

Buchbesprechungen.

| | Seite |
|---|----------------------------|
| Baumann, Hans. Deutsches Verkehrsbuch (N.-Z.) | 82 |
| Cleinow, Georg. Roter Imperialismus (N.-Z.) | 80 |
| Dietrich, Bruno und Leiter, Hermann. Produktion, Verkehr und Handel in der Weltwirtschaft (N.-Z.) | 154 |
| Hantos, Elemér. Mitteleuropäische Eisenbahnpolitik. — Ders. (Hrsg.) Mitteleuropäische Wasserstraßenpolitik. — Ders. Mitteleuropäischer Postverein (Priv.-Doz. Dr. Neumark, Frankfurt a. M.) | 52 |
| Hellner, J. Nachrichten- und Güterverkehr (Prof. Dr. Esch, Köln) | 55 |
| Kittel, Theodor, siehe Sarter | |
| Leiter, Hermann, siehe Dietrich | |
| Löbner, Walther. Die finanziellen Auswirkungen der Reichswasserstraßenpolitik von 1918—1930 (N.-Z.) | 128 |
| Merkert, Emil. Personenkraftwagen, Kraftomnibus und Lastkraftwagen in den Vereinigten Staaten von Amerika (N.-Z.) | 126 |
| Müller, Walther. Rostocks Seeschifffahrt und Seehandel im Wandel der Zeiten (N.-Z.) | 56 |
| Sapper, Karl. Allgemeine Wirtschafts- und Verkehrsgeographie, 2. Aufl. (N.-Z.) | 52 |
| Sarter, Adolf und Kittel, Theodor. Die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft. 3. Aufl. (N.-Z.) | 83 |
| Schultze, Joachim Heinrich. Die Häfen Englands (N.-Z.) | 57 |
| (hierzu Bemerkung des Verfassers S. 129; Erwiderung des Kritikers S. 130) | |
| Selbstkostenvergleich Straßenbahn — Omnibus. I. A. d. Verbandes Deutscher Kraftverkehrsgesellschaften Dortmund bearbeitet von G. Strommenger u. a. (N.-Z.) | 124 |
| Seligsohn, Franz. Internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 23. 10. 1924 (Dr. Eller, Mainz) | 127 |
| Stuernagel, K. Statistik und Eisenbahn (N.-Z.) | 155 |
| Teubert, Wilhelm. Deutsche See- und Binnenhäfen (N.-Z.) | 55 |
| Literatur-Anzeigen. (N.-Z., Sch. = Dipl.-Volkswirt Schultz, Th. F. = Dipl.-Kaufmann Fülles) | 58, 131, 156, V. A. 20, 41 |

Verkehrsarchiv.

Unter Mitwirkung von Prof. Dr. A. F. Napp-Zinn bearbeitet von Dipl.-Volkswirt Dr. rer. pol. Hans Schultz.

| | |
|------------------------------------|-------------|
| Eisenbahnen | V. A. 1, 25 |
| Straßen- und Kleinbahnen | „ 6, 30 |
| Straßenverkehr | „ 7, 30 |
| Seeschifffahrt | „ 9, 32 |
| Binnenschifffahrt | „ 12, 35 |
| Luftverkehr | „ 15, 38 |
| Post- und Nachrichtenverkehr | „ 17, 39 |
| Spedition und Lagerei | „ 19, |
| Fremdenverkehr | „ 40, |
| Allgemeines | „ 20, 41 |

Inventar *Kauf- & Ind. Arch*
Seite 94
№ 459

Die Regulierung des Kraftfahrzeugverkehrs.

Von Dipl.-Volkswirt Hans Schultz, Köln.¹⁾

Inhalt.**Vorbemerkung.**

Einleitung: Die Entwicklung des Kraftfahrzeugverkehrs.

Hauptteil: Das Problem der Regulierung des Kraftfahrzeugverkehrs.

I. Gründe der Regulierung.**1. Für den gesamten Verkehr.**

- a) Gefährlichkeit des Betriebs.
- b) Straßenebenung.

2. Für den gewerbsmäßigen Verkehr im besonderen.

- a) Leistungsqualität.
- b) Tarifwesen.
- c) Wettbewerb.
 - α) Kraftverkehrsunternehmer untereinander.
 - β) Kraftverkehrsunternehmer und Eisenbahn.

II. Arten der Regulierung.**1. Gesamter Verkehr.**

- a) Bau- und Betriebsvorschriften.
- b) Haftpflicht.
- c) Straßenebenung.
- d) Kraftfahrzeugsteuer.

2. Gewerbsmäßiger Verkehr im besonderen.

- a) Linienverkehr.
- b) Die Frage der Einbeziehung des Einzelverkehrsverkehrs.

III. Träger der Regulierung.**Vorbemerkung.**

Die Lösung des Problems Eisenbahn und Kraftwagen ist zu einer dringenden Aufgabe der deutschen Volkswirtschaft geworden. Die besonderen Verhältnisse des deutschen Verkehrswesens lassen eine einfache Übertragung der im Auslande teilweise bewährten Einrichtungen und Kombinationen von Eisenbahn und Kraftwagen nicht ratsam oder möglich erscheinen. Auch die von der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft bisher angewandten Methoden der Eingliederung (Verträge mit Kraftverkehrsgesellschaften) sowie der Bekämpfung des Kraftwagens durch K-Tarife sind von recht beschränktem Erfolg gewesen. Unter den augenblicklichen Verhältnissen in Deutschland liegt es daher nahe, eine Lösung des Problems vornehmlich in einer gesetzlichen Regelung zu suchen. Es sind in letzter Zeit verschiedene Vorschläge betr. staatlichen Eingriffs in den Kraftfahrzeugverkehr gemacht worden, die alle auf gesetzlicher Grundlage auf eine stärkere Belastung bzw. eine Einengung dieses Verkehrs durch Konzessionierung hinzielen.

Der Zweck der vorliegenden Arbeit soll nun sein, durch eine theoretische Untersuchung über die Regulierung des Kraftfahrzeugverkehrs, der sich eine Darstellung ihrer praktischen Anwendung in führenden Wirtschaftsstaaten an-

¹⁾ Teilabdruck einer Anfang 1931 der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln vorgelegten Dissertation (Referent: Prof. Dr. Napp-Zinn).

schließen wird, zu einer Lösung des deutschen Kraftverkehrsproblems beizutragen. Dabei sollen unter Regulierung alle die gesetzlichen Eingriffe des Staates oder öffentlichen Verbandes verstanden sein, die

1. die tatsächlichen physischen Kennzeichen und den physischen Betrieb von Kraftfahrzeugen betreffen, und
2. das Gewerbe behandeln, das die Kraftverkehrsunternehmer mit ihren Kraftwagen ausüben.

Zu 1. gehören alle Gesetze, Verordnungen und Erlasse, die Verkehrssicherheit, Verkehrsregelung usw. bezwecken. Unter 2. fallen alle die Bestimmungen des Staates, die sich auf die Führung des Kraftverkehrsgewerbes und auf das Verhältnis zwischen der das Kraftfahrzeug benutzenden Öffentlichkeit und dem Kraftverkehrsunternehmer beziehen. Hierbei handelt es sich vorwiegend um gesetzliche Maßnahmen, die die Bewegungsfreiheit Einzelner oder ganzer Gruppen nach der Richtung des Allgemeinwohls einengen. Die unter 1. genannten Bestimmungen können unter dem Begriff Reglementierung zusammengefaßt werden, während wir es unter 2. mit Regulierung im engeren Sinne zu tun haben.

Die Bestimmungen über Bau und Betrieb eines Kraftfahrzeuges sowie die polizeilichen Vorschriften über Verkehrsregelung werden nur kurz behandelt bzw. lediglich erwähnt; vielmehr wird die Untersuchung vorwiegend auf die Regulierung des gewerbsmäßigen Kraftwagenverkehrs abgestellt sein. Dabei wird die Materie des Rechts fast ausschließlich unter volkswirtschaftlichem Gesichtswinkel behandelt.

Einleitung: Die Entwicklung des Kraftfahrzeugverkehrs.

(Gegenüberstellung Deutschland: U. S. A.)

Der Weltbestand an Kraftfahrzeugen hat sich in den letzten Jahren, insbesondere jedoch seit dem Weltkrieg, in außerordentlichem Maße entwickelt. Waren es Ende 1916 erst rund 4,2 Mill. Kraftwagen, so betrug der Weltbestand Ende 1920 bereits 10,9 Mill., Ende 1924 21,5 Mill. und Ende 1929 34,9 Mill.¹⁾

Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des Kraftfahrzeugbestandes in Deutschland.

Tab. 1. Bestand an Kraftfahrzeugen in Deutschland.²⁾

| Zeit | Personen- kraft- wagen | davon Omni- busse | Last- kraft- wagen | Kraft- wagen insgesamt | Kraft- räder | Kraftfahr- zeuge insgesamt ³⁾ |
|--------------------------|------------------------------|-------------------------|--------------------------|------------------------------|-----------------|--|
| 1. 1. 1914 ⁴⁾ | 55000 | — | 9071 | 64071 | 20611 | 84682 |
| 1. 7. 1922 | 82692 | 1755 | 43711 | 126403 | 38048 | 165729 |
| 1. 7. 1925 | 174665 | 3220 | 80363 | 255028 | 161508 | 425790 |
| 1. 7. 1926 | 206487 | 5086 | 90029 | 296516 | 263345 | 571893 |
| 1. 7. 1927 | 267774 | 6632 | 100969 | 368743 | 339220 | 723935 |
| 1. 7. 1928 | 351380 | 8596 | 121765 | 473145 | 438228 | 933312 |
| 1. 7. 1929 | 433205 | 10593 | 143953 | 577157 | 608342 | 1214059 |
| 1. 7. 1930 | 501254 | 11984 | 157432 | 658686 | 731237 | 1419870 |

¹⁾ Facts and Figures of the Automobile Industry 1930 Edition.

²⁾ Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1929, 3. Heft; 1930, 3. Heft.

³⁾ Einschließlich Zugmaschinen und Kraftwagen für Feuerlöschzwecke und Straßenreinigung.

⁴⁾ Für neue Grenzen geschätzt.

In den Vereinigten Staaten von Amerika hat die Entwicklung des Verkehrswesens im Gegensatz zu Europa zunächst die Stufe des Landstraßenverkehrs übersprungen und begann sogleich mit der Entfaltung des leistungsfähigsten Verkehrsmittels, der Eisenbahn.¹⁾ Die Erschließung des Landes erfolgte vornehmlich durch die großen Transkontinentalbahnen, die einmal Ost- und Westküste, andererseits Küste und Binnenland miteinander verbanden. Von diesen Hauptlinien aus haben sich die Eisenbahnen der Union netzartig weiter entwickelt; sie erreichten 1927 eine Länge von 402385 km²⁾ gegen 58417 km in Deutschland. Berücksichtigt man aber die Dichte des Netzes, die in den Vereinigten Staaten 1927 4,3 km (auf 100 qkm), in Deutschland 12,4 km betrug, so muß man erkennen, daß dem öffentlichen Kraftwagenverkehr in der Union schon rein räumlich ganz andere Entwicklungsmöglichkeiten gegeben waren als in dem mit Eisenbahnen saturierten Deutschland. Diese Tatsache kennzeichnet sich einmal an der steigenden Zunahme des Kraftwagenbestandes in den Vereinigten Staaten im allgemeinen und ferner an der zunehmenden Zahl der Omnibusse im besonderen.

Tab. 2. Bestand an Kraftwagen in den Vereinigten Staaten von Amerika am 1. Januar 1925—1930.³⁾

| Jahr | Personen- wagen | davon Omnibusse | Lastkraft- wagen | Kraftwagen insgesamt |
|------|--------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| 1914 | 1194262 | — | 85600 | 1711339 |
| 1922 | 9346195 | — | 1375725 | 12239853 |
| 1925 | 15460649 | 52952 | 2134724 | 17595373 |
| 1926 | 17512638 | 69425 | 2441709 | 19954347 |
| 1927 | 19237171 | 79806 | 2764222 | 22001393 |
| 1928 | 20219224 | 85636 | 2914019 | 23133243 |
| 1929 | 21379125 | 92325 | 3113999 | 24493124 |
| 1930 | 23121589 | 92500 ⁴⁾ | 3379854 | 26501443 |

Die Entwicklung des Weltbestandes hat sowohl den privaten als auch vor allem den öffentlichen Kraftwagenverkehr in einer solchen Weise gesteigert, daß den Eisenbahnen, die bisher ein faktisches Monopol im Überlandverkehr besaßen, heute im Personen- wie Güterverkehr eine beträchtliche Zahl von Transporten durch den Kraftwagen entzogen wird. Eine auch nur annähernd genaue Erfassung der mittels Kraftwagen beförderten Personen und Güter ist nicht möglich. Statistisch erfaßt wird lediglich der öffentliche Linienverkehr, der jedoch nur einen geringen Bestandteil des gesamten Kraftfahrzeugverkehrs darstellt, während der private Verkehr nur sehr ungenau geschätzt werden kann.

In Deutschland kann heute das gesamte öffentliche Kraftfahrliennetz im Überlandverkehr mit etwa 70000 km Streckenlänge⁵⁾ angenommen werden. Damit übertrifft es an Ausdehnung bereits das Schienennetz der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft (rund 54000 km) beträchtlich; doch betragen andererseits deren Leistungen zahlenmäßig ein Vielfaches der Kraftwagenlinienbeförderung.

¹⁾ Kjeia, Die Landstraßen in den Vereinigten Staaten von Amerika. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1928, S. 109ff.

²⁾ Archiv für Eisenbahnwesen 1930, S. 6.

³⁾ Facts and Figures 1929 und 1930 Edition.

⁴⁾ Bus Transportation 1930 Vol. 9, Nr. 2, S. 59.

⁵⁾ Sußdorf, Der öffentliche Kraftwagen-Überlandverkehr. Verkehrstechnik 1930, Nr. 25/26 S. 305ff.

Tab. 3. Beförderte Personen.

| Jahr | Reichsbahn ¹⁾ | Öffentliche Überland-Kraftfahrlinien ²⁾ |
|------|--------------------------|--|
| 1926 | 1819 Mill. | 68,46 Mill. |
| 1927 | 1909 „ | 101,93 „ |
| 1928 | 2009 „ | 143,02 „ |
| 1929 | 1980 „ | 189,98 „ |

Neben diesem öffentlichen Kraftverkehr, der sich vorwiegend auf die Personenbeförderung stützt, bestehen hauptsächlich im Güterverkehr eine Menge von Verkehrsbeziehungen, die von privaten Unternehmern, insbesondere Speditoren, bedient werden. Hinzu kommt außerdem noch der sogenannte „Werkverkehr“. Unter Werkverkehr versteht man den Kraftwagenverkehr, den die Verfrachter mit ihren eigenen Kraftwagen ausführen. Beide, Spediteur- und Werkverkehr, lassen eine statistische Erfassung ihrer Leistungen nicht zu. Bedeutet schon die genaue Berechnung der tonnenkilometrischen Leistungen eines einzelnen Lastkraftwagens für den Betrieb eine sehr schwierige und vor allem kostspielige Aufgabe,³⁾ so können über die Gesamtleistungen nur ungenaue Schätzungen angestellt werden. Die Denkschrift der Reichsbahn⁴⁾ sowie die des Deutschen Industrie- und Handelstages⁵⁾ schätzen die Gesamtleistungen im Personenkraftverkehr 1928 roh auf etwa 14 Milliarden Personenkilometer, im Güterkraftverkehr auf etwa 4 Milliarden Tonnenkilometer. Die Studiengesellschaft für die Finanzierung des deutschen Straßenbaues⁶⁾ schätzt auf Grund der Ergebnisse der vom Deutschen Straßenbauverband veranlaßten und von der sächsischen Straßendirektion bearbeiteten Verkehrszählungen von 1924/25 und 1928/29 die Leistung des Lastkraftwagenverkehrs für 1928/29 auf 4972 Mill. Netto-tkm⁷⁾ und die des Personenverkehrs auf etwa 10,5 Milliarden Personen-km, d. i. ein Fünftel bis ein Viertel der Reichsbahnleistung (1928: 47,6 Milliarden Personen-km).

In den Vereinigten Staaten hat die rasche Entfaltung des Straßenverkehrs einen erheblichen Einfluß auf die Entwicklung und Leistungen des Eisenbahnverkehrs ausgeübt. Das amerikanische Eisenbahnnetz, das bis zum Kriege ständig an Größe zugenommen hatte, erreichte 1915 seinen Höhepunkt und nahm seitdem leicht ab. Die jährlich außer Betrieb gesetzten oder abgebauten Strecken sind größer als die neugebauten. Wenn diese Tatsache nach großenteils auf andere

¹⁾ Geschäftsbericht der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft 1929.

²⁾ Reichspost, Kraftverkehr Deutschland und Verband Deutscher Kraftverkehrsgesellschaften. Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1930, 3. Heft, S. 24. Unter Hinzurechnung der von den Kraftfahrbetrieben des Verbandes Deutscher Verkehrsverwaltungen beförderten Personen ergibt sich für 1928 eine Zahl von 442 Mill., die jedoch vorwiegend den innerstädtischen Omnibusverkehr enthält. (Snßdorf, a. a. O. S. 307.) Die Zahlen der im Eisenbahnkraftverkehr mit bahneigenen Verkehren 1928 und 1929 beförderten Personen betragen 600000 bzw. 780000 (Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1930, 3. Heft).

³⁾ Vgl. Aufsatz des Verfassers, Ökonomie des Lastkraftwagenbetriebs, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1930, S. 30 ff.

⁴⁾ Reichsbahn und Kraftwagenverkehr. Herausgegeben von der DRG., Hauptverwaltung Berlin, Januar 1930, S. 12 ff.

⁵⁾ „Eisenbahn und Kraftwagen.“ Denkschrift des Studienausschusses „Eisenbahn und Kraftwagen“ beim Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT.), März 1930.

⁶⁾ Die Finanzierung des deutschen Straßenbaues. Denkschrift der Studiengesellschaft für die Finanzierung des deutschen Straßenbaues. Berlin 1930, S. 15 ff.

⁷⁾ Unter Netto-tkm versteht man die über 1 km beförderte Nutzlast-Einheit, während unter Brutto-tkm die Beförderung der Einheit des Gesamttonnengewichts des Wagens mit Ladung über 1 km zu verstehen ist.

Gründe zurückzuführen ist,¹⁾ so zeigt doch andererseits die ständige Zunahme der öffentlichen Kraftverkehrsunternehmer und der Kraftwagen betreibenden Eisenbahnen, daß man sich heute, besonders bei Nahentfernungen, mehr und mehr des Kraftwagens bedient.

Ende 1928 betrug die Zahl der öffentlichen Kraftverkehrsunternehmer (Motor Common Carriers) im Personenverkehr 7102²⁾, der Omnibusse betreibenden Eisenbahnen Ende 1929 78 mit 2389 Omnibussen.³⁾ Ein Vergleich der beförderten Personenzahl der Common Carriers und der I. Klasse-Eisenbahnen⁴⁾ im Eisenbahnverkehr ergibt folgendes Bild:

Tab. 4. Beförderte Personen.

| Jahr | I. Klasse-Eisenbahnen ⁵⁾ | Common Carriers im zwischenstädtischen Verkehr ⁶⁾ |
|------|-------------------------------------|--|
| 1920 | 1270 Mill. | — |
| 1925 | 902 „ | — |
| 1926 | 875 „ | 255 Mill. |
| 1927 | 840 „ | 285 „ |
| 1928 | 788 „ | 321 „ |
| 1929 | — | 422 „ |

Der Rückgang des Personenverkehrs der Eisenbahnen von 1920—1928 beträgt demnach rund 38 %, die Zunahme des Common Carrier-Verkehrs von 1926 bis 1929 rund 65 %.

Im Güterverkehr der Eisenbahnen ist zwar kein absoluter Rückgang der beförderten Tonnen zu verzeichnen, doch hat sich die jährliche Zunahme ständig verringert. Von 1899, dem Ausgangspunkt der Statistik, bis 1910 hat das amerikanische Bundesverkehrsamt (Interstate Commerce Commission) ein Anwachsen der beförderten Tonnen von 73 % festgestellt. Von 1910—1920 waren es nur 22 %, während in den neun Jahren von 1920—1929 die Zunahme auf 6 1/2 % zurückging.⁷⁾ Muß man den absoluten Rückgang der Personenbeförderung zweifelsohne allein der Zunahme des Bestandes an Personenkraftwagen, der am 1. Jan. 1930 rund 23 Mill. betrug, zuschreiben, so spielen beim Güterverkehr neben dem Wettbewerb des Lastkraftwagens, dessen Bestand Anfang 1930 sich auf rund 3,5 Mill. belief, auch die Konkurrenz der Binnenschifffahrt, Standortverschiebungen von Handel und Industrie, der technische Fortschritt in der Aufbereitung und Verwendung der Rohstoffe, Beförderung von Erdöl mittels eines weitverzweigten Röhrensystems usw. eine erhebliche Rolle. Aber nach den neuesten Berichten aus den Vereinigten Staaten⁸⁾ kann man entgegen der bisherigen Annahme, daß die Lastkraftwagen nur Stückgüter über verhältnismäßig kurze Strecken befördern und den Eisenbahnen nach wie vor die Beförderung von Massengütern in Wagenladungen auf weite Entfernungen überlassen sei, fest-

¹⁾ Archiv für Eisenbahnwesen 1923, S. 693.

²⁾ J. George, Motor Carrier Regulation in the United States, 1929, S. 2.

³⁾ Facts and Figures 1930, S. 32.

⁴⁾ I. Klasse-Eisenbahnen sind solche, die eine Mindestjähreseinnahme von 1 Mill. \$ haben. Sie umfassen rund 91% des Gesamtnetzes der Union.

⁵⁾ Railway Age 1929, Vol. 86, Nr. 7, S. 397.

⁶⁾ Bus Transportation 1930, Vol. 9, Nr. 2, S. 59.

⁷⁾ Railway Age 1930, Vol. 88, Nr. 22, S. 1305.

⁸⁾ Young, Truck Competition is taking the Railways' Carload Traffic. Railway Age 1930, Vol. 89, Nr. 13, S. 648.

stellen, daß der Lastkraftwagen heute bereits schon zahlreiche Massengütertransporte über weite Strecken auf der Landstraße ausführt, die bald auch im Güterverkehr der Eisenbahnen einen empfindlichen Verkehrsrückgang verursachen werden. Durch Vergrößerung des Fassungsvermögens, durch Verbesserung des Motors und der Bereifung und nicht zuletzt durch die Verbesserung der Straßen macht sich heute der Wettbewerb des Lastkraftwagens sogar auf Strecken bis zu 500 Meilen (800 km) bemerkbar. So betreibt z. B. die California Motor Express Ltd. einen nächtlichen Lastkraftwagenverkehr von Los Angeles nach San Francisco; diese Entfernung von rund 770 km wird in 15 oder weniger Stunden bewältigt.¹⁾ Des weiteren werden täglich fahrplanmäßige Fahrten zwischen Los Angeles und Phoenix, Ariz. (760 km), sowie zwischen Los Angeles und Tuscon (805 km) ausgeführt. Die am meisten beförderten Güterarten sind: Zement, Holz, Getreide, frisches Gemüse und Früchte, Heu, Baumwolle und Zeitungspapier.

In Deutschland hat man zwar diese großen Entfernungen noch nicht erreicht, doch ist auch hier gerade in letzter Zeit eine starke Tendenz zur Befahrung relativ langer Strecken (zwischen 300—600 km) festzustellen.

Im Personenverkehr ist man in den Vereinigten Staaten über die obigen Entfernungen noch weit hinausgegangen. Am 11. September 1928 kam der erste Omnibus der ersten Transkontinental-Linie in New York an. Die Passagiere hatten die 5500 km lange Strecke von Los Angeles bis New York in 5½ Tagen zurückgelegt. Seit dieser Zeit wird diese Strecke regelmäßig befahren.²⁾ Das Streckennetz der öffentlichen Omnibusunternehmungen belief sich am 1. Jan. 1930 auf rund 480 000 km³⁾, ist also rund 80 000 km größer als das der Eisenbahnen.

Hauptteil.

Das Problem der Regulierung des Kraftfahrzeugverkehrs.

I. Gründe der Regulierung.

1. Für den gesamten Verkehr.

a) Gefährlichkeit des Betriebs.

Der Verkehr der rund 35 Mill. Kraftwagen der Welt erfolgt im Gegensatz zu dem Verkehr der Eisenbahnen, der an ein festgelegtes, für die Allgemeinheit nicht ohne weiteres zugängliches Schienennetz gebunden ist, ausschließlich auf öffentlichen Straßen, die aber gleichzeitig die Verkehrswege der breitesten Öffentlichkeit bilden. Aus diesem Nebeneinander von Kraftfahrzeugverkehr einerseits und dem sonstigen Straßenverkehr (Fußgänger, Radfahrer, Straßenbahn, Pferde- fuhrwerk usw.) andererseits auf den gleichen Verkehrswegen ergeben sich eine Reihe von Gefahrenmomenten, die noch durch die höhere Geschwindigkeit der Kraftfahrzeuge gegenüber den anderen Straßenbenutzern vergrößert werden. Wie groß die Gefahr ist, die sowohl den Fußgängern usw. als auch den Benutzern der Kraftfahrzeuge selbst auf der Straße droht, mag man an der ständig wachsenden Zahl von tödlichen Unglücksfällen, die durch Kraftfahrzeuge verursacht werden, erkennen. Die Tabelle 5 enthält die Zahl der Todesfälle und ihr Ver-

¹⁾ Young, a. a. O. S. 649.

²⁾ George, a. a. O. S. 3.

³⁾ Bus Transportation 1930, Vol. 9, Nr. 2, S. 59.

hältnis zur Zahl des Kraftfahrzeugbestandes im Deutschen Reich (ohne Bayern)¹⁾ und den Vereinigten Staaten in den letzten Jahren:

Tab. 5. Zahl der durch den Kraftfahrzeugverkehr verursachten Todesfälle und ihr Verhältnis zur Zahl des Kraftfahrzeugbestandes in

| Deutsches Reich (ohne Bayern) ²⁾ | | | | Vereinigte Staaten ³⁾ | | | |
|---|---------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Jahr | Zahl der Todesfälle | Bestand an Kraftfahrzeugen | Todesfälle auf 100 000 Kraftfahrz. | Jahr | Zahl der Todesfälle | Bestand an Kraftwagen in Mill. | Todesfälle auf 100 000 Kraftwagen |
| | | | | 1923 | 16 452 | 15,09 | 109 |
| | | | | 1924 | 17 506 | 17,59 | 100 |
| | | | | 1925 | 19 828 | 19,95 | 100 |
| 1926 | 2398 | 504 148 | 476 | 1926 | 20 819 | 22,00 | 95 |
| 1927 | 3305 | 637 445 | 520 | 1927 | 22 485 | 22,13 | 97 |
| 1928 | 4589 | 816 984 | 561 | 1928 | 24 932 ⁴⁾ | 24,49 | 102 |
| | | | | 1929 | 28 915 ⁵⁾ | 26,50 | 109 |

Bei den Vereinigten Staaten sind noch hinzuzuzählen die Todesfälle der an den schienengleichen Übergängen der Eisenbahnen verunglückten Automobilreisenden, die ungefähr ein Zehntel der ersteren betragen.⁵⁾ Die Tabelle läßt erkennen, daß die absolute Zahl der Todesfälle in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Während die Todesfälle im Verhältnis zur Zahl der eingetragenen Kraftfahrzeuge in den Vereinigten Staaten von 1923 bis 1926 eine leicht fallende und ab 1926 nur langsam steigende Tendenz aufweisen, sind sie im Deutschen Reich in ständig starker Zunahme begriffen. Ein Vergleich der beiden Länder ergibt eine bedeutend ungünstigere Verhältniszahl für Deutschland. Auf die Ursachen dieses beträchtlichen Unterschiedes — inwieweit dieser auch auf Unterschiede der statistischen Erfassung zurückzuführen ist, muß dahingestellt bleiben — soll hier nicht näher eingegangen werden, sondern uns interessiert in diesem Zusammenhange lediglich die hohe absolute Zahl der Todesfälle als Beweis der Gefährlichkeit des Kraftfahrzeugverkehrs für Benutzer und Öffentlichkeit. Daraus folgt, daß sich im dringendsten Interesse der Allgemeinheit der Kraftfahrzeugverkehr nicht ungehemmt entwickeln darf, sondern der Betrieb eines Kraftfahrzeuges an bestimmte Bedingungen und Voraussetzungen gebunden wird, die die Sicherheit der Kraftfahrzeugbenutzer und -nichtbenutzer weitgehendst gewährleisten. Wer im einzelnen diese Bindungen erlassen soll, wird in einem späteren Abschnitt der Arbeit untersucht werden; es genügt hier nur festzustellen, daß sie von einer amtlichen Stelle erfolgen müssen, die auch in der Lage ist, ihre Maßnahmen mit Erfolg durchzusetzen, und deren Befolgung bei Strafe erzwingen kann. Die Gefährlichkeit des Betriebs bildet somit einen ersten Grund für eine Regulierung des Kraftfahrzeugverkehrs.

¹⁾ Bayern veröffentlicht erst ab 1928 eine genaue Bezeichnung der Todesursache bei Verunglückten.

²⁾ Wirtschaft und Statistik 1929, Nr. 24, S. 1015 und 1930, Nr. 11, S. 479.

³⁾ Merkert, Personenkraftwagen, Kraftomnibus und Lastkraftwagen in den Vereinigten Staaten von Amerika. Berlin 1930, S. 216f.

⁴⁾ Facts and Figures 1930, S. 78.

⁵⁾ Merkert, a. a. O. S. 216.

b) Straßenbenutzung.

Eine weitere Begründung der Regulierung ergibt sich aus der Benutzung der Straßen durch Kraftfahrzeuge. Die Straßen und Wege sind unter Aufbringung erheblicher Kosten durch den Staat oder sonstige öffentliche Verbände angelegt worden. Sie werden heute noch dauernd erweitert und unterhalten. Da es aber unbillig wäre, diese Kosten für Neuanlage und Unterhaltung ausschließlich der Öffentlichkeit, also dem Steuerzahler, aufzulegen, muß sich der Kraftfahrzeugverkehr schon einen Eingriff des öffentlichen Verbandes gefallen lassen, der ihn in Form von Steuern oder sonstigen Abgaben mit zur Anlage und Unterhaltung der Straßen und Wege heranzieht. Andererseits ist der Kraftfahrzeugverkehr selbst an einem weit verzweigten und vor allem gut unterhaltenen Straßennetz, das einen schnellen und gefahrlosen Verkehr gestattet, stark interessiert. Es kommt deshalb dem Kraftfahrzeugverkehr selbst zugute, wenn der öffentliche Verband zur Schonung der Straßen die Inbetriebnahme eines Kraftfahrzeuges von gewissen Voraussetzungen abhängig macht und dem Betrieb selbst gewisse Beschränkungen auferlegt. Eng verbunden mit der Zerstörung der Straßen durch Kraftfahrzeuge, insbesondere durch schwere Lastkraftwagen, sind die Beschädigungen an den Gebäuden, die durch die starke Erschütterung des Erdbodens eintreten. Auch hier ist im volkswirtschaftlichen Interesse ein Eingriff des Staates durch Regulierungsmaßnahmen zu befürworten.

2. Für den gewerbsmäßigen Verkehr im besonderen.

Die beiden Regulierungsgründe Gefährlichkeit des Betriebs und Benutzung der Straßen erstrecken sich auf den gesamten Kraftfahrzeugverkehr, der sich in den privaten und den gewerbsmäßigen Verkehr gliedert. Unter privatem Verkehr ist dabei der Verkehr verstanden, den der Besitzer des Fahrzeuges für seine eigene Rechnung ausführt. Darunter fällt beim Personenverkehr die Beförderung seiner eigenen Person oder die unentgeltliche Beförderung anderer Personen, beim Güterverkehr die Beförderung eigener oder die unentgeltliche Beförderung fremder Güter mit eigenen Kraftfahrzeugen. Für diesen Güterverkehr der Verfrachter mit eigenen Lastkraftwagen hat sich in der letzten Zeit der Begriff „Werkverkehr“ herausgebildet. Außer den beiden obigen Regulierungsgründen ist die Öffentlichkeit an einer weiteren Regulierung des privaten Verkehrs nicht interessiert. Anders liegen jedoch die Verhältnisse beim gewerbsmäßigen Verkehr.

Der wesentlichste Unterschied zwischen privatem und gewerbsmäßigem Verkehr besteht darin, daß der letztere gegen Entgelt erfolgt und allen zur Verfügung steht, also öffentlich ist. Wir können den gewerbsmäßigen Kraftwagenverkehr daher definieren als Verkehr für fremde Rechnung oder Verkehr gegen Entgelt für Dritte. Er ist nach seiner zeitlichen und örtlichen Verkehrsbedienung regelmäßig oder unregelmäßig. Der regelmäßige, auch Linienverkehr genannt, erfolgt gewöhnlich nach einem festen Fahrplan zwischen verschiedenen Punkten. Der Begriff „Linienverkehr“ läßt sich also definieren als gewerbsmäßiger Verkehr, der mit einer gewissen Regelmäßigkeit und Häufigkeit zwischen zwei oder mehr Punkten stattfindet. Der unregelmäßige Verkehr erfolgt nur nach Bedarf und ist nicht an feste Linien gebunden. Da er weder an Zeit und Ort gebunden ist und die einzelnen Transporte nur von Fall zu Fall auf Grund von Einzelverabredungen erfolgen, können wir ihn im Gegensatz zum Linienverkehr am zweckmäßigsten mit Einzelvertragsverkehr bezeichnen.

Die Unterscheidung in Linienverkehr einerseits und Einzelvertragsverkehr andererseits entspricht den amerikanischen Bezeichnungen Common Carrier und Contract Carrier, öffentlicher und privater (Vertrags-) Unternehmer. Nach Merkert¹⁾ rechnet man in den Vereinigten Staaten „zu dem Geschäftsbereich der privaten Transportunternehmer die besonderen Fahrten aller Art, wie zum Besuch von Versammlungen, Sportwettkämpfen, Festlichkeiten, ferner die besonderen und gelegentlichen zwischenörtlichen Rundfahrten, all die nicht regelmäßigen und nicht fahrplanmäßigen Gütertransporte, den Saisonverkehr sowie den Transport landwirtschaftlicher Produkte und Baumaterialien und das Vermieten von Fahrzeugen zu irgendwelchen Fahrten. Hierunter fallen auch Transportdienste, die als Nebentätigkeit zur ökonomischen Verwendung der Fahrzeuge ausgeführt werden“.

Unter öffentlichen Kraftverkehrsunternehmern versteht man in der Union die Einzelpersonen, Gesellschaften und Verbände, die Personen oder Güter oder beides auf öffentlichen Straßen zwischen festen Punkten oder über festliegende Strecken gegen Entgelt mit Kraftwagen befördern. Merkert zählt hinzu „auch die auf wechselnden Routen, aber regelmäßig zwischen denselben Endpunkten stattfindenden Fahrten, ferner fahrplanmäßige Rundfahrten zwischen bestimmten Verkehrspunkten, regelmäßige, entgeltliche, für jedermann offene Fahrten zwischen Hotels oder zwischen Hotels und Bahnhöfen. Hierher zählen ferner Unternehmer, die nur einzelne Produkte, wie Eier und Milch, befördern, wenn die Fahrten regelmäßig und fahrplanmäßig zwischen bestimmten Verkehrsplätzen ausgeführt werden.“ Der Hauptunterscheidungsgrund liegt also in der Regelmäßigkeit bzw. Unregelmäßigkeit des Dienstes.

Diese Begriffe und Verkehrsarten lassen sich ohne weiteres in die von uns gewählten Bezeichnungen „Linienverkehr“ und „Einzelvertragsverkehr“ einordnen.

Beim gewerbsmäßigen Kraftverkehr ergeben sich, wie bereits erwähnt, außer Gefährlichkeit und Benutzung der Straßen so viele Berührungspunkte zwischen Kraftomnibus und Lastkraftwagen einerseits, und dem sie benutzenden Publikum und den übrigen Verkehrsmitteln andererseits, so daß auch hier vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus eine Regulierung durchaus gerechtfertigt erscheint.

Durch die Tatsache der im öffentlichen Verkehr allen Mitgliedern einer Volkswirtschaft angebotenen Transportdienste ergibt sich, daß der öffentliche Verband als Förderer der gemeinwirtschaftlichen Belange den öffentlichen Verkehr selbst bedient oder aber, wenn er ihn der Tätigkeit der Privatwirtschaft überläßt, regulierend eingreift. Sax sagt:²⁾ „Die Betätigung des Staates besteht darin, eine den Zwecken des Kollektivlebens förderliche Art und Weise der Befriedigung der individuellen Verkehrsbedürfnisse herbeizuführen. Es liegen somit Individualbedürfnisse vor, zu welchen ein Kollektivbedürfnis hinzutritt, das sich mit ihnen verbindet. Hieraus leitet sich folgerichtig ein bestimmtes Verhalten des Gemeinwirtschaftsverbandes gegenüber den Sonderwirtschaften hinsichtlich der Befriedigung ihrer Verkehrsbedürfnisse ab.“

Dieses Verhalten des Kollektivverbandes soll nach Sax³⁾ einmal in der selbständigen Betätigung des Verbandes im Verkehrswesen bestehen, oder aber in einer hemmenden und ordnenden Tätigkeit gegenüber den die Verkehrsbedürfnisse der Mitglieder des Verbandes befriedigenden Privatwirtschaften.

Es erübrigt sich im Rahmen dieser Arbeit auf die Frage, ob Staats- oder

¹⁾ Merkert, a. a. O. S. 198.

²⁾ Sax, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Bd. I. Berlin 1918. S. 123.

³⁾ Sax, a. a. O. S. 118.

Privatbetrieb, wie sie in der verkehrswissenschaftlichen Literatur in der Beurteilung der Frage „Staats- oder Privatbahn“ erörtert wurde bzw. wird, näher einzugehen, zumal sich die Frage für den gesamten gewerbmäßigen Verkehr nicht generell entscheiden läßt. Dem Einzelvertragsverkehr nämlich haften nicht, wie noch an späterer Stelle zu zeigen sein wird, die zum Monopol drängenden Eigenschaften der Eisenbahnen an, derenthalb heute in Deutschland überwiegend der allerdings an gewisse Bedingungen geknüpfte Staatsbetrieb als das rationellere und wirtschafts- und sozialpolitisch zweckmäßigere System empfohlen wird. Für den Linienverkehr gilt jedoch die Tendenz: „Linienverkehr führt zum Monopol“, ein Satz, dessen Richtigkeit sich an zahlreichen Beispielen aus der Entwicklung des Eisenbahn-, See- und Binnenschiffahrtverkehrs beweisen läßt. Wenn nicht nur ein Unternehmen sich in dem betreffenden Liniendienst betätigt, so führt auf die Dauer ein Nebeneinander mehrerer Linien verschiedener Unternehmer doch stets zu einer Verständigung, wenn auch gelegentlich nur einer stillschweigenden, oder weiter zu einem Zusammenschluß und damit zu einem Monopol.

Dieser Monopolcharakter des Linienverkehrs bedingt ein bestimmtes Verhalten des Staates. Jedes Monopol birgt, wenn es der Privatwirtschaft überlassen wird, die Gefahr einer Schädigung der volkswirtschaftlichen Belange in sich. Daraus folgt, daß der Staat als Förderer der volkswirtschaftlichen Interessen entweder selbst Träger des Monopols ist oder aber das der Privatwirtschaft überlassene Monopol reguliert.

In der Praxis sind beide Grundsätze verschieden angewendet worden. So ist z. B. die Beförderung von „Reisenden mit regelmäßigen Fahrten“ mittels Omnibussen in der Schweiz ein ausschließliches Recht der eidgenössischen Postverwaltung (Art. 1^{tes} Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924).¹⁾ In Deutschland ist es im Personenlinienverkehr nicht zu einem alleinigen Monopol des Reiches bzw. eines Reichsbetriebes (Reichspost) gekommen, sondern neben Reichspost sind auch noch Reich, Staaten, Provinzen, Kreise und Kommunen in Form von gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen, von denen diese öffentlichen Verbände meistens die Aktienmehrheit besitzen, an Personenüberlandverkehr maßgebend beteiligt. Da außerdem noch eine Anzahl von privaten Personenlinien-Unternehmen besteht, übt das Reich neben seiner Eigenbetätigung gemäß der Saxschen „hemmenden und ordnenden Tätigkeit“ eine weitgehende Regulierung des Linienverkehrs aus, deren Einzelheiten im zweiten Teile dieser Arbeit darzustellen sind, während es sich an dieser Stelle nur darum handelt, die Gründe für das Eingreifen des Staates in den nicht selbst betriebenen Linienverkehr hervorzuheben.

a) Leistungsqualität.

Mit dem erwähnten Regulierungsgrund, der sich aus dem Monopolcharakter des Linienverkehrs ergibt, verknüpft sich eine Reihe von Gründen, die sowohl im gesamten gewerbmäßigen, als auch namentlich im Linienverkehr anzuführen sind. Dabei finden sie beim Personenlinienverkehr um so eher Anwendung, als der Güterlinienverkehr wegen der andersartigen Struktur des Verkehrsbedarfes relativ und absolut sehr gering entwickelt ist. Im gesamten gewerbmäßigen Verkehr, also im Linien- und Einzelvertragsverkehr, ergeben sich zwischen Transportunternehmern und Benutzern zunächst eine Menge von Beziehungen, die sich auf die Qualität der Betriebsleistungen erstrecken. Die Qualität der Leistungen drückt sich vor allem in einer verantwortungsvollen Betriebsführung aus. Das

¹⁾ J. Buser, Das Schweiz. Postverkehrsgesetz. Zürich 1929. S. 27ff.

Vertrauen, das der Reisende oder der Güterversender bei der Inanspruchnahme der Dienste des Transportunternehmers diesem entgegenbringt, verlangt eine sichere und gewissenhafte Ausführung der Transportleistung. Sie bezieht sich auf eine Bereitstellung ausreichender und hochwertiger Transportgefäße, Beschäftigung von zuverlässigen Fahrern und Begleitern, die im Be- und Entladen der Lastkraftwagen, im Umgang mit den Reisenden und der Kundschaft erfahren sind. Sie erstreckt sich ferner auf eine hinreichende finanzielle Stärke des Unternehmens, damit bei irgendwelchen Unfällen alle Ersatzansprüche voll befriedigt werden können.

Als weiterer Faktor der Leistungsqualität ist beim Linienverkehr die Regelmäßigkeit anzusehen. Als Kriterium des Linienverkehrs hatten wir den Fahrplan oder eine gewisse Regelmäßigkeit festgestellt. Der Benutzer des Linienverkehrs muß sich jederzeit unterrichten können, zu welchem Zeitpunkt die Abfahrt eines Omnibusses oder Lastkraftwagens erfolgt, der ihn selbst oder seine Ware verhältnismäßig ebenso pünktlich wie die Eisenbahn an ein bestimmtes Ziel bringt. Veröffentlichung und Stetigkeit der Fahrpläne sind daher Erfordernisse des Linienverkehrs.

Die Anforderungen, die betr. Leistungsqualität an die gewerbmäßigen Kraftverkehrsunternehmer zu stellen sind, lassen eine staatliche Regulierung zweckmäßig erscheinen. Sie soll sich vorwiegend dahin erstrecken, daß nur leistungsfähige, verantwortungsvolle und kapitalkräftige Unternehmer, die einen regelmäßigen, hinreichenden und wirksamen Betrieb verbunden mit dem höchsten Grade von Sicherheit gewährleisten, zum gewerbmäßigen Verkehr im allgemeinen und zum Linienverkehr im besonderen zugelassen, kleine, „unsichere“ Unternehmer dagegen von einer Betätigung ausgeschlossen werden.

b) Tarifwesen.

Außer diesen Regulierungsgründen, die Verantwortlichkeit, Regelmäßigkeit usw. betreffen, verdient vor allem das Tarifwesen besondere Beachtung, da sich hieraus wohl die engsten Berührungspunkte zwischen Transportunternehmer und Publikum ergeben. Durch die Betätigung des Kraftwagens im gewerbmäßigen Verkehr hat er ebenso wie die Eisenbahnen gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen. Daraus folgt, daß auch das Tarifwesen soweit wie möglich nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten aufzubauen ist. Was die Höhe der Tarife betrifft, so liegt hier ein Grund zu Regulierungsmaßnahmen wegen der großen Verschiedenheit der individuellen Verkehrsbedürfnisse im allgemeinen nicht vor. Sie richten sich außerdem viel zu sehr nach örtlichen und betrieblichen Verhältnissen, als daß in dieser Hinsicht ein regulierender Eingriff des öffentlichen Verbandes für nötig erachtet würde. Es kann sich deshalb nur darum handeln, Auswüchse der Tarife nach oben oder unten durch gesetzliche Maßnahmen einzuschränken. Andererseits bieten aber die an jedes Tarifwesen eines öffentlichen Verkehrs zu stellenden grundlegenden Bedingungen, so Gleichheit, Öffentlichkeit, Stetigkeit, Einfachheit und Einheitlichkeit der Tarife,¹⁾ genügend Anhaltspunkte und Gründe zur Regulierung. Auf eine Gleichheit der Tarife ist gerade im gewerbmäßigen Kraftwagenverkehr infolge des Wettbewerbs mit anderen öffentlichen Unternehmern oder mit dem privaten Verkehr nicht zu verzichten. Das Nebeneinander von mehreren Unternehmern mit ihrem Kampf um den Kunden sowie in anderen Fällen die Ausnutzung eines etwaigen Monopols kann sehr

¹⁾ Sax, a. a. O. Bd. III, S. 74.

leicht zu einer unterschiedlichen Behandlung der Verkehrsinteressenten führen. Eine Regulierung hinsichtlich der Gleichheit der Tarife kann diese Ungerechtigkeit unterbinden. Ein Weg zu der Tarifgleichheit bildet der gesetzliche Zwang zur Öffentlichkeit der Tarife. Dadurch ist es jedem leicht möglich, sich über die Höhe und Anwendung der Preise zu unterrichten und die Gleichbehandlung aller zu kontrollieren. Die Forderung nach Stetigkeit der Tarife im gewerbsmäßigen Verkehr ist besonders im Güterverkehr durchaus gerechtfertigt. Der Kaufmann muß bei seinen Kalkulationen die Transportkosten in seine Preise mit einbeziehen, was aber unmöglich ist, wenn häufige und plötzliche Änderungen der Tarifsätze, Beförderungsbedingungen usw. zu erwarten sind.

Im allgemeinen Interesse des Verkehrs ist auch eine möglichste Einfachheit und Klarheit der Tarife erwünscht. Eine leicht verständliche Anordnung der Tarife ermöglicht eine einfachere Anwendung und erleichtert die Abfertigung zugunsten von Verfrachter und Transportunternehmer.

Die Einheitlichkeit der Preisbildung, die nach Sax aus der Gleichförmigkeit der Tarifgrundlage und der Übereinstimmung der Preissätze für jede Gruppe gleichartiger Verkehrsakte besteht, scheidet bei dem gegenwärtigen Stand des öffentlichen Kraftwagenverkehrs an der Verschiedenheit seiner natürlichen Bedingungen.

Alle diese Gründe mit vielleicht der vorläufigen Ausnahme des letzten ergeben genügend Anhaltspunkte, um den öffentlichen Verband zu veranlassen, in das Tarifwesen des gewerbsmäßigen Kraftwagenverkehrs regulierend einzugreifen.

Dabei ist zu betonen, daß dieser Eingriff sich für den monopolartigen Linienverkehr am stärksten empfiehlt, wogegen im Einzelvertragsverkehr der Wettbewerb der verschiedenen Unternehmer diese selbst zur mehr oder minder weitgehenden Wahrnehmung der angeführten Gesichtspunkte treibt.

c) Wettbewerb.

a) Kraftverkehrsunternehmer untereinander.

Bei dem nun zu betrachtenden Grund für eine Regulierung ist bemerkenswert, daß die Initiative zu Regulierungsmaßnahmen nicht direkt von der Öffentlichkeit auszugehen braucht, sondern wie z. B. in den Vereinigten Staaten¹⁾ von den Kraftverkehrsunternehmern im gewerbsmäßigen Verkehr selbst.

Die sonstigen gemeinnützigen Unternehmungen, wie Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke, Eisen- und Straßenbahnen, haben das eine gemeinsam, daß ihre Anlage und ihr Betrieb eine große Kapitalinvestition erfordert und hohe fixe Kosten verursacht. Im Interesse einer genügenden Rentabilität verlangt daher der Verkauf ihrer Produkte eine Ausdehnung des Betriebs auf eine möglichst große Anzahl, im Idealfalle auf alle Kunden. Infolge der Notwendigkeit einer großen Kapitalinvestition, die einen Wettbewerb abschreckt, wird daher ein umfangreicher Bedarf besser durch Ausdehnung des bestehenden Betriebs als durch eine Neugründung gedeckt werden, da im letzteren Falle eine unwirtschaftliche Neuanlage von Schienen, Röhren und Leitungen erforderlich wäre. Die Konkurrenz, die vervielfachte Kapitalanwendungen und erhöhte Eigenkosten erfordern würde, wird gegenüber dem Monopol als unwirtschaftlich ausgeschlossen.²⁾ Es entsteht also von Natur aus ein Monopol, das zwar vom wirtschaftlichen Standpunkt aus

¹⁾ Merkert, a. a. O. S. 189.

²⁾ Sax, a. a. O. Bd. I, S. 128.

erwünscht, jedoch im gemeinwirtschaftlichen Interesse vom Staate übernommen bzw. reguliert werden muß.

Ganz anders geartet sind die Verhältnisse beim gewerbsmäßigen Kraftwagenverkehr. Der grundlegende Unterschied liegt in der verhältnismäßig geringen Kapitalanlage, die zum Betrieb eines Kraftwagenverkehrs nötig ist. Ein einzelner Omnibus oder Lastkraftwagen, vielleicht mit einer kleinen Anzahlung oder aus zweiter Hand gekauft, ist praktisch alles, was zum Beginn des Geschäftes erforderlich ist. Die verhältnismäßig leichte Möglichkeit der Betriebsaufnahme hat in kurzer Zeit mehr Unternehmer auf den Plan gerufen, als der Verkehr erfordert, und die sich nun gegenseitig eine unökonomische und verderbliche Konkurrenz bereiten. Der Mangel an finanziellen Betriebsmitteln einzelner Unternehmer, verbunden mit der Unkenntnis, ausreichende, alle Kosten einschließlich genügender Abschreibung und Verzinsung deckende Frachtsätze festzusetzen, führte zu einem heftigen Kampf ums Geschäft. Dadurch wird es dem verantwortlichen, in die Zukunft schauenden Unternehmer unmöglich, eine sichere Stellung zu erlangen und einen befriedigenden und beständigen Verkehr einzurichten. Man kann Transport als ein immaterielles Gut bezeichnen, das zum Verkauf gelangt, wo und wann es produziert wird. Dieses Gut hat aber, soweit der Linienverkehr in Frage kommt, nur einen sehr kleinen Markt, so daß ein neu auftretender Unternehmer in die Einkünfte der bestehenden eingreifen würde. Es besteht also seitens der gewerbsmäßigen Kraftwagenunternehmer selbst ein Interesse an der Regulierung des uneingeschränkten Wettbewerbs.

Legen wir uns nun die Frage vor, wie soll sich die Öffentlichkeit zu diesem Regulierungsinteresse der Unternehmer, das im Linienverkehr aus dessen ökonomischer Struktur heraus größer sein muß als im Bedarfs- (= Einzelvertrags-) Verkehr, stellen? Die Auswirkung der Konkurrenz kann zweifach sein: entweder wird der Unternehmer durch den Wettbewerb gezwungen, immer bessere, häufigere und billigere Verkehrsmöglichkeiten zu schaffen und durch Rationalisierungsmaßnahmen zu einer möglichst großen Wirtschaftlichkeit des Betriebes zu kommen, oder aber er geht mit den Preisen so weit herunter, daß eine sichere und zweckdienliche Beförderung unmöglich ist und durch einen frühen Konkurs eine nicht zu verantwortende Vergeudung von Kapital eintritt. Im ersten Fall besteht ein großes Interesse der Öffentlichkeit an der Erhaltung des gegenseitigen Wettbewerbs. Sie wird deshalb einen regulierenden Eingriff des öffentlichen Verbandes, der einen ersten Schritt zu einer Monopolstellung der regulierten Unternehmer bedeuten würde, als für sie nachteilig ablehnen. Im zweiten Fall erhält sie zwar niedrigere Preise, doch muß diese unökonomische Herabsetzung der Beförderungspreise zweifellos auf Kosten der Sicherheit und Güte der Transportleistungen erfolgen. Da aber die Öffentlichkeit an diesen beiden Forderungen festhalten muß, steht sie hier einer Regulierung nicht ablehnend gegenüber. Wägt man das Für und Wider gegenseitig ab, so kommt man zu dem Ergebnis, daß eine gewisse Regulierung im beiderseitigen Interesse wünschenswert ist; denn für den Unternehmer bildet der eingeschränkte Wettbewerb wie bei den Konferenzen der Seeschifffahrt, einen Antrieb zur rationelleren Ausgestaltung des Dienstes, für den Benutzer die Aussicht auf eine zuverlässigere Beförderung zu angemessenen Preisen.

Wie diese Einschränkung des Wettbewerbs zu erfolgen hat, bedarf jeweils einer genauen Untersuchung. Sie darf auf keinen Fall so weit gehen, daß der regulierte Unternehmer eine monopolistische Stellung erhält, andererseits muß aber auch die Erfüllung der oben dargelegten Forderungen gewährleistet werden.

Ein Grund zu Befürchtungen, der Unternehmer möchte durch die Regulierung zu einem Verkehrsmonopol gelangen, liegt für den Güter-Linienverkehr nicht vor, weil neben den Linienverkehrs-Unternehmern noch Einzelvertrags-Unternehmer, ferner die Eisenbahnen vorhanden sind, die diesem und einander Wettbewerb bereiten.

Aus dem Konkurrenzgesichtspunkt im Kraftwagenlinienverkehr ergibt sich auch im Interesse der Volkswirtschaft folgender Regulierungsgrund: Regulierung ist nötig, um diejenigen Kraftverkehrsunternehmer, die einen Linienverkehr eingerichtet haben und ihren Dienst zufriedenstellend versehen, vor unverantwortlichen Wettbewerbern zu schützen.

β) Kraftverkehrsunternehmer und Eisenbahn.

Ungleich wichtiger als der Wettbewerb der gewerbsmäßigen Unternehmer untereinander ist der, den sie den anderen öffentlichen Verkehrsmitteln, vor allem den Eisenbahnen, bereiten. Bereits heute bedeutet der Kraftwagen im Personen- und Güterverkehr in allen Ländern der Erde für die bestehenden Eisenbahnen eine starke Konkurrenz. Rückgang der Personen- und Güterbeförderung, sinkende Einnahmen usw. in den führenden Eisenbahnländern sind dafür allzu deutliche Beweise. Ohne im einzelnen auf die Vorzüge und Nachteile der Kraftwagenbeförderung gegenüber der Eisenbahn einzugehen, kann allgemein festgestellt werden, daß der Kraftwagen in gewissen Relationen der Eisenbahn überlegen ist und einen „volkswirtschaftlichen Eigenwert gegenüber der Schienenbahn besitzt.“¹⁾ Daneben tritt er aber meistens im Personen- und Güterverkehr als Wettbewerber auf. Es ist zudem vorwiegend hochwertiger Verkehr, der auf den Kraftwagen abwandert, so daß den Eisenbahnen hierdurch empfindliche Einnahmeausfälle entstehen. Daraus ergibt sich die Frage, ob es ratsam ist, diesen Wettbewerb im Interesse der Allgemeinheit durch gesetzliche Maßnahmen einzuengen, ob also der Kraftwagenverkehr neben einer Regulierung aus den vorbehandelten Gründen außerdem zum Schutze der Eisenbahnen reguliert werden soll.

Der Wettbewerb und damit die Einnahmeausfälle werden sowohl vom privaten Kraftwagenverkehr für eigene Rechnung, als auch vom Kraftwagenverkehr für fremde Rechnung, also vom gewerbsmäßigen Verkehr, verursacht. Der private Kraftwagenverkehr scheidet von vornherein für eine Regulierung aus, da sie einen ungerechten Eingriff in die persönliche Freiheit des einzelnen bedeuten würde. Es muß jedem Privatmann und jeder Gesellschaft freigegeben sein, für den eigenen Betrieb Personen- und/oder Lastkraftwagen zu benutzen, die nur den allgemeinen Regulierungsvorschriften unterworfen sind. Die Konkurrenz, die der private Kraftwagenverkehr der Eisenbahn bereitet, kann also nicht reguliert werden. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer verkehrswirtschaftlichen Entwicklung, das immer auftritt, wenn ein jüngeres und in gewissen Beziehungen besseres Verkehrsmittel in der Verkehrswirtschaft erscheint. Mit dieser Tatsache muß sich die Eisenbahn abfinden, wie es Binnenschifffahrt und Landstraßenverkehr bei dem Aufkommen der Eisenbahnen getan haben. Allerdings kann die Eisenbahn verlangen, daß dieser Wettbewerb auf gleicher Grundlage erfolgt und der Kraftwagen nicht auf Kosten der Allgemeinheit Vorteile eingeräumt erhält, die der Eisenbahn nicht gewährt werden. Hierzu ist beim privaten Verkehr vor allem die Deckung der gemäß der Beanspruchung der Straßen verursachten Kosten für Straßenbau

¹⁾ Denkschrift des DIHT., a. a. O. S. 71.

und -unterhaltung zu rechnen. Es geht nicht an, daß die Eisenbahn, das für die gesamte Volkswirtschaft wichtigste Verkehrsmittel, das seine Fahrbahn selbst herstellen und unterhalten muß, in zunehmendem Maße konkurrenziert wird von einem Verkehrsmittel, dessen Fahrbahn ganz oder teilweise durch öffentliche Lasten hergestellt und unterhalten wird. Hier ist eine Steuer auf Kraftfahrzeuge am Platze, die in einem bestimmten Verhältnis zur Straßenbe- und -abnutzung steht. Neben der Art des Wagens, Personen- oder Lastkraftwagen, seiner Größe, Gewicht, Bereifung usw. muß deshalb möglichst auch die Benutzung der Straßen, d. h. die gefahrenen Kilometer, mit als Steuerbemessungsgrundlage herangezogen werden. In dieser Erkenntnis haben viele Länder außer einer Pauschal- oder Registrierungssteuer eine Betriebsstoffsteuer als das vorläufig technisch am besten erfahbare und zufolge dem Aufwand gerechteste Maß der Straßenbenutzung eingeführt. Erst wenn der private Kraftwagen den auf ihn entfallenden Anteil der Straßenkosten trägt, kann von einer etwa gleichen Wettbewerbsgrundlage gesprochen werden.

Die Forderung auf Deckung der anteiligen Straßenbaukosten ist natürlich auch beim gewerbsmäßigen Verkehr zu erheben, ja man hat teilweise gefordert, diesen Verkehr noch stärker zu belasten als den privaten. In den Vereinigten Staaten und in Großbritannien ist auch tatsächlich, wie an späterer Stelle noch zu zeigen sein wird, eine erhöhte Steuer auf die zu Zwecken gewerbsmäßiger Beförderung benutzten Fahrzeuge (Linien- und Einzelvertragsverkehr) gelegt worden.¹⁾ Im allgemeinen können für eine höhere Belastung der im gewerbsmäßigen Verkehr benutzten Kraftfahrzeuge drei Gründe maßgebend sein:

1. Die erhöhte Steuer ist eine Bezahlung für den bevorzugten Gebrauch der Straßen zu Erwerbszwecken.
2. Sie ist eine Bezahlung für die zusätzlichen Kosten für Unterhaltung und Bau der Straßen, die durch die erhöhte Benutzung seitens der Kraftverkehrsunternehmer entstehen.
3. Sie ist eine Kompensation für die Einschränkung der Konkurrenz, nachdem die im vorigen Abschnitt begründete Regulierung des gewerbsmäßigen Verkehrs eingetreten ist.

Eine genauere Prüfung dieser Beweisführung dürfte aber ergeben, daß die angeführten Gründe für eine höhere Belastung nicht stichhaltig sind.

ad 1. Wenn wir uns die heutige Auffassung zu eigen machen, daß die Kraftfahrzeugsteuer ein Entgelt für die Benutzung der vom öffentlichen Verband zur Verfügung gestellten Straßen ist, so bleibt es sich gleich, ob die Straße zu „Erwerbszwecken“ oder zum „Vergnügen“ benutzt wird. Es kommt bei der Steuer nur darauf an, daß die Straße be- und abgenutzt wird, und nicht auf das weshalb oder zu welchem Zweck.

ad 2. Es ist richtig, daß durch die erhöhte Benutzung der Omnibusse und Lastkraftwagen im gewerbsmäßigen Verkehr eine stärkere Abnutzung der Straßen entsteht, zumal es sich bei diesem Dienst teilweise um große und schwere Fahrzeuge handelt. Dagegen muß aber in Betracht gezogen werden, daß sie vielfach ökonomischere Benutzer der Straßen sind als die Privatwagen, da sie besonders bei Großunternehmern dauernd in einem guten, die Straße schonenden Zustand erhalten werden. Des weiteren sind gerade im Linienverkehr Omnibusse und Lastkraftwagen im Durchschnitt nicht voll besetzt bzw. beladen. Das Moment der Mehrbenutzung im gewerbsmäßigen Personen- und Güterverkehr wird aber

¹⁾ G. Shorey Peterson: Motor-Carrier Regulation and its economic bases, in: The Quarterly Journal of Economics 1929, S. 639ff. (Cambridge, Mass., USA.)

schon durch die gerade aus dem Grunde einer Angleichung der Steuer an die verursachte Wegeabnutzung befürwortete Betriebsstoffsteuer erfaßt.

ad 3. Das Zurückhalten der Konkurrenz könnte zwar eine erhöhte Steuer rechtfertigen, doch hängt das davon ab, ob im Hinblick auf den Wettbewerb mit Eisenbahnen und privaten Kraftfahrzeugen ein außergewöhnlicher Gewinn möglich ist. Zudem erfolgt die Regulierung letzten Endes aus volkswirtschaftlichen Erwägungen. Der Schutz der Unternehmer ist nur eine Begleiterscheinung.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß für eine künstliche Höherbesteuerung des gewerbsmäßigen Verkehrs keine zwingenden Gründe vorliegen.

Beim Wettbewerb zwischen der Eisenbahn und dem Kraftwagen des gewerbsmäßigen Verkehrs bietet der Kraftwagen im Überlandverkehr seine Transportdienste der breitesten Öffentlichkeit an. Er betritt daher damit das bisher ureigenste Tätigkeitsgebiet der Eisenbahn, so daß bei der im folgenden zu zeigenden Bedeutung der Eisenbahnen für das wirtschaftliche Leben eines Landes die Forderung nach Schutz vor diesem Eindringling berechtigt zu sein scheint.

Für die Eisenbahnen, gleichgültig ob es sich um Privat- oder Staatsbahnen handelt, sind vom Staat im Interesse der gesamten Volkswirtschaft gesetzliche Vorschriften erlassen worden, deren Befolgung gewöhnlich der Aufsicht eines besonderen Organs unterliegt. Aus der Fülle dieser Bestimmungen, die den Bau und Betrieb der Bahnen in weitgehendem Maße regeln, sei nur das Tarifwesen besonders hervorgehoben, da sich hierbei die engsten Berührungspunkte mit der Öffentlichkeit ergeben. Das Tarifwesen ist nach betrieblichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgebaut.

Der Personenverkehr weist z. B. in Deutschland aus sozialen und kulturellen Gründen verhältnismäßig geringe, infolge besonderer Vergünstigungen (Monatskarten, Arbeiterwochenkarten, Ermäßigung bei Studien- und Ferienfahrten usw.) seine Selbstkosten nicht deckende Einnahmen auf. Reichsbahndirektor Tecklenburg schreibt hierüber:¹⁾

„Die Personenbeförderung insbesondere ist ... ein Geschäftszweig, der nicht einmal die Betriebskosten in voller Höhe deckt, geschweige denn die vollen Selbstkosten. Schuld daran sind die Personenzüge. Und zwar nicht, weil die Kosten im Vergleich zu den anderen Zuggattungen als überspannt hoch angesehen werden müssen, sondern aus dem Grund, weil sie zu geringe Einnahmen erbringen. Hier findet sich eben in der Hauptsache der Verkehr an, der zu ermäßigten Tarifen gefahren wird.“

In noch größerem Maße als der Personentarif ist der Gütertarif nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen aufgebaut. Volkswirtschaftliche Tendenzen sind in den Gütertarifen der Eisenbahnen aller Länder festzustellen,²⁾ selbst da, wo sie in erster Linie als Erwerbsanstalten anzusehen sind. Das deutsche Gütertarifsystem gliedert sich in die regelrechten Tarifklassen (= Normaltarif) und die Ausnahmetarife. Die letzteren in der Form von Rohstoff- und Lebensmitteltarifen, Einfuhr- und Ausfuhrtarifen, Seehafen- und Binnenumschlagstarifen u. a. m. sind vorwiegend im Interesse der deutschen Volkswirtschaft zur Stärkung der deutschen Industrie, zur Begünstigung der deutschen Seehäfen sowie zur Verbilligung der Lebenshaltung des deutschen Volkes eingeführt worden. Wie hoch sich der Anteil der nach diesen Ausnahmetarifen beförderten Gütermengen beläuft,

¹⁾ K. Tecklenburg, Die Betriebskostenrechnung der Deutschen Reichsbahn, ihre Methode und Auswirkung, in: Die Reichsbahn 1929, Nr. 50, S. 971.

²⁾ Woltering, Die Eisenbahntarife außerdeutscher Länder im Dienst der nationalen Volkswirtschaft, in: Archiv f. Eisenbahnwesen 1925, S. 21 ff.

mag man daraus erkennen, daß 1929 57,4 % der gesamten beförderten Gütermenge nach Ausnahmetarifen und nur 31,6 % zu den Sätzen der regelrechten Tarifklassen befördert wurden.¹⁾ Allerdings ist der Anteil der Ausnahmetarife dadurch übersteigert, daß manche Massengüter, insbesondere die Kohle, fast ausschließlich zu Ausnahmetarifen befördert werden.

Auch der Normaltarif weist in seinem heutigen Aufbau volkswirtschaftliche Gesichtspunkte auf. Der Wagenladungstarif, auf den nach dem Geschäftsbericht der Reichsbahn 1929 88,8 % der gesamten nach den regelrechten Tarifklassen beförderten Gütermengen entfallen, zeigt eine sog. vertikale und eine sog. horizontale Staffelung. Die vertikale Staffelung ist zwar vorwiegend aus der betrieblichen Erkenntnis heraus entstanden, daß die Selbstkosten mit zunehmender Entfernung relativ abnehmen, doch haben bei ihrer Einführung am 1. Dez. 1920 auch volkswirtschaftliche und politische Gründe mitgewirkt. Die weite Abgelegenheit der östlichen und südlichen Randgebiete Deutschlands von den Hauptstandorten der Industrie erschwerte sowohl den Bezug von Rohstoffen als auch den Absatz von Fertig- und Halbfertigfabrikaten. Um nun diese Gebiete günstiger zu stellen, nahm die Reichsbahn eine Absenkung der Frachtsätze für die weiteren Entfernungen vor. Dazu kam noch der politische Gesichtspunkt, daß man den Verkehr zu den Randgebieten nicht auf die zum Teil mit niedrigeren Frachtsätzen ausgestatteten ausländischen Bahnen abwandern lassen wollte. Unter der horizontalen Staffelung versteht man die Einreihung der Güter nach ihrem Handelswert, ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung und dem Grade ihrer Verarbeitung oder Veredelung in die zur Zeit 7 Wagenladungsklassen A—G. Die Frachtbemessung erfolgte derart, daß die für die Produktion wichtigen Rohstoffe nach den niedrigsten Frachtsätzen befördert werden, während die Fertigfabrikate und wertvolleren Rohstoffe zumeist entsprechend ihrem höheren Wert höhere Frachten zu zahlen haben.

Aus dieser Art des Tarifaufbaues ergeben sich für die höheren Tarifklassen des Wagenladungstarifs solch hohe Frachtsätze, daß sie außer ihren vollen Selbstkosten auch noch Überschüsse zum Ausgleich der niedrigeren Wagenladungsklassen und des Personenverkehrs erbringen müssen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen verursachten Selbstkosten und tatsächlich erhobenen Frachtsätzen ist die Grundlage des volkswirtschaftlichen Tarifaufbaues.

Diese Behauptung des volkswirtschaftlichen Tarifaufbaues wird teilweise bestritten. So wurde im „Magazin der Wirtschaft“²⁾ ausgeführt, was man als volkswirtschaftliches Tarifsysteem hinstelle, ergäbe sich aus den inneren Notwendigkeiten der Eisenbahnwirtschaft; würden die Tarife für die Güter mit niedrigem spezifischem Wert zu hoch angesetzt, so fänden eben keine Transporte auf der Eisenbahn statt; der Rücksichtnahme auf die Höhe der für solche Güter noch tragbaren Kosten stehe bei der Reichsbahn das Bestreben gegenüber, an Gütern mit hohem spezifischem Wert möglichst viel zu verdienen; in beiden Fällen gelte die Norm „to charge what the traffic can bear“; mit Volkswirtschaft und Wirtschaftspolitik habe das nichts zu tun; das Tarifsysteem der Reichsbahn könne weder volkswirtschaftliche noch privatwirtschaftliche Gesichtspunkte für sich anführen, (obwohl an einer anderen Stelle gesagt wird, das Tarifsysteem der Reichsbahn sei ein privatwirtschaftlich gebotenes); es sei ein System der

¹⁾ Geschäftsbericht der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft 1929, S. 31. Die restlichen Prozent entfallen auf Dienstatgut- und Tierverkehr.

²⁾ Die Tarifpolitik der Reichsbahn, in: Magazin der Wirtschaft, 5. Jahrgang, Nr. 38 vom 19. Sept. 1929.

künstlichen, der Entwicklung und dem gegenwärtigen Stand der Verkehrswirtschaft nicht mehr entsprechenden Verbilligung der Beförderungskosten der Massengüter auf Kosten der Qualitätswaren.

Diese kritischen Ausführungen des „Magazins“ haben Reichsbahndirektor Spieß veranlaßt, seinerseits in einem Aufsatz in der Zeitung des Vereins Deutscher Eisenbahnverwaltungen¹⁾ die volkswirtschaftliche Einstellung des deutschen Tarifsystems nachzuweisen. Er führt aus, daß „die Verbilligung des Massengutes auf Kosten der Qualitätswaren“ privatwirtschaftlich doch keineswegs geboten werden könne, da sie dem privatwirtschaftlichen Grundsatz „to charge what traffic can bear“ nicht entspreche. Privatwirtschaftlich sei es vielmehr, wenn die Reichsbahn den wenig oder gar nicht rentablen Massengüterverkehr entweder vollkommen einstelle, oder durch Erhöhung der Tarife ertragreicher gestalte. Eine Einstellung dieses unrentablen Verkehrs seitens der Eisenbahn bedeute aber einen Verbrauch der Rohstoffe an den Gewinnungsstätten selbst, also eine industrielle Standortsverlagerung oder eine vollkommene Nichtbenutzung, da sich schwerlich ein anderes Landverkehrsmittel für diese unrentablen Transporte finden werde. Eine Erhöhung des Massengütertarifs müsse aber wieder auf Kosten der die Rohstoffe verarbeitenden Fertigwarenproduzenten erfolgen. Eine Erhöhung der Rohstofftarife würde überhaupt die gesamte Volkswirtschaft treffen, da jedermann Güter der hohen und niedrigen Tarifklassen brauche. Die Frachten aus den wertvolleren Gütern müßten den Ausgleich bilden für die niedrigeren Sätze, die den geringwertigen Rohstoffen gewährt werden. Daraus ergäbe sich, daß die Reichsbahn nur „im ganzen genommen auf ihre Kosten kommen“ müsse.

Spieß widerlegt ferner im Hinblick auf das „to charge what traffic can bear“ die Behauptung des Magazins, daß die Reichsbahn die hochwertigen Güter bis an die Grenze ihrer Tragfähigkeit mit Frachten belaste (übrigens ein durchaus privatwirtschaftlicher Grundsatz!). Er vergleicht die Reichsbahn mit den früheren Staatsbahnen, die nach dem betriebswirtschaftlichen Grundsatz: Selbstkosten + so und so viel Gewinn vorgehen seien, während die Reichsbahn nur die Selbstkosten ohne Gewinnzuschlag (jedoch einschließlich einer gewissen Verzinsung bzw. Reparationssteuer) ihrer Kalkulation zugrunde lege. Also wiederum ein dem privatwirtschaftlichen Handeln gerade entgegenstehender Grundsatz. Die Rechnungsführung der Reichsbahn ähnele der Haushaltsrechnung eines jeden Staates. Nach den Ausgaben würden die Einnahmen, d. h. hier die Tarife, bestimmt. Dem „to charge what traffic can bear“ setzt Spieß ein „to charge what railway management requires“ entgegen.

Inzwischen ist die Diskussion über die volkswirtschaftliche oder privatwirtschaftliche Bedingtheit des deutschen Normaltarifs weitergegangen. Ruyters²⁾ nimmt an, „daß das Werttarifsystem sich in der Tat mit Notwendigkeit aus der Eisenbahnwirtschaft ergibt“ und nicht primär volkswirtschaftlich ist. Er beweist diese Ansicht mit dem Kostengesetz des Verkehrs bei Sax.³⁾ Durch die große Höhe der fixen Kosten im Eisenbahnbetrieb (nach Sax 75%) erfolgt bei steigender Verkehrsintensität ein Absinken der Kosten pro Leistungseinheit. Aus diesem Grunde erstrebt die Eisenbahn naturgemäß eine höhere Verkehrsintensität. Das Mittel zu dieser Intensitätssteigerung erblickt Ruyters in der Werttarifizierung der

¹⁾ Ist die bisherige Tarifbildung und Gebarung der Reichsbahn systematisch volkswirtschaftlich? Ztg. d. VDEV. 1929, Nr. 50, S. 1309.

²⁾ F. Ruyters, Die Wandlungen der deutschen Reichsbahn unter dem Einfluß des Dawesplanes mit besonderer Berücksichtigung ihrer volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Kölner Dissertation 1930, S. 51 ff.

³⁾ Sax, Bd. I, a. a. O. S. 76 ff.

Güter. Indem die Eisenbahn die Güter nach ihrem Tauschwert tarifiert, erhöht sie ihr Verkehrsvolumen, handelt also privatwirtschaftlich.

Demgegenüber stellt Reichsbahnrat Dr. Schubert in seinem Aufsatz „Gemeinwirtschaftliche oder kapitalistisch-privatwirtschaftliche Verkehrsbedienungen“¹⁾ als maßgebend für die Festsetzung der Beförderungspreise den gemeinwirtschaftlichen Leitgedanken hin: „Tragfähige Schultern sollen ihrer Tragfähigkeit entsprechend belastet werden, damit weniger tragfähige Schultern lebensfähig erhalten werden.“ An anderer Stelle sagt er: „Bei der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungen der Eisenbahn ermöglicht der Überschuß aus der Beförderung der hochwertigen Güter die Beförderung der anderen Güter, die an sich weniger hochwertig, aber für die Allgemeinheit unbedingt lebensnotwendig sind.“

Nun muß man aber dem Verfasser der Erwiderung auf diesen Aufsatz²⁾ zustimmen, wenn er die zitierten Ausführungen Schuberts so auslegt, als wenn der in die niedrigen Klassen eingestufte Massengüterverkehr verlustbringend sei, zumal Reichsbahndirektor Dr. Scholz selbst in einem Enquête-Ausschuß 1927³⁾ erklärte, die Wagenladungsklasse E decke außer bei großen Entfernungen etwa noch ihre vollen Selbstkosten (einschließlich Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der Reparationslasten), während die Klasse F außer bei ganz weiten Entfernungen etwa noch die vollen Betriebskosten (ausschließlich Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der Reparationslasten) erbringe. Da aber nach Schott die beiden höchsten Tarifklassen mit nur 10,1%, die beiden untersten jedoch mit 67,4% an der gesamten Verkehrsmenge im Wagenladungsverkehr beteiligt sind, so nimmt er weiter an, daß die 10,1% der zwei obersten Klassen und die 21% der mittleren Klassen nicht ausreichen, um den gesamten Überschuß zur Deckung der mehr oder weniger verlustbringenden Verkehrsleistungen der Reichsbahn zu erbringen.

Der Ansicht von der geringen Ergiebigkeit der untersten Wagenladungsklassen steht entgegen die Feststellung Tecklenburgs⁴⁾: „Die geringsten Selbstkosten entstehen beim ausgesprochenen Massenverkehr. An solchen Transporten verdient die Reichsbahn trotz ihrer billigen Tarife gut; sie muß es aber auch, denn sie muß ja den leistungsfähigen Teil des Verkehrs einspringen lassen für die weniger leistungsfähigen...“

Wenn wir versuchen, diese verschiedenen gegensätzlichen Auffassungen objektiv gegeneinander abzuwägen, so können wir feststellen, daß keine der vertretenen Ansichten als unbedingt falsch abzulehnen ist, sondern daß sie lediglich nach Form und Inhalt einseitig überspitzt sind. Muß denn privatwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Verkehrsbedienungen und Tarifierstellung unbedingt gegensätzlich sein? Läßt sich nicht bei etwas Nachgiebigkeit auf beiden Seiten eine einigende Basis finden? Wenn die Reichsbahn nicht immer wieder gerade die volkswirtschaftliche Einstellung ihres Tarifsystems hervorheben wollte und andererseits die Wirtschaft die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Reichsbahn-Tarifsystems anerkennen wollte, so wäre schon vieles erreicht. Letzten Endes ist es meines Erachtens irrelevant, ob die Erstellung des Tarifs vorwiegend aus volkswirtschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Erwägungen heraus erfolgt ist, sondern es kommt lediglich auf die praktische Auswirkung an. Diese ist aber, wie die früheren Dar-

¹⁾ Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1930, Nr. 32, S. 744.

²⁾ Schott, Massengut und Reichsbahn. Deutsche Bergwerkszeitung Nr. 223 und 252 v. 23. 9. und 26. 10. 1930.

³⁾ Denkschrift der Binnenschiffahrt „Binnenschiffahrt und Reichsbahn“. Berlin 1929, S. 8.

⁴⁾ Zur Frage der Großgasversorgung. Verkehrstechnische Woche 1927, Nr. 48, S. 589.

legungen gezeigt haben, weitgehend volkswirtschaftlich. Findet neben dieser volkswirtschaftlichen Einstellung des Tarifsystems außerdem noch eine Befriedigung der privatwirtschaftlichen, also kaufmännischen Interessen des Betriebes statt, so stellt diese Parallelität die glücklichste Lösung der so schwierigen Tariffrage dar.

Die Denkschrift des Industrie- und Handelstags führt darüber aus¹⁾: „Im Endergebnis dürfte sich das volkswirtschaftliche und das eigenwirtschaftliche Interesse der Bahn decken“, oder „Wenn die Eisenbahn die Massengüter den unteren Klassen zuweist und damit deren Versandfähigkeit erhöht, so folgt sie damit einem Gebote ebenso volkswirtschaftlichen als auch eigenwirtschaftlichen Interesses.“

Diese etwas breiteren Ausführungen über das Tarifsysteem der Reichsbahn waren deshalb nötig, weil gerade die volkswirtschaftliche Einstellung bzw. Auswirkung der Eisenbahntarife den Hauptgrund für eine Regulierung des öffentlichen Kraftverkehrs bildet.

Der Wettbewerb des Lastkraftwagens erfolgt nämlich in der Weise, daß er hauptsächlich die hochwertigen Güter der oberen Tarifklassen an sich reißt, die für die Bahn zur Erstellung volkswirtschaftlicher Tarife aus den oben angeführten Gründen unbedingt notwendig sind. Bei einer steigenden Wegnahme dieser Güter durch den Kraftwagen kommt also auf die Dauer der volkswirtschaftliche Aufbau des Tarifs in Gefahr, weiterhin aufrecht erhalten zu werden. Die Folge davon ist der Versuch der Eisenbahn, einerseits durch Erhöhungen der ermäßigten Tarife im Personen- und Güterverkehr Einnahmesteigerungen und andererseits durch Abbau von Personal und Auftrags- und Beschaffungsbeschränkungen Ausgabeersparungen herbeizuführen. Welche von diesen Maßnahmen auch immer ergriffen werden, sie müssen sich letzten Endes zweifellos nachteilig auf die gesamte Volkswirtschaft auswirken.

Was hier an einem konkreten Beispiel für die deutschen Verhältnisse gezeigt wurde, gilt gleichfalls für alle größeren Eisenbahnländer der Welt. Für Deutschland kommt noch besonders erschwerend hinzu, daß die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft durch den Dawes-Plan und heute durch den Young-Plan in die Reparationsbelastung eingespannt ist. Es sind von ihr jährlich 600 Millionen RM Reparationssteuer auf das Konto der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich bei der Reichsbank²⁾ sowie die Beförderungssteuer, die 1929 rund 325 Millionen RM betragen hat, an die Reichskasse abzuführen. Die Zahlung dieser rund 1 Milliarde RM ist eine Leistung im Dienste der deutschen Volkswirtschaft, die, wenn sie nicht von der Reichsbahn erfüllt würde, in irgendeiner Form aus dem öffentlichen Haushalt bezahlt werden müßte. Eine stetig wachsende Abwanderung des Verkehrs von der Reichsbahn auf den Kraftwagen bringt also die Gefahr mit sich, daß die Reichsbahn nicht in der Lage ist, den von ihr zu einer Zeit, wo die Konkurrenz des Kraftwagens noch nicht so empfindlich war, übernommenen Verpflichtungen nachzukommen. Diese Verpflichtungen müssen dann durch allgemeine Steuern gedeckt werden, also ein weiterer Grund, daß die Öffentlichkeit einem hemmungslosen Kraftwagen-Wettbewerb nicht interessenlos gegenüberstehen darf. Man könnte hier einwerfen, daß diese 1 Milliarde RM nichts anderes als eine 4%ige Verzinsung des Reichsbahnkapitals von etwa 25 Milliarden RM ist, die auch andere Eisenbahnen erzielen. Doch übersieht man hierbei, daß für die Reichsbahn eine gesetzliche Verpflichtung zur Auf-

¹⁾ Denkschrift des DIHT. a. a. O. S. 50.

²⁾ Gesetz zur Änderung des Reichsbahngesetzes. Reichsgesetzblatt II, 1930, Nr. 7, S. 369.

bringung der obigen Summe besteht, während den anderen Bahnen immerhin die Möglichkeit einer geringeren Verzinsung gegeben ist.

Aus den Überschüssen des höher tarifierten Verkehrs und der ertragreichen Linien decken die Eisenbahnen ebenfalls die Unkosten, die ihnen der Betrieb der sog. Erschließungsbahnen verursacht. Hier wurden im Interesse der Volkswirtschaft notwendigerweise große Kapitalien investiert, deren Unrentabilität von vornherein feststand. Die Nebenbahnen machen 42% des gesamten Reichsbahnnetzes aus. Sie verursachen 14% der gesamten Ausgaben und erbringen nur 8% der Einnahmen.¹⁾ Eine Aufgabe dieses Zuschußverkehrs würde für die Volkswirtschaft einen großen Schaden bedeuten, da sich schwerlich ein privates Unternehmen zur Übernahme dieses unrentablen Verkehrs finden wird. Die Reichsbahn, die nur im ganzen genommen auf ihre Kosten kommen soll, hält diesen Verkehr durch die Mehreinnahmen der gut rentierenden Linien aufrecht. Wird aber durch die Konkurrenz des Kraftwagens ein Teil des Überschusses abwerfenden Verkehrs weggenommen, so ist die Aufrechterhaltung des Betriebs auf den erwähnten Zuschußlinien in Frage gestellt.

Die obigen Darstellungen haben gezeigt, daß eine solche enge Beziehung zwischen der Volkswirtschaft eines Landes und seinem Eisenbahnverkehr besteht, daß Störungen auf der einen Seite sich direkt oder indirekt auf der anderen auswirken müssen. Die Konkurrenz des Kraftwagens bedeutet also, obgleich einzelne Versender infolge niedrigerer Frachten vielleicht nicht unwesentliche Vorteile genießen, für die gesamte Volkswirtschaft einen empfindlichen Schaden. Da aber der Grundsatz gelten sollte: Das Gemeinwohl steht über dem Wohle des einzelnen, ist eine entsprechende Regulierung des Kraftwagenverkehrs als zweckmäßig zu betrachten. Daß diese Regulierung in einer wohlüberlegten Form zu erfolgen hat, ergibt sich schon aus der Tatsache, daß nicht jeder Wettbewerb des Kraftwagens der Eisenbahn Verluste verursacht. Er hat andererseits schon so befruchtend auf den Betrieb der Bahnen eingewirkt (schnellere und einfachere Beförderung, Detarifizierung von Gütern, kurz alles das, was man unter „Dienst am Kunden“ zusammenfaßt), daß die Öffentlichkeit eine allzu weit gehende Beschränkung des Wettbewerbs zugunsten der Eisenbahn auch in ihrem eigenen Interesse ablehnen muß. Weiter gibt es auch Verkehrsrelationen, in denen der Kraftwagen infolge seiner betrieblichen Vorzüge wirtschaftlicher und für das Publikum zufriedienstellender arbeitet als die Schienenbahn. In allen diesen Fällen wäre gegen einen Verlust dieses Verkehrs der Eisenbahn vom Standpunkte der Volkswirtschaft aus nichts einzuwenden. Doch bedarf es vorher einer genauen Klärung der Verhältnisse, und es müßte von unparteiischer Seite festgestellt werden, welches Verkehrsmittel für die Gemeinschaft am vorteilhaftesten ist und deshalb durch gesetzliche Maßnahmen geschützt werden soll. Eine alle Interessenten befriedigende „Verkehrsteilung“²⁾ die evtl. zwangsweise durch die Regulierung herbeigeführt würde, wäre hier am Platze. Die Schwierigkeit der Regulierung des gewerbsmäßigen Kraftwagenverkehrs ergibt sich daher grundsätzlich aus folgendem Gegensatz:

1. Der Kraftwagentransport ist ein wichtiges Gewerbe, das infolge seiner Vorzüge für die gesamte Volkswirtschaft weiterentwickelt werden muß.
2. Der Kraftwagentransport erscheint andererseits als ein Eindringling in ein hochentwickeltes und leistungsfähiges Eisenbahnwesen, dessen natürliche Neigung zur Monopolstellung und die dadurch erst möglichen Dienst-

¹⁾ Staatssekretär Vogt gelegentlich eines Vortrages am 12. 11. 1930 an der Universität Köln.

²⁾ Sax, a. a. O. Bd. I, S. 127.

leistungen für die nationale Volkswirtschaft sich gegen den Wettbewerb des Eindringlings auflehnen.

Zur Lösung dieser gegensätzlichen Einstellung beider für die Gemeinschaft unbedingt notwendigen Verkehrsmittel kann durch zweckentsprechende staatliche Regulierung beigetragen werden.

II. Arten der Regulierung.

1. Gesamter Verkehr.

a) Bau- und Betriebsvorschriften.

Im vorhergehenden Abschnitt haben wir die Gefährlichkeit des privaten und öffentlichen Kraftfahrzeugverkehrs als einen ersten Grund zur Regulierung dargestellt. Die auf Grund dieser Gefährlichkeit zu erlassenden Regulierungsmaßnahmen müssen deshalb den Schutz und die Sicherheit der Kraftfahrzeug-Benutzer und Nichtbenutzer zum Ziele haben. Sie müssen sich auf den Bau und Betrieb eines Kraftfahrzeuges erstrecken. Zu den Bauvorschriften gehören die gesetzlichen Bestimmungen, die über die Beschaffung und Ausrüstung des Kraftfahrzeuges zu erlassen sind und die seine Verkehrssicherheit bezwecken sollen. Als solche sind zu nennen: Vorschriften über Größe und Gewicht der Wagen, über zuverlässige Lenk- und Bremsvorrichtungen, Hupen, Laternen usw., kurz eine Fülle von Bestimmungen, die im einzelnen aufzuführen sich erübrigt, die aber alle Voraussetzung für die Inbetriebnahme des Kraftfahrzeuges bilden müssen.

Soll nun der Betrieb aufgenommen werden, so ergibt sich ohne weiteres, daß von einer Stelle geprüft werden muß, ob die obigen Bauvorschriften erfüllt sind. Das Kraftfahrzeug muß also zum Verkehr zugelassen werden. Ist das Kraftfahrzeug als solches den Vorschriften entsprechend für den Verkehr als tauglich erkannt worden, so bedarf es besonderer Bestimmungen über den Betrieb. Sie müssen vornehmlich an die Person des Kraftfahrzeugführers anknüpfen, der seine Geeignetheit zum Führen des die Sicherheit seiner Benutzer und Nichtbenutzer bedrohenden Fahrzeugs durch eine besondere Prüfung bei einer behördlichen Stelle nachzuweisen hat. Der über die erfolgreiche Ablegung der Prüfung auszustellende Ausweis (Führerschein) ist wegen der verschiedenen Gefährlichkeit der einzelnen Kraftfahrzeugtypen (Personenwagen, Lastkraftwagen, Omnibus, Trecker) der Schwierigkeit des Führens gemäß abzustufen.

Zulassungsbescheinigung und Führerschein müssen die Voraussetzung für die Aufnahme des Betriebes bilden. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kommen erst die eigentlichen Verkehrsvorschriften. Allen voran die Geschwindigkeitsbeschränkung. Die Geschwindigkeit bildet abgesehen von der Freibeweglichkeit im Gegensatz zu den an festliegende Schienen gebundenen Eisen- und Straßenbahnen die Hauptgefahrenquelle für die Straßenbenutzer. Diese beiden Eigenheiten der Kraftfahrzeuge stellen aber gleichzeitig ihre besonderen Vorteile gegenüber den anderen Verkehrsmitteln dar. Ihre Beschränkung darf darum nicht zu weit gehen. Die Geschwindigkeit muß so reguliert sein, daß einerseits der Schutz der übrigen Straßenbenutzer gewahrt bleibt, andererseits eine glatte Verkehrsabwicklung erfolgen kann. Zum Schutze des Publikums — es sind hierzu auch Gas-, Geräusch- und Staubbelästigungen zu rechnen — und zur Vermeidung von Verkehrsverstopfungen sind Bestimmungen über Straßen-, Orts- und Stadtumgehungen zu erlassen.

b) Haftpflicht.

Außer diesen präventiven Maßnahmen sind durch gesetzliche Vorschriften alle diejenigen Verhältnisse zwischen Kraftfahrzeughalter und Benutzer bzw. Nichtbenutzer zu regeln, die sich bei dem Betrieb eines Kraftfahrzeuges aus einer Tötung oder Verletzung eines Menschen oder aus der Beschädigung einer Sache ergeben. Die Gefährlichkeit des Betriebs bedingt eine weitgehende Haftung des Kraftfahrzeughalters. Es müssen deshalb von dem Gesetzgeber Bestimmungen erlassen werden, die jeder durch ein Kraftfahrzeug geschädigten Person einen Ersatz des erlittenen Schadens gewährleisten. Sehr wesentlich ist hierbei die Unterscheidung zwischen Insassen und Nichtinsassen des Fahrzeugs.

In Deutschland ist die Frage der Haftpflicht im „Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen“ (KFG.) vom 3. Mai 1909 (RGBl. S. 437) in der Fassung des Gesetzes vom 21. Juli 1923 (RGBl. I S. 743), der Verordnungen vom 5. und 6. Februar 1924 (RGBl. I S. 43 und 42), der Verordnung vom 12. Dezember 1924 (RGBl. I S. 775)¹⁾ §§ 7 ff. geregelt. § 7 Abs. 1 KFG. sagt: „Wird bei dem Betrieb eines Kraftfahrzeuges ein Mensch getötet, der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt, so ist der Halter des Fahrzeugs verpflichtet, dem Verletzten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.“ Der grundlegende Unterschied gegenüber den Haftpflichtbestimmungen des BGB. (§§ 823 ff.), wonach die Haftpflicht nur bei Verschulden eintritt, liegt darin, daß nach § 7 KFG. gehaftet wird aus dem Gesichtspunkt der Gefährlichkeit des Kraftfahrzeugbetriebs (Gefährdungshaftung), ohne daß ein Verschulden vorzuliegen braucht. Der Halter des Kraftfahrzeuges haftet bereits deshalb, weil er überhaupt ein Kraftfahrzeug hält. Tritt jedoch ein Verschulden des Halters hinzu, so erfolgt eine Haftung über die im § 12 KFG. genannten Summen hinaus. Der Halter haftet dann nach dem BGB. unbegrenzt.

Wesentlich für den gewerbsmäßigen Kraftwagenverkehr ist die Frage der Haftung für die mit dem Kraftfahrzeug beförderten Personen und Güter. § 8 des KFG. bestimmt hierüber:

„Die Vorschriften des § 7 finden keine Anwendung:

1. wenn zur Zeit des Unfalls der Verletzte oder die beschädigte Sache durch das Fahrzeug befördert wurde oder der Verletzte bei dem Betriebe des Fahrzeugs tätig war;
2. wenn . . .“

Damit besagt der § 8, daß die Haftpflichtbestimmungen des KFG. nur den Schutz der Öffentlichkeit gegen die besonderen Gefahren des Kraftfahrzeugbetriebes bezwecken, dagegen auf die Insassen keine Rücksicht nehmen. Man hatte sich 1909 von dem Gedanken leiten lassen, daß, wer ein Kraftfahrzeug benutze, sich freiwillig in eine Gefahr begeben, ein Schutz seitens des Gesetzgebers deshalb nicht notwendig sei. Dieser Gedankengang dürfte jedoch heute bei der steigenden Verwendung des Kraftfahrzeuges als öffentliches Beförderungsmittel nicht mehr zeitgemäß sein. Wird heute eine Person oder Sache verletzt bzw. beschädigt, die mit einem öffentlichen Kraftfahrzeug (Omnibus, Droschke, Lastkraftwagen usw.) befördert wird, so haftet der Halter nicht nach dem KFG., d. h. ohne Nachweis einer Schuld, sondern nach dem BGB., wobei die verletzte oder geschädigte Person die Schuld des Unternehmers oder des Wagenführers an dem Unfall nachzuweisen hat.²⁾

¹⁾ Oberländer-Innenloher, Kraftverkehrsrecht, München 1930, S. 1.

²⁾ K. Christoffel, Die zivilrechtliche Haftung der Straßenbahn- und Kraftfahrzeugunternehmen bei Verkehrsunfällen. Verkehrstechnik 1929, Nr. 42, S. 727.

Es ergibt sich somit die bemerkenswerte Tatsache, daß heute Personen und Sachen, die in öffentlichen Verkehrsmitteln befördert werden, schlechter behandelt werden als der, der von einem öffentlichen Verkehrsmittel überfahren wird. „Von einer freiwilligen Gefahrenübernahme kann heute, wo öffentliche Autos zu den unentbehrlichen Verkehrsmitteln zählen, keine Rede mehr sein.“¹⁾

Eine besondere Stellung nimmt die Haftung der Reichspost ein. § 11 des Gesetzes über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871 (Postgesetz = PG.) bestimmt:

„Bei Reisen mit ordentlichen Posten leistet die Postverwaltung Ersatz:

1. für den Verlust oder die Beschädigung des reglementsmäßig eingelieferten Passagierguts nach Maßgabe der §§ 8 und 9 und
2. für die erforderlichen Kur- und Verpflegungskosten im Falle der körperlichen Beschädigung eines Reisenden, wenn dieselbe nicht erweislich durch höhere Gewalt oder durch eigene Fahrlässigkeit des Reisenden herbeigeführt ist.

Bei Extrapostbeförderung wird weder für den Verlust oder die Beschädigung an Sachen, welche der Reisende bei sich führt, noch bei einer körperlichen Beschädigung des Reisenden Entschädigung von der Postverwaltung geleistet.“

Daneben besagt § 52, III der Postordnung vom 30. Januar 1929:

„Die Post führt Sonderfahrten mit Kraftfahrzeugen aus, wenn Bedienstete und Fahrzeug zur Verfügung stehen und die zu benutzenden Straßen sich in einem zum Befahren mit Kraftfahrzeugen geeigneten Zustand befinden. Die Beförderung mit Sonderfahrten gilt als Extrapostbeförderung im Sinne des Postgesetzes vom 28. Oktober 1871 (§ 11).“

Beide Paragraphen räumen der Reichspost bezüglich der Haftung Sonderrechte ein, die sich in einer Beschränkung der Haftpflicht ausdrücken. Während § 8 des KFG. einerseits den Insassen eines Kraftfahrzeugs den Anspruch auf Schadenersatz abschneidet, andererseits aber durch den Nachweis eines Verschuldens eine weitgehende Haftung begründet, treten die Bestimmungen des bürgerlichen Rechts gegenüber den die Haftung der Post regelnden Bestimmungen des Postgesetzes gänzlich zurück. Es ist für die Schadenersatzpflicht der Reichspost gleichgültig, ob die Beschädigung durch ein schuldhaftes Verhalten oder eine Dienstpflichtverletzung oder durch eine unerlaubte Handlung eines Beamten verursacht wurde.²⁾ Schadenersatzleistungen über den Rahmen des § 11 PG. hinaus werden nicht gewährt. Beruht der Unfall jedoch nicht auf einem Verschulden eines Postangestellten, so ist der Postreisende mit Ersatzansprüchen gegen die Reichspost besser gestellt als der Benutzer eines anderen Kraftwagens, der nur einen Schadenersatzanspruch gegen den Kraftwagenhalter bei Vorliegen eines schuldhaften Handelns des Halters oder seiner Erfüllungsgehilfen geltend machen kann, während die Reichspost auch ohne dieses Verschulden im Rahmen des § 11 PG. haftet.

Vollkommen ausgeschlossen wird die Haftung der Reichspost bei Beförderung mit Extraposten (Sonderfahrten).³⁾ Diese Sonderstellung der Reichspost dürfte sich heute wohl kaum noch rechtfertigen lassen. Das Gesetz von 1871,

¹⁾ Die Automobil-Haftpflicht. M. Isaac, Das deutsche Automobilwesen der Gegenwart. Berlin 1928. S. 231.

²⁾ Die Haftpflicht der Deutschen Reichspost im Postkraftwagenverkehr. Breithaupt, Eisenbahn- und Verkehrsrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen. Bd. XLV, 1927, S. 150.

³⁾ Vgl. Entscheidung des Reichsgerichts am 12. 3. 1929. VII A. 116/29. Verkehrsrechtliche Rundschau, Bd. 8, Heft 8, Sp. 377.

auf das sich der Haftungsausschluß stützt, war zur Zeit der Pferdeposten erlassen, als die Entwicklung des Kraftverkehrs noch nicht voraussehen war. Es dürfte daher in der heutigen Zeit nicht mehr den Verhältnissen entsprechen.

Auf Grund verschiedener Proteste und Eingaben der Öffentlichkeit wegen der Ungünstigerstellung der Postreisenden hat das Reichspostministerium mit der Versicherungsgesellschaft „Thuringia“-Erfurt einen Vertrag geschlossen¹⁾, wonach jeder Reisende mit ordentlichen oder Extraposten bis zu bestimmten Beträgen gegen Unfall versichert ist. Daß die Reichspost selbst an einer Neuregelung der Haftpflichtgrundsätze interessiert ist, geht daraus hervor, daß der Referent der Reichspost auf der Verkehrstagung in Düsseldorf²⁾, Ministerialdirektor Dr. Küssen, ausführte, daß die Reichspost gegen eine einheitliche Regelung nichts einzuwenden habe. Sie habe vielmehr im März 1930 den Reichsjustizminister gebeten, eine einheitliche Neuregelung der Haftpflichtgrundsätze für Eisenbahn, Straßenbahn und Kraftfahrzeuge aller öffentlichen Verkehrsunternehmen einschließlich Reichspost in die Wege zu leiten.

Abgesehen von der Notwendigkeit der Neuregelung der Haftpflichtgrundsätze bedarf auch das Haftpflichtversicherungswesen einer dringenden Verbesserung.

Je schärfer im allgemeinen die Haftpflichtbestimmungen sein werden, desto eher wird der Kraftfahrzeughalter versuchen, das Risiko einer Schadensersatzleistung von sich abzuwälzen. Er schließt deshalb eine Versicherung, die sog. Haftpflichtversicherung, ab, die dann die Ansprüche des Geschädigten befriedigen muß. Dadurch wird der Geschädigte, zumal bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldigen, leichter eine Schadensersatzleistung erhalten. Aus diesen Erwägungen entsteht der Gedanke einer Zwangshaftpflichtversicherung, d. h. der Staat zwingt den Kraftfahrzeughalter vor der Inbetriebnahme des Kraftfahrzeugs eine Haftpflichtversicherung aufzunehmen, so daß alle rechtmäßigen Ansprüche auf Schadensersatz erledigt werden können. Wenn auch diesem System, wie im folgenden zu zeigen sein wird, verschiedene Mängel anhaften, so dürfte sich seine Durchführung dennoch nicht zu schwierig gestalten.

Durch die gesetzliche Einführung der Zwangshaftpflichtversicherung wird auf jeden Fall vom Staat ein Zahlungsfähiger garantiert. Dadurch wird der Haftpflichtgedanke zum Begriff einer Unfallversicherung der Geschädigten verschoben.³⁾ Es besteht ferner die Gefahr, daß Ersatzansprüche gestellt werden, die sich überhaupt nicht aus Automobilunfällen herleiten lassen. So wurden z. B. in Massachusetts in den Vereinigten Staaten, wo die Zwangshaftpflichtversicherung eingeführt ist, nur 33000 Unglücksfälle behördlich festgestellt, während 48000 Schadensforderungen bei den Versicherungs-Gesellschaften eingegangen waren.⁴⁾ Diese Tatsachen dürften zwar vom allgemeinen sozialen und erzieherischen Standpunkte starke Bedenken geben, doch wird andererseits die Möglichkeit eines Nichtentschädigt-Werdens noch bedenklichere Folgen zeitigen. Auch der Vorwurf eines kostspieligen Verwaltungsapparates, der zur Überwachung der großen Zahl von Kraftfahrzeughaltern geschaffen werden müßte, läßt sich damit widerlegen, daß zur Kontrolle nicht mehr gehört, als heute schon zur Automobilkon-

¹⁾ Fischer-Staedler, Postrecht. Berlin u. Leipzig 1929, S. 153.

²⁾ „Eisenbahn und Kraftwagen“ — Tagung des Langnam-Vereins und des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln am 27. Mai 1930 in Düsseldorf. Verhandlungsbericht in den „Mitteilungen“ des Langnam-Vereins. Jhrg. 1930, Nr. 3, Sonderheft „Eisenbahn und Kraftwagen“, S. 313.

³⁾ Jannott, Kurt: Automobil-Unfall- und Haftpflichtversicherung, in: Zeitschr. f. d. gesamte Versicherungs-Wissenschaft, 30. Bd., 2. Heft, S. 166.

⁴⁾ Jannott, a. a. O. S. 166.

trolle in Hinsicht auf Zulassungsbeseinigung, Steuerkarte und Führerschein erforderlich ist. Zur Vermeidung größerer Unkosten wäre auch die praktische Durchführung der Zwangsversicherung besser den bestehenden Gesellschaften, die heute die freiwillige Versicherung übernommen haben, zu belassen bzw. zu übertragen, als eigens zu diesem Zweck eine neue öffentliche Anstalt zu errichten. Im Ausland hat man bereits in Dänemark, Finnland, den meisten Kantonen der Schweiz, Norwegen und verschiedenen Staaten der nordamerikanischen Union die Zwangshaftpflichtversicherung eingeführt¹⁾ und vorwiegend den bestehenden privaten und öffentlichen Haftpflichtversicherungsunternehmen übertragen.

In Deutschland ist die Frage der Zwangshaftpflichtversicherung bereits bei der Schaffung des Automobilgesetzes im Jahre 1909 und bei der Neuregelung der Haftpflichtversicherungsummen im Jahre 1920 angeschnitten, ihre Einführung aber abgelehnt worden. Aber auch ohne einen gesetzlichen Zwang sind nach Angaben von Jannott²⁾ infolge der scharfen Haftpflichtbestimmungen des KFG. in Deutschland 80—90% aller Autos gegen Haftpflicht versichert. Wenn nun Jannott weiter folgert, daß deshalb nur in den seltensten Fällen der Geschädigte leer ausgehen wird, weil der Autohalter keine Haftpflichtversicherung abgeschlossen hat und zahlungsunfähig ist, so vermag man ihm hierin nicht beizupflichten, denn gerade, daß jemand leer ausgehen kann, dürfte Grund zu einer Zwangseinführung genug sein.

Die Zwangshaftpflichtversicherung besteht bereits in Deutschland für den Droschken- und Kraftfahrlinienverkehr. Für Droschken ist sie gemäß der „Grundsätze für die Regelung des Droschkenwesens“ vom 15. 7. 1927 (Preußisches Ministerialblatt für die innere Verwaltung 731) durch örtliche Polizeiverordnungen geregelt. So besteht z. B. für den Ortspolizeibezirk Köln eine Polizeiverordnung — Droschken-Ordnung — vom 15. Juni 1929. Nach § 3, 2 darf die Erlaubnis zur Inbetriebnahme einer Kraftdroschke „nur erteilt werden, wenn

- c) der Kraftdroschkenunternehmer für den Betrieb der Kraftdroschke versichert ist,
- aa) gegen Haftpflicht für Schadenersatz gemäß den Bestimmungen des Gesetzes über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen,
- bb) zugunsten der Fahrgäste gegen Haftpflicht für Schadenersatz aus dem Beförderungsvertrage und unerlaubter Handlung“.

Nach Ziffer 3 sind der Polizeipräsident oder die beauftragten Dienststellen befugt, von den Kraftdroschkenunternehmern und dem Kraftdroschkenführer jederzeit den Nachweis zu verlangen, daß die fälligen Prämien bezahlt sind.

Für den Kraftfahrlinienverkehr ist die Zwangshaftpflichtversicherung im § 14 der Kraftfahrlinienverordnung vom 20. Oktober 1928 (RGBl. I, 1928, S. 380) festgelegt. Er bestimmt:

„Wenn nicht das Reich, ein Land, eine andere öffentliche Körperschaft oder eine Gesellschaft, an der öffentliche Körperschaften überwiegend beteiligt sind, der Unternehmer ist, muß die Genehmigung diesem vorschreiben, daß er sich für alle Betriebsschäden an Personen oder Sachen bei einer leistungsfähigen Haftpflichtversicherungsanstalt bis zur Höhe der Höchstbeträge versichert, die in den jeweils geltenden Bestimmungen, zur Zeit im § 12 des Gesetzes über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. Mai

¹⁾ Geschäftsbericht des Reichsvorbandes der Automobilindustrie E. V. für das Jahr 1928. Jahrbuch des RDA. 1929, S. 26.

²⁾ Jannott, a. a. O. S. 165.

1909 in der Fassung der Verordnung vom 6. Februar 1924 (RGBl. I, S. 42), für die Haftpflicht aus einem beim Betrieb eines Kraftfahrzeugs entstandenen Schaden festgesetzt sind. Auch kann die Genehmigungsbehörde von diesen Unternehmern fordern, daß sie für diese Zwecke eine bestimmte Sicherheit hinterlegen.“

Die Ausnahme der Unternehmungen des Reichs, eines Landes, anderer öffentlichen Körperschaften oder Gesellschaften mit vorwiegend öffentlichem Kapital von dem Haftpflichtversicherungszwang scheint berechtigt durch die Annahme, daß in der Regel diese Unternehmen über genügend finanzielle Mittel verfügen, um Ersatzansprüche zu befriedigen, oder freiwillig Versicherungen abgeschlossen haben.

Hat der Gesetzgeber somit für den öffentlichen Linienverkehr und den Droschkenbetrieb den Abschluß einer Haftpflichtversicherung vorgeschrieben, so ist sie für den sonstigen gewerbsmäßigen Verkehr noch nicht erforderlich. Dieser Umstand dürfte namentlich bei dem einzelvertraglichen Lastkraftwagenverkehr nicht mehr dem heutigen Stande der Entwicklung entsprechen. Bedenkt man ferner, daß es bei dem heutigen Kreditsystem, d. h. dem weitentwickelten Abzahlungsgeschäft, sehr leicht möglich ist, daß auch kapitalschwache Personen zu Kraftwagenbesitzern im allgemeinen und zu gewerbsmäßigen Kraftverkehrsunternehmern im besonderen werden, so kommt der Forderung nach einer Zwangshaftpflichtversicherung besondere Berechtigung zu.

Als letzte Regulierungsart, die sich aus der Gefährlichkeit des Kraftwagenbetriebs ergibt, ist daher eine einheitliche Haftpflichtregelung und die Einführung eines Haftpflichtversicherungszwanges zu fordern.

c) Straßenschonung.

Neben der Gefährlichkeit des Kraftfahrzeugverkehrs hatten wir die Benutzung der öffentlichen Straßen als einen weiteren Regulierungsgrund festgestellt. Die Art dieser Regulierungsmaßnahmen kann zweifach sein. Sie beziehen sich einmal auf eine möglichste Schonung der Straßen und der anliegenden Gebäude, ferner auf einen Ersatz der verursachten Straßenabnutzung. Diese sowie die Beschädigungen an den Gebäuden sind u. a. abhängig von dem Gewicht des beladenen bzw. unbeladenen Fahrzeugs, von seiner Geschwindigkeit und der Art seiner Bereifung. Sollen die mit hohen Kosten erbauten Straßen und Gebäude eine wirksame Schonung erfahren, so müssen Regulierungsmaßnahmen ergriffen werden, die diese schädigenden Faktoren in gewissem Sinne einschränken. Es müssen Höchstgewichte und Höchstgeschwindigkeiten festgesetzt, die Straßen zerstörenden Bereifungsarten (Eisen und Vollgummi) verboten und nur die Straßen und Gebäude schonenden Luft- und Hochelastikreifen zugelassen werden. An sich verursachen Luftreifen die geringste Straßenabnutzung, doch dürfte ihre Verwendung sich in manchen Betrieben, in denen die Kraftfahrzeuge auf unbefestigten Wegen und in unwegsamem Gelände fahren müssen, als unwirtschaftlich erweisen. Hochelastikreifen sind deshalb ausnahmsweise dort zuzulassen, wo die obigen Verhältnisse gegeben sind (Sand- und Kiesfahrzeuge u. a.).

d) Kraftfahrzeugsteuer.

Die zweite Art der Regulierungsmaßnahmen, die sich auf die Benutzung der Straßen begründen, sind die vom Kraftfahrzeug zu erhebenden Steuern. Sie rechtfertigen sich dadurch, daß das Straßennetz aus öffentlichen Mitteln an-

gelegt worden ist und jährlich großer Summen zu seiner Unterhaltung bedarf. Die Steuer soll also die Mittel aufbringen, die zum Bau und zur Unterhaltung eines guten Straßennetzes, an dem das Kraftfahrzeug selbst weitgehendst interessiert ist (Schonung und deshalb geringerer Verschleiß des Wagens), notwendig sind. Die Kraftfahrzeugsteuer läßt sich als ein Entgelt für die Benutzung der vom öffentlichen Verband zur Verfügung gestellten Straßen betrachten. Damit ist gleichzeitig ausgedrückt, daß sie sich nicht allein an den Besitz eines Kraftfahrzeuges knüpfen darf (wie heute in Deutschland), sondern an seine Benutzung. Deshalb hat jedes Kraftfahrzeug gerechterweise den Anteil an dem Gesamtaufkommen zu zahlen, der seiner Wegeabnutzung entspricht. Dadurch ist die Form, in der die Kraftfahrzeugsteuer erhoben werden soll, wenigstens in den Grundzügen festgelegt. Sie muß eine Leistungs- oder Verbrauchssteuer und nicht eine Pauschalsteuer sein, da diese nicht die Straßenbenutzung, sondern lediglich den Besitz eines Kraftfahrzeuges erfaßt.

Für eine Leistungssteuer, d. h. die Einführung einer Steuerart, welche sich automatisch der Leistung des Kraftfahrzeuges im Steuerabschnitt anpaßt, kommen folgende Steuern in Frage: 1. eine Betriebsstoffsteuer, 2. eine Reifensteuer, 3. eine Steuer nach der Zahl der gefahrenen Kilometer, die mit Hilfe eines Zählwerkes festgestellt werden.

Von diesen drei Steuerarten würde die nach der gefahrenen Kilometerzahl die idealste Lösung darstellen. Das Gerechtigkeitsprinzip wäre bei ihr am weitgehendsten gewahrt. Doch scheitert ihre Einführung heute noch an der technischen Unmöglichkeit, einwandfreie, vor unbefugtem Zugriff und Beeinflussung geschützte Zählwerke zu konstruieren. Sollte dieses technische Problem einmal gelöst werden, was durchaus im Bereich des Möglichen liegt, so dürfte in dieser Steuerart die gerechteste Erhebungsform gefunden sein und ihre Einführung auf keinen Widerstand mehr stoßen.

Von den reinen Verbrauchssteuern, nämlich Betriebsstoff- und Reifensteuer, scheidet die letztere infolge der Tatsache aus, daß die Reifen neben einem natürlichen Verschleiß auch Zufallsbeschädigungen, z. B. Platzen bei großer Hitze und Überlastung, unterworfen sind. Ferner hängt der Verbrauch an Reifen zu sehr von dem Zustande der Straßen ab, so daß der Kraftwagenbesitzer, der auf gut unterhaltenen Straßen fährt und deshalb weniger Reifen verschleißt, auch weniger Steuer bezahlen wird, während ein anderer, der gezwungen ist schlechte Straßen zu benutzen, mehr Reifen verschleißt und deshalb auch mehr Steuern zu zahlen hat. Außerdem könnte der Kraftfahrzeugbesitzer von jeder unberufenen Person durch Streuen von Nägeln und Glasscherben zu einer höheren Steuer „veranlagt“ werden!

Die Hauptschwierigkeit, die einer Betriebsstoffsteuer entgegensteht, liegt in der Verwendung von Betriebsstoffen nicht nur für Kraftfahrzeuge, sondern auch für stationäre Motore, Flugzeuge und verschiedene Industrien. Wenn man die Betriebsstoffsteuer als Wegebenutzungsabgabe ansieht, so erscheint die Besteuerung des nicht im Kraftfahrzeugverkehr verbrauchten Betriebsstoffes als ungerecht. Andererseits kann aber seine Befreiung zu zahlreichen Steuerhinterziehungen, Schmuggel und sonstigen Betrügereien Anlaß geben. Doch dürfte dies lediglich eine Frage der Höhe des Steuersatzes pro Liter Betriebsstoff sein. Die Vorschläge auf Färbung und Messung des im Kraftfahrzeugverkehr verbrauchten Betriebsstoffes müssen vorläufig noch an ihrer technischen Undurchführbarkeit scheitern. In den Vereinigten Staaten hat man in allen 49 Staaten neben einer Registrierungssteuer

eine Betriebsstoffsteuer, die sog. Gasolin-Steuer, eingeführt.¹⁾ Auch hier besteht die Schwierigkeit, daß Gasolin ebenfalls anderweitig große Verwendung findet. In 33 Staaten vergütet man die für nicht im Kraftfahrzeugverkehr verwendete Gasolin bezahlte Steuer auf Grund einer eidesstattlichen Erklärung zurück. 14 Staaten gewähren überhaupt keine Befreiung. Nach Äußerungen der Steuerbehörden sollen Steuerumgehungen und -hinterziehung im allgemeinen in wesentlichem Umfange nicht stattfinden.

In Deutschland hat man sich bisher auf verschiedenen Seiten der Einführung einer Betriebsstoffsteuer widersetzt. Gleichwohl besteht bereits seit langem in Deutschland ein Benzinzoll, der letzten Endes dieselbe Wirkung hat, wie eine Betriebsstoffsteuer. Erst im April des Jahres 1930 hat man den Benzinzoll von 6 auf 10 RM pro Doppelzentner erhöht und einen Zoll von 10 RM auf Benzol eingeführt mit einer entsprechenden Ausgleichsabgabe für das im Inland erzeugte Benzin und Benzol. Dazu ist vom 1. August 1930 ab der Beimischungszwang für Spiritus getreten, nach dem die Treibstoffhersteller und -importeure verpflichtet sind, eine bestimmte Menge Spiritus von der Reichsmonopolverwaltung zu beziehen, welche prozentual (bis 31. März 1931 2,5%, kann bis 1932 auf 4% erhöht werden) vom Eigengewicht der eingeführten oder im Inland erzeugten Treibstoffmenge berechnet ist. Mit diesen Belastungen ist der Übergang von dem ursprünglich als Schutzzoll gedachten Benzinzoll zum Finanzzoll und zur Steuer vollzogen. Dabei werden die Einnahmen aus diesen Zöllen und dem Beimischungszwang nicht verkehrs-, sondern finanzpolitisch verwendet; sie fließen nicht den Wegebaupflichtigen zu, sondern zur Deckung des allgemeinen Staatsbedarfs in die Reichskasse.

Ist man nun einmal soweit gegangen, so mag es verwundern, daß man den letzten Schritt zum Übergang von der „verkappten“ Betriebsstoffsteuer zur „offenen“ Betriebsstoffsteuer nicht wagt. Eine alleinige Betriebsstoffsteuer wäre vom Standpunkt der Steuer als Äquivalent für die Wegeabnutzung die gerechteste Form der Wegeabgaben-Erhebung. Doch stellen sich ihrer Durchführung eine Reihe von erheblichen Schwierigkeiten entgegen. Durch die relativ geringe Zahl von Kraftfahrzeugen in Deutschland und den dadurch geringen Betriebsstoffverbrauch müßte der Steuersatz pro Liter Betriebsstoff, um die gesamten Straßenbaukosten nur durch eine Betriebsstoffsteuer zu decken, unverhältnismäßig hoch sein. Dadurch würde ein starker Anreiz zur Steuerhinterziehung, Betriebsstoffschmuggel usw. gegeben sein. Des ferneren würde durch eine so plötzliche Umstellung eine soziale Härte für die auf der bisherigen Besteuerungsform entwickelten Kraftverkehrsunternehmer geschaffen. Es würden dadurch eine Reihe Unternehmer ihre Existenz verlieren und eine Zahl von Kraftfahrzeugen „zum alten Eisen“ geworfen werden müssen. Um einerseits diese Härte und Unwirtschaftlichkeit und andererseits den Anreiz zur Steuerhinterziehung zu vermeiden, darf die Betriebsstoffsteuer nicht die bei einer Alleinsteuern erforderliche Höhe erhalten, d. h. eine Betriebsstoffsteuer als Alleinsteuern kann im Augenblick, obwohl sie bei der vorläufig unmöglichen Konstruktion einwandfreier Zählwerke die gerechteste Steuerform darstellt, aus steuertechnischen und wirtschaftlichen Gründen nicht verwirklicht werden. Eine Senkung des Steuersatzes unter die bei einer Alleinsteuern erforderliche Höhe macht aber gleichzeitig eine Ergänzungssteuer erforderlich.

¹⁾ „Kraftverkehrswirtschaft, Kraftfahrzeugsteuern und Landstraßenfragen in USA.“ Denkschrift der Studienkommission des Deutschen Industrie- und Handelstages und der Industrie- und Handelskammer zu Berlin zur Prüfung von Kraftfahrzeugsteuerfragen in USA. Hrg. von W. Feilchenfeld. Berlin 1929.

Da eine Reifensteuer aus den bereits erwähnten Gründen ausscheidet, scheint eine Kombination von Pauschal- und Betriebsstoffsteuer die einzige Erfolg versprechende Besteuerungsform zu sein. Ihre Erhebung könnte in der Weise erfolgen, daß unter Aufhebung bzw. Umwandlung der heutigen Benzin- und Benzolzölle und der sonstigen Belastungen auf Betriebsstoff (Beimischungszwang) eine Betriebsstoffsteuer in Gestalt eines Zuschlages auf die Benzin- und Benzolpreise (Napp-Zinn nimmt 25 % an¹⁾) eingeführt und die heutige Pauschalsteuer entsprechend gesenkt würde. Daneben scheint es angebracht, ebenfalls eine Steuer auf Anhänger einzuführen. Die Gesamt-Sollhöhe aller von Kraftfahrzeugen erhobenen Steuern und Abgaben, die in ihrer Gesamtheit dem Zwecke des Straßenbaus zufließen müßten, bestimmt sich durch den jeweiligen Finanzbedarf, der zur Deckung der Straßenbaukosten (Unterhaltungskosten, Verzinsung und Tilgung von Straßenbananleihen) erforderlich ist.

Eine glückliche Kombination von Pauschal- und Betriebsstoffsteuer dürfte auch für das Problem Eisenbahn und Kraftwagen bedeutsam werden, indem durch die Einführung einer Betriebsstoffsteuer und einer Steuer auf Anhänger der für die Reichsbahn so nachteilige Güterfernverkehr mittels Lastkraftwagenzügen stärker belastet und damit in etwas engere Bahnen gelenkt würde. Reichsverkehrsminister von Guérard betonte selbst in seiner Rede zum Haushalt des Reichsverkehrsministeriums am 19. Mai 1930 vor dem Reichstag, daß eine Lösung des Problems nur im Zusammenhang mit der Umgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer zu finden sei.²⁾

¹⁾ Napp-Zinn, Die Kraftfahrzeugbesteuerung in USA. Ztschr. f. Verkehrswissenschaft 1930, S. 80.

²⁾ Das bisher in Deutschland geltende Kraftfahrzeugsteuergesetz, das am 1. April 1928 in Kraft getreten war, stellte ein Provisorium dar und war bis zum 1. April 1931 befristet. Bis dahin sollte die Frage, ob die Pauschalsteuer ganz oder teilweise durch eine Verbrauchssteuer ersetzt werden kann, und vor allem das Problem der Betriebsstoffsteuer endgültig geklärt werden. Als Ergebnis der von der Regierung angestellten Untersuchungen (u. a. der bereits erwähnten Studienfahrt zur Prüfung von Kraftfahrzeugsteuerfragen in USA.) hat das Reichsfinanzministerium in der letzten Dezemberwoche 1930 eine Denkschrift veröffentlicht (Reichstags-Drucksache Nr. 620), in der es die Einführung einer Betriebsstoffsteuer aus steuertechnischen Gründen (unwirtschaftliche Kontrolle für nicht im Kraftverkehr verwendeten Betriebsstoff, Möglichkeit der Steuerhinterziehung und des Schmuggels u. a. m.) ablehnte und für die grundsätzliche Beibehaltung des heutigen Systems eintrat.

Diese Stellungnahme der Reichsregierung zeigt, daß man an maßgebender Stelle einerseits an dem dem Gerechtigkeitsstandpunkt widersprechenden Pauschalssystem festhält und den Übergang vom Zoll zur Steuer nicht wagt und andererseits bei den Betriebsstoffzöllen die Bedenken, die man gegen die Betriebsstoffsteuer einwendet, nicht gelten läßt; daß man ferner die Möglichkeit der Verringerung des unwirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Kraftwagen durch eine Betriebsstoffsteuer verkennt bzw. nicht für ausschlaggebend ansieht und wahrscheinlich anderen, jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, weniger zweckmäßigeren Maßnahmen den Vorzug gibt. Diese Einstellung des Reichsfinanzministeriums ist um so mehr zu bedauern, als ein im Sommer 1930 verfaßtes Gutachten des Reichswirtschaftsrats die Schwierigkeiten einer Verbrauchssteuer viel geringer veranschlagte und eine Betriebsstoffsteuer in Verbindung mit einer Pauschalsteuer als Grundlage der Belastung befürwortete (siehe Mitteilungen des Reichsverbandes des Kraftfahrzeughandels und -gewerbes 1931, Nr. 3, S. 85). Der Vorschlag der Reichsregierung, den Status quo beizubehalten, hat begreiflicherweise den lebhaftesten Protest der Kraftverkehrswirtschaft hervorgerufen (siehe Mitteilungen des Reichsverbandes des Kraftfahrzeughandels und -gewerbes 1931, Nr. 4, S. 113 und Allgemeine Automobil-Zeitung 1931, Nr. 4, S. 8 ff.). Man hoffte, durch sofortige Eingaben und Ausarbeitung von Denkschriften den Reichstag zu einer Ablehnung des Gesetzentwurfes, der seitens der Reichsregierung auf Grund der Denkschrift ausgearbeitet wurde, zu veranlassen.

Jedoch vergebens. Reichstag und Reichsrat haben dem Gesetzentwurf des Reichsfinanzministeriums zugestimmt. Durch das neue Kraftfahrzeugsteuergesetz vom 16. März 1931 (RGBl. I, S. 64 ff.) ist das bisherige System grundsätzlich beibehalten und bis zum 1. April 1933 verlängert

2. Gewerbsmäßiger Verkehr im besonderen.

a) Linienverkehr.

Im großen ganzen ist bereits bei der Regulierungsbegründung des Linienverkehrs zur Gewährleistung eines regelmäßigen, verantwortlichen und das Publikum auch hinsichtlich des Tarifwesens befriedigenden Dienstes das Wesentliche über die Art dieser Regulierungsmaßnahmen ausgeführt worden. Es braucht nur noch hinzugefügt zu werden, daß die Betätigung im Linienverkehr von der Erfüllung der Bestimmungen abhängig zu machen ist, die über Fahrplan- und Tarifveröffentlichung sowie die anderen oben ausgeführten Saxschen Tarifgrundsätze zu erlassen sind. Damit berühren wir aber bereits die wichtigste Form der Regulierung der Kraftverkehrsunternehmer, die Genehmigungspflicht.

Die reisende bzw. Güter versendende Öffentlichkeit hat Interesse an einem wirksamen und verantwortungsvollen Verkehr. Öffentlichkeit und Kraftverkehrsunternehmer selbst sind interessiert an einer regulierten Konkurrenz, die die Vorteile und Schäden des Monopols und des freien Wettbewerbs sorgsam gegeneinander abwägt, um dadurch zu der bestmöglichen Verkehrsbedienung zu kommen. Die Eisenbahnen als das wichtigste Verkehrsmittel einer Volkswirtschaft verlangen zur Wahrung ihres Besitzstandes ein Verbot von Wettbewerbsbereidung durch den gewerbsmäßigen Kraftverkehr, andernfalls der volkswirtschaftliche Aufbau der Tarife sowie die sonstigen Leistungen im Dienste der nationalen Volkswirtschaft in Gefahr kommen, weiterhin gewährleistet zu sein. Öffentlichkeit, Eisenbahn und Kraftverkehrsunternehmer fordern also alle eine Regulierung, die auf eine zwangsmäßig beeinflusste Entwicklung und vorwiegend auf eine Beschränkung des gewerbsmäßigen Kraftverkehrs hinzielt. Das wichtigste Mittel in dieser Hinsicht ist die Genehmigungspflicht. Die vom Staate oder seinen untergeordneten Organen zu erteilende Genehmigung bedeutet eine Beschränkung der Gewerbefreiheit. Durch die Gewerbefreiheit ist es grundsätzlich jedermann möglich, ein Gewerbe zu beginnen, falls er die allgemeinen gesetzlichen Vorschriften befolgt; bei den einer Konzession unterworfenen Gewerben stellt die Genehmigungserteilung sozusagen eine Ausnahme von einem generellen Verbot dar. Der Staat als Träger der Konzessionshoheit kann sich dadurch die Bewerber aussuchen und an die Genehmigungserteilung gewisse Bedingungen knüpfen.

Will ein Kraftverkehrsunternehmer einen Linienverkehr einrichten, so hat er der Genehmigungsbehörde einen entsprechenden Antrag vorzulegen. Dieser Antrag muß ins einzelne gehende Angaben enthalten über:

1. Art und Zweck des Unternehmens (Personen- oder Güterverkehr, Linienführung, Haltestellen).
2. Leistungsfähigkeit des Bewerbers. (Angaben über die Person des Unternehmers bzw. über Unternehmung, Vermögen und Finanzierung.)
3. Beförderungspreise und -bedingungen, Fahrplan.
4. Zahl und Art der Kraftfahrzeuge.
5. Nachweis eines öffentlichen Interesses an dem neu aufzunehmenden Verkehr.

Diese Angaben sind von der Genehmigungsbehörde einer eingehenden Prüfung zu unterziehen, besonders der unter 5) geforderte Nachweis. Es ist dabei zu prüfen, worden. Es wurden lediglich einige geringfügige Änderungen vorgenommen, und zwar: die Steuer für elektrisch oder mit Dampf angetriebene Kraftfahrzeuge sowie für Zugmaschinen wurde etwas erhöht; der Zuschlag für nicht luftbereifte Kraftomnibusse und Lastkraftwagen wurde verdoppelt, die Steuer für Probefahrerkennzeichen herabgesetzt. Neu ist die Besteuerung der Anhänger an Lastkraftwagen. Hier beträgt die Steuer für das Mitführen eines Anhängers 100 RM. pro Jahr, für das Mitführen von zwei Anhängern 200 RM.

ob die neue Linie nicht nur im Interesse einer kleinen Gruppe empfohlen wird und dem Gesamtinteresse zuwiderläuft, insbesondere ob nicht schon bestehenden Kraftfahrzeuglinien, Eisen- und Straßenbahnen ein die Volkswirtschaft schädlicher Wettbewerb bereitet wird.

Ist durch gründliche Erhebungen festgestellt worden, daß die Notwendigkeit für die neue Kraftverkehrsverbindung besteht, so muß die Frage geklärt werden, ob es zweckmäßig ist, einen neuen Unternehmer zuzulassen oder die schon bestehenden Verkehrsmittel aufzufordern, von sich aus die neue Linie einzurichten.

Die Einrichtung einer neuen Linie durch einen neuen Kraftverkehrsunternehmer ist mit einer gewissen, wenn auch nicht so hohen Investition von konstantem Kapital, wie sie infolge des Unter- und Oberbaus die Anlage einer Straßen- oder Eisenbahn verlangt, verbunden, so daß eine Rentabilität unter Umständen zweifelhaft erscheint. Damit entsteht die Gefahr, daß der Unternehmer zur Erhöhung seiner Einnahmen versucht, Verkehr von anderen zufriedenstellend arbeitenden, älteren Verkehrsmitteln abzuziehen, die dadurch in ihrer Wirtschaftlichkeit oder sogar in ihrer Existenz bedroht werden. Der von dem neuen Unternehmer auszuführende Verkehr muß deshalb neu geschaffener bzw. besser befriedigter Verkehr sein, da sonst auch die Gründe für die Genehmigungserteilung hinfällig wären. Ist ein unökonomischer Wettbewerb zu erwarten, so muß dem neuen Unternehmer die Genehmigung versagt und die sonstigen Verkehrsunternehmer zur Einrichtung der neuen Verbindung aufgefordert werden. Eine Bevorzugung hierbei verdienen die Eisenbahnen. Vier Gründe können für diese bevorzugte Stellung maßgebend sein:¹⁾

1. Die Eisenbahnen besitzen in ihrem Gebiet eine genaue Kenntnis der Struktur des Personen- und Güterverkehrs.
2. Ihre im allgemeinen größere Kapitalkraft läßt sie Rückschläge leichter ertragen und stärkt das Vertrauen der Benutzer.
3. Bei weitgehender Vereinigung der Leitungen ist völlige Zusammenarbeit und größere Wirtschaftlichkeit möglich.
4. Durch die Eigenbetätigung der Eisenbahn im Kraftwagenverkehr vermeidet sie die Konkurrenz, die ihr im Falle der Überlassung des Verkehrs an ein fremdes Unternehmen bereitet würde.

Lehnen die Eisenbahnen selbst eine Betätigung im Kraftwagenverkehr ab, so ist den bestehenden Kraftverkehrsunternehmern, die über hinreichende Erfahrung, Betriebsmittel usw. verfügen, Gelegenheit zu geben, Verbesserungen in ihrem Dienst vorzunehmen bzw. die neue Linie einzurichten. Sollte eine Rentabilität wider Erwarten nicht eintreten, so wäre bei Aufgabe der Linie nicht viel verloren, da die Fahrzeuge jederzeit an anderer Stelle eingesetzt werden könnten.

Um eine Zusammenarbeit zwischen Eisenbahn und Kraftverkehrsunternehmen zum Nutzen der gesamten Volkswirtschaft herbeizuführen, könnte die Genehmigung zur Betätigung im Linienverkehr davon abhängig gemacht werden, daß der Verkehr in enger Anlehnung an die bestehenden Schienenbahnen oder sogar in Betriebsgemeinschaft mit diesen erfolgt.

Ist nach eingehender Prüfung der Verhältnisse das öffentliche Interesse an der neuen Linie festgestellt worden, haben sich keine sachlichen Beschwerden seitens der anderen Verkehrsunternehmer eingestellt und sind endlich die letzteren nicht geneigt, den Verkehr selbst zu bedienen, so ist bei persönlicher Geeignetheit und wirtschaftlicher und technischer Leistungsfähigkeit des Bewerbers diesem die

¹⁾ Vgl. G. Shorey Peterson, a. a. O. S. 626.

Genehmigung zu erteilen. Er erhält dadurch ein Betriebsrecht, das der Kontrolle des öffentlichen Verbandes unterliegt und bei irgendwelchen Verfehlungen in persönlicher und sachlicher Hinsicht wieder rückgängig gemacht werden kann.

Die Kontrolle könnte ferner in einer dauernden Beaufsichtigung des Verkehrs und des Zustandes des Fahrzeuges sowie in der Verpflichtung zur Erstattung von Geschäftsberichten bestehen. Vor allem ist der Abschluß einer Haftpflichtversicherung als notwendige Voraussetzung zur Aufnahme des Betriebes unerlässlich. Außerdem ist die Genehmigung zeitlich zu begrenzen, sowie an bestimmte Linien oder Verkehrsgebiete zu binden.

b) Die Frage der Einbeziehung des Einzelvertragsverkehrs.

Nachdem wir im vorstehenden die Art der Regulierung des Linienverkehrs dargestellt haben, wenden wir uns nun der Frage der Einbeziehung des Einzelvertragsverkehrs in das Konzessionssystem zu.

Untersuchen wir zuerst den Fall einer alleinigen Regulierung des Kraftfahrzeuglinienunternehmens. Diese ließe sich damit begründen, daß dieser Unternehmer ähnliche Transporte leistet wie die Eisenbahn. Dem unregelmäßig arbeitenden Einzelvertrags-Unternehmer sei es jedoch gestattet, seine Tätigkeit frei zu entwickeln. Dieses Verhältnis des Nebeneinanders von reguliertem Linien- und genehmigungsfreiem Einzelvertragsverkehr könnte aber den eigentlichen Zweck einer Regulierung des Kraftverkehrs in Frage stellen.

Als Gründe für eine Regulierung des Linienverkehrs hatten wir sowohl die Erstellung eines ausreichenden, wirksamen und verantwortungsvollen Verkehrs, als auch vor allem die Beschränkung des Wettbewerbs im Interesse der Benutzer, der Eisenbahnen und der Kraftverkehrsunternehmer selbst festgestellt. Nun sind aber zahlenmäßig wie auch der Leistung nach die Einzelvertragsunternehmer den Kraftfahrzeuglinienunternehmern besonders im Güterverkehr bei weitem überlegen. Läßt man daher die ersteren außerhalb der Regulierung, so würden die Regulierungsziele sich nicht erreichen lassen. Deshalb ist der Einzelvertragsverkehr ebenfalls in das Genehmigungssystem einzubeziehen. Nur ist die Form und das Maß des Eingriffs von dem in den Linienverkehr verschieden.

Für den Personenverkehr hat eine Genehmigungspflicht des Einzelvertragsverkehrs keine große Bedeutung, da der gewerbsmäßige Personenverkehr fast ausschließlich Linienverkehr ist¹⁾ und deshalb eo ipso unter die Genehmigungspflicht fällt. Ungleich wichtiger wird die Frage beim Güterverkehr. Durch die Einbeziehung würde der gesamte Gelegenheitsverkehr der Spediteure, wie er sich heute bereits über sehr weite Entfernungen erstreckt, von der Genehmigungspflicht erfaßt.

In Deutschland bestehen zur Zeit verschiedene Ansichten über die Form der Konzessionierung des einzelvertraglichen Güterverkehrs, die sich je nach dem Interesse der einen oder anderen Seite an der Einbeziehung in die Genehmigungspflicht in ihrer Schärfe abstufen.

Die weitgehendste Forderung stellt die Reichsbahn auf. Sie unterscheidet bei der Konkurrenz des Lastkraftwagens grundsätzlich zwei Wettbewerbsarten:²⁾ „Den Wettbewerb des Kraftwagens infolge besonderer Vorteile, die das neue Verkehrsmittel durch seine technische Eigenart bietet, und den reinen Preiswettbewerb, der der Schiene gegenüber auf einer Unterbietung der Reichsbahnrate, sowie sie heute festgesetzt sind, beruht.“ Den ersteren Wett-

¹⁾ Eine Ausnahme bildet der meist örtliche Droschkenbetrieb. Für ihn bestehen ortspolizeiliche Genehmigungsvorschriften.

²⁾ Sonderheft „Eisenbahn und Kraftwagen“ des Langnam-Vereins a. a. O. S. 257.

bewerb erkennt die Reichsbahn als volks- und verkehrswirtschaftlich berechtigt an. Irgendwelche gesetzlichen Bestimmungen zur Einschränkung dieses Wettbewerbs, der sich fast ausschließlich in der Nahzone abspielt, fordert die Reichsbahn nicht. Der Fernverkehr aber nutzt die durch das volkswirtschaftliche Tarifsystem der Reichsbahn geschaffene Preislage aus¹⁾ und beruht daher fast ausschließlich auf reiner Tarifunterbietung und nicht auf den besonderen technischen und wirtschaftlichen Vorzügen des Kraftwagens.²⁾ Die Reichsbahn fordert daher für den gewerbsmäßigen Güterfernverkehr mittels Lastkraftwagen eine Konzessionspflicht und die Bindung der Konzession an die Bedingung, daß die Eisenbahntarife im Kraftwagenverkehr nicht unterboten werden dürfen.³⁾

Der Deutsche Industrie- und Handelstag folgt in seiner Denkschrift und den Erläuterungen⁴⁾ dazu insofern der Reichsbahn, als er ebenfalls den gesamten Fernverkehr aller Kraftverkehrsunternehmer einer Genehmigungspflicht unterwerfen, den Orts- und Nah-, sowie den Werkverkehr jedoch von der Konzessionspflicht freilassen will. Von einer Bindung der Konzession im Fernverkehr an das Verbot der Tarifunterbietung sieht er indessen ab.

Beiden Forderungen, der umfassenderen der DRG. und der gemäßigten des DIHT., stehen aber eine Reihe schwerwiegender Bedenken gegenüber, die bei einer Verwirklichung der Vorschläge wenig Aussicht auf Erfolg versprechen würden. Läßt man das von der DRG. geforderte Verbot der Tarifunterbietung wegen der Schwierigkeit seiner Durchführung (Möglichkeit der Umgehung, Betrügereien, Unmöglichkeit und hohe Kosten einer genauen Kontrolle usw.) außer Betracht, so lassen sich gegen die dann gleichen Forderungen der DRG. und des DIHT. folgende Gründe anführen:

1. Im Güterverkehr spielt der gewerbsmäßige Kraftwagenverkehr gegenüber dem Werkverkehr nur eine untergeordnete Rolle. Man schätzt, daß in Deutschland zirka 90 % der Krafttransporte durch werkseigene Wagen ausgeführt werden, während die restlichen 10 % von gewerbsmäßigen Unternehmern getätigt werden. Von den 67 719 Lastkraftwagen über 2000 kg Eigengewicht im Jahre 1930 wurden 10 725 oder rd. 16 % im Transportgewerbe verwendet.⁵⁾ Von den 89 713 Lastkraftwagen unter 2000 kg. Eigengewicht, für die eine Aufteilung nach dem Verwendungszweck in der deutschen Statistik nicht erfolgt, wird nur ein geringer Teil im Überlandverkehr benutzt. Von Reichsbahnseite wurde auf der Düsseldorfer Tagung die Zahl der im gewerbsmäßigen Fernverkehr beschäftigten Lastkraftwagen auf 3000 geschätzt.

Da DRG. und DIHT. den Werkverkehr von der Genehmigungspflicht ausnehmen wollen, würde der größte Teil des Lastkraftwagenverkehrs sich frei entwickeln können. Des ferneren bestände die Gefahr, daß einerseits der Werkverkehr noch mehr zunehmen, andererseits ein Teil der gewerbsmäßigen Unternehmer unter der Flagge des Werkverkehrs fahren würde, um so der Genehmigung und Kontrolle zu entgehen. Der Wettbewerb untereinander und gegenüber der Eisenbahn würde also nicht verringert werden.

2. Außer dem Werkverkehr wollen DRG. und DIHT. auch den Orts- und Nahverkehr, in dem der Kraftwagen „Leistungswettbewerb“ bereitet (DRG.) bzw. wo

¹⁾ Denkschrift der DRG.: Reichsbahn und Kraftwagenverkehr. Berlin 1930. S. 63.

²⁾ Sonderheft „Eisenbahn und Kraftwagen“ des Langnam-Vereins a. a. O. S. 244.

³⁾ Sonderheft „Eisenbahn und Kraftwagen“ des Langnam-Vereins a. a. O. S. 270.

⁴⁾ Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1930, Nr. 29, S. 689.

⁵⁾ Vierteljahrshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1930, 3. Heft, S. 23.

er einen „volkswirtschaftlichen Eigenwert“ besitzt (DIHT.), von einer Genehmigungspflicht freilassen. Wo man die Grenze dieses Aktionsgebietes ziehen soll, d. h. bis zu welcher Entfernung der Lastkraftwagen heute noch wirtschaftlich arbeitet, steht keineswegs einheitlich fest. Die Angaben schwanken zwischen 50, 100, 150 km u. m. Die Wirtschaftlichkeitsgrenze wird zwar in jedem Lande je nach der Verkehrsentwicklung, der staatlichen Förderung bzw. Hemmung des Lastkraftwagens verschieden sein, doch dürfte die in der Denkschrift des Deutschen Industrie- und Handelstages angegebene 50 km-Grenze — auch „als ungefähre Anhaltspunkt“¹⁾ — zu niedrig angenommen sein. Hier ist wohl eher die von vielen Praktikern angegebene und durch praktische Versuche erhärtete Entfernung von zirka 100 km als Grenze anzunehmen, wobei natürlich bei gewissen Verhältnissen die Grenze nach oben oder unten verschoben werden kann. Die Wirtschaftlichkeitsgrenze wird ferner maßgebend beeinflusst von der landesüblichen Kraftfahrzeugsteuerpolitik. Eine verhältnismäßig hohe Betriebsstoff- oder Reifensteuer bedingt naturgemäß eine Erhöhung der variablen Kosten, setzt also die Wirtschaftlichkeitsgrenze herab. Wenn heute in Deutschland der Güterfernverkehr mit Lastkraftwagen in großer Blüte steht, so darf man dieses keineswegs als ein Zeichen seiner Rentabilität auffassen. Es handelt sich dabei meistens um familienmäßig betriebene Unternehmen, wo der Besitzer selbst, sein Sohn oder Verwandte den Wagen führen. Sie geben sich einerseits mit geringer Entlohnung und andererseits mit gänzlich unzureichenden Unterkunft- und Verpflegungsverhältnissen zufrieden. Würden aber tarifmäßig entlohnte Fahrer mit einwandfreier Unterkunft und Verpflegung verwendet, würde ferner eine alle Faktoren einschl. genügender Abschreibung und Verzinsung des eingebrachten Kapitals umfassende Selbstkostenrechnung geführt, so dürfte die angebliche Rentabilität des Betriebs sehr in Frage gestellt sein. Berücksichtigt man außerdem, daß durch die Vielzahl der Einzelunternehmer ein empfindlicher Wettbewerb entstanden ist, der eine Tendenz zur Frachtensenkung auslöst, so muß man heute eine genaue Angabe der Wirtschaftlichkeitsgrenze als problematisch ansehen. Für unsere Überlegung spielt es aber keine Rolle, ob wir die Grenze der Wirtschaftlichkeit bei 100, 150 oder mehr km ansetzen. Infolge der Unmöglichkeit einer genauen Angabe nehmen wir für unsere Beweisführung irgendeine Entfernung, etwa 100 km, an. Wollen wir nun innerhalb dieser Nahzone den Einzelvertragsverkehr von der Genehmigungspflicht ausnehmen, so folgt einmal, daß wir für jeden Lastkraftwagen ein Aktionsfeld mit einem Radius von 100 km errechnen müssen, in dem er sich frei entwickeln darf. Ferner müssen wir eine genaue Kontrolle einrichten, um festzustellen, ob der Lastkraftwagen nicht über die ihm gesetzte Grenze hinausfährt. Die Berechnung der Freizonen könnte verhältnismäßig einfach durch die Zulassungsbehörden erfolgen, wobei der Sitz der Behörde als Ausgangspunkt zu wählen ist. Die dadurch bedingte Ungünstigerstellung der Kraftwagenunternehmer an der Peripherie des Behördenbezirks müßte dabei in Kauf genommen werden, da eine Sonderberechnung für jeden Ort bzw. für jeden Kraftwagenbetrieb unmöglich ist. Bedeutend schwieriger dürfte aber eine genaue Kontrolle sein. Ob die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene Methode einer besonderen Kennzeichnung des Wagens ein befriedigendes Ergebnis zeitigen würde, erscheint zweifelhaft; denn einerseits besteht dann die Gefahr der Umgehung der Kontrolle durch Kennzeichenänderung und andererseits ist für den Unternehmer der Anreiz gegeben, unter der Flagge des Werkverkehrs zu fahren, wodurch er ebenfalls der Konzession und damit der Kontrolle entgeht. Außerdem würde die Kontrolle sowohl eine Vermeh-

¹⁾ Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1930, Nr. 29, S. 689.

zung der Kontrollbeamten als auch einen unvermeidlichen Aufenthalt an jeder Kontrollstelle verursachen, der die Schnelligkeit und somit die Wirtschaftlichkeit des Wagens bedeutend verringern würde.

3. Da ferner die vorgeschlagene Konzessionierung des Einzelvertragsverkehrs zweifellos die Selbstkosten des Betriebs sowie die Frachten erhöhen würde, besteht die Gefahr, daß die Güter versendenden Unternehmer sich nicht mehr der Kraftverkehrsunternehmer bedienen, sondern, da sie auch nicht gerne auf die Vorteile der Kraftwagenbeförderung verzichten wollen, sich eigene Lastkraftwagen anschaffen, mit denen sie bei genügender Beschäftigung unter Umständen noch billiger befördern können. In diesem Falle bliebe der Verkehrsverlust der Eisenbahn der gleiche.

Die Gründe, die somit gegen eine Einbeziehung des gewerbsmäßigen Güterfernverkehrs in das Konzessionswesen in der von der DRG. und dem DIHT. vorgeschlagenen Form sprechen, sind kurz folgende:

1. Geringe Bedeutung des unregelmäßigen Einzelvertragsverkehrs gegenüber dem Werkverkehr,
2. Schwierigkeit der Kontrolle des genehmigungsfreien Orts-, Nah- und Werkverkehrs,
3. Zunahme des Werkverkehrs ohne Entlastung für die Eisenbahn.

Eine wesentliche Vereinfachung des Konzessionswesens sowie der Kontrolle wäre naturgemäß dann gegeben, wenn der werkeigene Verkehr in die Konzessionspflicht einbezogen würde. Da aber hiergegen grundsätzliche Bedenken, die auch von der DRG. und dem DIHT. geteilt werden, bestehen, muß man eine Konzessionierung des einzelvertraglichen Güterfernverkehrs unter den gegebenen Umständen wenigstens in der vorgeschlagenen Form der Konzessionierung des Linienverkehrs als zu schwierig und wenig aussichtsreich ablehnen.

Es darf an dieser Stelle schon vorausgenommen werden, daß weder in England noch in den Vereinigten Staaten (mit wenigen Ausnahmen) eine Konzessionspflicht für den gelegentlichen Kraftverkehrsunternehmer besteht. In Ungarn hat man kürzlich ein Gesetz über die öffentlichen Kraftfahrzeugunternehmen geschaffen,¹⁾ nach welchem im Hinblick auf die Wettbewerbsberechtigung allerdings auch der nicht linienmäßige gewerbsmäßige Kraftwagenverkehr konzessioniert wird. Für unsere Überlegungen ist diese Tatsache jedoch nicht von allzu großer Bedeutung, insofern es sich einerseits vorerst um Gesetzesbestimmungen handelt, deren praktisches Ergebnis abzuwarten bleibt, und andererseits das kleine Ungarn mit nur 4401 Lastkraftwagen²⁾ Gesamtbestand (Deutschland rd. 158000) in dieser Hinsicht nicht als Vorbild dienen kann.

Die gemäßigte und am ehesten Erfolg versprechende Form der Konzessionierung des Einzelvertragsverkehrs vertritt der Reichsverband der Automobilindustrie (RDA).³⁾ Er befürwortet einen Eingriff des Staates nur im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des Unternehmens und die sichere Durchführung des Betriebs zur Gewährleistung eines ausreichenden, sicheren und zufriedenstellenden Verkehrs im Interesse der Verfrachter. Die Berücksichtigung der Frage des Bedürfnisses und damit des Wettbewerbs bei der Entscheidung über die Zulassung lehnt er ab. Wollte man den Wettbewerb durch die Genehmigungspflicht gewaltsam hemmen, so verschleße man sich einen technischen Fortschritt, der zwangs-

¹⁾ Das ungarische Gesetz über die öffentlichen Kraftfahrzeugunternehmen, Ztg. d. VDEW. 1930, Nr. 44, S. 1180 und Verkehrstechnik 1930, Nr. 50, S. 661; Nr. 51, S. 673.

²⁾ Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1930, Internationale Übersichten, S. 72*.

³⁾ Sonderheft „Eisenbahn und Kraftwagen“ des Langnam-Vereins a. a. O. S. 292 ff.

läufig einen Wettbewerb mit den älteren Verkehrsmitteln bedinge. Die Behörde, die über die Zulassung des Unternehmers zum gewerbsmäßigen Verkehr entscheide, habe lediglich die Interessen der Verfrachter zu wahren. Deshalb müßten unzuverlässige Unternehmen mit ungenügender Kapitalkraft und unsolidem Geschäftsgebahren ferngehalten werden. Diese als Zwang zur Einholung einer gewerbepolizeilichen Erlaubnis bezeichnete Konzessionsform will der RDA. nicht auf den Fernverkehr beschränken, sondern jedes gewerbsmäßige, nicht linienmäßig betriebene Kraftverkehrsunternehmen soll dieser Vorschrift unterworfen werden, da auch der Verfrachter auf Naheentfernungen Anspruch auf sichere und ordnungsgemäße Durchführung seiner Aufträge hat. Man hofft durch die Einführung einer solchen gewerbepolizeilichen Erlaubnis den sog. „wildem“ Kraftwagenverkehr auszuschalten und eine bessere Gewähr für die sorgfältige Innehaltung der Verkehrsordnung zu erhalten.

Diese Art der Konzessionierung hat zweifellos gegenüber der von der DRG. und dem DIHT. vorgeschlagenen Form wesentliche Vorzüge aufzuweisen, insbesondere da sie das von diesem befürwortete, jedoch unbefriedigende und infolge seiner Kontrolle teure Konzessionsverfahren erübrigt. Sie faßt vielmehr die Vorteile der beiden gegensätzlichen Systeme, nämlich grundsätzliche Freiheit und Wettbewerbsbeschränkung durch begrenzte Konzessionierung, zu einer zweckmäßigen Lösung zusammen, welche die zufriedenstellend arbeitenden Unternehmer, ebenfalls die Reichsbahn, vor unverantwortlichen Wettbewerbern schützt. Sie dürfte auch wegen ihrer allen Interessenten entgegenkommenden Form weitgehende Zustimmung finden. So ist sie z. B. inzwischen vom Reichsverband der Deutschen Industrie gutgeheißen worden, der ebenfalls unter Ausschaltung von Wettbewerbserwägungen für eine Genehmigung nach gewerbepolizeilichen Gesichtspunkten eintritt.¹⁾

Ein in dem Rahmen der Genehmigungspflicht für den einzelvertraglichen Güterfernverkehr noch zu behandelnder Vorschlag ist die Ausgleichsabgabe. Sie wurde seinerzeit von dem Reichsverkehrsministerium vorgeschlagen und sollte erhoben werden von allen Lastkraftfahrzeugen, die über die Grenze ihres Gemeindebezirktes Güter befördern wollen, für die auf der Reichsbahn die Frachtsätze der Tarifklassen A bis C gelten. Die Gefahr der Umgehung, die dadurch erforderliche Überwachung des gesamten Landstraßennetzes und die Notwendigkeit der Untersuchung eines jeden Kraftwagens haben den Gedanken ihrer Einführung sehr schnell wieder verschwinden lassen.

Nach den bisherigen Ausführungen können wir also unsere Frage betreffend Einbeziehung des Einzelvertragsverkehrs in das Konzessionssystem dahingehend beantworten, daß eine Konzessionierung in der von der DRG. und dem DIHT. vorgeschlagenen Form aus den verschiedensten Gründen abzulehnen und lediglich eine Konzessionierung in der Form der „gewerbepolizeilichen Erlaubnis“ zu befürworten ist.

III. Träger der Regulierung.

Eine besondere Beachtung verdient die Frage, wer im einzelnen die in den vorhergehenden Abschnitten aufgeführten Regulierungsmaßnahmen zu erlassen hat. Wir haben gesehen, daß sich die Regulierung vorwiegend aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten begründen läßt und ihre Maßnahmen im Interesse der Allgemeinheit erfolgen sollen. Die Wahrung der gemeinwirtschaftlichen Balance ist aber eine Hauptaufgabe des Staates. Die Regulierungsbestimmungen, die Ge-

¹⁾ Kölnische Volkszeitung, Nr. 592 vom 21. 11. 1930.

setzeskraft haben müssen, sind deshalb von ihm zu erlassen und zu überwachen. Dabei könnte insofern eine Arbeitsteilung eintreten, als die Anarbeitung und Überwachung der Vorschriften, die mehr örtliche, verkehrsregelnde Bedeutung haben, den unteren Verwaltungsbehörden zu übertragen sind, während die wichtigeren, die gesamte Volkswirtschaft berührenden Maßnahmen nur von einer Zentralstelle, etwa der obersten Landesbehörde, zu treffen sind. Als Berater sind eine Reihe von Interessenten heranzuziehen. Um einerseits die Erfahrungen und Bedürfnisse der Kraftverkehrspraxis zu berücksichtigen und andererseits die Gefahr einer einseitigen Interessenpolitik zu vermeiden, sind die Spitzenorganisationen der Kraftfahrzeugindustrie, der Kraftverkehrsunternehmer, der Automobilverbände, die Wegeunterhaltungspflichtigen, Vertreter der Benutzerkreise, die Eisenbahnen usw. an den Erörterungen über etwa neu zu beschließende Maßnahmen zu beteiligen. Hierdurch erhält die Allgemeinheit die Gewähr, daß ihre Belange Berücksichtigung finden und keine für sie nachteilige Beschlüsse gefaßt werden.

Von dieser allgemeinen gesetzgeberischen Tätigkeit des Staates ist die auf Grund dieser Gesetze erfolgende Verwaltungstätigkeit zu unterscheiden. Hierzu gehört vor allem das vorgeschlagene Genehmigungsverfahren. Zur Sicherung einer einheitlichen Anwendung muß für die Erteilung bzw. Verweigerung der Genehmigung eine zentrale Stelle geschaffen werden. Für Deutschland dürfte sich im Interesse einer alle Beteiligten befriedigenden Lösung die Übertragung der Konzessionshoheit auf das Reich als zweckmäßig erweisen,¹⁾ zumal, wie noch im zweiten Teile der vorliegenden Arbeit darzustellen sein wird, die Kraftfabriken von Reichsbahn und Reichspost ebenfalls der Konzessionspflicht zu unterwerfen sind. Dem Reich steht im Reichsverkehrsministerium eine Zentralstelle zur Verfügung, die einerseits über die nötige Sachkenntnis des gesamten Verkehrswesens des Reiches und seiner Zusammenhänge verfügt und andererseits unbeeinflußt von regionalen und sachlichen Interessen die zur Regelung der Genehmigungsfrage erforderliche Neutralität besitzt. Außerdem sind bei jedem aufgenommenen Genehmigungsverfahren für den Linienverkehr die mit den jeweiligen örtlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Gebiets, für das die Linie beantragt wird, besonders vertrauten Kreise zur Beratung hinzuzuziehen, z. B. Berufsvertretungen von Industrie, Handel und Landwirtschaft. Ferner müssen die in dem betreffenden Gebiet bereits bestehenden Eisenbahnen, Straßenbahnen, Kraftverkehrsunternehmer sowie die Wegeunterhaltungspflichtigen zur Stellungnahme aufgefordert werden. Danach hat das Reichsverkehrsministerium nach eingehender Prüfung der bereits an früherer Stelle aufgeführten Voraussetzungen unter unbedingter Neutralität gegenüber allen Kraftverkehrsunternehmern und unter Voranstellung der gemeinwirtschaftlichen Belange die Genehmigung zur Befähigung im Linienverkehr zu erteilen bzw. zu versagen.

Beim Einzelverkehrsverkehr, für den wir eine Konzessionierung nur in der Form der gewerbepolizeilichen Erlaubnis befürwortet haben, kämen als Konzessionsbehörden lediglich die mit der Zulassung von Kraftfahrzeugen zum allgemeinen Verkehr betrauten Polizeibehörden in Frage.

¹⁾ Auch Reichsbahn und Reichspost vertreten die Übertragung der Konzessionsbefugnis an das Reich, der Verband Deutscher Verkehrsverwaltungen an die Länderregierungen. Vgl. Sonderheft „Eisenbahn und Kraftwagen“ des Langsam-Vereins, S. 268 bzw. S. 316 bzw. S. 337.

Die neuere Schifffahrtspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika.

Von Professor Dr. William F. Notz, Washington, D. C.¹⁾

Unter den seit der Jahrhundertwende besonders scharf hervortretenden Strukturwandlungen im Wirtschaftsleben der Vereinigten Staaten von Amerika — von tief einschneidender Wirkung zugleich auf die gesamte Weltwirtschaft — steht mit an erster Stelle die fast phönixartige Auferstehung der amerikanischen Schifffahrt.

Es handelt sich dabei um eine Entwicklung, die bei einem Land, ja einem Kontinent, mit einer Meeresküste von zirka 5000 amerikanischen Meilen, an zwei Weltmeeren und dem mexikanischen Golf gelegen, mit Welthäfen ersten Ranges, nebst gewaltiger Binnenschifffahrt, längst zu erwarten stand und wohl auch ohne den mächtigen Vorschub des Weltkrieges über kurz oder lang sich vollzogen hätte.

Dazu kommt noch der weitere Umstand, daß die amerikanische Schifffahrt auf eine mehr als dreihundertjährige Vergangenheit zurückblicken kann, einen Zeitraum, in welchem Aufstieg und Niedergang wellenleich aufeinander folgten. Mit Stolz weist noch heute der Neuengland-Yankee hin auf die ruhmvolle Zeit zu Anfang des vorigen Jahrhunderts, als die Yankee-„packets“ und „clipper“ an Konstruktion wie an Schnelligkeit allen Rivalen überlegen waren, auf die Zeit, da wohl jedem Seemann auf den „seven seas“ die amerikanische Flagge bekannt und als amerikanische Segler mit den Sternen und Streifen am Mast auf den Seehandelsstraßen des Erdballs eine geläufige Erscheinung waren. Und — um die Hauptsache nicht zu übersehen — die Handelsflotte jener emporstrebenden Freistaaten der neuen Welt stützte sich auf und wurde getragen von einer seeorientierten (sea-minded) Bevölkerung, welche die atlantische Küste umsäumte und welcher reichliche, wohlfeile und geeignete Rohstoffe und Arbeitskräfte zur Verfügung standen.

Genau vor einem Jahrhundert (1830) beförderte Amerika in seinen eigenen Schiffen rund neunzig Prozent seines damaligen Ein- und Ausfuhrhandels, und bereits damals traten auch die ersten Ansätze zu einer amerikanischen Schifffahrtspolitik in die Erscheinung. Im Vollgefühl ihrer günstigen wirtschaftlichen Stellung setzten nämlich schon im Jahre 1817 die amerikanischen Reeder es im Bundeskongreß durch, daß alle Schiffe fremder Flaggen vom amerikanischen Binnenhandel ausgeschlossen und letzterer als ein Monopolrecht des Amerikaners beansprucht wurde. Diese damals gezeitigte Exklusivpolitik hat sich bis auf den heutigen Tag behauptet. Kein anderer als der große Deutsch-Amerikaner Friedrich List machte im Jahre 1828 in einer Kontroverse mit dem damaligen Gouverneur des Staates Virginien auf jene bereits von George Washington und Thomas Jefferson befürwortete Handelspolitik aufmerksam.

Hinter diesem Schutzwall entwickelte sich dann im Laufe der letzten hundert Jahre die Gesamttonnage der an der amerikanischen Küstenschifffahrt beteiligten Schiffe von etwa 600 000 bis zu rund 3 500 000 Bruttotonnen für Schiffe von 1000 Bruttotonnen und darüber.

Auf die Zeit der ersten Blüte folgte aber ein Jahrzehnte dauernder Niedergang. Im Zeitalter des Dampfschiffes und der aus Eisen und Stahl erbauten Schiffe verschwand allmählich die amerikanische Handelsflagge von der hohen

¹⁾ Nach einem Vortrag, gehalten in der von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln im Wintersemester 1930/31 veranstalteten Vortragsreihe „Verkehrsprobleme der Gegenwart“.