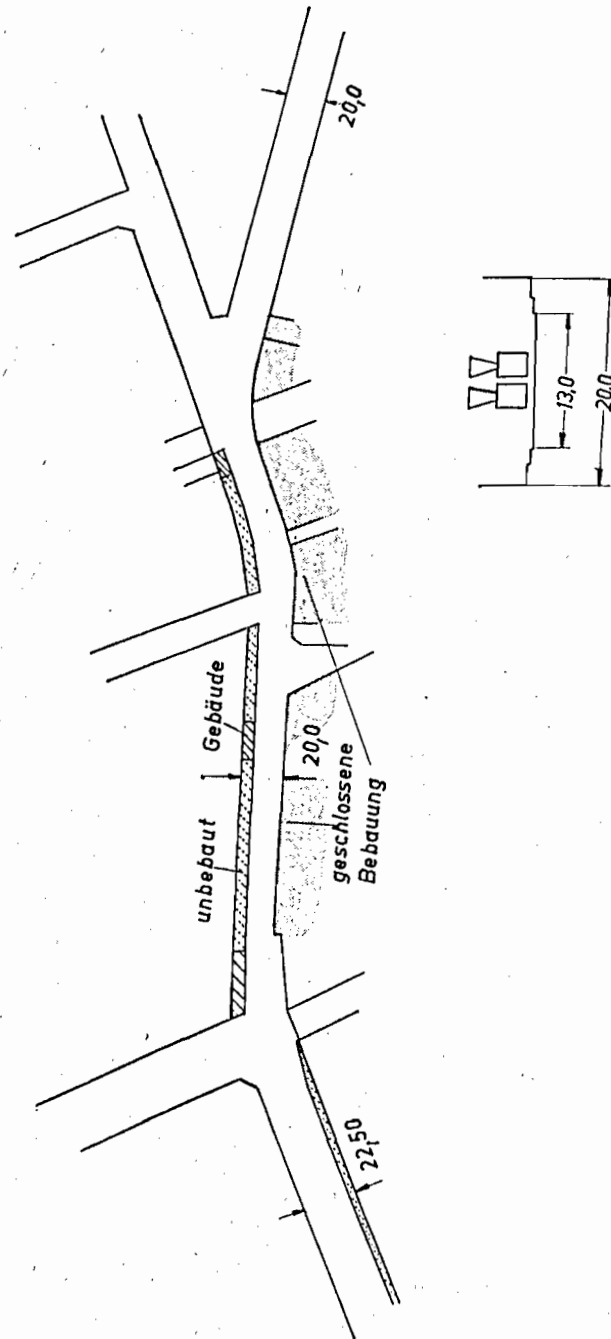


Bild 3



## Zur Seehafen-Tarifpolitik der Deutschen Bundesbahn

Von Prof. Dr. Paul Schulz-Kiesow, Hamburg

In Nr. 42 vom Oktober 1951 der Wochenschrift „Der Volkswirt“ veröffentlichte Dr. Friedhelm Böhm einen vielbeachteten Aufsatz „Wenn Seehäfen streiten ...“. Die vom Bundesminister für Verkehr mit Rücksicht auf die von keiner Seite bestrittene Notlage Hamburgs als Seehafen am 16. Mai 1951 verfügte Abschwächung der Nullangleichung wird in diesem Aufsatz als Fehlentscheidung bezeichnet. Im folgenden sei zu der Frage noch einmal Stellung genommen.

Einige Vorbemerkungen für den nicht mit der Materie eng vertrauten Leser seien vorausgeschickt. Seit 1924 sind die Seehafentarife durchweg auf Hamburg abgestellt. Die Reichsbahn ging bei der Bildung ihrer Wettbewerbsstarife im allgemeinen von den Kosten des geschlossenen Bahnweges zwischen den Stationen des Wettbewerbsgebiets und den Rhein-Mündungshäfen aus. Die so ermittelten Frachtsätze wurden auf Hamburg als tarifbildenden Hafen übertragen. Die Seehafentarife gewährten allen übrigen deutschen Seehäfen gegenüber den Regeltarifen die gleichen prozentualen Ermäßigungen. Diese „Nullregulierung“ genannte Regelung sicherte jedem deutschen Seehafen die Vorteile seiner geographischen Lage.

Obwohl Hamburg im Hinterlandverkehr mit Nordwest-, Südwest- und Süddeutschland gegenüber Bremen Mehrentfernungen von 100, 75 und 45 km zu überbrücken hatte, ermöglichte ihm sein Charakter als Welthafen auch am seewärtigen Außenhandel dieser Wettbewerbsgebiete eine angemessene Beteiligung. Die politische und wirtschaftliche Zerreißung Deutschlands beraubte Hamburg seines natürlichen Hinterlandes. Um den Elbehafen wettbewerbsfähig zu erhalten, erließ der Bundesminister für Verkehr Richtlinien, nach denen das Spannungsverhältnis zwischen dem tarifbildenden Seehafen und den übrigen deutschen Seehäfen in Zukunft zu regulieren ist. Bei den Gütern, die wie U.S.A.-Baumwolle seit jeher größtenteils über Bremen eingeführt wurden, bleibt es bei der vollen Nullangleichung. Güter, die seit jeher größtenteils über Hamburg eingeführt wurden, erhalten Frachtsätze, die Hamburgs Frachtnachteil gegenüber Bremen um mindestens 50 % kürzen. Für alle Außenhandelsgüter, die seit jeher in größerem Umfang über Hamburg wie auch über Bremen befördert worden sind, können die sich für die deutschen Seehäfen ergebenden Frachtvor- und -nachteile höchstens bis zu 50 % gekürzt werden.

Heute ist für die Beneluxhäfen der gebrochene Verkehr mit West-, Südwest- und Süddeutschland der Träger ihres Wettbewerbs gegen die deutschen Seehäfen. 1949 entfielen von der landwärtigen Durchfuhr der Rheinmündungshäfen mit Deutschland nur 0,8 % auf den geschlossenen Bahnweg. Dementsprechend bestimmen die Richtlinien, daß für die Berechnung der nach den Rheinmündungshäfen erreichbaren Frachtsätze unter Wahrung der berechtigten Belange der Binnenschifffahrt auch der gebrochene Bahn-Wasserweg zu Grunde gelegt werden

soll, wenn er insgesamt wirtschaftlich wohlfeilere Frachtsätze als der unmittelbare Bahnweg ergibt.

## I.

Für Dr. Böhm ist die Stärkung der nationalen Industrie auf den Weltmärkten Hauptgegenstand der Seehafentarifpolitik. Nur so erklärt sich sein Befremden darüber, daß der Bundesminister für Verkehr seine Richtlinien über die künftige Gestaltung der Seehafentarife vom 16. Mai 1951 ohne vorherige Befragung der verladenden Wirtschaft erlassen hat. Anders als Dr. Böhm ist der Verfasser der Auffassung, daß die Seehafentarifpolitik in erster Linie die Unterstützung der heimischen Häfen in ihrem Wettbewerbskampf gegen fremde Seehäfen und den Ausgleich des gegenseitigen Wettbewerbs der nationalen Seehäfen zum Ziele hat. Gegen die Vorrangstellung der Industrieförderung bei den Seehafentarifen sprechen die folgenden Gesichtspunkte:

Bei allen Tarifen, die für die Ausfuhr über die trockene Grenze (G-Tarife) oder für die Ausfuhr über alle Wege (A-Tarife) erstellt wurden, sind die prozentualen Ermäßigungen gegenüber den Sätzen des Regeltarifs für das ganze Bundesgebiet im allgemeinen die gleichen. So betragen die Ermäßigungen der G- und A-Tarife ziemlich einheitlich 24 %. Demgegenüber gewährten die Seehafentarife (S-Tarife) vor dem Kriege Frachtermäßigungen von bis zu 78 %.

Mit den allgemeinen Außenhandeltarifen haben die Seehafentarife die Aufgabe der Förderung des nationalen Außenhandels gemeinsam. Wenn die S-Tarife sich auf diese einzige Funktion beschränkten, so müßten die Frachtermäßigungen, die sie gegenüber den Regeltarifklassen aufweisen, in ihrer Höhe mit denjenigen übereinstimmen, die für die allgemeinen Außenhandeltarife gelten. Die Industrie verdankt allein dem Wettbewerbscharakter der Seehafentarife die zusätzliche Förderung ihres seewärtigen Handels mit dem Ausland. Hiervon profitierte nicht nur die Industrie des Wettbewerbsgebiets, sondern auch diejenigen binnenländischen Industriestandorte, welche dem Wettbewerb ausländischer Eisenbahnen und ausländischer Seehäfen wegen ihrer geographischen Lage völlig entzogen sind. Diesem Teil der deutschen Industrie ständen an sich lediglich die reinen Industrieunterstützungssätze von im allgemeinen 24 % zu. Die Aufnahme des Wettbewerbs gegen fremde Seehäfen führte zwangsläufig zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen der einzelnen deutschen Industrie-Standorte auf dem Weltmarkt. Hierdurch fühlte sich die Industrie des Nichtwettbewerbsgebiets beeinträchtigt. Unter diesen Umständen entschloß sich die Reichsbahn zu einer erheblichen Abschwächung der tarifarischen Schlechterstellung der Industrie des Nichtwettbewerbsgebiets. Dies geschah in der Form, daß die Frachtermäßigungen des Nichtwettbewerbsgebiets bewußt höher als bei den G-Tarifen und den allgemeinen Ausfuhrtarifen angesetzt wurden. Auf diese Weise verringerte sich die Spannung zwischen den Frachtermäßigungen, welche die Seehafenausfuhrtarife den einzelnen Standorten der deutschen Industrie gewährten, nicht unbeträchtlich. So gewährte der AT 8 S 1 vor dem Kriege dem Nichtwettbewerbsgebiet 54,5 bis 55,3 %, Rheinland-Westfalen 65,9 bis 66,8 % Ermäßigungen. Die Seehafenausfuhrtarife haben nicht nur die Ausfuhrkraft des Wettbewerbsgebiets, sondern diejenige sämtlicher Standorte der deutschen Industrie in wesentlich größerem Umfang gestärkt, als dies bei den Ausfuhrtarifen der Fall war, die wie die G-Tarife, die für den Verkehr über die trockenen Grenzen galten, oder wie die allgemeinen Ausfuhrtarife den Export über alle Wege begünstigten.

## II.

Die deutschen Syndikate bevorzugten beim seewärtigen Export die Walzeisenwerke am Niederrhein und am Ausgang des Rhein-Herne-Kanals. Hieraus zogen die Rheinschiffahrt und die Beneluxhäfen großen Nutzen. Die große Kapazität der deutschen Eisen schaffenden Industrie erforderte indessen auch die Beteiligung der übrigen Kartellmitglieder, insbesondere der „nassen“ Hütten des Dortmunder Bezirks, an der seewärtigen Walzeisenausfuhr. Wegen der gedrückten Weltmarktpreise hatte dies aber deren weitgehende frachtliche Gleichstellung mit den Rheinhütten zur Voraussetzung. Glücklicherweise deckte sich das Interesse der Reichsbahn mit demjenigen der Ruhreisenindustrie. Zwecks Verhinderung der völligen Verdrängung der deutschen Seehäfen aus der westdeutschen Eisenausfuhr wurden die Frachtsätze des AT 8 S 1 seit 1928 wiederholt herabgesetzt. Die Sonderfrachten für Walzeisen, die an die Verpflichtung zur Auflieferung hoher Mindestmengen gebunden waren, ermöglichten Hamburg im Ruhrgebiet die erfolgreiche Aufnahme des Wettbewerbs gegen den kombinierten Bahn-Rheinweg nach Rotterdam. Wegen der Nullregulierung gewährte der AT 8 S 1 Bremen die gleichen prozentualen Ermäßigungen wie Hamburg. Dies hatte zur Folge, daß im Fall des Exports über Bremen die Frachtaufwendungen der Hütten am Dortmund-Ems-Kanal und der „trockenen“ Hütten des mittleren und östlichen Ruhrreviers zwar die Versandkosten der Werke am Niederrhein und Rhein-Herne-Kanal nicht erreichten, aber doch nur relativ wenig überschritten. Diesem Umstand allein verdankte es die westdeutsche Eisenindustrie, daß sie trotz der Dumpingpreise ihrer Nachbarländer ihre Exportquote behauptete.

Es ist richtig, daß die Abstellung der Seehafentarife auf Hamburg und das System der Nullangleichung Bremen zu einem wichtigen Ausfuhrhafen für Walzeisen machten. Von einer Beeinträchtigung der Rheinschiffahrt und der Beneluxhäfen durch die deutsche Seehafentarifpolitik war indessen keine Rede. Dank der Rheinhütten und der Hütten am Rhein-Herne-Kanal waren Rotterdam und Antwerpen zusammen mit 50 % an der Walzeisenausfuhr der Ruhreisenindustrie beteiligt. Nicht die Rheinschiffahrt, sondern allein die Reichsbahn war in der Lage, die Walzwerke des mittleren und östlichen Ruhrgebiets exportfähig zu erhalten. Trotz der zweifellos sehr niedrigen Sonderfrachten des AT 8 S 1 erzielte die Reichsbahn bei der Walzeisenbeförderung nach Bremen Erlöse, die ihre vollen Selbstkosten nicht unwesentlich überschritten. Dies deshalb, weil das Walzeisen nicht in Einzelsendungen von 15 t, sondern jeweils in Gruppen von 10 und mehr Wagen zu 20 t nach Bremen zum Versand aufgegeben wurde.

Seit der Zerschlagung der deutschen Kartelle ist die Lenkung der seewärtigen Walzeisenausfuhr über die zu den Seehäfen frachtgünstigsten gelegenen Hütten unmöglich. Da anders als vor dem Kriege die Exportpreise für Eisen die Inlandspreise weit übersteigen, erstreben heute sämtliche Industriestandorte eine möglichst hohe Exportquote. Dr. Böhm macht sich zum Fürsprecher der abseits des Rheins liegenden Ruhreisenindustrie, wenn er fordert, daß deren Vorkosten fob deutsche Seehäfen mit denen der unmittelbar am Rhein gelegenen Betriebe fob Beneluxhäfen gleichgestellt werden. „Andernfalls müssen die mit höheren Vorkosten arbeitenden trockenen Firmen immer stärker dem Ausfuhrwettbewerb der nassen Werke erliegen. Die berechtigten Wettbewerbsansprüche der Beneluxländer würden im übrigen durch eine solche Maßnahme zu Gunsten der landeinwärts gelegenen Betriebe nicht oder nur unwesentlich berührt werden.“

soll, wenn er insgesamt wirtschaftlich wohlfeilere Frachtsätze als der unmittelbare Bahnweg ergibt.

## I.

Für Dr. Böhm ist die Stärkung der nationalen Industrie auf den Weltmärkten Hauptgegenstand der Seehafentarifpolitik. Nur so erklärt sich sein Befremden darüber, daß der Bundesminister für Verkehr seine Richtlinien über die künftige Gestaltung der Seehafentarife vom 16. Mai 1951 ohne vorherige Befragung der verladenden Wirtschaft erlassen hat. Anders als Dr. Böhm ist der Verfasser der Auffassung, daß die Seehafentarifpolitik in erster Linie die Unterstützung der heimischen Häfen in ihrem Wettkampfskampf gegen fremde Seehäfen und den Ausgleich des gegenseitigen Wettbewerbs der nationalen Seehäfen zum Ziele hat. Gegen die Vorrangstellung der Industrieförderung bei den Seehafentarifen sprechen die folgenden Gesichtspunkte:

Bei allen Tarifen, die für die Ausfuhr über die trockene Grenze (G-Tarife) oder für die Ausfuhr über alle Wege (A-Tarife) erstellt wurden, sind die prozentualen Ermäßigungen gegenüber den Sätzen des Regeltarifs für das ganze Bundesgebiet im allgemeinen die gleichen. So betragen die Ermäßigungen der G- und A-Tarife ziemlich einheitlich 24 %. Demgegenüber gewährten die Seehafentarife (S-Tarife) vor dem Kriege Frachtermäßigungen von bis zu 78 %.

Mit den allgemeinen Außenhandeltarifen haben die Seehafentarife die Aufgabe der Förderung des nationalen Außenhandels gemeinsam. Wenn die S-Tarife sich auf diese einzige Funktion beschränkten, so müßten die Frachtermäßigungen, die sie gegenüber den Regeltarifklassen aufweisen, in ihrer Höhe mit denjenigen übereinstimmen, die für die allgemeinen Außenhandeltarife gelten. Die Industrie verdankt allein dem Wettbewerbscharakter der Seehafentarife die zusätzliche Förderung ihres seewärtigen Handels mit dem Ausland. Hiervon profitierte nicht nur die Industrie des Wettbewerbsgebiets, sondern auch diejenigen binnenländischen Industriestandorte, welche dem Wettbewerb ausländischer Eisenbahnen und ausländischer Seehäfen wegen ihrer geographischen Lage völlig entzogen sind. Diesem Teil der deutschen Industrie ständen an sich lediglich die reinen Industrieunterstützungssätze von im allgemeinen 24 % zu. Die Aufnahme des Wettbewerbs gegen fremde Seehäfen führte zwangsläufig zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen der einzelnen deutschen Industrie-Standorte auf dem Weltmarkt. Hierdurch fühlte sich die Industrie des Nichtwettbewerbsgebiets beeinträchtigt. Unter diesen Umständen entschloß sich die Reichsbahn zu einer erheblichen Abschwächung der tarifarischen Schlechterstellung der Industrie des Nichtwettbewerbsgebiets. Dies geschah in der Form, daß die Frachtermäßigungen des Nichtwettbewerbsgebiets bewußt höher als bei den G-Tarifen und den allgemeinen Ausfuhrtarifen angesetzt wurden. Auf diese Weise verringerte sich die Spannung zwischen den Frachtermäßigungen, welche die Seehafenausfuhrtarife den einzelnen Standorten der deutschen Industrie gewährten, nicht unbeträchtlich. So gewährte der AT 8 S 1 vor dem Kriege dem Nichtwettbewerbsgebiet 54,5 bis 55,3 %, Rheinland-Westfalen 65,9 bis 66,8 % Ermäßigungen. Die Seehafenausfuhrtarife haben nicht nur die Ausfuhrkraft des Wettbewerbsgebiets, sondern diejenige sämtlicher Standorte der deutschen Industrie in wesentlich größerem Umfang gestärkt, als dies bei den Ausfuhrtarifen der Fall war, die wie die G-Tarife, die für den Verkehr über die trockenen Grenzen galten, oder wie die allgemeinen Ausfuhrtarife den Export über alle Wege begünstigten.

## II.

Die deutschen Syndikate bevorzugten beim seewärtigen Export die Walzeisenwerke am Niederrhein und am Ausgang des Rhein-Herne-Kanals. Hieraus zogen die Rheinschiffahrt und die Beneluxhäfen großen Nutzen. Die große Kapazität der deutschen Eisen schaffenden Industrie erforderte indessen auch die Beteiligung der übrigen Kartellmitglieder, insbesondere der „nassen“ Hütten des Dortmunder Bezirks, an der seewärtigen Walzeisenausfuhr. Wegen der gedrückten Weltmarktpreise hatte dies aber deren weitgehende frachtliche Gleichstellung mit den Rheinhütten zur Voraussetzung. Glücklicherweise deckte sich das Interesse der Reichsbahn mit demjenigen der Ruhreisenindustrie. Zwecks Verhinderung der völligen Verdrängung der deutschen Seehäfen aus der westdeutschen Eisenausfuhr wurden die Frachtsätze des AT 8 S 1 seit 1928 wiederholt herabgesetzt. Die Sonderfrachten für Walzeisen, die an die Verpflichtung zur Auflieferung hoher Mindestmengen gebunden waren, ermöglichten Hamburg im Ruhrgebiet die erfolgreiche Aufnahme des Wettbewerbs gegen den kombinierten Bahn-Rheinweg nach Rotterdam. Wegen der Nullregulierung gewährte der AT 8 S 1 Bremen die gleichen prozentualen Ermäßigungen wie Hamburg. Dies hatte zur Folge, daß im Fall des Exports über Bremen die Frachtaufwendungen der Hütten am Dortmund-Ems-Kanal und der „trockenen“ Hütten des mittleren und östlichen Ruhrreviers zwar die Versandkosten der Werke am Niederrhein und Rhein-Herne-Kanal nicht erreichten, aber doch nur relativ wenig überschritten. Diesem Umstand allein verdankte es die westdeutsche Eisenindustrie, daß sie trotz der Dumpingpreise ihrer Nachbarländer ihre Exportquote behauptete.

Es ist richtig, daß die Abstellung der Seehafentarife auf Hamburg und das System der Nullangleichung Bremen zu einem wichtigen Ausfuhrhafen für Walzeisen machten. Von einer Beeinträchtigung der Rheinschiffahrt und der Beneluxhäfen durch die deutsche Seehafentarifpolitik war indessen keine Rede. Dank der Rheinhütten und der Hütten am Rhein-Herne-Kanal waren Rotterdam und Antwerpen zusammen mit 50 % an der Walzeisenausfuhr der Ruhreisenindustrie beteiligt. Nicht die Rheinschiffahrt, sondern allein die Reichsbahn war in der Lage, die Walzwerke des mittleren und östlichen Ruhrgebiets exportfähig zu erhalten. Trotz der zweifellos sehr niedrigen Sonderfrachten des AT 8 S 1 erzielte die Reichsbahn bei der Walzeisenbeförderung nach Bremen Erlöse, die ihre vollen Selbstkosten nicht unwesentlich überschritten. Dies deshalb, weil das Walzeisen nicht in Einzelsendungen von 15 t, sondern jeweils in Gruppen von 10 und mehr Wagen zu 20 t nach Bremen zum Versand aufgegeben wurde.

Seit der Zerschlagung der deutschen Kartelle ist die Lenkung der seewärtigen Walzeisenausfuhr über die zu den Seehäfen frachtgünstig gelegenen Hütten unmöglich. Da anders als vor dem Kriege die Exportpreise für Eisen die Inlandspreise weit übersteigen, erstreben heute sämtliche Industriestandorte eine möglichst hohe Exportquote. Dr. Böhm macht sich zum Fürsprecher der abseits des Rheins liegenden Ruhreisenindustrie, wenn er fordert, daß deren Vorkosten fob deutsche Seehäfen mit denen der unmittelbar am Rhein gelegenen Betriebe fob Beneluxhäfen gleichgestellt werden. „Andernfalls müssen die mit höheren Vorkosten arbeitenden trockenen Firmen immer stärker dem Ausfuhrwettbewerb der nassen Werke erliegen. Die berechtigten Wettbewerbsansprüche der Beneluxländer würden im übrigen durch eine solche Maßnahme zu Gunsten der landeinwärts gelegenen Betriebe nicht oder nur unwesentlich berührt werden.“

Die Unterscheidung zwischen Wettbewerbs- und Nichtwettbewerbsgebieten ist zweifellos nicht mehr zeitgemäß. Im Interesse der Verwirklichung der Ziele der Raumordnung sollten die Seehafentarife der Industrie des Nichtwettbewerbsgebieten zum mindesten die gleichen Frachtvergünstigungen, soweit dies mit den Selbstkosten der Bundesbahn vereinbar ist, sogar höhere prozentuale Frachtermäßigungen als der Industrie des Wettbewerbsgebieten gewähren. Insofern stimmt der Verfasser mit Dr. Böhm durchaus überein.

Dagegen erscheint uns Dr. Böhm an sich wünschenswerte Forderung nach völliger frachtlicher Gleichstellung sämtlicher Standorte der Eisenerzeugung Nordrhein-Westfalens bei der seewärtigen Walzeisenausfuhr kaum realisierbar. Er sollte sich vielmehr mit der Wiederherstellung des Vorkriegszustandes begnügen. Auch der Verfasser hält es für angemessen, die Frachtsatzbildung für die Ausfuhr nach Uebersee bestimmtes Walzeisen nach etwa den gleichen Methoden wie vor dem Kriege vorzunehmen. Dabei denkt er aber nicht primär an die Ausfuhrförderung der Eisenindustrie. Hierfür besteht im Augenblick kaum Anlaß.

### III.

Vor dem Kriege überschritten die deutschen Inlandspreise für Form- und Stabeisen die Weltmarktpreise beträchtlich. 1938 stellte sich z. B. der deutsche Großhandelspreis für Stabeisen auf RM 119.— je t (Frachtgrundlage Oberhausen). Demgegenüber ermittelte die Reichsbahn den Stabeisen-Weltmarktpreis Ende 1938 mit RM 65.— je t fob Hamburg. Damals mußten die trockenen Hütten Ausgleichszahlungen an die exportierenden nassen Walzwerke leisten. Heute beträgt der deutsche Inlandspreis für Stabstahl DM 250,50 je t (Frachtbasis Oberhausen). Dagegen erzielt die Ruhreisenindustrie in Augenblick beim Walzeisenexport fob Hamburg DM 610.— je t. Das Ausfuhrinteresse der trockenen Hütten ist also verständlich.

Zweifellos hat die Reichsbahn vor dem Kriege die deutsche Ausfuhr von Kohle, Salz, Düngemittel und anderen Massengütern durch ihre Seehafentarife wesentlich gefördert. Das gilt auch von der Ausfuhr frachttempfindlicher Halbfabrikate wie Walzeisen. Dank der Sonderfrachtsätze des AT 8 S 1 verringerte sich in den letzten Vorkriegsjahren für die Eisenhütten in Bochum beim Walzeisenexport über Bremen der Anteil der Eisenbahnfrachten am Weltmarktpreis von 24 auf 7 %.

Die heutigen Frachtsätze des AT 8 S 1 sind zweifellos überhöht. Setzt man den 1938 gültigen Frachtsatz für Walzeisen von Bochum nach Bremen mit 100 an, so ergibt sich für Walzeisen, das heute über Bremen ausgeführt wird, die Frachtkennziffer 255. Trotzdem macht die Eisenbahnfracht Bochum-Bremen z. Zt. nur 1,8 % des gegenwärtigen Weltmarktpreises für Stabstahl aus. Die Abhängigkeit der Ausfuhrfähigkeit geringwertiger Halbfabrikate von der Eisenbahngütertarifpolitik ist heute somit wesentlich geringer als vor dem Kriege.

Die Spanne zwischen den Bremer und den Hamburger Frachtsätzen ist beim Walzeisenempfang von Bochum gegenüber der Vorkriegszeit von 14 auf 35 Pf. je 100 kg gestiegen. Würde, woran niemand denkt, der gegenwärtige Frachtvorsprung Bremens gegenüber Hamburg durch Anhebung der Bremer Frachtsätze um 50 % verringert, so müßte die Eisenindustrie in Bochum eine Minderung ihres Exporterlösés um 17 Pf je 100 kg, das sind noch nicht 0,3 % des heutigen Weltmarktpreises auf sich nehmen. Selbst wenn, was aber nicht der Fall sein

wird, die Richtlinien in dieser Form zur Anwendung gelangen sollten, wäre von einer Beeinträchtigung oder gar Gefährdung der Ausfuhrkraft der abseits vom Rhein mehr im Binnenland gelegenen Eisenhütten in keiner Weise die Rede.

Angesichts dieses Tatbestandes ist es verständlich, daß der Bundesminister für Verkehr, davon absah, die Vertreter der verladenden Wirtschaft zu den Verhandlungen über die Reaktivierung der deutschen Seehafentarifpolitik heranzuziehen. Dies umso weniger, als die Richtlinien bereits nach Ablauf eines Jahres einer Ueberprüfung unterzogen werden. Es darf auch nicht übersehen werden, daß die Bundesbahn und die Koordinierungsabteilung des Ministeriums im Fall der Erstellung neuer und der Frachtsatzänderung bestehender Seehafentarife stets die Stellungnahme der Industrie bzw. der Landwirtschaft einholen.

Kann die Bedeutung der Eisenbahngütertarifpolitik als Mittel zur Stärkung der Ausfuhrfähigkeit geringwertiger Rohstoffe und Halbfabrikate nicht bestritten werden, so sollte man sich doch hüten, die ausfuhrfördernde Wirkung der Seehafentarife bei den Fertigwaren zu überschätzen. In Thüringen, dessen Industrie ja ausgesprochen „trocken“ ist und beim seewärtigen Export ausschließlich auf die deutschen Seehäfen angewiesen ist, betrug 1936, gemessen am Ausfuhrwert, die Verminderung der Frachtbelastung durch die Seehafenausfuhrtarife nur 0,5 bis 0,8 %.

Der Verfasser ermittelte auf Grund der Zahlen über Hamburgs seewärtigen Güterverkehr im Jahre 1951 als Ausfuhrwerte für:

Maschinen (Position 199) . . . . .	DM 5566.— je t
Eisenwaren (Position 201) . . . . .	DM 2822.— je t

Da die Richtlinien des Bundesministers für Verkehr immer noch nicht angewandt werden, gilt nach wie vor das System der Nullangleichung. Nach dem AT 8 S 2 betragen die Versandkosten für Eisenwaren und Maschinen in den Relationen

	Klasse A	Klasse B	Klasse C
Bochum—Hamburg 345 km	DM 21,40 je t	DM 20,10 je t	DM 18,90 je t
Bochum—Bremen 247 km	DM 16,90 je t	DM 15,90 je t	DM 15,— je t
Frachtvorsprung Bremens	DM 4,50 je t	DM 4,20 je t	DM 3,90 je t

Im Fall der Verminderung der Frachtspannen zwischen den beiden Häfen, die bei Fertigwaren durch Anhebung der Bremer Sätze erfolgen würde, müßten die Versender in Bochum bei der seewärtigen Ausfuhr von Maschinen und Eisenwaren eine Frachtverteuerung je nach Tarifklasse von DM 2,25, DM 2,10 oder DM 1,80 je t auf sich nehmen.

Es wäre um die deutsche Fertigwarenindustrie sehr schlecht bestellt, wenn die Wiedergewinnung ihrer Absatzmärkte allein von dem Ausmaß ihrer Unterstützung durch die Seehafentarife oder gar von der Beibehaltung der Nullangleichung abhinge. Der Gütertarifpolitik als Mittel der Handelspolitik sind verhältnismäßig enge Grenzen gezogen. Jedenfalls bleibt die Ersparnis für die Fertigwarenindustrie im Gefolge der Seehafenausfuhrtarife relativ klein, da die Frachten nur einen verhältnismäßig geringen Teil der Herstellungskosten ihrer Güter ausmachen. Die Opfer, die der deutschen Fertigwarenindustrie im Fall der Abschwächung der Nullangleichung erwachsen, können ihr durchaus zugemutet werden.



Es darf auch nicht übersehen werden, daß es sich beim Export der deutschen Fertigwarenindustrie zum größten Teil um Geschäfte kleiner und kleinster Art handelt. Vor dem Kriege setzte sich die Ausfuhr aus 30 000 bis 40 000 einzelnen Geschäften pro Tag zusammen. Im Reichsdurchschnitt belief sich das einzelne Exportgeschäft auf RM 400,—.

## IV.

Völlig anders als für die Industrie liegen aber die Verhältnisse für die Seehäfen. Auch diejenigen Seehafentariife, welche sich auf hochwertige Außenhandelsgüter beziehen, sind zum Schutz der deutschen Seehäfen gegen den Wettbewerb ausländischer Seehäfen unentbehrlich. Seit der Verkümmernng ihrer Ausfuhrhäuser und der Schwächung auch ihres Einfuhrhandels begann sich für die beiden großen deutschen Nordseehäfen die Ungunst ihrer geographischen Lage zum Wettbewerbsgebiet verhängnisvoll auszuwirken. Aus diesem Grunde wurde nach dem ersten Weltkrieg der verstärkte Einsatz der deutschen Seehafentariifpolitik zu einer zwingenden Notwendigkeit. Was hier für den äußeren Wettbewerb der deutschen Seehäfen festgestellt wurde, gilt aber in gleicher Weise vom Wettbewerbsverhältnis der deutschen Seehäfen untereinander. Seitdem die Speditiionsgüter im seewärtigen Güterverkehr der Seehäfen das Uebergewicht erlangt haben, ist auch die Wahl des deutschen Seehafens zu einer reinen Kostenfrage geworden. Nachdem Hamburg infolge der politischen Umwälzungen für lange Zeit seinen Charakter als Welthafen verloren hat, vermag der Elbehafen auch bei den wertvolleren Außenhandelsgütern die gegenüber der Vorkriegszeit in ihrer absoluten Höhe ständig wachsenden Frachtpannen nicht mehr zu überbrücken. Anders als bei der Industrie ist die Abschwächung der Nullangleichung für Hamburg und Lübeck geradezu zur Schicksalsfrage geworden.

Deutschland hat niemals die Absicht verfolgt, diejenigen Auslandshäfen, welche große Teile Deutschlands zu ihrem natürlichen Hinterland zählen, mit Hilfe der Eisenbahntariifpolitik von der Beteiligung am deutschen seewärtigen Außenhandel auszuschließen. Andererseits hat die Bundesrepublik ein selbstverständliches Interesse an der Förderung der eigenen Seehäfen. Die immer wieder im Ausland aufgestellte Behauptung, die Seehafentariife seien für die Bundesbahn verlustbringend, ist unzutreffend. Die deutsche Seehafentariifpolitik erstrebt die weitgehende Gleichstellung der deutschen Seehäfen mit den Beneluxhäfen im Verkehr mit den bestrittenen Gebieten. Mit Dr. Böhm lehnt der Verfasser die Auffassung, es dürften im ganzen Bereich der Bundesrepublik die vergleichbaren Frachten nach den Beneluxhäfen durch die Seehafentariife nicht unterboten werden, entschieden ab. Außerhalb des natürlichen Einzugsgebietes der Rheinmündungshäfen ist die Bundesbahn hinsichtlich der Handhabung ihrer Seehafentariife völlig souverän. Einer tarifarischen Besserstellung des Nichtwettbewerbsgebietes gegenüber den Wettbewerbsgebieten durch die Seehafentariife steht grundsätzlich nichts im Wege. Die Bundesbahn hat lediglich darauf zu achten, daß jeder Seehafentariif seine Kosten deckt.

Nach dem Kriege erfolgte eine erhebliche Verlagerung der seewärtigen Fertigungsausfuhr des Wettbewerbsgebietes von den deutschen Seehäfen auf die Beneluxhäfen. Für diese Entwicklung sind im wesentlichen die folgenden Umstände verantwortlich.

Mit der am 1. Oktober 1940 erfolgten Einführung des allgemeinen Ausfuhrtarifs 24 A hat sich das Wettbewerbsverhältnis zwischen den Rheinmündungshäfen und den deutschen Seehäfen grundlegend verschoben. Dieser Tarif gilt

auch für die Ausfuhr über die Binnenumschlagplätze. Die derzeitigen Frachtermäßigungen des AT 24 A betragen auf der Entfernungsstufe 50 km bei den Tarifklassen

A	B	C	D	E	F	G
8%	11%	16%	20%	22%	20%	20%

Die Einbeziehung der Binnenumschlagplätze bezweckte ausschließlich die Entlastung der Reichsbahn im Kriege; sie ist heute eigentlich gegenstandslos. Sie ist auch deshalb unverständlich, weil bereits die Nahentfernungen des Regeltarifs die Selbstkosten der Bundesbahn nicht decken. Trotzdem dürfte ihre Herausnahme aus dem Geltungsbereich des AT 24 A auf große Schwierigkeiten stoßen.

Da die Grundlage der Wettbewerbsstarife im allgemeinen die Kosten des kombinierten Bahn-Rheinweges von und nach Rotterdam sind, erschwert der AT 24 A die Reaktivierung der Seehafentariifpolitik. Die Seehafentariife der Bundesbahn müßten wegen des AT 24 A höhere Ermäßigungen als diejenigen der Reichsbahn aufweisen. In Wirklichkeit gewähren die S-Tariife heute wesentlich geringere Frachtvergünstigungen als vor dem Kriege. Auch die Seehafentariife sind noch nicht wieder auf Hamburg abgestellt. In zahlreichen Fällen liegen selbst die Bremer Frachtsätze über den Wettbewerbsfrachten nach Rotterdam. Nach wie vor wendet die Bundesbahn das System der Nullangleichung an. Die Richtlinien des Bundesministers für Verkehr sind noch nicht verwirklicht worden.

## V.

Läßt man das Saargebiet außer Ansatz, so waren vor dem Kriege die Beneluxhäfen mit gut 50 % am deutschen Walzeisenexport beteiligt. Auf eine Quote von über 60 % haben sie zu keiner Zeit Anspruch erhoben. Nachstehende Uebersicht unterrichtet über

die deutsche Ausfuhr an Walzeisen über die Beneluxhäfen, Bremen und Hamburg in den Jahren 1950 und 1951.

	1950	1951
Beneluxhäfen	1 077 000 t = 76,6 %	1 230 000 t = 71,1 %
Bremen	217 000 t = 15,4 %	369 000 t = 21,3 %
Hamburg	113 000 t = 8,0 %	132 000 t = 7,6 %
insgesamt	1 407 000 t = 100,0 %	1 731 000 t = 100,0 %

Um zu verhindern, daß mehr als 50 bis 60 % der deutschen seewärtigen Walzeisenausfuhr den Weg über die Beneluxhäfen nehmen, ist für den AT 8 S 1 eine besondere Frachtsatzbildung erforderlich. Dies deshalb, weil etwa 90 % des deutschen Walzeisenexports von den nassen Hütten bestritten werden. Der wichtigste Träger des Wettbewerbs gegen die Beneluxhäfen ist und bleibt für Walzeisen Bremen. Um diese Aufgabe zu erfüllen, kommt Bremen mit Frachtsätzen, die den Versandkosten des kombinierten Bahn-Rheinweges entsprechen, nicht aus. Der AT 8 S 1 muß Bremen Frachtsätze sichern, welche unter den Frachtaufwendungen liegen, die den nassen Hütten des mittleren und östlichen Ruhrgebietes im Fall der Wahl Rotterdams als Ausfuhrhafen erwachsen. Zu diesem Zweck muß Hamburg alsbald wieder seine Eigenschaft als tarifbildender Hafen zurückerhalten und, was die Kosten des kombinierten Bahn-Rheinweges anbelangt, endlich wieder mit Rotterdam gleichgestellt werden.

Die tatsächliche Wettbewerbsfracht Bochum—Rotterdam via Ruhrort dürfte im

Augenblick höchstens 138 Pf. je 100 kg betragen. Im Fall der Uebertragung dieses Satzes auf Hamburg hätte eine Hütte in Bochum beim Walzeisenversand nach Bremen im Fall der Nullangleichung 109 Pf. je 100 kg zu zahlen. Eine Anhebung der Bremer Frachtsätze zugunsten von Hamburg scheidet in diesem Fall aus. Die Abschwächung der Nullregulierung kann beim AT 8 S 1 nur durch Herabsetzung des Hamburger Satzes erfolgen. Die Bundesbahn muß aber bei sämtlichen Ausnahmetarifen ihr Auskommen finden. Aus diesem Grunde wird es ihr kaum möglich sein, die Frachtspanne zwischen Bremen und Hamburg um mehr als 25 % zu vermindern. Dies um so weniger, als es durchaus möglich ist, daß die Wettbewerbsfracht Bochum—Rotterdam unter 138 Pf. je 100 kg liegt. In unserem Fall würde Hamburg beim Walzeisenempfang den Frachtsatz 131 Pf. je 100 kg erhalten. Bremens Frachtvorsprung gegenüber Hamburg würde vor 29 Pf. auf 25 Pf. je 100 kg fallen. Die Ermäßigung des AT 8 S 1 würde für Hamburg 67 % und für Bremen 64 % betragen. Die Sondersätze des AT 8 S 1 gewährten vor dem Kriege im Wettbewerbsgebiet Frachtvergünstigungen vor bis zu 71 %.

Während bei Walzeisen die Verminderung der Frachtspannen zwischen Hamburg und Bremen nur 25 % betragen sollte und darüber hinaus aus Gründen der nationalen Seehafenpolitik diese Abschwächung der Nullangleichung unter keinen Umständen in der Form der Anhebung der Bremer Frachtsätze erfolgen dürfte, kann es dem Ministerium und der Bundesbahn überlassen werden, auf welchem Wege die Abschwächung der Nullregulierung bei den übrigen Seehafentarifen vorzunehmen ist. Nach Meinung des Verfassers dürfte nicht nur die Bundesbahn, sondern erst recht die Binnenschifffahrt Wert darauf legen, daß nicht die Hamburger Wettbewerbsätze, sondern die Bremer Frachtsätze angehoben werden. Bei den höherwertigeren Außenhandelsgütern dürfte hierunter die Wettbewerbsfähigkeit Bremens kaum gefährdet werden. Man sollte auch in Bremen nicht übersehen, daß heute sämtliche Seehafentarife überhöhte Frachtsätze aufweisen. Werden in Zukunft im Verkehr mit den Wettbewerbsgebieten die tatsächlichen Kosten des kombinierten Bahn-Rheinweges von Hamburg übernommen, so erhält Bremen trotz Verminderung seines Frachtvorsprunges gegenüber Hamburg niedrigere Frachtsätze als sie heute die S-Tarife gewähren. Hamburg erstrebt im Verkehr mit dem Wettbewerbsgebiet lediglich Frachtsätze, die den Frachtaufwendungen dieser Bezirke mit den Beneluxhäfen auf dem billigsten Wege entsprechen. Nach Meinung des Verfassers sollte die Verringerung des hamburgischen Frachtnachteils gegenüber Bremen bei den in den Richtlinien genannten Gütern zwecks Wahrung der berechtigten Interessen der Binnenschifffahrt und der Bundesbahn auf dem Wege über eine Anhebung der Bremer Sätze erfolgen. Die Entscheidung hierüber liegt aber nicht bei den Seehäfen, sondern bei der Koordinierungsabteilung des Bundesministers für Verkehr.

Wenn nicht alle Zeichen trügen, ist in aller Kürze mit einer Einigung aller deutschen Seehäfen über die Auslegung und die Handhabung der Richtlinien des Bundesministers für Verkehr vom 16. Mai 1951 zu rechnen. Wenn dann noch das letzte Hindernis, die negative Einstellung der Binnenschifffahrt zu den Richtlinien, beseitigt werden sollte, dann darf eine baldige Reaktivierung der Seehafentarifpolitik erwartet werden. Daß diese die berechtigten Interessen der verladenden Wirtschaft, insbesondere diejenigen der Eisen schaffenden Industrie des Ruhrgebiets, voll berücksichtigen wird, glaubt der Verfasser mit seinen Ausführungen nachgewiesen zu haben. Die Befürchtungen Dr. Böhm's in dieser Hinsicht erscheinen dem Verfasser gegenstandslos.

## Eingliederung Deutschlands in Weltluftverkehr und Weltluftrecht

Von Dr. jur. habil. Johannes Bär mann, Dozent an der Universität Heidelberg

(Wiedergabe eines Vortrages  
auf Einladung der Industrie- und Handelskammer Frankfurt a. M.  
am 20. November 1951)

### I.

#### Situation seit 1945

Mit dem Zusammenbruch im Jahre 1945 war die deutsche Lufthoheit untergegangen. Bau, Besitz und Betrieb von Luftfahrzeugen wurde Deutschen verboten, auch die Bodenorganisation uns genommen. Erleichterungen im Erwerb, Bau und Betrieb von Flughäfen mit Genehmigung des alliierten Amtes für Zivilluftfahrt schlossen gerade Flugsicherung, Flugfernmeldedienste, Navigations- und Fluglandebehelfe nicht ein. Abgesehen von der Freigabe des Segelfluges und Modellbaues hat sich bis heute Wesentliches daran nicht geändert. Doch rechnet man nunmehr kurzfristig im Zuge der eben zur Verhandlung stehenden Neuregelung des Verhältnisses Westdeutschlands zu den Alliierten mit einer Rückgabe der Lufthoheit an Deutschland. So wird für den innerdeutschen Luftverkehr das Wiederinkrafttreten des alten deutschen Luftrechtes, also insbesondere des Luftverkehrsgesetzes von 1936 mit der Novelle von 1943 und der Luftverkehrsordnung zur Folge haben, die beide, besonders die letztere, gründlicher Revision zu unterwerfen sein werden. Für den internationalen Verkehr werden wir gezwungen sein, uns durch zwischenstaatliche Einzelverträge wieder an den Weltluftverkehr anzuschließen. Ein automatisches Wiederaufleben der Vielzahl bilateraler Verträge aus den Jahren vor dem Zusammenbruch mit unseren Nachbarstaaten kommt wohl nicht in Betracht. Neue Vereinbarung ist erforderlich. Deutschland war der internationalen Luftfahrtorganisation, die im Jahre 1919 in Paris ins Leben gerufen worden war, der sogenannten C. i. n. a. (Commission internationale pour la navigation aérienne) nicht beigetreten, obwohl die damals von Herrn Präsidenten Dr. Wegerdt geforderten Voraussetzungen für einen Beitritt Deutschlands erfüllt worden waren. Der Krieg hat leider dann den vorbereiteten Beitritt verhindert. Natürlich hat auch die während des Krieges durch das Abkommen von Chicago 1944 geschaffene neue Weltluftfahrtorganisation, die sogenannte „JCAO“ (International Civil Aviation Organisation), bestimmt, daß die ehemaligen Axennächte dieser Organisation nicht beitreten könnten. Wir werden auf den diskriminierenden Inhalt des Art. 93 unten noch eingehen. Auf der anderen Seite können alle Beteiligten Deutschland als „Loch im Weltluftverkehrsrecht“ auf die Dauer nicht ertragen. Es ist sicher nicht unrichtig, wenn von einigen Seiten schon darauf hingewiesen wurde, daß das Interesse der anderen Mächte, Deutschland in der JCAO-Organisation zu sehen, mindestens so groß ist wie das