

Die Eisenbahnen der Vereinigten Staaten von Amerika unter dem gesetzgeberischen Einfluß des Bundesstaates seit dem Weltkriege. (1917—1924)¹⁾

Von Dr. rer. pol. Dipl.-Ing. Eduard Compes, Düsseldorf.

Vorbemerkung: Das große Interesse, welches die Gestaltung der Eisenbahnverhältnisse aller Länder nach dem Weltkriege für sich beansprucht, macht es notwendig, die Entwicklung, die zu einzelnen erstrebten Lösungen geführt hat, und die neu beschrittenen Wege eingehend zu untersuchen und darzulegen. Im Vordergrund der Betrachtungen stehen die verkehrspolitischen Probleme der Rechts- und Organisationsformen der Eisenbahnen in den bedeutendsten Staaten der Welt. Es läßt sich bei ihnen ein allgemeines Streben erkennen, die Vorteile und Forderungen des Staatsbahngedankens mit denen eines privatwirtschaftlich geleiteten Verkehrsunternehmens zu verknüpfen, derart, daß dieses wichtige Verkehrsmittel der Volkswirtschaft die Dienste erweist, die sie von ihm verlangen muß.

Die vorliegende Arbeit soll unter diesem Gesichtspunkt eine Darlegung der Eisenbahnverhältnisse in den Vereinigten Staaten von Amerika und des gesetzgeberischen Einflusses sein, dem sie seit dem Weltkriege unterworfen sind. Die Anregung zu meiner Abhandlung verdanke ich Herrn Dr. Ernst Esch, Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln. Sein Entgegenkommen ermöglichte es mir, als sein Begleiter auf einer dreimonatlichen Reise durch die Vereinigten Staaten im Herbst 1924, die dem Studium des Verkehrs dieses riesigen Landes galt, durch Anschauung die notwendigen Grundlagen zu schaffen und überaus wertvolles, wissenschaftliches Material für die Bearbeitung der Fragen zu sammeln²⁾.

Die Entwicklung der Eisenbahnen bis zum Weltkrieg unter Betonung der gesetzgeberischen Maßnahmen seit 1887.

Wenn schon das gesamte Land der Vereinigten Staaten von Amerika wirtschaftlich und politisch eine eigene Stellung in der Welt einnimmt, so erst recht seine Eisenbahnen. Vielleicht haben diese überhaupt am meisten zu der besonderen Prägung, die diesem Staate aufgedrückt wurde, beigetragen. Mit ihnen und durch sie gerichtet wuchs erst dieses riesige und reiche Gebiet zu der heutigen Bedeutung empor, verbunden im Gedanken der Großzügigkeit mit ihnen, aber auch in allen Schwächen, die diese eigenartige Entwicklung mit sich gebracht hat. Gerade diese Geschichte ihrer Eisenbahnen hat den Staat und das Volk bis zum heutigen Tage noch keine letzte Lösung finden lassen, und besonders in den letzten Jahren seit dem Kriege rollten sich noch einmal alle Probleme auf, die sich in Jahrzehnten bei der Entwirrung der vielen Fragen herausstellen mußten.

Das vergangene Jahrhundert legte jedem Staate verkehrspolitisch durch die Eisenbahnen den gleichen Aufgabenkreis zur Lösung vor, jedoch gab es wohl kein Land neben den Vereinigten Staaten, das durch sein rasches Wachsen und die

¹⁾ Gekürzte Wiedergabe einer im Frühjahr 1925 der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln vorgelegten Dissertation.

²⁾ Ausführlichere statistische Unterlagen und graphische Darstellungen sind in der Bibliothek des Instituts für Verkehrswissenschaft Köln einzusehen. Außerdem ist eine Karte betreffend die Gruppenbildung der amerikanischen Eisenbahnen dort niedergelegt.

Besonderheiten seiner Einstellung zu wirtschaftlichen Dingen so schwer die einmal beschrittene falsche Bahn in der Eisenbahnpolitik verlassen konnte. Das jahrzehntelange Bemühen um eine harmonische Bindung der vier hauptsächlichsten Faktoren — Staat, öffentliches Interesse, Eisenbahngesellschaften und Arbeiter- und Angestelltenschaft — ging Schritt für Schritt voran, ohne jedoch die jeweils erstrebten Ziele zu erreichen, so daß heute zwar ein riesiger Gesetzeskomplex für die Regelung Sorge tragen soll, während doch die lebhaften Auseinandersetzungen zur Überwindung der Schwierigkeiten nicht schweigen wollen. Wie zuerst in fast allen Ländern lag auch in den Vereinigten Staaten die Leitung der Eisenbahngesellschaften in den Händen von Privatleuten. Der Amerikaner wollte auch im Verkehrswesen das freie Spiel der individuellen Kräfte walten lassen. Der Begriff der alles regelnden freien Konkurrenz sollte auch die Entwicklung der Eisenbahnen beherrschen. Es war volkswirtschaftlich — nicht, was die Leistungen der Gesellschaften betraf — ein Irrtum, der sich immer klarer herausstellte. Denn der Mangel an großen Baurichtlinien ließ überall dort, wo Erfolg winkte, selbst zwischen den gleichen Orten, zweite und dritte Linien entstehen, die sich dann oft aufs heftigste bekämpften. Ein betriebsökonomisch und gemeinwirtschaftlich gesunder Tarif kam weder allgemein noch dauerhaft zustande, sehr zum Schaden des öffentlichen Interesses.

Bei einem geschichtlichen Überblick über die Entwicklung der amerikanischen Eisenbahnen erkennt man einen ersten Abschnitt bis zum Bürgerkrieg Anfang der sechziger Jahre. Nach den ersten Krisenjahren für die Eisenbahnen in der Zeit von 1838 bis 1842 schritt das Wachsen großer Linien stetig fort. Im Jahre 1859 wurde im Westen der Missouri erreicht, 1869 wurde die erste transkontinentale Pacificbahn Omaha—San Francisco fertiggestellt, dazu kamen weitere große Bauten. Um 1870 sah die Spekulation zum zweitenmal in ihnen ein geeignetes Objekt für ihr Treiben. Die Gesellschaften versuchten außerdem den Verkehr auf ihre eigenen Linien zu ziehen, ohne Rücksicht auf volkswirtschaftliche Gesichtspunkte. In diesen Jahren finden wir auch die ersten Ansätze dafür, daß sich die Öffentlichkeit mehr für die gemeinwirtschaftlichen Verhältnisse der Eisenbahnen interessiert. Die Bewegung führte 1870 tatsächlich zu den „Granger-Laws“.

Es war der erste Schritt in der Entwicklung, die diesen zweiten Abschnitt kennzeichnete: Einfluß des Bundesstaates in der Kontrolle der Gesellschaften und ihrer Tarifpolitik, der erst zu einer zusammenhängenden Lösung im Jahre 1887 einleitete.

Die starken Neubauten bewirkten in den Jahren 1873—1878 einen neuen Rückschlag, verbunden mit scharfen Tarifkämpfen. Diese veranlaßten dann die Gesellschaften zu Konferenzen über Tarifabmachungen (1874 „Saratoga Conference“, 1876 „Southern Railway and Steamship Association“). Volk und Regierung verhielten sich diesen privatwirtschaftlichen Tendenzen gegenüber, die sicher zum Teil eine Beruhigung der Eisenbahnverhältnisse hätten bewirken können, äußerst mißtraulich und verbanderten so den Ansatz zu einem großen Zusammenschluß, der ihnen später eine Kontrolle erleichtert hätte.

Die jahrelangen Bemühungen, die einander widerstrebenden Auffassungen zu vereinen, führten am 4. Februar 1887 zur Annahme des „Interstate Commerce Act“. Rechtlich gelangten mit dem neuen Gesetz die Arbeiten zur Lösung des Eisenbahnproblems an die Bundesregierung, während doch bis dahin fast ausschließlich die Einzelstaaten in Verkehrsdingen ihren Einfluß geltend gemacht hatten. Es wurde ein Bundesverkehrsamt, „the Interstate Commerce Commission“ (I. C. C.) aus fünf Mitgliedern eingesetzt, dessen rechtliche Befugnisse sich auf „die Einsichtnahme der

Geschäftsführung der Eisenbahngesellschaften, Einfordern von Jahresberichten und Entgegennahme und Untersuchung von Beschwerden über die Eisenbahnen¹⁾ erstrecken.

Die Tarife im Personen- und Güterverkehr sollten angemessen und gerecht sein („reasonable and just“, mit einer Fülle von Auslegungsmöglichkeiten, s. Sax III/88). Dem Bundesverkehrsamt stand nur das Recht zu, ablehnend bewertende Urteile zu fällen, ohne eigenen tarifbildenden Einfluß. Zwei weitere wichtige Bestimmungen griffen tiefer in die innere Wirtschaft der Bahnen ein: erstens die sog. „Long and short haul clause“, § 4, die als gesetzwidrig festlegte, daß unter wesentlich gleichen Umständen und Bedingungen für eine kürzere Strecke ein relativ höherer Gesamtfachsatz, als sonst für eine längere Strecke gültig ist, berechnet wird. Jedoch bedeutete die allgemeine Fassung dieser Bestimmung eine Abschwächung ihrer Wirksamkeit. Außerdem untersagt § 7 des Gesetzes als gesetzwidrig, „daß ein gemeiner Frachtführer einer Vereinigung beitrifft, einen Vertrag schließt oder eine Verabredung trifft, welche . . . die durchgehende Beförderung von Frachten . . . willkürlich verhindern könnte“. Wäre eine ausreichende staatliche Autorität für eine Tarifregelung bzw. Kontrolle vorhanden gewesen, dann wäre auch jede derartige Poolbestimmung widerständig gewesen.

Die folgende Zeit zeigte deutlich alle Mängel, die dem „Interstate Commerce Act“ anhafteten, und die damals auch Exzellenz v. d. Leyen sofort erkannte. Das Bundesverkehrsamt gab sich alle Mühe, trotz seines Mangels an wirklicher Machtbefugnis, die riesige Zahl von Tarifbeschwerden zu erledigen. Es erging dem Gesetz ähnlich, wie in England dem „Regulation of Railways Act“ von 1873 und dem englischen Verkehrsgesetz von 1888, über das der Franzose Colson 1898 urteilte¹⁾: „La réforme qui a soulevé tant de tempêtes ne parait pas avoir produit de grand résultats pratiques“. — Dieses Gefühl beherrschte nach anfänglichem Optimismus auch das Bundesverkehrsamt selbst, das eine Vervollkommnung der Kontrollgesetzgebung anstrebte. Die folgenden Jahrzehnte bis zum Eintritt Amerikas in den Krieg — der dritte Abschnitt seiner Eisenbahngeschichte — wurden durch diese Bestrebungen und durch die Opposition dagegen gekennzeichnet. Die Eisenbahngesellschaften beschritten, da ihnen die Rechtsfrage der Konsolidation nur eine Unbequemlichkeit war (Prof. Wiedenfeld), in ihrer Politik einen neuen Weg. Sie erstrebten eine verschleierte Verschmelzung, das „controlling interest“, eine finanzpolitische Umgebung der Hindernisse; einmal, indem starke Gesellschaften sich durch Aktienkauf einen „mitbestimmenden Einfluß“ auf ihre Nachbarn verschafften (auch in Form von „Holding-Companies“), andererseits, indem führende Köpfe des Wirtschaftslebens, dank ihrem Besitz und ihrem gemeinsamen Verstehen, persönliche, inoffizielle, aber um so festere Interessengemeinschaften bildeten, um besonders ihre Einflußgebiete abzugrenzen. J. Pierpont Morgan beherrschte diese Politik mit seinem überragenden Organisationstalent zusammen mit E. H. Harriman und der Gould-Vanderbilt-Gruppe. Diesen erfolgreichen Bestrebungen folgte von 1900—1910 eine Blüthezeit der Eisenbahnen.

Die trübselige Entwicklung wurde jedoch von vielen Krisen besorgt beobachtet, zumal die Bahnen es nicht versäumt hatten, auch politisch ihre machtvollen Beziehungen auszubauen. Die Bestrebungen, die auf eine Machterweiterung des Bundesverkehrsamtes als Gegengewicht hielten, fanden ihren gesetzgeberischen Ausdruck im „Elkins Act“ 1903 (Klarstellung der bestehenden Verordnungen), wodurch jedoch das Amt keine größere Autorität erhalten hatte. Auch in den folgen-

¹⁾ S. Archiv I. Eisenbahnwesen 1903, S. 1199.

den Novellen, in dem „Helburn-Dolliver Bill“ (ab 28. August 1906 in Kraft) und in der Gesetzesergänzung von 1910 (Mann-Elkins Act), ging man nicht viel weiter. Immerhin bedeuteten diese letzten beiden Zusätze zu den ursprünglichen Bestimmungen eine Erweiterung des Einflusses des Bundesverkehrsamtes (jetzt 7 Mitglieder). Über die Festsetzung von Tarifen wird nun bestimmt: „The Commission may, after hearing on a complaint, determine, what is a reasonable charge as the maximum . . . and fix the same by appropriate order“, also einen Höchsttarifsatz, wenn auch nur auf eine bestimmte Beschwerde hin. Weiter wurde den Gesellschaften im Mai 1908 verboten, ihre alten Verbindungen mit Bergwerken und anderen Industrien aufrecht zu erhalten, jedoch kümmerten sich die Bahnen nicht um dieses Verbot, obwohl sogar mit Gefängnisstrafen droht wurde. Seit 1906 wurden auch die Expregesellschaften, Schlaf- (Pullman) und Privatgüterwagengesellschaften und Gesellschaften mit Verwendung von Röhrenleitungen in die Gesetzesbestimmungen einbezogen, wozu später noch die Verkehrsgesellschaften für Telegraph, Telefon und Kabel hinzukamen.

Zum ersten Male wurde damals auch die Forderung nach einer offiziellen Abschätzung der Eisenbahnwerte als eine allein richtige Basis für Tariffestsetzungen aufgestellt, und zwar an nachrücklichsten von Senator La Follette, dem späteren Präsidentschaftskandidaten, der sich schon zu jener Zeit überaus stark für die besonderen Interessen der Allgemeinheit einsetzte. Sein zweifellos logischer Gedankengang fand dann durch die Gesetzesnovelle vom Jahre 1910 seine Verwirklichung, die eine Kommission für das Aktienwesen usw. (Hadlay-Commission¹⁾) bestimmte, deren Aufgabe März 1913 durch einen neuen Zusatz eingehend festgelegt wurde. — Die Novelle von 1910 kam von allen bisherigen am meisten dem Ziele: Verschärfung der Bundesaufsicht, näher, auch damit noch keineswegs eine Befriedigung der Verhältnisse geschaffen worden war. Sie schuf vor allen Dingen eine neue rechtliche Instanz, das Bundesverwaltungsgericht (United States court of commerce), das jedoch drei Jahre später (District Court Jurisdiction Act 1913) schon wieder aufgelöst wurde. Alle Fragen wurden wieder den alten Stellen zu einer allerdings bevorzugten Bearbeitung überlassen. Die „Long and short haul clause“ (s. oben) wurde ebenfalls durch eine Änderung auch offiziell abgeschwächt, nachdem sie in der Praxis schon immer umgangen worden war.

Stellte nun die Grundlage dieser Gesetzesfülle, wie sie sich seit einem Vierteljahrhundert herausgebildet hatte, eine Lösung dar? Diese Frage wird damals kaum jemand bejaht haben können. Das Ziel, ein für alle Teile gemeinsam wirksames und gesundes Eisenbahnwesen, war nicht geschaffen worden, da man die Lebensfunktionen dieses Wirtschaftsorgans nicht voll erkannte. Staatsrechtlich waren die Reibungen des Bundesverkehrsamtes mit den Einzelstaaten nicht beboben. Waren doch z. B. alle Konzessionen bisher von den Einzelstaaten erteilt worden, was immer wieder Kompetenzschwierigkeiten hervorrief. Die regierungsseitige Kontrolle war wohl stärker ausgebaut worden; aber mit zwingenden Richtlinien allein war das Ziel nicht zu erreichen, solange die Grundlagen für bestimmte Feststellungen nicht vorhanden waren, und solange nicht eine genaue Finanzbasis der Gesellschaften selbst erforscht war. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, näher auf die damaligen interessanten Vorschläge zuständiger Stellen einzugehen, zumal ihre Gedanken in späteren Erörterungen wiederkehren.

Einige Zahlen mögen die rückläufige Entwicklung der Bahnen in den Jahren seit 1910 kennzeichnen:

¹⁾ Zu zahlenmäßigen Endergebnissen ist diese übrigens nie gekommen.

Nettoüberschüsse:			
1910	583	Mil. \$	1913 544 Mil. \$
1911	547	• •	1914 395 • •
1912	453	• •	1915 354 • •

Prozentualer Anteil der Ausgaben für Strecken- und Materialunterhaltung:

1910	13,10%
1911	12,83
1912	12,64

Ein großes Licht auf den Umfang der immer stärker wachsenden Verschuldungen werfen die Zahlen der Bankrote für 1915. Ein Sechstel der Bahnen mit 329000 Meilen und 2264000000 Dollar Kapital standen unter der Aufsicht des Sachverwalters, des „receiver“.

August 1914 brach der Weltkrieg aus, und die damit verbundenen Kriegsmateriallieferungen brachten eine vorübergehende Erleichterung. Jedoch stellte sich auch ein neues drückendes Moment ein: eine aggressive Politik der gewerkschaftlichen Organisationen und der Verbände der Eisenbahnarbeiter und Angestellten. Trotz der Versuche der Regierung, im „Newlands Act“ (Juli 1913), wodurch ein Vermittlungs- und Einigungsamt unter der Leitung des vorher gegründeten Arbeitsamtes¹⁾ geschaffen wurde, und im „Adamson Act“ 1916 (Achtstundentag für das Fahrpersonal) eine Lösung zu finden, bleibt die Arbeiterfrage brennend. Sie spielt neben den anderen Problemen von nun an eine wichtige Rolle in der Gesetzgebung.

Der Bundesstaatsbetrieb während des Weltkrieges (1917—1920).

Am 6. April 1917 erklärten die Vereinigten Staaten von Amerika Deutschland den Krieg. Waren damals die amerikanischen Eisenbahnen darauf vorbereitet? Es ist möglich, daß die neuen Anforderungen die Bahnen in einer denkbar ungünstigen Lage antraten, jedoch ist die Behauptung des Franzosen Marcel Pechaud²⁾, es wären keine Vorbereitungen möglich gewesen, nicht aufrecht zu erhalten. Läßt doch gerade die Verordnung vom 26. August 1916 zu einem anderen Schluß kommen (Army Appropriation Act³⁾). Sie gibt dem Präsidenten das Recht, im Notfall (Krieg) im Interesse des Landes die Eisenbahnen zu beschlagnehmen. Zudem trat neben der „American Railway Association“ schon seit dem 20. November 1916 ein besonderer Ausschuß, um eine eingehende Untersuchung der unbefriedigenden Verhältnisse vorzunehmen. Organisatorisch übernahm zuerst ein Eisenbahnkriegsamt, „Railroad War Board“, die Befachigung der Bahnen. Es wurden 4, später 6 Verwaltungsbezirke geschaffen. Jedoch konnten alle Maßnahmen nicht verhindern, daß eine immer größere Desorganisation im Eisenbahnwesen um sich griff.

So ist es verständlich, daß Mr. Baker (Secretary of War) in seinem Jahresbericht für 1917 als die beste Lösung den Vorschlag macht: „to complete unification of facilities and competitive activities“. In ähnlichem Sinne berichtete das „Railroad War Board“, wobei sein Präsident Harison hinzufügte, daß die Eisenbahnen zu ihrer Gesundung Kapital, Kredit und Tarifierhöhungen notwendig bräuchten. Gegen Ende des Jahres 1917 spitzte sich die Lage zu, zumal die Eisenbahner

¹⁾ Es trat selbst nie in Erscheinung.

²⁾ Marcel Pechaud, „Les chemins de fer pendant et depuis la guerre“. (Les états unis).

³⁾ The President, in time of war, is empowered, to take possession and assume control of any system or systems of transportation for the transportation of troops, war material and equipment, — as may be needful or desirable.

von neuem mit Streik drohten, der Wagenmangel gebietsweise sogar Kohlenmangel bewirkte, und außenpolitisch Mexiko Schwierigkeiten bereitete. Da legte Präsident Wilson, nach Rücksprache mit einem Teil der zuständigen Stellen, durch einen Erlaß vom 26. Dezember 1917 seine Hand auf die gesamten Bahnen der Vereinigten Staaten. Zu diesem etwas überraschenden Schritt¹⁾ fühlte er sich durch das oben erwähnte Gesetz vom August 1916 ermächtigt. — Bis zur endgültigen Annahme des „Federal Control Act“ durch Senat und Repräsentantenhaus am 24. März 1918 wurde nach Überleitung der Bahnen ab Mitternacht des neuen Jahres (1. Januar 1918) eine vorläufige Organisation geschaffen, die später durch das Gesetz festgelegt und ausgebaut wurde. An ihrer Spitze stand als Generaldirektor Finanzminister Mc. A. Loo. Die Verwaltung und Kontrolle des Betriebes der Eisenbahnen gingen an den Staat über. Von einer Verstaatlichung in dem Sinne, wie es in Europa üblich ist, möchte ich überhaupt nicht sprechen, wenn auch gleich an der Spitze des „Federal Control Act“ steht: „that the President, having in time of war taken over the possession, use, control and operation of certain railroads and systems of transportation, is hereby authorized etc.“ — Ich möchte an dieser Stelle grundsätzlich auf den staatspolitischen Charakter des Gesetzes eingehen, der mich zu der obigen Einstellung veranlaßt, und zuerst den letzten Abschnitt: § 16 anführen. Er lautet: „That this Act is expressly declared to be emergency legislation enacted to meet conditions growing out of war; and nothing herein is to be construed as expressing or prejudicing the future policy of the Federal Government concerning the ownership, control or regulation of carriers or the method or basis of the capitalization thereof.“ In allen seinen Teilen wurde nicht von einem „Government ownership“ für diese Jahre gesprochen. Es war auch von einem Kauf, Erwerb oder einer endgültigen Abfindung keine Rede, sondern die finanziellen Fragen wurden durch besondere zeitliche Garantiebestimmungen (s. unten) geregelt. Die Gesellschaften behielten sogar das Recht (laut § 7), mit Zustimmung des Präsidenten neue Aktien, Obligationen usw. auszugeben. Sie unterstanden auch weiterhin den Kriegsteuer- und sonstigen Gesetzen der Einzelstaaten wie denen der Bundesregierung (§ 1, 3 und 10). Das Gesetz bedeutete eine staatliche Überwachung von bisher nicht gekanntem, ungeheurem Ausmaße, eine Bundeskontrollverwaltung, ohne die Bedeutung einer vollen Verstaatlichung zu besitzen. (Der „general director“ wurde teilweise auch als „lessee“ [Pächter] bezeichnet.)

Die gesamte Organisation baute sich auf drei Instanzen auf. Als Leiter stand an der Spitze der Generaldirektor, ihm zur Seite ein Berater des Eisenbahnwesens, ein Amt für Lohn- und Arbeitsbedingungen und die Vertreter der Bahnen und Schifffahrt gemeinsam in einem Ausschuß zur Überwachung und Leitung der Ausfuhr. Als zweites Organ wurde eine Zentralverwaltung (Central Administration) mit einem stellvertretenden Generaldirektor geschaffen, welche folgende Unterabteilungen in sich vereinigte:

1. Rechtsabteilung, 2. Betriebsabteilung, 3. Abteilung für öffentlichen Dienst und Rechnungswesen, 4. Verkehrsabteilung, 5. Abteilung für Kapitalausgaben, 6. Finanz- und Einkaufsabteilung, 7. Arbeiterangelegenheiten, 8. Binnen- und Küstenwasserstraßen.

Der ganze Aufbau dieser Abteilungen läßt nicht auf einen organisch aufgezeigten Apparat schließen. — Von der Zentralverwaltung verzweigten sich dann über das Land Bezirksverwaltungen, zuerst drei, später sieben. Ihnen standen die

¹⁾ Die Einstellung Wilsons zum Eisenbahnproblem war nicht immer gleich geblieben (s. Z. v. D. E. 1918, S. 263, 1919, S. 609, und Schmollers Jahrbuch 1921).

ersten Direktoren beherrschender Bahnliniten vor. Der innere Konflikt einer solchen Stellung neben ihrer privatwirtschaftlichen Tätigkeit führte dann zur Schaffung von neuen Staatsbeamtenstellen, wozu allerdings oft bisherige Direktoren genommen wurden (Schätzung 200). Sie arbeiteten als Bundesdirektoren innerhalb der dritten Instanz, der Bezirksverwaltungen, und neben den Direktoren einer oder mehrerer Bahnen. Darin lag eine Teilung der Verantwortung auf die Schultern des Staates und auf die Vertreter des Aktienbesitzes für Eisenbahnen.

Die Verhandlungen über die einzelnen Punkte des „Federal Control Act“ zogen sich über zwei Monate hin. Am 21. März 1918 trat das Gesetz in Kraft; es sollte seine Geltung höchstens 21 Monate nach Friedensschluß behalten (§14). Der Präsident ist nach dem ersten Abschnitt nicht verpflichtet, alle Bahnen zu übernehmen, was einen Schutz des Staates gegen die Belastung durch schwache Nebenbahnen bedeutete. Durch die Macht, die die Regierung durch das Gesetz in ihrer Hand vereinigte, mußte sie Verpflichtungen übernehmen, die besonders auf dem Gebiete finanzieller Garantien für die Besitzer von Eisenbahnen lagen. §12 bestimmte, daß alles einkommende Geld Eigentum des Staates sei; dafür versprach der Staat in §1 den Verkehrsunternehmen eine gerechte Entschädigung, und zwar als maximale Berechnungsbasis das Durchschnittseinkommen („standard return“) der betreffenden Bahnen aus den drei Jahren von Juni 1914 bis Juni 1917. Dem Präsidenten stand das Recht zu, besondere Entschädigungsabmachungen, den Leistungen entsprechend, zu treffen. Er konnte selbst im Falle einer Nichtanerkennung des Vertrages Zahlungen bis zu einer Summe, die einer Verzinsung des Kapitals von 6% entsprach, leisten, wobei jedoch die Annahme der Gelder eine Zustimmung zu allen Verordnungen bedeutete. — Die zweite wichtige Verpflichtung des Staates erstreckte sich auf die Zusicherung, allen Besitz „as good as it was at the beginning of Federal Control“ wieder zu übergeben. Auf dem Gebiete der Tariffestsetzung behielt sich der Präsident die Initiative zu Vorschlägen vor. Das Bundesverkehrsamt konnte aber auch von sich aus zu einer notwendigen Änderung Stellung nehmen und war dabei nur gehalten, die Tatsache zu berücksichtigen, daß „the transportation systems are being operated under a national control and not in competition“, und daß es darum erst das Gutachten des Präsidenten einholen sollte.

Überblick über die Verwaltungsjahre 1918, 1919 und Januar—Februar 1920.

Das Bestreben der Staatsverwaltung ging dahin, das gesamte Eisenbahnwesen bis zu einem Optimum den Kriegsforderungen dienstbar zu machen. Die hierzu notwendigen Maßnahmen erstreckten sich auf alle Betriebsabteilungen, im Güter- wie auch im Personenverkehr. Näher auf die umfangreichen Anordnungen einzugehen, würde zu weit führen, jedoch ist eine skizzenhafte Kennzeichnung notwendig zu einer späteren Beurteilung der Leistungen während der betreffenden 26 Monate. Grundsätzlich versuchte man, durch weitgehende Einschränkungen im Verkehr, durch Verbesserung und Neuananschaffungen den gesteigerten Anforderungen gerecht zu werden. Es gelang aber erst durch Aufstellung eines „Sailing Day Plan“, eines „Zooning Plan“ und nach Bildung eines „Export Control Committee“ der manchem krisenhaft gewordenen Zustände Herr zu werden. Weiterhin trugen „Information offices“ und „clearing houses“ zu einer glatten Abwicklung des Verkehrs bei.

Bei der Betrachtung der Leistungen der Eisenbahnen während der Regierungsverwaltung muß man diese in zwei Zeilabschnitte unterteilen. Der erste Teil findet seinen Abschluß durch den Waffenstillstand November 1918, bzw. durch den fast gleichzeitigen Wechsel der leitenden Generaldirektoren Mc. Adoo und Walker D. Hines. Der erste Leiter blieb bis Ende 1918, während Hines die Verwaltung bis

zum Ende der Regierungskontrolle März 1920 führte. Einen Teil der zahlenmäßigen Unterlagen entnahm ich dem Werke von W. J. Cunningham, jedoch nicht, ohne sie durch die Angaben der offiziellen Jahresberichte des Bundesverkehrsamtes ergänzt oder berichtigt zu haben, was sich oft als notwendig herausstellte. Die gleiche kritische Einstellung gilt auch für die häufig „geschickte“ Art von amerikanischen Zahlenzusammenstellungen. Die Anforderungen des Jahres 1918 standen ganz unter dem Eindruck des Weltkrieges. Nachdem die Vereinigten Staaten auch nach außen hin aktiv darin eingegriffen hatten, standen für die Eisenbahnen die Belange des Heeres und der Marine im Vordergrund. Es muß zugegeben werden, daß die Eisenbahnen und ihre Verwaltung nach manchen Schwierigkeiten die ihnen gestellte Aufgabe gelöst haben, wozu ihnen die ganzen unverbrauchten Hilfskräfte eines großen Landes zur Verfügung standen. Ich verweise auf die ausführlicheren Zahlen im „Archiv für Eisenbahnwesen“ 1919, S. 1154, und auf die Schlussbemerkung: „Aus diesen Zahlen kann entnommen werden, daß die Kriegleistungen der Vereinigten Staaten ziemlich bedeutend gewesen sind.“

Zusammenfassend seien einige Zahlen angeführt:

Personen-Verkehr (1916—1919)

Jahr	Anzahl der beförderten Personen—Mill.	Personen-Meilen ¹⁾ Mill.	% gegen Vorjahr	Personen pro Wagen	Personen/Zug
1916	1 049	35 220	—	16	57
1917	1 116	40 110	+ 14	17	65
1918	1 123	43 212	+ 7,7	20	78
1919	1 211	46 838	+ 8,3	21	82

Güter-Verkehr (1916—1919)

Jahr	bef. Güter Mill. t	Mill. Meilen ¹⁾	% gegen Vorjahr	t pro Güterwagen	t pro Zug	t meile pro Wagen und Tag
1916	1317	366 174	—	22,84	560	428
1917	1382	398 263	+ 8,7	24,77	597	460
1918	1376	408 778	+ 2,6	25,99	628	467
1919	1189	367 161	—10,0	25,46	631	410

Der Leistungsabfall im Jahre 1919 läßt sich aus der stark veränderten Lage erklären. Der heftig aufgepeitschte Patriotismus und das persönliche Interesse, das durch ihn im Anfang an allen Arbeiten geweckt worden war, ließen plötzlich nach, und das erhebende Gefühl, den Krieg gewonnen zu haben, hemmte die Leistungen der Arbeiter und Angestellten und trug sehr zu einer weiteren Erhöhung der Ausgaben bei. Dazu kamen mehrere Einflüsse, die sich aus der allgemeinen schlechten Wirtschaftslage ergaben.

Auf der Einnahmenseite bestand für die Eisenbahngesellschaften die Möglichkeit, durch Erhöhung der Frachtsätze eine Bilanzierung der Ausgaben zu erreichen. Bevor ich deshalb zu der finanziellen Abschlußbetrachtung übergehe, möchte ich die Tarifpolitik der Jahre 1918 und 1919 voraus behandeln. In den 3 Verkehrsgebieten waren 3 Haupt- und 24 örtliche Tarifkommissionen gebildet worden. Mit ihrer Zustimmung wurden erstmalig Mitte 1918 die Frachtsätze um durchschnittlich 20% erhöht. Trotzdem gelang es nicht, das Defizit zu verringern. Der General-

¹⁾ 1 Meile = 1,609 km.

		Anfollung		Anfollung	
		Fr. 160 (class D) Eisenbahnen mit 230 789 Meilen = 92% des Gesamtnetzes. (1 Meile = 1 609 m.)			
		1917	1918	1919	
Brutto-Betriebs-Einnahmen	\$	4 014 100 000	4 830 800 000	5 124 620 000	+ 273 730 000
Betriebs-Ausgaben	\$	2 829 300 000	3 948 500 000	4 360 100 000	+ 11 0
Netto-Betriebs-Einnahmen	\$	1 184 800 000	882 300 000	764 520 000	- 160
Netto-Betriebs-Einnahmen (ohne Steuern, Abschreibung für Depreciation, Amortisation)	\$	974 800 000	680 400 000	516 300 000	- 174 100 000
Von der Bedienung zu zahlender Zinsen	\$	—	—	800 000 000	- 230
Defizit	\$	—	—	—	—
Prozentatz der Einnahmen von gezahlten Zinsen	%	—	77%	57%	—
Gesetzliches Gesamt-Defizit von und sonstigen Entschuldigungen	\$	—	346 000 000	—	—
				(690 000 000 (geschätz. Jan. Febr. 1920))	

Anm.: Nach Angaben von Walker D. Hines wird das Defizit geschätzt.

1918: 246 000 000 \$
1919: 348 300 000 \$

direktor, auf den die Gesellschaften Anfang 1919 einen starken Druck ausübten, blieb trotz scharfer Proteste auf einem ablehnenden Standpunkt bestehen. Das war um so unverständlicher, als die Notwendigkeit einer Tarifierhöhung zweifellos vorlag und sie doch dadurch höchstens kurz „after the end of the Federal Control“ verschoben worden wäre. Auf jeden Fall würde eine Betrachtung des Defizits als Kriegsercheinung eine grundsätzlich falsche Einstellung zu dem wirtschaftlichen Problem der nicht verantwortlichen Bahnen bedeuten, selbst während eines Krieges, und Senator Cummins wandte sich mit Recht gegen eine solche Politik, die einer gesunden Betriebsführung der Eisenbahnen nicht gerecht wurde. Ich füge eine Aufstellung über das Defizit (s. S. 130) und eine Gewinn- und Verlustrechnung der „Division of Finance“ vom 10. Mai 1920 bei.

Geschätzter Überschuß der Betriebs-Ausgaben und Pacht über die Betriebs-Einnahmen (Class I Bahnen)	\$	677 513 152
Zuschuß bei sonstigem Besitz	\$	43 011 129
Zuschuß bei Binnenschifffahrt	\$	2 449 789
		<u>722 974 620</u>
Ausgaben der zentralen und Bezirks-Organisationen	\$	13 964 980
Defizit der Am. Railway Express Comp.	\$	38 111 742
Zuschüsse für Materialen	\$	85 204 618
Zinsendienst	\$	37 558 162
Besondere Abzüge von den Brutto-Einnahmen	\$	10 118 034
Verschiedenes	\$	4 894 056
Außerbetriebliche Einnahmen	\$	12 336 850
Verlust-Ausgleich	\$	900 478 757
	\$	<u>912 815 612</u>
	\$	<u>912 815 612</u>

Auf dieser Stelle möchte ich auch einige kurze Angaben über die Ausrüstung und den Materialbestand der Bahnen machen. Es war von der Regierung versprochen worden, alles Eigentum in gleichem Zustand wie bei der Übernahme zurückzustellen. Eine genaue Feststellung darüber läßt sich schwer vornehmen, da eine Bestandsaufnahme zu Beginn der Staatsverwaltung nicht vorgenommen worden war. Wernecke kommt in seinen Betrachtungen zu folgendem Schluß (Zeitschr. d. Vereins d. Eisenbahnverw. 1921): „Die Lage der amerikanischen Eisenbahnen ist nach der Überweisung des Betriebes an die Gesellschaften durchaus nicht günstig, weit ungünstiger, als zu dem Zeitpunkt, da er vom Staate übernommen wurde, und das Bundesverkehrsamt wird, gestützt auf die Befugnisse, die ihm das neue Gesetz (Transportation Act 1920) verleiht, Hand in Hand mit den Gesellschaften angestrengt arbeiten müssen, um den früheren Zustand wieder herzustellen.“ — Da seine Zahlen, auf die er sich stützt, nicht mit denen der Jahresberichte des Bundesverkehrsamtes übereinstimmen, mußte er, wie auch der französische Eisenbahnfachmann Marcel Pechaud¹⁾ zu einer solchen Beurteilung kommen²⁾. An Hand der offiziellen Berichte kann man immerhin feststellen, daß der zahlenmäßige Bestand der Betriebsmittel (allerdings trotz der Bestellungen der Regierung) fast in gleicher Höhe geblieben ist.

¹⁾ Marcel Pechaud, Les chemins de fer pendant et depuis la guerre.

²⁾ Sein Urteil hat wohl Berechtigung für den Zeitpunkt Anfang 1920, ohne Berücksichtigung der Garantie-Periode (s. unten) von März bis September 1920.

	1917	1919	Zuwachs %
Lokomotiven	66 070	68 977	+ 2,2
Güterwagen	2 379 472	2 436 889	+ 1,01
Personenwagen (ohne Privat- wagen)	55 939	56 290	+ 0,82

Für Instandsetzungen und Ausbesserungen wurden vorausgesehen:

Durchschnitt 1914—17	963 Mill. \$
1918 (+ 81%)	1742 . . .
1919 (+ 106%)	1982 . . .

Während im Jahre 1918 die Summe aller anerkannten Erweiterungsausgaben 1278 Mill. \$ betrug, verminderte sich der Betrag im Jahre 1919 um ungefähr ein Drittel, da eine notwendig schärfere Kontrolle über die Aufträge ausgeübt wurde.

Wie aus den größtenteils nur „geschätzten“ Unterlagen hervorgeht, und wie auch Cunningham zugibt, ist eine genaue Zusammenstellung des Defizits während der Regierungsverwaltung nicht möglich, schon allein deshalb nicht, weil die Prozesse auf Entschädigungen der Gesellschaften sich jahrelang bis in die jüngste Zeit hinzogen. Die Urteile schwanken zwischen annähernd 900 Mill. \$ (Schätzung von Hines) und 1200 Mill. \$. Der Berichterstatter für das Repräsentantenhaus, M. Good, schätzte auch das gesamte Defizit auf rund 904 Mill. \$ innerhalb der 26 Monate des Regierungsbetriebes, wozu noch später die Verpflichtungen aus dem „Transportation Act“ kamen. — Ein abschließendes Urteil läßt sich auch ebensowenig über einen Erfolg oder Mißerfolg der „Federal Control“ gewinnen. Diejenigen, die diese Zeit gern als ein Übergangsstadium zum endgültigen Staatsbetrieb angesehen hätten, machten zur entschuldigenden Erklärung des zweifellos sehr hohen Defizits geltend, daß die außergewöhnlichen Verhältnisse dazu geführt hätten. Besonders Walker D. Hines, der in seiner undankbaren Stellung den Angriffen von privatwirtschaftlicher Seite am meisten ausgesetzt war, versuchte die Wirkung der Zahlen abzuschwächen. Er führte aus, daß das Defizit des Jahres 1918 durch die zu späte Erhöhung der Tarifsätze entstanden sei. Wären diese anstatt im Juni schon ab Januar (wie die Lohnserhöhungen) wirksam geworden, so hätte diese Maßnahme die Einnahmen des Jahres 1918 um über 450 Mill. \$ vergrößert; statt eines Defizits von 250 Mill. \$ wäre ein Überschuß von 300 Mill. \$ erzielt worden. Außerdem erklärte er, daß ungefähr 300 Mill. \$ des Defizits des Jahres 1919 durch die allgemeine flaute Geschäftslage bedingt gewesen seien. Schließlich bedeuete auch die Zahlung des sechsten Teiles des „standard return“ für die Monate Januar und Februar 1920 eine zu hohe Vergütung. Trotz dieser Einwände lag aber wohl sachlich der Hauptgrund des Defizits in der falschen Beurteilung der Anforderungen, die sich aus dem Staatsbetrieb ergeben mußten. Auch Mc. Adoo hatte sich wohl einem zu großen Optimismus hingeeben. Als er Ende des Jahres 1918 sein Amt als Generaldirektor niederlegte, wies er in einer Abschiedsrede darauf hin, daß die Zeit für eine Bewahrung der neuen Verhältnisse zu kurz gewesen sei. Da er eine weitere Entwicklung auf diesem Wege, zum mindesten eine bedeutend verschärfte Kontrolle im Vergleich zur Vorkriegszeit zuversichtlich beurteile, mache er den Vorschlag, die evtl. Übergabe der Bahnen

nicht vor dem 1. Januar 1924 zu vollziehen. Diesem Standpunkt schloß sich auch sein Nachfolger Hines an.

Aber die Stimmen für eine baldige Wiederherstellung der früheren Verwaltungszustände wurden auch im Kongreß immer stärker, wobei man vor allen Dingen auf die schwache Stellung der Regierung in Lohn- und Arbeitszeitfragen hinwies und Befürchtungen für ein Sinken der Leistungsinitiative ausdrückte. Hines fühlte sich durch die Entwicklung der allgemeinen Meinung veranlaßt, einzulernen und nur noch für die Bildung einer geringen Anzahl großer und einheitlicher Systeme zu sprechen. Die schon Anfang 1919 beginnenden Verhandlungen über eine Lösung, die sehr stark von den Eigeninteressen der Aktionäre, der Verkehrsgesellschaften und der Arbeiter beherrscht wurden, erstreckten sich über das ganze Jahr. Langsam nur ließ sich eine Übereinstimmung der Meinungen im Kongreß (s. unten) erreichen.

(Fortsetzung folgt.)

Buchbesprechungen.

Sapper, Karl. Allgemeine Wirtschafts- und Verkehrsgeographie. Leipzig-Berlin 1925. Verlag B.G. Teubner. Mit 70 kartographischen und statistisch-graphischen Darstellungen, 289 Seiten.

Es ist außerordentlich dankenswert, daß endlich einmal von geographischer Seite eine Wirtschafts- und Verkehrsgeographie erscheint, deren Verfasser die Verhältnisse durch zahlreiche Reisen in den einzelnen Erdteilen und in den verschiedenen Klimazonen aus eigener Anschauung hinreichend kennt und von Jahr zu Jahr aufmerksam verfolgt hat, der ferner gleichzeitig den wissenschaftlichen Erscheinungen in den betreffenden Gebieten auf das sorgfältigste nachgeht. Die Frucht dieser Studien und Beobachtungen ist das vorliegende Buch, in dessen Mittelpunkt der auch räumlich größte Abschnitt: „Der Mensch als wirtschaftendes Wesen“ steht. In ihm wird als Kernpunkt eine neue Gliederung der Kulturreiche der Erde geboten und eine Darstellung der Wirtschaftsstufen und Wirtschaftsformen, zweifellos die wertvollsten Teile des Werkes. Alsdann werden Pflanzenbau und Viehzucht, Jagd und Fischfang, Gewerbe, Industrie und Bergbau im einzelnen gewürdigt, wobei freilich die drei letzten wohl etwas zu kurz gekommen sein dürften. Die moderne Industrie hat in weitestem Maße umgestaltet in die Verhältnisse vieler primitiver Völker eingegriffen, war doch ohne Eisenbahn und Schiffe ihre Erschließung und Kolonisierung nicht möglich. Bei einer Neuauflage, die wir dem Buche wünschen, würde es gewiß von vielen Seiten begrüßt werden, wenn diese Zusammenhänge noch ausführlicher dargelegt würden. Ein besonderes Kapitel ist alsdann der Gütererzeugung, dem Handel und dem Verkehr zugewiesen. Der letztere, der für die Leser dieser Zeitschrift von besonderem Interesse ist, behandelt Personen- und Güterverkehr auf dem Lande, zu Wasser und in der Luft. Durch das vielseitige Material, das in diesem Abschnitt gewissenhaft zusammengetragen ist, dürften die Ausführungen auch dem etwas bieten, der sich schon viel mit den gleichen Fragen befaßt hat.

Dem ganzen Buche vorausgeschickt sind Ausführungen über „Einwirkungen der Natur auf die menschliche Wirtschaft“, wobei die Hauptfaktoren Luft, Wasser,