

müssen an der Grenze von der einen Verwaltung an die andere übergeben und von dieser übernommen werden. Durch Vereinbarungen zwischen den beteiligten Eisenbahnverwaltungen sind diese Aufenthalte auf ein Minimum herabgedrückt, teilweise, so besonders bei den durchgehenden Personenzügen gänzlich beseitigt, indem die Untersuchung im fahrenden Zug stattfindet; im allgemeinen reicht die Zeit, die für Zollzwecke erforderlich ist, für die Wagenübergabe aus.

Aufenthalte sind weiter zu überwinden bei dem Wechsel des Verkehrsmittels, so beim Übergang von der Bahn zum Schiff oder umgekehrt. Durch Verwendung von Greifern, Kippern, Rutschen, Hebern (mechanische, hydraulische, elektrische) sucht man den Aufenthalt nach Möglichkeit abzukürzen.

Hier liegen unverkennbar ganz erhebliche Schwierigkeiten vor. Wenn bei der Beförderung nur ein Verkehrsmittel beteiligt ist oder wenn mehrere Verkehrsmittel derselben oder ähnlicher Art oder auch verschiedener Art in einer Interessengemeinschaft stehen, so werden sie für diesen Umschlag von einem Verkehrsmittel zum anderen Sorge tragen und Mittel aufwenden. Anders liegen die Verhältnisse, wenn die mehreren Verkehrsmittel nicht parallele Interessen haben, die Allgemeinheit, die Volkswirtschaft aber ein Interesse an der kombinierten Beförderung hat. Der an die Spitze der Abhandlung gestellte Satz, daß das Verkehrsmittel seinen Zweck am vollkommensten erfüllt, das die beste und billigste Raum- und Zeitüberwindung bietet, gilt vom Standpunkte der Allgemeinheit aus für alle Verkehrsmittel eines Landes als Ganzes betrachtet. Bei dem Wettbewerb zweier Volkswirtschaften wird bei sonst gleichen Verhältnissen und Voraussetzungen diejenige überlegen sein, die günstigere Beförderungsverhältnisse aufzuweisen hat, und hierbei kommt es nicht darauf an, ob die Beförderung von einem bestimmten Verkehrsmittel vorgenommen wird oder von einer Mehrheit von Verkehrsmitteln. Ausschlaggebend ist und bleibt, daß die Beförderung als Ganzes billiger ist als die im konkurrierenden Land. Von diesem Gesichtspunkte aus betrachtet, ist es Aufgabe der Stelle, die die allgemeinen Interessen zu wahren hat, daß die notwendigen Umschlag- und Überladeeinrichtungen geschaffen und vorgehalten werden, die eine kombinierte Beförderung ermöglichen. (Inwieweit diese Stelle auch dafür zu sorgen hat, daß die Preise für die Beförderung sich aneinander anpassen und ineinander eingreifen zum Nutzen der Allgemeinheit, geht über den Rahmen dieser Betrachtungen, die sich nur mit der Beförderung selbst befassen, hinaus; nur des Zusammenhanges wegen soll hierauf hingewiesen werden.)

Mit den modernen Verkehrsmitteln, Kraftwagen und Flugzeug, hat die Reichsbahn den Weg der Zusammenarbeit zum Zwecke einer guten Verkehrsbedienung beschritten. In dem Verträge, den sie mit der Spitzenorganisation der Kraftwagen-gesellschaften abgeschlossen hatte, war der Satz an die Spitze gestellt, daß im Interesse der Allgemeinheit die beiden Verkehrsmittel zum Zwecke der besten Bedienung des Verkehrs aneinander angepaßt und ineinander gegliedert werden sollten. Wenn auch der Vertrag inzwischen gelöst ist, so sucht die Reichsbahn doch auch jetzt noch diesem als richtig erkannten Satz, soweit er mit ihren Interessen vereinbar ist, nachzukommen, indem sie gemeinsam mit einzelnen Kraft-werksgesellschaften oder mit der Reichspost oder aber mit eigenen Kraftwagen Verkehrsbedienungen einrichtet, die von Eisenbahn und Kraftwagen gemeinsam ausgeführt werden. Der Umschlag wird von Leuten der Eisenbahn vorgenommen, für die Beförderung ist nur ein Frachtbrief erforderlich, der für den Transport auf der Bahn und dem Kraftwagen Geltung hat. Bei der Personenbeförderung werden Fahrkarten für die durchgehende Beförderung ausgegeben, oder bei Parallel-

linien auch solche, die teilweise für die Beförderung auf dem einen oder dem anderen Verkehrsmittel gelten.

Auch mit der Spitzenorganisation des Luftverkehrs hat die Deutsche Reichsbahn einen Vertrag abgeschlossen, der auf eine gemeinsame Bedienung des Verkehrs durch beide Verkehrsmittel zum Zwecke einer möglichst schnellen Verkehrsbedienung hinausläuft. Für den Güterverkehr ist eine durchgehende Beförderung teils auf der Schiene, teils im Flugzeug mit einheitlichem Frachtbrief vorgesehen, im Personenverkehr wird die Entwicklung, besonders bei Reisen über weite Strecken im internationalen Verkehr, wohl bald denselben Weg gehen.

Im Verhältnis zur Schifffahrt ist es zu einer solchen Zusammenarbeit bisher in Deutschland nicht gekommen. Es ist nicht zu verkennen, daß eine solche Zusammenarbeit hier weniger das Gebiet der schnellen Beförderung betrifft als das einer möglichst billigen Beförderung. Durch Einrichtungen, die den Umschlag von Bahn zu Schiff und umgekehrt erleichtern, wird aber auch die Beförderung beschleunigt werden können.

Nach meinem Dafürhalten muß den Bestrebungen auf Verbesserung und Beschleunigung der Beförderung bei dem Wettbewerb, dem die deutsche Volkswirtschaft in stets zunehmendem Maße ausgesetzt ist, dieselbe Bedeutung beigemessen werden wie den Bestrebungen auf Senkung der Preise und Löhne und Senkung der Transportpreise. Durch Vereinfachung und durch Spezialisierung sowie durch Zusammenarbeiten der verschiedenen Verkehrsunternehmungen kann auf diesem Gebiete noch viel geschaffen werden.

Der deutsche Luftpostverkehr und seine Rechtsordnung.

Von Postrat Dr. Staedler, Berlin.

I.

Blicken wir zurück auf das Jahr 1918 und die Zeit des Übergangs vom alten zum neuen Deutschen Reich, so sehen wir am Schlusse des Weltkriegs Flugzeug und Lenkballon fertig dastehen als die erprobten und bewährten Mittel des menschlichen Luftflugs. Der Zustand des Flugversuchs ist endgültig überwunden, und die Fähigkeit zu regelrechter Flugverkehrsleistung ist unstreitig erlangt und bewiesen. Der Weltkrieg, in dem Geldmittel und Menschenleben für technische Versuchszwecke — wie auch sonst — wohlfeil genug zur Verfügung standen, wurde zum Vater auch dieser Dinge. Und dieses Kindes wenigstens braucht er sich nicht zu schämen. So trat denn nach dem Friedensschluß von 1919 in aller Welt namentlich das Flugzeug in den Dienst des friedlichen Nachrichten- und Güterverkehrs, und überall beeilten sich die Postverwaltungen, das neue Verkehrsmittel ihren Zwecken dienstbar zu machen. So auch die deutsche Post.

In dem seither überwundenen Jahrzehnt hat die Technik das Flugzeug für den ausgesprochenen Weltflug und für den Transport großer Lasten geschaffen. Konnte noch im Jahre 1909 Meil, der berühmte Schweizer Internationalist, in seiner Abhandlung über „Die Luft in ihrer Bedeutung für das moderne Verkehrs- und Transportrecht“ (Seufferts Blätter für Rechtsanwendung, 1909, S. 41) die Flugzeuge aus seinen juristischen Betrachtungen ausschalten, weil „für das Verkehrs- und Transportrecht diese Apparate vermutlich nie in Betracht kommen“ könnten, so stehen wir heute, völlig anders orientiert, vor der gesicherten Tatsache eines Weltluftverkehrs mit Flugzeugen, dem die in Landesgrenzen eingeschlossenen

Staaten längst viel zu klein geworden sind und der nur im internationalen Nachrichten- und Gütertausch auf die weiten Entfernungen hin seine angeborene Aufgabe sieht.

Nicht, daß es innerhalb der einzelnen Länder und Staaten an Binnenflugverkehrslinien fehle. Auch in Deutschland bestehen solche Linien in nicht geringer Anzahl. Aber eine selbständige Verkehrsbedeutung für die Zwecke der Postbeförderung kommt ihnen schon längst nicht mehr zu. Was heute diesen Binnenflugverbindungen an Verkehrsaufgaben noch obliegt, ist im wesentlichen nur das Zubringen zu den großen deutsch-ausländischen Flugverkehrslinien, welche, um den Mittelpunkt Berlin strahlenförmig gruppiert, Oslo und Kopenhagen mit Mailand verbinden, Helsingfors und Stockholm mit Madrid, Moskau und Leningrad mit Marseille, Konstantinopel und andere Balkanhauptstädte mit Belgien und London, endlich London und Holland über Hamburg, Berlin, Wien und Venedig mit Rom. Im Jahre 1927 bewegten sich auf den deutschen Flugstrecken insgesamt 302 100 kg Postsendungen, ankommend und abgehend, das sind durchschnittlich rund 10 kg auf jeden Kilometer des bestehenden Luftpostnetzes. An der beförderten Gesamtlast waren die Briefsendungen mit 9,20% beteiligt, die Pakete mit 26,58% und die Zeitungen mit 64,22%. Eine immerhin ansehnliche Verkehrsleistung, deren relative Bedeutung noch wächst, wenn man berücksichtigt, daß die Verkehrszunahme gegenüber 1926 sich auf 53,5% belief (Geschäftsbericht der Deutschen Reichspost für 1927, S. 39; Berlin, Reichsdruckerei).

II.

Es kann hier nicht näher dargestellt werden, welches der betriebstechnische Aufbau der deutschen Flugverkehrseinrichtung ist. Es genüge zu sagen, daß ein Flugpostbetrieb mit reichsweitem Betriebsmitteln nicht besteht. Die Post bedient sich vielmehr für ihre Zwecke der vorhandenen, von Privatunternehmern geschaffenen und unterhaltenen Flugverkehrseinrichtungen. Wenn daher nachstehend erörtert werden soll, welches die zur Zeit geltende Rechtsordnung des deutschen Luftpostverkehrs ist, so geht die Untersuchung nach zwei Seiten; diese sind:

- die Rechtsbeziehungen zwischen der Post und den privaten Luftverkehrsunternehmen (III)
- und die Rechtsbeziehungen zwischen der Post und dem die Luftpost benutzenden Publikum (IV).

III.

Schon frühzeitig, im Jahre 1920, entstanden die ersten Ansätze zu einer gesetzlichen Ordnung des Rechtsverhältnisses zwischen der Postverwaltung und den Privatverkehrsunternehmen. Die Waffenstillstandsbedingungen vom 11. November 1918 (Ziff. XXVII) hatten die Stilllegung aller deutschen Luftfahrzeuge, die damals noch ausschließlich der Heeres- und Marineverwaltung gehörten, angeordnet. Die deutsche Regierung, damals der Rat der Volksbeauftragten, übertrug, zwei Wochen später, dem Reichsamt des Innern die provisorische Ordnung der Verhältnisse der — hinfort rein außermilitärisch abzustellenden — Luftfahrt in Deutschland (VO vom 26. 11. 18, Reichsgesetzbl. S. 1337). Das Reichsamt des Innern errichtete zur Durchführung dieser Aufgabe das Reichsluftamt (Erl. vom 4. 12. 18, Reichsgesetzbl. S. 1400), an dessen Stelle späterhin das Reichsamt für Luft- und Kraftfahrwesen trat (vgl. Ges. vom 3. 1. 20, Reichsgesetzbl. S. 14, und VO vom 19. 2. 20, ebd. S. 251). Gleichzeitig setzte das Reichshaushaltsgesetz 3 Millionen Mark aus als Reichsbeihilfe für die dem regelmäßigen öffentlichen Ver-

kehr dienenden Luftfahrtunternehmen (Ges. vom 8. 5. 20, Reichsgesetzbl. S. 917, 928). Bedingung für den Bezug der Beihilfe war, daß auf jedem Fluge des regelmäßigen öffentlichen Flugverkehrs 100 kg Postladung unentgeltlich zu befördern waren. Dies war die erste geordnete Rechtsgrundlage für den deutschen Luftpostverkehr. Jetzt behandelt den gleichen Gegenstand das Reichsluftverkehrsgesetz vom 1. August 1922 (Reichsgesetzbl. I, S. 681), nach dessen Bestimmungen (§ 11) deutsche Luftfahrtunternehmen mit einem regelmäßigen öffentlichen Betriebe auf Verlangen der Post mit jeder flugplanmäßigen Luftfahrt Postsendungen gegen eine angemessene Vergütung befördern müssen. Der Umfang der Verpflichtung bemißt sich nach den Bedürfnissen des Unternehmens und der Post. Er wird im Streitfalle vom Reichsverkehrsminister und vom Reichspostminister festgesetzt. Das gleiche gilt für die Höhe der Vergütung. Den Unternehmern bleibt es überlassen, mit den ausländischen Gesellschaften in Verbindung zu treten, um die internationalen Fluglinien herzustellen und zu betreiben.

IV.

Gegenstände des deutsch-inländischen wie des deutsch-ausländischen Luftversendungsverkehrs sind: gewöhnliche und eingeschriebene Briefsendungen, ferner Pakete und Zeitungen. Die Gattungsbezeichnungen und -begriffe sind aus der Postordnung und dem Welpostvertrage hinreichend bekannt. Es fragt sich insofern: wo findet der Postbenutzer in Deutschland die gesetzte Anstaltsordnung, nach der sich seine Rechtsverhältnisse zur Postanstalt bei der Luftpostversendung bestimmen?

Die Postordnung, die hier in erster Linie zu Rate zu ziehen wäre, gibt keinen unmittelbaren Aufschluß. Sie erwähnt die Luftpostbeförderung zwar, und erstmalig schon in ihrer Ausgabe vom 22. 12. 21 (Reichsgesetzbl. S. 1609), jedoch nur, um mit wenigen Worten zu erklären, daß „die Bedingungen für die Luftpostbeförderung durch besondere Anordnungen der Post festgesetzt“ würden (§ 63). Mit anderen Worten: Reichsregierung und Reichstag, welche die Anstaltsordnung des Luftpostverkehrs seiner Zeit zu erlassen gehabt hätten (Art. 85, Abs. 3, Reichsverf. 1919), verzichteten insofern auf ihre verfassungsmäßige Befugnis zugunsten des Reichspostministers. Auch der Postverwaltungsrat, auf den seit 1924 die einschlägige Zuständigkeit der Reichsregierung und des Reichsrats übergegangen ist (§ 15, Reichspostfinanzges. vom 18. 3. 24, Reichsgesetzbl. I, S. 287), hat es dabei bewenden lassen. So vormag denn auch die jüngste Ausgabe der Postordnung, vom 30. Januar 1929 (Postamtsbl. S. 49), die Vorschrift des § 63 der Postordnung von 1921 noch wörtlich zu wiederholen (§ 64).

Das Reichspostministerium hat demgemäß „Bestimmungen über den Luftpostverkehr“ erlassen, die, als Ergänzung zur Postordnung, die Rechtsnatur der letzteren als gesetzvertretender Verordnung teilen und rechtsgültig im Postamtsblatt verkündet sind (Ges. vom 13. 10. 23, Reichsgesetzbl. I, S. 959, und Mitteilung vom 1. 12. 23, ebd. S. 1236). In letzter Ausgabe sind diese „Bestimmungen“ am 23. 4. 28 (Postamtsbl. S. 188) erschienen. Sie regeln in drei Abschnitten mit zusammen 20 Paragraphen: das Allgemeine des Luftpostverkehrs (Abschn. I, §§ 1—4), die Versendungsbedingungen für Luftpostbriefe und -pakete (Abschn. II, §§ 5—15) und für Luftpostzeitungen (Abschn. III, §§ 16—20). Mit wenigen Ausnahmen (§§ 1—3, 10, 15) haben sämtliche Vorschriften ihr Gegenstück in der Postordnung, so daß die „Bestimmungen“ insofern nur die betriebstechnischen Besonderheiten der Luftpostversendung zu ordnen brauchen. Auch soweit die „Bestimmungen“ selbständige Vorschriften erteilen (§§ 1—3, 10, 15), sind letztere ohne

