

Das wäre ein bedeutender Schritt zu dem übergeordneten Ziel, und ich glaube, man sollte ihn bald tun. Kann man sich heute beispielsweise leicht darüber verständigen, welcher Güterwagentyp in einer Güterwagengemeinschaft von allen Eisenbahnen weiter entwickelt und gebaut werden soll? Wird es heute möglich sein, sich in freier Vereinbarung über die Probleme der Elektrifizierung wichtiger Strecken oder über den Ausbau der Fernverkehrsstraßen zu einigen? Das ist kaum zu bejahen. Für solche Fälle wäre es wohl notwendig, eine überstaatliche Instanz zu schaffen, die im Bedarfsfalle von der einen oder anderen Partei angerufen werden kann und dann nach sorgfältiger fachlicher Prüfung auf internationaler Basis Beschlüsse faßt, Empfehlungen abgibt, Ratschläge erteilt und damit neue Wege für eine zweckvolle Zusammenarbeit der Völker weist. Mit dieser Anregung knüpfe ich an den deutschen Vorschlag bei den Beratungen in der ECE an. Ich bin davon überzeugt, daß sich die europäischen Staaten über eine solche Einrichtung, die keine Entscheidungsbefugnis hat, sondern nur auf Anfordern Empfehlungen und Anregungen abgibt, mag man sie „Ständige internationale Verkehrskonferenz“ oder „Internationales Verkehrsbüro“ nennen, leichter und schneller einigen werden, als über eine neue Hohe Behörde, die Entscheidungen fällt und damit den Verkehr über die Ländergrenzen hinweg durch Zwang zu regeln versucht.

So kann auf dem Gebiet des Verkehrs Entscheidendes für eine europäische Gemeinschaft geleistet werden, die nur durch eine sinnvolle Integration organisch und damit für die Dauer geschaffen werden kann.

## Die Port Equalization in den USA

von Prof. Dr. Paul Schulz-Kiesow, Hamburg

### I.

Hauptgegenstand der amerikanischen Seehafentarifpolitik ist nicht die Stärkung der amerikanischen Industrie und Landwirtschaft auf den Weltmärkten, sondern der Ausgleich des Wettbewerbsverhältnisses der Seehäfen auf dem Wege über die Port Equalization. Die meisten „commodity rates“, wie in den USA die Ausnahmetarife genannt werden, verdanken dem Ausgleich der Wettbewerbsunterschiede der miteinander im Wettbewerb stehenden Routen und Seehäfen ihre Entstehung. Aus dem gleichen Grunde weichen, wenn man von den Basisfrachtsätzen der Regeltarife ab.

In die Regelung des Interessenausgleichs zwischen den nationalen Seehäfen wurden von Anfang an auch die kanadischen Eisenbahnen und Seehäfen einbezogen. Die amerikanischen Seehäfen leiden verhältnismäßig wenig unter dem Wettbewerb fremder Seehäfen. Nur die kanadischen Häfen sind im bescheidenen Ausmaße am überseeischen Außenhandel der USA beteiligt.

Von sehr viel größerer Bedeutung als der Wettbewerb ausländischer Seehäfen verfügen an der atlantischen Küste, der Golfküste und der Pazifikküste mit einer Länge von insgesamt 22 860 km über zahlreiche leistungsfähige Häfen, von denen viele sich um das gleiche Hinterland bewerben.

Das wichtigste und zugleich am zentralsten gelegene Wettbewerbsgebiet befindet sich im Mittelwesten. Es handelt sich hierbei praktisch um das Central Freight Association Territory (CFA), welches neben dem amerikanischen Mittelwesten auch die südlichen Teile der kanadischen Provinz Ontario umfaßt und von den amerikanischen Tariffachleuten auch als „Differential Territory“ bezeichnet wird.\* Dieses stärkste Kraftzentrum des Landes betrachten nicht nur die amerikanischen und kanadischen Nordatlantikhäfen, sondern auch die südatlantischen Häfen und die Golfhäfen, und was den Güter Austausch des Mittelwestens mit Australien und dem Fernen Osten anbelangt, selbst die amerikanischen und kanadischen Pazifikhäfen als ihr Hinterland. Neben dem mittleren Westen gibt es in den USA noch mehrere andere Wettbewerbsgebiete.

Das Frachtgleichheitsprinzip wird nur im bestrittenen Verkehr der Seehäfen angewandt. Außerhalb der Wettbewerbsgebiete belassen die amerikanischen Eisenbahnen jedem Hafen die Vorteile bzw. Nachteile seiner geographischen Lage.

Hauptträger des Hinterlandverkehrs der amerikanischen und kanadischen Seehäfen sind die Wettbewerbsgebiete. Es ist kein Zufall, daß der Grundsatz der Gleichbehandlung der Wettbewerbshäfen (Equalization Principle) den Seehafentariifen der USA und Kanadas das Gepräge gegeben haben. Nur auf der Grundlage frachtlicher Gleichstellung der Wettbewerbsrouten und -seehäfen konnte

\*] Das CFA-Gebiet wird begrenzt durch Große Seen, Chicago-Kairo (Mündung des Ohio in den Mississippi) — Ohio-Fluß-Pittsburg-Buffalo. Der Mittelwesten umfaßt die Staaten Michigan, Illinois, Indiana, Wisconsin und Ohio. Das Wettbewerbsgebiet erstreckt sich außerdem auf Minnesota, Iowa und Missouri.

der destruktive Wettbewerb der amerikanischen Eisenbahngesellschaften untereinander sowie derjenige zwischen bestimmten amerikanischen und kanadischen Eisenbahnen, deren Linien nicht auf die eigenen Territorien und Seehäfen beschränkt sind, beendet und durch einen gerechten Interessenausgleich ersetzt werden.

Die Eisenbahngesellschaften machten dem Wettbewerb der amerikanischen Häfen bereits in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ein Ende, zu einer Zeit also, in der sich die Öffentlichkeit und die Gesetzgebung auch im Sektor des Verkehrs einmütig zum Dogma des uneingeschränkten Wettbewerbs bekannten. Auch die 1887 errichtete Interstate Commerce Commission war von der Notwendigkeit der Regelung des gegenseitigen Wettbewerbs der Seehäfen auf dem Wege über die Eisenbahngütertarifpolitik durchdrungen. War die Port Equalization ursprünglich das Ergebnis einer Ratenverständigung rivalisierender Eisenbahngesellschaften mit dem Ziel der Herbeiführung eines Gleichgewichts zwischen den am seewärtigen Gütertausch des Mittelwestens beteiligten Eisenbahnlinien und Häfen, so stellte die Interstate Commerce Commission dieses Ausgleichssystem frühzeitig auf eine höhere Ebene. Seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts steht die Port Equalization im Dienst der staatlichen Seehafenpolitik der USA und Kanadas.

Wie in den USA und Kanada ist die Port Equalization seit Jahrzehnten auch ein integrierender Bestandteil der Seehafenpolitik der Südafrikanischen Union. Sie kommt auch in Ostindien und Großbritannien vor. Auf dem europäischen Kontinent hat die frachtliche Gleichstellung der Seehäfen bislang allein im Durchfuhrgeschäft größere Bedeutung erlangt.

In den USA und in Kanada bestehen zwei Formen der Port Equalization nebeneinander, und zwar

1. die vollständige Frachtgleichheit ganzer Hafengruppen im Verkehr mit ihren Wettbewerbsgebieten auf der Eisenbahn und
2. die tarifliche Gleichbehandlung mit geringen Abweichungen in der Form fester (nicht prozentualer) Zu- und Abschläge (Port Differentials) zum Nachteil oder Vorteil einzelner Mitglieder der betreffenden Hafengruppe.

Das Frachtgleichheitsprinzip wird nur im bestrittenen Verkehr der Seehäfen zum Einsatz gebracht. Dabei muß auf einen grundlegenden Unterschied zwischen der amerikanischen Port Equalization und derjenigen Kanadas und Südafrikas aufmerksam gemacht werden. In Kanada und Südafrika genügt es nicht, daß mehrere nationale Seehäfen ihren Anspruch auf Beteiligung am seewärtigen Außenhandel eines bestimmten Wettbewerbsgebiets nachweisen können. Vielmehr ist hier die Anwendung der Port Equalization an die Bedingung geknüpft, daß dieser Teil des Landes zugleich dem Wettbewerb ausländischer Seehäfen ausgesetzt ist. Dagegen werden in den USA auch diejenigen Wettbewerbsgebiete in das „blanketing of rates“ einbezogen, die ausschließlich in das Einzugsgebiet mehrerer amerikanischer Häfen fallen. In diesem Fall ist der Ausgleich des Wettbewerbs zwischen den nationalen Seehäfen die einzige Aufgabe der Port Equalization.

Im allgemeinen verfolgt aber die Port Equalization zwei Ziele, und zwar:

1. die Regelung des inneren Wettbewerbsverhältnisses der nationalen Seehäfen,
2. die Unterstützung der heimischen Häfen in ihrem Wettbewerbskampf gegen fremde Seehäfen.

Dieses Schema ist aber auf die USA nicht zugeschnitten. Die amerikanischen Seehäfen sind im Wettbewerbskampf gegen fremde Seehäfen auf die Hilfestellung der amerikanischen Eisenbahnen nicht angewiesen. Die Ausdehnung der amerikanischen Port Equalization auf die kanadischen Seehäfen ist ein Bekennt-

nis Amerikas zur engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der befreundeten kanadischen Nation. Der eigentliche Zweck der amerikanischen Port Equalization ist die Beteiligung aller nationalen Häfen am Außenhandel der USA. Dieses Ziel kann nach amerikanischer Auffassung allein durch die Gleichstellung der inländischen Außenhandelsrouten und -häfen verwirklicht werden. Die Port Equalization der USA verfolgt keine protektionistischen Ziele, sondern dient als Instrument der Regelung und Ordnung des gegenseitigen Wettbewerbs der amerikanischen Seehäfen.

Von der vollständigen Gleichstellung aller Häfen ist im Export- und Importverkehr der Pazifikhäfen, der südatlantischen Häfen und der Golfhäfen die Rede. Dagegen erzwang das Übergewicht New Yorks an Fazilitäten im Sektor der Nordatlantikhäfen die Anwendung des Systems der Port Differentials.

Sowohl bei dem System der völligen Frachtgleichheit wie bei demjenigen der weitgehenden Frachtgleichung wird ein Hafen jeder Hafengruppe zum tarifbildenden Hafen (Key oder Pivotal Port) bestimmt. In der Regel kommt als Schlüsselhafen derjenige Hafen innerhalb jeder Gruppe in Betracht, welcher sich im Verkehr mit dem gemeinsamen Wettbewerbsgebiet der vorteilhaftesten Regeltariffrachtsätze erfreut. Wo der Grundsatz der vollständigen Frachtgleichheit herrscht, werden die für ihn geltenden Frachtsätze auf alle übrigen Häfen der Gruppe übertragen, was zur Folge hat, daß deren Seehafenfrachtsätze unter ihren Inlandsraten liegen. Es ist aber ebensogut möglich, daß selbst der Schlüsselhafen im seewärtigen Güterverkehr Frachtsätze erhält, die niedriger als die des Regeltarifs sind.

Manche Hafengruppen verzichten auf eine selbständige Tarifbildung und übernehmen statt dessen die Seehafenfrachtsätze des Schlüsselhafens einer anderen Hafengruppe, deren Mitglieder zum Wettbewerbsgebiet günstiger als sie liegen. Wendet die von der Natur begünstigte Gruppe das System der Port Differentials an, so bevorzugt man auf Seiten der Gegengruppe als eigene Basisfracht die Wettbewerbsraten des fremden Hafens mit den höchsten Frachtabschlägen. Das gilt z. B. von den Südatlantik- und Golfhäfen. Es gibt aber auch noch andere Frachtsatzbildungsmöglichkeiten, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

Wo das System der Port Differentials zur Anwendung gelangt, braucht der tarifbildende Hafen nicht der zum jeweiligen Wettbewerbsgebiet frachtgünstig gelegene Hafen zu sein. So war bis Ende 1931 in der Nordatlantikgruppe New York Schlüsselhafen, obwohl Baltimore auf dem geschlossenen Bahngeweg, nicht allerdings im „ex lake“-Verkehr ab Buffalo, dessen Raten gleichfalls „blanketed“ sind, auf Grund seiner geographischen Lage beim Empfang bzw. Versand von bzw. nach dem Mittelwesten die niedrigsten Inlandsraten aufweist. Mit Wirkung vom 3. Dezember 1931 trat indessen Baltimore an die Stelle von New York als tarifbildenden Hafen. Da an dem System der Port Differentials festgehalten wurde, gelten für den Verkehr New Yorks mit dem Mittelwesten die Inlandsfrachten von und ab Baltimore, erhöht um die Baltimore zugestandenen Differentials.

Die Regelung des Seehafenwettbewerbs beschränkt sich nicht auf die Häfen der einzelnen Hafengruppen. Sobald mehrere Hafengruppen am seewärtigen Außenhandel des gleichen Wettbewerbsgebiets interessiert sind, erstrebt man in den USA mit Hilfe der Anwendung der Port Equalization gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Häfen aller Küsten.

Seitdem die Konferenzen im Verkehr mit den einzelnen Hafengruppen gleich hohe Seefrachten notieren, begnügt man sich in den USA bei der Regelung des Seehafenwettbewerbs mit der Gleichstellung der Eisenbahnbeförderungskosten. Um den Häfen am nördlichen Pazifik und den kalifornischen Häfen die Teilnahme am seewärtigen Gütertausch des Mittelwestens zu ermöglichen, mußte allerdings dieser Grundsatz zugunsten dieser beiden Hafengruppen verletzt werden.

Die amerikanischen und kanadischen Häfen an der Pazifikküste sind im Verkehr mit dem Mittelwesten nur konkurrenzfähig, wenn die Empfangs- und Lieferländer gleichfalls am Stillen Ozean oder aber wenigstens am Indischen Ozean gelegen sind. Aus diesem Grunde ist der Wettbewerbsausgleich auf den Fernen Osten, Australien, Neuseeland, Polynesien und Indien beschränkt. Der Nachteil des weiten und kostspieligen Bahnweges wird durch den Vorteil des sehr viel kürzeren und daher billigeren Seeweges zu einem erheblichen Teil wieder ausgeglichen. Die amerikanische Seehafenpolitik erstrebt für die Häfen der beiden Küsten nach Möglichkeit gleiche Wettbewerbsbedingungen. Die tarifrischen Ausgleichsmaßnahmen der Bahnen ermöglichen allerdings den Pazifikhäfen lediglich die erfolgreiche Beteiligung am Seehafenverkehr derjenigen Eisenbahnstationen des mittleren Westens, welche westlich von Chicago gelegen sind. Die Frachtsätze der Seehafentareife von und nach den amerikanischen und kanadischen Pazifikhäfen sind so festgesetzt, daß sich die Gesamtfracht auf der Bahn und dem Seeweg im Verkehr mit dem Mittelwesten nur wenig höher als die gleichen Aufwendungen der nordatlantischen Häfen stellt. So sind z. B. die Gesamtfrachtkosten für Wolle von Australien nach bestimmten Empfangsstationen in den USA bei Leitung über USA-Westküstehäfen den Gesamtfrachtkosten bei Leitung über Atlantik- und Golfhäfen gleichgestellt.\*) Hält man sich vor Augen, daß die Versand- und Empfangsorte des Mittelwestens zu großen Gruppen zusammengefaßt sind, für die die gleichen Basisfrachten gelten, und daß an der langen Pazifikküste sämtliche Häfen gleichgestellt sind, so erkennt man, daß die Entfernungen des Bahnweges auf die Frachtsatzbildung der Seehafentareife der amerikanischen und kanadischen Eisenbahnen keinen Einfluß haben.

Wenn die amerikanischen und kanadischen Pazifikhäfen trotz ihrer abgelegenen Lage in den seewärtigen Güteraustausch des amerikanischen und kanadischen Mittelwestens einbezogen wurden, so bezog sich für sie die Port Equalization ausschließlich auf ganz hochwertige Außenhandelsgüter. Sieht man von diesem Sonderfall der fruchtlichen Gleichstellung der Häfen aller Küsten bezüglich eines Teiles ihres Verkehrs mit einem großen zentralen Wettbewerbsgebiet ab, so kommen für die Anwendung der Port Equalization durch die Eisenbahnen sämtliche Güter in Betracht, die von der überseeischen Linienschiffahrt befördert werden. Dagegen sind Bulksgüter im allgemeinen kein Objekt der Port Equalization. Eine große Bedeutung für das „blanketing of rates“ hat aber in den USA, Kanada und Südafrika trotz seines überwiegenden Charakters als Trampschiffahrtsgut das Getreide.

Wo, wie in den USA und Kanada, die Eisenbahnen im Seehafenverkehr mit den wirtschaftlich wertvollsten Teilen ihrer Länder auf den Wettbewerb leistungsfähiger Binnenwasserstraßen stoßen, muß die Binnenschiffahrt in die Port Equalization einbezogen werden. Sämtliche Reeder, welche auf den Großen Seen und Strömen regelmäßige Liniendienste unterhalten, unterstehen der Jurisdiktion der Interstate Commerce Commission. Das amerikanische Bundesverkehrsamt setzt die im Linienvverkehr auf den Binnenwasserstraßen geltenden Beförderungspreise fest. Damit sind die Reeder als Vertragspartner für die Eisenbahnen geeignet, und die Voraussetzungen für eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den Eisenbahnen und diesem Teil der Binnenschiffahrt geschaffen. Von der Interstate Commission wurden zahlreiche durchgehende Eisenbahn-Binnenschiffahrtstarife eingeführt bzw. genehmigt. Ein beträchtlicher Teil von ihnen gilt auch für den Seehafenverkehr. Da die Interstate Commerce Commission die Frachtsätze des kombinierten Schienen-Wasserweges zu denen des geschlossenen Schienenweges in ein festes Verhältnis gebracht hat, ist die Gefahr einer Beeinträchtigung

\*) Dr. A. Serkes, New York, „Die Seehäfen-Tarifpolitik der USA, Seehäfen-Wettbewerb und Port Equalization“, DVZ, Deutsche Verkehrs-Zeitung, Nr. 6 vom 19. Januar 1951, Seite 4.

oder gar Durchkreuzung der Ziele der amerikanischen Seehafentarifpolitik durch die Binnenschiffahrt weitgehend beseitigt.

Bei den „export and import lake- und -rail class rates“, welche im Verkehr zwischen den Nordatlantikhäfen einerseits und den Großen-Seen-Häfen Cleveland, Detroit, Chicago und Milwaukee sowie Duluth andererseits, und zwar via Buffalo, gelten, werden die gleichen Port Differentials wie bei den „export and import all-rail class rates“ angewandt. Der gebrochene Verkehr erfreut sich gegenüber den geschlossenen Bahnweg eines Frachtanreizes, der, je nach Güterklasse, verschieden hoch angesetzt ist.

Die Interstate Commerce Commission regelte auch den Wettbewerb zwischen den auf dem Mississippi und seinen Nebenflüssen regelmäßig verkehrenden Barge Lines und den Eisenbahnen. New Orleans Hinterlandverkehr in Außenhandelsgütern stützt sich zu 20 bis 25% auf die Reedereien im Stromgebiet des Mississippi. Zwischen den all-rail rates, den all-water rates und den joint barge-and -rail rates besteht ein festes Verhältnis. Bemerkenswerterweise liegen in den betreffenden Verkehrsrelationen sowohl die Port to Port rates (für den Verkehr von Wasserplatz zu Wasserplatz) wie die joint barge-rail rates (für den gebrochenen Verkehr) im allgemeinen 20% unter den all-rail rates (für den geschlossenen Schienenweg). Teilweise werden aber der Flußschiffahrt nur differentials von 10% und weniger eingeräumt. Zahlreiche all-water rates und joint barge-rail rates fördern die Ein- und Ausfuhr über die Seehäfen. Die genannten Spannen zwischen den Frachtsätzen der durchgehenden Eisenbahn-Flußschiffahrtstarife und denjenigen der all-rail rates gelten nicht nur für die export and import class rates, sondern auch für zahlreiche commodity rates (Ausnahmetarife).

Die meisten amerikanischen und kanadischen Wettbewerbsgebiete sind sehr weit von den Seehäfen entfernt. Um nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, die Anwendung der Port Equalization setze Entfernungen voraus, die im bestrittenen Verkehr der europäischen Seehäfen überhaupt nicht vorkommen, fühlt sich der Verfasser verpflichtet darauf hinzuweisen, daß es auch in den USA küstennahe Wettbewerbsgebiete gibt, und daß auch diese der Port Equalization unterworfen sind.

Ein solches Wettbewerbsgebiet hat sich im Southern Classification Territory (Southeastern Territory) herausgebildet. Es umfaßt ganz Tennessee sowie den Norden und die Mitte der Staaten Alabama und Georgia. Dieses Gebiet, welches für die Ausfuhr von Baumwolle, Eisenwaren sowie landwirtschaftlichen Maschinen von erheblicher Bedeutung ist und neben Düngemitteln auch große Mengen anderer Güter einführt, fällt in das Einzugsgebiet der südatlantischen Häfen ebensowohl wie der Häfen am Golf von Mexiko. Als Beispiele seien die Hauptstadt Georgias Atlanta und Birmingham, ein großes Industriezentrum Alabamas, gewählt.

Es betragen die Entfernungen:

Südatlantik	Atlanta—Savannah	294 Meilen (473 km)
	Atlanta—Charleston	309 Meilen (497 km)
	Atlanta—Jacksonville	357 Meilen (575 km)
Golf	Atlanta—Pensacola	338 Meilen (544 km)
	Atlanta—Mobile	354 Meilen (569 km)
	Atlanta—New Orleans	493 Meilen (793 km)

Anders als Georgia liegt Alabama günstiger zu den Golfhäfen. Hiervon zeugt die nachstehende Übersicht:

Golf	Birmingham—Pensacola	260 Meilen (418 km)
	Birmingham—Mobile	276 Meilen (444 km)
	Birmingham—New Orleans	355 Meilen (571 km)
	Birmingham—Savannah	446 Meilen (718 km)

Südatlantik Birmingham—Charleston 476 Meilen (766 km)  
Birmingham—Jacksonville 485 Meilen (781 km)

Trotz der für amerikanische Verhältnisse ungewöhnlich kurzen Entfernungen wird auch im Verkehr der Seehäfen mit diesem Wettbewerbsgebiet das System der Port Equalization angewandt. Das ist um so bemerkenswerter, als sich im Seehafenverkehr dieses Gebiets erhebliche Entfernungsunterschiede ergeben. So ist der große Golf-Hafen New Orleans beim Versand nach Atlanta gegenüber Savannah um 199 Meilen (320 km) oder 67,7% im Nachteil. Umgekehrt hätte der Südatlantikhafen Jacksonville ohne die ihm zugebilligte Frachtgleichheit keine Aussicht auf Beteiligung an der seewärtigen Ausfuhr der Industriestadt Birmingham, weil sich Pensacola ihm gegenüber eines Entfernungsvorsprungs von 225 Meilen (362 km) bzw. 86,8% erfreut.

Ähnlich liegen die Verhältnisse im Southwestern Territory. So hat Dallas die gleichen Exportbahnfrachten nach Houston und New Orleans, obwohl der Texas-hafen Houston 500 km näher ist.\*) Die Bahnstrecke Dallas—Houston beträgt nur rd. 400 km.

Von einer vollständigen Gleichstellung der amerikanischen Häfen wäre natürlich erst dann die Rede, wenn sich diese nicht nur auf die binnenländischen Beförderungskosten und die Raten der Seeschifffahrt, sondern auch auf sämtliche Umschlags- und Hafengebühren und die übrigen Nebenkosten (Leichterung, Lagerel, Spedition, Versicherung usw.) erstrecken würde. Dieses Ziel wurde in den USA häufig angestrebt, ist aber bislang niemals verwirklicht worden. Indessen würden selbst in diesem Fall die unterschiedlichen Hafenzustände den Häfen die Wettbewerbsaufnahme unter völlig gleichen Startbedingungen unmöglich machen.

## II.

Legt man als Maßstab die Zahl der Seehäfen zugrunde, so tritt in den USA das System der Port Differentials gegenüber der Port Equalization in der Form der vollständigen frachtlichen Gleichstellung stark in den Hintergrund. Auf die nordatlantischen Häfen, deren Hinterlandsverkehr mit dem Mittelwesten durch Zu- und Abschläge auf und von den New Yorker Eisenbahnraten geregelt wird, entfielen aber 1937 wertmäßig 69,2% des Auslandsverkehrs aller amerikanischen Seehäfen. Außerdem kommen Port Differentials auch bei den „Southern Ports“ (Südatlantik- und Golfhäfen) vor. Somit gibt das System der Port Differentials der amerikanischen Port Equalization das Gepräge. Nicht anders liegen die Verhältnisse in Kanada. Aus diesem Grunde soll auf das System der Port Differentials näher eingegangen werden.

Das System der Port Differentials ist älter als die Port Equalization in der Form der vollständigen Frachtgleichheit aller am Verkehr mit den Wettbewerbsgebieten beteiligten Seehäfen. Das ist kein Zufall. Die überseeische Linienschifffahrt steckte in den 60er und 70er Jahren des 19. Jahrhunderts noch in den Kinderschuhen. Von einer internationalen Verbandsbildung in der Seeschifffahrt war noch keine Rede. Die Beförderungsentgelte unterlagen in zeitlicher wie in regionaler Hinsicht großen Schwankungen. Wegen der erheblichen örtlichen Spannen der Seeschifffahrtsfrachten entschlossen sich die vier amerikanischen Trunk Lines 1869 zur Gleichstellung der Kosten des Eisenbahn—Seetransports im Verkehr zwischen den Stationen des Mittelwestens und den europäischen Seehäfen. Auf diese Weise entstanden die Port Differentials. Daß die Port Differentials ursprünglich dem Zweck des Ausgleichs der regionalen Seefrachtunterschiede dienten, geht daraus hervor, daß 1877 der Abschlag von 3 Cents je 100 pounds, den die Eisenbahnen Baltimore beim Empfang aus dem Mittelwesten von den New Yorker Eisenbahnraten gewährten und an dem bezeichnender-

\*) Dr. A. Serkes, a.a.O. Seite 4.

weise bis auf den heutigen Tag festgehalten wurde, genau dem Vorsprung entsprach, dessen sich New York damals bei den Seefrachten erfreute. Erst nachdem im Gefolge der Erstarkung der Schifffahrtskonferenzen die örtlichen Seefrachtunterschiede immer stärker zusammenschumpften und schließlich ganz verschwanden, kam es dort, wo die rivalisierenden Häfen einigermaßen gleichmäßig mit Fazilitäten ausgestattet waren, zur vollständigen Gleichstellung der Häfen im bestrittenen Verkehr durch die Eisenbahnen. Wo die letztgenannte Voraussetzung nicht gegeben war, blieb es beim System der Port Differentials. Gleichgültig, welcher Form sich die Port Equalization bedient, stets setzt ihre Anwendung die Überbrückung noch so großer Entfernungsunterschiede durch die Eisenbahnen voraus. Damit hat die Entfernung jeden Einfluß auf die Frachtbildung der Seehafentarife eingebüßt.

Zu dieser Erkenntnis gelangte der große deutschblütige Eisenbahner Albert Fink bereits 1881 in seiner kleinen, im Auftrage der Trunk Lines gefertigten Schrift „Report upon the Adjustment of Railroad Transportation Rates to Seaboard Cities“, auf welches Gutachten sich zahlreiche Entscheidungen der Interstate Commerce Commission stützen. Nach Fink kommt die Berücksichtigung der Entfernungen bei der Festsetzung der Eisenbahnfrachtsätze lediglich für den Inlandsverkehr in Betracht. Wo der Wettbewerb so scharf wie im Seehafenverkehr sei, bilde die Entfernung kein Element der Preisbildung. Die Port Differentials ständen nicht in ursächlichem Zusammenhang mit den Entfernungsunterschieden des geschlossenen Bahnweges. Sie bezweckten vielmehr den Ausgleich des Vorsprungs New Yorks gegenüber den übrigen nordatlantischen Häfen hinsichtlich der Seefrachten. Die in der neueren amerikanischen Literatur vereinzelt noch vertretene Auffassung, daß die Entfernungsunterschiede des Bahnweges doch eine gewisse, wenn auch sehr untergeordnete Bedeutung für die Entstehung der Differentials und die Höhe der Zu- und Abschläge gehabt hätten, ist unrichtig.

Sind es auch ursprünglich die regionalen Seefrachtunterschiede gewesen, welche zur Entstehung und Anwendung der Port Differentials geführt hatten, so wurde doch bereits 1898 von der Interstate Commerce Commission eine nicht unbedeutende Schrumpfung der Differenzen zwischen den Seefrachten festgestellt. Trotzdem lehnte das Bundesverkehrsamt am 30. April 1898 die Ersetzung der Port Differentials durch das System der vollständigen Port Equalization mit der Begründung ab, daß die am Außenhandel des Mittelwestens beteiligten Nordatlantikhäfen mit durchaus unterschiedlichen Fazilitäten ausgestattet seien. Sieht man von einigen Spezialgütern, wie Baumwolle, ab, so erfreuen sich die Atlantik- und Golfhäfen seit dem ersten Weltkrieg in beiden Richtungen grundsätzlich der gleichen Konferenzfrachten.

Hauptgegenstand der amerikanischen Seehafenpolitik ist die Bekämpfung der seit langem bei den Seehäfen aller Länder zu beobachtenden Konzentrations-tendenz. Das System der Port Differentials bezweckt die regionale Dezentralisation der Seehäfen. Jeder der überseeischen Linienschifffahrt angeschlossene oder von Trampschiffen häufig angelaufene Hafen hat auf eine angemessene Beteiligung am nationalen Außenhandel Anspruch. Die frachtliche Gleichstellung der Häfen durch die Eisenbahnen reicht aber nicht aus, um die Vormachtstellung New Yorks zu brechen. Aus diesem Grunde entschloß sich die Interstate Commerce Commission zur Beibehaltung der Port Differentials, als die nordatlantischen Schifffahrtskonferenzen auf die Festsetzung unterschiedlicher Seefrachten je nach Anlaufhafen grundsätzlich verzichtet hatten.

Nach der Entscheidung der Interstate Commerce Commission vom 30.4.1889 würde es den wirtschaftspolitischen Zielen dieses Landes widersprechen, wollte man einem Hafen die weitgehende Monopolisierung des amerikanischen Handels mit dem Ausland gestatten. Es sei vielmehr der feste Wille der Regierung, den amerikanischen Außenhandel über möglichst viele Häfen zu lenken. Obwohl die

Interstate Commerce Commission im Einklang mit den Zielen der offiziellen Seehafenpolitik der amerikanischen Regierung seit vielen Jahrzehnten bemüht ist, allen Häfen einen gerechten Anteil an der seewärtigen Ein- und Ausfuhr des Landes zu sichern, gelang es ihr nicht, New Yorks Monopolstellung ernsthaft zu erschüttern. Eine gewisse Zurückdrängung New Yorks ist allerdings nicht zu leugnen. Die Entfernungen des geschlossenen Bahnweges zwischen den einzelnen Nordatlantikhäfen und dem Hauptwettbewerbsgebiet sind durchaus unterschiedlich. Aus Raumangel beschränkt sich der Verfasser auf eine einzige Verkehrsrelation:

Die Entfernungen des geschlossenen Eisenbahnweges beim seewärtigen Güterverkehr Chikagos mit den Nordatlantikhäfen.

Seehäfen	Entfernungen	Entfernungsunterschiede gegenüber New York	
		Vorsprung	Nachteil
Halifax	1607 Meilen (2586 km)	—	76,8%
St. John	1329 Meilen (2139 km)	—	46,2%
Montreal	841 Meilen (1353 km)	7,5%	—
Boston	1033 Meilen (1662 km)	—	13,6%
New York	909 Meilen (1463 km)	—	—
Philadelphia	817 Meilen (1315 km)	10,1%	—
Baltimore	797 Meilen (1283 km)	12,2%	—
Norfolk	952 Meilen (1532 km)	—	4,7%

Es folgt eine Übersicht über:

Die derzeit angewandte Regelung der Port Differentials im Auslandsverkehr der Nordatlantikhäfen mit dem Mittelwesten (Differentials in cents je 100 pounds)

Häfen	1. Einfuhr (Westbound-Traffic) (all-rail import class rates)	Tarifklassen des Regeltarifs					
		1	2	3	4	5	6
Halifax	unter den New Yorker Sätzen	8	8	3	3	3	3
St. John	unter den New Yorker Sätzen	8	8	3	3	3	3
Montreal	unter den New Yorker Sätzen	8	8	3	3	3	3
Portland	gleiche Sätze wie New York	—	—	—	—	—	—
Boston	gleiche Sätze wie New York	—	—	—	—	—	—
New York	—	6	6	2	2	2	2
Philadelphia	unter den New Yorker Sätzen	8	8	3	3	3	3
Baltimore	unter den New Yorker Sätzen	8	8	3	3	3	3
Norfolk	unter den New Yorker Sätzen	8	8	3	3	3	3
	2. Ausfuhr (Eastbound-Traffic) (all-rail export class rates)	1	1	1	1	1	1
Halifax	über den New Yorker Sätzen	—	—	—	—	—	—
St. John	gleiche Sätze wie New York	2	2	2	2	2	2
Montreal	unter den New Yorker Sätzen	2	2	2	2	2	2
Portland	gleiche Sätze wie New York	—	—	—	—	—	—
Boston	gleiche Sätze wie New York	—	—	—	—	—	—
New York	—	2	2	2	2	2	2
Philadelphia	unter den New Yorker Sätzen	3	3	3	3	3	3
Baltimore	unter den New Yorker Sätzen	3	3	3	3	3	3
Norfolk	unter den New Yorker Sätzen	3	3	3	3	3	3

Für die Commodity rates gelten die gleichen Differentials wie für die Klassentarife. Allerdings muß einschränkend bemerkt werden, daß bei den Ausnahmetarifen für Einfuhrgüter grundsätzlich diejenigen Abschläge zur Anwendung kommen, die für die Tarifklassen 3 bis 6 festgesetzt sind. Für Getreide, Mehl, Eisen und Stahl besteht im Ausfuhrgeschäft eine Sonderregelung.

Ein fairer Wettbewerb, der jedem Hafen einen angemessenen Anteil am seewärtigen Gütertausch des Mittelwestens sichert, ist nur auf der Basis fester Relationen zwischen den für die einzelnen Häfen geltenden Ein- und Ausfuhrtarifen der Eisenbahn, welche eine weitgehende Gleichstellung der Häfen im Wege des Ausgleichs der Fazilitätenunterschiede anstreben, möglich. Es ist aber niemand in der Lage, den Einfluß der Fazilitäten auf die Wettbewerbsfähigkeit der Häfen rechnerisch zu erfassen. Auf diese unlösbaren Schwierigkeiten hatten bereits 1881 Albert Fink und 1882 die „Advisory Commission“ der Trunk Lines hingewiesen. Ebenso wurde in verschiedenen Entscheidungen der Interstate Commerce Commission offen zugegeben, daß es völlig unmöglich ist, die Höhe der Differentials so anzusetzen, daß die Vor- und Nachteile der einzelnen Häfen völlig ausgeglichen werden können. Man müsse sich, heißt es beispielsweise resignierend in der Entscheidung der Interstate Commerce Commission vom 27. April 1905, darauf beschränken, unter Ausnutzung aller verfügbaren Unterlagen und Statistiken die Wirkung der Differentials sorgsam zu verfolgen und erforderlichenfalls, d. h. wenn unbillige Verkehrsverlagerungen nachgewiesen werden sollten, Änderungen bei den Differentials vornehmen. Sieht man von der Halbierung des Getreideabschlages im Jahre 1899 und der Ermäßigung der Differentials für Mehl im Jahre 1905 ab, so ist es aber im Bereich der Nordatlantikhäfen zu grundlegenden Abänderungen des Systems der Port Differentials bis auf den heutigen Tag nicht gekommen. Es mag auf den in der ganzen Welt zu beobachtenden traditionellen Charakter der Eisenbahngütertarifpolitik zurückzuführen sein, daß man in den USA. an dem starren System fester Zu- und Abschläge trotz seiner sehr früh offen zutage getretenen Schwächen und Mängel 80 Jahre hindurch festgehalten hat. Wie George H. Weiß in seiner, aus einer Artikelserie der Chicago Journal of Commerce hervorgegangenen, 1936 veröffentlichten Schrift „Port Differential rates, History of their inception and development since 1857“ mit Recht hervorgehoben hat, handelt es sich bei den Port Differentials nicht um ein mit Hilfe wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden erarbeitetes Ausgleichssystem, sondern um eine auf dem Kompromißwege mühsam erreichte Notlösung der überaus verwickelten Wettbewerbsverhältnisse der nordatlantischen Häfen.

Seit der Einführung der Port Differentials wurden sämtliche Beförderungspreise der amerikanischen Eisenbahnen ständig herabgesetzt. Trotzdem sind, abgesehen von der Ermäßigung der Abschläge für Getreide, Mehl, Eisen und Stahl, die 1877 zur Einführung gelangten Differentials auch heute noch gültig. Ähnlich wie sich die Wirkung spezifischer Zölle (Gewichtszölle) im Fall des Sinkens des allgemeinen Preisniveaus ständig erhöht, leiden New York und Boston unter den Philadelphia, Baltimore und Norfolk zugestandenen Abschlägen heute stärker als vor 70 Jahren. Wenn die Interstate Commerce Commission nichtsdestoweniger auf eine allgemeine Herabsetzung der Differentials verzichtete, so deshalb, weil die outports trotz der Verbesserung ihrer Wettbewerbsbedingungen nicht instande waren, New York Verkehr zu entziehen. Vielleicht hätte man sich sogar entschließen sollen, den Schutz der outports zu verstärken und bei dieser Gelegenheit die festen Zu- und Abschläge durch prozentuale zu ersetzen. Im Überlegen kann man kaum einsehen, aus welchem Grunde das Bundesverkehrsamt bislang vor jeder grundsätzlichen Reform der Port Differentials zurückschreckte. So besteht, seitdem die beiden Häfen die gleichen Fazilitäten aufweisen, für die unterschiedliche Behandlung Philadelphias und Baltimores kaum noch ein triftiger Grund. Zu prüfen wäre auch, ob Boston, welcher Hafen mit

New York frachtlisch gleichgestellt ist, nicht in den Genuß eines Abschlages von den New Yorker Raten gelangen sollte.

Es ist niemals aufgeklärt worden, aus welchem Grunde die amerikanischen Trunk Lines 1877 im Ostwärtsverkehr (Ausfuhr Güter) die Differentials für sämtliche Tarifklassen gleich hoch ansetzten, und weshalb sie im „Westbound Traffic“ (Einfuhr Güter) bei den beiden obersten Güterklassen höhere Abschläge als bei den übrigen Klassen für erforderlich hielten. Die Interstate Commerce Commission hat die damals gefundene Lösung sanktioniert, weshalb sie grundsätzlich auch heute noch zur Anwendung kommt. Das ist um so bemerkenswerter, als schwerwiegende Gründe für unterschiedliche Abschläge je nach dem Wert der Außenhandels Güter sprechen.

Die Port Differentials haben trotz ihrer ersten Mängel in der Vergangenheit die ihnen gestellten Aufgaben einigermaßen befriedigend erfüllt. Die von Boston und New York mit großer Hartnäckigkeit angestrebte Ersetzung dieses Systems durch die vollständige Port Equalization hätte eine Verkümmern der übrigen nordatlantischen Häfen zur Folge gehabt. Dem steht nicht entgegen, daß die grundsätzliche Reform des Systems der Port Differentials zu den vordringlichsten Aufgaben der amerikanischen Seehafenpolitik gezählt werden kann.

Die Ergebnisse seien zum Schluß kurz zusammengefaßt. Wo, wie in vier von fünf Hafengruppen, sämtliche Häfen im Verkehr mit den Wettbewerbsgebieten frachtlisch völlig gleichgestellt sind, hat, was den Seehafenverkehr anbelangt, die Entfernung jeden Einfluß auf die Frachtsatzbildung der Eisenbahnen verloren. Auch bei der Festsetzung der Differentials wird auf die Entfernungsdifferenz der einzelnen Häfen keine Rücksicht genommen.

Weist ein einzelner Hafen ein großes Übergewicht an Fazilitäten auf, so genügt die Port Equalization in der einfachen Form der Gleichstellung der binnenländischen Beförderungskosten nicht, um allen Häfen einer Gruppe die Beteiligung am Seehafenverkehr des Wettbewerbsgebiets zu ermöglichen. In diesem Fall gelangt das System der Port Differentials zur Anwendung.

Haben auch beide Formen der Port Equalization die bei den amerikanischen Häfen seit langem zu beobachtende Konzentrationstendenz nicht aufhalten können, so ist doch, wenn man von New York absieht, die Hafenstruktur in den USA gesünder als in solchen Ländern, welche die Einflußnahme des Staates und seiner Eisenbahnen auf das Standortsgefüge der Seehäfen ablehnen.

Nach amerikanischer Auffassung setzt die Lösung des Seehafenproblems die Beseitigung des freien Spiels der Kräfte im Seehafensektor voraus. In den USA ist der Grundsatz der Gleichbehandlung der Seehäfen weitgehend verwirklicht worden. Die wichtigste Aufgabe der amerikanischen Seehafentarifpolitik ist die Regelung des inneren und äußeren Wettbewerbs der Seehäfen. Die Anwendung jeder Form der Zwangswirtschaft wird auch hinsichtlich des Hafensektors entschieden abgelehnt. Man denkt nicht daran, dem einzelnen Verleger vorzuschreiben, welches Verkehrsmittel und welche Verkehrswege er zu benutzen hat, Der Verleger allein hat auch zu bestimmen, über welche Seehäfen er die seewärtige Ausfuhr vornimmt und über welchen Seehafen seine Einfuhr erfolgt. Das Instrument der Lenkung des Seehafenverkehrs ist in Amerika die Eisenbahngütertarifpolitik. Ihre Aufgabe ist es, allen Häfen im Wettbewerbskampf möglichst die gleichen Startbedingungen zu verschaffen. Verantwortlich hierfür ist die Interstate Commerce Commission, der die Regelung der Bahnfrachten im zwischenstaatlichen Verkehr obliegt. Das Frachtgleichheitssystem soll nicht in erster Linie den Wettbewerb der Bahnen um das Gut regeln, sondern steht im Dienst der amerikanischen Seehafenpolitik.

## Buchbesprechungen

Walter Linden: „Der Werkverkehr mit Kraftfahrzeugen in der Verkehrspolitik unserer Zeit“. Tatsachen und Probleme um die Individualisierung des Güterverkehrs. Als Manuskript gedruckt, Selbstverlag Dr. Linden, Essen, Lindenallee 21-23, 1949, 210 S., DM 5,50 brosch.

Die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des Vereinigten Wirtschaftsgebietes hat im Herbst 1947, in Fortführung von Erhebungen, die schon in der Vorkriegszeit angestellt worden sind, eine Enquête über den Werkverkehr mit Kraftwagen durchgeführt, an der sich 40 Kammern beteiligten. Es wurden die Jahre 1938 und 1946 als Beobachtungszeitraum herangezogen. Mit der Auswertung der Fragebogen wurde Walter Linden betraut, der schon in den 30er Jahren umfangreiche Spezialuntersuchungen auf diesem Gebiet durchgeführt hat.

In der vorliegenden Schrift übergibt der Verfasser das Ergebnis der Auswertung der Fragebogen der Öffentlichkeit. Er ist sich dabei ebenso wie die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern darüber klar, daß das Jahr 1946 als Vergleichsjahr manche Besonderheiten aufweist, die es nicht als „Normaljahr“ erscheinen lassen, vor allem angesichts der Verzerrung jeder echten Wirtschaftsrechnung durch die Geldentwertung, aber auch infolge des damaligen allgemeinen Übergangs- und Wiederaufbauzustandes der deutschen Wirtschaft. Diese Anormalität des Jahres 1946 wird man bei der Wertung der Materials vielleicht noch stärker betonen müssen, als es der Verfasser bereits getan hat.

Er gibt zunächst einen kurzen Überblick über die Entwicklung des Werkverkehrs, wobei er zwei Arten von Werkverkehr unterscheidet, den organisch in den Betrieb eingefügten und den mehr oder minder betriebsunabhängigen, der letzthin aus der zeitbedingten Notwendigkeit der Selbsthilfe entstanden ist. Es ist klar, daß gerade der letztere zum Teil aus den besonderen Verhältnissen der ersten Nachkriegsjahre entstanden und seitdem in Rückbildung begriffen ist.

Die Materialbasis der Untersuchung erscheint hinreichend breit, um einen Einblick in den Gesamtwerkverkehr zu ge-

währen. Linden glaubt, daß im Bereich der berichtenden Kammern der Werkverkehr mit etwa 34% erfaßt wurde.

Zum Gesamtproblem des Werkverkehrs betont Linden, daß man ihn nicht unter reinen Kostengesichtspunkten vom Standpunkt der Werke aus sehen dürfe, weil

„für den wahren Nutzeffekt der Fahrzeuge im Eigendienst der Wirtschaft die reinen Beförderungskosten nicht als entscheidend anerkannt werden können.“ (S. 47). Das ist gewiß in weitem Umfang zutreffend, doch hat man demgegenüber beim Werkverkehr oft den Eindruck, als ob bei seinem Einsatz der Gesichtspunkt der Selbstkosten und der Mehrkosten gegenüber anderen Verkehrsmitteln nicht immer hinreichend gewertet wird. Zweifellos gibt es auch heute noch in beträchtlichem Umfang volkswirtschaftlich wie auch betriebswirtschaftlich unrationellen Werkverkehr, der bei genauer Kostenrechnung, auch unter Einbeziehung aller Sondervorteile des Werkverkehrs, eine wesentliche Einschränkung erfahren müßte. Das dürfte vor allem für den Werkerverkehr gelten, der nach Lindens Untersuchung am Gesamtwerkverkehr einen beträchtlichen Anteil hat (im Jahre 1946 etwa 15%). Dabei wächst der Anteil des Fernverkehrs in dem Maße, wie die Werke Fahrzeuge für den Eigenverkehr chartern, während der Werkverkehr nach wie vor die Tendenz hat, sich vorwiegend im Nahverkehr und Nachbarschaftsverkehr zu betätigen.

Der Verfasser gliedert das Material übersichtlich nach der Bedeutung des Werkverkehrs nach Branchen und Güterarten, nach Größe und Leistungsfähigkeit der eingesetzten Fahrzeuge und ergänzt die Darstellung noch durch Spezialuntersuchungen über Dreiradlieferwagen, die Bedeutung des Werkverkehrs für das Handwerk, ferner über die Anteile des Orts-, Nah- und Fernverkehrs am Gesamtverkehr. Er weist dabei besonders auf die starke Verlagerung des Werkverkehrs aus dem Ortsverkehr in den Nahverkehrsreich, eine Entwicklung, die schon eine Reihe von Jahren anhalte und auch heute noch fortschreite.

Eine detaillierte Darstellung des Werkverkehrs in den wichtigsten Branchen gibt einen Einblick in die starke Differenziertheit der Stellung und der Leistungen des