

II. Tabellen

- Tab. 1: Die Käuferanalyse für Kraftfahrzeuge in Deutschland im Jahr 1938.
- Tab. 2: Herabsetzung der Industriekapazität im Bereich der vier Besatzungszonen nach dem Plan des Kontrollrats 1946. Aufgestellt für das Jahr 1949, verglichen mit der Produktion von 1936 und 1938.
- Tab. 3a: Ermittlung der Personenkraftwagenzulassung in Deutschland 1949 auf Grund der Käuferanalysen 1937 und 1938.
- Tab. 3b: Ermittlung der Lastkraftwagenzulassung in Deutschland 1949 auf Grund der Käuferanalysen 1937 und 1938.
- Tab. 4: Ergebnis der Bedarfsermittlung für Personenkraftwagen 1949 auf Grund der Käuferanalyse 1937/38.
- Tab. 5: Ergebnis der Bedarfsermittlung für Lastkraftwagen 1949 auf Grund der Käuferanalyse 1937/38.
- Tab. 6: Aufteilung der Erzeugung 1949 nach Größenklassen im Vergleich zur Zulassung 1938.
- Tab. 7: Erforderlicher Bestand an Kraftfahrzeugen im Jahr 1949 für die deutsche Wirtschaft.

Beförderungspflicht im Güterverkehr?

Von Dr. Walter Linden

I.

Die Motorisierung des Straßenverkehrs hat im Verlaufe nur eines Vierteljahrhunderts ungeahnte Fortschritte gemacht. Die Schnelligkeit der Entwicklung und der Grad ihrer Intensität haben im gewerblichen Sektor und im Bereiche des Werkverkehrs einen Leistungsumfang heranwachsen lassen, der, was die beförderten Gütermengen angeht, hinter dem der Eisenbahn nicht mehr wesentlich zurückbleibt.

Es ist eine bekannte Tatsache, daß im Rahmen des gesamten Güterkraftverkehrs bisher nur der gewerbliche Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen eine umfassende gesetzliche Regelung erfahren hat, und es ist in Fachkreisen ebenso bekannt, daß auf ihn nur ein verhältnismäßig recht kleiner Teil der Verkehrsleistungen entfällt. Um so mehr erscheint es mir bemerkenswert, daß immer wieder die Frage aufgeworfen wird, ob für diesen Verkehrsbereich eine Beförderungspflicht eingeführt werden könne, ja, vielfach wird geradezu eine dahingehende Forderung erhoben. Ich bin der Meinung, daß es sich hier um einen Gedanken handelt, der sich bei verkehrspolitischen Überlegungen oft nur unbewußt darbietet und in die Debatte geworfen wird, weil man darin eine bisher fehlende Ergänzung der Verkehrsbedienungen regelnden Bestimmungen und Vorschriften erkennen zu müssen glaubt. Die Kraftverkehrsordnung entspricht der Eisenbahnverkehrsordnung, der Reichskraftwagentarif entspricht dem Eisenbahngütertarif, und wenn so durch das Gesetz eine weitgehende Anlehnung der Rechtsverhältnisse im Straßengüterverkehr vorgenommen wurde, so drängt sich verständlicherweise sehr leicht die Frage auf, ob nun nicht auch der Kraftwagen eine Beförderungspflicht übernehmen sollte. Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, daß es bei solchen Erörterungen meist an der klaren Vorstellung von der Bedeutung der Frage mangelt, daß das Thema oft ohne irgendeinen akuten Anlaß angeschnitten und daß die Forderung fast durchweg nicht durch sorgfältig überlegte Gesichtspunkte begründet wird.

Insbesondere scheint mir immer wieder übersehen zu werden, daß ja die Kraftverkehrsordnung zwar ihrer Aufgabe nach der Eisenbahnverkehrsordnung entspricht, daß sie inhaltlich aber weit davon abweicht und auch abweichen muß, weil das individuelle Verkehrsmittel Kraftwagen trotz aller Parallelen zur Schiene eine ganz anders geartete Verkehrsbedienungen zuläßt und anbietet. Ebenso liegt es mit dem Reichskraftwagentarif, der keineswegs eine getreue Kopie des Eisenbahngütertarifs ist und sein soll, der im Gegenteil über den heutigen Tatbestand und seine heutige Form hinaus eine Fortbildung erfahren muß, die mehr als bisher auf die Einsatzformen und Leistungsmöglichkeiten des Kraftwagens Rücksicht nimmt.¹⁾ Wenn unter diesen Umständen für den Güterkraftverkehr die Einführung des Beförderungszwanges, einer sich aus der Geschichte und der technischen Eigenart des Eisenbahnwesens erklärenden Verpflichtung, erwogen werden soll, dann müssen schon ganz besonders durchschlagende Gründe dafür aufgeführt werden können, die es rechtfertigen, im

¹⁾ Vgl. meinen Aufsatz „Zur Fortbildung des Reichs-Kraftwagentarifs“ in der Zeitung des Vereins Mitteleuropäischer Eisenbahnverwaltungen Jahrgang 1941, Nr. 24, Juni 1941, in dem ich die Idee eines arteigenen Kraftwagentarifs mit eingehender Begründung ablehne, aber die Möglichkeiten einer systematischen Entwicklung aufzeige, um die Vorzüge der Kraftwagenbedienungen mehr zur Geltung zu bringen.

Gegensatz zu der beispielsweise für den Tarif geltenden Zielsetzung in diesem Punkte nun doch wieder den unbedingten Gleichklang zwischen Schiene und Straße herzustellen. In dieser Beziehung aber vermisse ich bis heute jede ausreichende und überzeugende Argumentation. Umso notwendiger und zweckmäßiger erscheint es mir, den Fragenkomplex näher zu beleuchten und dabei auf Überlegungen zurückzugreifen, die schon in früheren Jahren bei maßgeblichen Verhandlungen angestellt worden sind und deren Bedeutung auch heute noch in vollem Umfange anerkannt werden muß.

II.

Es war besonders die Reichsbahn, die dem gewerblichen Kraftwagen immer wieder vorgehalten hatte, daß er Beförderungen nur dann und insoweit ausführe, als es ihm lohnend erscheine, und wenn sie sich seiner bediente, dann nur, um ihn in den sogenannten „Eisenbahn-Kraftwagenverkehren“ als Zubringer zur Schiene einzusetzen oder ihn allenfalls bei übermäßig stark belasteten Strecken von Fall zu Fall zusätzlich zur Bewältigung des Spitzenverkehrs in gleicher Relation zu verwenden. Auch der „Schienenersatzverkehr“ der Jahre 1933 und 1934 war nichts anderes als eine Fortführung dieser früheren Versuche, jetzt allerdings in größerem Stile. Noch im Geschäftsbericht 1935 wird „der wirtschaftliche Einsatz von Kraftwagen“ als eine besondere Maßnahme zur „Hebung der Wirtschaftlichkeit im Betrieb der Reichsbahn“ bezeichnet; aber schon gegen Jahresende wurde der Schienenersatzverkehr systematisch wieder abgebaut. Die Zahl der geleisteten Kraftwagenfahrkilometer ging nach einem Höchststand von 143 000 km auf 118 000 km zurück, „weil unwirtschaftliche Kraftwagenverbindungen, deren Verkehr auf der Schiene gleich gut bedient werden konnte, aufgehoben wurden“.

Ursprünglich schien die Reichsbahn bekanntlich durchaus abgeneigt, den Kraftwagen in eigene Dienste zu nehmen, und wenn sie sich seiner bediente, dann nur, um ihn in den sogenannten „Eisenbahn-Kraftwagenverkehren“ als Zubringer zur Schiene einzusetzen oder ihn allenfalls bei übermäßig stark belasteten Strecken von Fall zu Fall zusätzlich zur Bewältigung des Spitzenverkehrs in gleicher Relation zu verwenden. Auch der „Schienenersatzverkehr“ der Jahre 1933 und 1934 war nichts anderes als eine Fortführung dieser früheren Versuche, jetzt allerdings in größerem Stile. Noch im Geschäftsbericht 1935 wird „der wirtschaftliche Einsatz von Kraftwagen“ als eine besondere Maßnahme zur „Hebung der Wirtschaftlichkeit im Betrieb der Reichsbahn“ bezeichnet; aber schon gegen Jahresende wurde der Schienenersatzverkehr systematisch wieder abgebaut. Die Zahl der geleisteten Kraftwagenfahrkilometer ging nach einem Höchststand von 143 000 km auf 118 000 km zurück, „weil unwirtschaftliche Kraftwagenverbindungen, deren Verkehr auf der Schiene gleich gut bedient werden konnte, aufgehoben wurden“.

Im Reichsbahn-Geschäftsbericht über 1936 werden wir nun davon unterrichtet, daß „innerhalb des Güterkraftverkehrs der Reichsbahn eine weitgreifende Umgestaltung stattfand. Der ... Schienenersatzverkehr wurde 1936 weiter verringert; stattdessen wurden die regelmäßigen Kraftwagendienste abseits der Schiene und die Haus-Haus-Ladungstransporte auf Bestellung der Verfrachter ausgebaut.“ Von 1000 Schienenersatzlinien im Sommer 1935 sind nur noch 283 übrig geblieben. Der Geschäftsbericht sagt hierüber, daß „die Schienenersatzverkehre durch entsprechend verbesserte Schienenbeförderung weiter eingeschränkt“ werden konnten, und er bemerkt zusätzlich, daß „die dadurch freigewordenen Kraftfahrzeuge im Ladungsverkehr eingesetzt worden sind“, der „entsprechend dem gezeigten Verlangen der Verfrachter nach unmittelbarer Haus-Haus-Bedienung“ weiter ausgebaut wurde; desgleichen sei die Bedienung von Orten abseits der Schiene durch regelmäßig betriebene Reichsbahnkraftwagenlinien (genannt „Allgemeinverkehr“) weiter entwickelt worden.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die verkehrsaufschließende Wirkung, die von derartigen regelmäßigen Kraftwagenlinien ausgeht, sehr beachtlich ist. Ministerialdirektor Treibe betonte damals in einem Vortrag am 26. Juni 1937 in Nürnberg, daß für die Erschließung und Entwicklung dünnbesiedelter und verkehrsarmer Gebiete, abgesehen von den allerersten Anfängen, nicht ein Gelegenheitsverkehr, sondern nur der planmäßige Linienverkehr in Frage komme, und bei diesem werde man finden, daß er vom eigenwirtschaftlichen Standpunkt für den Verkehrsunternehmer selten ertragreich, meistens vielmehr verlustbringend sei. Werde von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen also in der Regel kaum eine planmäßige Erschließung verkehrs-

armer Gebiete zu erwarten sein, so werde man diese Aufgabe den gemeinwirtschaftlich geführten Unternehmungen wie bisher auferlegen müssen mit dem Augenblick, wo die öffentlichen Interessen eine planmäßige und regelmäßige Bedienung erfordern.

Daß auch das private Unternehmertum und seine Tätigkeit gemeinwirtschaftlich ausgerichtet sein können, erwähnte Treibe nicht. Es muß aber um der Objektivität willen an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß z. B. in Ostpreußen der Reichs-Kraftwagen-Betriebsverband eine linienmäßige Verkehrsbedienung eingerichtet hatte, ja, daß er sogar noch im Kriege, im Sommer 1941 (als ihm eigentlich derartige Befugnisse nicht mehr zustanden), einen regelmäßigen Saison-Linienverkehr aufgezogen hat, um nach der Art des Unterwegsverkehrs abseits der Schiene gelegenen Verfrachtern für besonders wichtige Güter günstige Beförderungsmöglichkeiten zu bieten. Und es darf ferner hervorgehoben werden, daß schon in dem von der Gemeinschaft Deutscher Kraftwagenspediteure (Gedekra) bei den Vorarbeiten zum Güterfernverkehrsgesetz von 1935 eingereichten Entwurf vorgesehen war, man möge der Organisation des Güterfernverkehrsgewerbes die Einrichtung von Kraftwagenlinien zur Erschließung verkehrsarmer Gebiete zur Pflicht machen; aus einem besonderen Fonds, der durch Einzahlungen aller Unternehmer gespeist werden sollte, würden die Mittel entnommen werden, um solche unrentablen Verkehre in dünn besiedelten Bezirken zu subventionieren. Daraus ergibt sich, daß das in größerer Organisation zusammengefaßte Gewerbe sehr wohl auch in der Lage und gewillt ist, planmäßigen Linienverkehr zur Aufschließung abseits gelegener Landesteile einzurichten, wenn auch die Reichsbahn mit ihren sehr viel weiter reichenden Ausgleichsmöglichkeiten eher im Stande sein mag, auf längere Dauer in dieser Weise verkehrsaufschließende Pioniertätigkeit zu leisten.

Umsomehr aber überrascht es dann, wenn man im Geschäftsbericht der Reichsbahn über 1938 folgende Sätze findet: „Die Beförderung von Gütern auf Antrag einzelner Verfrachter, der sogenannte Kraftwagen-Ladungs-Nah- und Fernverkehr einschl. seiner Sonderarten ist nunmehr zum wirtschaftlich bedeutendsten Tätigkeitsgebiet des Reichsbahn-Kraftwagens geworden. Demgegenüber tritt der Allgemeinverkehr, die regelmäßige Bedienung von Kraftwagen-Stückgutlinien sowie der Schienenersatzverkehr zurück.“

Nach oder auch neben dem Schienenersatzverkehr hatte die Reichsbahn den sogenannten Allgemeinverkehr entwickelt zur Erschließung verkehrsarmer und weniger dicht besiedelter Gebiete, in denen entsprechende Eisenbahnverbindungen fehlten, durch feste Stückgutlinienverkehre mit Lastkraftwagen. Dabei mag der Leitgedanke gewesen sein, den Güterkraftverkehr unter Betonung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Reichsbahn voranzutreiben. Sowohl was den Schienenersatzverkehr anlangt, als auch für den Allgemeinverkehr ist stets nur von der Nahzone die Rede gewesen, und es stand mit dieser Praxis durchaus im Einklang, wenn die Reichsbahn die These vertrat, der Lastkraftwagen sei ein Flächenverkehrsmittel, bestimmt, der Schiene Zubringerdienste zu leisten, er müsse besonders in dünn besiedelten Gebieten zum Einsatz gelangen, dagegen sei es volkswirtschaftlich falsch, den Kraftwagen-Laderaum dort zur Verfügung zu halten, wo bereits gute Schienenverbindungen vorhanden seien. Dennoch aber ist im Jahre 1938 der Bestellverkehr als „Kraftwagen-Ladungs-Nah- und Fernverkehr einschließlich seiner Sonderarten zum wirtschaftlich bedeutendsten Tätigkeitsgebiet des Reichsbahn-Kraftwagens geworden“. Meines Erachtens ist der Bestellverkehr, wenn er sich nach den Bestimmungen der KVO und unter Einhaltung des RKT abwickelt, ebenso als gemeinwirtschaftlich wichtige und bedeutsame Einsatzform des Lastkraftwagens anzusprechen, wie der Kraftwagen-Linienverkehr. Hier interessiert vor allem, daß die Reichsbahn fünf Jahre, nachdem sie in größerem Umfange eigene LKW-Verkehre unterhielt, die gleiche Einsatzform, die im Gewerbe schon von allem Anfang wichtig und vielleicht vorherrschend war, als die wirtschaftlich bedeut-

samste erkannte, und daß sie selbst nun nicht mehr nur im Nahverkehr, sondern auch im Fernverkehr dieser Tatsache Rechnung trug. Es ist keine Frage, daß diese grundlegende Wandlung in der Auffassung der Reichsbahn im wesentlichen auf die Wettbewerbsverhältnisse zurückzuführen ist; sie konnte mit dem gewerblichen Lastkraftwagen erst dann erfolgreich konkurrieren, als sie den Versuch machte, in Anpassung an die Wünsche der einzelnen Verfrachter eine gleich individuelle Verkehrsbedienung, wie sie im Gewerbe gang und gäbe ist, auszubauen und anzubieten.

III.

Wenn nun aber die Reichsbahn, wie bereits hervorgehoben wurde, dem gewerblichen Unternehmertum stets vorgeworfen hatte, daß es sich nur die lohnenden Transporte aussuche, die weniger gewinnbringenden aber ablehne, so schien es jetzt, da es zwischen den beim Gewerbe üblichen Einsatzformen und den von ihr selbst unterhaltenen Güterkraftverkehren einen grundsätzlichen Unterschied nicht mehr gab, angebracht, den Schritt zu tun, den man dem Gewerbe oft genug schon zugemutet hatte, d. h. es mußte nun auch das Problem der Beförderungspflicht aufgegriffen werden. Es ist nun meist sehr viel einfacher, eine Forderung zu erheben als ihre Durchführung in der Praxis sicherzustellen, und es ist leichter, gewissermaßen aus der Opposition heraus einen Antrag mit größtem Nachdruck zu vertreten, so lange man selbst nicht unmittelbar von der Sache betroffen ist, als seine Verwirklichung im eigenen Aktionsbereich vorzunehmen. Ich hatte damals Gelegenheit, die ersten Überlegungen und die Abwägung des Für und Wider von Anfang an in, wenn auch nicht vertraulich, so doch persönlich gehaltenen Besprechungen aus nächster Nähe mit zu erleben, und bin daher in der Lage, den im Interesse der Sache höchst wichtigen Verlauf der Beratungen aufzuzeigen. Es kam zu eingehenden Erörterungen in der Ständigen Tarifkommission — und Tages- und Fachpresse interessierten sich lebhaft für die Frage —, ob die Reichsbahn ihre Lastkraftwagen unter Einräumung des Beförderungszwanges im Haus-Haus-Verkehr zur Verfügung stellen solle, und ob sie es könne. Aber wie kam es dazu?

Ich hatte mir erlaubt, im Verkehrsausschuß bei der Ständigen Tarifkommission im Frühjahr 1938 den Gedanken aufzuwerfen, ob die Reichsbahn angesichts des anhaltenden Rückganges ihres Schienen-Eilgutverkehrs durch Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden Kraftfahrzeuge eine Wiederbelebung dieser Verkehrsart herbeiführen könne. Die Erörterungen im Verkehrsausschuß führten zu dem Ergebnis, daß die Wirtschaft wohl nur dann ein Interesse an der Frage habe, wenn die Reichsbahn sich dazu verstehen würde, ihre Lastkraftwagen in dieser Verkehrsart unter Beförderungszwang einzusetzen. Die Meinungen im Verkehrsausschuß waren allerdings keineswegs einheitlich, daher kam auch kein Antrag an die Ständige Tarifkommission, sondern nur eine Anregung zustande: Der Reichsbahn wurde gewissermaßen die Frage vorgelegt, ob und inwieweit sie eine Beförderungspflicht für ihre eigenen Kraftwagendienste im Güterverkehr zu übernehmen bereit sei.

Da der Verkehrsausschuß bekanntlich nicht hinter verschlossenen Türen verhandelt und irgendein Anlaß zu Geheimnistuerei ja auch nicht bestand, war diese Anregung an die Ständige Tarifkommission für die Reichsbahn nicht etwa eine Überraschung. Wie im Verkehrsausschuß so gingen auch in Eisenbahnerkreisen die Meinungen über die Frage sehr stark auseinander. Dennoch griff die vorsitzende Direktion Berlin den Gedanken auf und arbeitete einen Antrag aus, der die Entwicklung eines „Haus-Schnellgut-Verkehres“ vorsah; der reichsbahneigene Lastkraftwagen sollte unter Beförderungszwang aber gegen einen bestimmten Frachtzuschlag in dieser neuartigen Einsatzform des Bestellverkehrs der Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden.

Der Antrag erschien in dieser Form auf der Tagesordnung einer der nächsten Sitzungen der Ständigen Tarifkommission. Da die Reichsbahn die Beförderungspflicht von Frachtzuschlägen abhängig machen wollte, wurde die Angelegenheit für die Wirtschaft sehr problematisch, denn jetzt ging es um die klare Frage, was der Beförderungszwang wert sei. Nach den Erfahrungen im Herbst und Winter 1938, da der Güterverkehr auch auf der Schiene einen ungeahnten Umfang erreicht hatte, und die Zahl der Lokomotiven und der Güterwagen sich als zu gering und die Anlagen mancher Verschiebebahnhöfe als unzureichend erwiesen, so daß zur Behebung der immer wieder auftretenden Stauungen und Stockungen mehrfach ausgedehnte Verkehrssperren verhängt werden mußten, war, wie es im Verkehrsausschuß hieß, die Beförderungspflicht im Kurs erheblich gesunken. Es kam aber der Reichsbahn darauf an, von den Vertretern der Wirtschaft im Ausschuß der Verkehrsinteressenten Zustimmung zu der These zu finden, daß „für eine größere Leistung ein höherer Preis gerechtfertigt sei“. Daß der Eilgutverkehr der Reichsbahn seit langen Jahren in so auffallender Weise zurückgegangen war, beruht neben manchen verkehrsorganisatorischen Maßnahmen (z. B. Ausbildung des Sammelladungsverkehres) und der Beschleunigung der Güterbeförderung insbesondere auf dem Wettbewerb des privaten Lastkraftwagens, nicht zuletzt auch auf der Entwicklung des Werkverkehrs, denn wenn es nicht mehr nur um Wochen oder um Tage, sondern oft um Stunden bei der Durchführung eines Transportes ging, dann spielte natürlich die jederzeitige und sofortige Einsatzbereitschaft betriebs-eigener Fahrzeuge die ausschlaggebende Rolle. Dieser letzte Gesichtspunkt, der ohne Zweifel der wichtigste ist, wurde allerdings nicht hervorgehoben, man begnügte sich vielmehr mit dem Hinweis auf den gewerblichen Güterkraftverkehr, der praktisch den gleichen, wenn nicht besseren Eilverkehr (als die Schiene) bietet, und dabei nicht nur von Bahnhof zu Bahnhof, sondern sogar von Haus zu Haus; und dies nach dem Reichs-Kraftwagentarif bei größeren Mengen als 2½ Tonnen zum gleichen Preis. Ein Vertreter des Verkehrsausschusses betonte daher, wenn die Reichsbahn nun für den motorisierten Verkehr besonderes Interesse zeige, dann dürfe sie nicht unbedingt von dem Grundsatz ausgehen „höhere Leistung — höhere Preise“, sondern nach Möglichkeit von dem auch sonst in der Wirtschaft angestrebten Grundsatz: „Bessere Leistung für den gleichen Preis“. Damit wurde der Reichsbahn entgegengehalten, daß der Kraftverkehr eine Verbesserung und Verfeinerung der Verkehrsbedienung gebracht und gleichzeitig aus der Wettbewerbswirkung heraus entsprechende Verbesserungen auch auf der Schiene ausgelöst hat, die durchweg als „höhere Leistungen zum gleichen Preis“ gelten konnten. Wenn aber die Reichsbahn um der Beförderungspflicht willen in ihrem Haus-Schnellgut-Kraftverkehr andere Wege gehen wollte, so glaubte man ihr von seiten der verladenden Wirtschaft hierfür nur wenig Erfolg voraussagen zu können.

Es ist nun von besonderer Bedeutung, daß die Reichsbahndirektion Berlin, denn sie war es vornehmlich, die an dem Gedanken festhielt, bei der weiteren Behandlung des Fragenkomplexes auf erhebliche Schwierigkeiten stieß und anerkennen mußte, daß der Beförderungszwang, wie ihn die Schiene kennt, auf den Güterkraftverkehr gar nicht übertragbar ist. Bei der immer wieder zu hörenden Forderung, auch der Lastkraftwagen (wenigstens im Güterfernverkehr) müsse das Prinzip der Beförderungspflicht übernehmen, wird meist verkannt, daß sowohl die Eigenart des Lastkraftwagens als individuellstes Verkehrsmittel, als auch die für ihn zweckmäßigste Organisationsform die Übernahme des Beförderungszwanges in dem Sinne, wie er bei der Schiene üblich und angebracht ist, nicht zulassen. Der Begriff der Beförderungspflicht in dem bisher bekannten Sinne ist ohne Zweifel eine Angelegenheit der Eisenbahn.

Nicht zu verkennen ist folgender bedeutender Unterschied zwischen Eisenbahn und Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen: Die Eisenbahn kann die Beförderung nur verweigern, wenn den geltenden Beförderungsbestimmungen und den sonstigen allgemeinen Anordnungen der Eisenbahn nicht entsprochen wird, wenn die Beförderung mit den regelmäßigen Beförderungsmitteln nicht möglich ist, oder wenn Umstände die Beförderung verhindern, welche die Eisenbahn nicht abzuwenden und denen sie auch nicht abzuwenden vermochte.²⁾ Die Eisenbahn kann also nicht, wenn ihr der Auftraggeber nicht gefällt, die Beförderung verweigern, sondern muß den Auftrag annehmen und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden regelmäßigen Beförderungsmittel ausführen. Der Fernverkehrsunternehmer kennt diesen weitgehenden Zwang zur Beförderung nicht, er muß nur, wenn er schon den Auftrag angenommen hat, ihn zu den gleichen Bedingungen ausführen wie jeden anderen gleichartigen. In dieser Beziehung ist die Verkehrsträgereigenschaft des Fernlastwagens nicht so weit entwickelt wie die der Eisenbahn, da bei ihr nicht nur der Tarif als solcher, sondern schon der Kontrahierungszwang eine unterschiedliche Behandlung der Verkehrskunden ausschließt.

Nun ist allerdings dieser Kontrahierungszwang der Eisenbahn ganz einfach daraus zu verstehen, daß sie auf dem für ihre Betriebsleistungen ausschließlich in Frage kommenden Schienenweg das Monopol innehat, er ist keine zusätzliche Besonderheit, sondern etwas Selbstverständliches. Die Beförderungspflicht der Eisenbahnen reicht demgemäß auch nicht weiter als das Schienennetz, sie beschränkt sich sogar auf die in Betrieb befindlichen Bahnhöfe und auf die regelmäßigen Beförderungsmittel. Eine ähnliche Auflage für den motorisierten Straßenverkehr ist bei gleichzeitiger Verpflichtung zur Einhaltung der sonst vorgeschriebenen Tarife für das gesamte Betätigungsfeld des Lastkraftwagens undenkbar. Wenn man auch mit Recht von der Eisenbahn verlangen kann, daß sie von jeder normalen Beladestelle zu jeder normalen Entladestelle mit den regelmäßigen Beförderungsmitteln alle Transporte durchführt, so ist demgegenüber zu bedenken, daß sie ihre Betriebsleistungen nach dem Verkehrsbedarf einrichtet: die „regelmäßigen Beförderungsmittel“ stehen in verkehrsarmen Gegenden bei weitem nicht in dem Umfange zur Verfügung wie in verkehrstarken Bezirken. Abgesehen davon aber wird man im Ernst unter Aufstellung einer Beförderungspflicht dem gewerblichen Güterkraftverkehr niemals zumuten können, in die entlegensten Gebiete oder auf die höchsten Berggipfel zu fahren. Die technischen Qualitäten des Lastkraftwagens gestatten im Hinblick auf die praktische unbeschränkte Flächenwirkung die Übernahme des für die Schiene und ihren klar abgegrenzten Bereich selbstverständlichen Beförderungszwang mit Ausnahme des „gebundenen“, „regelmäßigen“ oder „allgemeinen“ Verkehrs in dieser Form nicht. Ob eine ähnliche Verpflichtung für den Lastkraftwagen, und sei es auch nur im gewerblichen Güterfernverkehr, im Grundsatz überhaupt notwendig ist, erscheint mir sehr fraglich. Wenn sie nur durch Frachtzuschlag erkaufte werden könnte, wird ihr praktischer Wert nur sehr gering sein. Die Möglichkeit, für den Kraftwagen-Linienverkehr eine derartige Beförderungspflicht einzuführen, wird man bei weiteren Überlegungen in dieser Richtung ins Auge zu fassen haben.

IV.

Aus den Einzelheiten des im vorigen Abschnitt erwähnten Berichtsanspruchs der Reichsbahndirektion Berlin an die Ständige Tarifkommission interessiert insbesondere, daß daran gedacht war, die auf Beförderungsanspruch zu gewährende Leistung räumlich zu begrenzen, und zwar wurde sowohl eine grundsätzliche Abgrenzung erwogen (Landstraßen I. und II. Ordnung), als auch eine

²⁾ So drückt sich das Internationale Übereinkommen für den Güterverkehr in Artikel 5 § 1c aus; die EVO. bringt an dieser Stelle den Begriff der „höheren Gewalt“.

strenge Unterscheidung zwischen normalen und zusätzlichen Fahrleistungen, die noch innerhalb des Beförderungszwanges übernommen werden könnten. Frachtzuschläge, gegebenenfalls in gestaffelter Form, für abseitige Lage der Ein- und Ausladeplätze und für Umwege wurden ins Auge gefaßt, Zuschläge für schlechte Wegstrecken erwogen, zusätzliche Fahrleistungen außerhalb des Beförderungsanspruches würden besonders berechnet werden müssen usw. Was angesichts all dieser Einschränkungen oder besonderen Zuschläge von der tatsächlichen Beförderungspflicht in diesem Haus-Schnellgut-Kraftverkehr noch zu halten gewesen wäre, braucht gewiß nicht näher ausgeführt zu werden. Die Reichsbahndirektion Berlin hat denn auch ihre ursprünglichen Absichten erheblich abgeändert, im Prinzip aber daran festgehalten, daß sie den Beförderungszwang einführen wolle; allerdings mache er die Erstellung eines besonderen Tarifs notwendig, der praktisch auf gewissen Zuschlägen für die Normalleistung aufbaue.

Der endgültige Berichtsanspruch der Reichsbahndirektion Berlin vom 11. Juni 1940 enthält nicht eigentlich mehr die Fortführung der ursprünglichen Idee der Verwirklichung eines Haus-Schnellgut-Kraftverkehrs, sondern lenkt ab von den als recht schwierig erkannten Einzelfragen und verbreitet sich in ausführlichen Darlegungen mehr theoretischer Art über die Beförderungspflicht als Wesensbestandteil des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems. Drei Momente seien dafür entscheidend:

1. Durch den Staffeltarif werde in der Nahentfernung, in der die Fracht wegen ihrer geringen absoluten Höhe wirtschaftlich nur eine geringere Bedeutung auf die beförderte Leistungseinheit bezogen habe, etwas mehr an Fracht erhoben, um in den großen Entfernungen die Frachten niedriger halten zu können.
2. Um die Beförderung von Rohstoffen und Halbfabrikaten, für welche die Frachthöhe sehr bedeutsam sei, auch auf größere Entfernungen durchführen zu können, werde die Fracht für die hochwertigen Güter höher festgesetzt und dadurch ermöglicht, die Fracht für die geringwertigen Güter niedriger bemessen zu können.
3. Die Beförderungspreise sind durchweg gleich hoch, sie werden also in den verkehrstarken Gegenden höher bemessen, als die Selbstkosten es verlangen, und in den verkehrsschwachen niedriger, als die Selbstkosten es rechtfertigen.

Auf diesen drei Wegen werde ein Ausgleich vorgenommen zwischen reich und arm, zwischen stark und weniger stark Leistungsfähigen. Zweck dieses Ausgleichs sei die Beseitigung des Unterschiedes zwischen von Natur Begünstigten und Nichtbegünstigten, zwischen Habenden und Nichthabenden. Es sei also ein sozial gestalteter Lastenausgleich, eine sozialgerechte Verteilung der gesamten Kosten des Verkehrsapparates. Die Beförderungspflicht aber sei die Verpflichtung zur Durchführung dieses sozialen Verkehrslastenausgleichs und gebe somit die Garantie für die Durchführung des gemeinwirtschaftlichen Verkehrssystems.³⁾

Der Antrag der Direktion Berlin lautete nur ganz allgemein dahin, „die Eingliederung der durch Lastkraftwagen der Deutschen Reichsbahn ausgeführten Ladungsbeförderung in das System des Deutschen Eisenbahn-Gütertarifs und damit vor allem in die durch diesen Tarif geschaffene Ausgleichspflicht gutzuheißen“. Man erkennt unschwer, daß die Behandlung des ganzen Fragenkomplexes nicht mehr auf eine praktische Lösung ausging, sondern die Formen einer verkehrspolitischen Erörterung annahm, in der die

³⁾ Vgl. die im Jahre 1943 erschienene Schrift von Dr. Karl Schubert, Abteilungspräsident der Reichsbahndirektion Berlin, „Der soziale Verkehrslastenausgleich im Güterverkehr zu Lande“, erschienen bei Gustav Fischer, Jena.

Reichsbahn (jedenfalls die Reichsbahndirektion Berlin) Wert darauf legte, von den Mitgliedern des Ausschusses der Verkehrsinteressenten ein Votum dahingehend zu erhalten, daß die Wirtschaft am Reichsbahn-LKW-Verkehr besonders interessiert sei. Bei dieser Fragestellung sahen die Vertreter der Wirtschaft keine Veranlassung, sich etwa gegen den Antrag zu wenden oder ihn abzulehnen. Aber über den Beförderungspreis konnte man sich nicht einigen. Da die von der Reichsbahn vorgesehenen Zuschläge das Entgelt für die zu übernehmende Beförderungspflicht darstellten, bestand also über den Wert der Beförderungspflicht auch nach dieser Abwandlung des Berichtsantrages keine einheitliche Meinung. Aus dem Verkehrsausschuß heraus wurde der Vorschlag gemacht, mit der Verwirklichung der Idee zu warten, bis genügend Lastkraftwagen vorhanden seien und die Angelegenheit damit spruchreif würde, aber die Reichsbahnvertreter legten besonderen Wert darauf, daß die Sache nicht vertagt werde und erreichten dann auch eine positive Beschlußfassung über den in seiner letzten Formulierung (siehe oben) sehr allgemein gehaltenen Antrag.

Es wurde bereits erwähnt, daß in Kreisen der Reichsbahn selbst die Meinungen über die Zweckmäßigkeit der Haus-Schnellgut-Pläne sehr stark auseinandergingen. Auch gewisse Pressestimmen ließen erkennen, daß die ins Feld geführte Beförderungspflicht nicht zugkräftig genug war, um ein eindeutiges Votum zugunsten der Reichsbahn als Güterkraftverkehrs-Großbetrieb — und darum ging es ja letzten Endes — zu erhalten. Die Hauptverwaltung der Deutschen Reichsbahn erhob zwar keinen Widerspruch gegen die Beschlußfassung und verwies auch nicht etwa den Antrag zur nochmaligen Behandlung an die Ständige Tarifkommission zurück, aber sie erklärte, daß sie sich die Entscheidung über das weitere Vorgehen vorbehalten müsse. Ganz prosaisch gesprochen hat die Angelegenheit nach einem sehr großen Aufwand ein Begräbnis erster Klasse erfahren.

V.

Die Erörterungen über die Gemeinwirtschaftlichkeit des Eisenbahngütertarifs haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten einen breiten Raum eingenommen. Es ist hier nicht der Ort, die Auseinandersetzungen durch einen weiteren ausführlichen Beitrag zu vertiefen; aber da diese Frage im Zusammenhang mit der Beförderungspflicht unter der Überschrift „Sozialer Verkehrslastenausgleich“ gerade beim Haus-Schnellgut-Kraftverkehr eine so große Rolle gespielt hat, müssen wir kurz darauf eingehen.

1. Die Gemeinwirtschaftlichkeit des Eisenbahn-Gütertarifs liegt nicht begründet in der Entfernungsstaffelung. Bei dem Verhältnis von festen Kosten zu den reinen Beförderungskosten im Eisenbahnbetrieb liegt es auf der Hand, daß die Selbstkosten auf die Beförderungsleistung bezogen mit zunehmender Entfernung stark sinkende Tendenz zeigen. Nach Vogt⁴⁾ entspricht diese Staffelung der Frachtsätze annähernd den mit der Entfernung fallenden Selbstkosten.
2. Die Gemeinwirtschaftlichkeit des Eisenbahn-Gütertarifs liegt ferner nicht begründet in der Wertstaffelung. Kronzeuge dafür ist Reichsbahndirektor Tecklenburg. Aber auch Vogt stellt ausdrücklich fest, daß die unterschiedliche Frachtbelastung der Güter nicht den volkswirtschaftlichen Charakter der Eisenbahngütertarifpolitik ausmache.⁵⁾

⁴⁾ „Grundfragen der heutigen Verkehrs- und Tarifpolitik in Deutschland“, Verkehrswissenschaftliche Lehrmittelgesellschaft, Berlin, 1937, Seite 61/62.

⁵⁾ Zitiert nach Schulz-Kiesow, „Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung“, Seite 257.

In beiden Fällen besteht Übereinstimmung zwischen dem durch die Selbstkosten bestimmten Interesse des Verkehrsträgers und den allgemeinen volkswirtschaftlichen Belangen, jedoch sind Ursachen und Wirkung deutlich zu unterscheiden.

3. Besonders stark wird in diesem Zusammenhang die Tatsache hervorgehoben, daß die Beförderungspreise in verkehrsstarken Bezirken trotz der dort niedrigeren Selbstkosten nicht geringer sind als in Gegenden mit weniger großem Verkehrsaufkommen.

In dieser Gleichheit der Beförderungspreise ist ein echter gemeinwirtschaftlicher Grundsatz zu erkennen, der tatsächlich die Selbstkosten unberücksichtigt läßt. Und trotzdem sind auch hier Abstriche zu machen: Der Beförderungspreis ist das Entgelt für die Leistung, und wenn am Platze A nur eine schlechtere Ware — nämlich weniger häufige Verkehrsgelegenheiten, außer der sich schon daraus ergebenden Verzögerung insgesamt längere Transportzeiten, weniger oder gar keine Eilgüterzüge, weniger oder keine Sonderplanwagen usw. — feilgeboten wird als am Platze B, in beiden Fällen der Preis aber der gleiche ist, dann ist eben die Gleichbehandlung der Abnehmerschaft doch nicht gewährleistet.

Es kommt somit bei all derartigen Überlegungen gar nicht so sehr darauf an, ob der Gütertarif als solcher die Bezeichnung „gemeinwirtschaftlich“ verdient, sondern die Verkehrsbedienung insgesamt (also einschl. der Tarifgestaltung) ist das Entscheidende. Wenn man also auch anerkennen mag, daß der Deutsche Eisenbahn-Gütertarif gemeinwirtschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung trägt, so steckt doch in dem ganzen Fragenkomplex so viel Problematisches, daß es für alle verkehrspolitischen Erörterungen nur dienlich sein kann, wenn man darauf hinweist.

Was besagt nun bei all dem die Beförderungspflicht? Man erklärte hierzu, daß erst die Beförderungspflicht die mit der Tarifbildung beabsichtigten und erstrebten (daß hier Zweifel am Platze sind, haben wir bereits hervorgehoben) staats-, volks- und wirtschaftspolitischen Ziele verwirkliche. Aber wir wissen doch, daß auch der Beförderungszwang nicht etwa heute erst verwirklicht, und daß er von der Eisenbahn nicht etwa deshalb übernommen wurde, um damit die Gemeinwirtschaftlichkeit vollkommen zu machen, sondern daß dieser Beförderungszwang ein von jeher im Eisenbahnrecht verankerter Grundsatz ist: das Gegenstück zu dem mit der Eisenbahnkonzession verliehenen Monopolrecht. Schon aus betrieblichen Gründen mußte der, welcher das Recht zur ausschließlichen Benutzung des Schienenweges erhielt, auch die Verpflichtung übernehmen, jeden Beförderungsauftrag nach Maßgabe der ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten durchzuführen. Diese Beförderungspflicht ist ein Wesensmerkmal und ein Wesensbestandteil des Eisenbahnrechtes. Sie ist aber außer der räumlichen Beschränkung auf die Bahnen des allgemeinen Verkehrs und deren Bahnhöfe sowie Güternebenstellen auch durch die EVO erheblich eingeschränkt; abgesehen vom öffentlichen Interesse (z. B. explosionsgefährliche Güter) kann die Bahn die Beförderung verweigern, wenn sie mit den regelmäßigen Beförderungsmitteln nicht möglich ist. Wenn schon die Beförderungspflicht im Schienenverkehr in dieser Weise eingeschränkt werden mußte, dann ist schwer vorstellbar, wie dieser Beförderungszwang auf den Lastkraftwagen überhaupt übertragen werden sollte. Vielleicht sind einige Fragen geeignet, das Problem zu verdeutlichen.

Was entspricht im Straßenverkehr den Bahnhöfen und Güternebenstellen? Was kommt den regelmäßigen Beförderungsmitteln des Schienenverkehrs in dieser Beziehung gleich?

Kann man dem in seiner Flächenwirkung unbegrenzten Kraftwagen eine Güterannahme- und Beförderungspflicht ebenso für seine gesamte Reichweite zumuten?

Oder aber müßte man sie auf bestimmte Annahmestellen und Strecken beschränken?

Ich habe vorhin mit Absicht erwähnt, daß der Reichsbahn bei der Vorbereitung ihrer Pläne des Haus-Schnellgut-Verkehrs diese Gedanken auch gekommen sind, und ich darf noch hinzufügen, daß der entsprechende Vorbericht, aus dem ich Einzelheiten zitieren konnte, überhaupt nur versehentlich herausgegeben worden und nicht zur Erörterung in einer Sitzung gelangt ist, weil bei der näheren Behandlung des Problems die Schwierigkeiten sich so aufgetürmt hätten, daß die Idee als solche, den Lastkraftwagen im Bestellverkehr mit der Beförderungspflicht auszustatten, als undurchführbar hätte erscheinen müssen.

Was die regelmäßige Beförderung im Güterkraftverkehr angeht, so kann man wenigstens eine Parallele zur Schiene erkennen: für Linienverkehre könnte eine Beförderungspflicht übernommen werden, wobei im einzelnen zu prüfen sein würde, inwieweit eine Abwandlung des bei der Schiene gewohnten Beförderungszwanges erforderlich erscheinen mag. Wenn aber hier das Problem lösbar erscheint — für den Bestellverkehr ist es das auf dem gedachten Wege nicht. Gerade aber hier glaubte die Reichsbahn, der verladenden Wirtschaft die Beförderungspflicht anbieten zu sollen.

VI.

Die Einführung des Beförderungszwanges für den Kraftwagen-Ladungs-Bestellverkehr ließe sich nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, von denen die Erhebung besonderer Frachtzuschläge gewiß nur einen Teil darstellt, verwirklichen. Wenn dem aber so ist, dann würde dadurch die individuelle Leistungsfähigkeit des Lastkraftwagens, gerade jenes Moment also, das ihn im Rahmen des gesamten Verkehrsdienstes so außerordentlich wertvoll macht, das ihn im Grundsatz von der Eisenbahn unterscheidet und gerade deshalb ihn zur Ergänzung des Schienen-Verkehrsdienstes so besonders geeignet erscheinen läßt, ganz erheblich eingeschränkt. Ob unter diesen Umständen der ursprünglich von seiten der Eisenbahn aufgeworfene Gedanke eine Weiterverfolgung verdient, erscheint recht fraglich. Ich möchte annehmen, daß die verladende Wirtschaft, die mit Kraftverkehrsunternehmen und mit Kraftwagenspediteuren bestimmte Verträge geschlossen und so dafür gesorgt hat, daß der Lastkraftwagen in beachtlichem Umfange ihr ihren Wünschen gemäß zur Verfügung steht, den Kraftwagen ohne Beförderungspflicht im eisenbahnrechtlichen Sinne mit voller Aufrechterhaltung seiner individuellen Einsatzformen mehr schätzt als den von der Reichsbahn geplanten oder einen in ähnlich starrer Weise aufgezogenen Beförderungsdienst, der zwar den Beförderungszwang bietet, dafür aber die Verkehrsbedienung an bestimmte Voraussetzungen knüpfen und außerdem zusätzliche Frachtkosten verursachen würde.

In einem Lande mit so hoch entwickeltem Verkehrswesen wie Deutschland — die zurzeit leider so sehr eingeschränkte Leistungsfähigkeit des Verkehrsapparates steht auf einem anderen Blatt — wird wohl die Frage der Einführung der Beförderungspflicht für den Kraftwagen nie ganz von der Tagesordnung verkehrspolitischer Erörterungen verschwinden. Um so wichtiger ist es, nicht nur die Durchführbarkeit als solche, sondern auch die Folgewirkungen ins Auge zu fassen. Hierbei kommt es insbesondere auch auf den Intensitätsgrad des Werkverkehrs an. Wir betonten mehrfach, daß der Beförderungszwang der Schiene sich aus dem Monopolrecht auf diesem Verkehrsweg versteht. Die Straße, der Verkehrsweg für den Lastkraftwagen, steht nicht nur jedermann zu beliebiger Benutzung offen, es ist darüber hinaus sogar jedem Verkehrsbenutzer anheimgestellt, ob er seine Fahrten und Transporte mit eigenen Fahrzeugen durchführen will oder nicht. Bei einem allgemeinen Beförderungszwang für die Lastkraftwagen, die es als ihren Erwerbszweig ansehen, Transporte für andere durchzuführen, würde dieser Zustand unweigerlich dazu führen müssen, daß Beförderungen, die einer hohen Tarifracht unterliegen, im Werkverkehr erledigt werden, während z. B. Baustoffe, Holz und dgl. dem

gewerblichen Verkehr übertragen würden. Wollte man das etwa durch tarifrische Maßnahmen verhindern, vielleicht durch eine Streichung der untersten Tarifklassen im Reichs-Kraftwagentarif, dann müßten die Verloader der niedrig tarifierenden Güter die zweifelhafte Errungenschaft der Beförderungspflicht im Güterkraftverkehr finanzieren, denn es ist unmöglich, sich etwa die heutige Bauwirtschaft ohne den Lastkraftwagen und ohne die Zugmaschine vorzustellen — es gäbe dann nur den Ausweg, daß der Werkverkehr letzten Endes alle Transporte an sich zieht. Es würden aber auch alle jene Beförderungen, deren Durchführung aus irgendwelchen Gründen besonders hohe Kosten verursacht, dem beförderungspflichtigen Verkehr zufallen. Daß sich aus einer derartigen Verlagerung eine Verteuerung der gegen Entgelt vorzunehmenden Kraftwagenbeförderungen ergeben müßte, liegt wohl auf der Hand. Nur solange, als eine allgemeine Beförderungspflicht nicht besteht, bleibt die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen lohnenden und unlohnenden Transporten gegeben, der eine Beibehaltung des derzeitigen Tarifniveaus gestattet. Auf der anderen Seite ist es die vornehmste Aufgabe eines gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrsdienstes, dafür zu sorgen, daß der gewerbsmäßig betriebene Verkehr sich nicht darauf beschränkt, ausschließlich die lohnenden Transporte zu übernehmen. Daß eine solche Steuerung des gewerbsmäßigen Güterverkehrs möglich ist, beweist nicht nur das Beispiel der Reichsbahn, sondern auch das des Reichs-Kraftwagen-Betriebsverbandes, der hoffentlich recht bald nach neuem Recht eine geeignete Nachfolge-Organisation finden wird.

Eine allgemeine Beförderungspflicht muß demnach undurchführbar erscheinen, wenn entsprechend der bisherigen grundsätzlichen Linie der Kraftverkehrspolitik der echte Werkverkehr unangetastet bleiben soll. Da uns die ganz besonders großen Vorzüge des Lastkraftwageneinsatzes im Werkverkehr bekannt sind, muß uns jede Einschränkung wenigstens des typischen Werkverkehrs unerwünscht erscheinen. Infolgedessen kann das Ergebnis unserer Überlegungen nur dahin lauten, daß eine Weiterverfolgung der Idee, einen allgemeinen Beförderungszwang für den Güterkraftverkehr zu verwirklichen, nicht zweckmäßig ist.

Aber auch bei einer teilweisen Beförderungspflicht wird sehr darauf zu achten sein, daß die individuelle Leistungsfähigkeit des Lastkraftwagens eine möglichst nur geringe Beeinträchtigung erfährt. Immerhin kann gesagt werden: Wird der Lastkraftwagen im regelmäßigen Linienverkehr eingesetzt, dann ist die Übernahme einer Beförderungspflicht möglich. Hier betätigt sich der Lastkraftwagen in ähnlicher Weise wie die Schiene, und es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken, ihm ähnliche Verpflichtungen aufzuerlegen. Man wird in diesen Fällen auch keinerlei besondere Frachtzuschläge nötig haben.

Überall dort jedoch, wo die Bedeutung des Lastkraftwagens für den Verkehrsdienst in individuell gestalteten Einsatzformen ihren besonderen Ausdruck findet, wird man von einem Beförderungszwang im eisenbahnrechtlichen Sinne absehen müssen, um eine Verkümmern gerade jener Vorteile, die den Güterkraftverkehr der Schiene gegenüber auszeichnen, zu vermeiden.