

Rommel, Artur

Article — Digitized Version

Entwicklungstendenzen in der deutschen Seeschifffahrt: Gedanken zu einem Gutachten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rommel, Artur (1974) : Entwicklungstendenzen in der deutschen Seeschifffahrt: Gedanken zu einem Gutachten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 3, pp. 147-150

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134658>

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.

Entwicklungstendenzen in der deutschen Seeschifffahrt

Gedanken zu einem Gutachten

Artur Rommel, Hamburg

Die Bundesregierung gab um die Jahreswende 1972/73 auf Wunsch des Haushaltsausschusses ein Gutachten in Auftrag, in dem die Frage der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstendenzen in der deutschen Seeschifffahrt untersucht werden sollte. Ziel des Gutachtens war es, von neutraler Seite erarbeitete Entscheidungshilfen für die Vergabe von Förderungsmitteln bzw. von Abwrackhilfen an die deutsche Seeschifffahrt zu erhalten. Der folgende Beitrag nimmt zu dem Gutachten Stellung.

Der Bundesminister für Verkehr hatte zwar bisher die öffentlichen Finanzmittel für die deutsche Seeschifffahrt keineswegs planlos vergeben. Die Abwrackkommission bzw. der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages legten jedoch besonderen Wert auf die Kenntnis der zukünftigen Entwicklung, um Förderungsmaßnahmen zugunsten der deutschen Seeschifffahrt unter längerfristigen Aspekten vergeben zu können. Die Wahl der beiden mit dem Gutachten beauftragten Institutionen, die Treuarbeit AG und das Battelle-Institut, ließ erwarten, daß eine umfassende Analyse und Prognose durchgeführt wird, bei der sowohl die betrieblich-finanziellen als auch die volkswirtschaftlichen Aspekte der Seeschifffahrt beachtet werden. Das Gutachten wurde Ende vergangenen Jahres dem Parlament und der Regierung und Ende Februar der Öffentlichkeit vorgelegt¹⁾.

Merkmale der Handelsflotte

In dem Gutachten werden zunächst die Bedingungen untersucht, denen die deutsche Handelsflotte in der Vergangenheit ausgesetzt war und heute unterliegt, die hiervon beeinflussten wirtschaftlichen Ergebnisse der Reedereien sowie die Chancen und Möglichkeiten der zukünftigen Entwicklung²⁾. Die Gutachter halten dabei in Zukunft ein Wachstum der gesamten Flotte entsprechend dem der Welthandelsflotte für erforderlich. Für die

Tankerflotte wäre ihrer Ansicht nach sogar eine höhere Wachstumsrate anzustreben. Am Schluß der Untersuchung werden Empfehlungen zur Förderung der auf privatwirtschaftlicher Grundlage unter deutscher Flagge betriebenen Seeschifffahrt, die als gesamtwirtschaftlich notwendig bezeichnet wird, ausgesprochen.

Im einzelnen führen die Gutachter aus, daß die deutsche Handelsflotte sich fast ausschließlich am internationalen Weltseeverkehrsmarkt betätigt, der durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist:

- Kostenunterschiede, und zwar insbesondere bei den Personalkosten, die durch ein unterschiedliches Lohnniveau und durch unterschiedliche nationale Schiffsbesetzungs- und Sicherheitsvorschriften hervorgerufen werden;
- unterschiedliche Subventionierung der Seeschifffahrt, zum Teil mittelbar durch Förderung der Werftindustrie;
- unterschiedliche Besteuerung der Seeschifffahrt;
- Auswirkungen der Währungspolitik, die bei Änderungen der Währungsparitäten zur Verschiebung der Wettbewerbsverhältnisse führen;

Dr. Artur Rommel, 42, ist Oberregierungsrat und befaßt sich mit seeverkehrswirtschaftlichen Fragen. Im vorliegenden Aufsatz gibt er seine persönliche Ansicht wieder.

¹⁾ Vgl. Treuarbeit AG, Battelle-Institut: Einzel- und gesamtwirtschaftliche Entwicklungstendenzen in der deutschen Seeschifffahrt, Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Hamburg, Frankfurt, November 1973.

²⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden Mitteilungen aus dem Bundesverkehrsministerium, Hamburg, 24. Januar 1974.

Störung des Marktmechanismus durch Flaggen-diskriminierung, die sich in Zukunft noch verstärken dürfte.

Die Ertragslage der deutschen Schifffahrtsunternehmen ermöglichte bis 1969 nur unter Berücksichtigung der staatlichen Förderungsmaßnahmen im Durchschnitt eine als angemessen anzusehende Eigenkapitalrendite. Seit 1970 entstanden dagegen im Durchschnitt Verluste. Als Ursachen dieser Entwicklung werden vor allem die Verschlechterung der Wettbewerbsposition der deutschen Seeschifffahrt gegenüber der ausländischen Konkurrenz angeführt, die insbesondere auf die mit den Änderungen der Währungsparitäten verbundene Erhöhung der Kosten zurückzuführen ist. Dies hatte zur Folge, daß Eigenmittel für Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen nur in unzureichendem Maße erwirtschaftet werden konnten. Inzwischen werden die Vorteile der ausländischen Werftförderung und einer bardepotfreien Finanzierung zusammen mit der Möglichkeit der Ausflaggung höher bewertet als die an die deutsche Flagge und die Finanzierung am deutschen Kapitalmarkt gebundene Schifffahrtförderung in der BRD. Die Folgen dieser Entwicklung sind:

- eine Verminderung der Tonnage unter deutscher Flagge durch Ausflaggungen, Schiffverkäufe und ein rückläufiges Neubauvolumen;
- eine Verminderung der Arbeitsplätze auf Schiffen unter deutscher Flagge;
- eine verminderte Neubautätigkeit (außer beim Tankerbau);
- eine Verlagerung der Neubautätigkeit auf ausländische Werften.

Staatliche Förderungsmaßnahmen

Wenn man davon ausgeht, daß in Zukunft mit Gleichgewichtswchselkursen zu rechnen ist, kann man unter Berücksichtigung der bisherigen Schifffahrtförderung nach Ansicht der Gutachter nicht erwarten, daß sich die Ertragslage der Schiffe unter deutscher Flagge nachhaltig wieder verbessern wird. Daher bedarf es nach ihrer Meinung verbesserter staatlicher Förderungsmaßnahmen, wenn die Zielvorstellung einer „angemessenen, qualitativ hochwertigen und leistungsfähigen, von wirtschaftlich gesunden Unternehmen betriebenen Handelsflotte“ unter deutscher Flagge, die in den schifffahrtspolitischen Leitsätzen der Bundesregierung vom 31. Oktober 1972 enthalten ist, realisiert werden soll. Hierbei sollte weiterhin die Investitionsförderung im Vordergrund stehen. Denn dadurch wird die Anpassung des Schiffsbestandes an die Marktverhältnisse, also die Umstellung auf im internationalen Wettbewerb erfolversprechende Schiffstypen und -größen, beschleunigt.

Zur Verbesserung der Situation beim Betrieb der vorhandenen Schiffe erscheinen steuerliche Maßnahmen geeignet, da sie Strukturveränderungen nicht aufhalten, wie es bei Finanzhilfen unvermeidlich wäre, die am vorhandenen Schiffsbestand anknüpfen.

Strukturelle Entwicklungstendenzen

Für die zukünftige Entwicklung der Struktur der deutschen Seeschifffahrt wird im Gutachten folgendes festgestellt:

Flottenstruktur: Schiffe, bei denen die Personalkosten gegenüber den Kapitalkosten eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen, also insbesondere Schiffe mit hochentwickelter Technologie und Großraumschiffe, werden der gesamtwirtschaftlichen Forderung nach Steigerung der Arbeitsproduktivität und Sicherung der Energie- und Rohstoffversorgung sowie den einzelwirtschaftlichen Erfordernissen voraussichtlich am ehesten gerecht werden;

Kapitalstruktur: Der hohe Kapitalbedarf der deutschen Schifffahrtsunternehmen erfordert eine Stärkung der Eigenkapitalbasis, insbesondere die Erhaltung der un versteuerten Reserven und die Zuführung neuen Eigenkapitals;

Unternehmensstruktur: Kostenvorteile und die Notwendigkeit einer hohen Flexibilität in der Investitionspolitik erfordern größere Unternehmens- bzw. Kooperationseinheiten in der Hochseeschifffahrt; in der Küstenschifffahrt haben sich die Kleinbetriebe bewährt.

Die Bereitschaft der deutschen Schifffahrtsunternehmen einerseits, diesen Forderungen Rechnung zu tragen, und ihre Investitionsfähigkeit andererseits sind nach Meinung der Gutachter für die künftige Entwicklung der deutschen Seeschifffahrt von ausschlaggebender Bedeutung.

Flexible Schifffahrtspolitik

In einer ersten Stellungnahme zum Gutachten hat der Bundesminister für Verkehr u. a. betont, daß die Richtigkeit des Systems der bisherigen Förderungspolitik der Bundesregierung bestätigt werde. Er wies ferner darauf hin, daß die Abhängigkeit der deutschen Seeschifffahrt von äußeren Einflüssen ein schifffahrtspolitisches Konzept erfordere, „das eine terminierte und detaillierte Fortschreibung der Ziele und Mittel der Schifffahrtspolitik der Bundesregierung bewußt vermeidet und statt dessen die Möglichkeit bietet, auf die jeweils erkennbaren Entwicklungen im weltweiten Schifffahrtsgeschehen laufend und beweglich zu reagieren“. Diese „Flexibilität des Konzepts“ wurde denn auch im Anschluß an die Vorstellung des Gutachtens von der Presse besonders hervorge-

hoben. Es ist zu erwarten, daß sich in Zukunft noch mehrmals Gelegenheit bieten wird, diese Worte in die Tat umzusetzen.

Wie rasch sich neue Entwicklungen anbahnen, wurde bereits deutlich, bevor das Gutachten von den Auftragnehmern abgeliefert wurde. Der letzte Nahost-Krieg und die damit verbundene neue Situation auf dem Energiemarkt wurden jedoch bewußt aus der Untersuchung ausgeklammert. Die Gutachter wären überfordert gewesen, wenn von ihnen andere als ökonomische Aussagen erwartet worden wären; doch auch dafür war mittlerweile zuwenig Zeit. Deshalb sind die Aussagen des Gutachtens zur Entwicklung des Tankerverkehrs wenigstens teilweise überholt, und sie müssen von der Bundesregierung nun unter neuen Perspektiven gesehen werden. Ob und wie das inzwischen begonnene Tankerförderungsprogramm nun fortgesetzt oder modifiziert wird, muß abgewartet werden.

Ungerechtfertigtes Mißtrauen

Wenn jedoch die Bundesregierung die Entwicklung auf dem Energiemarkt zum Anlaß nimmt, um die Notwendigkeit der Existenz einer deutschen Handelsflotte nachzuweisen, ist die Tankerflotte der BRD allerdings genau das falsche Objekt. Zwar trifft es zu – wie die Gutachter feststellen und in der Presse betont wurde –, daß die deutsche Tankerflotte vergleichsweise klein ist und zum Transport der notwendigen Energie für die BRD nicht ausreicht. Aber es ist ebenso richtig, daß die Versorgung bisher auch mit Tankern fremder Flaggen funktioniert hat; und der jüngste Nahost-Krieg hat überraschend deutlich gemacht, daß der Zugang zu den Rohstoffquellen entscheidend wichtiger ist als der Besitz einer ausreichenden eigenen Tankerflotte. Unter den heutigen Umständen kann man der Bundesregierung eigentlich nur empfehlen, die für das Tankerförderungsprogramm eingesetzten Mittel zur Entwicklung und Erschließung neuer Energiequellen zu verwenden³⁾.

Natürlich wäre eine völlige Abhängigkeit von Schiffen fremder Flaggen in Krisenfällen ähnlich fatal wie unsere starke Bindung an die nahöstlichen Erdölquellen. Es ist jedoch auffallend, daß trotz warnender Stimmen die Energieversorgung der BRD auf ein politisch unsicheres Gebiet abgestützt wurde, in dem – wie sich gezeigt hat – politische Ziele über die wirtschaftlichen Notwendigkeiten dominieren können. Auf der anderen Seite dagegen wird politisch und ökonomisch zuverlässigen Partnern Europas im Bereich der See-

schifffahrt zumindest mit ziemlichem Mißtrauen begegnet. Mit dieser Einstellung steht die Bundesregierung jedoch nicht allein. Bisher aufgetretene Krisen waren aber immer Versorgungs- und keine Schifffahrtskrisen.

Die Erfahrung lehrt, daß politische Krisen zwar nicht seltene, dafür aber vorübergehende Erscheinungen sind und daß sich langfristig die ökonomischen Grundtendenzen wieder durchsetzen. Daher kann man davon ausgehen, daß die im Gutachten enthaltenen Prognosen der Entwicklung des Welthandels und des Einsatzes von Schiffsgrößen und -typen der Realität nahe kommen.

Allerdings ist die Entwicklung der Tankerflotte und des Mineralölverkehrs besonders schwierig zu prognostizieren, da abgesehen von den rein politischen Zielen der Erdöl-Förderländer auch deren politisch motivierte Förder- und Industrialisierungspolitik heute noch nicht ganz erkennbar ist. Auf diesem Sektor wären noch besondere Untersuchungen erforderlich, wenn fundierte Aussagen über die zukünftige Entwicklung gemacht werden sollen. Auch wirtschaftliche Entwicklungen können nicht exakt vorhergesagt werden. Bei sorgfältiger wissenschaftlicher Arbeitsweise sind jedoch brauchbare Prognosen durchaus zu erstellen. Daran ändert auch der Tatbestand nichts, daß sie manchmal von der Realität überholt werden, wie das bei der Größenentwicklung der Schiffe in den letzten Jahren besonders deutlich wurde⁴⁾.

Unvermeidliche Schifffahrtförderung

Wenn der Bundesminister für Verkehr in seiner Stellungnahme zu dem Gutachten betont, daß die Richtigkeit der Schifffahrtspolitik für die vergangenen Jahrzehnte bestätigt wurde, klingt das – wohl ohne Absicht – nach einem „bestellten Gutachten“. Tatsächlich kann man dem Bundesminister für Verkehr unter den bestehenden Verhältnissen und den gewählten politischen Zielsetzungen zustimmen.

Die Förderung der Schifffahrt wurde von der Bundesregierung – ähnlich dem Erziehungszoll – deshalb als notwendig angesehen, um die kriegszerstörte deutsche Handelsflotte wieder aufzubauen. Heute wird die Schifffahrtförderung für unvermeidlich gehalten, solange auch die BRD im Wettbewerb mit anderen Schifffahrtsnationen bestrebt ist, eine angeblich nur mit Unterstützung des jeweiligen Staates lebensfähige Handelsflotte aufrechtzuerhalten, und zwar nicht zuletzt unter dem etwas zweifelhaften Gesichtspunkt einer sicheren Versorgung der BRD. Auch die Tatsache, daß die BRD eine der jüngsten und leistungsfähigsten Flotten besitzt, ändert nichts daran, daß eine Subventionspolitik versucht, vom Markt oder durch eine bestimmte Wirtschaftspolitik diktierte

³⁾ Vgl. hierzu Die Energiepolitik der Bundesregierung. In: Bundestags-Drucksache 7/1057 vom 3. 10. 1973.

⁴⁾ Vgl. hierzu A. Rommel: Wachstum und Substitution im weltwirtschaftlichen Güterverkehr. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 37. Jg. (1966), S. 35 f.

Einflüsse zu verändern, und daß damit eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren im Sinne des „welfare-economics“-Konzept⁵⁾ verhindert wird.

Gewiß kann ein einzelner (Industrie) Staat nicht aus der Reihe der Subventionisten ausscheren, ohne Gefahr zu laufen, daß seine Handelsflotte dann vollständig in ein Land der „billigen Flaggen“ abwandert. Aber solch eine – international übliche – Schiffahrtspolitik, bei der jeweils die anderen Nationen als Alibi für eigenes unökonomisches Verhalten angeführt werden, verursacht in der Volkswirtschaft eines jeden Landes einen nicht unbeträchtlichen Aufwand für den Bereich Seeschiffahrt, der unmittelbar weder von den Schiffahrtsunternehmen noch von den Verladern getragen wird. Auch das ist eine Form sozialer Kosten im Verkehrsbereich.

Verstärkter Flaggenprotektionismus

Eine der Prämissen, auf die sich das Gutachten ausdrücklich bezieht, sind die Schiffahrtspolitischen Leitsätze der Bundesregierung vom 31. Oktober 1972. Wenn diese Leitsätze auch in manchen Teilen etwas unverbindlich gehalten sind, so ist ihr Grundgedanke einer freien, privatwirtschaftlich betriebenen Seeschiffahrt doch sicher richtig, wenn man eine effizient arbeitende Seeschiffahrt wünscht, die ein bestmögliches Verhältnis von Aufwand und Ertrag erzielt.

Ob dieser Grundsatz einer privatwirtschaftlichen Seeschiffahrt auch in Zukunft noch aufrechterhalten werden kann, ist allerdings sehr fraglich. Die heute erkennbare internationale Schiffahrtspolitik, die vor allem von einigen Entwicklungsländern, aber auch von Industriestaaten vorangetrieben wird, läßt beinahe absehen, wann in der Seeschiffahrt die staatlichen Einflußnahmen wieder so groß geworden sind, daß eine freie Flaggenwahl nicht mehr möglich ist. In den Verhandlungen im Rahmen der UNCTAD kristallisiert sich mehr und mehr eine Formel für einen administrativen Eingriff heraus, die einer ökonomischen Entfaltung der Seeschiffahrt im Wege steht. Auch die Entwicklungsländer müssen offenbar Ihre merkantilistische Epoche erst selbst durchmachen.

Hier sei es dahingestellt, ob der Grundsatz einer „freien Seeschiffahrt“ von der Bundesrepublik immer vorbehaltlos vertreten worden ist. Auffallend ist aber, daß die Seeschiffahrt, oder wenigstens die Linienschiffahrt, immer noch – oder schon wieder – wirtschaftspolitisch anders bewertet und behandelt wird als weite Teile der übrigen Wirtschaftsbereiche. Während einerseits industrielle Auslandsinvestitionen durch steuer-

liche Anreize gefördert werden, steht andererseits ein Reeder, der seine Schiffe unter fremde Flagge bringt, fast im Ruf eines Landesverrätters. Von diesem „Zug der Zeit“, der von den Gewerkschaften angeführt wird, haben sich auch die Gutachter nicht ganz freimachen können.

Ohne eine Prognose der politischen Entwicklung zu geben, weisen die Gutachter auf Tendenzen hin, die zu einem verstärkten Flaggenprotektionismus führen, von dem die Linienschiffahrt besonders betroffen ist. Ihre Aussage, daß eine Handelsflotte für die BRD gesamtwirtschaftlich notwendig sei, ist sicher auch vor diesem Hintergrund zu sehen, wenn es sich hierbei streng genommen auch nicht mehr um eine wissenschaftliche Aussage handelt. Denn dies ist eine politische Wertung, die aufzustellen der Bundesregierung aufgrund des vorliegenden Gutachtens leicht fallen dürfte.

Koordinierte Schiffahrtspolitik

Anzuerkennen ist, daß die Gutachter den ökonomischen Wert der deutschen Handelsflotte für die deutsche Volkswirtschaft in der richtigen Relation aufgezeigt haben, auch wenn das der einen oder anderen Wunschvorstellung nicht entsprechen sollte, so daß für eine unsachliche politische Argumentation kein Raum mehr bleibt. Ebenso sollte hervorgehoben werden, daß die Bearbeiter dieses Forschungsauftrages nicht der Gefahr erlegen sind, die BRD isoliert zu betrachten, obwohl das Thema darauf abgestellt war. Sie weisen mehrmals darauf hin, daß in der erweiterten EWG Industrie- und Schiffahrtsnationen zusammengeschlossen sind, zu denen in Zukunft vielleicht noch Norwegen und andere Staaten hinzukommen werden. Das kann Anlaß dafür sein, darüber nachzudenken, ob eine nationale oder europäische Schiffahrtspolitik den zukünftigen Anforderungen besser gerecht wird. Eine koordinierte Schiffahrtspolitik der EG-Staaten könnte international erheblich mehr Gewicht bekommen, da sie vom größten Handelsblock der Welt getragen wird.

Insgesamt bietet das vorliegende Gutachten nicht nur eine Fülle von Material, sondern auch von Anregungen für solche Leser, die der Schiffahrt fernstehen. Die „erwartete breite Informationsgrundlage für weitere schiffahrtspolitische Entscheidungen“⁶⁾, die Anlaß zur Vergabe des Auftrages bei den parlamentarischen Gremien gewesen ist, liegt nun vor. Die Folgerungen, die aus dieser Informationsbasis gezogen werden, bleiben Parlament und Verwaltung überlassen. Angesichts des Umfangs und des Gehalts der vorgelegten Arbeit hat sich der Bundesminister für Verkehr eine endgültige Stellungnahme noch vorbehalten.

⁵⁾ Vgl. hierzu u. a. H. Giersch: Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd., Grundlagen. Wiesbaden 1960, S. 97 ff.

⁶⁾ Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr vom 24. Januar 1974.