

das heimische Eisenbahnbeförderungsrecht im HGB. und EVO. einer Neuregelung bedarf, um eine heillose Verwirrung auf dem Gebiete des Personen- und Güterbeförderungsrechts der Eisenbahnen zu verhüten. Dann wird noch mehr als bislang das Bedürfnis aufzutreten, in dem Eisenbahnbeförderungsvertrag einen Vertrag eigener Art zu erkennen, der mit dem Werkvertrag des BGB., dem er entwehrt, nichts mehr gemein hat.

1926.1343



Vorwort zu Heft 3.

Der am 1. Juli 1925 erfolgte Wechsel in der Leitung des Instituts für Verkehrswissenschaft hat auch einen Wechsel in der Herausgeberschaft des Institutorgans bedingt. Unterstützt von den Herren des Vorstandes des Instituts übernehme ich die Schriftleitung der Zeitschrift, deren ersten Jahrgang ich bereits seinerzeit als Assistent der Schriftleitung mit betreut habe. Die Richtlinien, die Dr. Esch in der ersten Nummer für die Zeitschrift entwickelte, gelten überwiegend auch noch heute. Als Frucht gemeinsamer Arbeit von Theoretikern und Praktikern des Verkehrswesens sollen ihre Hefte der Wissenschaft wie der Wirtschaft dienen. Insbesondere soll sie Brücken schlagen helfen zwischen den verschiedenen Zweigen des Verkehrs, das Verkehrswesen als Einheit mittels der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen zu erkennen und zu bilden suchen. Erfahrung und Urteil in praktischer und wissenschaftlicher Verkehrsarbeit anerkannter Persönlichkeiten soll sich vereinen mit dem Erkenntnisstreben und Tatwillen jüngerer Kräfte, damit diese Zeitschrift ein Weg zu neuen Bildungswerten und Wirtschaftserfolgen werde.

Köln, den 2. August 1925.

Napp-Zinn.

Das internationale Eisenbahnverkehrsrecht seit dem Weltkrieg.

Von Professor Dr. v. der Leyen, Wirklicher Geheimer Rat, Berlin.

I.

Schon bald nach Beginn des Eisenbahnzeitalters war Deutschland durch seine geographische Lage inmitten des europäischen Festlands darauf angewiesen, mit dem neuen Verkehrsmittel die Grenzen des eigenen Lands zu überschreiten. Zu den ersten deutschen Eisenbahnen gehören solche, die sich nach Belgien, Frankreich, Österreich, der Schweiz erstrecken. Mit den Nachbarbahnen wurden Verträge über Tarife, Verkehr usw. abgeschlossen; im Jahr 1846 bildete sich der große mitteleuropäische Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen, unter dessen Führung die Einheitlichkeit im Bau, im Verkehr und Betrieb, in der Wagenbenutzung und in den Grundbestimmungen des Personen- und Güterverkehrs zwischen den deutschen, österreichischen, ungarischen, niederländischen, belgischen, luxemburgischen, einzelnen russischen und den rumänischen Eisenbahnen vereinbart wurden. Dieser Verein ist in einzelnen seiner Bestimmungen das Vorbild für den mitteleuropäischen Staatsvertrag des Internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14. Oktober 1890, dessen Abschluß im Jahre 1874 von der Schweiz angeregt worden ist. Seine Teilnehmer waren das Deutsche Reich, Österreich, Ungarn, Frankreich, Italien, Rußland, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und die Schweiz. Der größte Teil seines Inhalts ist ein Gesetzbuch — das erste Gesetzbuch über einen Zweig des internationalen Privatrechts — über den Güterverkehr zwischen den Vertragsstaaten. Seine Grundlage bildet das deutsche und österreichische, im Verein deutscher Eisenbahnen

vorbereitete und in die Handelsgesetzbücher übergegangene Eisenbahnfrachtrecht, das in einigen Beziehungen durch Bestimmungen des französischen und des schweizerischen Frachtrechts geändert worden ist. Dem Übereinkommen sind im Lauf der Zeit andere Staaten, Dänemark, Serbien, Bulgarien, Rumänien und Schweden beigetreten. In drei Konferenzen sind einige, die Grundlagen nicht berührende Änderungen vorgenommen worden. Bis zum Ausbruch des Weltkriegs war das Internationale Übereinkommen die alleinige gesetzliche Grundlage für den zwischenstaatlichen Güterverkehr der Vertragsstaaten. Daneben blieb der Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen für die Regelung des Verkehrs und die Feststellung und Fortentwicklung der Beziehungen der Eisenbahnen untereinander fortbestehen. Auch für den internationalen Personen- und Gepäckverkehr war vor dem Krieg im Jahr 1911 der Entwurf eines Übereinkommens festgestellt, dessen Genehmigung durch die Vertragsstaaten bei Ausbruch des Weltkriegs nicht erfolgt war.

Der Weltkrieg hat an diesem Rechtszustand nichts geändert, wengleich der Eisenbahnverkehr nicht nur zwischen den sich feindlich gegenüberstehenden, sondern auch zwischen den neutralen und den befreundeten und verbündeten Staaten gestört und behindert worden ist. Dies gilt insbesondere für das Internationale Übereinkommen, dessen Organisation unverändert auch während des Kriegs fortbestand hat. Auch die Mehrheit der Lehrer des Völkerrechts hat dies anerkannt, während auffallenderweise das deutsche Reichsgericht in zwei Erkenntnissen von der Annahme ausgegangen ist, daß das Übereinkommen durch den Krieg aufgehoben sei, ohne übrigens diese Auffassung zu begründen. Erst gegen Ende des Kriegs wurde an dem Übereinkommen gerüttelt. Frankreich, Italien, Serbien und Bulgarien zeigten Ende 1918, Rumänien Anfang 1919 ihren Austritt aus dem Übereinkommen zum 31. Dezember 1919 an unter Hinweis auf die Bestimmungen des Übereinkommens über die Bedingungen des Austritts, also unter tatsächlicher Anerkennung seines Fortbestands. Gründe für den Austritt wurden nicht angegeben. Es war wohl die erbitterte feindselige Stimmung dieser Staaten gegen Deutschland, das man durch Zerstörung des unter seinem Einfluß entstandenen und fortgebildeten Gesetzes wirtschaftlich und politisch zu schädigen wünschte. Indes schon bald überzeugten sich diese Staaten, daß für sie selbst der Verkehr mit Deutschland unentbehrlich sei, daß sie sich also mit dem Austritt aus dem Übereinkommen in das eigene Fleisch schnitten. In dem ein halbes Jahr nach der Austrittserklärung vorgelegtem Entwurf des Versailler Vertrags (Art. 366) wurde nicht nur der Fortbestand des Internationalen Übereinkommens über den Güterverkehr für zunächst fünf Jahre anerkannt, sondern auch seine Ausdehnung auf den Personen- und Gepäckverkehr und seine Revision, und zwar unter der Beteiligung Deutschlands, vorgesehen.

II.

Dieser, wenn man so sagen soll, Beharrungszustand auf dem wichtigen Gebiet des internationalen Verkehrsrechts hat hiernach bis zum Ende der Feindseligkeiten fortgedauert. Sehr bald aber ist eine lebhafte fortschrittliche Bewegung gerade auf diesem Gebiet entstanden, die bis in die Gegenwart gedauert und schon zu einigen greifbaren Ergebnissen geführt hat.

Drei Ausgangspunkte dieser Bewegung lassen sich unterscheiden, die, von verschiedenen Seiten ausgehend, ein gleiches Ziel im Auge haben. Zunächst die Bestrebungen der mitteleuropäischen Staaten nach Erweiterung und Ausbau des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, sodann der Versuch des Völkerbunds, auf Grund des Art. 23, Buchstabe c des Völkerbundvertrags Vereinbarungen der dem

Völkerbund angehörigen Staaten über internationale Regelung gewisser Verkehrsfragen zustande zu bringen, und drittens der vorerwähnte Art. 366 des Vertrags von Versailles und die gleiche Bestimmung des Vertrags von St. Germain, wonach das Berner Internationale Übereinkommen einer erneuten Revision unterzogen und weiter ausgedehnt werden soll. Diese drei Bewegungen begannen ganz kurz nach Beendigung der Feindseligkeiten, sie verfolgten unabhängig nebeneinander verschiedene Wege, aber ihr gemeinsames Ziel ist nicht nur die Wiederherstellung, sondern auch die Verbesserung des internationalen Eisenbahn- und Dinnenschiffverkehrs. Der letztere scheidet aus diesen Betrachtungen aus.

Während des Weltkriegs war die Aufrechterhaltung der Vereinbarungen zwischen einzelnen Staaten, auch im Gebiet des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, über den Wagenumlauf einfach ein Ding der Unmöglichkeit. Denn die Eisenbahnen sind eines der wichtigsten Kriegsmittel, ihr Wagenpark ist sozusagen vollenfrei. Die kriegführenden Parteien nehmen die Betriebsmittel, wo sie sie finden, ohne Rücksicht darauf, wessen Eigentum sie sind, sie benutzen sie, solange sie sie nötig haben; ihre Ausbesserung, ihre Zurückführung in ihren Heimatort, ist ihnen gleichgültig. Dieser Wirrwarr wird noch dadurch gesteigert, daß die befreundeten Staaten sich mit den Betriebsmitteln gegenseitig aushelfen, die dann in alle Windrichtungen verschoben werden und deren Zugehörigkeitsbezeichnungen oft nicht mehr erkennbar sind und allzuhäufig absichtlich unkenntlich gemacht werden. Solche Zustände waren unerträglich, als die Interessen aller Staaten dahin drängten, einen ordnungsmäßigen Eisenbahnverkehr nicht nur innerhalb ihrer Grenzen, sondern auch mit anderen Staaten wiederherzustellen. Um hier Ordnung zu schaffen, traten im Frühjahr 1921 die dem Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen angehörigen mit einigen benachbarten Eisenbahnen zu einer Konferenz in Stresa zusammen. Zweck der Beratungen war eine Wiederherstellung des Vereins-Wagen-Übereinkommens und dessen Ausdehnung auf die Nachbarstaaten. Das Ergebnis der Beratungen war die Bestätigung des alten Vereins-Wagen-Übereinkommens (V. W. U.) zwischen den diesem angehörigen Bahnen des Deutschen Reichs, Österreichs, Ungarns, der Niederlande, des Saargebiets und Schwedens. Für den erweiterten Kreis der angeschlossenen Bahnen in Belgien, Frankreich, Luxemburg, der Schweiz, Italien, der Tschechoslowakei, Litauen und Lettland wurde ein Reglement für den internationalen Verkehr (R. I. V.) vereinbart, das in allen wesentlichen Punkten mit dem V. W. U. übereinstimmt. Beide Übereinkommen sind in der Berner Zeitschrift für den internationalen Eisenbahntransport, Beilage zu Jahrgang 1922, veröffentlicht. Sie enthalten Vorschriften über die Benutzung der Wagen auf fremden Bahnen, die Vergütung und Abrechnung darüber, über die Behandlung und Beschaffenheit der Wagen, bahneigene Kesselwagen und Privatwagen. Die beiden Übereinkommen sind am 1. Januar 1922 in Kraft getreten. Sie sind nach den Erfahrungen auf einer Konferenz in Perugia im Herbst 1924 durchgesehen und in neuer Fassung seit dem 1. Januar 1925 in Geltung.

Auf demselben Gebiet liegen internationale Verhandlungen, die am 29. Oktober 1921 in einer Konferenz zwischen den sieben österreichischen Nachbarstaaten in Portorose begonnen haben. Als Zuhörer haben an der Konferenz Vertreter aus England, Frankreich und den Vereinigten Staaten von Amerika teilgenommen. Zweck der Beratungen war die Wiederherstellung der wirtschaftlichen Einheitlichkeit in den durch den Krieg politisch zerrissenen Staaten der vormaligen österreichisch-ungarischen Monarchie. Sie haben sich daher mit vielen anderen Fragen außer der Eisenbahnfrage beschäftigt. Den Hauptgegenstand bildeten die

Erörterungen über Wiederherstellung der durch den Krieg zerrütteten Verkehrsverhältnisse, also die Rückgabe und der Ausgleich der in den einzelnen Ländern verstreuten Wagen und der Wagenumlauf sowie die Wagenmiete nach den Beschlüssen von Stresa, ferner die Wiederherstellung direkter Tarife, die Neugestaltung der Grenz- und Übergangsbahnhöfe). Am Schluß der Konferenz wurde von den rumänischen Vertretern die Begründung eines allgemeinen Verbands der Eisenbahnen und Schiffsahrts-Unternehmungen ganz Europas angeregt, zur Erleichterung der Beförderung im allgemeinen, zur Vereinheitlichung der gesetzlichen Grundlagen des Frachtvertrags, der Verkehrsordnungen und der Tarife, der Zoll-, Grenz- und gesundheitspolizeilichen Formalitäten, des Baus der Betriebsmittel, ferner der Anlage und Instandhaltung der Bahnen und der Organisation schiefsrichterlicher Entscheidungen bei Streitigkeiten der Bahnen untereinander und zwischen den Bahnen und den Verfrachtern sowie sonstiger Fragen von allgemeinem Interesse. Diese Anregung wurde von allen Seiten freundlich begrüßt. Eine Beschlußfassung war aber bei der großen Tragweite der Vorschläge nicht möglich, und die Konferenz beschränkte sich auf Annahme eines Vorschlags der englischen Vertreter, die Anregung der rumänischen Vertreter der Prüfung der Regierungen zu empfehlen.

An diese Verhandlungen knüpfte die Konferenz von Genua an, die am 3. Mai 1922 auf Antrag ihres Transport-Ausschusses den Wunsch aussprach, die Verwaltungen der französischen Eisenbahnen möchten sobald wie möglich eine Konferenz sachverständiger Vertreter aller Eisenbahn-Verwaltungen Europas und der anderen interessierten Länder einberufen, mit dem Auftrag, darüber zu beraten, welche Maßregeln zu ergreifen seien zur Wiederherstellung des internationalen Verkehrs unter mindestens ebenso befriedigenden Bedingungen wie vor dem Krieg. Die Konferenz sollte die Frage der Einsetzung einer dauernden Organisation zur Vereinheitlichung und Verbesserung der Verkehrs- und Betriebs-Einrichtungen der Eisenbahnen im internationalen Verkehr studieren. Hierzu gehört auch die Tarifrfrage und die Regelung der finanziellen Beziehungen unter tunlichster Beschränkung der mit den Kursschwankungen verbundenen Nachteile. In dem Beschluß wird hervorgehoben, daß die Selbständigkeit der einzelnen Bahnen nicht beeinträchtigt werden und daß in die Zuständigkeit der bestehenden internationalen Vereinbarungen nicht eingegriffen werden dürfe.

An der Konferenz in Genua haben auch Vertreter der deutschen Regierung teilgenommen, die den vorstehenden Beschlüssen zugestimmt haben. Es verlautet, daß bei den Beratungen ernstlich in Erwägung gezogen sei, den Auftrag zur Einberufung der Konferenz der Regierung der Schweiz zu erteilen, die ja in vielen internationalen Verträgen als neutraler Staat eine führende Stellung einnimmt. Warum statt dessen die französischen Verwaltungen mit der weiteren Bearbeitung betraut worden sind, entzieht sich der Kenntnis. Für die ganze Gestaltung der internationalen Beziehungen war dieser Beschluß geradezu verhängnisvoll. War es doch, wie wir später sehen werden, der erste Schritt nach dem von den Franzosen seit langem erstrebtem Ziel, an Stelle Deutschlands die Führung in internationalen Verkehrsfragen zu erlangen.

Die in Genua gewünschte Konferenz wurde durch den Verwaltungsausschuß der großen französischen Eisenbahnen auf den 17. Oktober 1922 nach Paris berufen. Selbstverständlich war auch Deutschland eingeladen. Die Konferenz beschloß nach sehr kurzen Vorberatungen durch den Ausschuß am 10. Oktober 1922

) Vgl. hierüber in Einzelnen: Archiv für Eisenbahnwesen 1922, S. 321 u. ff.

die Gründung eines Internationalen Eisenbahnverbandes — I. E. V. (Union internationale des Chemins de fer [U. I. C.]), der am 1. Dezember 1922 ins Leben treten sollte und tatsächlich ins Leben getreten ist. Eine so schnelle Erledigung einer immerhin nicht leichten Arbeit wäre nicht möglich gewesen, wenn sich nicht die Ausschüsse und die Konferenz selbst an ein vorliegendes bewährtes Muster hätte halten können, die Satzungen und die Organisation des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen. Die Satzung des I. E. V. gibt als Zweck dieses Verbands an, „im internationalen Verkehr die Bedingungen für die Anlage und den Betrieb der Eisenbahnen zu vereinheitlichen und zu verbessern“. Nur diese Bestimmung weicht — nicht zu ihrem Vorteil — ab von dem § 1 der Satzungen des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, der „den Zweck hat, durch gemeinsame Beratungen und einmütiges Handeln das eigene Interesse und dasjenige des Publikums zu fördern“. Der übrige Teil der Satzung behandelt die Organisation des I. E. V., und diese ist sachlich, zum Teil wörtlich dem des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen nachgebildet. An der Spitze des I. E. V. steht ein geschäftsführender Ausschuß mit einem Vorsitzenden und dessen Stellvertreter. Das Organ des Vereins ist die alle fünf Jahre zusammentretende Generalversammlung, die eigentliche Arbeit wird von fünf dauernden Ausschüssen geleistet. Auf weitere Einzelheiten einzugehen liegt kein Anlaß vor. Der Sitz des geschäftsführenden Ausschusses ist Paris, Vorsitzender ein Franzose, die Geschäftssprache ist die französische mit der Maßgabe, daß für die deutsch sprechenden Länder eine amtliche Übersetzung in deutscher Sprache neben der französischen gilt, bei Abweichungen der Texte aber der französische der allein maßgebende ist. Die Verhandlungen in den Sitzungen des Vereins sind in der von diesem seit dem 1. November 1924 in französischer und deutscher Sprache veröffentlichten, monatlich erscheinenden „Zeitschrift des internationalen Eisenbahnverbandes“, Heft 1, S. 37 ff., abgedruckt.

Der Verein hat seine Tätigkeit alsbald begonnen, ohne bisher irgend bedeutende Erfolge zu erzielen. Es ist dies nicht befremdlich; denn der auf teilweise denselben Gebieten weiter arbeitende, seit 78 Jahren wirkende Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen besteht weiter fort. Es ist in den Pariser Verhandlungen ausdrücklich erklärt worden, daß der alte Verein seine bisherige Selbständigkeit behalten sollte. Die auf diesem Gebiet bedeutsamsten, auf lange Erfahrung zurückblickenden mitteleuropäischen Eisenbahnen setzen ihre erfolgreichen Arbeiten unverändert weiter fort. Der Umstand, daß dem neuen Verein nicht nur alle europäischen — einschließlich der großbritannischen und russischen —, sondern auch die orientalischen, die chinesischen und die japanischen Eisenbahnen angehören, trägt gewiß nicht dazu bei, seine Tätigkeit fruchtbarer zu gestalten. Aber für Deutschland ist es wenig erfreulich, daß es die bis jetzt seit Beginn des Eisenbahnzeitalters innegehabte leitende Stellung in diesem internationalen Verkehr mit Frankreich gewissermaßen teilen muß. Gern kann man dabei zugeben, daß in Paris die Bedeutung Deutschlands auch dadurch anerkannt worden ist, daß ein Deutscher zu einem der Stellvertreter des Vorsitzenden gewählt wurde, daß ein Deutscher den Vorsitz in einem der dauernden Ausschüsse führt und Deutsche auch Mitglieder in den übrigen Ausschüssen sind.

III.

Der Artikel 23 (e) des Völkerbundesvertrags lautet: „Die Bundesregierungen werden die nötigen Anordnungen treffen, um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr zu gewährleisten und aufrecht zu erhalten.“ Die Leitung des Völker-

bunds sah schon bald ein, daß diese Bestimmung ihr die Möglichkeit einer praktischen Wirksamkeit bot, und ergriff mit beiden Händen die Gelegenheit, um sich hier zu betätigen. Schon in seiner Versammlung vom 9. Dezember 1920 beschloß der Völkerbund, einen besonderen beratenden Ausschuß Sachverständiger (Commission consultative et technique) einzusetzen, mit der Aufgabe, Entwürfe von internationalen Verträgen über die Freiheit der Durchfuhr und die Regelung der Binnenschiffahrt und des Eisenbahnwesens auszuarbeiten, die in einer außerordentlichen Versammlung des Völkerbunds durchberaten werden sollten. Diese Versammlung wurde auf den 10. März 1921 nach Barcelona einberufen. Das Deutsche Reich — obgleich nicht Mitglied des Völkerbunds — wurde ersucht, zu der Versammlung Vertreter zu entsenden, allerdings, wie sich erst später in Barcelona herausstellte, nur mit beratender Stimme, mit vote consultatif. Deutschland hielt es für zweckmäßig, der Aufforderung zu folgen und Vertreter aus dem Ressort des Auswärtigen Amtes sowie Sachverständige auf dem Gebiet der Binnenschiffahrt und des Eisenbahnwesens zu entsenden. Diese haben in den Sitzungen der Vollversammlungen und der Kommissionen durchaus gleichberechtigt mitgearbeitet; daß sie an der Abstimmung nicht teilnahmen, war zwar nicht angenehm, aber sachlich ohne Bedeutung, da fast alle Beschlüsse mit großer Mehrheit gefaßt wurden und auch den deutschen Interessen entsprachen.

Die Versammlung in Barcelona dauerte bis zum 20. April. Die Beratungen zogen sich auch deswegen in die Länge, weil in zwei Sprachen (englisch und französisch) verhandelt wurde und stets von einer in die andere Sprache übersetzt werden mußte.

Die Ergebnisse der Beratungen waren:

1. Die Feststellung einer Satzung und einer Geschäftsordnung für den Sachverständigen-Ausschuß, der nuncmehr als eine dauernde Einrichtung unter dem Namen: Commission consultative et technique¹⁾ sur la liberté des communications et du transit, eingesetzt wurde.
2. Die Feststellung von Vertragsentwürfen über die internationale Binnenschiffahrt nebst Beschlüssen hierzu und zu der Regelung der Verhältnisse in internationalen Häfen.
3. Ein Vertrag über die Freiheit der Durchfuhr zu Wasser und zu Lande.
4. Die Feststellung von Empfehlungen und Wünschen bei der Regelung des internationalen Eisenbahnverkehrs.

Nur die beiden letztgenannten Gegenstände sollen erörtert werden. Die Versammlung verhandelte auf der Grundlage eines Grünbuchs, in dem die Entwürfe des vom Völkerbund eingesetzten vorläufigen Ausschusses zusammengestellt und begründet waren. Bei der Feststellung der Vertragsentwürfe verständigte sich die Konferenz von Barcelona dahin, daß diese in zwei Teile zerfielen, eine Konvention und ein Statut. Die in den Verträgen gleichlautende Konvention enthält die Formalien: Teilnahme, Aufnahme- und Austrittsbedingungen, Dauer der Verträge, Kündigung, Ratifikation, Sprache u. dgl. Die sachlichen Bestimmungen befinden sich im Statut.

¹⁾ Technique hat die Bedeutung von sachverständig, nicht technisch in dem Sinn, wie wir im Deutschen das Wort gebrauchen. Techniker im deutschen Sinne waren nur in ganz geringer Zahl unter den Vertretern des Völkerbunds. In dem uns beschäftigenden Gegenstand handelt es sich ja auch um privat-, staats- und völkerrechtliche Fragen.

Der Vertrag über die Durchfuhr trägt das Datum des 20. April 1921, d. h. des Tags seines Abschlusses in Barcelona. Er ist in der Versammlung des Völkerbunds im September 1921 genehmigt und in den folgenden Jahren von 15 Staaten, vom Deutschen Reich am 18. März 1924, ratifiziert und durch Bekanntmachung vom 4. Oktober 1924 im Reichsgesetzblatt, Teil II, S. 387, unter Beifügung einer deutschen Übersetzung veröffentlicht. Zum Beitritt war Deutschland nach Art. 379 des Versailler Vertrags verpflichtet. Der Durchfuhrvertrag ist in Kraft getreten, nachdem fünf Staaten ratifiziert hatten, zunächst zwischen diesen. Für die übrigen Staaten beginnt die Wirksamkeit des Vertrags 90 Tage, nachdem sie die Ratifikationsurkunden bei dem Generalsekretariat des Völkerbunds hinterlegt haben, für das Deutsche Reich also mit dem 16. Juni 1924.

Der wesentliche Inhalt des Statuts ist folgender: Durchfuhrtransporte sind Transporte von Personen, Gepäck, Gütern, See- oder Binnenschiffen, Personen- oder Güterwagen, die nur zum Teil innerhalb eines der beteiligten Gebiete befördert werden, deren Ausgangs- und Endpunkte aber in anderen Gebieten liegen. Die beteiligten Staaten verpflichten sich, diese Transporte tunlichst zu erleichtern, und zwar ohne Unterschied der Staatsangehörigkeit der Person, des Ursprungs der Güter usw. Die Durchgangstransporte werden keiner besonderen Gebühr unterworfen. Nur solche Gebühren sind zulässig, „die lediglich zur Deckung der durch ihre Durchfuhr veranlaßten Überwachungs- und Verwaltungskosten dienen“. Diese Gebühren sollen tunlichst den Selbstkosten entsprechen.“ Die Vertragsstaaten verpflichten sich, für die Durchfuhrtransporte möglichst billige Tarife festzusetzen, die so gestellt sind, daß sie den internationalen Verkehr tunlichst erleichtern. Bei Feststellung der Tarife wird kein Unterschied gemacht zwischen den Personen, Gütern usw., nach ihrer Nationalität, ihrem Ursprung, ihrem Ausgangs- und Bestimmungsort. Die Staaten sind nicht verpflichtet, die Durchfuhr solchen Personen zu gestatten, denen das Betreten ihres Gebietes untersagt ist, und die Durchfuhr von Gütern, deren Beförderung aus Gründen der Sicherheit oder wegen ihrer Gefährlichkeit verboten ist. Besondere Vereinbarungen von Vertragsstaaten hierüber bleiben unberührt, und den Staaten ist unbenommen, weitergehende Vereinbarungen hierüber zu treffen. Das Statut bleibt auch in Kriegzeiten in Geltung, soweit dies mit den Rechten und Pflichten der betreffenden Staaten vereinbar ist. Die vor dem 1. Mai 1921 abgeschlossenen Vereinbarungen über die Durchfuhr bleiben unberührt, ebenso ist den Vertragsstaaten erlaubt, weitere Erleichterungen im Durchfuhrverkehr zu gestatten. Über Streitigkeiten bei Auslegung oder Anwendung dieses Statuts entscheidet der ständige internationale Gerichtshof.

Die weiteren Einzelheiten sind aus dem ziemlich breit und nicht immer deutlich gefaßten Statut zu entnehmen. Für die internationale Tarifpolitik und bei dem Abschluß von Handelsverträgen wird diese Vereinbarung von gewisser Bedeutung sein.

IV.

Anders liegt die Sache bei dem internationalen Eisenbahnverkehr. Ein den übrigen ähnlicher Entwurf, „sur le régime international des chemins de fer“, war in dem der Barceloner Konferenz vorgelegten Grünbuch enthalten. Er würde in einem besonderen Ausschuß, an dem ich als Vertreter Deutschlands teilgenommen habe, durchberaten und festgestellt, und zwar unter Zustimmung des französischen Vertreters. Zum allgemeinen Erstaunen erhob der Führer der französischen Delegation in der Plenarsitzung den Einwand, daß diese Sache für den Abschluß eines Vertrags noch nicht reif sei. Gründe dafür wurden nicht ange-

geben¹⁾. Nach lebhafter Erörterung in zwei Sitzungen wurde ein von den Franzosen gestellter Antrag mit geringer Mehrheit angenommen, von Abschließung eines Vertrags abzusehen und die Auffassung der Versammlung in einer Reihe von Empfehlungen (recommandations) und Wünschen (vœux) niederzulegen, die innerhalb spätestens zwei Jahren in einen Vertrag umzuwandeln seien.

Mit den Vorbereitungen eines solchen Vertrags wurde der oben erwähnte Sachverständigen-Ausschuß beauftragt. In den Jahren 1922 und 1923 haben eingehende Ermittlungen und verschiedene Sitzungen des Ausschusses und eines Unterausschusses stattgefunden, an denen ein Vertreter Deutschlands mit voller Gleichberechtigung teilnahm. Das Ergebnis war ein am 9. Dezember 1923 abgeschlossenes Übereinkommen, das von 21 Staaten (darunter Deutschland, Österreich, England, Spanien, Jagoen nicht Frankreich) unterzeichnet wurde. Es hat den Titel: *Convention et Statut sur le régime international des voies ferrées*. Die amtliche deutsche Übersetzung lautet: *Internationale Rechtsordnung der Eisenbahnen (I.R.E.)*, zum Unterschied vom Berner internationalen Übereinkommen (I.U.?) und besteht aus einer Konvention und einem Statut. Es war bis zum Abschluß dieser Abhandlung noch nicht von einer genügenden Anzahl von Staaten ratifiziert, also noch nicht in Kraft getreten. Der Inhalt der Konvention entspricht dem Inhalt dieses Teils der übrigen in Barcelona abgeschlossenen Verträge. Über den Inhalt des Statuts ist folgendes zu bemerken:

Es zerfällt in sechs Kapitel mit 44 Artikeln und ein Schlußprotokoll, und enthält in vollem Umfange die in Barcelona beschlossenen Empfehlungen und Wünsche. Die beiden ersten Kapitel handeln von dem Verkehr auf den bestehenden Eisenbahnen und von der Herstellung neuer Verbindungstrecken, von den Grenzbahnhöfen, deren Einrichtung und Benutzung im internationalem Verkehr, von der Gewährung tunlichster Erleichterungen, der Herstellung direkter Fahrpläne im Personen- und Güterverkehr. Die Verwaltungen sollen sich bei Verkehrstörungen gegenseitig Unterstützung gewähren, bei den Zoll, Steuer-, Polizei- und Paföflichkeiten tunlichst Erleichterungen zulassen. Die gegenseitige Benutzung des Rollmaterials ist zu gewähren, die technische Einheit im Bau und Betrieb zu erstreben. Ferner sind Bestimmungen vorgesehen über die Aushilfe mit Lokomotiven, Wagen und Brennstoff, die Beschlagnahme rollenden Materials und den Umlauf von Privatwagen.

Das dritte Kapitel handelt von den Beziehungen zwischen der Eisenbahn und dem Publikum, d. h. dem Inhalt der Beförderungsverträge im Personen-, Gepäck- und Güterverkehr. Die hier aufgestellten Grundsätze entsprechen durchweg denen des Berner Übereinkommens. Im vierten Kapitel sind die Grundlagen des Tarifrechts aufgestellt, ebenfalls in Übereinstimmung mit dem Berner Übereinkommen. „Die Tarife müssen nach den Landesgesetzen in Kraft gesetzt und gehörig veröffentlicht werden (Art. 18). Sie enthalten die Preise und Beförderungsbedingungen für Personen, Gepäck und Güter. Die Tarife des internationalen Verkehrs sind dem des Binnenverkehrs gleichzustellen.“ Die vertragschließenden Staaten wünschen die Freiheit der Tarifierung nach für ihre eigene Gesetzgebung eingeführten Grund-

¹⁾ Auf die lange Rede des französischen Vertreters antwortete der griechische Bevollmächtigte: „Le discours . . . n'a pas été sans me surprendre et je puis même ajouter qu'il m'a désagréablement surpris“ (Protokoll S. 123).

²⁾ Ein Abdruck des französischen Textes der I.R.E. nebst einer vom Zentralamt für den internationalen Eisenbahntransport angefertigten Übersetzung ist veröffentlicht in der Zeitschrift für den internationalen Eisenbahntransport 1924, Beilage zu Heft 2, S. 27 ff.

sätzen unberührt zu lassen. (Art. 20.) Die Aufstellung internationaler Tarife mit einfacher Frachtberechnung ist zu fördern. Weitere Einzelheiten mögen nachgesehen werden. Beachtenswert ist, daß die im Entwurf und auch in den Barceloner Empfehlungen enthaltene Bestimmung fehlt, wonach „jede Sonderabgabe, die gestattet, daß einem oder mehreren Reisenden, einem oder mehreren Versendern oder Empfängern eine Ermäßigung auf die Tarife zugestanden wird, in aller Form untersagt und von Rechts wegen nicht sein soll“. Das bedeutet einen gewaltigen Rückschritt gegenüber Artikel 11 des Berner Übereinkommens! Das fünfte Kapitel beschäftigt sich mit den finanziellen Vereinbarungen zwischen den Bahnen, darunter dem Rückgriff der Bahnen untereinander und der Währungsfrage. Im sechsten Kapitel sind allgemeine, z. T. nur für bestimmte Fälle geltende Bestimmungen aufgeführt, die wesentlich staatsrechtlicher Natur sind, auch einige Bestimmungen des Durchfuhr-Übereinkommens wiederholen, darunter in etwas ausführlicherer Form Bestimmungen über die Erledigung von Meinungsverschiedenheiten.

Diese kurze Inhaltsangabe soll zeigen, daß die Pariser Vereinbarung keinerlei wesentliche Neuerungen des geltenden europäischen Rechts enthält, auch für Deutschland keine neuen Verpflichtungen bringt, so daß die Vertreter des Deutschen Reichs gewiß richtig gehandelt haben, wenn sie das Übereinkommen zeichneten. Für das Deutsche Reich kann es daher auch ziemlich gleichgültig sein, ob diese Vereinbarung ratifiziert wird. Bezeichnend ist für die ganze Vereinbarung, daß sie nicht in befehlender, sondern in bittender Form abgeschlossen ist. Ob die Vereinbarung für die außereuropäischen Staaten des Völkerbunds von praktischer Bedeutung sein wird, ist mir mehr als zweifelhaft. Immerhin kann man von rein wissenschaftlichen Standpunkt aus gespannt sein, ob diese dem mitteleuropäischen Recht entnommenen Grundsätze geeignet sind, ein Gemeintut für die Regelung der internationalen Beziehungen der Eisenbahnen auf der ganzen Erde zu werden.

V.

Nachdem die für das Frühjahr 1915 zusammenberufene Konferenz zur Revision des internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnverkehr (I.U.) durch den Ausbruch des Weltkriegs vereitelt war, berief die Regierung der schweizerischen Eidgenossenschaft, auch im Hinblick auf den Artikel 366 des Versailler Vertrags die an dem I. U. beteiligten Vertragsstaaten sowie einige andere Staaten zu einer Konferenz nach Bern auf den 1. Mai 1923, in der über die Revision des I. U. und über den Abschluß eines internationalen Übereinkommens über den Personen- und Gepäckverkehr beraten werden sollte. Den ersten Beratungen wurde das geltende I. U. sowie der im Jahre 1912 von einer Sachverständigen-Konferenz ausgearbeitete Entwurf einer neuen Anlage I (bedingungsweise zugelassene Gegenstände)¹⁾, den letzteren der oben erwähnte, von einer Sachverständigen-Konferenz im Jahr 1911 festgestellte, von den Regierungen noch nicht genehmigte Entwurf eines internationalen Übereinkommens über den Personen- und Gepäckverkehr (I.U.P.) zugrunde gelegt. Den einzelnen Staaten wurde anheimgestellt, Abänderungsvorschläge dem Zentralamt für den internationalen Eisenbahntransport rechtzeitig einzusenden. Dieser Aufforderung sind die meisten Staaten nachgekommen. Von besonderer Wichtigkeit war das Vorgehen Frankreichs. Die französische Regierung legte einen ganz neuen Entwurf vor, dessen Inhalt im großen Ganzen dem geltenden I. U. und dem Entwurf des Personen- und Gepäcküber-

¹⁾ Auf diesen Teil des J. U. braucht nicht eingegangen zu werden. Es handelt sich darin weniger um volkswirtschaftliche als um rein technologische Fragen.

einkommens mit einigen wesentlichen Abweichungen entsprach, der aber in eine ganz neue Form gegossen war. Dem französischen Antrag waren die belgische, litauische, rumänische Regierung und die Regierungskommission des Saargebiets vollstän- dig, die italienische Regierung mit einigen Änderungen beigetreten.

Auf der Grundlage dieses Entwurfs beriet die Revisionskonferenz. Auch die Regierungen des Deutschen Reiches, der Schweiz, Dänemarks, Polens (das sich dem französischen Antrag in der Hauptsache angeschlossen hatte), Österreichs und Ungarns, Schwedens, Norwegens hatten teils zu beiden, teils zu einer der Vorlagen Änderungsanschläge gemacht. Nur auf die wichtigsten dieser Abänderungsvorschläge, soweit sie von der Konferenz genehmigt worden sind, soll eingegangen werden.

Die Konferenz wurde von dem schweizerischen Bundesrat Haab, dem Vorsitzenden des Eisenbahndepartements, eröffnet. Abweichend von den früheren Konferenzen antwortete ihm nicht der deutsche, sondern der französische und der italienische Vertreter, denen der deutsche Vertreter in einigen Worten zustimmte. Zum ersten Präsidenten wurde, wie immer, ein Schweizer gewählt. Während in allen früheren Konferenzen der erste Vertreter des Staats, dem die meisten Eisenbahnen angehörten, d. h. des Deutschen Reichs, zum ersten Vizepräsidenten gewählt wurde, fiel diesmal die Wahl auf den Vertreter Frankreichs, der Vertreter Deutschlands wurde zum zweiten, der Vertreter Italiens zum dritten Vizepräsidenten gewählt. Meines Erachtens handelt es sich bei solchen Wahlen und handelte es sich insbesondere bei dieser Wahl nicht um eine Etikettenfrage. Ich hätte es für besser gehalten, wenn Deutschland auf Beibehaltung der bisherigen, aus rein sachlichen Gründen berechtigten Übung bestanden hätte.

Eine zweite wichtige mehr staatsrechtliche Frage betrifft die Zulassung der von der Schweiz eingeladenen, nicht dem I. U. angehörigen Staaten. Es handelt sich hier um Spanien, Griechenland, Litauen, Estland, Lettland, Finnland, Portugal (das in der Konferenz nicht vertreten war) und die Regierungskommission des Saargebiets. Wie man dazu kommen ist, die letztere nicht nur einzuladen, sondern auch ihre selbständige Beteiligung an den Beratungen und ihre Unterschrift unter den festgestellten Entwürfen zuzulassen, während sie allerdings in der Einleitung unter den vertragschließenden Staaten nicht erscheint, ist mir unverständlich. Das Saargebiet ist ein vorübergehend vom Völkerbund als Treuhänder verwaltetes Gebiet des Deutschen Reichs. Die dort belegenen Staatsbahnen sind deutsche Bahnen. Es wäre verständlich gewesen, wenn das Deutsche Reich ein Mitglied der Verwaltung der saarländischen Bahnen als einen Vertreter des Deutschen Reichs zugezogen hätte. Aber für ein Teilgebiet des Deutschen Reichs eine, wenn auch nur beschränkte selbständige Vertretung zuzulassen und es unter den teilnehmenden Staaten besonders aufzuführen, widerspricht nicht nur den Bestimmungen des I. U., sondern auch denen des Völkerbunds. Durch ein derartiges Entgegenkommen können separatistische Bestrebungen nur gefördert werden. Die übrigen nicht an dem I. U. beteiligten Staaten konnten meines Erachtens unbedenklich mit Stimmrecht zu den Beratungen über den Entwurf des Personen- und Gepäck-Abkommens zugelassen werden. Daß man sie auch zu den Beratungen über das I. U. mit voller Gleichberechtigung zuließ, steht meines Erachtens im Widerspruch zum Art. 59 des I. U. Die Begründung der französischen Vertreter, es handle sich im vorliegenden Fall nicht um die Revision des geltenden I. U., sondern um Abschluß eines neuen I. U., ist völlig unzutreffend. Sie wieder- auch der Einladung der schweizerischen Regierung zu der Konferenz. Die deutschen Vertreter hatten sich gegen Zulassung mit vollem Stimmrecht

ausgesprochen, gegen die Beteiligung mit beratender Stimme kein Bedenken geäußert und ausdrücklich erklärt, daß sie die Aufnahme der Staaten unter die Mitglieder des I. U. unter Beachtung der vorgeschriebenen Formen gern begrüßen würden. Ein weiteres Entgegenkommen hätten die deutschen Vertreter mit Stellung eines Vermittlungsantrages bewiesen. Gleichwohl wurde die unbeschränkte Zulassung mit 13 gegen 8 Stimmen beschlossen, wobei die neuen Staaten natürlich mit der Mehrheit mitstimmten.

Das Ergebnis der Beratungen, die bis zum 8. Juni 1923 dauerten, war die Feststellung von zwei Entwürfen. Erstens ein internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr (I. U. G.), und zweitens ein internationales Übereinkommen über den Eisenbahn-Personen- und Gepäckverkehr (I. U. P.). Beide Übereinkommen sind von den beteiligten Regierungen genehmigt und am 23. Oktober 1924 in Bern vollzogen. Der Deutsche Reichstag hat ihnen in der Sitzung vom 13. Mai 1925 zugestimmt, und sie sind im Reichsgesetzblatt, Teil II, S. 183 ff. und S. 483 ff. veröffentlicht. Der bei der Vollziehung in Aussicht genommene Ratifikations-Termin, der 1. Juni 1925, ist nicht eingehalten, so daß auch noch nicht feststeht, ob und wann die neuen Übereinkommen in Kraft treten werden.

Die wesentlichsten, grundsätzlich bedeutenden Änderungen des neuen Übereinkommen sind folgende¹⁾:

Zunächst eine Äußerlichkeit: Die Ausführungsbestimmungen und die Schlußprotokolle des I. U. sind in dem Text eingearbeitet, und dieser ist auch durch einige Ausführungsbestimmungen des internationalen Tarifkomitees ergänzt. Das I. U. besteht also aus einem Text mit sieben Anlagen. Ebenso ist verfahren mit dem I. U. P., dessen Text zwei Anlagen beigefügt sind. Beide Übereinkommen sind systematisch geordnet. Sie sind eingeteilt in Titel, von denen ein Teil in Kapitel zerfällt, und in Artikel. Die Artikel werden fortlaufend durchnummeriert, so daß bei Zitaten die Angabe des Artikels genügt. Statt, wie es bei uns üblich, in Absätzen, werden die Artikel in Paragraphen eingeteilt. Diese, den französischen Gesetzestexten ähnliche Form, ist von rein theoretischem Standpunkt aus ein Fortschritt. Ob sie sich praktisch bewährt, wird sich erst zeigen müssen. Eine Schwierigkeit fällt sofort ins Auge. Die Gliederung des I. U. stimmt fast ganz mit der der deutschen und österreichischen Eisenbahnverkehrsordnung überein, was bei der Handhabung des Verkehrsrechtes sehr bequem war. Wenn man, nicht mit Unrecht, auf eine solche Erleichterung Wert legt, so bleibt jetzt nur übrig, die E. V. O. nach den internationalen Verträgen umzugestalten, was natürlich wieder eine Konzession an Frankreich bedeutet.

Wichtiger als diese Äußerlichkeit ist die Neuregelung der Sprachenfrage. Nach dem I. U. galt der deutsche neben den französischen gestellte Text in allen den Ländern, in denen die deutsche Sprache entweder ausschließlich oder neben anderen Sprachen die gesetzliche Verkehrssprache ist, als Urtext. Nach dem neuen Übereinkommen ist der französische Text allein Urtext. Ihm sind amtliche deutsche und italienische Übersetzungen beigefügt, die natürlich nicht die rechtliche Bedeutung eines Urtextes haben. Das ist nicht nur von nationalen Standpunkt, sondern auch sachlich für Deutschland eine Verschlechterung. Nach Lage der jetzigen politischen Verhältnisse aber war wohl nicht möglich, die geltenden

¹⁾ Die Änderungen werden in den Begründungen der dem Reichstag vorgelegten Gesetzentwürfe aufgezählt. Zu vergleichen ist ferner der ausgezeichnete Aufsatz von Frisch: Die neuen Entwürfe über den internationalen Eisenbahnverkehr. (Archiv für Eisenbahnenwesen 1924, S. 587 ff.).

Bestimmungen aufrecht zu erhalten. Die Folge davon ist — beiläufig —, daß der deutsche Text sich zuweilen wie eine Übersetzung aus dem Französischen liest.

Die wichtigste sachliche Änderung ist die neue Bestimmung über die Höhe des Schadenersatzes bei Verlust und Beschädigung des Guts. Nach dem geltenden internationalen und deutschen Recht hat die Eisenbahn den Handelswert oder den gemeinen Wert des Gutes am Versandorte zu ersetzen. Der Art. 29 des I.Ü.G. lautet dagegen: „Wenn von der Eisenbahn... Entschädigung für gänzlichen oder teilweisen Verlust des Gutes zu leisten ist, so wird die Entschädigung berechnet nach dem Börsenpreis, in Ermangelung eines solchen nach dem Marktpreis, in Ermangelung eines solchen nach dem gemeinen Wert... am Versandort. Jedoch darf die Entschädigung... 50 frs. für jedes Kilogramm des Rohgewichtes nicht überschreiten.“ Mit anderen Worten, das I.Ü.G. kehrt zurück zu den bis zum Jahr 1892 in Deutschland geltenden und mit dem Inkrafttreten des I.Ü. auch im Binnenverkehr aufgehobenen sogenannten Normalsätzen, die allerdings viel höher sind als die damaligen von 60 Mark für 50 kg. Diese grundsätzliche Änderung zog Änderungen anderer Artikel nach sich, in denen die Höhe des Schadenersatzes in Frage kommt, auf deren Erörterung hier nicht eingegangen werden kann. Will sich der Geschädigte einen höheren Schadenersatz sichern, so kann er diese entweder durch Angabe des Interesses an der Lieferung oder durch Versicherung bei einer Privat-Gesellschaft erlangen. Daß statt „Handelswert“ „Börsen- oder Marktwert“ gesagt wird, ist meines Erachtens ohne praktische Bedeutung.

Welches war nun der Grund der Änderung von Vorschriften, die länger als 30 Jahre im internationalen sowohl als im Binnenverkehr der meisten europäischen Staaten in Geltung stehen und sich durchaus bewährt haben? Dieser Grund war die unglückliche Frage des Schadenersatzes für Verlust von Kostbarkeiten. Nach dem geltenden Recht haben die Eisenbahnen bei Verlust von Kostbarkeiten vollen Schadenersatz nur unter gewissen Bedingungen zu leisten. (Angabe des Inhalts, besondere Verpackung, infolge davon Zahlung erhöhter Fracht usw.) Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, so wird Schadenersatz überhaupt nicht geleistet. Auf die allgemein bekannten Gründe dieser Bestimmung brauche ich nicht einzugehen. Was sind nun Kostbarkeiten? Darüber bestand kaum ein Zweifel bis zu der fortschreitenden Geldentwertung und der Inflation. Das Reichsgericht hatte in einem älteren Erkenntnis bestimmt, daß Kostbarkeiten Gegenstände seien, die nach Gewicht und Umfang einen im Vergleich mit ähnlichen Gegenständen besonders hohen Wert haben. Diese Begriffsbestimmung gab nach allgemeiner Annahme genügende Anhaltspunkte, um in Einzelfall festzustellen, ob ein Gegenstand eine Kostbarkeit sei. Als aber bei fortschreitender Geldentwertung ungemessene Preise für gewöhnliche Gebrauchsgegenstände, als Kleider, Wäsche usw. und Genußgegenstände, z. B. Zigarren, Wein usw. bezahlt wurden, und die Eisenbahn für den Verlust solcher Gegenstände den gemeinen Wert, den sie am Versandorte zur Zeit des Aufganges an die Eisenbahn hatten, vergüten mußte, lehnte sie die Zahlung einer Vergütung ab, weil diese Gegenstände Kostbarkeiten und die Bedingungen für die Beförderung von Kostbarkeiten von dem Versender nicht beachtet seien. Bei vielen Gerichten hatte die Eisenbahn mit diesem Einwand kein Glück. Sie wurde zur Zahlung des erhöhten Werts am Ort und zur Zeit des Versands verurteilt. Es ist noch in allgemeiner Erinnerung, daß hieraus zahlreiche Prozesse entstanden, daß die Eisenbahnverwaltungen versuchten, Mittel zu finden, um die damit verbundene Schädigung ihrer Finanzen von sich abzuwenden. Diese Unsicherheit zeigte sich nicht nur im Binnen-, sondern auch im internationalen Verkehr. Eine allgemein

anerkannte zutreffende Begriffsbestimmung für Kostbarkeiten zu finden, erwies sich als unmöglich. Da schritt die Berner Konferenz zu dem radikalen Mittel: Der Begriff Kostbarkeiten wurde aus dem internationalen Übereinkommen ganz gestrichen und, um die Eisenbahn vor Schaden zu behüten, wurde der vorstehend erwähnte Höchstbetrag für Schadenersatz aller Art festgesetzt. Nur verhältnismäßig wenige auf der Eisenbahn beförderte Güter haben einen noch höheren Wert, und, wie ich bereits bemerkte, ist dem Versender die Möglichkeit gegeben, sich diesen noch höheren Wert ohne Schädigung der Eisenbahn zu sichern. Bei der Festsetzung der Vergütung für verlorenes Reisegepäck ist nach ähnlichen Grundsätzen verfahren. Nach Art. 31 des I.Ü.P. wird für verlorenes Gepäck, wenn der Schaden nachgewiesen ist, ein Höchstbetrag von 20 frs. für jedes Kilogramm Rohgewicht, wenn der Schaden nicht nachgewiesen ist, ein Pauschale von 10 frs. für jedes Kilogramm Rohgewicht vergütet.

Meines Erachtens ist dieses, wie Fritsch a. a. O. zutreffend bemerkt, die vielleicht wichtigste Neuerung im Gebiet des internationalen Eisenbahnverkehrs. Ob sie nötig war, ist mir mindestens zweifelhaft. Seitdem die Währungsverhältnisse in den europäischen Staaten teils geordnet sind, teils einer Ordnung entgegengehen, sind die durch die Geldentwertung hervorgerufenen Unzuträglichkeiten bei Beförderung von Kostbarkeiten beseitigt. Es handelt sich also um ein Gelegenheitsgesetz, das man nach altbewährten Grundsätzen der Gesetzgeber tunlichst vermeiden soll. Daß die Neuerung nicht erwünscht ist, darüber habe ich keinen Zweifel. Die früheren Normalsätze, die, wie gesagt, bedeutend niedriger waren als die im I.Ü. vorgesehenen, waren ein Gegenstand ununterbrochener Klagen und Beschwerden gegen die Eisenbahn. Es galt als höchst unbillig, daß in sehr vielen Fällen die Eisenbahn für den Schaden, den sie angerichtet hatte, nicht entfernt die volle Vergütung leistete. Die Aufhebung der Normalsätze, zu der sich die Eisenbahnen nun ungern entschlossen, und die nur durch das mutige Vorgehen der preußischen Staatsbahnen erreicht wurde, fand allgemeinen Beifall, alle Beschwerden und Klagen auf diesem Gebiet hörten auf. Nun soll der frühere Zustand, wenn auch, wie ich gern zugebe, in einer für die Verfrachter milderen Form wieder hergestellt werden. Es ist das ein Rückschritt, zu dem man sich nicht hätte entschließen sollen ohne dringende Notwendigkeit. Eine solche lag meines Erachtens nicht vor.

Eine zweite, allerdings nicht ganz gelungene Neuerung ist die wenigstens teilweise Beseitigung des Begriffs der „Höheren Gewalt“ aus dem internationalen Eisenbahnfrachtrecht. Dieser dem römischen Recht entstammende Begriff ist von jeher eine Crux für die Juristen, für die Eisenbahn, für die Interessenten gewesen. Es ist bekannt, daß schon bei Entwurf des Handelsgesetzbuchs von 1862 der berühmte Lehrer des Handelsrechts, Goldschmidt, dringend befürwortete, diesen Begriff in das Handelsgesetzbuch nicht aufzunehmen, daß ferner der Deutsche Juristentag seinerzeit sich dafür aussprach, ihn aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch wegzulassen. Nun ist es der Berner Konferenz gelungen, ihn wenigstens an zwei Stellen: I.Ü. von 1890, Art. 5 (1) und Art. 18 (1) durch einen klaren Begriff zu ersetzen. Ihn auch aus Art. 30 (1) zu beseitigen, ist nicht geglückt. Immerhin ein erfreulicher Fortschritt.

Von sonstigen wichtigen Änderungen erwähne ich die Bestimmung, daß Schiffsahrtslinien und Kraftwagenlinien in dem internationalen Verkehr unter gewissen Voraussetzungen aufgenommen werden können, daß bei der Zollabfertigung Erleichterungen geschaffen sind, daß die Aufnahme neuer Staaten dadurch erleichtert ist, daß die Neuaufnahme nicht durch den Widerspruch eines Staates verhindert

werden kann, sondern daß zwei Staaten der Aufnahme widersprechen müssen¹⁾. Eine wesentliche Verbesserung besteht darin, daß die Fortbildung der Bestimmungen über die bedingungsweise zur Beförderung kommenden Gegenstände (Anlage 1) erleichtert ist. Diese Gegenstände spielen in der Industrie eine immerhin bedeutende Rolle, und die Technik macht ununterbrochene Fortschritte in ihrer Herstellung. Es war daher sehr unbequem und unter Umständen schädigend für die beteiligten Kreise, wenn eine Änderung, d. h. fast immer eine Erleichterung der Beförderungsbedingungen im internationalen Verkehr nur auf einer internationalen Konferenz bewirkt werden konnte, d. h., daß die Beteiligten oft jahrelang warten mußten, bis ihre Wünsche erfüllt wurden. Dieses Hindernis ist beseitigt durch Einsetzung einer besonderen technischen Kommission, die notwendige Änderungen selbständig, vorbehaltlich der Genehmigung der Vertragsstaaten, beschließen kann. Diese fachmännische Kommission ist schon im Mai 1925, also vor dem Inkrafttreten des geänderten I. U. G., zum erstmalig zusammengetreten. Die Dauer der beiden I. U. soll nunmehr unbegrenzt sein, mindestens sollen die Übereinkommen fünf Jahre in Kraft bleiben. Das Ausscheiden einer Verwaltung ist erst drei Jahre (jetzt schon ein Jahr) nach Vornahme der Kündigung möglich. Diese Bestimmungen beweisen, daß die Eisenbahnen und die Verkehrtreibenden nunmehr von der Unentbehrlichkeit dieser Verträge durchdrungen sind.

Über den Inhalt des I. U. P. ist Besonderes nicht zu sagen. Der neue Entwurf ist auf der Grundlage des Entwurfs von 1911 ausgearbeitet, und die meisten Bestimmungen sind denen der deutschen Eisenbahnverkehrsordnung gleich. Das I. U. P. gilt nur da, wo direkte Personen- oder Gepäcktarife bestehen; die Möglichkeit des Anschlusses von Schifffahrtslinien und Kraftwagen ist auch im I. U. P. vorgesehen. Die Bestimmungen über die Organisation usw. sind denen des I. U. G. wörtlich gleichlautend, und das Zentralamt erstreckt seine Tätigkeit auch auf das neue Übereinkommen. Eine auch äußerliche Vereinigung der beiden Übereinkommen ist in Aussicht genommen. Die Konferenz von 1923 hat sich offenbar nicht die Zeit nehmen können zu dieser mehr redaktionellen Arbeit.

Fassen wir die Ergebnisse der vorstehenden Erörterungen zusammen, so sehen wir, daß sehr bald nach Beendigung des Kriegs in ganz Mitteleuropa das lebhafteste Bedürfnis entsteht, die durch den Krieg zerstörten Verkehrsverhältnisse wieder in Ordnung zu bringen, ja sie zu erweitern und zu verbessern. Alle nationalen Gegensätze treten diesem wirtschaftlichen Bedürfnisse gegenüber in den Hintergrund. Wir sehen aber ferner, daß diese Bestrebungen schon bald gewisse praktische Ergebnisse gehabt haben. Hierher gehört zunächst die aus freien Entscheidungen der Eisenbahnen hervorgegangene Verbesserung des Wagenumlaufs durch Wiederherstellung des Wagenübereinkommens des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen und die Ausdehnung des Übereinkommens auf fast ganz Europa. Hierher gehört ferner die Gründung des internationalen Eisenbahnvereins. Ob diese Gründung einen dauernden Fortschritt bedeutet, ist mir zweifelhaft, solange daneben der gleichen Ziele verfolgende Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen fortbesteht. Ich würde es für richtiger nicht allein im deutschnationalen, sondern auch im allgemein wirtschaftlichen Interesse gehalten haben, wenn nicht

¹⁾ Bisher sind alle Neuaufnahmen einstimmig erfolgt. Mir ist nur ein Fall bekannt, in dem die Aufnahme an dem Widerspruch eines Staates, des Deutschen Reiches, mit Recht gescheitert ist. Ein solcher Widerspruch würde jetzt zur Ablehnung der Aufnahme nicht mehr genügen.

ein neuer Verein gegründet, sondern der Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen durch Anschluß der übrigen europäischen Eisenbahnen erweitert werden und dadurch die Einheitlichkeit auf diesem Gebiet aufrecht erhalten, das Arbeitsfeld vergrößert und eine fortschreitende Entwicklung dieser segensreichen Einrichtung gesichert wäre. Ein Fortschritt, weniger für den deutschen als für den mitteleuropäischen Verkehr ist die auf Anregung des Völkerbundes beschlossene und bereits in Kraft getretene Vereinbarung über die Erleichterung der Durchfuhr. Einen Fortschritt bedeutet ferner, ungeachtet der mancherlei Bedenken gegen gewisse Änderungen, die von den Berner Konferenzen vereinbarte Neugestaltung des Internationalen Übereinkommens über den Güterverkehr und der Abschluß des Übereinkommens über den Personen- und Gepäckverkehr. Es ist zu hoffen und dringend zu wünschen, daß diese Übereinkommen bald von einer genügenden Anzahl von Vertragsstaaten ratifiziert werden und in Geltung treten. Die unausbleibliche Folge wird für Deutschland die Änderung einiger Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs und die Umarbeitung der Eisenbahnverkehrsordnung sein. Daß daneben die wiederum vom Völkerbund angeregte Vereinbarung der Internationalen Eisenbahnrechtsordnung in Kraft tritt, ist für Deutschland von keiner erheblichen Bedeutung.

Also — teils erreichte, teils vorbereitete Fortschritte im internationalen Eisenbahnverkehr. Schmerzlich ist, daß dem Deutschen Reich die wirklich führende Stellung auf diesem Gebiet, wenn nicht entzogen, doch diese Stellung zweifellos eingeschränkt ist. Es wird die Aufgabe der deutschen Verkehrspolitik sein, diese Stellung zurückzuerobern. Daß solche wirtschaftlichen Zusammenschlüsse, die die Völker räumlich und persönlich einander näherbringen, auch von politischer Bedeutung sind, d. h. daß sie beitragen zur Abschaffung der Kriege, zur Befestigung des Friedens, das habe ich früher geglaubt. Der Weltkrieg hat diesen Glauben nicht nur erschüttert, sondern vernichtet. Das Zeitalter der Eisenbahnen hat nicht verhindert, daß während des Kriegs Zustände geherrscht haben, die an die schlimmsten Zeiten des Mittelalters erinnern, und daß die Völker sich mit einer früher nie dagewesenen Erbitterung bekämpften haben. Und diese Zustände haben heute noch kein Ende gefunden. Das darf uns aber nicht abhalten, immer weitere Fortschritte im Verkehrsleben zu erstreben.

Grundfragen der deutschen Binnenschiffahrtspolitik.

Von Dr. A. F. Napp-Zinn, Privatdozent an der Universität Köln.¹⁾

Vorweg einige allgemeine Sätze über das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaft! Werner Sombart äußerte sich vor einiger Zeit, man vermöge noch nicht zu sagen, ob die Stimischung, die die heutige Wirtschaftspolitik kennzeichne, Äußerung eines bewußten Bekenntnisses zu einem „gemischten“ System oder nur Ausdruck der inneren Zerfahrenheit der Staatsleiter sei. Sie trete darin zutage, daß die Wirtschaftspolitik unserer Tage sowohl universalistisch als individualistisch eingestellt sei, daß sie sich zum Prinzip der freien Konkurrenz bekenne, aber vor weitgehender Regelung des Wirtschaftslebens nicht zurückschrecke²⁾.

¹⁾ Antrittsvorlesung, gehalten am 10. 6. 1925 in der Aula der Universität Köln.

²⁾ Sombart, Die Ordnung des Wirtschaftslebens, S. 61. — Berlin 1925.