



Entwicklung und Problematik der Rechtsgrundlagen des Kraftomnibus-Linienverkehrs in Westdeutschland nach dem 2. Weltkrieg

Von Dr. rer. pol. Reinhold Weie

I. Die Regelung des Linienverkehrs nach den Bestimmungen des PBefG.

1. Der Begriff des Linienverkehrs im Sinne des Gesetzes.
2. Die Genehmigungspflicht als Mittel staatlicher Regulierung.
3. Die Sonderstellung von Reichspost und Reichsbahn.
4. Der Einfluß der unterschiedlichen Rechtsvorschriften des PBefG, auf die Entwicklung und das Betätigungsfeld der Verkehrspartner bis zum Ende des zweiten Weltkrieges.

II. Die Entwicklung des Personenbeförderungsrechts unter alliierter Besetzung bis 1949

1. Die Umwandlung der staatsrechtlichen Verhältnisse.
2. Die Auswirkungen der Verkehrspolitik der Besatzungsmächte auf das Personenbeförderungsrecht
 - a) die gemeinsamen Grundzüge der alliierten Rechtsvorschriften
 - b) die Entwicklung in den einzelnen Besatzungszonen.
 - A. Französische Zone
 - B. Amerikanische Zone
 - C. Britische Zone.

III. Das Personenbeförderungsrecht nach Bildung der Deutschen Bundesrepublik

1. Die gegenwärtige Rechtslage im Straßenverkehr
 - a) die Neuordnung der staats- und verwaltungsrechtlichen Verhältnisse
 - b) die uneinheitliche und ungeklärte Rechtslage im Linienverkehr.
2. Um die zukünftige Gestaltung des Personenbeförderungsrechts
 - a) Wünsche der Verkehrsträger und Verkehrsbehörden an den Gesetzgeber
 - b) Stellungnahme zu einer gesetzlichen Neuordnung.

Die rechtliche Grundlage für die Personenbeförderung auf der Straße bildet bis heute im wesentlichen das „Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande“¹⁾ (Personenbeförderungsgesetz) vom 4. Dez. 1934 (RGBl. I S. 1217) in der Fassung des Gesetzes vom 6. Dez. 1937 (RGBl. I S. 1319) mit seinen Durchführungsbestimmungen²⁾.

In der Einleitungsformel wird das Ziel des Gesetzes umrissen: „Jedem Beförderungszweige müssen diejenigen Aufgaben zugewiesen werden, die er im Rahmen des Gesamtverkehrs und der Wirtschaft am besten zu lösen vermag.“ Es unterwirft deshalb zum Zwecke einer sinnvollen Verkehrsplanung und -abstimmung alle Landverkehrsmittel für den öffentlichen Personenverkehr mit Ausnahme der Eisenbahnen einer einheitlichen Ordnung durch das Reich³⁾. Diese soll dadurch gewährleistet werden, daß nach den Bestimmungen des Gesetzes einer Genehmigung bedarf, wer gewerbsmäßig Personen mit Straßenbahnen (§ 2

¹⁾ Im folgenden abgekürzt: PBefG. oder Ges.

²⁾ Besonders: Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Beförderung von Personen zu Lande vom 26. März 1935 (RGBl. I S. 473) abgekürzt: DV PBefG. oder DV.

³⁾ Einleitungsformel PBefG.

Nr. 1) und Kraftomnibussen *) befördern will. Beim Kraftomnibusverkehr unterscheidet das Gesetz zwischen:

- a) linienmäßiger Beförderung (Unternehmer von Linienverkehr) (§ 2 Nr. 2)
- b) nicht linienmäßiger Beförderung (Unternehmer von Gelegenheitsverkehr) (§ 2 Nr. 3).

Die vorliegende Arbeit befaßt sich ausschließlich mit der linienmäßigen Personenbeförderung durch Kraftomnibusse.

Das Gesetz galt uneingeschränkt nur von 1934 bis 1945. Seine Anwendbarkeit war unter den veränderten staatsrechtlichen Verhältnissen der Nachkriegszeit, besonders in den ersten Jahren der Besetzung, umstritten, denn die wichtigsten Bestimmungen mußten vor alliierten Rechtsvorschriften zurücktreten. — Nach Bildung der westdeutschen Bundesrepublik gilt das PBefG, jedoch grundsätzlich als Bundesrecht weiter, wenn auch einige bedeutende Vorschriften praktisch außer Kraft getreten sind.

I. Die Regelung des Linienverkehrs nach den Bestimmungen des PBefG.

1. Der Begriff des Linienverkehrs im Sinne des Gesetzes (§ 4 i. V. m. § 2 Nr. 2 Ges.).

Ein Verkehr gilt als linienmäßig, wenn folgende drei Voraussetzungen gegeben sind³⁾:

1. Eine bestimmte wöchentliche Fahrtenzahl. Während eines Zeitraumes von zwei aufeinanderfolgenden Monaten im Jahr müssen wöchentlich mehr als zwei Fahrten zwischen bestimmten Punkten ausgeführt werden (§ 4 Satz 1 PBefG.).
2. Öffentlichkeit des Verkehrs. Das Unternehmen muß dem öffentlichen Verkehr dienen. Das ist dann der Fall, wenn die Beförderungseinrichtungen nach ihrer Zweckbestimmung von jedermann benutzt werden können (§ 4 Satz 1 Ges. i. V. m. § 3 Abs. 1 DV.).
3. Verwendung von Kraftomnibussen. Der Verkehr muß mit Kraftomnibussen betrieben werden (§ 2 Nr. 2 Ges.). Als solche gelten nur Landfahrzeuge mit mehr als acht Sitzplätzen einschl. Führersitz, oder solche, die als Kraftomnibusse zugelassen sind (§ 2 Abs. 3 DV.). Beförderungen, bei denen eine dieser Voraussetzungen fehlt, gelten als nichtlinienmäßig (§ 4 Satz 2 Ges.).

Das Gesetz kommt ferner in § 2 Abs. 6 DV. zu einer räumlichen Abgrenzung der Verkehrsarten, indem es Beförderungen innerhalb der Orte als Ortsverkehr (meist Stadtlinien), Beförderungen über die Grenzen der Orte hinaus als Überlandverkehr bezeichnet. Das größere Gewicht liegt beim Omnibus auf dem Gebiete des Überlandverkehrs. Deshalb befaßt sich die vorliegende Arbeit vor allem mit diesem.

2. Die Genehmigungspflicht als Mittel staatlicher Regulierung.

Nach den Bestimmungen des PBefG. (§ 2 Nr. 2) bedarf, wie bereits ausgeführt, einer Genehmigung, wer gewerbsmäßig Personen mit Kraftomnibussen linienmäßig befördern will (Unternehmer von Linienverkehr). Diese grundsätzliche Regelung des Gesetzes mit ihren folgenden Einzelbestimmungen betrifft in vollem Umfang nur die privaten sowie kommunalen und gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen. Für Reichspost und Reichsbahn gelten nach PBefG. weitgehende

³⁾ Vgl. Oppelt, W., Das Personenbeförderungsrecht, Bielefeld 1949, S. 12, Anmerkung 3.

⁴⁾ Vgl. VDK, a. a. O., S. 70.

Ausnahmebestimmungen, die im Laufe der Nachkriegsjahre zurücktreten mußten. Aber selbst diese Tendenzen zur Angleichung haben nicht zu einheitlichen Bestimmungen für alle Verkehrspartner geführt. Es empfiehlt sich deshalb, die Vorschriften für die ehemaligen Reichsbetriebe gesondert zu behandeln und zunächst das allgemeine Genehmigungsverfahren darzustellen:

1. Den Umfang der Genehmigungspflicht bestimmt § 5 des Gesetzes. Hiernach unterliegen Einrichtung und Betrieb der Linie, Zahl, Art und Beschaffenheit der Fahrzeuge (§ 5 Abs. 1 Nr. 2), sowie jede Erweiterung oder wesentliche Änderung des Unternehmens und seiner Einrichtungen der Genehmigung. Ferner jede Vermehrung der Fahrzeuge (§ 5 Abs. 2 Nr. 1).
2. Beim Linienverkehr sind weiterhin einige besondere Bedingungen vorgeschrieben:
 - a) Genehmigungs- und Veröffentlichungspflicht: Beförderungspreise, Beförderungsbedingungen und Fahrpläne bedürfen der Zustimmung der Genehmigungsbehörde und müssen vor der Einführung veröffentlicht werden (§ 17 i. V. m. § 24 Ges. und §§ 26, 33, 34 DV.). Die festgesetzten Beförderungspreise sind gleichmäßig anzuwenden (§ 17 Abs. 2 Ges.).
 - b) Eröffnungspflicht: Für die Eröffnung des Betriebes ist eine Frist festzusetzen (§ 21 i. V. m. § 24 Ges.).
 - c) Betriebspflicht: Während der Dauer der Genehmigung ist der Unternehmer verpflichtet, den Betrieb ordnungsmäßig aufrechtzuerhalten, es sei denn, daß die Genehmigungsbehörde ihn aus besonderen Gründen davon entbindet (§ 63 BO Kraft und § 23 i. V. m. § 24 Ges. und §§ 31, 33 DV.).
 - d) Versicherungspflicht: Der Unternehmer ist verpflichtet, sich wegen Ansprüchen aus dem Betrieb der Fahrzeuge zu versichern (§ 26 Ges. in Verbindung mit § 35 DV., außer Kraft getreten und ersetzt durch Art. 1 § 1 des Gesetzes über die Einführung der Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter usw. vom 7. 11. 39).
3. Genehmigungsbehörden sind die höheren Verwaltungsbehörden (§ 8 Ges. i. V. m. §§ 1 und 6 DV.). In Preußen waren das die Regierungspräsidenten, im übrigen Deutschland entweder die entsprechenden Mittelinstanzen oder bei kleineren Ländern die verschiedenen Ministerien der Landesregierungen.
4. Voraussetzungen der Genehmigung sind nach § 9 Ges.⁵⁾:
 - a) Zuverlässigkeit des Antragstellers (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 10 DV.).
 - b) Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 10 DV.).
 - c) Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Unternehmens für den Gesamtverkehr (§ 9 Abs. 1 i. V. m. § 11 DV.).
 - d) Vorliegen eines Bedürfnisses (§ 9 Abs. 2 i. V. m. § 11 DV.). Die Prüfung der Genehmigungsbehörde erstreckt sich besonders auf die Punkte c und d, um einen den Interessen des öffentlichen Verkehrs zuwiderlaufenden, unbilligen oder volkswirtschaftlich schädlichen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Landverkehrsmitteln zu verhindern. Ein Anspruch auf Genehmigung besteht jedoch nicht, auch wenn die Voraussetzungen des § 9 erfüllt sind (§ 12 DV.). Die Erteilung oder Versagung liegt vielmehr im pflichtmäßigen Ermessen der Behörde (RdErl. v. 1. 4. 35 RVKBl. B S. 50)⁷⁾.
5. Das Genehmigungsverfahren:
 - a) Antragserfordernisse: Will ein Unternehmer eine Linie eröffnen, so hat er einen Antrag mit den in § 7 Abs. 1 und 2c DV. bestimmten Einzelangaben bei der höheren Verwaltungsbehörde einzureichen.

⁵⁾ Vgl. VDK, a. a. O., S. 71.

⁷⁾ Vgl. Oppelt, W., Das Personenbeförderungsrecht, a. a. O., S. 16, Anm. 1 zu § 8 PBefG.

- b) Anhörverfahren: Diese hat daraufhin das Anhörverfahren durchzuführen, d. h. die anderen Verkehrsträger sowie bestimmte Behörden und Verbände sind zu dem Antrag zu hören (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 DV.).
 - c) Widersprüche gegen den Antrag sind binnen 2 Wochen geltend zu machen (§ 9 Abs. 3 Satz 1 DV.).
 - d) Entscheidung: Über etwaige Widersprüche entscheidet die Genehmigungsbehörde (§ 8 PBefG.).
 - e) Gegen Beschlüsse und Verfügungen der höheren Verwaltungsbehörde war früher innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung oder Verkündung die Beschwerde an den Reichsverkehrsminister zulässig. Dessen Entscheidung war bindend (§ 35 Abs. 2 Ges. i. V. m. § 47 DV.). Heute sind die Landesverkehrsminister zuständig, deren Entscheidungen nur in denjenigen Ländern bindend sind, die einen Instanzenzug kennen⁹⁾.
 - f) Erteilung der Genehmigung: Die höhere Verwaltungsbehörde darf die Genehmigung erst erteilen, wenn die auf Grund des § 9 Ges. erhobenen Beschwerden endgültig zurückgewiesen sind (§ 13 DV.). Die Dauer der Genehmigung beträgt im Höchstfall 10 Jahre (§ 17 Satz 2 DV.).
6. Die Erteilung einer einstweiligen Erlaubnis⁸⁾ (RdErl. d. RVM. vom 27. 8. 37 [RVkBl. B S. 92]): Auf Grund der Verordnungsbefugnis zur Durchführung des PBefG. nach § 39 Ges. bestimmte der RVM., daß die Genehmigungsbehörde in Ausnahmefällen ohne Anhörung der in § 9 Abs. 1 Nr. 2 DV. bezeichneten Stellen einen Linienverkehr durch Erteilung einer einstweiligen Erlaubnis gestatten kann (Ziffer II 1 RdErl.). Sie darf dies jedoch nur unter den in gestatt. a bis d angeführten Voraussetzungen, um unzuträgliche Verzögerungen durch das Anhörverfahren zu vermeiden (Ziff. I RdErl.). Die einstweilige Erlaubnis darf höchstens auf die Dauer von drei Monaten erteilt werden und begründet keinen Anspruch auf Genehmigung (Ziff. II 3a und 3b). In jedem Falle ist unverzüglich das Genehmigungsverfahren einzuleiten (Ziff. II 4).
7. Aufsichtsrecht des Staates: Die Unternehmen unterliegen hinsichtlich der Erfüllung der Vorschriften des Gesetzes der Aufsicht der Genehmigungsbehörde (§ 11 PBefG.).

3. Die Sonderstellung von Reichspost, und Reichsbahn.

Die beiden Reichsverkehrsanstalten nahmen nach dem PBefG. eine Sonderstellung ein. Sie bedurften zur Einrichtung von Linienverkehren nach § 14 Abs. 1 PBefG. keiner Genehmigung und konnten damit diese Verkehrsart unbeschränkt betreiben. Sie waren ferner mit Ausnahme der Vorschriften des § 17 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 von den allgemeinen Sonderbedingungen¹⁰⁾ befreit (§ 27 Abs. 1 PBefG.). Das heißt: sie waren zwar verpflichtet, Beförderungspreise, Beförderungsbedingungen und Fahrpläne vor ihrer Einführung zu veröffentlichen (§ 17 Abs. 1 Satz 2) und gleichmäßig anzuwenden (§ 17 Abs. 2), bedurften dazu aber nicht der Zustimmung der Genehmigungsbehörde und unterstanden auch nicht ihrer Aufsicht.

Für Reichsbahn und Reichspost kam lediglich das Anzeigeverfahren zur Anwendung (§ 27 Abs. 2 Ges. i. V. m. § 36 DV.). Dabei waren folgende Bestimmungen zu beachten:

- a) Anzeigerstattung: Die beiden Unternehmen hätten vier Wochen vor Einrichtung eines Linienverkehrs der höheren Verwaltungsbehörde und sich

⁸⁾ Vgl. aber S. 34 für die Fälle, in denen der Landesverkehrsminister Genehmigungsbehörde ist.

⁹⁾ Vgl. Oppelt, W., a. a. O., S. 34.

¹⁰⁾ Vgl. Abschnitt 2 Ziffer 2 a—d, S. 3.

- gegenseitig Anzeige zu erstatten (§ 27 Abs. 2 Satz 1 Ges.). Die Anzeige mußte ähnliche Angaben enthalten wie der Genehmigungsantrag eines Privatunternehmers (s. § 36 Abs. 1 DV.).
 - b) Anhörverfahren: Die höhere Verwaltungsbehörde mußte daraufhin die in § 9 Abs. 1 Nr. 2 DV. bezeichneten Stellen hören (§ 36 Abs. 2 DV.).
 - c) Widersprüche: Der Anzeige der einen Reichsverkehrsanstalt konnte nur die andere oder die höhere Verwaltungsbehörde widersprechen (§ 27 Abs. 2 Satz 2 Ges.). Diese sollte von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch machen, wenn sie auf Grund der Stellungnahmen der anzuhörenden Stellen Einwendungen gegen die beabsichtigte Linie hatte. Der Widerspruch hatte aufschiebende Wirkung (§ 27 Abs. 2 Satz 3). In den meisten Fällen handelte es sich um die Frage, ob die beantragte Linie den Interessen des öffentlichen Verkehrs zuwiderläuft, d. h. ob den vorhandenen Verkehrsunternehmen unbilliger Wettbewerb bereitet wird (§ 27 Abs. 2 Satz 2).
 - d) Entscheidung: Über Widersprüche entschied der Reichsverkehrsminister (§ 27 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 36 Abs. 4 DV.).
4. Der Einfluß der unterschiedlichen Rechtsvorschriften des PBefG. auf die Entwicklung und das Betätigungsfeld der Verkehrspartner bis zum Ende des zweiten Weltkrieges.

Die ungleich günstigere Stellung der Staatsbetriebe gegenüber den anderen Verkehrsunternehmen nach dem PBefG. kam früher besonders in zwei Bestimmungen zum Ausdruck:

1. In der Freistellung vom Genehmigungszwang (§ 14 Abs. 1 PBefG.).
2. In der Übertragung der Entscheidung über Widersprüche gegen Anzeigen auf die oberste Verkehrsbehörde (RVM) (§ 27 Abs. 2 Satz 2 PBefG.).

Demgegenüber unterlagen private Unternehmen früher wie auch heute der Genehmigung durch die mittleren Verkehrsbehörden (höhere Verwaltungsbehörden) (§ 2 i. V. m. § 8 PBefG.). Diese entscheiden auch über ihre im Anhörverfahren geltend gemachten Widersprüche. Die Möglichkeit der Beschwerde gegen Beschlüsse und Verfügungen der höheren Verwaltungsbehörde an die oberste Verkehrsbehörde nach § 35 Abs. 2 PBefG. gewährt nur eine bedingte Gleichstellung. Sofern die Genehmigungsbehörde nämlich im Rahmen ihrer Ermessensfreiheit gehandelt hat, besteht für eine höhere Instanz kaum Veranlassung eine solche Entscheidung aufzuheben, es sei denn, daß ausnahmsweise besondere sachliche Gründe für eine vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen bessere Lösung sprechen. Im anderen Falle dürfte es für den Beschwerdeführer schwierig sein, eine Überschreitung des freien Ermessens durch die Mittelinstanz nachzuweisen.

Es muß anerkannt werden, daß in der praktischen Durchführung des Gesetzes der frühere Reichsverkehrsminister als oberste Verkehrsbehörde in Ausübung der ihm nach PBefG. zustehenden Funktionen von 1935 bis 1945 einen gerechten Ausgleich der Interessen angestrebt und eine einseitige Bevorzugung der staatlichen Unternehmen verhindert hat! Trotzdem war die unterschiedliche Rechtsstellung von erheblichem Einfluß auf die Entwicklung der Verkehrspartner: Infolge ihrer Sonderstellung seit der Kraftfahrzeuglinienverordnung vom 24. 1. 1919 konnte die Post unbeschränkt ihr Liniennetz erweitern und wurde zum bedeutendsten Verkehrsträger. Bei Widersprüchen gegen beabsichtigte Linienvorhaben gelang es ihr in fast jedem Falle, diese unter Hinweis auf die Postfachbeförderung und unter Betonung ihrer historischen Rechte zurückzuweisen. Zudem sicherte ihr das Reichspostministerium mit dem ausgedehnten Verwaltungsunterbau eine starke Stellung.

Die Reichsbahn ging erst spät aus ihrer Abwehrstellung zur Eingliederung des Personenlinienverkehrs über. Ihre rechtliche Stellung wurde 1934 durch das PBefG, derjenigen der Reichspost angeglichen. Im Verhältnis der beiden Staatsbetriebe zueinander kam es während des Krieges durch den RdErl. vom 9. 3. 1940 (RVkBl. B S. 89) zu einer Abgrenzung der Aufgabengebiete im Linienverkehr. Die Richtlinien, sprechen der Reichspost den Zubringerverkehr zu den Reichsautobahnen sowie den Verkehr auf den Reichs- und Landstraßen zu (Ziff. II Abs. 1). Die Reichsbahn soll im Fernverkehr auf den Reichsautobahnen (Ziff. I) sowie im Schienenparallel- und -ersatzverkehr (Ziff. III) bevorzugt sein. — Die Post stößt naturgemäß in ihrem Aufgabengebiet auf den Wettbewerb der privaten Unternehmer, während die der Reichsbahn zugesprochenen Verkehrsarten einen weniger bestrittenen Verkehrsbesitz darstellen. Dafür ist sein Umfang aber auch immer sehr gering gewesen.

Die kommunalen Unternehmen betrachteten von jeher den Stadtlinienverkehr als ihr wichtigstes Betätigungsfeld. Da nach § 41 Abs. 2 PBefG, Ortsverkehr ohne Zustimmung der Gemeinde nicht zu den Aufgaben von Reichspost und Reichsbahn gehören, konnten sie diese Verkehrsart überwiegend an sich ziehen. Ihr Linienverkehr griff immer weiter hinaus in den Vororts- und Nachbarortverkehr, da dem Omnibus im Stadttinnern bei stärkerer Verkehrsdichte in der Straßenbahn und dem Obus überlegene Konkurrenten gegenüberstehen. Die ungünstigere Rechtsstellung nach PBefG, und die dargestellte Aufgabenteilung zwischen den angeführten drei Verkehrspartnern führten dahin, daß die privaten Unternehmer überall als Konkurrenten gegen alle übrigen Partner auftreten mußten. Sie wandten sich deshalb vorwiegend dem Gelegenheitsverkehr zu. Allerdings muß hierbei gesagt werden, daß nicht nur ihre rechtlichen, sondern auch vor allem ihre wirtschaftlichen Verhältnisse sie auf diesen Weg führten.

II. Die Entwicklung des Personenbeförderungsrechts unter alliierter Besetzung bis 1949

1. Die Umwandlung der staatsrechtlichen Verhältnisse.

Dem Zusammenbruch des Reiches im Frühjahr 1945 folgten umwälzende Entscheidungen. Nach der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945 ergriffen die vier mächtigen Alliierten durch ihre gemeinsame Erklärung vom 5. 6. 45¹¹⁾ die oberste Regierungsgewalt in Deutschland und teilten es in vier Besatzungszonen auf¹²⁾.

Am gleichen Tage bestimmten sie in ihrer „Feststellung über das Kontrollverfahren in Deutschland“ die Art der Durchführung ihrer hierdurch angeeigneten Befugnisse. Die oberste Regierungsgewalt wurde von den Regierungen der Alliierten auf die Oberbefehlshaber der Streitkräfte der vier Mächte, die zusammen den Kontrollrat bildeten, übertragen. Diese sollten sie nach Weisungen ihrer Regierungen jeder in seiner eigenen Besatzungszone, sowie gemeinsam in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Kontrollrates in den Deutschland als Ganzes betreffende Fragen, ausüben. Der Kontrollrat, dessen Einsetzung durch Proklamation Nr. 1 am 30. 8. 45 bekanntgegeben wurde, hatte für eine angemessene Einheitlichkeit des Vorgehens der einzelnen Oberbefehlshaber in ihrer entsprechenden Zone Sorge zu tragen.

¹¹⁾ Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreiches, der Vereinigten Staaten von Amerika und der UdSSR und durch die provisorische Regierung der französischen Republik.

¹²⁾ Feststellung seitens der Regierungen . . . über die Besatzungszonen in Deutschland“.

Das Potsdamer Abkommen vom 2. 8. 1945 legte schließlich die Besatzungspolitik gegenüber Deutschland fest. Das politische Ziel war eine Dezentralisierung ohne Bildung einer gesamtdeutschen Regierung. Für einzelne Wirtschaftszweige waren jedoch unter Leitung des Kontrollrates zentrale deutsche Verwaltungsabteilungen, u. a. ein Staatssekretariat für Transport- und Verkehrswesen, vorgesehen, für die gemeinsame Richtlinien aufgestellt werden sollten.

Diese völlige Umwandlung der staatsrechtlichen Verhältnisse führte zu schwer lösbaren Problemen. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts legt sich nach einer occupatio bellica die Staatsgewalt des Okkupierenden über die des Okkupierten, mit Ausnahme von Vorschriften hinsichtlich der militärischen Sicherheit und Ordnung jedoch unter Aufrechterhaltung des vorgefundenen innerstaatlichen Rechtes.

Die Alliierten durchbrachen 1945 die bis dahin angewandten völkerrechtlichen Regeln. Der Kontrollrat griff weitgehend in das deutsche Rechtswesen ein, indem er Gesetze aufhob oder änderte. Aus seinem Vorgehen durfte man jedoch umgekehrt schließen, daß alle nicht ausdrücklich aufgehoben, darunter auch das PBefG., in Kraft blieben. Diese Auffassung wurde später bestätigt. Trotz aller Wandlungen waren damit die Voraussetzungen für ein einheitliches Verkehrsrecht, insbesondere auf dem Gebiete der Personenbeförderung, gegeben.

2. Die Auswirkungen der Verkehrspolitik der Besatzungsmächte auf das Personenbeförderungsrecht

a) Die gemeinsamen Grundzüge der alliierten Rechtsvorschriften

Über die Arbeit des Kontrollrates hinsichtlich einer Neuregelung des Personenbeförderungsrechts ist in der Öffentlichkeit wenig bekannt geworden. Die Bildung der unter seiner Leitung geplanten zentralen deutschen Verkehrsverwaltung scheiterte an den Unstimmigkeiten zwischen den Besatzungsmächten. Aus einer Reihe von Anordnungen der einzelnen Zonenbefehlshaber ist aber zu erkennen, daß man sich in Berlin auf bestimmte Verkehrsgrundsätze im Rahmen einer einheitlichen Straßenverkehrspolitik geeinigt und festgelegt hatte. Verschiedene gleichlautende Verfügungen und Anweisungen der westlichen Befehlshaber berufen sich ausdrücklich auf solche Abmachungen der Kontroll-Kommission¹³⁾, deren Beschlüsse jedoch im Wortlaut den deutschen Behörden niemals bekannt geworden sind.

Wegen der zunehmenden Beschlußfähigkeit des Kontrollrates übernahmen es die Zonenbefehlshaber im Laufe der Jahre immer mehr, für ihren Befehlsbereich selbständig die notwendigen Anordnungen zu treffen. Dies führte zwangsläufig zu einer wachsenden Rechtszersplitterung und Rechtsunsicherheit. Trotz des unterschiedlichen Vorgehens der Besatzungsbehörden kann man jedoch im Linienverkehrsrecht der Westzonen gleichlaufende Änderungen feststellen. Es handelte sich im wesentlichen um zwei Bestimmungen:

I. Einführung einer besonderen Genehmigung durch die Besatzungsmächte (Verkehrs- oder Betriebserlaubnis) vor Erteilung der deutschen Genehmigung nach PBefG. (Konzession).

II. Weitgehende Ausschaltung von Reichspost und Reichsbahn aus dem Personenlinienverkehr durch Beseitigung ihrer Vorrechte nach PBefG. Beschränkung der Linien(vorhaben) auf bestimmte Verkehrsarten und Bevorzugung der Privatunternehmer bei der Erteilung von Genehmigungen.

¹³⁾ Vgl. „Technische Instruktion No. 8“ der britischen Militärregierung vom 10. Febr. 1946, oder „Bestimmungen für den Einsatz von Kraftfahrzeugen durch die Reichsbahn in der US-Zone“ (VkBl. 1947 S. 7).

Die erste Bestimmung diente der ständigen Kontrolle der deutschen Wirtschaft und der Verfügungsbefugnis über die knappen Rohstoffe.

Die zweite Bestimmung entsprang den Dezentralisationsbestrebungen der Alliierten und setzte die erste voraus.

Die Abweichungen, die sich in den einzelnen Zonen ergaben, beruhten einerseits in der mehr oder weniger strengen Durchführung, andererseits in der Zeitdauer der Anwendung der einen oder der anderen Maßnahme.

Grundsätzlich unterlag das Verkehrswesen bis zur Errichtung der Deutschen Bundesrepublik vorwiegend den von den Alliierten erlassenen Rechtsvorschriften. Die Anordnungen der Besatzungsmächte standen neben dem deutschen Recht und gingen diesem bei den meist unvereinbaren Bestimmungen vor.

b) Die Entwicklung in den einzelnen Besatzungszonen

Die nicht unwesentlichen Abweichungen der Rechtsentwicklung in den westlichen Besatzungsgebieten machen eine gesonderte Darstellung erforderlich. Dabei wird auch kurz auf die staats- und verwaltungsrechtlichen Verhältnisse in den einzelnen Zonen einzugehen sein.

Grundsätzlich unterstanden dem jeweiligen militärischen Oberkommando regionale (Landes-) und örtliche (Stadt- und Landkreis-) Militärregierungen.

Der Aufbau der deutschen Verwaltung erfolgte nur langsam von den unteren zu den oberen Behörden. In der ersten Zeit der Besetzung waren nur die Kreisbehörden funktionsfähig. Der Grund dafür lag in dem Fehlen einer deutschen Zentralregierung, der willkürlichen Zerstückelung der bis dahin bestehenden Verwaltungseinheiten durch die Zonen- und Militärbezirksgrenzen und dem Mangel an geeigneten, politisch unbelasteten deutschen Beamten.

A. Französische Zone

I. Staats- und verwaltungsrechtliche Verhältnisse

Entsprechend der Übereinkunft über das Kontrollsystem in Deutschland, übe der französische Oberbefehlshaber die höchste Regierungsgewalt in seiner Zone aus. Demnach hatte er das Recht, im Rahmen der allgemeinen Richtlinien des Kontrollrates Verordnungen und Verfügungen bezüglich des Straßenverkehrs zu erlassen.

Auch als nach Annahme der Verfassungen den neu entstandenen Ländern der französischen Zone bestimmte Machtbefugnisse durch VO Nr. 95 des Commandant en Chef Français en Allemagne (C.e.C.F.e.A.) vom 9. 6. 1947 übertragen wurden, behielt sich die Besatzungsmacht die Gesetzgebungsbefugnis für einige Gebiete der Wirtschaft, darunter auch für das Transportwesen, vor (Art. 3 VO Nr. 95 i.V.m. Art. 1 Verfg. Nr. 218 des Administrateur Général (A.G.) vom 10. 6. 1947 (J. O. 1947 S. 796).

Dieser Rechtszustand änderte sich erst mit Verfügung Nr. 95 des C.e.C. vom 9. 10. 1948 betreffs Abänderung der Verfügung Nr. 218 des Administrateur Général (J. O. 1948 S. 1796). Diese sah vor, auch für die in Verfügung Nr. 218 vorbehaltenen Gebiete, die Befugnis des C.e.C. den zuständigen deutschen Behörden zu übertragen.

Allgemein kann man von 1945 bis 1950 eine zunehmende Beschränkung der Besatzungsmächte in der Ausübung ihrer Regierungsgewalt feststellen. In der französischen Zone waren von 1945 bis etwa Mitte 1948 nahezu alle Befugnisse der Besatzungsmacht vorbehalten. Seitdem wurden immer weitere Rechte den deutschen Behörden übertragen bis zur Wiederherstellung ausschließlich deutscher Zuständigkeit im Verkehrswesen. Im einzelnen kann man drei Abschnitte dieser Entwicklung unterscheiden:

1. Ausschließliche Zuständigkeit der Besatzungsmacht vom Zeitpunkt der Besetzung bis zu den Änderungen der Instruktion Nr. 5790.
2. Beschränkung der französischen Befugnisse in Auswirkung der Verfügung Nr. 95 des C.e.C.
3. Wiederherstellung der alleinigen deutschen Zuständigkeit nach Verkündung des Besatzungsstatuts durch Instruktion Nr. 2019.

II. Rechtsvorschriften über den Linienverkehr

1. Form und Rechtscharakter der französischen Bestimmungen

Unter Bezugnahme auf seine VO Nr. 5 vom 4. 9. 1945 über die Kontrolle der deutschen Wirtschaft erließ der französische Oberkommandierende die Verfügung Nr. 10 vom 8. 12. 1945 (J. O. 1945 S. 55) über Neuregistrierung der Kraftfahrzeuge. Diese Verfügung war die einzige, den Linienverkehr nur mittelbar betreffende, im „Journal Officiel“ veröffentlichte Bestimmung. Sie bildete jedoch die Grundlage zu den folgenden Anordnungen.

Für die Regelung des Linienverkehrs waren die „Instructions“ (Dienstanweisungen) der Militärregierung von entscheidender Bedeutung. Ihr rechtlicher Charakter ist schwer festzulegen. Da sie nicht im „Journal Officiel“ veröffentlicht wurden, hatten sie für den einzelnen Staatsbürger keine unmittelbare Gesetzeskraft. Folglich konnten sie das geltende deutsche Recht (hier: das PBefG.) nicht ändern. Von deutscher Seite wurde überwiegend von Anfang an das PBefG. als in Kraft befindlich angesehen¹⁴⁾, von alliierter Seite wurde diese Auffassung nur zögernd und indirekt bestätigt¹⁵⁾. Die Instruktionen hatten also lediglich den Charakter von internen Dienstanweisungen der Militärregierung, die sich an die deutschen Genehmigungsbehörden richteten. Man bezeichnete sie deshalb später als „bindende Anweisungen der Militärregierung für die Auslegung und Anwendung des PBefG.“¹⁶⁾ Die Ermessensentscheidungen der deutschen Behörden wurden dadurch noch über den Rahmen des PBefG. hinaus eingeeignet.

Wenn diese Auffassung nachträglich als zutreffend anzuerkennen ist, so kann man doch nicht übersehen, daß diese Instruktionen zumindest in den ersten Jahren der Besetzung diesen Rechtscharakter vermissen ließen. Sie wurden zweifellos in Unkenntnis der deutschen Verhältnisse erlassen¹⁷⁾ und überlagerten das deutsche Recht. Bei unvereinbaren Bestimmungen hatten die französischen Vorschriften den Vorrang. Meist wurden sie als allein gültige Rechtsquelle angesehen.

Die französische Zone hatte durch die Dienstanweisungen des Oberbefehlshabers ein einheitliches Verkehrsrecht. Wenn in den folgenden Darlegungen vorwiegend von den Verhältnissen in Rhld.-Pfalz ausgegangen wird, können sie trotzdem als für die ganze Zone gültig angesehen werden.

2. Die Genehmigung von Omnibuslinien vom Beginn der Besetzung bis Ende 1946

Die erste Maßnahme der Militärregierung nach der Besetzung war die bereits angeführte Neuregistrierung der Kraftfahrzeuge sowie die Überprüfung und Erneuerung der Fahrerberechtigungen. Bevor grundsätzliche Bestimmungen des

¹⁴⁾ vgl. Rd.Verf. des Oberregierungspräsidenten Hatten-Pfalz vom 22. 2. 46 Tgh. Nr. 122/46.

¹⁵⁾ vgl. die nach dem vom alliierten Kontrollrat erlassenen Anordnungen geänderte Deutsche Straßenverkehrsordnung (StVO) § 34 Abs. 4.

¹⁶⁾ Rd.Verf. d. M. f. Wirtschaft u. Verkehr Rhld.-Pfalz vom 23. 8. 49 — Vk II — 4085/49 — (Min.Bl. A der Landesreg. von Rhld.-Pfalz S. 399).

¹⁷⁾ vgl. Instruktion T 2966 TPT letzter Absatz.

Verkehr zu betreiben. Damit war sie in Auswirkung der Dezentralisationsbestimmungen der Besatzungsmächte völlig aus dem öffentlichen Personenlinienverkehr ausgeschaltet.

In der praktischen Durchführung waren die Vorschriften der Instruktion Nr. 5790 (bzw. 1803) von ungleich geringerer Bedeutung, als man auf Grund der einschneidenden Bestimmungen (§ 4, § 7 und § 8) vermuten könnte. Die endgültige Liniengenehmigung seitens der Section TPT in Baden-Baden, der alle Verkehrsträger unterworfen waren, wurde in keinem Fall je erteilt. Alle Genehmigungen zwischen 1945—1948 hatten deshalb nur vorläufigen Charakter. Sie wurden nach Erteilung der Verkehrserlaubnis ausgestellt. Wie Charakter. Sie wurden nach Erteilung der Verkehrserlaubnis ausgestellt. Wie bereits angeführt, betrieben einige Unternehmen (unter Umgehung der deutschen Behörden) ihre Linien bis 1949 ohne Genehmigung nach PBefG, deutschen Behörden) ihre Linien bis 1949 ohne Genehmigung nach PBefG, nur auf Grund einer Verkehrserlaubnis. — Ein weiterer Grund für die relativ geringe Bedeutung der Instruktion Nr. 5790 in ihrer ursprünglichen Fassung war der immer noch bescheidene Verkehrsumfang bis zur Währungsreform. Erst Mitte 1948 infolge schwieriger Material- und Treibstoffversorgung. Erst die zweite Hälfte des Jahres 1948 brachte einen gewaltigen Aufschwung des Kraftverkehrs und auch wesentliche Lockerungen der rechtlichen Vorschriften besonders für Reichspost und Reichsbahn.

b) Ausweitung der Bestimmungen über den Kraftverkehr der Eisenbahn durch die Verfügung Nr. 05261 CC/SG/TP/TR, 4, Berichtigungsblatt zur Dienstanweisung Nr. 5790

Nach langwierigen Verhandlungen mit der französischen Militärregierung gelang es den deutschen Eisenbahnen, eine Neuregelung bezüglich ihres Personenkraftverkehrs zu erreichen. § 8 der Dienstanweisung Nr. 5790, der jeden öffentlichen Personenverkehr ausschloß, wurde mit Verfügung Nr. 05261 v. 19. 6. 48 aufgehoben und durch eine neue Fassung ersetzt. Diese enthielt einen zusätzlichen Abschnitt über den öffentlichen Verkehr (§ 8b), der es den deutschen Eisenbahnen nunmehr grundsätzlich gestattete, Personenverkehr zu betreiben (§ 8b Abs. 1). Der Umfang des genehmigten Verkehrs wurde gemäß § 8b Abs. 2 Satz 1 allgemein auf einen Umkreis von 50 km begrenzt. Darüber hinaus sollten die ohne Rücksicht auf Entfernung, Schienenersatzverkehr sowie Beförderungen, die zeitraubende und zu umständliche Schienentransporte ersetzen sollten, betrieben werden können (§ 8b Abs. 2, Satz 2). Soweit der Verkehr 20 km überschritt, sollte er nur dann übernommen werden, wenn die Landesstraßenverkehrsämter (Verkehrsministerium) und das DOCF dazu Stellung genommen hatten (§ 8b Abs. 1 und 3).

Diese neuen Vorschriften konnten zu Zweifeln Anlaß geben. Die Eisenbahngläubte, den Verkehr unter 20 km frei betreiben zu dürfen. Die Verkehrsministerien mußten deshalb ergänzend mitteilen, daß die gesetzlichen Bestimmungen des PBefG von dieser Regelung nicht berührt wurden²⁰⁾. Das bedeutete, daß in diesem Falle subsidiär das PBefG zur Anwendung kam, die Bahn also die beabsichtigte Linie gemäß § 27 Abs. 2 anzeigen mußte. Das Genehmigungsverfahren wurde praktisch so angewandt, daß das DOCF der geplanten Linie im Bereich von 20—50 km und in den Fällen des § 8b Abs. 2 Satz 2 über 50 km zustimmen mußte. Diese Zustimmung sollte (und wurde) aber nur erteilt werden, nachdem die deutsche Behörde dazu gehört worden war. Die Bahn mußte also in jedem Falle das Anzeigungsverfahren durchführen. Die höhere Verwaltungsbehörde übersandte ihre Stellungnahme dem Verkehrsministerium, welches sie über die Landesmilitärregierung dem DOCF zuleitete. Im Grunde handelte es sich demnach um eine Variante des Anzeigeverfahrens.

²⁰⁾ Einleitungsformel zu T 2966 TPT.

²¹⁾ vgl. RdErl. d. M. I. Wirtsch. u. Verh. Rhld.-Pfalz v. 6. 12. 48 Nr. L 1088/4.

c) Änderung der Vorschriften für die Post und private Unternehmer durch Instruktion Nr. T 2966 TPT der Landesmilitärregierung Rhld.-Pfalz vom 18. 11. 1948

„In Anwendung der VO 95 und in Durchführung eines Beschlusses des Herrn Oberkommandierenden“²⁰⁾ erließ die Generaldelegation von Rhld.-Pfalz die Verfügung T 2966 TPT mit Vorschriften über die Einrichtung von Autobuslinien durch die deutsche Post und private Unternehmer. Während sie für die Privatunternehmer nichts neues brachten, bedeuteten sie eine entscheidende Wendung in der bisher gegenüber dem Personenverkehr der Post angewandten Politik. Die Verfügung führte praktisch zur vollständigen Wiedereinschaltung der Post in den Personenlinienverkehr. Es wurde ihr das Recht zugestanden, die früheren Kraftpostlinien wieder zu betreiben.

Dabei war wie folgt zu verfahren: Die Post hatte die beabsichtigte Wiederinbetriebnahme früherer Linien der höheren Verwaltungsbehörde und der Section PTT der Militärregierung anzuzeigen. Nach Durchführung des Anhörverfahrens gemäß § 9 PBefG waren die Vorgänge mit eventuellen Widersprüchen dem Verkehrsministerium vorzulegen. In jedem Falle entschied dann endgültig die Militärregierung. Diese Regelung entsprach der den deutschen Eisenbahnen gegenüber angewandten, d. h. es war ein erweitertes und erschwertes Anzeigeverfahren. Falls bei privaten Linienanträgen keine Ablehnung durch die Kreisdelegierten erfolgte, konnte die höhere Verwaltungsbehörde, wenn keine Widersprüche im Anhörverfahren geltend gemacht wurden, die Linie genehmigen, ohne eine endgültige Entscheidung durch die Militärregierung abzuwarten.

d) Der Posteriß der Landesregierung Rhld.-Pfalz vom 4. 10. 1948 mit dem Durchführungserlaß vom 15. 3. 1949²¹⁾ (Az. 105/2 Tgb.-Nr. 1500/49)

Zur Herbeiführung der Rechtsgleichheit zwischen den Ländern des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und Rhld.-Pfalz übernahm die Landesregierung die Postvereinbarung der Bizone²²⁾. Die Länder der südfranz. Zone schlossen sich diesem Vorgehen nicht an.

Da die Post in Rhld.-Pfalz dem Verkehrsministerium unterstellt war, konnte die Vereinbarung hier im Wege des Erlasses in Kraft gesetzt werden. Praktisch wirksam wurde sie jedoch erst nach dem Erscheinen des Durchführungserlasses vom 15. 3. 1949. Ähnlich der durch die Bestimmungen der Militärregierung tatsächlich eingeführten Regelung brachte der Erlaß (bzw. die Vereinbarung) nun auch nach deutschem Recht eine Änderung der Sonderstellung der Post gegenüber ihren bisherigen Vorrechten nach dem PBefG.

Im wesentlichen bestimmte der Erlaß folgendes: Beabsichtigte die Post einen Linienverkehr einzurichten, zu betreiben, zu ändern oder einzustellen, so konnte sie das nur, nachdem die zuständige OPD das Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr hergestellt hatte. Das Verfahren sah die Anzeige an die höhere Verwaltungsbehörde vor. Diese hatte nach Durchführung des Anhörverfahrens den Antrag zur endgültigen Entscheidung dem Verkehrsminister vorzulegen. Wenn dieser den Genehmigungsantrag oder den Widerspruch der Post gegen den Antrag eines anderen Unternehmers ablehnte, konnte sie ein Schiedsgericht anrufen.

Materiell handelte es sich bei dem Erlaß um eine Verwaltungsanweisung, die sich an die Dienststellen der Deutschen Post und die Genehmigungsbehörden nach PBefG richtete²³⁾. Sie bedeutete praktisch die Einführung eines gewissen Genehmigungsverfahrens auch für den Omnibusverkehr der Deutschen Post.

²⁰⁾ Einleitungsformel zu T 2966 TPT.

²¹⁾ vgl. Min.Bl. A. aaO., S. 409 ff.

²²⁾ vgl. hierzu S. 25 f.

In Rhld.-Pfalz kam diese Regelung kaum mehr zur Durchführung. Der Verkehrsminister hat keinen Fall entschieden, da sich die staatlichen Verhältnisse inzwischen geändert hatten. Durch den Aufbau der Bundesregierung wurden die bisherigen landeseigenen Postbehörden zu Bundesbehörden. Dadurch verlor der Erlaß die rechtliche Grundlage und hätte durch eine Vereinbarung mit dem Bundespostministerium ersetzt werden müssen. Der Landesverkehrsminister erklärte deshalb mit Verfügung vom 29. 11. 49 den Postlerlaß für nicht mehr anwendbar²³⁾.

4. Die Wiederherstellung der ausschließlichen deutschen Zuständigkeit im Konzessionswesen gemäß Instruktion Nr. 2019 CC/SG/CTP/TR vom 29. 4. 49

Als Auswirkung der Verfügung Nr. 95 des C. e. C. erschien wenige Wochen nach Verkündung des Besatzungsstatuts die Dienstsanweisung Nr. 2019, die die Instruktion Nr. 5790 (bzw. 1803) und damit auch die Verfügungen 05261 und T 2966 TPT aufhob²⁴⁾. Die neue Instruktion übertrug alle Zuständigkeiten auf die deutschen Verwaltungsstellen mit der Auflage, die in 2019 enthaltenen Direktiven der Militärregierung zu beachten. Diese forderten Gleichstellung der Deutschen Post und der Deutschen Eisenbahnen mit den privaten Unternehmern im Genehmigungsverfahren (Ziff. A 3 der Instruktion) und darüber hinaus Bevorzugung der Privaten bei gleichzeitigem Antrag unter gleichen Bedingungen (Ziff. A 4 Abs. 1).

Nachdem der Postlerlaß am 29. 11. 49 aufgehoben wurde, ist nunmehr eine vollkommen gleiche Behandlung aller Verkehrspartner festgelegt, d. h. alle sind dem allgemeinen Genehmigungsverfahren, Konzession durch höhere Verwaltungsbehörde, unterworfen. Auch diese letzte französische Instruktion ist als Ausdruck der allgemeinen Politik der Alliierten zu werten, alle Vorrechte von Post und Bahn aufzuheben und das private Unternehmertum zu fördern. Ausnahmen davon machen lediglich der Schienenersatz- und Schienenparallelverkehr, die vorzugsweise den Deutschen Eisenbahnen zugesprochen werden sollen (Ziff. A 4 Abs. 2). Der seitdem gültige Rechtszustand im Linienverkehr der französischen Zone kann nur als Übergangslösung angesehen werden. Es gibt viele Vorschriften und Bestimmungen, die mit den neuen staatsrechtlichen Änderungen unvereinbar sind. Dieser gegenwärtigen Problematik, die gleichermaßen für die amerikanische und britische Zone gilt, soll ein besonderer Abschnitt vorbehalten werden.

B. Amerikanische Zone

I. Staats- und verwaltungsrechtliche Verhältnisse

Während man in der französischen und britischen Zone von einer Zentralisation der Machtbefugnisse in der Hand des Oberkommandierenden sprechen konnte, ließ sich in der US-Zone eine gewisse Dezentralisation feststellen. Die für die amerikanische Zone grundlegenden Militärregierungsrichtlinien sahen eine Delegation der Zuständigkeiten der obersten Instanz der Militärregierung (OMGUS = Office of Military Government/US) an die regionalen (Landes-) Militärbehörden vor (MGR 1—201). Der Zonenbefehlshaber hatte zwar allein das Recht zum Erlaß grundsätzlicher Vorschriften. Im Rahmen der von ihm erlassenen Richtlinien (Regulations) wurden aber den regionalen Militärregierungsstellen weitgehend selbständige Durchführungsbefugnisse übertragen. Die Rechtsentwicklung war deshalb sogar in den einzelnen Ländern der US-Zone unterschiedlich (besonders in Bayern). In ihren wesentlichen Grundzügen war die amerikanische Verkehrspolitik jedoch durch einheitliche Rahmenvorschriften von OMGUS festgelegt.

²³⁾ vgl. Instruktion T 372 TPT, v. 18. 5. 49 und Verfg. v. 29. 11. 49 Az. 105/2.

Zwei Abschnitte der Rechtsentwicklung lassen sich deutlich erkennen:

1. Kontrolle des deutschen Verkehrswesens im Rahmen der Military Government Regulations.
2. Übertragung aller Zuständigkeiten auf deutsche Behörden Mitte 1948. Die Verkehrsverwaltung wurde von Beginn der Besetzung an fast ausschließlich von den zuständigen deutschen Behörden übernommen. Die Amerikaner beschränkten sich weit stärker als die übrigen Alliierten auf Kontrollbefugnisse, vorwiegend auf Überwachung der Durchführung ihrer Richtlinien.

II. Der Linienverkehr im Rahmen der Militärregierungsrichtlinien (MGR)

1. Die Form der erlassenen Rechtsvorschriften.

Wenige Monate nach der Besetzung, zwischen dem 10. und 18. August 1945, erschienen unter fortlaufenden Titeln Richtlinien der Militärregierung für die amerikanische Zone, u. a. auch solche für das Verkehrswesen. Bestimmungen für den Linienverkehr waren in Titel 10 (Post) und Titel 14 (Transportwesen) enthalten.

Ihrem Rechtscharakter nach waren es interne Dienstsanweisungen von OMGUS an alle zuständigen militärischen und zivilen Dienststellen der Besatzungsmacht, besonders an die regionalen Militärregierungen (MGR 1—100 i. V. m. MGR 1—201²⁵⁾). Diese hatten gemäß den darin enthaltenen allgemeinen Richtlinien spezielle Vorschriften über die Verwaltung des Straßenverkehrs herauszugeben (MGR 14—310) und deren Ausführung zu überwachen. Die MGR wurden nicht veröffentlicht. Sie hatten deshalb für die deutschen Verkehrsbehörden nur insoweit Verbindlichkeit, als sie ihnen von den regionalen Militärregierungen übermittelt wurden. Dies geschah normalerweise durch sogenannte „Schreiben der Militärregierung“, in einzelnen Fällen sogar durch telefonische Benachrichtigungen, die von den deutschen Dienststellen in der Form von „Vermerken“ festgehalten wurden. In den folgenden Darstellungen wurde besonders auf die Entwicklung der rechtlichen Bestimmungen in Hessen eingegangen.

2. Die amerikanische Verkehrspolitik bis 1948

a) Allgemeine Vorschriften

Abgesehen von einigen örtlichen Anordnungen in den Tagen der Besetzung waren die MGR (Titel 14) alleinige amerikanische Rechtsgrundlage für das Straßenverkehrswesen. Dies wurde auch ausdrücklich in einem Schreiben der Militärregierung für Hessen, APO (Army Post Office) 633 vom 27. 3. 47 in folgender Form festgestellt: „In den allgemeinen MGR Titel 14 sind die einzigen Beschränkungen angegeben, die der Tätigkeit der deutschen Straßen- und Straßenverkehrsbehörden als Angelegenheit der Militärregierungspolitik auferlegt sind.“ (Ziff. 2 des Schreibens.) Die „Hauptlinien für den Straßenverkehr“ waren in Titel 14 Teil 3 enthalten, alle übrigen Einzelverfügungen wurden in ihrem Rahmen erlassen.

Zunächst wurde nach der Besetzung eine Neuregistrierung und Neuzulassung aller Kraftfahrzeuge angeordnet (vgl. auch MGR 14—332.6). Dabei wurden nur dringend notwendige Fahrzeuge durch Ausstellung eines „E.S.“-Scheines (Military Government Essential Services Label) zum Verkehr zugelassen. Bei Omnibussen entschied diese Verkehrserlaubnis gleichzeitig über die Genehmigung der zu eröffnenden Linie, während die Vorschriften des PBeFg. dahinter zurücktraten. Sehr bald verloren diese „E.S.“-Scheine jedoch ihre große Bedeutung, deutsche Rechtsvorschriften traten an ihre Stelle.

²⁵⁾ These Regulations prescribe the policies and procedures for the MG of the US-Zone of Germany. They are issued for compliance by all US military and civilian personnel concerned.

Die amerikanische Militärregierung hat von allen Besatzungsmächten überhaupt die Anwendung des vorgefundenen deutschen Personenbeförderungsrechts die geringsten Beschränkungen auferlegt. Die MGR Titel 14 (Teil 3: Highway-Transport) erschienen in verschiedenen Fassungen: Ursprüngliche Fassung vom 18. 8. 45, Änderung Nr. 1 vom 10. 7. 46, Nr. 2 vom 3. 12. 46, Nr. 3 vom 13. 5. 47 und Nr. 4 vom 26. 2. 48. Sie enthielten vor allem die grundsätzliche Forderung auf Ausschaltung der Reichspost und Reichsbahn aus dem Linienverkehr (MGR Change 2, 14 — 332.9 oder APO 633 vom 16. 9. 46). Diese Politik wurde begründet mit dem Ziel der Beseitigung von Staatsmonopolen (APO 633 vom 16. 9. 46) gemäß Artikel 12 des Potsdamer Abkommens und der Förderung und Unterstützung der Privatunternehmer (Bestimmungen von OMGUS vom 28. 10. 1946, VkB1. 1947 S. 7). Soweit ein Verkehr der beiden Reichsverkehrsanstalten ausnahmsweise noch gestattet wurde, sollte er den allgemeinen, auf gewerbliche Unternehmen anwendbaren Bestimmungen unterliegen (MGR 14 — 332.9 b Ziffer 3). Das bedeutete vor allem Gleichstellung im Genehmigungsverfahren. Diesen Forderungen wurde aber erst später (1948) durch die Post- und Bahnvereinbarungen Rechnung getragen.

Neben diesen wichtigen Bestimmungen ließ MGR 14 — 314 den regionalen Militärregierungen die Möglichkeit offen, besondere Genehmigungen für den Verkehr „zwischen bestimmten Punkten“ einzuführen. Die Vorschrift begrenzt die Ermächtigung deutscher Behörden und Dienststellen, Genehmigungen für den Straßentransport zwischen bestimmten Punkten zu erteilen, auf solche Einrichtungen und Zeitabstände, wie sie von den regionalen Dienststellen der Militärregierung genehmigt werden. Die Militärgouverneure machten von dieser Kannvorschrift anfangs auch Gebrauch. So erließ die Militärregierung von Groß-Hessen eine Verfügung, wonach zur Überwachung des Straßentransportwesens Omnibuslinien einer Genehmigung bedurften (APO 758 vom 19. 11. 45). Praktisch spielte diese Regelung aber keine Rolle, sie wurde nur ganz kurze Zeit angewandt.

Im übrigen blieben alle deutschen Vorschriften in Kraft, vor allem auch das PBefG. mit seinen wichtigsten Durchführungsbestimmungen. Die MGR bestätigten seine Weitergeltung (14—328 und 14—329 ursprüngliche Fassung sowie 14—315 Change 2). Dementsprechend wurden alle Omnibuslinien nach den geltenden deutschen Vorschriften des PBefG. genehmigt, bzw. angezeigt²³⁾.

b) Der Linienverkehr der Deutschen Post

Wegen ihres hohen Vorkriegsanteils am Linienverkehr stand bei den Bestrebungen der Amerikaner, die beiden ehemaligen Reichsverkehrsanstalten in ihrem Kraftfahrzeugbetrieb zu beschränken, die Post im Vordergrund. Sehr bald erschienen die ersten Vorschriften bezüglich ihres Kraftverkehrs. So unterrichtete die OPD Stuttgart in einem Schreiben vom 6. 2. 46 die ihr untergeordneten Behörden von einer Mitteilung der Militärregierung Württemberg-Baden über den Umfang des genehmigten Linienverkehrs. Gleichlautende Verfügungen wurden auch in Hessen erlassen. Nach ihnen durften Reisende nur auf solchen Kraftpostlinien befördert werden, die lediglich zum Zwecke der Postbeförderung wieder eingerichtet waren. Personenlinien- und Schienenparallelverkehr waren verboten. Außerdem wurde für die Eröffnung der genehmigten Verkehrsarten eine Lizenz vom Verkehrsminister (Nbv = Nahverkehrsbevollmächtigter) gefordert (vgl. APO 633 vom 16. 5. 46).

Während unterdessen die regionalen Militärregierungen von Fall zu Fall Ausnahmen zuließen, wurde von OMGUS in wiederholten Anweisungen auf strikte Stilllegung aller Kraftpostlinien hingewirkt.

²³⁾ Vgl. Bericht des hess. Min. vom 15. 11. 46.

Alle diese Einzelvorschriften fanden ihren Niederschlag in MGR 14—332.9b (Change 2 vom 3. 12. 46 und Change 3 vom 13. 5. 47) sowie in dem gleichlautenden Schreiben der Militärregierung von Hessen APO 633 vom 17. 4. 47. Danach war der Einsatz von Postfahrzeugen nur zu folgenden Zwecken genehmigt:

1. Posttransporte (14—332.9b, 1a).
2. Dienstkraftwagenverkehr sowie alle Postdienste (14—332.9b, 1b).
3. Personentransporte, soweit die Fahrzeuge zu Posttransporten eingesetzt sind (14—332.9b, 1c).

Der Betrieb von Kraftfahrzeugen durch die Post sollte ferner allen Gesetzen, Gebühren usw. unterworfen sein, die allgemein bei Kraftfahrzeugbetrieben Anwendung finden (14—332.9b, 3). Die Militärregierung Hessens forderte daher schon in ihrer Verfügung vom 16. 5. 46 eine Lizenz für alle Kraftpostlinien durch den Nbv. Diese Vorschrift kam jedoch nicht zur Ausführung.

Über die Anwendung dieser Bestimmungen ist es zwischen den deutschen und amerikanischen Behörden zu abweichenden Auffassungen gekommen. Von deutscher Seite wurde geltend gemacht, daß zu den Diensten der Post gemäß MGR 14—332.9b, 1b seit den Zeiten derer von Thurn und Taxis die Personenbeförderung gehört habe. Außerdem wurde auf den gemeinnützigen Charakter des Postbetriebes hingewiesen. Schließlich konnte sehr oft unter Hinweis auf die Notwendigkeit der Postsachenbeförderung in Verbindung mit der Personenbeförderung (14—332.9b, 1c) die Einrichtung von Linien begründet werden. Da die amerikanische Militärregierung der Post die in MGR 14—332.9b, 1a—c genannten Verkehrsarten genehmigte, den reinen öffentlichen Personenverkehr dagegen verbot, kam sie oft infolge der Schwierigkeit diese Verkehrsarten klar abzugrenzen, zu widerspruchsvollen Anordnungen. Die unzureichenden Verkehrsverhältnisse vor der Währungsreform verstärkten außerdem derart den Wunsch nach besseren Verkehrsverbindungen, daß in Zweifelsfällen immer zugunsten des Antragstellers entschieden wurde. Trotz der einschneidenden Bestimmungen wurden zwischen 1945 und 1948 sehr viele Linien genehmigt. Der Verkehrsumfang war wegen des Mangels an Fahrzeugen, Bereifung, Treibstoff und Ersatzmaterial zudem so beschränkt, daß jede neue Linie als Beitrag zur Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft begrüßt wurde.

Zusammenfassend läßt sich zu diesem Problem sagen, daß die zweifellos ehrlichen Absichten der Amerikaner zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen anerkannt waren. Ihre Ansichten von einem Postmonopol

Linienverkehr waren dagegen unrichtig. Deshalb waren gegen ihre nach theoretischen Grundsätzen angewandten schematischen Ausschaltungsbestrebungen Bedenken anzumelden. Die Post hatte immerhin vor dem Kriege durch Gewinnausgleich zwischen rentablen und unrentablen Strecken ein gemeinwirtschaftlich bedeutendes Liniennetz eingerichtet, dessen Unterhaltung eine gewisse Unternehmensgröße bedingte.

c) Der Linienverkehr der Reichsbahn

Auch die Bahn unterlag in ihrem Omnibusverkehr ähnlichen Einschränkungen wie die Post. Im Rahmen der von OMGUS vorgezeichneten Politik (Bestimmungen vom 28. 10. 46 VkB1. 1947 S. 7) erschienen im Laufe der Jahre 1946 und 1947 von den einzelnen regionalen Militärregierungen ausführliche Bestimmungen (vgl. APO 635 vom 17. 6. 46, APO 633 vom 5. 11. 1946, APO 633 vom 17. 4. 47), die in inhaltlicher Übereinstimmung mit den später erschienenen MGR 14 — 332.9a Change 3 vom 13. 5. 47 den Reichsbahnkraftverkehr u. a. auf folgende Verkehrsarten beschränkten:

1. Örtliche Beförderungen von Eisenbahreisenden (Beförderungen innerhalb der Nahzone) (14—332.9a, 1d).

2. Schienenparallel- und -ersatzverkehr (14—332.9a, 1e).
3. Eck- und Notstandsverkehr (14—332.9a, 1f).
4. Personalverkehr (14—332.9a, 1a oder APO 635 vom 17. 6. 46 Abs. 1 Nr. 7e).

Dieser grundsätzlich genehmigte Verkehr sollte jedoch allen Gesetzen und Vorschriften über gewerbliche Unternehmer unterliegen (14—332.9a, 4). Das bedeutete: die Eröffnung des Verkehrs sollte der Genehmigung von Seiten des Verkehrsministers (Nbv) bedürfen. Tatsächlich kam es z. B. zu einem Erlaß des hessischen Verkehrsministers vom 12. 12. 46 (Erlaß E 13 431/46), mit welchem die Einführung einer Genehmigung bekanntgegeben wurde²⁶⁾. Diese Bestimmung wurde aber praktisch erst 1948 durch die „Vereinbarung über den Omnibusverkehr der Deutschen Reichsbahn“ verwirklicht.

Formell bedeuteten die amerikanischen Vorschriften eine wesentliche Änderung des Zulassungsverfahrens für die Reichsbahn im Linienverkehr, ohne große Einschränkungen hinsichtlich der Verkehrsarten, denn sie durfte den Verkehr in der Nahzone (bis 50 km) bedienen (14—332.9a, Abs. 1d i. V. m. Abs. 5). In der Durchführung der Bestimmungen war die Militärregierung jedoch bemüht, den Eisenbahnkraftverkehr in möglichst engen Grenzen zu halten.

3. Übergang aller Zuständigkeiten auf deutsche Behörden durch MGR Titel 14 in 4. Fassung

Die vierte Neufassung des Titels 14 vom 26. 2. 48 brachte mit wenigen Ausnahmen die Übertragung aller Verkehrsfunktionen auf die Zuständigkeit deutscher Regierungsstellen (14—100). Damit fielen, wie von amerikanischer Seite bestätigend mit Schreiben vom 23. 4. 48 mitgeteilt wurde,²⁷⁾ die bisherigen Einschränkungen, insbesondere MGR 14—3 Highway Transport Section D (Operations and Control) 14—332 bis 14—338 mit ihren wichtigsten Bestimmungen: 14—332.9a für die Reichsbahn und 14—332.9b für die Reichspost, weg. Für die Länder der Bizone wurde der Weg frei für eine Neuregelung des Linienverkehrs nach deutschem Recht.

4. Änderung der Sonderbestimmungen für Reichspost und Reichsbahn durch mehrere Vereinbarungen

Den jahrelangen Bestrebungen der Alliierten und vielen deutschen Wünschen kamen in der Bizone mehrere Übereinkommen zwischen den obersten Verkehrsbehörden einerseits und der Post bzw. Bahn andererseits entgegen, die die Sonderstellung dieser beiden Unternehmen nach PBefG. wesentlich einschränkten. Es handelt sich zunächst um die „Vereinbarung über den Omnibusverkehr der Deutschen Post“ (veröffentlicht am 15. 6. 48 VkB1. 1948 S. 35 und VkB1. 1949 S. 1) mit dem „Übereinkommen vom 10. Dez. 1948 zur Durchführung der Postvereinbarung“ (Durchf.Postvbrg.) (VkB1. 1949 S. 1), dann um die inhaltlich gleichlautende „Vereinbarung über den Omnibusverkehr der Deutschen Reichsbahn“ vom 10. Dez. 1948 (VkB1. 1949 S. 3) einschl. des Zusatzabkommens zur Durchführung der Vereinbarung.

Rechtlich handelt es sich bei diesen Vereinbarungen, wie Vogel²⁸⁾ in einer Untersuchung feststellt, weder um ein Gesetz, noch um eine Rechtsverordnung, die die Wirkung hätten, geltendes Recht (PBefG. und dessen DV.) außer Kraft zu setzen oder zu ändern. Dazu hätte es der Befassung der gesetzgebenden Organe bedurft. Man wird, wenn man die „Vereinbarung“ rechtssystematisch unterbrin-

²⁶⁾ Unter Bezugnahme auf APO 633 vom 5. 11. 46 Ziffer 6 und 7, die inhaltlich mit MGR 14—332.9 a, 4 übereinstimmen (s. o.).

²⁷⁾ Vgl. Rundschreiben der Verwaltung für Verkehr vom 11. 5. 48 5.151/48.

²⁸⁾ Vogel, Walter, Koordinierung im Kraftomnibus-Linienverkehr, in: Die Bundesbahn 1949, S. 384.

gen will, in ihr einen Vertrag des öffentlichen Rechtes zu sehen haben. Vertrag schließende Parteien waren die Direktoren der Verwaltung für Verkehr und für Post und Fernmeldewesen (bzw. der Präsident der Deutschen Reichsbahn) und die Verkehrsminister (-senatoren) der Länder des VWG.

Die Vereinbarungen sahen folgende neue Verfahrensregelung vor: Nach Ziff. 1 Vbrg. werden Post oder Bahn Linienverkehr nur einrichten, betreiben, ändern oder einstellen, wenn das Einvernehmen mit dem betreffenden Landesverkehrsminister hergestellt ist. Beabsichtigt die Deutsche Post (oder die Bahn) eine Linie einzurichten, so hat sie zunächst die nach § 27 Abs. 2 PBefG. i. V. m. § 36 Abs. 1 DV. vorgeschriebene Anzeige zu erstatten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Durchf.Vbrg.). Die höhere Verwaltungsbehörde hat nach Abschluß des Anhörungsverfahrens das Ergebnis mit einer eigenen Stellungnahme dem Verkehrsminister vorzulegen. Dieser entscheidet, ob das Einverständnis zu erteilen oder abzulehnen ist (§ 5 Abs. 1 Durchf.Vbrg.). Lehnt er ab, so kann die Post (bzw. Bahn) innerhalb von zwei Wochen ein Schiedsgericht anrufen (Ziff. 2 Vbrg. i. V. m. § 5 Abs. 3 Durchf.Vbrg.), welches eine endgültige Entscheidung trifft (§ 5 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4). Nach Ziffer 3 der Vbrg. i. V. m. § 6 Durchf.Vbrg. können Post oder Bahn bei gleichen oder ähnlichen Vorhaben Widersprüche gegen andere Anträge auf Einrichtung eines Linienverkehrs erheben mit der Wirkung, daß die Genehmigungsbehörde das Verfahren aussetzt, bis der Landesverkehrsminister über Einverständnis oder Ablehnung entscheidet. Auch in diesem Falle kann bei Ablehnung das Schiedsgericht angerufen werden.

Mit diesen Vereinbarungen verzichteten Post und Bahn auf ihre bevorrechtigte Stellung nach PBefG. Während sie nach § 14 dieses Gesetzes keiner Genehmigung bedürften, unterwerfen sie sich nunmehr einer Regelung, die durch Herstellung des Einvernehmens ein gewisses Genehmigungsverfahren einführt. Eine Gleichstellung mit den anderen Verkehrspartnern ist damit allerdings nur bedingt gegeben.

C. Britische Zone

I. Staats- und verwaltungsrechtliche Verhältnisse

In der britischen Zone mit ihrem stark zentralisierten Verwaltungsaufbau waren alle Machtbefugnisse in der Hand des Oberkommandierenden vereint. Dementsprechend wurden alle Vorschriften bezüglich des Straßenverkehrs von der obersten Militärregierung erlassen. Die Kontrollbefugnisse der Besatzungsmacht wurden so streng wie in keiner anderen Zone durchgeführt. Die Anordnungen, welche durch Veröffentlichung im Amtsblatt der Militärregierung (MRAB1.) allgemeine Verbindlichkeit erlangten, griffen in scharfer Form in das bisher geltende Recht ein. Der deutschen Verwaltung blieb in den ersten Jahren nur wenig selbständige Handlungsfreiheit.

Mit Verordnung Nr. 57 vom 1. 12. 46 (MRAB1. No 15 S. 344) wurden den Ländern der britischen Zone legislative und exekutive Befugnisse übertragen. Die Militärregierung behielt sich jedoch die Gesetzgebung über das Transport- und Straßenwesen, besonders aber auch über die „Zulassung und Registrierung von Straßenfahrzeugen“ und „über die Vorschriften für Verkehrslenkung“, vor (Art. I i. V. m. Anhang A Nr. 11 und 13). Dagegen übertrug sie die Verwaltungsbefugnisse für die Gebiete auf deutsche Behörden (Art. II Nr. 3 Abs. II i. V. m. Anhang A Nr. 11 u. 13), allerdings unter dem Vorbehalt von gegenteiligen Bestimmungen.

Wenn man demnach auch zwei Abschnitte des Linienverkehrsrechtes unterscheiden kann:

1. überwiegend britische Zuständigkeit bis Ende 1946,

2. Übergang der Verwaltungsbefugnisse auf deutsche Behörden mit VO 57, so gelten doch die wichtigsten Bestimmungen der Besatzungsmacht aus der ersten Epoche der Besatzungspolitik formell noch bis heute. Sie hatten großen Einfluß auf die Entwicklung des Linienverkehrs.

II. Anordnungen der Militärregierung über den Linienverkehr

1. Rechtsform der britischen Vorschriften

Im Gegensatz zu der Form der französischen und amerikanischen Bestimmungen wurden die Vorschriften des britischen Oberbefehlshabers über den Straßenverkehr als „Bekanntmachungen“ oder „Anordnungen“ im Amtsblatt der Militärregierung Deutschland — Britisches Kontrollgebiet — veröffentlicht. Es waren also keine internen Dienstweisungen oder Verwaltungsverordnungen, denen lediglich die Behörden unterworfen waren, sondern allgemein verbindliche Rechtsverordnungen. Eine Ausnahme machte lediglich die Technische Instruktion Nr. 8, die nicht im MRABL erschien. Sie ist besonders wichtig, weil die Militärregierung hierin ihre Betriebspolitik verkündete. In ihrer rechtlichen Form gleicht sie den französischen Instruktionen, sie war also eine Dienstweisung an die militärischen und zivilen Verwaltungsstellen.

2. Die ersten vorläufigen Bestimmungen über den Straßenverkehr bis Mitte 1946

Eine der ersten Maßnahmen zur Regelung des Straßenverkehrs war die „Bekanntmachung über Bewegungsbeschränkungen für nicht militärische Kraftfahrzeuge“ vom 3. 9. 1945 (MRABL. No. 5 S. 72). Nach dieser Bestimmung mußte jedes Fahrzeug eine besondere Fahrgenehmigung („ES-Schein“) beantragen²⁷⁾. Auch hier war mit dieser besonderen Erlaubnis, der natürlich alle Omnibusse unterworfen waren, indirekt eine Liniengenehmigung verbunden.

Diese Bekanntmachung wurde ergänzt durch die „Anordnung über die Benutzung von Kraftfahrzeugen“ vom 1. 11. 45 (MRABL. No. 5 S. 73²⁸⁾, die in Ziff. 5 die Bestimmung enthielt: „Niemand darf einen Autobus fahren, ohne daß der Fahrplan von der Militärregierung genehmigt ist“. Dies bedeutete, daß neben der allgemeinen Zulassung des Fahrzeuges gemäß Bekanntmachung vom 3. 9. 45 bereits eine besondere Liniengenehmigung für den Betrieb von Omnibussen erforderlich war.

Der Reichsbahn-Kraftwagenverkehr in der britischen Zone wurde unter Bezug auf die Einschränkungen durch die Anordnung vom 1. 11. 45 nach einer Verfügung der Militärregierung vom 9. 1. 1946 (VkB1. 1947 S. 7) auf bestimmte Verkehrsarten begrenzt. Entsprechend dem Vorgehen der Besatzungsmächte in anderen Zonen waren der Bahn nur der Personal- (Ziff. 1), Zubringer- (Ziffer 3) und Schienenersatzverkehr (Ziff. 4) gestattet. In scharfer Form wurde ihr jeder öffentliche Straßenverkehr „über Linien im Wettbewerb mit Straßenverkehrsunternehmen“ verboten (Ziff. 5).

Die allgemeine Anordnung über die „ES-Scheine“ (Bekanntmachung vom 3. 9. 45) wurde bereits am 1. 4. 46 durch die „Bekanntmachung (über) Benutzungsbescheinigung für nichtmilitärische Kraftfahrzeuge“ (MRABL. No. 7 S. 153) abgelöst. Die bisherigen „ES-Scheine“ verloren ihre Gültigkeit (Ziff. 1), an ihre Stelle trat eine neue Benutzungsbescheinigung (Permit) (Ziff. 2).

Im wesentlichen unterlag der Omnibusverkehr bis zum 1. 5. 46 den allgemeinen Bestimmungen über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen. Über die normale Verkehrszulassung des Fahrzeuges hinaus sicherte die Prüfung des im Antrag zu

²⁷⁾ Vgl. „ES-Schein“ in der US-Zone und „Permis de circulation“ in der französischen Zone.

²⁸⁾ Aufgehoben durch Bekanntmachung vom 22. 4. 48 (MRABL. No. 24).

begründenden Verwendungszweckes den Einfluß auf die damit verbundene Genehmigung zum Linienverkehr. Ziff. 5 der Bekanntmachung vom 1. 11. 45 führte schließlich über die Genehmigung des Fahrplans zu einer ausgesprochenen Liniengenehmigung, die jedoch erst mit der im folgenden Abschnitt behandelten Regelung voll wirksam wurde.

3. Die grundsätzlichen Anordnungen über den Betrieb von Omnibussen

Nachdem die vorhergegangenen Bestimmungen sich vor allem auf die Zulassung der Fahrzeuge erstreckten, regelten die Technische Instruktion Nr. 8²⁹⁾ vom 19. 2. 46 und deren Ausführungsverordnung, die „Anordnung über den Betrieb von Omnibussen und Straßenbahnen“ vom 13. 3. 46 (MRABL. No. 7 S. 152) die Genehmigung der Linie als solche, d.h. den Betrieb. Die generellen Grundsätze der Verkehrspolitik werden in § 1 der Instruktion umrissen: Entsprechend der in Berlin festgelegten Politik der Control-Commission³⁰⁾ soll „kein Unternehmen im staatlichen Besitz, abgesehen von Ausnahmefällen, Fahrzeuge besitzen oder betreiben auf geschäftlicher Grundlage, d.h. als gewinnbringendes Unternehmen“ (§ 1 Satz 1). In § 4 Ziff. 8 wird zudem betont, daß bei der Entscheidung über die Genehmigung „kein Unternehmen (Staatsbesitz oder unter seiner Kontrolle oder sonstwie) oder Fahrunternehmer bevorzugt werden soll. „Auch steht ihm kein Vorrecht beim Durchführen oder Eröffnen von Diensten zu“. — Als wesentlichster Zweck der Instruktion wird in § 2 die Kontrolle des Personenverkehrs ausgeführt, die durch Erteilung einer Betriebsgenehmigung ausgeübt werden soll.

Die Einzelheiten zu dieser Regelung wurden in der Anordnung vom 13. 3. 46 veröffentlicht. Anträge auf Genehmigung waren über die Landesverkehrsminister (N.B.V.)³¹⁾ an die regionalen Militärregierungen zu richten, welche darüber endgültig entschieden (Abs. 3 und 5 der Anordnung). Einige Länder, z. B. Niedersachsen, glaubten, diese britischen Vorschriften als allein gültige Rechtsquelle ansehen zu müssen, und lehnten die Anwendung des PBefG. ab. Die Verwaltung für Verkehr hielt es deshalb für notwendig klarzustellen, daß die britische Betriebsgenehmigung nicht die Genehmigung nach deutschem Recht (PBefG.: Konzession) ersetzte. Sie bildete vielmehr eine Ergänzung dazu³²⁾. Es gab deshalb in der britischen Zone zwei Liniengenehmigungen nebeneinander.

4. Übertragung der Verwaltungsbefugnisse auf deutsche Behörden

Wie schon eingangs ausgeführt, gingen durch die VO. Nr. 57 vom 1. 12. 46 die Verwaltungsbefugnisse im Transport- und Straßenwesen auf deutsche Behörden über. Dadurch entfielen die in der „Anordnung über den Betrieb von Omnibussen und Straßenbahnen“ begründeten Zuständigkeiten der Militärregierung, d.h. die Erteilung der Betriebsgenehmigung wurde hinfällig³³⁾. Die Genehmigungen richteten sich wieder ausschließlich nach dem PBefG., allerdings unter Berücksichtigung der verkehrspolitischen Grundsätze der Militärregierung, wie sie besonders in § 1 der Technischen Instruktion Nr. 8 festgelegt waren. Der Übergang der Befugnisse erfolgte jedoch nur schrittweise (in Nordrhein-Westf. z.B. durch Rd. Verfg. Nr. 53 vom 31. 3. 47³⁴⁾). Einzelne Militärregierungen übten ihre Funktionen z.T. noch zwei Jahr später aus.

²⁹⁾ Oppelt, W., Das Personenbeförderungsrecht, 1. Aufl. 1949, S. 109 ff.

³⁰⁾ Unterlagen über diese Festlegungen sind den deutschen Behörden nicht bekannt.

³¹⁾ Bevollmächtigte für den Nahverkehr.

³²⁾ Vgl. Rd. Verfg. Nr. 18 (VkB1. 1947 S. 6).

³³⁾ Vgl. Oppelt, W., Das Personenbeförderungsrecht, a. a. O., 1949, S. 108 Anm. 3.

Zur Klärung der rechtlichen Zuständigkeiten hatte die Verwaltung für Verkehr des VWG. mit Schreiben vom 19. 1. 49 die Aufhebung der „Techn. Instruktion Nr. 8“ und der „Anordnung über den Betrieb von Omnibussen und Straßenbahnen“ beantragt. Sie waren durch die Entwicklung überholt. Bipartite Control Office teilte daraufhin mit Schreiben vom 30. 3. 49 mit, daß die betreffenden Vorschriften überprüft worden sind und demnächst aufgehoben würden³⁷⁾. Die Militärregierung erklärte sich zwar mit ihrer Nichtanwendbarkeit einverstanden, hob sie aber noch nicht generell auf.

5. Änderung der Sonderbestimmungen für Post und Bahn durch mehrere Vereinbarungen

Diese neuen Regelungen wurden einheitlich für die Bizone getroffen und im letzten Abschnitt der Rechtsvorschriften für die US-Zone bereits behandelt.

III. Das Personenbeförderungsrecht nach Bildung der Deutschen Bundesrepublik

1. Die gegenwärtige Rechtslage im Straßenverkehr

Nach dem Entstehen der Deutschen Bundesrepublik ergibt sich durch das Besatzungsstatut vom 10. 9. 49 und das Grundgesetz vom 8. 5. 49 (abgekürzt: GG) ein völlig neuer Rechtszustand, dessen Auswirkungen auf den Linienverkehr wegen der damit verbundenen Übergangsschwierigkeiten recht ungünstig sind.

a) Die Neuordnung der staats- und verwaltungsrechtlichen Verhältnisse

In Ausübung der von ihnen beibehaltenen obersten Gewalt, beschränkten die Alliierten durch das Besatzungsstatut vom 10. 4. 49 ihre Zuständigkeit auf einige vorbehaltene Gebiete, zu denen das Verkehrswesen nicht gehört. Soweit noch Vorschriften der einzelnen Zonenbefehlshaber auf den in deutsche Zuständigkeit übergegangenen Gebieten bestehen, soll ihre Anwendbarkeit überprüft und gegebenenfalls ihre Aufhebung eingeleitet werden. Demgemäß hat der Bundesverkehrsminister (BVM) auf Aufhebung der französischen „Instruktion No 2019“, der britischen „Techn. Instruktion Nr. 8“ und der „Anordnung über den Betrieb von Omnibussen und Straßenbahnen“ sowie aller restlichen Bestimmungen der amerikanischen „Militärregierungsrichtlinien ersucht.“³⁸⁾ Die Entscheidung über die Instruktion 2019 steht noch aus. Ihre Vorschriften sind deshalb für die Verwaltungsbehörden noch bindend.³⁹⁾ Auch die Aufhebung der britischen Vorschriften ist bisher noch nicht erfolgt, obwohl sie vor einiger Zeit für nicht mehr anwendbar erklärt wurden. Die MGR für die US-Zone übertragen in der vierten Fassung des Titels 14 mit wenigen Ausnahmen alle Zuständigkeiten auf deutsche Behörden (MGR 14—100). Ihre generelle Aufhebung hat für den Linienverkehr keine Bedeutung.

Damit ist das Verkehrswesen, von Übergangsschwierigkeiten abgesehen, wieder eine rein deutsche Angelegenheit geworden, eine Regelung, die nach bisher gültigem Völkerrecht im Falle einer occupatio bellica als normal angesehen wurde.

Die neue staatsrechtliche Situation, die durch das Grundgesetz entstanden ist, wird besonders durch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet.

³⁷⁾ Rottmann, J., Die Rechtsmittel des PBefG. und das Verwaltungsstreitverfahren, in: Verkehrsrundschau 1949, S. 361 f.

³⁸⁾ Vgl. Oppelt, W., Das Personenbeförderungsrecht, a. a. O., 1950, S. 81 Anm.

³⁹⁾ Oppelt, W., a. a. O., 2. Aufl. 1950, S. 81 und 83.

Auf dem Gebiete der Gesetzgebung unterscheidet das Grundgesetz zwischen ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung. Während die Bundesbahnen und die Deutsche Post (einschl. ihres Kraftverkehrs³⁹⁾) ausschließlich Bundesangelegenheit geworden sind (Art. 73 Nr. 6 und 7), ist für den Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen, entgegen dem Wunsch aller Verkehrsträger,⁴⁰⁾ die konkurrierende Gesetzgebung vorgesehen (Art. 74 Nr. 22). Der Bund kann sein Gesetzgebungsrecht auf diesen Gebieten nur ausüben, soweit das u. a. die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erfordert (Art. 72 Abs. 2, Nr. 3). Dies trifft unbedingt auf das Kraftfahrwesen zu.⁴¹⁾ In den Übergangsbestimmungen (Art. 123 Abs. 1 und Art. 125) wird ferner festgelegt, daß das bisher bestehende (Reichs-)Recht als Bundesrecht weitergilt und auch Recht, das Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung betrifft, innerhalb seines Geltungsbereiches Bundesrecht wird, „soweit es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich gilt“ (Art. 125 Nr. 1). Demzufolge ist grundsätzlich alles frühere Reichsrecht auf dem Gebiete des Straßenverkehrs, welches einheitlich in den Westzonen galt, u. a. auch das PBefG, mit seinen Durchführungsbestimmungen, Bundesrecht geworden. Dies selbst dann, wenn es nach dem 8. Mai 1945 in einzelnen Ländern (z. B. Nordrh.-Westf. und Bayern) abgeändert worden sein sollte (Art. 125 Nr. 2)⁴²⁾. Entscheidend ist die Tatsache, daß durch diese Bestimmungen die Rechtseinheit im Verkehrswesen gewahrt worden ist. Auf dem Gebiete der Verwaltung liegen die Verhältnisse anders. Die Durchführung der Bundesgesetze und die Verwaltung des Straßenverkehrs ist im Gegensatz zur Rechtsetzung Sache der Länder geworden, und zwar als eigene, nicht als Auftragsangelegenheit (Art. 83 GG). Selbst der Kraftverkehr der Bundeseligenen Verkehrsträger untersteht der Verwaltungshoheit der Länder.⁴³⁾ Dadurch ist die früher einheitliche Reichsverkehrsverwaltung in eine Vielzahl von Verkehrsbereichen zerfallen. Die neue Bundesverkehrsverwaltung hat gegenüber den landeseigenen Straßenverkehrsverwaltungen nur beschränkt Einwirkungsmöglichkeiten, da nach Art. 129 Abs. 1 die Befugnisse des früheren RVM auf die Länder übergegangen sind. Der BVM kann lediglich mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 84 Abs. 2). Runderlasse ohne dessen Zustimmung haben keine verbindliche Kraft, werden aber als Gesetzesauslegung oder als Empfehlung einer einheitlichen Verwaltungspraxis erhebliche Bedeutung haben.⁴⁴⁾

b) Die uneinheitliche und ungeklärte Rechtslage im Linienverkehr

Die durch das Grundgesetz entstandene neue Rechtslage führt zu erheblichen Anpassungsschwierigkeiten, deren Überwindung noch immer nicht gelungen ist. So ergibt sich in der Gegenwart ein unerfreuliches Bild im Linienverkehr, dessen Ursachen

- 1) in der Verschiebung der Zuständigkeiten der Verkehrsbehörden,
- 2) in der unterschiedlichen Verfahrensregelung bei der Einrichtung von Linien,
- 3) in der Umschichtung des Verkehrsbesitzes nach dem Kriege liegen.

³⁹⁾ Konkurrierendes Recht für konkurrierende Verkehrsunternehmen, in: Verkehrsrundschau 1949, S. 282.

⁴⁰⁾ U. a. erfolgte am 16. 11. 48 ein schriftl. Antrag der Verbände d. komm., gemischtw. u. priv. Verkehrswirtschaft an den Parlamentarischen Rat; vgl. Wessel, Der Straßenverkehr im Grundgesetz, VR 1949, S. 297 u. V. ö. V., Tagungsbericht üb. d. Jahrestagung d. öff. Verk. Betr. 1949, Essen 1949 S. 60.

⁴¹⁾ Schiller, Ansprache auf der Jahrestg., s. o., S. 17.

⁴²⁾ Wessel, a. a. O., S. 297.

⁴³⁾ Wessel, a. a. O., S. 309.

⁴⁴⁾ Schiller, a. a. O. S. 18.

1. Die Zuständigkeiten der Verkehrsbehörden sind nach dem Personenbeförderungsgesetz in folgender Weise geregelt: Genehmigungsbehörden für den Kraftomnibuslinienverkehr sind nach § 8 PBefG. i. V. m. Ziff. A 1, Abs. 1, Nr. 1 der „Ersten Anordnung zur Änderung des PBefG. vom 6. 12. 37“ (RVkBl. B S. 150) die höheren Verwaltungsbehörden. In § 1 DV PBefG. sind als solche für Preußen die Regierungspräsidenten, für Bayern die Regierungen, für Württemberg und Baden die Innenminister, für Hessen die Landesregierung und für die beiden Hansestädte die Senatoren für die innere Verwaltung bestimmt. Beschwerdeinstanz war nach § 35 Abs. 2 PBefG. der ehemalige Reichsverkehrsminister (RVM).

Nach heutiger Auffassung war nach 1945 kein deutsches Land berechtigt, gelten des Reichsrecht wie das PBefG. abzuändern. Die angeführten Bestimmungen bleiben deshalb grundsätzlich bestehen. Trotzdem hat z. B. der Verkehrsminister von Nordrhein-Westfalen mit Erlaß vom 21. 1. 1949 (MBl. NW 1949, S. 133) in Ziffer III die Erteilung von Genehmigungen sich selbst vorbehalten.⁴⁵⁾ Nachdem das PBefG., entsprechend dem Grundgesetz auch mit den Änderungen in einzelnen Ländern seit dem 8. Mai 1945, als Bundesrecht weitergilt (Art. 125 Nr. 2), werden die Funktionen der höheren Verwaltungsbehörde in der Bundesrepublik teils von den obersten (Nordrhein-Westfalen, Süd-Baden, Süd-Württemberg), teils von den mittleren Landesbehörden ausgeübt.

Wegen des Fehlens einer gesamtdeutschen Zentralbehörde übernahmen die Landesverkehrsministerien (LVM) in den ersten Besatzungsjahren aber auch die Befugnisse als Beschwerdeinstanz nach § 35 Abs. 2 PBefG. Durch die Post- und Bahnvereinbarungen wurden sie in der Bizone auch für die Erteilung des Einvernehmens zum Linienverkehr der beiden Bundesverkehrsunternehmen zuständig (Ziff. 1 Vbrg.). Das Grundgesetz bestätigte ihre neue Stellung gemäß Art. 30, 83 und 129.

Als oberste Instanz würde in der Bundesrepublik das Bundesverkehrsministerium errichtet. Da das Grundgesetz jedoch keine Bundeszuständigkeit in der Straßenverkehrsverwaltung kennt, sind die Befugnisse des ehemaligen RVM, wie die Ermächtigung zum Erlaß von Rechts- und Verwaltungsverordnungen (§ 39 PBefG.), sowie zur Vornahme von Verwaltungsakten (§ 35 Abs. 2 PBefG.), nicht auf diese Behörde übergegangen (Art. 129 Abs. 1 GG).

Aus diesen neuen Zuständigkeiten der Verkehrsbehörden ergibt sich vor allem eine Änderung des Rechtsmittelverfahrens. In den Ländern, in welchen die Landesverkehrsministerien selbst die Funktionen als Genehmigungsbehörden ausüben, entfällt die in § 35 Abs. 2 PBefG. vorgesehene Möglichkeit einer Beschwerde gegen Beschlüsse und Verfügungen der höheren Verwaltungsbehörde. Eine Nachprüfung der Entscheidungen im Verwaltungswege ist in diesen Fällen nicht mehr gegeben. Es bleibt lediglich der Einspruch (als solcher wird die Beschwerde in den betreffenden Fällen behandelt⁴⁶⁾), über den jedoch wiederum der Verkehrsminister entscheidet. Die Entscheidungen sind allerdings im Gegensatz zu denen des früheren RVM, an die die Gerichte und Verwaltungsbehörden gemäß § 35 Abs. 2 Satz 2 PBefG. gebunden waren, nicht mehr endgültig. Denn abweichend von der früheren Regelung bildet die Zurückweisung des Einspruchs die Grundlage eines neuen Rechtsmittels⁴⁷⁾: der Klage beim Landesverwaltungsgericht. Über diesem soll ein Bundesverwaltungsgericht zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung wachen. Es wäre zu prüfen, ob dieses Rechtsmittel ein gleichwertiger Ersatz für die durch die veränderten Zuständigkeiten weggefallene Beschwerdeinstanz ist. Bei der Beschwerde gegen Entscheidungen des als höhere Verwaltungsbehörde tätigen Regierungspräsidenten ist der

⁴⁵⁾ Arndt, Die Genehmigungsbehörde für den Kom-Linienverkehr nach dem PBefG. in: Verkehrsrundschau 1949, S. 192.

⁴⁶⁾ Rottmann, J., a. a. O., S. 361.

Landes-(früher Reichs-)Verkehrsminister in der Lage, die gesamten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse ohne Einschränkung erneut zu prüfen⁴⁷⁾. Falls diese Beschwerdemöglichkeit nicht gegeben ist, ist der sachlichen Zuständigkeit der statt dessen angerufenen Verwaltungsgerichte im Verwaltungsstreitverfahren eine enge Grenze gezogen. Ihre Nachprüfbarkeit erstreckt sich nicht auf die gesamte Ermessensentscheidung, sondern lediglich auf deren Mißbrauch. Nun dürfte es in der Praxis sehr schwer sein, einer Behörde einen solchen nachzuweisen. Verwaltungsklagen haben zudem noch den Nachteil, daß sie allgemein lange dauern.

Auch die Uneinheitlichkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den elf Ländern wirkt sich sehr ungünstig aus. Alle diese Erwägungen führen zu dem Schluß, daß das Verkehrsunternehmen zwar gegen absolute Rechtswidrigkeit und Ermessensmißbrauch geschützt ist, daß ihm aber die Möglichkeit objektiver Nachprüfung innerhalb der Sphäre des freien Ermessens genommen ist.

2. Das PBefG. hat für die Einrichtung von Omnibuslinien durch private oder staatliche Unternehmen eine unterschiedliche Verfahrensregelung festgelegt. Während der Linienverkehr allgemein nach § 2 PBefG. der Genehmigung bedarf, sind Reichsbahn und Reichspost gemäß § 14 PBefG. von der Konzessionspflicht befreit. Sie sind lediglich dem Anzeigeverfahren unterworfen (§ 27 Abs. 2 PBefG.). Infolge der Instruktion Nr. 2019 unterliegen gegenwärtig jedoch in der französischen Zone alle Partner dem allgemeinen Genehmigungsverfahren, in der Bizone dagegen nur die privaten und kommunalen Verkehrsbetriebe.

Unter Verzicht auf ihre Sonderstellung nach § 14 PBefG. haben Bundespost und Bundesbahn im VWG ein besonderes Verfahren vereinbart, das für die Errichtung von Linien ein Einvernehmen mit dem Verkehrsminister erforderlich macht. Wenn sich beide Verkehrsträger dadurch auch einem gewissen Genehmigungsverfahren unterwerfen, so ist ihre Stellung doch durch die Möglichkeit der Anrufung eines Schiedsgerichtes und durch die Zuständigkeit der obersten Staatsbehörden begünstigt. Es ist z. Zt. noch umstritten, ob die Post- und Bahnvereinbarungen von der neuen Rechtslage durch das Grundgesetz berührt werden. Insbesondere wird gerade das Schiedsgerichtsverfahren als unanwendbar angesehen. Von den Ländern der französischen Zone wird angeführt⁴⁸⁾, daß das beim BVM tätige Schiedsgericht nicht mehr mit der gegebenen Rechtslage übereinstimme, da das GG keine Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete der Straßenverkehrsverwaltung vorsehe. Vertreter des BVM⁴⁹⁾ widersprechen dieser Auffassung mit der Begründung, daß dieses Verfahren kein gesetzliches, sondern ein besonders vereinbartes sei. Das Schiedsgericht erteile oder versage nicht die Genehmigung an Stelle der Genehmigungsbehörde, sondern fälle einen für diese verbindlichen Schiedsspruch. Diese letzte Auffassung scheint sich durchzusetzen.

3. Die Nachkriegsjahre haben schließlich zu einer erheblichen Verschiebung des Verkehrsbesitzes im Linienverkehr geführt. Vor allem konnten die privaten Unternehmer, die sich vorher hauptsächlich im Gelegenheitsverkehr betätigten, ein umfangreiches Liniennetz aufbauen. Sie übernahmen z.T. auch frühere Linien der Reichsbahn und Reichspost. Diese versuchen heute, nach Aufhebung der ihnen von den Besatzungsmächten auferlegten Beschränkungen, ihren alten Besitzstand zurückzugewinnen. Dadurch kommt es immer wieder zu heftigen Auseinandersetzungen über die von jedem beanspruchten Aufgabengebiete. Das Gesetz kennt bisher keine besondere Bevorrechtigung eines Verkehrsträgers bei bestimmten Arten des Linienverkehrs. Lediglich im Verhältnis zwischen Reichsbahn und Reichspost ist es durch ein Abkommen vom Jahre

⁴⁷⁾ Arndt, a. a. O., S. 192.

⁴⁸⁾ Rd. Erl. des M. I. Wirtsch. und Verkehr Rhl.-Pfalz vom 29. 11. 49, Az: 105/2.

⁴⁹⁾ Schiller, a. a. O., S. 18.

1940⁵⁴⁾ zu Richtlinien für die Abgrenzung der Aufgabengebiete gekommen. Danach wird der Reichsbahn der Fernverkehr auf Autobahnen (Ziff. I) sowie der Schienenparallel- und ersatzverkehr (Ziff. III) zugewiesen, die Reichspost soll den Zubringerverkehr zu den Autobahnen und den Verkehr auf den Reichs- und Landstraßen übernehmen. Heute wird nun oft der Wunsch ausgesprochen, der Bund möge allgemeine Richtlinien für eine Abgrenzung der Einflusssphären ausarbeiten. Gegenüber diesem Wunsch mehren sich jedoch die Stimmen derer, die eine solche Regelung wegen ihrer Starrheit ablehnen. Sie sehen die Lösung dieses Problems in einem freiwilligen Interessenausgleich der Verkehrsträger untereinander. Zu diesem Zwecke wurden in einigen Ländern auf Grund von Abkommen zwischen den Trägern des Kraftomnibuslinienverkehrs Koordinierungsausschüsse gebildet. In ihnen sind die Post, die Bahn und die Verbände der öffentlichen und privaten Verkehrsbetriebe paritätisch vertreten. Ihre Aufgabe ist, wie der Koordinierungsausschuß Ruhrgebiet (der erste dieser Art) in seiner Satzung vom 26. 2. 1949 feststellt: „... vor Einleitung des behördlichen Verfahrens zur Einrichtung von Omnibus- und Obuslinien unter den beteiligten Verkehrsträgern zu klären, a) ob ein Verkehrsbedürfnis anzuerkennen, b) von wem es zu befriedigen ist“⁵⁵⁾. Auf diese Weise soll eine Abstimmung der Interessen zum Zwecke rationellster Verkehrsbedienung erzielt werden. Die Stellungnahme der Ausschußmitglieder verpflichtet die vertretenen Verkehrsträger zu entsprechendem Verhalten in den nachfolgenden behördlichen Verfahren. Das Ergebnis der Arbeiten im Ausschuß wird der Genehmigungsbehörde übermittelt. Diese ist jedoch nicht daran gebunden. Der Antragsteller kann aber mit einer Befürwortung des Koordinierungsausschusses vor Abschluß des oft langwierigen Genehmigungsverfahrens eine auf drei Monate begrenzte „einstweilige Erlaubnis“ erhalten. Die wesentlichen Vorteile dieser neuen Einrichtung liegen demnach einerseits in der Abkürzung des Anhörungsverfahrens, andererseits in der Möglichkeit, die beantragten Linien ohne starr festgelegte Regeln ihrem Aufgabengebiet entsprechend dem zweckmäßigsten Verkehrsträger zuzuweisen⁵⁶⁾. Die regionalen Koordinierungsausschüsse arbeiten bisher nach dem übereinstimmenden Urteil aller Beteiligten mit großem Erfolg⁵⁷⁾. In ähnlicher Weise will man auf räumlich weiterer Basis Ausschüsse für den in der Entwicklung begriffenen Fernlinienverkehr bilden⁵⁸⁾.

2. Um die zukünftige Gestaltung des Personenbeförderungswesens

a) Wünsche der Verkehrsträger und Verkehrsbehörden an den Gesetzgeber

Im allgemeinen bewegen sich die Wünsche und Forderungen auf Neuordnung im Linienverkehrsrecht um die im vorläufigen Abschnitt dargelegten Probleme:

1. Um die Zuständigkeit der Verkehrsbehörden.
 2. Um die Neuregelung des Genehmigungsverfahrens.
 3. Um eine Abgrenzung der Aufgabengebiete der einzelnen Verkehrsträger.
- Das Bundesministerium erstrebt deshalb eine Anpassung an die neue Rechtslage durch Zusammenfassung, Vereinheitlichung und Bereinigung der gesetzlichen Bestimmungen. Zunächst plante es eine Novelle zum PBeVG. Der Referentenentwurf wurde im Herbst 1949 den Verkehrsträgern und obersten Landes-

⁵⁴⁾ Linienverkehr der Deutschen Reichsbahn und der Deutschen Reichspost (Rd. Erl. vom 9. 3. 40 — RVkBl. B S. 89 —).

⁵⁵⁾ Zitiert nach Vogel, W., a. a. O., S. 385.

⁵⁶⁾ Tagungsbericht, aaO., S. 60 f.

⁵⁷⁾ Vogel, a. a. O., S. 387 — Verkehr u. Technik 1950, S. 103 — VoV., Tagungsbericht a. a. O., S. 60 — Schwartz, H., Koordinierung im Kraftomnibusverkehr, in: Verkehrs Rundschau 1949, S. 161 — Hauptvorw. d. Dtsch. Bundesbahn, Warum Bundesbahnkrise?, Offenbach 1949, S. 67.

behörden zur Stellungnahme vorgelegt. Wegen des für eine Novelle zu großen Umfangs von Änderungsvorschlägen (es waren 25 neue Paragraphen vorgesehen) hat man diesen Plan Mitte 1950 fallen lassen. Seitdem arbeitet das BVM ein vollkommen neues „Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Personenbeförderungsgesetzes“ aus, das in seinen Grundzügen das alte Gesetz übernimmt, zudem aber die Durchführungsverordnung und weitere Bestimmungen (u. a. Neuregelung des Verhältnisses zwischen Bahn und Post und den übrigen Verkehrsträgern) in sich aufnehmen soll.

In den folgenden Ausführungen soll die Stellungnahme der unmittelbar an einer gesetzlichen Neuordnung Interessierten zu den aufgeworfenen Problemen zum Ausdruck kommen.

1. Hinsichtlich der Zuständigkeit der Verkehrsbehörden wünschen das private Omnibusgewerbe⁵⁹⁾ und die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen⁶⁰⁾ grundsätzlich die Landesmittelbehörden als Genehmigungsbehörden. Ihre Haltung ist z. T. durch die örtliche Gebundenheit der einzelnen Unternehmen bedingt, die eine Zusammenarbeit mit den regionalen Landesbehörden wünschenswert erscheinen läßt. Von größerem Gewicht ist allerdings die Absicht, durch diese Regelung den Unternehmen die Möglichkeit eines Beschwerdeverfahrens zu erhalten, da die Klage beim Verwaltungsgericht kein adäquates Rechtsmittel darstellt. Die Landesverkehrsministerien würden dann die Funktion als Beschwerde- und Aufsichtsinstanz übernehmen. Dem Bundesverkehrsminister müßte nach Ansicht dieser Verkehrspartner gemäß Art. 84 Abs. 5 GG ein weitgehendes Einzelweisungsrecht für alle Angelegenheiten einräumt werden, die mehrere Länder betreffen⁶¹⁾. Er sollte insbesondere bei Anträgen auf Einrichtung von Omnibuslinien, deren Streckenführung über ein Land hinausgeht, als Beschwerdeinstanz fungieren, falls zwischen den beteiligten Ländern (die Genehmigungsbehörde, in deren Gebiet der größere Streckenanteil liegt, entscheidet über die Erteilung oder Ablehnung der Genehmigung) kein Einvernehmen zustande kommt. — Auf jeden Fall fordern aber die privaten und kommunalen Unternehmen, daß in allen Angelegenheiten für alle Verkehrsträger die gleichen Verkehrsbehörden zuständig sein sollen⁶²⁾.

Die Bundesbahn und die Bundespost treten ebenfalls für die Beibehaltung der Mittelinstanzen als Genehmigungsbehörden der privaten und kommunalen Unternehmen ein⁶³⁾, um den Beteiligten eine Beschwerdeinstanz zu erhalten. Für ihren Bereich neigen sie aber, ihrer ganzen Unternehmensstruktur entsprechend, dazu, die Zuständigkeit möglichst hohen Verkehrsbehörden zu wünschen. Dies kommt besonders in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Novelle zum Ausdruck⁶⁴⁾. Darin wollen sie zwar an der Zuständigkeit der Landesverkehrsministerien bezüglich des Einvernehmens festhalten, das Recht zur Entscheidung über Anträge von Omnibuslinien oder über Widersprüche gegen andere Linienvorhaben jedoch unter Beseitigung des Schiedsverfahrens dem Bundesverkehrsministerium übertragen. — Eine gleiche Zuständigkeit wird von beiden Unternehmen abgelehnt. Die Verwirklichung ihrer Forderungen würde bedeuten, daß für die Genehmigung (bzw. das Einvernehmen) und die Beschwerde bei Privaten der Regierungspräsident und der Landesverkehrsminister, bei Bahn und Post der Landes- und der Bundesverkehrsminister zuständig wäre.

⁵⁹⁾ Arndt, a. a. O., S. 192.

⁶⁰⁾ Labs, Walter, Probleme u. Stand der neuen Verk.-Gesetzgebung, in: Verkehr u. Technik 1950, S. 260.

⁶¹⁾ Wichtige Rechtsprobleme f. d. Verk.-Praxis, in: Verkehrs Rundschau 1949, S. 213 und Arndt, a. a. O., S. 192.

⁶²⁾ Labs, a. a. O., S. 260.

⁶³⁾ Vogel, a. a. O., S. 384.

⁶⁴⁾ Wilhelm, J. G., Grundsätzliches zur staatlichen Ordnung des Omnibusverkehrs, in: Verkehr und Technik 1950, S. 178.

Die Stellung der Landesverkehrsbehörden zu dem Problem, ob die mittlere oder obere Instanz als höhere Verwaltungsbehörde fungieren soll, ist uneinheitlich. Ihre Haltung gegenüber den Bestrebungen der Post und der Bahn auf Einschaltung des BVM als letzte Entscheidungsinstanz ist von der Entschlossenheit bestimmt, jeden Versuch zur Einschränkung ihrer Zuständigkeit abzulehnen⁶⁷⁾. Durch eine solche Regelung ist eine Koordinierung der Interessen auf Landesebene leicht zu durchkreuzen und damit nahezu unmöglich. Die Landesverkehrsbehörden treten im allgemeinen für die einheitliche Zuständigkeit einer Instanz ein, weil nur so eine sinnvolle Verkehrsplanung in dem entsprechenden Wirtschaftsraum (Regierungsbezirk oder Land) möglich sei.

2. Die unterschiedliche Verkehrsregelung für die Einrichtung von Omnibuslinien nach dem PBefG. ist seit 1945 heftig umstritten. Für den Gesetzgeber ergibt sich daraus bei einer Neuregelung die Alternative:

- a) Einheitliche allgemeine Genehmigungspflicht für alle Verkehrsträger oder
 - b) Sonderregelung für die beiden Bundesbetriebe.
- Das private Omnibusgewerbe⁶⁸⁾ sowie die kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Betriebe⁶⁹⁾ fordern unbedingte Gleichstellung aller Verkehrsträger im Konzessionsverfahren, wie sie z. Zt. in der französischen Zone durch Instruktion 2019 besteht, zwecks Schaffung gleicher rechtlicher Startbedingungen im Wettbewerb. Die Einführung eines gewissen Genehmigungsverfahrens durch die Post- und Bahnvereinbarungen wird zwar als wesentliche Verbesserung begrüßt⁷⁰⁾, aber noch nicht als endgültige Lösung angesehen. Man sieht darin nur einen Schritt zur vollen rechtlichen Gleichstellung⁷¹⁾. Es wird besonders auf Benachteiligung der Privatunternehmer durch Ziff. 3 der Vereinbarungen hingewiesen⁷²⁾. Diese Bestimmung räumt den Bundesbetrieben das Recht ein, gegen ein anderes Linienvorhaben Widerspruch mit der Begründung zu erheben, einen gleich oder ähnlichen Linienverkehr betreiben zu wollen. Nach Weisung des Landesverkehrsministers hat daraufhin die Genehmigungsbehörde das Verfahren auszusetzen, bis dieser über Erteilung oder Versagung des Einverständnisses entschieden hat. Bei Versagung kann gemäß Ziff. 2 Vbrg. das Schiedsgericht anrufen werden. Nach Ansicht der Privatunternehmer hat sich durch Ziff. 3 der Vbrg. gegenüber dem Anzeigeverfahren nach § 27 Abs. 2 PBefG. kaum etwas geändert, da erfahrungsgemäß die Bundesunternehmen nach wie vor bereits während der Dauer des Genehmigungsverfahrens die Linie der Genehmigungsbehörde als post- oder bahneigen anzeigen würden. Dadurch werde der Antrag der Privatunternehmer meistens illusorisch, denn bei allen Grenzfällen sei ein Staatsbeamter immer geneigt, seine Entscheidung zugunsten eines Staatsbetriebes zu fällen. Diese Tendenz werde außerdem durch die Zusammensetzung der Schiedsgerichte verstärkt, deren Anrufung den Privaten vollkommen versagt sei.

Die beiden Bundesverkehrsverwaltungen haben sich unter Einschränkung ihrer Sonderstellung nach PBefG. durch die bekannten Vereinbarungen freiwillig einem gewissen Genehmigungsverfahren unterworfen. Ihre Stellung ist trotzdem durch Einschaltung des Schiedsgerichtsverfahrens günstiger. Für eine dem durch Einschaltung des Schiedsgerichtsverfahrens eher noch stärker künftige Neuregelung scheinen sie heute ihre Sonderstellung durch die Gleichstellung zu wollen. Einer Gleichstellung durch Einführung der Genehmigungspflicht widersetzen sie sich nicht, sie wünschen aber die Landesbehörde als Genehmigungsinstanz (entsprechend dem Einvernehmensverfahren).

⁶⁷⁾ Wilhelm, a. a. O., S. 178.

⁶⁸⁾ Osthoff, Max, Berechtigte Wünsche des Omnibusgewerbes, in: Verkehrs Rundschau 1949, S. 298.

⁶⁹⁾ Osthoff, Max, Wie lange noch unterschiedliche Verfahrensregelung nach PBefG., Verkehrs Rundschau 1950, S. 129.

⁷⁰⁾ VöV., Tagungsbericht, a. a. O., S. 26 — Neugestaltung des Personenbeförderungsrechts, In: Verkehr und Technik 1950, S. 325. — Wechsung, Alfred, Bundesbahn und privates Omnibusgewerbe, in: Verkehrs Rundschau 1950, S. 240, oder: Labs, a. a. O., S. 260.

⁷¹⁾ Rechtsregeln des PBefG. müssen jedes Handeln im Omnibusgewerbe bestimmen, in: Verkehrs Rundschau 1949, S. 518.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß sie zu dem, entsprechend dem früheren Verfahren nach PBefG., dem BVM die endgültige Entscheidungsbefugnis einräumen wollen. Bei der Begründung ihrer Ansprüche auf Anerkennung dieser Vorrechte beruft sich die Post⁷⁴⁾ auf ihr historisches Eigenrecht zur Einrichtung von Personenposten und die Notwendigkeit der Beförderung von Postgut, die aus ökonomischen Gründen mit der Personenbeförderung zu verbinden sei. Die Bahn weist besonders auf ihre gemeinwirtschaftlichen Aufgaben hin⁷⁵⁾. Sie glaubt, alle Möglichkeiten zur technischen Vervollkommenung des Eisenbahnbetriebs- und Verkehrsdienstes ausschöpfen und damit auch den Motor in ihr Verkehrssystem einschalten zu müssen, um der Abwanderung des Personenverkehrs von der Schiene auf die Straße (vor allem in der Nahzone) zu begegnen⁷⁶⁾.

Die Landesverkehrsbehörden lehnen überwiegend eine Sonderregelung für Bahn und Post ab und fordern die völlige rechtliche Gleichstellung aller Verkehrsträger zwecks einheitlicher Verkehrsplanung.

3. Von allem am Linienverkehr Interessierten wird in zunehmendem Maße eine rechtliche Abgrenzung der Aufgabengebiete der vier Verkehrsträger gefordert. Dies kommt auch in der Stellungnahme aller Beteiligten zum Entwurf der Novelle zum PBefG. zum Ausdruck⁷⁷⁾. Man hat vor allem versucht, bestimmte Verkehrsarten herauszustellen, für die von dem einen oder anderen Verkehrsträger eine Bevorzugung gewünscht wird.

- a) Zunächst wäre nach der zeitlichen Dauer einer Linienrichtung zwischen
1. einem ständigen und
2. einem vorübergehenden, ersatzweisen Linienverkehr zu unterscheiden.

Im allgemeinen soll natürlich die Einrichtung einer Linie ein ständiges, dauerndes Verkehrsbedürfnis befriedigen. Eine Ausnahme bildet lediglich der sogenannte „echte Schienen-Ersatzverkehr“ nach § 23 Abs. 1 Eisenbahnverkehrsordnung (EVO). Es handelt sich hierbei um die Ersetzung eines durch Betriebsstörung unterbrochenen Schienenverkehrs auf andere Weise, d. h. auch durch Kraftomnibusse. Dieser Verkehr bleibt ausschließlich und unbestritten der Bundesbahn vorbehalten. Er unterliegt nach einem Runderlaß der Verwaltung für Verkehr vom 9. 6. 49 (VkB. 1949 S. 65) weder der Anzeige nach § 27 PBefG. noch einer Genehmigung bzw. einem Einvernehmen nach der Bahnvereinbarung in der Bizone. Die Bahn hat lediglich die zuständige Genehmigungsbehörde unverzüglich über Art, Umfang und Dauer der Verkehrseinrichtung zu unterrichten.

- b) Das Gesetz trifft in § 2 Abs. 6 DV PBefG. eine Unterscheidung nach der räumlichen Ausdehnung der Verkehrslinie. Danach gelten:
 1. „Beförderungen innerhalb der Orte“ als Ortsverkehr,
 2. „Beförderungen über die Grenzen der Orte hinaus“ als Überlandverkehr.
- Die Praxis hat diese Begriffsbestimmungen weitergebildet, indem sie noch einen Nachbarortsverkehr kennt. Als solchen bezeichnet ein Runderlaß des niedersächsischen Verkehrsministers (III/16/50 v. 14. 2. 50), der gewisse Richtlinien für die Genehmigungsbehörden festzulegen versucht, die Verbindung zu solchen Orten, die im Wirtschaftsbereich des Ausgangsortes liegen⁷⁸⁾. Es handelt sich also um die Durchführung von Linienverkehr innerhalb mehrerer benachbarter Gemeinden und innerhalb eines engeren einheitlichen Wirtschafts- oder Siedlungsgebietes⁷⁹⁾.

Eine andere räumliche Unterscheidung spricht von Nah- und Fernverkehr. Grundsätzlich sind die Omnibuslinien bisher fast ausschließlich im Personennahverkehr eingerichtet. Erst in neuerer Zeit (seit Entwicklung der Autobahnen) ist der

⁷⁴⁾ Wilhelm, a. a. O., S. 178.

⁷⁵⁾ Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 47.

⁷⁶⁾ Wilhelm, a. a. O., S. 177 f.

⁷⁷⁾ Heinze, W., Die Aufgaben der Bundesbahn im Omnibusverkehr, in: Die Bundesbahn 1950, S. 216 Anm. 10.

⁷⁸⁾ Labs, a. a. O., S. 260.

Fernlinienverkehr als Schnellverbindung zwischen benachbarten Großstädten verstärkt in Erscheinung getreten. Der niedersächsische Entwurf definiert ihn als Autobusschnellverkehr, der in seiner Ausgestaltung etwa den FD-Zügen vergleichbar sei und „eine gewisse räumliche Ausdehnung (Gebiet mehrerer Länder)“ habe⁶⁹⁾.

c) Rein sachlich haben sich im Laufe der Zeit einige Verkehrsarten herausgebildet, die wegen der besonderen Art ihrer Linienführung hervortreten.

1. Echter Schienen-Ersatzverkehr.
- 1a. Erweiterter Schienen-Ersatzverkehr.
2. Schienenparallel-(Ergänzungs-)verkehr.
3. Ubereck-(Ergänzungs-)verkehr.
4. Autobahnlinien- und Zubringerverkehr.
5. Sonstiger Linienverkehr.

Alle diese Verkehrsarten gewinnen ihre Bedeutung durch ihre Beziehung zu dem festen Schienensatz der Eisenbahnen. In den ersten vier Arten wird eigentlich nur gesagt, was nicht als „sonstiger Linienverkehr“ anzusprechen ist, und was die Bahn im allgemeinen für sich beansprucht. Die Wichtigkeit dieser Unterteilung wird erst ganz klar, wenn man die Untersuchung der Bundesbahn vom April 1949 berücksichtigt, welche feststellt, daß von allen Omnibuslinien mit einer Gesamtstreckenlänge von 119 087 km allein 48 615 km durch andere Unternehmer als die Bundesbahn völlig schienenparallel oder im Ubereckverkehr neben einer Eisenbahnstrecke betrieben würden⁷⁰⁾. Einschließlich der teilweise schienenparallelen Linien wurde sogar eine Gesamtstrecke von 74 224 km ermittelt. Dieser kurze Zahlenvergleich läßt erkennen, wie wichtig es ist, zu bestimmen, was unter diesen Verkehrsarten zu verstehen ist.

(1) „Schienenersatzverkehr ist“ nach Ziff. III der „Richtlinien für die Abgrenzung der Aufgabengebiete im Kraftomnibuslinienverkehr der Reichsbahn und der Reichspost“ (Rd.Erl. v. 9. 3. 40 — RVkBl. B S. 89) „der regelmäßige Verkehr mit Kraftomnibussen unmittelbar neben der Schiene von Bahnstation zu Bahnstation für dauernd oder vorübergehend weggefallene Züge.“ Diese Richtlinien gelten grundsätzlich nur im Verhältnis der beiden Staatsbetriebe untereinander. Für eine Abgrenzung zu den übrigen Unternehmen sind ihre Bestimmungen zu eng. Man versucht deshalb von verschiedenen Seiten eine ausweitende Fassung zu finden. — So folgte z. B. der Koordinierungsausschuß Ruhrgebiet dem Vorschlag der Bundesbahn, neben dem „echten Schienen-Ersatzverkehr“ nach § 23 EVO den Begriff eines „erweiterten Schienenersatzverkehrs“ anzuerkennen⁷¹⁾. Darunter fällt die „Ersetzung oder Ergänzung des Schienenersatzverkehrs auf einer durch Betriebsstörung unterbrochenen Strecke (z. B. Brückenschaden) in ihrem ganzen Streckenverlauf“, im Sinne einer zügigen Verkehrsdurchführung und im Dienste betriebswirtschaftlicher Verkehrsgestaltung also weit über die Schadensstelle hinaus. Zu diesem Verkehr ist allerdings im Gegensatz zum „echten Schienen-Ersatzverkehr“ das Einvernehmen erforderlich. — Auch die Richtlinien „des niedersächsischen Runderlasses“⁷²⁾ sehen die Zuweisung des hier als „Omnibusnotstandsverkehr“ bezeichneten „echten Schienenersatzverkehrs“ im Falle des § 23 Abs. 1 EVO an die Bundesbahn vor (Ziff. 4 Rd.Erl.). Nach Ziff. 3 gelten allgemein als Schienenersatzverkehr solche Eisenbahnverbindungen, in denen die Schiene beseitigt, stillgelegt oder der gesamte Personenverkehr auf die Straße verlegt wird. Dabei können, bedingt durch den Straßenverlauf, auch solche Orte mitbedient werden, die nicht Bahnhöfe sind. Diese Definition weicht von derjenigen in den Bahn-Post-Richtlinien weitgehend ab. Hiernach können auch die Orte ohne Bahnstation berührt werden, jedoch nur, wenn der gesamte

⁶⁹⁾ Heinze, W., a. a. O., S. 216 Anm. 9.

⁷⁰⁾ Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 22. — Cottier-Hombberger, Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 17. 4. 50, Nr. 161.

⁷¹⁾ Vogel, a. a. O., S. 306.

⁷²⁾ Heinze, a. a. O., S. 216.

Personenverkehr von der Schiene auf die Straße verlegt wurde. In den Erläuterungen wird diese Verkehrsart auch anerkannt, wenn die Bahn nicht den gesamten Personenverkehr umlegt, sondern unter Umständen nur Züge mit schwacher Besetzung ausfallen und durch Kraftomnibusse ersetzen läßt. — Schließlich ist noch eine Empfehlung des rhl.-pfälzischen Min. f. Wirtschaft und Verk.⁷³⁾ interessant, die für Schienenersatzverkehr folgende weitergehende Formulierung gelten lassen will: „Wenn im Zuge dieser geplanten Kraftfahrline mehrere Orte berührt werden, die nicht Bahnstation sind, so ist diese Linie dennoch als Schienenersatzverkehr zu betrachten, wenn mindestens 2/3 der berührten Orte Bahnstationen sind, und wenn die übrigen Orte noch in angemessener Entfernung zum nächstgelegenen Bahnhof liegen.“ Was als „angemessene Entfernung“ zu gelten hat, „hängt von den Umständen (Verkehrsdichte, Straßennetz usw.) ab und kann nicht allgemein festgelegt werden.“

(2) „Schienenparallelverkehr ist der regelmäßige Verkehr mit Kraftomnibussen unmittelbar neben der Schiene von Bahnstation zu Bahnstation als Ergänzung des planmäßigen Zugverkehrs“ (Ziff. III Bahn-Post-Richtlinien). „Ein Unterschied zwischen Schienenparallel- und Schienenersatzverkehr besteht örtlich nicht. Vielmehr ist ein Unterschied nur nach dem Grunde der Einrichtung vorhanden“ (Ziff. III, Erläuterung). In dem einen Falle werden Omnibusse beim Ausfall von Zügen, im anderen zur Verkehrsverbesserung eingelegt. Auch für den Schienenparallelverkehr werden für das Verhältnis zu den anderen Verkehrspartnern weitergehende Begriffsbestimmungen angestrebt. — Der niedersächsische Erlaß⁷⁴⁾ schließt sich zunächst der Definition der oben angeführten Richtlinien an, sieht aber auch dann eine Linie als Parallelverkehr an, wenn sie Orte ohne Bahnstation berührt, soweit diese nicht mehr als 2 km vom nächsten Bahnhof entfernt liegen. Die Erläuterungen ändern allerdings diese feste Begrenzung von 2 km ab und lassen einen Verkehr als Schienenparallelverkehr gelten, wenn das Verkehrsaufkommen der Orte mit Bahnstation überwiegt. — Ähnlich definiert der rhl.-pfälzische Min. f. Wirtschaft u. Verkehr⁷⁵⁾: „Wenn im Zuge dieser geplanten Kraftfahrline mehrere Orte berührt werden, die nicht Bahnstation sind und wenn die übrigen Orte noch in einer angemessenen Entfernung zu dem nächstgelegenen Bahnhof liegen.“ „Die Orte, in denen die Linie beginnt und endet, müssen Bahnstationen der gleichen Eisenbahnlinie sein, und die Kom-Linie muß dem Zuge der Eisenbahnlinie folgen.“ — Die Bundesbahn fordert natürlich eine möglichst weite Begriffsauslegung und führt aus⁷⁶⁾: „Die Einrichtung eines Schienenparallelverkehrs setzt eine Straße voraus, deren Linienführung nicht nur von Orten mit Bahnstation zu anderen Orten mit Bahnstation verläuft, sondern die auch andere Orte berührt, die bisher an den Verkehr nicht angeschlossen waren.“ Entscheidend dafür, ob man einen solchen Verkehr als Schienenparallelverkehr ansehen kann, kann nur der wirtschaftliche Standpunkt sein, ob der Verkehr überwiegend, d. h. zu mehr als 50%, aus Orten mit Bahnstation gespeist wird.“

(3) Als Ubereckverkehr bezeichnen die Erläuterungen zu Ziff. 2 der niedersächsischen Richtlinien⁷⁷⁾ „eine Wegkürzung im Zuge einer winkelförmig verlaufenden Eisenbahnlinie oder zwischen zwei Eisenbahnlinien, die einen Winkel bilden“. Es soll dadurch eine ungünstig verlaufende Schienenverbindung wesentlich verbessert werden, und es muß sich vorwiegend um die Beförderung von Reisenden der zu verbindenden Eisenbahnstationen handeln.

(4) Der Autobahnlinien- und der zugehörige Zubringerverkehr will die moder-

⁷³⁾ Rd.Erl. d. M. f. Wirtschaft u. Verkehr v. 20. 12. 49 Az: 103/05 Tgb. Nr. 6471/49.

⁷⁴⁾ Heinze, a. a. O., S. 215.

⁷⁵⁾ Rd.Erl. vom 28. 12. 49, a. a. O.

⁷⁶⁾ „angemessene Entfernung“ vgl. oben.

⁷⁷⁾ Heinze, a. a. O., S. 216, Anm. 6.

nen Autostraßen als Fernstrecken zwischen Großstädten zwecks schneller Verkehrsbedienung benutzen.

(5) Der „sonstige“ Linienverkehr umfaßt alle anderen Strecken, im wesentlichen auf dem flachen Lande, zur Erschließung verkehrsschwacher oder zum festen Schienennetz der Eisenbahnen ungünstig gelegener Gebiete. Meist sind diese nicht auf besonders markante Wirtschaftsmittelpunkte ausgerichtet. Doch dürfte gerade dieser Verkehr den größten Prozentsatz aller Omnibuslinien ausmachen und dem schärfsten Konkurrenzkampf ausgesetzt sein.

Welche Verkehrsarten werden nun von den verschiedenen Partnern als ihrem Aufgabengebiet zugehörig betrachtet? Wie nehmen sie zu anderen Forderungen Stellung?

(a) Das private Omnibusgewerbe hatte sich vor dem Kriege überwiegend im Gelegenheitsverkehr betätigt. Infolge des Wegfalls dieser Verkehrsart wegen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der ersten Nachkriegsjahre und begünstigt durch die Verkehrspolitik der Alliierten, konnte es sich jedoch seit 1945 stark in das Gebiet des Linienverkehrs ausdehnen. Dabei gelang es ihm auch, Linien zu übernehmen, die vorher von den beiden Reichsbetrieben befahren worden waren. Man kann demnach heute vier Gruppen von Privatlinien unterscheiden:

1. Alte Vorkriegslinien des Gewerbes.
2. Seit 1945 neu erschlossener Verkehrsbesitz.
3. Nach 1945 übernommene Linien aus dem Vorkriegsbesitz der Reichsbetriebe.
4. Seit 1945 neu erschlossener Verkehrsbesitz, der von der Bundesbahn als eigene Verkehrsaufgabe angesehen wird.

Das private Gewerbe fordert heute grundsätzlich in allen Verkehrsarten als gleichberechtigt anerkannt zu werden⁷⁹⁾. Es beansprucht auf Grund seiner Aufbauleistungen in den Jahren 1945 bis 1949 paritätische Einschaltung im Linienverkehr⁷⁹⁾. Belassung auch auf solchen Linien, die vor dem Kriege von der Post oder Bahn betrieben wurden⁸⁰⁾. Zurückweisung der Forderung der Bahn nach Verbot oder Verhinderung der nach dem Kriege eingerichteten oder geplanten Linien der Privatunternehmer im Schienenparallelverkehr⁷⁹⁾ 81).

(b) Das Aufgabengebiet der kommunalen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen liegt naturgemäß im Orts- und Nachbarortsverkehr. Sie erheben deshalb auch vor allem Anspruch auf diesen Verkehrsbesitz. Die Erweiterung des gesetzlichen Begriffes Ortsverkehr zu Nachbarortsverkehr gibt Ziel und Richtung der zukünftigen Entwicklung an. Die Unternehmen wünschen, unter Berücksichtigung der gegebenen räumlichen Verhältnisse, ihren Linienverkehr zur Einrichtung einheitlicher Netze Fahrpläne und Tarife innerhalb geschlossener Wirtschafts- und Siedlungsgebiete⁸²⁾, d. h. auch über die Ortsgrenzen hinaus, betreiben zu können.

(c) Die Bundesbahn fordert in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der Novelle zum PBefG, unter Hinweis auf ihr Anrecht aus früherem Verkehrsbesitz, aus früherem Einzugsgebiet und auf weitere Pläne in der Zukunft, daß in den Grundrissen für die Aufgabenverteilung eine klare Abgrenzung der den einzelnen Verkehrsträgern zuzuweisenden Aufgaben vorzusehen sei.⁸³⁾ Sie beansprucht dabei folgende Verkehrsarten⁸⁴⁾:

⁷⁹⁾ Roß, F., Schienenmonopol ist kein Verkehrsmonopol, in: Verkehrs Rundschau 1949, S. 6. Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsbetrieben, in: Verkehrs Rundschau 1948, Nr. 24, S. 1.

⁷⁹⁾ Rechtsregeln des PBefG, müssen jedes Handeln im Omnibusgewerbe bestimmen, a. a. O., S. 519.

⁸⁰⁾ Wechsung, a. a. O., S. 519.

⁸¹⁾ Roß, a. a. O., S. 6.

⁸²⁾ Labs, a. a. O., S. 260.

⁸³⁾ Wilhelm, a. a. O., S. 178.

⁸⁴⁾ Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 60 u. 82 Nr. 12.

1. Den Schienenersatzverkehr
2. Den Schienenparallelverkehr (mit Ausnahmen im Orts- und Nachbarortsverkehr⁸⁵⁾)
3. Den Ubereckverkehr
4. Den Autobahn-Linienverkehr
5. Den Fernlinienverkehr

Für den Ubereckverkehr wird nur vorzugsweise, für alle anderen Verkehrsarten ausschließliche Zuweisung gefordert⁸⁶⁾. Die Bundesbahn führt hierbei folgende Gründe an⁸⁷⁾:

Beim Ausfall von Strecken oder Zügen, zur Verdichtung des Fahrplanes, zur wirtschaftlicheren Gestaltung des Betriebes oder zur Verbesserung ungünstiger Linienführung müsse es der Bahn vorbehalten bleiben, den Verkehr auch mit anderen Mitteln, wie dem Omnibus, zu bedienen, um eine Abwanderung des Verkehrs auf konkurrierende Unternehmer zu verhindern und ihr gemeinwirtschaftliches Tarifsystem nicht unterhöhlen zu lassen. Sie verweist besonders auf die Lösung dieses Problems in der französischen Zone durch Instruktion Nr. 2019⁸⁸⁾, welche bestimmt: „daß keine Verkehrslinien genehmigt werden, die mit bereits bestehenden Linien oder Eisenbahnlinien zusammenfallen, selbst wenn sich dieses Zusammenfallen zeitlich nicht ganz deckt oder wenn die befahrenen Strecken nicht auf ihrer ganzen Länge übereinstimmen“ (Ziff. A 2 Instr.). Den Autobahnlinienverkehr beansprucht die Bahn wegen ihrer finanziellen und verwaltungsmäßigen Beteiligung am Bau dieser Straßen, den Zubringerverkehr nur insoweit, als private Unternehmer ihn nicht übernehmen wollen. Der Fernlinienverkehr sei ihr zuzuscheiden, weil solche Kraftomnibuslinien sich vorwiegend aus Schienenverkehrsbesitz unterhalten würden⁸⁹⁾.

Mit aller Entschlossenheit wendet sich die Bundesbahn gegen den konkurrierenden Schienenparallelverkehr. Hier müsse vor allem der private Unternehmer weichen⁹⁰⁾. Bei unberechtigtem Eindringen müßten alle nur denkbaren Abwehrmaßnahmen, wie Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung, Strafanzeige gemäß §§ 40, 41 PBefG., Mitteilung an die Genehmigungsbehörden, Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen aus § 823 Abs. 1 BGB. angewandt werden⁹⁰⁾.

(d) Die Bundespost wünscht bevorzugte Behandlung im Linienverkehr auf den Reichs- und Landstraßen unter Zubilligung des Schienenersatz- und -parallelverkehrs an die Bahn und des Orts- und Nachbarortsverkehrs an die kommunalen Verkehrsbetriebe⁹¹⁾. Die Privaten werden auf den Gelegenheitsverkehr verwiesen. Diese Forderung der Post läßt für die übrigen Verkehrspartner, insbesondere für die Privaten, kaum mehr etwas übrig. Sie stützt sich auf die bekannten historischen Vorrechte und die Postsachenbeförderung. Zunächst geht es der Post darum, ihr umfangreiches Vorkriegsnetz wieder zurückzugewinnen. Dabei stößt sie allerdings besonders auf private Unternehmer, die einen großen Teil dieser Linien (mitunter die rentabelsten) nach 1945 übernahmen. Grundsätzlich sieht sie solche Strecken als ureigenen Besitz an, auf den sie unbedingten Anspruch hat, und versucht, diese mit allen Mitteln zurückzugewinnen.

(e) Die Landesverkehrsbehörden lehnen im allgemeinen die von Bundesbahn und -post vorgeschlagene Aufgabenteilung ab⁹²⁾. Sie treten für die Erhaltung des freien Ermessens der Genehmigungsbehörden bei der Entscheidung über An-

⁸⁵⁾ Vogel, a. a. O., S. 366.

⁸⁶⁾ Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, a. a. O., S. 67.

⁸⁷⁾ Heinze, a. a. O., S. 216 Anm. 8.

⁸⁸⁾ Schmidt, Wettbewerbsmaßnahmen im Personenkraftverkehr, in: Die Bundesbahn 1950, S. 176.

⁸⁹⁾ Wilhelm, a. a. O., S. 178.

⁹⁰⁾ Wilhelm, a. a. O., S. 178.

träge auf Einrichtung von Linienverkehr ein. Bundeseinheitliche Richtlinien für eine großzügige elastische Abgrenzung sollen dadurch allerdings nicht ausgeschlossen werden.

b) Stellungnahme zu einer gesetzlichen Neuordnung

Will man zu einer künftigen Neuordnung Stellung nehmen, so muß man zwei Ziele unterscheiden:

- a) Verbesserung der gegenwärtigen Rechtslage unter Anpassung an die gegebenen staatsrechtlichen Verhältnisse
- b) Grundlegende Änderungen durch Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit für den Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen auf den Bund.

Der Verfasser bekennt sich grundsätzlich zu dem letzten Ziel. Er hält es für unerlässlich, dem Bund auf dem Gebiete der Gesetzgebung die ausschließliche Zuständigkeit zu übertragen und auf dem Gebiete der Verwaltung, den Straßenverkehr den Ländern nur als Auftragsangelegenheit zu überlassen. Nur so kann eine einheitliche Ordnung für die konkurrierenden Verkehrspartner gewährleistet werden.

Hinsichtlich der zukünftigen Möglichkeiten im Rahmen der beiden Zielsetzungen erscheinen dem Verfasser folgende Überlegungen als wesentlich:

1. Die Zuständigkeit der Genehmigungsbehörde

Die entscheidenden Gesichtspunkte für die Wahl der Genehmigungsbehörde sind:

- (a) genügend große, möglichst geschlossene Verkehrsräume
- (b) Erhaltung des Instanzenzuges im Beschwerdeverfahren
- (c) Wahrung der Interessen des Gesamtverkehrs
- (d) gleiche Zuständigkeit für alle Verkehrspartner.

Vergleicht man diese notwendigen Erfordernisse mit den heute gegebenen Möglichkeiten, so ist folgendes festzustellen:

(zu a) Unsere mittleren (Reg.-Bez.) und oberen (Länder) Verwaltungseinheiten sind von sehr unterschiedlicher räumlicher Größe und wirtschaftlicher Bedeutung. — Wenn nun allgemein die Mittelinstanz die Funktion als Genehmigungsbehörde übernehmen soll, so sind nach der gegenwärtigen Gebietsabgrenzung viele Regierungsbezirke unbedingt zu klein (z. B. Montabaur und Rheinhessen). Dies zeigt sich schon darin, daß man sich in manchen Ländern, wie Nordrhein-Westfalen, dazu entschlossen hat, die nächsthöhere Instanz (d. h. den LVM) als zuständige Behörde einzusetzen. Diese Lösung erscheint aber heute nicht sehr glücklich. Weniger wegen des großen Umfangs verschiedener Länder als wegen der dadurch entfallenden Beschwerdeinstanz.

Der Verfasser würde deshalb bei der gegenwärtigen staatsrechtlichen Lage vorschlagen, in jedem Lande nur 2 (höchstens 3) Verkehrsbezirke festzulegen, um möglichst großräumige Bereiche zu bilden. Eine Mittelinstanz (Reg.-Präs.) sollte die Funktion als Genehmigungsbehörde übernehmen. Bei dem heutigen Verwaltungsaufbau wäre es aber oft notwendig, für mehrere Regierungsbezirke eine einzige höhere Verwaltungsbehörde einzusetzen. In Rheinland-Pfalz wäre also z. B. für die Reg.-Bezirke Trier, Koblenz und Montabaur der Regierungspräsident in Koblenz zuständig, für die Reg.-Bezirke Rheinhessen und Pfalz der Oberregierungspräsident in Neustadt. In Nordrhein-Westfalen könnte jeweils für den rheinischen und den westfälischen Landesteil und für das Ruhrgebiet eine Genehmigungsbehörde eingesetzt werden. Entsprechend wäre in den anderen Ländern vorzugehen. Die auf solche Weise mit Berücksichtigung der Verhältnisse in den einzelnen Ländern, aber unter Wahrung großer ein-

heitlicher Wirtschaftsräume geschaffenen Bezirke wären groß genug, um das Verkehrsnetz in geschlossenen Wirtschaftsgebieten sinnvoll abzustimmen. Die Genehmigungsbehörden würden in ihren Entscheidungen einerseits weniger stark durch örtliche Gegebenheiten beeinflusst, ein Argument, das von den Bundesbetrieben oft angeführt wird, sie wären aber andererseits noch weitgehend mit den räumlichen Problemen vertraut.

Sollte die Zuständigkeit für das Straßenverkehrswesen dem Bund übertragen werden, so wäre zu erwägen, ob die Länder die Funktion als Genehmigungsbehörde übernehmen könnten. Bei dem heutigen Stand der Verkehrsentwicklung kann dieser Möglichkeit zugestimmt werden, da in diesem Falle eine höhere Behörde (der BVM) für Beschwerden zuständig wäre.

(Zu b) Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, ist dem Verfasser für die Wahl der Genehmigungsbehörde weniger der räumliche Gesichtspunkt als die Absicht entscheidend, die Möglichkeit einer Beschwerde im Instanzenzug zu erhalten, d. h. die Nachprüfbarkeit der Entscheidung im Verwaltungswege. Es hat sich gezeigt, daß die Klage beim Verwaltungsgericht kein adäquates Rechtsmittel darstellt. Ein Gericht kann und darf lediglich nachprüfen, ob die Entscheidungen der angegriffenen Behörde sich im Rahmen des freien Ermessens gehalten haben oder nicht. In der Praxis ist es im vergangenen Jahre oft vorgekommen, daß darüber hinaus von diesen Gerichten auch die den Entscheidungen zugrundeliegenden sachlichen Gesichtspunkte geprüft und dementsprechende Urteile gefällt wurden. Dies ist aber ein vollkommen unhaltbarer Zustand. Gerichte sind keine Verkehrsbehörden. Sie können niemals in der Lage sein, neben der Rechtmäßigkeit auch die Zweckmäßigkeit der von den fachlich zuständigen Behörden gefällten Entscheidungen zu beurteilen.

Aus diesem Grunde muß nach Ansicht des Verfassers der Instanzenzug im Verwaltungswege gewahrt bleiben. Folglich sind bei der gegebenen Lage, unter Beseitigung der vorn gezeigten Schwächen, die Mittelinstanzen (Reg.-Präs.) als Genehmigungs-, die oberen Instanzen (LVM) als Entscheidungsbehörden für Beschwerden vorzusehen.

Bei einer Änderung der Verfassung könnten die LVM als Genehmigungs-, der BVM als Entscheidungsbehörde eingesetzt werden.

(Zu c) Die Wahrung der Interessen des Gesamtverkehrs erfordert einerseits, daß die konkurrierenden Träger des Linienverkehrs gewiß sein dürfen, daß die zuständigen Genehmigungsbehörden, mehr aber noch die für Beschwerden zuständige(n) Aufsichtsbehörde(n) unparteiisch entscheiden, andererseits, daß sie auch in der Lage sind, die Interessen des Straßenverkehrs insgesamt gegenüber denjenigen des Schienenverkehrs gerecht abzuwägen. Das Problem spitzt sich letzten Endes auf die Frage zu, ob die LVM oder der BVM die Interessen aller Verkehrsträger und Verkehrsmittel am besten vertreten kann.

Diese Frage möchte der Verfasser eindeutig zugunsten des BVM beantworten. Er gesteht dem LVM zwar ohne weiteres Verständnis für die Ansprüche der konkurrierenden Straßenverkehrspartner zu, glaubt aber, daß die Entscheidungen zwischen Schiene und Straße besser von der Instanz getroffen werden können, die für die gesamte Verkehrspolitik verantwortlich ist und deren Zuständigkeit sich über das gesamte Verkehrsnetz von Schiene und Straße erstreckt: dem BVM. Er schlägt deshalb im Rahmen der heutigen Situation vor, daß die LVM vor Entscheidungen über Widersprüche der Bundesbetriebe gegen Linienvorhaben anderer Unternehmen den BVM hören sollten. Dessen Stellungnahme sollte für sie bindend sein. Die Stellung des BVM sollte weiter dadurch gestärkt werden, daß ihm die Entscheidungen in bestimmten anderen Angelegenheiten, die über den Bereich eines Landes hinausgehen, übertragen werden (z. B. die Funktion als Beschwerdeinstanz bei Nichteinigung über die Streckenführung von Omnibuslinien über mehrere Länder) und daß ihm das Recht zugestanden würde, bindende Richtlinien für eine einheitliche Verkehrspolitik herauszugeben. Den An-

