

	Seite
Müller, F., Straßenverkehrsrecht (Franzheim)	122
Neumann, E., Neuzeitlicher Straßenbau, Aufgaben und Technik (Engels)	52
Öffentlicher Schienengüterverkehr der Deutschen Bundesbahn und gewerblicher Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen im Bundesgebiet 1957 und 1958 (Bögel)	182
Oort, C. J., Der Marginalismus als Basis der Preisbildung in der Verkehrswirtschaft (Löw)	111
Peters, H. und Salzwedel, J., Die Kostenverteilung zwischen Straßenbaulasträgern und öffentlichen Verkehrsunternehmern (Böttger)	183
Pohl, H., Preisvorschriften für Schiene, Straße und Spedition (Kaufmann)	58
Rinck, G., Gefährdungshaftung (Rehm)	60
Rößger, E., Die besonderen meteorologischen Bedingungen für den Strahlflugverkehr (Hermsen)	57
Schaffer, E., Die Vermögensrechnung der staatlichen Eisenbahnen (Kaufmann)	48
Scheele, E., Tarifpolitik und Standortstruktur (Seidenfus)	110
Schiene und Straße 1960 (Heinrich)	115
Schmidt, G., Kommunale Wirtschaft und Besiedlungspolitik (Bögel)	46
Schramm, J., Nordafrika (Sauer)	120
Die Sicherung des modernen Fußgänger- und Radverkehrs und Die Sicherung des Menschen im Straßenverkehr (Kaufmann)	178
Steinmetz, H. (Hrsg.), Jahrbuch des Postwesens 1960 (Opladen)	245
Stumpf, B., Eisenbahn-Lexikon (Kaufmann)	243
Taschenbuch der Verkehrswirtschaft 1960 (Opladen)	239
Der Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit dem Bundesgebiet, I.—IV. Vierteljahr 1960 (Bögel)	247
Verkehrsmengenkarte 1956 (Hermsen)	61
Vom Dampf zu Diesel und Strom (Opladen)	50
Wirtschafts- und Sozialgeographische Themen zur Landeskunde Deutschlands (Berkenkopf)	109
v. Würzen, D., Internationales Kraftfahrzeugrecht (Rehm)	60

Diskriminierung der Seeschifffahrt und Liberalisierung

VON DR. KURT V. LAUN, BREMEN

Diskriminierung der Seeschifffahrt und Liberalisierung, dieser Gegensatz läßt sich während der gesamten Entwicklung der Seeschifffahrt in den letzten Jahrhunderten verfolgen.

Das 17. und das 18. Jahrhundert waren das Zeitalter des Merkantilismus, eines Systems, bei dem der Staat sich in praktisch alle Sphären des Wirtschaftslebens einmischte und sie regulierte. Produktion, Handel und Verbrauch waren Gegenstand vieler umfangreicher staatlicher Regelungen. Die heimischen Industrien wurden durch Einfuhrbeschränkungen geschützt. Hinsichtlich der Schifffahrt zielte der Merkantilismus auf den völligen Ausschluß anderer Flaggen, sei es, daß er diesen das Anlaufen der heimischen Häfen verbot, sei es, daß die Ladung auf verschiedene Weise der nationalen Flotte vorbehalten wurde, praktisch also durch Diskriminierungsmaßnahmen¹⁾. Als bekanntestes Beispiel hierfür seien die British Navigation Acts von 1651 genannt, die vorsahen, daß Importgüter nur mit englischen Schiffen befördert werden durften; sie wurde erst 1849 endgültig abgeschafft.

Die Schifffahrt der Staaten, die von derartigen Maßnahmen betroffen wurde, wandte sich auch damals gegen solche Einschränkungen. Die deutsche Seeschifffahrt war mit am schwersten betroffen. In einer „Aufforderung an deutsche Rheder“ klagte im April 1840 das Komitee des Vereins Hamburger Reeder über die Schwierigkeiten, die sich daraus ergaben, daß nur knapp ein Viertel des deutschen Imports und Exports mit deutschen Schiffen befördert wurde. Es führte als Ursache hierfür im wesentlichen die British Navigation Acts an sowie bedeutende Schutzabgaben, die Frankreich zugunsten seines Handels und seiner Reeder erhob und die nur Güter betrafen, die auf nicht-französischen Schiffen befördert wurden, ferner diskriminierende Warenaufschläge einer Anzahl von Staaten, darunter Spanien und Portugal.

Damals versuchten die Hauptschiffahrtsländer ihre Vorrangstellung als Schiffahrtsnationen durch den Ausschluß anderer Staaten von der Beförderung ihres Exports und Imports, d. h. praktisch durch Diskriminierungsmaßnahmen, aufrechtzuerhalten und sogar auszubauen. Heute hingegen sind die meisten der traditionellen Schiffahrtsländer in Westeuropa, also vor allem England, Holland, Norwegen und die übrigen skandinavischen Länder sowie die Bundesrepublik und Japan, die zusammen über 50% der Welttonnage stellen, Verfechter der Liberalisierung auf dem Gebiet der Seeschifffahrt. Gleichfalls zu den Verfechtern der Liberalisierung wird man weiterhin wohl die Staaten der sogenannten „Flags of Convenience“ rechnen können, d. h. insbesondere Liberia, Panama und Honduras, deren Flotten zusammen etwa 15% der Welthandelsflotte ausmachen. Die Reeder der in diesen Staaten beheimateten Schiffe nennen allerdings diese Flaggen „Flags of Necessity“. Aus diesen unterschiedlichen Bezeichnungen wird

¹⁾ Vgl. dazu Lund, B., *Cargo Preference Systems and International Shipping and Trade*, Oslo 1955. Norges Handels o. G. Sjøfarts Tidendis trykkeri, Oslo.

ersichtlich, daß die eine Seite geltend macht, daß nur wirtschaftlich zwingende Gründe — nämlich das überhöhte Kostenniveau in ihrem Heimatlande — sie veranlaßt hat, ihre Schiffe unter diesen Flaggen fahren zu lassen, während die Mehrheit der Reeder und Staaten die Maßnahmen der „Flags of Convenience“, wie z. B. die praktischer Steuerfreiheit, ablehnt und als unlautere Konkurrenzmaßnahme betrachtet.

Der Begriff der Liberalisierung hat erst in den Nachkriegsjahren seine heutige Prägung bekommen. Er besagt, wenn man ihn nicht nur auf die Einfuhrseite anwenden will, ganz allgemein: freie Gestaltung des Außenhandels. Auf dem Gebiet der Seeschifffahrt bedeutet die Liberalisierung — es gibt keine Legaldefinition —, daß der Verkehr zur See nicht durch staatliche Maßnahmen behindert wird, daß Seeschiffe aller Flaggen in Seehäfen gleich behandelt und nicht gegenüber der eigenen Flagge benachteiligt werden und daß die Flaggenwahl frei ist, daß sie also nicht beeinträchtigt wird durch irgendwelche staatlichen Lenkungsmaßnahmen, so daß sie nach kaufmännischen Grundsätzen entschieden werden kann, also danach, wer die beste bzw. billigste Beförderungsleistung anbietet. Andererseits bezeichnet man als Diskriminierung staatliche Maßnahmen, die diesen Grundsätzen zuwiderlaufen, und insbesondere solche, die den Zweck haben, die freie Wahl der Befrachter hinsichtlich der Nationalität der Schiffe einzuengen.

Während heute die traditionellen Schifffahrtsländer eine liberalisierte Schifffahrtspolitik verfolgen, versuchen wohl die meisten, wenn auch nicht alle Staaten, die noch keine nennenswerte eigene Seeschifffahrt haben oder deren Flotte im Verhältnis zu ihrem Im- und Export zurückgeblieben ist, durch die Diskriminierung der Seeschifffahrt anderer Länder den Aufbau ihrer eigenen nationalen Flotte zu erleichtern. Sie nehmen also eine ähnliche Haltung ein, wie sie die Hauptschifffahrtsländer zur Zeit des Merkantilismus eingenommen haben.

Insgesamt sind aus den verschiedensten Gründen Diskriminierungsmaßnahmen ergriffen worden von etwa 40 Ländern in Südamerika, Zentralamerika, Afrika und Asien sowie von einigen europäischen Staaten, nämlich von der Türkei, von Frankreich und auch von Ostblockstaaten. Diese Staaten vereinigen annähernd die Hälfte des überseeischen Handels auf sich. Der wichtigste Staat, der bei aller Förderung internationaler Zusammenarbeit diskriminierende Maßnahmen gegen die ausländische Schifffahrt ergriffen hat — die Maßnahmen werden später kurz geschildert — sind die USA. Besonders sie sind deswegen oft angegriffen worden.

☆

Die Bundesrepublik gehört zu den Staaten, die in der Nachkriegszeit am konsequentesten die Liberalisierung auf allen Gebieten und insbesondere auch auf dem Gebiet der Seeschifffahrt vertrat und durchgeführt hat. Im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten der OEEC, der Organisation for European Economic Co-operation, der die Bundesrepublik 1949 beigetreten ist, sind die Im- und Exporte nach dem Stand vom 1. 7. 1960 zu 92,4 % liberalisiert. Im Geldwesen besteht die Möglichkeit eines freien Transfers. Im Verkehrs-wesen hat die Bundesrepublik keine Absprachen getroffen, die den internationalen Verkehr oder die Flaggen anderer Länder behindern.

Daß die Bundesrepublik in diesem Umfange liberalisiert hat, entspricht nicht nur ihrer grundsätzlichen Wirtschaftsauffassung, sondern auch juristischen Bindungen, die sie eingegangen ist. Die wichtigste Bindung ist die durch die OEEC, der bis auf Finnland und die Ostblockstaaten sämtliche europäischen Staaten angehören. Es ist besonders

hervorzuheben, daß die OEEC ihre Mitglieder mit ihren Liberalisierungsvorschriften für den Seeverkehr bindet, nicht nur für das Verhältnis der Mitglieder untereinander, sondern auch für den Seeverkehr mit Nichtmitgliedsstaaten²⁾. Weitere Bindungen haben sich ergeben aus der Zugehörigkeit zu anderen Organisationen, die auf der OEEC aufbauen, insbesondere aus Bestimmungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die ausdrücklich auf den Stand der Liberalisierung, wie er durch die OEEC vorgesehen ist, Bezug nimmt³⁾ sowie — speziell hinsichtlich der Schifffahrt — in gewissem Umfange auch aus dem Übereinkommen und aus dem Statut über die internationale Rechtsordnung der Seehäfen vom 9. 12. 1923⁴⁾. Die Grundsätze, Ziele und Methoden der OEEC sind in dem Abkommen über die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 16. April 1948⁵⁾ niedergelegt. Danach umfassen die Ziele verschiedene Bereiche des wirtschaftlichen Lebens.

Die den Seeverkehr betreffenden Fragen werden von einem Seeverkehrsausschuß der OEEC behandelt. Zunächst war es — ich möchte sagen: paradoxerweise — Aufgabe dieses Ausschusses, für die Durchführung der die Schifffahrt anderer Staaten diskriminierenden Bestimmungen der USA Sorge zu tragen, wonach 50 % der Güter, die von den USA im Rahmen ihres Hilfsprogramms nach Europa geschickt wurden, mit amerikanischen Schiffen befördert werden sollten. Nachdem diese Aufgabe im wesentlichen abgewickelt war, haben sich neue Aufgaben ergeben. Der Seeverkehrsausschuß tritt insbesondere für die Erhaltung des freien Wettbewerbs im Seeverkehr, für die Abwendung der Flaggendiskriminierung und das Problem der oben erwähnten sogenannten „Flags of Convenience“ ein. Er empfahl z. B., den Vorteilen, insbesondere der Steuerfreiheit, welche die in den Registern der Staaten der „Flags of Convenience“ aufgeführten Schiffe genießen, durch nationale Maßnahmen zu begegnen⁶⁾.

Die von dem Rat der OEEC gefaßten Liberalisierungsbeschlüsse, zu deren Beachtung sich die Mitgliedsstaaten der OEEC verpflichtet haben, sind in einem „Code of Liberalisation“ vom 18. 8. 1950⁷⁾ niedergelegt. Darin wird auch die Schifffahrt behandelt. Es wird festgelegt, daß freie Transfermöglichkeiten gewährt werden müssen für Seefrachten einschließlich Entgelte für Chartern sowie der in den Seehäfen für Schiff und Ladung anfallenden Kosten.

In einer offiziellen Note des Code of Liberalisation wird die amtliche Interpretation seiner Schifffahrtsbestimmungen niedergelegt. Es heißt dort, daß die Bestimmungen über die Transfermöglichkeiten „Ansässigen eines Mitgliedslandes die unbeschränkte Möglichkeit geben“ sollen, „von sämtlichen Dienstleistungen, die auf dem Gebiet des internationalen Seeverkehrs von Ansässigen anderer Mitgliedsländer angeboten werden, Gebrauch zu machen und Zahlung dafür zu leisten. Da die Schifffahrtspolitik der Regierung der Mitgliedsländer bezüglich des internationalen Seeverkehrs auf dem Grundsatz eines freien Schiffsverkehrs und auf einem freien, lauterem Wettbewerb beruht, darf die Freiheit, Geschäfte in Verbindung mit dem internationalen Seeverkehr abzuschließen

²⁾ Vgl. auch Röhreke, „Hansa“ 1960, S. 1640.

³⁾ Vgl. insbesondere Art. 31 sowie 3 a—e, 80 Abs. 1 und 81 des EWG-Vertrages, BGBl. 1957 II, S. 753 f.

⁴⁾ Bek. v. 16. 6. 1928, RGBl. II, S. 497.

⁵⁾ Veröffentlicht im „Öffentlicher Anzeiger für das vereinigte Wirtschaftsgebiet“, 1949, Nr. 27, S. 2 f.

⁶⁾ „Der Europäische Wirtschaftsrat“ OEEC, Handbuch 1959, Bad Godesberg, S. 72.

⁷⁾ Letzte Fassung vom 1. 8. 1959; Deutsche Fassung veröffentlicht in der Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 78 v. 24. 4. 1959.

und den entsprechenden Transfer vorzunehmen, nicht behindert werden.“ Hier ist folgende Aufzählung verbotener Maßnahmen eingefügt: Devisenkontrollmaßnahmen; gesetzliche Bestimmungen zugunsten der unter der eigenen nationalen Flagge fahrenden Schiffe; mit staatlichen oder halbstaatlichen Organisationen getroffene Absprachen, die den unter der nationalen Flagge dieses Landes fahrenden Schiffen Vorteile einräumen würden; Vorzugsklauseln bezüglich der Schifffahrt in Handelsverträgen; Anwendung eines Einfuhr- und Ausfuhr-Lizenzverfahrens, das dem Auftraggeber die Wahl des Transfers erschwert; diskriminierende Hafenbestimmungen oder Steuermaßnahmen.

Diese Haltung hat die OEEC mehrfach bestätigt, z. B. mit einer Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1959. Darin wird zunächst auf die Tatsache verwiesen, daß die Schifffahrtspolitik der Regierungen der Mitgliedsstaaten auf dem Prinzip einer freien Schifffahrt aufbaut, die im internationalen Verkehr in freiem und fairem Wettbewerb arbeitet (on the principle of free circulation of shipping in international trade in free and fair competition). Danach folgt die eigentliche Empfehlung an die Mitgliedsstaaten, bei Gewährung finanzieller Hilfe an Nicht-Mitgliedsstaaten

1. keine restriktiven oder diskriminierenden Schifffahrtsklauseln aufzuerlegen bezüglich der Verschiffung von Gütern, die durch solche Hilfe finanziert werden sollen,
2. jegliche restriktiven oder diskriminierenden Schifffahrtsklauseln abzulehnen, die etwa diese Länder verlangen sollten⁸⁾.

☆

Wir haben also die Lage, daß die deutsche Seeschifffahrt Vorschriften der Liberalisierung unterliegt und auch in der Praxis liberalisiert ist. Im deutschen Im- und Export werden allen Flaggen die gleichen Möglichkeiten geboten; fremde Flaggen werden nicht behindert. Insbesondere hat Deutschland davon Abstand genommen, in Handelsverträgen Absprachen zu treffen, wonach je 50% des Güterausstausches mit Schiffen der Flaggen jedes der beiden Kontrahenten befördert werden sollen. Es sind dies die sogenannten 50%-Klauseln.

Andererseits schützen ausländische Staaten ihre Seeschifffahrt auf die verschiedenartigste Weise, sei es durch Diskriminierungsmaßnahmen, sei es durch Vergünstigungen oder auch durch Subventionen.

Wenn im folgenden Beispiele dafür genannt werden, wie im einzelnen die Diskriminierung in der Schifffahrt erfolgt, dann soll damit nicht zu der Frage Stellung genommen werden, ob unbedingt den betreffenden Staaten hieraus ein Vorwurf gemacht werden kann. Es ist denkbar, daß die Diskriminierungen eine Auswirkung dessen sind, daß ein Staat seine gesamte Wirtschaft zentral lenkt, wie es z. B. bei Ostblock-Staaten der Fall ist. Es ist denkbar, daß ein Staat infolge seines Devisenmangels oder zur Abwehr von Diskriminierungsmaßnahmen dritter Staaten seinerseits sich zu solchen Maßnahmen

⁸⁾ Protokoll über die 447. Sitzung vom 27. 7. 1959; Originalwortlaut:
The Council

Considering that the shipping policy of the Governments of the Member countries is based on the principle of free circulation of shipping in international trade in free and fair competition;
Recommends to the Governments of the Member Countries that in rendering financial assistance to non-member countries:

1. they should refrain from imposing restrictive or discriminatory shipping clauses in connection with the shipment of commodities to be financed by such assistance;
2. they should resist any restrictive or discriminatory shipping clauses for which these countries might ask.

genötigt sieht. So haben die USA die Diskriminierung anderer Staaten zur Begründung für ihre eigenen Diskriminierungsmaßnahmen — das Cargo Preference System, das später erläutert wird — herangezogen.

Manche Staaten haben ihre Flotte mit der Begründung aufgebaut und zum Teil später Diskriminierungsmaßnahmen damit erklärt, daß sie in Krisenzeiten für ihre eigene Versorgung nicht auf fremde Flotten angewiesen sein möchten. Auch diese Begründung haben z. B. die USA für ihr Cargo Preference System angegeben⁹⁾.

Diskriminierungen erfolgen durch einseitige Maßnahmen eines Staates oder durch Handelsverträge. Am bekanntesten sind die oben schon erwähnten 50%-Klauseln. Nach ihnen sind, wie ich wiederholen darf, je 50% des Im- und Exportes, nach ähnlichen Klauseln möglichst große Teile des Güterausstausches zwischen den beiden Vertragspartnern mit den Schiffen der Vertragsstaaten zu befördern. Derartige Klauseln sind in Handelsverträgen enthalten, an denen 34 Staaten ein- oder mehrfach beteiligt sind, darunter insbesondere die meisten südamerikanischen und Ostblock-Staaten¹⁰⁾.

Die einseitigen gesetzlichen Maßnahmen haben verschiedenen Inhalt: Zum Teil ähneln sie der 50%-Klausel, zum Teil sind sie milder, zum Teil gehen sie sogar weiter als diese, zum Teil haben sie ganz anderen Inhalt. Mehrfach kommen Bestimmungen vor, wonach sämtliche Aus- und Einfuhren staatlicher oder halbstaatlicher Stellen oder jedenfalls sämtliche Einfuhren solcher Stellen mit Schiffen der nationalen Flagge befördert werden müssen. Am weitesten geht in dieser Hinsicht die Türkei, nach deren Vorschriften sogar sämtliche Ein- und Ausfuhren, also nicht nur die bestimmter Stellen, mit türkischen Schiffen befördert werden sollen. Insgesamt haben außer der Türkei sechs Staaten derartige einseitige Vorschriften betreffend die Beförderung von Gütern mit Schiffen der nationalen Flagge¹¹⁾. Andere Wege der Ladungslenkung haben Brasilien, Chile und Indien benutzt — bei der Erteilung von Import-Lizenzen werden entsprechende Auflagen gemacht. In elf Staaten wird praktisch auf dem Verwaltungswege die Ladung gelenkt, ohne daß hierfür eine gesetzliche Grundlage bekannt geworden ist¹²⁾.

Schließlich sei von den die Ladungsverteilung betreffenden Diskriminierungsmaßnahmen das schon mehrfach genannte „Cargo Preference System“ der USA als das wichtigste

⁹⁾ Vgl. Lund, a.a.O., S. 16 und 19;

vgl. auch das Federal Maritime Board und die Maritime Administration nach: The Baltic and International Maritime Conference (BIMCO), monthly circular No. 191, October 1960, S. 8552.

¹⁰⁾ Laut BIMCO a.a.O., S. 8560: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Bulgarien, Ceylon, Chile, National-China, Deutsche Demokratische Republik, Finnland, Indien, Indonesien, Iran, Israel, Japan, Jugoslawien, Kolumbien, Kuba, Libanon, Lybien, Pakistan, Panama, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Tschechoslowakei, Türkei, UdSSR, Ungarn, Uruguay, Venezuela, Vereinigte Arabische Republik, Vietnam.

Die Internationale Handelskammer hat in ihrer Broschüre Nr. 185 vom Februar 1955 folgende Verträge angeführt:

vom 23. 3. 1953 zwischen Argentinien und Brasilien	vom 17. 11. 1953 zwischen Tschechoslowakei u. Indien
vom 18. 12. 1953 zwischen Brasilien und Uruguay	vom 8. 11. 1953 zwischen Indien und Jugoslawien
vom 12. 12. 1953 zwischen Kolumbien und Uruguay	vom 4. 6. 1953 zwischen Indien und Türkei
vom 12. 12. 1953 zwischen Indien und UdSSR	vom 23. 3. 1954 zwischen Indien und Rumänien

Briefwechsel vom März 1954 zwischen Ägypten und der UdSSR; s. auch Broschüre 173 der Internationalen Handelskammer.

¹¹⁾ Brasilien, Chile, Ekuador, Peru, Philippinen, Vereinigte Arabische Republik; nach BIMCO a.a.O., S. 8560; für Chile s. auch Internationale Handelskammer, Broschüre Nr. 185, S. 11.

¹²⁾ Argentinien, Bulgarien, Burma, Rot-China, Indien, Jugoslawien, Polen, Rumänien, Türkei, UdSSR, Vereinigte Arabische Republik. Nach BIMCO a.a.O., S. 8561.

dieser Art kurz geschildert. Es wurde vorübergehend eingeführt im Rahmen der US-amerikanischen Hilfsaktion insbesondere für Westeuropa, als die USA die sogenannten ERP-Güter sandten. In dem Economic Co-operation Act 1948 wurde bestimmt, daß 50% der ERP-Güter mit US-amerikanischen Schiffen befördert werden müßten.

Die Hoffnung der europäischen Schiffahrtsnationen, daß mit dem Auslaufen des Hilfsprogramms und mit Wiederkehr allgemeiner normaler Verhältnisse dies Cargo Preference System fallen würde, haben getäuscht. Es wurde vielmehr als Dauereinrichtung durch den Cargo Preference Act (Public Law 664) am 26. August 1954 eingeführt. Nach diesem Gesetz sind mit Schiffen der US-amerikanischen Flagge zu befördern:

50% der Exporte, die von den USA direkt oder indirekt finanziert oder garantiert werden, sei es durch Kredite, sei es durch Garantien hinsichtlich des Umrechnungskurses fremder Währungen; sowie

50% der landwirtschaftlichen Überschüsse aus der amerikanischen Bevorratung nach Public Law 480.

Hinzu kommt nach der Public Resolution No. 17 die Auflage, sämtliche Güter, die befördert werden mit Hilfe von US-Krediten, die über die Export-Import-Bank in Washington geleitet werden, mit amerikanischen Schiffen zu verschiffen. In der Praxis begnügt man sich auch hier mit einer Quote von 50% für die amerikanischen Schiffe¹³⁾. Da bei den statistischen Berechnungen dieser Quote Schiffe, die im Eigentum der US-Regierung stehen, so behandelt werden wie nichtamerikanische Schiffe, verbleiben von den Transportvolumen der US-amerikanischen Hilfsprogramme der freien Schifffahrt sogar weniger als 50%; für den Zeitraum von April 1948 bis Mai 1959 waren es sogar nur 44,2%¹⁴⁾. Die Haltung der USA wird allerdings bis zu einem gewissen Grade erklärlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der amerikanische Ex- und Import mit Ausnahme des Warenverkehrs aus den amerikanischen Hilfsprogrammen nur noch zu weniger als ein Fünftel mit amerikanischen Schiffen befördert wird.

In diesem Zusammenhang ist noch Frankreich zu erwähnen, das ein Gesetz erlassen hat, wonach die Befrachtungen mit Schiffen, die nicht die Flagge der französischen Gemeinschaft führen, der Genehmigung durch den französischen Verkehrsminister bedürfen. Die Genehmigung kann, wie die Praxis gezeigt hat, ohne Begründung verweigert werden¹⁵⁾.

Diskriminierungsmaßnahmen anderer Art bestehen darin, erhöhte Zollaufschläge zu erheben, wenn die Ladung nicht mit einem Schiff eigener Flagge verschifft wird (Guatemala erhebt sogar einen Aufschlag von 100%); eine Transportsteuer nur auf die Güter zu erheben, die mit ausländischen Schiffen expediert werden; für ausländische Schiffe höhere Abgaben oder Gebühren zu verlangen¹⁶⁾ oder wie Australien Schiffe der eigenen Flagge in der Abfertigung zu bevorzugen¹⁷⁾.

Spanien hat 1957 durch ein seit über einem Jahr wieder aufgehobenes Zirkular des

¹³⁾ Nach BIMCO, a.a.O., S. 8560.

¹⁴⁾ HANSA 1960, S. 1365.

¹⁵⁾ Gesetz Nr. 59-498 v. 4. 4. 1959.

¹⁶⁾ Argentinien, Brasilien, Guatemala, Peru, (BIMCO, a.a.O., S. 8561) und Kuba, Government Decree No. 613 (Internationale Handelskammer, a.a.O.).

¹⁷⁾ BIMCO, a.a.O., S. 8561 (Burma, Peru, Spanien, Venezuela).

spanischen Deviseninstitutes, IEME, vorgesehen, daß der Transfer von Frachten für Güter, die mit ausländischen Schiffen transportiert worden sind, nur dann bewilligt wird, wenn im Zeitpunkt der Verschiffung keine spanische Tonnage für den Transport verfügbar war¹⁸⁾. Diese Feststellungen waren von einer spanischen Reeder-Organisation zu treffen. Sie können sich vorstellen, daß es für die deutschen Reeder während der Geltungsdauer dieses Zirkulars außerordentlich schwierig war, ausreichende Ladungsmengen, geschweige denn gut zahlende Ladung nach Spanien zu bekommen.

Auch verschiedene andere Staaten haben ähnliche Maßnahmen der Devisenbewirtschaftung zum Zwecke der Ladungsbuchung ergriffen¹⁹⁾. Es mag sein, daß die Diskriminierungen in dem einen oder dem anderen der genannten Länder abgeklungen sind. Immerhin ist hervorzuheben, daß sich nach den letzten Untersuchungen, deren Ergebnis im Oktober 1960 veröffentlicht worden ist, wie schon erwähnt, über 40 Staaten namentlich aufzählen lassen, die die ausländische Schifffahrt diskriminieren, allerdings einschließlich acht Staaten des Ostblocks, die aufgrund ihrer Wirtschaftsauffassung den Transport zur See genauso zentral planen wie andere Wirtschaftsvorgänge. Es kann angenommen werden, daß heute etwa die Hälfte aller Staaten in irgendeiner Form die Schifffahrt anderer Staaten benachteiligt. Und es ist bedauerlich, daß festgestellt werden muß, daß sich Diskriminierungsmaßnahmen offenbar immer mehr verbreiten. Von einer liberalisierten internationalen Seeschifffahrt, von der Freiheit der Seeschifffahrt sind wir weit entfernt.

An dieser Stelle muß hervorgehoben werden, daß es neben diesen Maßnahmen, die allgemein als Diskriminierung angesehen werden, viele Möglichkeiten gibt, die Schifffahrt im Wettbewerb mit anderen Staaten zu unterstützen. So kann man z. B. in England steuerlich mehr als den Anschaffungswert von Neubauten abschreiben, in Schweden können die Abschreibungen auf Schiffe so schnell vorgenommen werden, wie es dem Reeder zweckdienlich erscheint. Viele Länder, wie z. B. Spanien, bieten die Möglichkeit langfristiger, zinsgünstiger Kredite für den Bau von Schiffen durch Spanier oder spanische Unternehmen. Manche Staaten, wie z. B. Frankreich²⁰⁾ geben unter gewissen Voraussetzungen erhebliche Subventionen beim Bau von Seeschiffen; die USA sogar beim Bau und beim Betrieb von Seeschiffen. Allerdings gibt es auf diesem Sektor kaum einen Staat, der nicht zu irgendeinem Zeitpunkt in irgendeiner Form seine Flotte gefördert hat. Für Deutschland darf ich auf die 7d-Darlehen und die 7d-Sonderabschreibungen verweisen.

Derartige Formen der Unterstützung liegen aber auch anders als die typischen Fälle der Diskriminierung. Sie schließen nämlich den freien Wettbewerb um Ladung nicht aus, sind vielmehr in vielen Fällen in dem hohen Kostenniveau des betreffenden Landes oder der besonderen Kapitalarmut der betreffenden nationalen Flotte begründet. Daher werden auch solche Maßnahmen von Stellen oder Personen, die sich gegen die Diskriminierung wenden, nicht bekämpft. Zum Teil wird sogar bei Ablehnung von Diskriminierungsmaßnahmen ausdrücklich vorgeschlagen, solche Formen der Förderung an die Stelle der Diskriminierung zu setzen²¹⁾.

¹⁸⁾ Zirkular 151 vom 25. 3. 1957, aufgehoben durch Zirkular 176 vom 4. 8. 1958.

¹⁹⁾ Brasilien, Kolumbien, Polen, Tschechoslowakei, Türkei; nach BIMCO, a.a.O., S. 8561.

²⁰⁾ Dekret 60/690 Journal Officiel 166 v. 18./19. 7. 1960.

²¹⁾ Vgl. von Lund, a.a.O., S. 16 f.

Andererseits ist der Übergang von Diskriminierungsmaßnahmen zu Fördermaßnahmen, die technisch als Diskriminierung angesehen werden, fließend. Die zuletzt erwähnten Fördermaßnahmen verändern die Kostenlage der betreffenden Schifffahrt, wenn auch nicht in gleichem Umfange, so doch der Art nach, ähnlich wie es die als Beispiele der Diskriminierung genannten Fälle der unterschiedlichen Zölle, Transportsteuern oder Konsulatsgebühren tun.

Der Umfang der wirtschaftlichen Rückschläge, die einzelnen Staaten aus Diskriminierung erwachsen sind, läßt sich im einzelnen, d. h. mit genauen ziffernmäßigen Angaben, oft kaum nachweisen. Insbesondere lassen sich auch keine wirklich genauen Angaben darüber machen, um welchen Prozentsatz sich der Anteil einer bestimmten Flagge am Verkehr mit einem bestimmten Staate vermindert hat. Es ist immer schwierig darzutun, welchen Lauf eine Entwicklung genommen hätte, wenn andere Verhältnisse vorgelegen hätten.

Immerhin kann gesagt werden, daß z. B. der Umstand, daß etwa 90% der türkischen Im- und Exporte mit der türkischen Staatsreederei befördert werden, weit überwiegend auf die Diskriminierungsmaßnahmen der Türkei zurückzuführen sind, und daß die heutige 50%ige Beteiligung der spanischen Flotte am spanischen Im- und Export erst ermöglicht wurde durch die oben genannte, inzwischen wieder aufgehobene spanische Vorschrift darüber, unter welchen Voraussetzungen ein Frachtentransfer zulässig war. Ähnlich läßt sich sagen, daß der Rückgang der deutschen und anderer westlichen Flaggen im Verkehr mit verschiedenen südamerikanischen Staaten durch die Anwendung der 50%-Klausel durch diese Staaten bedingt ist.

Wenn auch die Folgen der Diskriminierung im einzelnen ziffernmäßig kaum genau nachweisbar ist, steht doch fest, daß dadurch den Ländern, die eine liberale Schifffahrtspolitik betreiben, außerordentliche Nachteile erwachsen sind, und daß darüber hinaus ein großer wirtschaftlicher Leerlauf entsteht. Wenn zwei Staaten, die im Handelsverkehr miteinander stehen, ihre Schifffahrt dadurch zu stützen versuchen, daß sie vorschreiben, daß die gesamten Importe nur mit Schiffen ihrer Flagge befördert werden, fahren die Schiffe des Staates A leer zum Staate B und voll zurück zum Staate A, während umgekehrt die Schiffe des Staates B leer zum Staate A und voll zurück zum Staate B fahren. In diesem extremen Beispiel würde man bei vernünftiger Verteilung der Ladung mit der halben Tonnage auskommen — wenn unterstellt wird, daß die auszutauschenden Gütermengen das gleiche Volumen haben.

Aufgrund derartiger Überlegungen haben sich verschiedene internationale Gremien immer wieder gegen die Diskriminierung ausgesprochen. Ich darf nur auf die oben gemachten Ausführungen betreffend die OEEC verweisen sowie auf die Resolution des Rates der Internationalen Handelskammer vom Februar 1955, wo es u. a. heißt:

„Die Internationale Handelskammer bestätigt ihre Auffassung, daß alle Formen der Flaggen-Diskriminierung den freien Fluß des internationalen Handels behindern und lenkt die Aufmerksamkeit besonders auf die Folgen der Diskriminierung durch die Ladungslenkung (cargo preference type), die eine Verneinung des von ihr vertretenen „Prinzips der Liberalisierung darstellt . . . und die ferner den Grundsatz der Freiheit der Meere verletzt, von dem die internationale Schifffahrt abhängt, wenn sie weiterhin die Kaufleute

der ganzen Welt mit ökonomischen und wirkungsvollen Transportdiensten versorgen soll“²²⁾.

Weiter sei als Beispiel auf die International Maritime Consultative Organisation, die IMCO, eine der UNO angeschlossene Organisation, verwiesen, deren Zweck es u. a. ist, die Beseitigung von staatlichen Diskriminierungsmaßnahmen und unnötigen Beschränkungen, die die internationale Schifffahrt beeinträchtigen, zu ermutigen²³⁾. Alle wichtigen Schifffahrtsländer einschließlich der USA und der Sowjetunion sind Mitglied der IMCO.

Schließlich haben sich die internationalen Schifffahrts-Organisationen ständig gegen die Diskriminierung ausgesprochen — so die „International Chamber of Shipping“, die in ihrer Mitgliederversammlung im Jahre 1959, allerdings gegen die Stimme der USA und bei Stimmenthaltung Indiens, von einer Regierung auferlegte Bedingungen hinsichtlich der Art der Verschiffung und der Flagge der Schiffe, die die Inanspruchnahme der Schifffahrt im freien und fairen Wettbewerb beschränken, verurteilt hat²⁴⁾.

☆

Diese Haltung der internationalen Gremien ist sicherlich sehr zu begrüßen; allerdings ändert dies nichts daran, daß es strittig ist, ob die Diskriminierung gegen geltendes Völkerrecht verstößt. Es kann zwar angenommen werden, daß es gegen das Völkerrecht verstößt, wenn Schiffe, je nachdem welcher Nationalität sie angehören, in Häfen unterschiedlich behandelt werden. Hier ist das oben genannte internationale Übereinkommen und das Statut über die internationale Rechtsordnung der Seehäfen von 1923 von Bedeutung. Dem Abkommen gehören 23 Staaten an, darunter England, Frankreich, Italien, Japan und die Bundesrepublik; von den Ostblockstaaten nur die Tschechoslowakei und Ungarn. Die USA sind ihm nicht beigetreten.

Das Statut sieht vor, daß jeder Staat den Seeschiffen der anderen Vertragsstaaten die gleiche Behandlung zu gewährleisten hat wie seinen eigenen Seeschiffen. Dies gilt hinsichtlich des freien Zugangs zum Hafen und seiner Benutzung; des vollen Genusses der für die Schifffahrt und die Handelsverrichtungen bestehenden Einrichtungen und der Zuteilung und Benutzung von Kaiplätzen, Lade- und Löscheinrichtungen. Dieser Grundsatz der Gleichbehandlung gilt ferner hinsichtlich der Festsetzung und Erhebung von Zöllen, Orts- und Verbrauchsabgaben, schließlich auch bei Festsetzung von Nebenkosten, die bei der Ein- und Ausfuhr von Waren über Seehäfen entstehen, und bei

²²⁾ Eigene Übersetzung; im englischen Originalwortlaut:

„The ICC restates its view that all forms of flag discrimination act as a brake on the free flow of international trade, and draws especial attention to the cargo preference type of discrimination, which constitutes a negation of the principle of liberalization for which the ICC stands, and cuts right across the principle of the freedom of the seas on which international shipping is vitally dependent, if it is to continue to provide efficient and economic transport services for the merchants of the world.“
S. Internationale Handelskammer, a.a.O., S. 5.

²³⁾ Im englischen Wortlaut: „To encourage the removal of discriminatory action and unnecessary restrictions by governments affecting shipping engaged in international trade.“
Vgl. Satzungen abgedruckt im Archiv des Völkerrechts VIII (1959) S. 214.
Die Bundesrepublik ist der IMCO während der zweiten Sitzung des IMCO-Rates in London am 5. – 8. 7. 1959 beigetreten.

²⁴⁾ Im englischen Wortlaut: „The international Chamber of Shipping is more than ever convinced that conditions imposed by governments on the method and flag of shipment, which restrict the employment of shipping services in free and fair competition, create needless and harmful obstacles to the development of international trade.“
Mitteilungsblatt Verband Deutscher Reeder, IX. Jahrg., Nr. 6, Juni 1960.

der Festsetzung von Eisenbahntarifen. Durch die letztgenannte Vorschrift soll eine Gleichstellung der Seehäfen mit anderen Grenzübergängen gewährleistet werden. Das Übereinkommen ist somit bestrebt, den Schiffen der Vertragsstaaten, soweit wie möglich, eine unbehinderte Benutzung der Seehäfen zu ermöglichen und zu verhindern, daß durch irgendwelche finanziellen oder organisatorischen Maßnahmen ausländische Schiffe benachteiligt werden.

Zwar gilt das Abkommen nur unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit. Schon *Rudolf Laun*²⁵⁾ hat aber 1928 zum Ausdruck gebracht, daß es nur einen allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz zum Ausdruck bringt, der auf dem Grundsatz der Freiheit des Verkehrs basiert, einem Rechtsgrundsatz, der ebenfalls allgemeines Völkerrecht darstellt, und daß daher auch das Abkommen als allgemein verbindliches Völkerrecht anzusehen ist, also als Völkerrecht, das nicht nur zwischen den Vertragsparteien gilt. Es darf daran erinnert werden, daß der Grundsatz der Freiheit des Verkehrs schon in Art. 23 der Völkerbundsatzung, auf die dieses Übereinkommen zurückgeht, seine Anerkennung gefunden hat. In Art. 23 haben sich die Bundesmitglieder verpflichtet, die nötigen Anordnungen zu treffen, „um die Freiheit des Verkehrs und die Durchfuhr sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten und aufrecht zu erhalten . . .“

Ich glaube, daß dieser Auffassung zugestimmt werden kann. Die Freiheit des Verkehrs und die Freiheit der Meere wären leere Begriffe, wenn man sie dadurch aushöhlen könnte, daß man ihre wirtschaftlich vernünftige Ausnutzung durch organisatorische oder fiskalische Maßnahmen ausschließt. Der Umstand, daß in der Praxis kaum Verstöße gegen die in diesem Übereinkommen festgesetzten Grundsätze festgestellt werden können, bestätigt diese Auffassung um so mehr, als — ganz generell gesehen — allgemein anerkannte Rechtssätze des Völkerrechts doch recht häufig nicht eingehalten werden.

Daß derjenige, der die in diesem Statut, betreffend die internationale Rechtsordnung der Seehäfen, niedergelegten Regeln als allgemeines Völkerrecht ansieht, die Grundsätze der Freiheit des Verkehrs und der Freiheit der Meere weit auslegt, entspricht dem wirtschaftlichen Zweck und der Entstehungsgeschichte dieser Grundsätze. So kommt z. B. *Krüger*²⁶⁾ bei der Analysierung des Grundsatzes der Freiheit der Meere und des Grundsatzes der Freiheit der Schifffahrt zu dem Ergebnis, daß nicht nur die hier behandelte Diskriminierung, sondern sogar schon die Verschiedenheit des Zivilrechtes den Grundsatz der Freiheit der Schifffahrt gefährdet. Man wird allerdings anerkennen müssen, daß es gewisse Ausnahmen von den im Statut, betreffend die internationale Rechtsordnung der Seehäfen, niedergelegten Regeln gibt, die wir — wie dargelegt — im übrigen als allgemeines Völkerrecht ansehen.

Verschiedene Ausnahmen ergeben sich aus dem Statut selbst. Sie betreffen die Küstenschifffahrt sowie die Fischereifahrzeuge und ihren Fang; Freihandelszonen, die nur für einen bestimmten Staat eingerichtet sind; Maßnahmen, die im Interesse der Neutralität des Hafens nötig oder die durch besonders schwerwiegende Ereignisse bedingt

²⁵⁾ *Laun, Rudolf*, „Le Regime international des Ports“, Paris 1928, insbes. S. 35; s. auch S. 39; vgl. auch *Hofmann, Ernst Günter*, „Der Grundsatz der Freiheit der Seeschifffahrt im Völkerrecht“, vervielfältigte Veröffentlichung des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, 1956, S. 157 ff.

²⁶⁾ *Krüger*, „Die Freiheit der Schifffahrt im Lichte der Vereinheitlichung des Seerechtes“, Privatdruck der Deutschen Schifffahrtsbank A. G., Bremen, 1959, S. 6.

oder die im Interesse der Sicherheit und der Gesundheitspflege erforderlich sind. Dabei wird allerdings zu beachten sein, daß die unterschiedliche Behandlung der Schiffe eben nur insoweit — als Ausnahme — zulässig ist, als die für die zu treffende Maßnahme zuständige Behörde keinen Ermessensmißbrauch begeht²⁷⁾.

Ferner wird es als zulässig angesehen werden müssen, wenn bei der Zuteilung von Lade- oder Löschplätzen Linienschiffen ein Vorrang vor Trampschiffen eingeräumt wird, solange das Trampschiff noch nicht mit den Ladungsoperationen begonnen hat. Dies gilt selbst dann, wenn hiervon erfahrungsgemäß die Schiffe einer bestimmten Flagge besonders betroffen werden. Denn eine solche Handhabung — die überdies in vielen Häfen ständig geübt wird — beruht auf sachlichen, betriebswirtschaftlichen und nicht auf politischen Überlegungen. Andererseits würde eine solche Handhabung dann als unzulässig anzusehen sein, wenn sie nur als Vorwand benutzt würde, um eine bestimmte Flagge zu bekämpfen. — Die gleichen Überlegungen gelten, wenn Schiffen oder Reedereien, die gewisse Einrichtungen in größerem Umfange oder häufiger benutzen, entsprechend der Zahl der Anläufe oder der Menge der bewegten Ladung günstigere Gebühren berechnet werden. Auch eine solche Handhabung würde nur einem allgemeinen wirtschaftlichen Prinzip entsprechen.

Nach den oben gemachten Ausführungen müßte es konsequenterweise völkerrechtswidrig sein, wenn ein Staat in einem Seehafen höhere Gebühren und Abgaben erhebt, falls er mit dem Staat, dem das betreffende Schiff angehört, keinen Handelsvertrag hat. Eine solche unterschiedliche Behandlung wäre nicht bedingt durch sachliche, sondern nur durch politische Überlegungen — Überlegungen, die nach der Grundidee dieses Übereinkommens eben ausgeschlossen sein sollen. Dennoch scheint es so zu sein, daß die Auffassung von einer Reihe von Staaten in diesem Punkt abweicht, so daß es fraglich ist, ob man in solchen Fällen von einem völkerrechtswidrigen Verhalten sprechen kann.

Andere Formen der Diskriminierung sind von dem Statut über die internationale Rechtsstellung der Seehäfen nicht betroffen, also weder Transportvorbehalte zugunsten der eigenen Flagge noch direkte oder indirekte Subventionen²⁸⁾. Transportvorbehalte sind außerordentlich verbreitet. Wir haben oben gesehen, daß etwa 35—40 Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft derartige Maßnahmen anwenden. Der Umstand, daß eine derart große Zahl von Staaten sie anwendet und damit billigt, zeigt, daß sie nicht als völkerrechtswidrig angesehen werden können²⁹⁾. Auch würden internationale Organisationen, wie die „Intergovernmental Maritime Consultative Organisation“, diese Art der Diskriminierung ganz anders bekämpfen, wenn sie glaubten, sie als völkerrechtswidrig ansehen zu können.

Eine gegenteilige Meinung wird nur ganz vereinzelt vertreten³⁰⁾. Es kann ihr mit *Abraham*³¹⁾, der sich mit dieser vereinzelt Meinung auseinandergesetzt hat, zugegeben werden, daß es wünschenswert und wirtschaftlich vernünftig wäre, wenn Diskriminie-

²⁷⁾ Vgl. *Laun*, a.a.O., S. 40 f.; für den Unterschied zwischen dolosem Mißbrauch (abus de pouvoir) und einer gutgläubigen Fehlentscheidung vgl. derselbe, in: „Das freie Ermessen und seine Grenzen“, 1910.

²⁸⁾ So auch *Abraham*, „Das Deutsche Seerecht“, Band I 1959, S. 89, Anm. 27.

²⁹⁾ So auch *Abraham*, in: *Archiv für Völkerrecht*, 7. Bd. (1958/59), S. 197.

³⁰⁾ *Hoffmann*, a.a.O., S. 157 ff., insbes. S. 159.

³¹⁾ *Abraham*, in: *Archiv des Völkerrechts*, a.a.O.

rungsmaßnahmen in der Form der Transportvorbehalte als allgemein völkerrechtswidrig angesehen werden könnten. Aber heute sind die Staaten, die hauptsächlich Träger des Völkerrechts, noch nicht so weit, und es ist fraglich, ob die Entwicklung des Völkerrechts dahin gehen wird.

Nur der Vollständigkeit wegen sei hervorgehoben, daß die weitverbreiteten staatlichen Mittel der Förderung bestimmter Wirtschaftszweige und insbesondere der nationalen Flotte, wie Subventionen oder günstige steuerliche oder Kredit-Möglichkeiten, ganz eindeutig als in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht stehend angesehen werden.

☆

Die deutsche Schifffahrt ist damit in einer sehr schwierigen Lage. Wie bekannt ist, haben die deutschen Reeder im Laufe des Krieges und der Ereignisse der ersten Nachkriegszeit fast alle ihre Schiffe verloren. Der Aufbau war, da den Reedern das Eigenkapital fehlte, nur unter Inanspruchnahme eines außerordentlich hohen Anteils an Fremdmitteln möglich. Seit 1949, dem Jahr des Beginns des Wiederaufbaues der deutschen Flotte, herrschten die überwiegende Zeit auf dem Frachtenmarkt Depressionen oder Krisen. Sie wurden nur kurz vom Korea- und vom Suezboom unterbrochen. Die deutsche Schifffahrt steht mit Flaggen in Konkurrenz, die meist wesentlich günstigere Ausgangspunkte haben oder die die kurzen Boomzeiten der Nachkriegszeit mit weit stärkeren Flotten ausnutzen konnten, als es der deutschen Flotte möglich war, und die zum Teil durch Maßnahmen zugunsten der betreffenden nationalen Flagge und insbesondere durch Diskriminierungsmaßnahmen geschützt werden. Man hat geschätzt, daß wegen der Flaggendiskriminierung einzelner Staaten nur etwa 35 % des deutschen Außenhandels mit deutschen Schiffen befördert werden gegenüber rund 60 % in der Vorkriegszeit³²⁾.

Es ist daher verständlich, daß die deutsche Seeschifffahrt sich ständig darum bemüht hat, die Flaggendiskriminierung einzuengen. Es ist ihr dabei gelungen, Verständnis für ihre Belange bei der deutschen Bundesregierung und beim Deutschen Bundestag zu wecken und zu erreichen, daß beide dies verschiedentlich zum Ausdruck gebracht haben. Ich darf an den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 16. März 1960 erinnern. In ihm wird allgemein von der Bundesregierung gefordert, „die Belange der deutschen Seeschifffahrt nicht nur bei allgemeinen Wirtschaftsverhandlungen, sondern auch bei Kreditverhandlungen und bei solchen über die wirtschaftliche Erschließung, sowie bei der Durchführung der getroffenen Vereinbarungen in gleichem Maße wie die Interessen der übrigen Wirtschaftszweige“ zu berücksichtigen. Ferner wird darin der Erwartung Ausdruck gegeben, daß die Bundesregierung „insbesondere bei Gewährung von Finanz- und Kredithilfen in der Form von unmittelbaren Bundeskrediten und Bundesgarantien zuvor sicherstellt, daß der Vertragspartner für die Beförderung von Gütern im zwischenstaatlichen Handel keine Maßnahmen trifft, welche die Beteiligung der deutschen Flagge ausschließen oder erschweren“.

Bis hierher werden im wesentlichen die schon mit Beschluß des Bundestages vom 12. Juni 1959³³⁾ erhobenen Forderungen wiederholt. Im neuen Beschluß wird aber weiter gefordert: „Vielmehr sollte in den Vereinbarungen eine ausdrückliche Bestimmung

³²⁾ Deutsche Verkehrs-Zeitung v. 11. 10. 1960.

³³⁾ Vgl. Drucksache 1611 aus 1959 des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode.

darüber aufgenommen werden, welche die Diskriminierung einer Flagge im zwischenstaatlichen Handel ausschließt und die freie Flaggenwahl gewährleistet.“

Weiter regt der Bundestag an, daß die Bundesregierung gegebenenfalls sich an die OEEC wenden und, wenn hier nicht der gewünschte Erfolg zu erzielen ist, versuchen sollte, auf dem Wege bilateraler Regierungsverhandlungen zu einer Lösung zu gelangen. Dabei sollte — nach dem Bundestagsbeschluß — zum Ausdruck gebracht werden, daß die Regierung im Falle des Mißlingens auch dieses Versuches angemessene Schutzmaßnahmen zugunsten der deutschen Flagge ergreifen würde³⁴⁾.

Entsprechend dieser Stellungnahme hat die Bundesregierung sich in einer Reihe von Fällen der Wünsche der Schifffahrt annehmen und dazu beitragen können, daß die Diskriminierung in Einzelfällen eingedämmt wurde. So ist die Abschaffung der oben genannten spanischen Diskriminierungsvorschriften betreffend den Frachtransfer nicht nur der Erfolg privater Verhandlungen deutscher Reeder, die spanischen Reedern eine entsprechende Quote am deutsch-spanischen Verkehr einräumten, sondern wohl auch die Folge von Vorstellungen von Minister Erhard gegenüber dem spanischen Handelsminister. Weiter hat die Bundesregierung mit der Aufrechterhaltung der Bestimmung, daß Importe aus Rußland nur fob erfolgen dürfen, die freie Flaggenwahl und damit auch die deutsche Schifffahrt gefördert. Es ist ihr ferner gelungen, in einem Briefwechsel mit der argentinischen Regierung deren Zusage herbeizuführen, daß diese in Zukunft den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung in gewissem Umfange beachten würde. In dem Niederlassungs- und Schifffahrtsvertrag mit Griechenland, der allerdings noch der beiderseitigen Ratifizierung bedarf, haben sich beide Vertragspartner verpflichtet, Diskriminierungsmaßnahmen jeder Art zu unterlassen. Ähnliche Absprachen konnten auch mit Togo und Tunesien getroffen werden.

Die deutsche Reederschaft hat auch erreichen können, daß die Bundesregierung sich im Rahmen der OEEC energisch gegen die Diskriminierung wandte. Die Bundesregierung hat versucht durchzusetzen, daß es den Mitgliedern der OEEC gestattet sein würde, Diskriminierungsmaßnahmen eines Staates mit entsprechenden Maßnahmen zu beantworten; dies ist fehlgeschlagen. So hatte der deutsche Vertreter bei der OEEC schon im November 1954 folgenden Beschluß vorgeschlagen:

Sollte ein Mitgliedsstaat von diskriminatorischen Praktiken oder Maßnahmen betroffen werden, so steht es ihm frei — unabhängig und ohne Präjudiz für irgendwelche Maßnahmen, die die OEEC einzuführen beabsichtigt —, solche Schritte zu ergreifen, die ihm geeignet erscheinen, einen freien Schiffsverkehr in freiem und fairem Wettbewerb wiederherzustellen³⁵⁾.

Dieser Beschluß sollte nach dem deutschen Vorschlag in die Richtlinien der OEEC aufgenommen werden. Bei der Erörterung dieses Antrages bestand wohl Übereinstimmung darüber, daß jedes Mitgliedsland der OEEC sich in dem Sinne des deutschen Antrages frei entscheiden könne; es wurde aber geltend gemacht, daß die Einfügung einer

³⁴⁾ Der Entschließungsantrag ist am 16. 3. 1960 laut Protokoll 107. Sitzung des Bundestages S. 5842 (C) Punkt 18 — Entschließungsantrag der DP-Fraktion zur 3. Beratung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 1959 hier: Einzelplan 05 (Drucksache 1611, Umdruck 328 neu) — ohne Wortmeldung angenommen worden.

³⁵⁾ Eigene Übersetzung; im Originalwortlaut:

„Should a member country be faced with discriminatory practices or measures it shall be free to take — irrespective of and without prejudice to any measures which OEEC may wish to introduce — such steps which it may deem expedient to restore free circulation of shipping in free and fair competition.“

solchen Bestimmung praktisch, zumindest in gewissem Grade, die Negation der grundsätzlichen Bestrebungen der OEEC bedeuten würde. Der deutsche Vertreter wurde daraufhin veranlaßt, seinen Antrag zurückzuziehen.

Schließlich sei erwähnt, daß Bundesminister Erhard sich mit Schreiben vom 5. September 1960 an die Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelstages, des Bundesverbandes der deutschen Industrie und des Gesamtverbandes des deutschen Groß- und Außenhandels für die Belange der deutschen Seeschifffahrt eingesetzt hat³⁶⁾ und daß die HERMES Kredit-Versicherungs-AG, die sich u. a. mit Ausfuhrgarantien befaßt, im Jahre 1959 die Ablader gebeten hat, sich bei ihren Verhandlungen dafür einzusetzen, daß keine einseitigen Auflagen über die Nationalität des zu benutzenden Schiffes erfolgen und daß sie das Bundesverkehrsministerium unterrichten mögen, wenn sich bei ihren Verhandlungen ergibt, daß der ausländische Geschäftspartner durch diskriminierende Vorschriften gehalten ist, seine nationalen Schiffe zu bevorzugen.

☆

Wenn auch, wie wir gesehen haben, die Bundesregierung in einer Reihe von Fällen Erfolg mit ihren Bemühungen gehabt hat, die deutsche Schifffahrt vor Diskriminierungsmaßnahmen zu schützen, so muß andererseits doch gesagt werden, daß immer neue Staaten Diskriminierungsmaßnahmen ergreifen und daß vor allen Dingen in den Fällen, die die deutsche Schifffahrt am schwersten treffen, die Diskriminierung fortbesteht und die deutsche Regierung keine Abhilfe hat schaffen können oder wollen. Dies ist auf zweierlei Gründe zurückzuführen.

Auf der einen Seite steht und stand die Bundesregierung, wie ich oben ausgeführt habe, grundsätzlich auf dem Boden der Liberalisierung — weil diese ihrer allgemeinen Wirtschaftsauffassung entspricht und weil sie sich durch internationale Absprachen, insbesondere im Rahmen der OEEC, daran gebunden fühlt. Hinzu kam, daß sich immer wieder Fälle ergaben, in denen die Bundesregierung im Einzelfall aus besonderen politischen oder wirtschaftlichen Gründen glaubte, eine Diskriminierung der deutschen Seeschifffahrt hinnehmen zu müssen. Hinsichtlich der Türkei z. B. wurde auf die exponierte Lage dieses Staates verwiesen, hinsichtlich Spanien auf die Devisenlage und auf die politische Bedeutung Spaniens für den Westen. Ähnlich wird die Bundesrepublik aus offensichtlichen Gründen kaum Schritte gegen eines der sogenannten Entwicklungsländer unternehmen und mit Rücksicht auf ihre gesamte politische Linie auch nicht gegen Frankreich. Diese Bindungen und Überlegungen haben die Bundesregierung bisher davon abgehalten, diskriminierende Maßnahmen mit gleicher Münze heimzahlen, trotz des oben wiedergegebenen Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Wenn ein Staat vorschreibt, daß seine Im- und Exportgüter mit Schiffen seiner Flagge zu befördern sind, wäre es nämlich diesem Staat gegenüber an sich nicht mehr als recht und billig, wenn man entweder durch Auflagen den deutschen Ex- und Import dazu anhalten würde, seinerseits zu einem gewissen Teil deutsche Schiffe zu benutzen, oder wenn man die Schiffe des betreffenden diskriminierenden Staates in deutschen Häfen hinsichtlich der Erhebung von Gebühren, der Zuteilung von Lade- oder Löschplätzen oder auf andere Weise schlechter behandelt als andere Schiffe. Beides wäre allerdings ein Verstoß gegen die Grundsätze der OEEC, da diese die Liberalisierung nicht nur für das Verhältnis der Mitgliedsstaaten untereinander, sondern auch für

³⁶⁾ Abgedruckt im Mitteilungsblatt des VDR vom Juni 1960, IX. Jahrgang, Nr. 6.

den Verkehr mit dritten Staaten vorschreibt, und da diese ferner die Beantwortung von Diskriminierungsmaßnahmen mit anderen Diskriminierungsmaßnahmen ablehnt³⁷⁾. Darüber hinaus wäre die Schlechterstellung von Schiffen einer bestimmten Nation ein Verstoß gegen die im internationalen Übereinkommen von 1923, betreffend die internationale Rechtsordnung der Seehäfen, niedergelegten allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze. Aber derartige Verstöße wären nach allgemeinem Völkerrecht als Repräsentationen erlaubt, also dann, wenn völkerrechtswidrige Maßnahmen eines Staates durch gleichwertige Maßnahmen erwidert werden, die sich gegen die Angehörigen des verletzenden Staates richten.

Auf der anderen Seite könnten Maßnahmen, die den Schutz der deutschen Seeschifffahrt gegen die Diskriminierung durch einen ausländischen Staat bezwecken, unter Umständen andere deutsche Wirtschaftszweige und insbesondere den Export beeinträchtigen. Wenn z. B. die Bundesregierung vorschreiben würde, daß gewisse Exporte nur Cif gemacht werden — in diesem Falle würde der deutsche Exporteur auch für den Seetransport sorgen müssen — würde der deutsche Exporteur gegenüber ausländischen Exporteuren dann benachteiligt sein, wenn der ausländische Abnehmer auch Fob-Angebote haben wollte, d. h. seinerseits die Möglichkeit haben wollte, für den Seetransport zu sorgen, und zwar ohne irgendwelche Rücksichtnahme auf den deutschen Exporteur und dessen Wünsche hinsichtlich des Seetransportes.

Wenn die deutsche Bundesrepublik sich im Interesse der deutschen Schifffahrt auf die 50 %-Klausel einlassen und somit in einem Handelsvertrag die Absprache getroffen würde, daß der gegenseitige Güteraustausch je zur Hälfte mit den Schiffen der Flaggen der beiden Vertragspartner befördert werden müßte, so würden damit die Schiffe dritter Staaten ausgeschlossen und dadurch den Verladern die Möglichkeit erschwert, sich durch Ausnutzung des internationalen Marktes Schiffsraum zu Raten zu sichern, die vielleicht noch unter den Raten der Schiffe der beiden Handelsvertragspartner liegen. Ein solcher Fall ist allerdings noch nicht eingetreten. Es ist auch sehr fraglich, ob er je eintreten wird. Nach dem heutigen Stande würden nämlich die deutschen Reeder wohl auch dann, wenn der betreffende ausländische Staat 50 % des Güteraustausches für seine Flotte beansprucht, keinen Monopolanspruch auf die restlichen 50 % erheben und daher auch nicht darauf dringen, daß im Handelsvertrag diese restlichen 50 % ausschließlich der deutschen Seite vorbehalten bleiben.

Der Interessenkonflikt, dem sich die Bundesregierung u. U. gegenüber sieht, wenn sie versucht, der deutschen Seeschifffahrt gegen die Diskriminierung zu helfen, hat sich in letzter Zeit in besonderer Schärfe in der Diskussion über eine Bestimmung im Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland gezeigt³⁸⁾. In dem einleitenden Paragraphen dieses Entwurfs ist der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen im Rahmen des Zweckes des Gesetzes zu übernehmen. Ferner ist darin folgende Ausnahmebestimmung zugunsten der Seeschifffahrt vorgesehen:

„Die Übernahme von Gewährleistungen im Wirtschaftsverkehr mit einem Lande, in welchem die Beteiligung der deutschen Seeschifffahrt an der Beförderung von Gütern durch eine Beschränkung des freien Wettbewerbs behindert wird, kann allgemein abgelehnt

³⁷⁾ Vgl. Röhreke, a.a.O., S. 1640.

³⁸⁾ Drucksache 1957 des Deutschen Bundestages vom 8. 2. 1960.

werden. Bei Beurteilung von Behinderungen der in Satz 1 bezeichneten Art ist auf die besondere wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer Rücksicht zu nehmen.“

Obwohl dies eine Ermächtigung ist, die nur dann zum Tragen kommen kann, wenn deutsche Interessen schon verletzt sind, sind insbesondere von Seiten des Bundesverbandes der deutschen Industrie sowie mit ganz besonderem Nachdruck von Seiten des Vereins deutscher Maschinenbauanstalten Bedenken hiergegen vorgetragen worden. U. a. ist dabei geltend gemacht, daß die Konkurrenzfähigkeit des deutschen Exports erheblich gefährdet würde, wenn derartige Gewährleistungen verweigert würden, da langfristige Kredite im internationalen Geschäft bei der Größe der Objekte üblich seien und ohne solche Gewährleistungen nicht eingeräumt werden könnten. Wenn der deutsche Export andererseits versuchen würde, eine freie Flaggenwahl sicherzustellen, etwa durch die Umstellung einer Fob-Export-Offerte auf eine Cif-Offerte, würde er in vielen Fällen auf den energischen Widerstand der ausländischen Importeure stoßen und damit in einer wichtigen Hinsicht ebenfalls nicht konkurrenzfähig sein.

Reederseitig wird dagegen vor allem darauf hingewiesen, daß die deutsche Seeschifffahrt keine Sonderbehandlung verlange, sondern nur erwarte, daß sie wie jeder andere Wirtschaftszweig dann staatlich geschützt werde, wenn sie mit staatlichen Maßnahmen des Auslandes zu kämpfen habe, gegen die sie als Privatunternehmen machtlos seien.

Ich habe nur wenige Beispiele und Argumente wiedergegeben, die diesen Interessenkonflikt betreffen. Ich glaube aber, daß damit seine Problematik deutlich genug geworden ist. Selbstverständlich ist von beiden Seiten sehr viel zu diesem Problem vorgetragen worden.

Verschiedentlich war dieser Interessenkonflikt ein kritischer Punkt und der Grund, warum Maßnahmen, die von der deutschen Seeschifffahrt zu ihrem Schutz gegen Diskriminierung erwünscht wurden, nicht durchgeführt wurden. Es kann nur gehofft werden, daß es der Bundesregierung gelingt, in derartigen Fällen die Bedenken des Exports bzw. der Industrie auszuräumen. Die Seeschifffahrt jedenfalls ist in ihrem Kampf gegen die Diskriminierung auf staatliche Unterstützung angewiesen. Es ist für private Unternehmen, selbst wenn sie sich in Schiffahrtskonferenzen zusammenschließen, nicht möglich, sich gegen die diskriminierenden Vorschriften in anderen Ländern durchzusetzen. Die durch die Diskriminierung begünstigten ausländischen Reedereien werden selbst dann, wenn sie aus optischen Gründen — etwa im Interesse einer guten Zusammenarbeit in einer Schiffahrtskonferenz — die diskriminierende Haltung ihrer Regierung nach außen bedauern, unter Berufung auf die Wünsche und Einflußmöglichkeiten ihrer Regierung alle Möglichkeiten der Diskriminierung ausnutzen.

☆

Ich habe versucht, mit meinen Ausführungen zu zeigen:

daß die Wirtschaftskonzeption der Bundesrepublik auf der Liberalisierung aufbaut und daß diese an sie gebunden ist und wo die Bindungen an sie verankert sind;

daß die Liberalisierung sich auch auf die deutsche Schifffahrt erstreckt;

daß aber andererseits die deutsche Seeschifffahrt in immer größer werdendem Umfange mit Diskriminierungsmaßnahmen des Auslandes zu kämpfen hat;

und daß sie trotz mancher Bemühungen und Erfolge der deutschen Bundesregierung und trotz aller inneren deutschen Interessengegensätze doch noch erhebliche weitere Unterstützung in ihrem Kampf gegen die ausländische Diskriminierung benötigt.

Was kann der Personenverkehr zur wirtschaftlichen Rechtfertigung des Baues einer neuen Eisenbahnstrecke beitragen?

VON DR.-ING. RUDOLF HOFFMANN, BRAUNSCHWEIG

I

Seit mehr als drei Jahrzehnten ist man in Deutschland und anderen wirtschaftlich entwickelten Ländern gewöhnt, das Eisenbahnnetz so, wie es nun einmal beschaffen ist, als „komplett“ anzusehen. Zwar hat das Gesamtverkehrsvolumen sowohl im Personen- als im Güterverkehr seither, von krisen- und kriegsbedingten Rückschlägen abgesehen, immer noch zugenommen und ist in nahezu ständiger weiterer Zunahme begriffen. Die Eisenbahnen profitieren aber von diesem Zuwachs verhältnismäßig wenig. Was davon auf sie entfällt, können sie unschwer auch ohne den Bau neuer Strecken bewältigen. Sie sehen ihre Hauptaufgabe darin, durch Rationalisierung und technische Vervollkommnung des Betriebes ihren Verkehrsbesitz nach Möglichkeit zu behalten und zu vermehren und so im härter werdenden Wettbewerb der verschiedenen Verkehrsmittel zu bestehen.

Nur dort, wo durch die Gründung industrieller Anlagen und zugehöriger Wohnsiedlungen größeren Ausmaßes erhebliche Verkehrsbedürfnisse neu entstanden sind, ist man auch in jüngster Zeit noch dazu geschritten, das Eisenbahnnetz durch Strecken von allerdings meist begrenzter Länge zu ergänzen, so beispielsweise im Raume Braunschweig-Salzgitter durch den Neubau von zwei Hauptbahnstrecken von 19 bzw. 14 km Länge (siehe Abb. 1).

Ausgehend vom gleichen Raum und seiner Industrialisierung, verstärkt dadurch, daß das Volkswagenwerk seinen Standort in Wolfsburg dicht nordöstlich von Braunschweig gewählt hat, ist ein weiterer an sich schon vor Jahrzehnten erörterter Plan neuerdings aktuell geworden, nämlich der, von Braunschweig in Richtung Norden bis nach Wieren (östlich von Uelzen) unter teilweiser Mitbenutzung entsprechend auszubauender Nebenbahnstrecken eine Hauptbahn zu bauen und so dem Braunschweiger Raum die ihm fehlende gute Eisenbahnverbindung nach Hamburg zu geben (siehe Abb. 2). (Zwischen Fallersleben und Braunschweig wurde der Bau dieser Hauptbahn während des zweiten Weltkrieges bereits begonnen und davon der Abschnitt Fallersleben—Lehre vollendet.)

Außer der Zunahme des Verkehrsaufkommens infolge der neuen Industrialisierung hat insbesondere auch die Zonengrenzziehung dem Plan der Schaffung dieser Nordstrecke mehr und mehr Bedeutung verliehen. Er ist daher im vergangenen Jahrzehnt immer wieder erörtert worden, ohne daß allerdings seine Verwirklichung bisher in greifbare Nähe gerückt wäre. Der alte und veraltete Kopfbahnhof Braunschweig, der in früherer Zeit als ein Haupthindernis für eine leistungsfähige Nordstrecke über Braunschweig angesehen wurde, ist im Oktober 1960 durch einen modernen Durchgangsbahnhof ersetzt worden. Die Frage nach der Schließung der Haupteisenbahnücke nördlich von Braunschweig erhebt sich damit erneut.