, wäre dies doch eine Entwicklung, die dem Trend zum Universalhafen zuwiderlaufen würde.

Es kann nicht genug gesagt werden: der Ausbau aller Fazilitäten des Seehafens vermag der drohenden Gefahr der Verlagerung größerer Teile des Eigenhandels in den Westraum zu begegnen. Vorläufig haben nur ganz spezifische Sortimente derartigen Verlagerungstendenzen nachgegeben, von denen ohnehin zu erwarten war, daß sie auch ohne das Zustandekommen einer EWG weiteren Belastungen durch Transport- und Umschlagskosten nachgeben würden. Um aber weitere Eingriffe in das vielschichtige Sortiment der Handelsgüter, vornehmlich des Hamburger Hafens, zu vermeiden, erscheint es dringend notwendig, den umfangreichen Bereich der oben angedeuteten Fazilitäten in einer sachlich abgewogenen Entwicklungserkenntnis auszugestalten. Das ist ein umfangreiches Gebiet, das hier nicht behandelt werden kann. Begriffe wie Anpassung der Gebührenpolitik, Harmonisierung der Investitionen u. a. m. bestimmen hier die Diskussion.

BERECHTIGTE UND UNBERECHTIGTE BEFÜRCHTUNGEN

Sind die Befürchtungen der in der EWG ostwärts gelegenen Seehäfen schon zahlreich und berechtigt genug, so hat die Konstituierung der nunmehr auseinanderbrechenden EFTA s. Z. ausgesprochenes Mißbehagen nicht nur in Hafenkreisen erweckt. Das Bestehen dieser im Gegensatz zur äußerst straff organisierten

EWG (die mit wirtschaftlichen Mitteln politische Endziele zu realisieren gewillt ist) lockeren Zusammenhang haltenden Freihandelsvereinigung verschärft die Bemühungen aller an einer Aufrechterhaltung und Vertiefung der liberalen GATT- und OEEC-Prinzipien im Welthandel Interessierten, die verantwortlichen Regierungsstellen der Sechsergemeinschaft auf Hallsteins These einer „multilateralen, evolutionären und liberalen“ EWG und insbesondere auf die bereits beobachteten Umlenkungen von Handels- und Verkehrsströmen mit ernsthaften Auswirkungen auf die deutschen Seehäfen hinzuweisen. Diese werden gerade infolge der Ausrichtung von Handel und Produktion nach dem Westraum, der Umlenkung eines Teiles des Außen- auf den Binnenhandel und der Gefahr möglicher Retorsionsmaßnahmen der sog. Drittländer sowie des verstärkten Direktimports und -exports der deutschen Industrie vor prima facie nahezu unlösbare, weil unorganisch gewachsene Aufgaben gestellt.

Andererseits wäre es unrealistisch, sich der Ansicht, daß durch die Intensivierung des internen Güteraus-tausches der EWG und Aufstellung eines protektionistischen Außentarifs etwaige potentielle Tendenzen eines Autarkiestrebens und einer Abkapselung „Kleineuropas“ — die sog. „diversion of trade“ — wirksam werden könnten, vorbehaltlos anzuschließen. Die Möglichkeit einer westeuropäischen Autarkie ist angesichts der vorherrschenden überaus starken wirtschaftlichen Verflechtung des EWG-Raumes mit den übrigen Ländern der westlichen Welt praktisch ausgeschlossen. Während die durch den Willen zur Aufrechterhaltung und Steigerung des Lebensstandards der westeuropäischen Bevölkerung erzwungene Kontinuität der wirtschaftlichen Entwicklung Europas einen Alleingang eines, sei es auch noch so nationalistisch ausgerichteten Landes und damit eine Drosselung seines Importstromes verbietet, werden insbesondere die nichtindustrialisierten Länder der westeuropäischen Einfluß-sphäre auf den stetigen Absatz ihrer Exporte nach Europa nicht verzichten können; ihre Ausfuhr deckt den Hauptteil ihrer Deviseneinnahmen. Diese Import- und Exportdringlichkeit ist naturgemäß in unterschiedlicher Variationsbreite vorhanden, gilt grundsätzlich aber für jeden Partner der EWG.

Auch die Furcht vor einer Umlenkung der Handels- und Verkehrsströme durch das wirtschaftliche „Erstarken“ der sog. „Assoziierten Gebiete“ dürfte weitgehend unbegründet sein. Hinsichtlich dieser „neuen“ Seegüterströme sind konkrete Verlagerungstendenzen heute nur in noch unbedeutenden Ausnahmefällen zu erkennen. Grundsätzlich und theoretisch werden und müssen immer dann, wenn bisher aus Drittländern in die EWG importierte Waren nun im internen Verkehr — also auch im Austausch mit den assoziierten Gebieten — verfügbar werden, die alten Güterströme über See verändert werden, d. h. also überall dort, wo die mit den assoziierten Gebieten zoll- und handelsmäßig zusammenfließenden Nationalwirtschaften einen verstärkten Anreiz zum unmittelbaren Güter-

austausch, zum Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb des Vertragsraumes haben: Zucker statt aus Kuba nunmehr aus den französischen Gebieten, Weizen aus Frankreich, statt wie bisher aus Kanada. Die Schwierigkeiten, die sich auf Grund jahrzehntelanger Verflechtungen des Seehandels mit den jetzigen Bezugsländern durch Handelsverträge, Abkommen, bilaterale Vereinbarungen u. ä. m. ergeben, lassen sich nur schwer übersehen, werden aber nicht gering sein.

VERKEHRSAUFSCHLIESSUNG DES HINTERLANDES

Diese mögliche Umstrukturierung der Seegüterströme wird eine Auswirkung auf den binnenwärtigen Verkehr zeitigen, da im Zuge der Arbeitsteilung und Produktivitätssteigerung auch der Verkehrsträger im Gemeinsamen Markt sich die stärkere Inanspruchnahme des kostengünstigen Transportweges durch den europäischen Verbraucher ergeben muß und soll. Hier gewinnt die vorzügliche Hinterlandsaufschließung der Rhein-Schelde-Hafengruppe an Bedeutung. Dadurch wird die Standortgunst der deutschen Seehäfen zum industriellen Kerngebiet Europas noch weiter verschärft werden, gegen deren negative Auswirkungen vorsorglich Maßnahmen im Vertragswerk vorgesehen sind und bereits im „Verkehrswegeplan“ der EWG-Kommission ihre Berücksichtigung gefunden haben.

Solange die Verkehrslinien, die Hamburg und das norddeutsche Küstengebiet mit dem Hinterland verbinden, qualitativ nicht annähernd mit der Verkehrsaufschließung des Hinterlandes der Rhein-Schelde-Hafengruppe vergleichbar sind und das postulierte Höchstmaß an Produktivität im Gemeinsamen Markt auf die Inanspruchnahme der kostengünstigsten und leistungsfähigsten Verkehrswege hinzielt, erscheint sinnvollerweise eine „Anpassungs-Revision“ der Beförderungskosten im Zu- und Ablaufverkehr der Seehäfen angebracht. Das Brand-Gutachten zur Rationalisierung der Deutschen Bundesbahn beispielsweise bietet mit anderen Vorschlägen aus Kreisen der Deutschen Bundesbahn und der deutschen Verkehrswirtschaft mannigfache Möglichkeiten etwa einer Berücksichtigung von Seehafeninteressen in der Großraumwirtschaft. Wie derartige Vorschläge, z.B. wie die Übertragung der teilweisen Tarifautonomie an die Deutsche Bundesbahn und die Erteilung einer Erlaubnis, unter gewissen Bedingungen mit Verladern sogenannte Sonderabmachungen zu treffen — sie sind in den anderen EWG-Ländern durchaus üblich —, unter EWG-Aspekt aufgenommen werden, bleibt abzuwarten.

Nur eine Prognose ist als einigermaßen gesichert anzusehen: Der einheitliche Außenzoll im Zusammenhang mit den Bestimmungen des EWG-Vertrags wird den verkehrlichen und güterwirtschaftlichen Zug nach Westen aus dem industriellen Zentrum Westeuropas zur Rhein-Schelde-Hafengruppe weiter verstärken.

VERTRAGLICHE BESTIMMUNGEN BEZUGLICH DER SEEHÄFEN

Wie sehen nun die Bestimmungen des EWG-Vertrages bezüglich der Seehäfen aus? Zunächst muß man feststellen: Über die Seehäfen findet sich *expressis verbis*

nichts im gesamten EWG-Vertrag! Sind nun die extremen und sich widersprechenden Auslegungen richtig? Erste Schlußfolgerung: Die Seehäfen als Institution sind vertragsrechtlich unerwähnt geblieben, da aber bekannt ist, daß sie in den Vertragsvorverhandlungen ausführlicher Gesprächsgegenstand gewesen sind, ist zu schließen, daß sie außerhalb des Anwendungsbereichs des EWGV liegen. Hingegen zweitens: Zwar sind die Seehäfen nicht erwähnt, der EWG-Vertrag erfaßt jedoch alle Bereiche wirtschaftlicher Tätigkeiten, die in seinem geographischen Einzugsbereich liegen, folglich sind die Seehäfen ausnahmslos nach den sogenannten allgemeinen Regeln des EWGV zu behandeln, sind sie doch keine Verkehrsträger und können nicht den Verkehrstitel des Vertrages für sich beanspruchen.

Wohin führt dies? Einmal zum umstrittenen Problem der Behandlung des Verkehrswesens und besonders der Verkehrsträger Seeschifffahrt und Luftfahrt im Vertragswerk selbst, dann aber zur Frage der Stellung der Seehäfen im System der Europawirtschaft und des EWGV.

Klarheit — so sollte man meinen — bringt in diesen Grundsatzfragen das lang erwartete Arbeitsdokument der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu Artikel 75 des EWGV über die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Für die Seehäfen finden sich hierin einige interessante und aufschlußreiche Passagen; die erste:

„Die Gewerbezweige mit Hilfs- und Vermittlerfunktionen für den Verkehr, insbesondere die Spediteure sowie Hafenbetriebe unterliegen den allgemeinen Vorschriften des Vertrages. Angesichts der Bedeutung dieser Unternehmen für den Verkehr können im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik geeignete Maßnahmen getroffen werden, soweit diese Tätigkeiten in direkter Beziehung zur Verkehrsabwicklung stehen.“

Und die zweite:

„Es liegt auf der Hand, daß Seeschifffahrt und Luftfahrt eigene Merkmale aufweisen und weit mehr als die Binnenverkehrsträger mit der Weltwirtschaft verknüpft und von ihr abhängig sind. Es liegt im Interesse der Gemeinschaft selbst, dieser Lage Rechnung zu tragen und die Wettbewerbsfähigkeit der Seeschifffahrt und der Luftfahrt nicht außerhalb des Anwendungsbereichs des Vertrages von Rom anzutasten.“

In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, die Anwendung bestimmter Regeln des EWGV für diese beiden Verkehrsträger so lange auszusetzen, bis für sie geeignete Bestimmungen erlassen werden.

Ohne auf die im wesentlichen drei vorhandenen Auffassungen über die Stellung von Seeschifffahrt und Seehäfen im Gemeinsamen Markt und im System des EWGV einzugehen, soll nur die vermittelnde Ansicht erwähnt werden: Sie stützt sich auf die „besonderen Besonderheiten“ von Seeschifffahrt und Seehäfen, die eine pauschale Gleichstellung der Dienstleistungen dieser Wirtschaftskörper mit allgemeinen wirtschaftlichen Tätigkeiten verneint und die Schaffung von Sonderregelungen als zwingende Notwendigkeit be-

trachtet. Umstritten ist hierbei besonders die Anwendung der auf die Binnenmarktintegration abzielenden Wettbewerbsregeln des Vertrages auf diese sich im internationalen Geschäft betätigenden Branchen.

DIE STELLUNG DER SEEHAFENVERKEHRSWIRTSCHAFT

Sehr erfreulich ist es, daß man in Brüssel von der kompromißlosen Formel, nach der alle Regeln des EWGV für alle Verkehrsträger gelten und die Seehäfen als *quantité négligeable* betrachtet wurden, in so behutsamer und kluger Weise abgerückt ist. Bei näherer Betrachtung der oben angeführten Zitate taucht ein Problem auf, um dessen Lösung die Seehafenwirtschaft sich seit geraumer Zeit bemüht: Es ist dies die Stellung der sogenannten „Seehafenverkehrswirtschaft“, desjenigen Bereiches der Seehafenwirtschaft, der unmittelbare Dienste am Verkehr leistet, ohne den Verkehrsträger Seeschifffahrt schwerlich vorstellbar ist und nach Auffassung gewisser Seehafenkreise eine arteigene Berücksichtigung im Titel IV mittels Artikel 84, Abs. 2 EWG erfordert. Es kann und es darf nicht verkannt werden, daß größere Bereiche einer Seehafenwirtschaft — etwa die im Dokument der EWG-Kommission apostrophierten Hafetriebe — zweifellos den sogenannten allgemeinen Bestimmungen des EWGV unterliegen. Ebenso unzweideutig ist unseres Erachtens jedoch die Stellung jenes eng zu fassenden Bereiches von Dienstleistungen im Seehafen, die im Rahmen der Beförderungsvorgänge mit der Seeschifffahrt verbunden sind und eine andere Behandlung als die den Zielen und Aufgaben der auf die Integration des europäischen Binnenmarktes gerichteten Wettbewerbspolitik des EWGV erforderlich machen. Es erscheint sinnvoll und notwendig, beide oben zitierten Vorstellungen des Kommissions-Dokumentes für die Seehafenverkehrswirtschaft als Teilbereich der Hafenvirtschaft als wertvolle Diskussionsgrundlage zu betrachten. Inwieweit der umfassendere Komplex der Hafetriebe durch „gewisse Maßnahmen“ angesichts seiner Bedeutung für die Verkehrsabwicklung eine Sonderbehandlung erfahren soll, wird oftmals nur aus dem konkret gestellten Einzelfall heraus zu klären sein. Daß aber der quantitativ kleinere Bereich der Seehafenverkehrswirtschaft zumindest wie der Verkehrsträger Seeschifffahrt selbst von der kompromißlosen Anwendung der allgemeinen Regeln des EWGV bis zum Erlaß von für ihn geeigneteren Bestimmungen befreit werden sollte, kann bei nüchterner Prüfung der objektiv gegebenen Faktoren nicht als unsachliche Forderung betrachtet werden.

In dieser Auffassung sehen wir uns durch den Aufnahmeantrag Großbritanniens — das gleichartige Ansichten über die Rolle von Seehafen und Seeschifffahrt vertritt — sowie anderer seehafen- und seeschifffahrt-orientierter EFTA-Staaten in die EWG bestärkt. So, wie es ersichtlich war, daß die Bildung zweier Großraumwirtschaften in Europa — lassen wir den „Rat

für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (COMECON) als dritten, sowjetischen Block des Satellitenbereiches außer acht — zu unerwünschten Folgeerscheinungen nicht nur für die Seehäfen führen mußte und bereits geführt hat, so eindeutig sind die Seehäfen der EWG und die traditionell liberal eingestellte Seeschifffahrt brennend an einer befriedigenden Lösung dieser schwebenden Probleme interessiert. Die ungelöste Augenblickssituation bringt jedenfalls einen starken Unsicherheitsfaktor in die zumeist langfristigen Dispositionen von Reedern und Hafenvirtschaftlern.

DIE MITTLERFUNKTION VON SEEHAFEN UND SEESCHIFFFAHRT

Die Frage, welche Stellung Seehäfen und Seeschifffahrt im Rahmen der echten Großraumwirtschaft zukommt, ist unter dem Aspekt der beiden Verträge bisher nicht gelöst; ohne Zweifel aber ist eines erkennbar: Die Mittlerfunktion, die ehrliche Maklerstellung von Seeschifffahrt und Seehäfen zwischen den Volkswirtschaften ist geblieben und hat durch die Existenz der europäischen Großwirtschaftsräume eine erhöhte Bedeutung bekommen. Die Freihäfen als zollpolitisch exterritoriale Gebiete können im Verkehr mit Drittländern ihre klassische Verteilerfunktion im Transithandel verstärkt zur Geltung bringen. Über diese „Freizonen“ hinaus vermögen funktionstüchtige Seehäfen ihre Fazilitäten in den Dienst einer guten Sache zu stellen. So wie die Seeschifffahrt — unbeschadet unterschiedlichster politischer und wirtschaftspolitischer Konstellationen — die Häfen aller fünf Kontinente stets vorurteilslos bedient hat, so besaßen der Handel, der Umschlag der Waren, ihre Manipulation für den Verbrauch, kurzum die emsige Beschäftigung mit den Erzeugnissen der Weltwirtschaft in den Seehäfen zumeist Vorrang vor politischen Augenblicksfragen. Sicherlich bestimmen letztere den Umfang des Welthandels, und sicherlich sind Politik und Wirtschaft Zwillingsschwestern, doch scheint es ungemain beruhigend, immer die Gewißheit haben zu können, daß Seehäfen und Seeschifffahrt stets bemüht sein werden, wirtschaftspolitische Gegensätze mildern zu helfen und politischen Spannungen mit gleichbleibend zuverlässiger Arbeit im Dienste der Volkswirtschaft zu begegnen.

Nachdrücklich aber muß daher gefordert werden, daß jede Regelung, die die Verkehrs- und Handelspolitik als Ergebnis allgemein wirtschaftspolitischer Maßnahmen betrifft, Rücksicht auf eine organische Entwicklung der Seehafenpolitik und die spezielle Situation in den Seehäfen selbst sowie auf die mit ihnen verbundenen Handelsbeziehungen nimmt. Ganz besonders gilt dies für die deutschen Seehäfen, die sich auch in einem erweiterten EWG-Raum nach wie vor in einer Randlage befinden und mehr denn je einer ihr Handelsvolumen beeinflussenden Verkehrspolitik größte Aufmerksamkeit entgegenbringen werden.