

**Lenkungskreis 'Häfen und Schifffahrt'  
im Deutschen Verkehrsforum**

Positionspapier zum  
**Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission  
über den Marktzugang für Hafendienste**

Juli 2001



---

Klingelhöferstr. 7  
10785 Berlin  
Tel. 030 / 26 39 54-0  
Fax. 030 / 26 39 54-22

[www.verkehrsforum.de](http://www.verkehrsforum.de)  
[info@verkehrsforum.de](mailto:info@verkehrsforum.de)

## **Vorbemerkung**

---

Das Deutsche Verkehrsforum begrüßt die Liberalisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission auf den Verkehrs- und Dienstleistungsmärkten. Freier und fairer Wettbewerb und gleiche Marktzugangsbedingungen, sowohl national als auch international, im intra- wie im intermodalen Wettbewerb, bilden den Rahmen für die effiziente Bereitstellung leistungsfähiger Verkehrssysteme. Dies gilt – insbesondere vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für den nationalen und gemeinschaftlichen Außenhandel – auch für die Seehäfen und ihre Dienstleistungen.

Vor einer Deregulierung müssen jedoch der jeweils *relevante Markt*, der *Handlungsbedarf* und das eingesetzte *Instrumentarium* genau abgegrenzt und definiert werden, unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mittel und der Rechtssicherheit für bestehende Verträge und Eigentumsrechte. Dabei sind die einzelnen Teilmärkte differenziert zu betrachten. So unterliegen z.B. die regulierten technisch-nautischen Dienste anderen Rahmenbedingungen als die im Wettbewerb stehenden Umschlagsdienstleistungen.

Ein effizientes Verkehrssystem bedarf *reibungsfreier administrativer Abläufe* beim Aufbau einer Dienstleistung, ihrer Etablierung am Markt und ihres nachfragegerechten Ausbaus, d.h. Deregulierung darf nicht in eine neuerliche *Überregulierung* auf der Verwaltungsebene und die Schaffung zusätzlicher Bürokratie münden.

Eine dementsprechende *Richtlinie über den Marktzugang für Hafendienste* muss daher klare Rahmenbedingungen vorgeben, notwendige differenzierende Merkmale eindeutig und ohne Auslegungsspielraum festschreiben sowie vor allem die Marktstruktur in einem realistischen Maße berücksichtigen.

Der Lenkungsreis 'Häfen und Schifffahrt' im Deutschen Verkehrsforum hat mit der Erfahrung und Kompetenz seiner Mitglieder aus den Bereichen Hafenwirtschaft und Reederei, die nachfolgenden Hinweise zur Deregulierung der Dienstleistungen im Hafenbetrieb zusammengetragen. Diese umfassen sowohl eine Darstellung notwendiger effizienzbildender Elemente in einem liberalisierten Seehafenmarkt als auch konkrete Anmerkungen zum Richtlinienentwurf der EU-Kommission über den Marktzugang für Hafendienste.

## **Bestandteile eines liberalisierten und effizienten Seehafenmarktes**

---

### *Marktzugang*

Der *Marktzugang* muss für alle Bereiche der Seehafenwirtschaft über ein transparentes, auf das Marktumfeld der jeweiligen Dienstleistung abgestimmtes Verfahren gewährleistet sein. Es gilt, den fairen Wettbewerb in und zwischen den Häfen sicherzustellen und dabei die Konkurrenzfähigkeit der Hafenwirtschaftsbetriebe zu erhalten.

### *Steuerungskompetenz*

Die *Kompetenz* zur Steuerung der Ausschreibungsverfahren muss vor dem Hintergrund eines schlüssigen Gesamtkonzeptes sowie unter Berücksichtigung der strategischen Hafen- und Wirtschaftsentwicklung bei einem lokal verbundenen Träger verbleiben.

### *Innovations- und Investitionsbereitschaft umsetzen*

Die Rahmenbedingungen müssen sicherstellen, dass das Innovationspotenzial der freien Wirtschaft genutzt wird und private Investitionsbereitschaft zur Entlastung öffentlicher Kassen auch realisiert wird. Vor allem bei der Investition in innovative Suprastruktur erfolgt eine langfristige Kapitalbindung, die sich in der Vertragsdauer oder entsprechenden Vereinbarungen der Vertragspartner bezüglich des Restwertes niederschlagen muss. Nur

bei ungebrochener Investitionsbereitschaft der Unternehmen entspricht die Versorgung mit Dienstleistungen dem „state of the art“.

#### *Rechtssicherheit*

Investierende Unternehmen binden ihr Engagement an den Zustand der *Rechtssicherheit*. Sie bieten kontinuierliche Leistung, wenn entsprechende *Verlängerungsoptionen* auch seitens der vergebenden Institution die Kontinuität sicherstellen. Hier müssen Verhandlungen schon frühzeitig vor Vertragsende sicherstellen, dass die Perspektive des Unternehmens über den Vertragszeitraum hinaus reicht und Investitionen weiter getätigt werden. Dies bedeutet auch, dass *bestehende Verträge* und vorhandenes *Eigentum* durch eine staatliche oder gemeinschaftliche Richtlinie nicht angetastet werden dürfen.

#### *Abstimmung auf die lokalen Erfordernisse*

Ausschreibungen von Hafendiensten erfolgen unter Wahrung des Wettbewerbsprinzips sowie übergeordneter lokaler und regionaler Interessen und müssen daher die daraus abgeleiteten spezifischen Anforderungen an Branchenausrichtung, Infra- und Suprastruktur sowie an innovative Betriebssysteme berücksichtigen.

### **Bewertung von Einzelaspekten der Richtlinie**

---

#### *Vertragsdauer und Übergangsregelungen*

Bei der Festlegung der *Vertragsdauer* müssen Art und Umfang der geplanten Investitionen realistisch einbezogen werden. Die getroffene Differenzierung zwischen Mobilien und Immobilien ist bei weitem nicht ausreichend, da die Investitionen in Umschlaggerät die Kosten einer Halle in Leichtbauweise weit übersteigen können.

Die vorgesehenen *Übergangsregelungen* sind mit den herrschenden Gesetzen in Einklang zu bringen. Bestehende *Eigentumsrechte* oder *Rechte aus bestehenden Verträgen* dürfen auch im Hinblick auf die zukünftige Investitionsbereitschaft der Unternehmen und den Vertrauensschutz nicht angetastet werden.

#### *Geltungsbereich und Zahl der Diensteanbieter*

Die Richtlinie läßt hinsichtlich des Geltungsbereiches außer acht, dass die *seewärtigen Zufahrten* einen wichtigen wettbewerbsrelevanten Bestandteil der Seehäfen darstellen. Die dort zum Einsatz kommenden *technisch-nautischen Dienste* beeinflussen die Anlaufkosten in hohem Maße und müssen daher in den Geltungsbereich der Richtlinie aufgenommen werden.

Zudem kann das eine Anwendung der Richtlinie auslösende Kriterium des *Jahresumschlags* nicht für einen gesamten Hafen gesehen werden, sondern muss gutarten- und dienstleistungsspezifisch betrachtet werden. So ist für technisch-nautische Dienste eine Ansetzung des gesamten Umschlags als Kennziffer noch ansatzweise hinreichend, auch wenn Anzahl und Größe der anlaufenden Schiffe zielführender wären. Für einzelne Umschlagsdienstleister ist jedoch eine Festlegung von Schwellenwerten nur sinnvoll, wenn sie für die jeweiligen *Teilmärkte* erfolgt. Ein weiteres Kriterium bei der Entscheidung über die Zahl der Anbieter einer Dienstleistung ist die *freie Kapazität* eines Seehafens. Auch diese Bestimmung ist zu vage und muss zwingend genauer definiert werden.

### *Ausschreibungsverfahren und Genehmigungen*

Die Bürokratie bei der Durchführung von Ausschreibungsverfahren und der Erteilung von Genehmigungen sollte so gering wie möglich gehalten werden. Mit dem Ziel einer Liberalisierung der Hafendienste geht daher auch die Vorstellung einher, überflüssige Bürokratie und Dirigismus zu vermeiden. Das vorhandene Instrumentarium muss folglich zunächst ausgeschöpft werden und ist erst bei Feststellung von Unzulänglichkeiten – z.B. bei Versagen der bereits vorhandenen Missbrauchsaufsicht – wirksam zu ergänzen.

### *Eigenabfertigung*

Die Möglichkeit zur *Eigenabfertigung* der Reeder wird von uns generell unterstützt. Dennoch ist dabei zu berücksichtigen, dass diese Abfertigung nur an *öffentlichen bzw. nur an zu diesem Zwecke vorgesehenen Einrichtungen* und mit schiffseigenem Personal erfolgen kann. Zudem ist die Eigenabfertigung im *technisch-nautischen Bereich* explizit vorzusehen. Die Eigenabfertigung muss in allen Fällen mit übergeordneten Interessen wie z.B. der Transportsicherheit in Einklang gebracht werden.

## **Schlussfolgerungen**

---

Die Richtlinie über den Marktzugang zu Hafendiensten bedarf neben den bereits erwähnten Mängeln im Detail einer Präzisierung von Schwellenwerten, einer Feinabgrenzung von Kategorien für Anbieter und Investitionsvolumina sowie der realistischen *Anpassung der Laufzeiten* an die Marktsituation.

Der Geltungsbereich der Richtlinie muss räumlich um die seewärtigen Zufahrten erweitert werden, um bei *technisch-nautischen Diensten* nicht nur innerhalb der Häfen zur Anwendung zu kommen. Besonders im Hinblick auf die bereits angesprochenen Umschlagschwellenwerte als auslösendes Element einer Deregulierung ist zudem eine genauere Analyse der Einzelmärkte und die *Festlegung von Schwellenwerten für Teilmärkte* in der Richtlinie unverzichtbar. Der Seehafen kann nicht als einheitlicher Markt betrachtet werden, da jede Dienstleistung und jede Gutart im Hinblick auf Einzugsbereich, Marktvolumen, wirtschaftliche Betriebsgröße, Konkurrenzgefüge, Marktzugangsbarrieren etc. unterschiedlich zu bewerten ist. Eine Richtlinie muss folglich von pauschalen Regelungen absehen und die Entscheidung über jeden Teilmarkt vorsehen.

Ergänzend zu einer Festlegung von Richtlinien für den Wettbewerb im Hafen bedarf auch der Wettbewerb zwischen den Häfen einer genauen Beobachtung auf Merkmale der Wettbewerbsverzerrung hin. Gerade in diesem Bereich entwickeln sich verdeckte Fördermaßnahmen zu Selbstläufern im Sinne einer Initiierung von Subventionswettläufen, die in den Volkswirtschaften erhebliche Ressourcen binden.

Für alle Bereiche gilt jedoch, dass vorhandene Regularien und Instrumente vor der Schaffung neuer staatlicher Eingriffspunkte ausgeschöpft werden müssen, um eine bürokratische Überfrachtung der Wirtschaft und dadurch produzierte Reibungsverluste zu vermeiden.

Das Deutsche Verkehrsforum fördert die Entwicklung integrierter, effizienter und leistungsfähiger Verkehrssysteme, die im Gesamtbild vor allem über ihre Wirtschaftlichkeit überzeugen müssen. Auch im Bereich Häfen und Schifffahrt ist daher die Wirtschaftlichkeit jeder Maßnahme und Regulierung im Ergebnis streng zu prüfen, damit Verkehr nachfragegerecht und im richtigen Preis-Leistungsverhältnis bewältigt wird.