

Die Position der deutschen Bundesrepublik im internationalen Personenluftverkehr.

Von Dipl. Ing. Dr. rer. pol. H. Röhm

Leiter der Abteilung Luftfahrt am Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln.

Bei den Erörterungen, wie nach Rückgabe der Lufthoheit an die deutsche Bundesrepublik eine eigene Handelsluftfahrt wiederaufgebaut werden kann, muß darauf hingewiesen werden, daß der zum integralen Bestandteil des ganzen Verkehrs wesens gewachsene Luftverkehr von so allgemeiner volkswirtschaftlicher Bedeutung geworden ist, daß er nicht allein vom Standpunkt der Erwerbswirtschaft aus beurteilt werden darf. Es ist aber in Anbetracht unserer wirtschaftlichen Lage zu verlangen, daß eine nationale Luftverkehrsgesellschaft wie jedes wirtschaftliche Unternehmen sich selbst trägt, wenn nicht wichtige Gründe vorhanden sind, die ein Abweichen von diesem Grundsatz rechtfertigen. Die technische Entwicklung der Flugzeuge und die Größe des Bundesgebietes lassen jedoch einen auf sich selbst gestellten deutschen Binnenverkehr wenig sinnvoll erscheinen. Im deutschen und teilweise auch im kontinentalen europäischen Luftverkehrsnetz setzt das Zeitvorsprungsmaß gegenüber den Erdverkehrsmitteln¹⁾ der Wirtschaftlichkeit der z. Zt. eingesetzten Verkehrsflugzeuge verhältnismäßig enge Grenzen; sie hängt neben ihrer technischen Leistungsfähigkeit und dem hohen Preis von etwa 130.— DM/kg Fluggewicht von der verkehrsmäßig, täglich erreichbaren Flugstundenzahl entscheidend ab. So sind auch laufende Bemühungen weiterer Luftverkehrsgesellschaften des Auslandes, das deutsche Bundesgebiet anfliegen zu können, noch kein Beweis für die Wirtschaftlichkeit eines kommenden deutschen Luftverkehrs, sondern nur Bestätigung der in der Luftverkehrswirtschaft gültigen Gesetze und Erkenntnisse. Konzessionsanträge auf Streckenverlängerungen über den derzeitigen Zentralflughafen Frankfurt hinaus und das stärkere Einbeziehen weiterer Randflughäfen des außerordentlich verkehrsintensiven westdeutschen Bundesgebiets deuten aber auf einen im internationalen Luftverkehr immer vermuteten, bedeutenden deutschen Verkehrsbedarf der Verkehrsträger Personen, Post und Fracht hin.

Die deutsche Wirtschaft ist auf den Export ihrer Erzeugnisse und die gesteigerte Aufnahme von Außenhandelsbeziehungen angewiesen. Sie muß also, um Devisen zu sparen, danach trachten, ihre Exportgüter weitgehend mit eigenen Verkehrsmitteln zu befördern. Die im internationalen Luftverkehr geleistete Transportarbeit wird somit selbst zum Exportgut und Devisenbringer. Das Ziel eines deutschen Luftverkehrs kann demnach nur der Ausbau eines auf die deutschen Außenhandelsbelange abgestellten internationalen Streckennetzes sein, so daß der deutsche Binnenverkehr als eine willkommene Zugabe und innerhalb des gesteckten Rahmens eine betriebliche Notwendigkeit ist, um Reisende, Post und Fracht für den transozeanen und kontinentalen Luftverkehr zu sammeln und zu verteilen. Es dürfte selbstverständlich sein, daß eine eigene Gesellschaft inner-

¹⁾ Pirath, Der Europäische Luftverkehr in Planung und Gestaltung, Springer-Verlag 1952 Berlin.

deutschen Verkehrsbedürfnissen am besten Rechnung tragen könnte, und es ist keineswegs bewiesen, daß die Bedienung der im Bundesgebiet liegenden Streckenabschnitte zwangsläufig unrentabel sein muß; das innerdeutsche Streckennetz muß damit als lebensnotwendiger Bestandteil des gesamten in Aussicht zu nehmenden Liniensystems angesehen werden.

Diese kombinierte Streckenführung weist so bereits auf die voraussichtliche Lösung der gestellten Aufgabe hin. Die Ausgangspunkte dieser internationalen Strecken, die vorwiegend Mittel- und Langstrecken umfassen, werden die Flughäfen in der Tiefe des Bundesgebietes sein müssen. Je nach Richtung und Entfernung des Flugziels kann dann vor dem Ueberfliegen der Landesgrenze auf dem Durchflug durch das Bundesgebiet bei Zwischenlandungen auf einem oder mehreren deutschen Flughäfen Ladung aufgenommen oder beim Rückflug abgegeben werden. Die internationalen und besonders die interkontinentalen Strecken dürfen also nicht aus dem Zentrum des Bundesgebietes heraus beginnen, sondern nehmen ihren Ausgang aus den an der Nord- bzw. Südgrenze gelegenen Flughäfen, da das in der Nord-Süd-Richtung schmale Bundesgebiet eine Ost-West-Strecke kaum zuläßt. Durch diese Streckenführung wird gleichzeitig der Bedeutung Frankfurts mit seiner augenblicklich intensiven Verkehrsbedienung durch ausländische Luftverkehrsgesellschaften Rechnung getragen. Bei dem Bestreben, so rasch wie möglich die Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen, sind natürlich die betriebswirtschaftlich günstigeren Langstrecken und hier vor allem die Verbindungen nach Nord- und Südamerika, nach Südafrika und dem Nahen und Fernen Osten von besonderer Wichtigkeit. Sehr günstig darf ferner der Umstand beurteilt werden, daß für den ersten Ausbau des Stammstreckennetzes sich die Linienführung auf die Strecken stärksten Verkehrsaufkommens konzentrieren kann. Einer eigenen Handelsluftfahrt steht außerdem, im Gegensatz zu anderen europäischen Gesellschaften, ein beträchtlicher, stetig steigender deutscher Luftverkehrsbedarf an Reisenden, Post und Fracht zur Verfügung, der von den ausländischen Luftverkehrsgesellschaften bei der Gestaltung ihrer Flugpläne nicht immer genügend wahrgenommen werden konnte.

Das Luftverkehrsgut wird durch die Luftverkehrsgesellschaften noch vorwiegend im Gesamtverkehr — d. h. Reisende, Post und Fracht in einem Flugzeug zusammen — befördert, obwohl die einzelnen Verkehrsträger ziemlich unterschiedliche Transportweiten aufweisen. Ohne auf die Beladung von Fracht und Post verzichten zu können, legt ein Verkehrsunternehmen auf den Personenverkehr größten Wert, da er im Durchschnitt zwischen 70% und 80% der Einnahmen bringt. Die Bemühungen um die Intensivierung des Reiseverkehrs lassen sich auch aus dem zunächst für den Nordatlantikverkehr eingeführten und 1953 für bestimmte kontinentale Strecken erweiterten Touristendienst, sowie aus Flugpreisermäßigungen für Rückflüge und Flugreisen außerhalb der Saison erkennen. Der Schwerpunkt einer nationalen Luftfahrt mit seinen devisensparenden und devisenbringenden Momenten und Bestrebungen wird sich also stark auf den Personenluftverkehr legen müssen.

Um nun für den bevorstehenden eigenen Luftverkehr planen zu können, kommt der Untersuchung des möglichen Gesamtvolumens im internationalen Personenluftverkehr der deutschen Bundesrepublik ganz besondere Bedeutung zu, zumal, von der Verkehrsseite her, dieses Gebiet bis heute noch nicht intensiv untersucht werden konnte. Hierbei interessiert neben dem zu erwartenden Verkehrsbedürfnis an Luftreisenden von, nach und durch das Bundesgebiet auch der Personen-

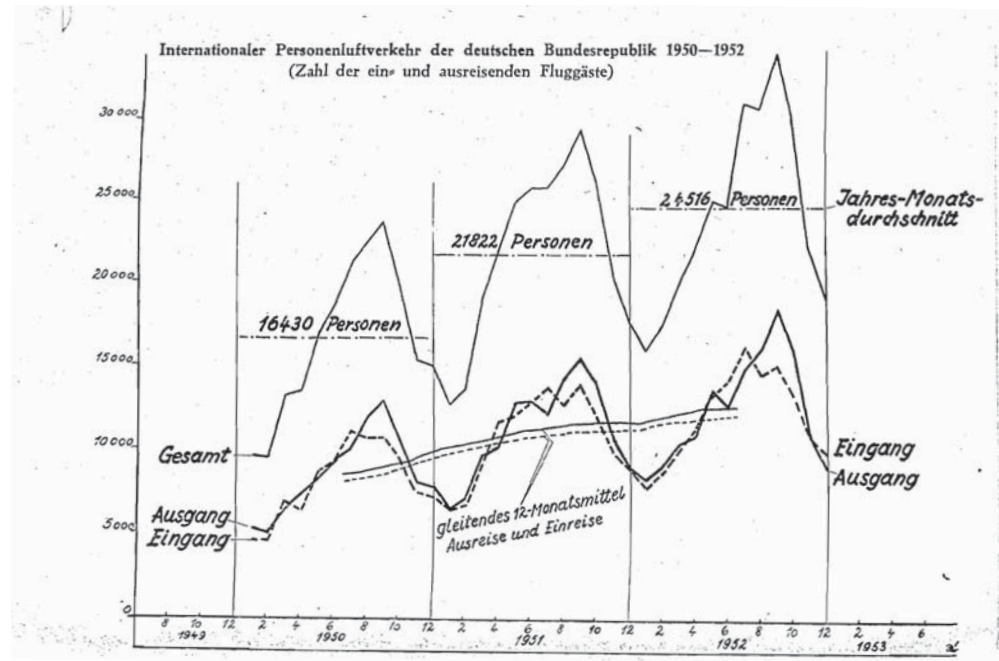
verkehr aus eigener Pofenz und der deutsche Anteil am Gesamten. Wenn auch Vergleiche des Verkehrsvolumens vor dem Kriege mit den heutigen Verhältnissen schwer anzustellen sind und die Entwicklung des deutschen Nachkriegs-luftverkehrs erst seit kurzer Zeit zu überblicken ist, so lassen sich doch am Ende des Jahres 1952 eine ganz bestimmte Struktur, Richtung und Entwicklungstendenz erkennen, aus denen sich mit Hilfe der Transportweite die notwendige Beförderungsleistung vonseiten der Nachfrage ermitteln läßt. Ob und wie stark eine eigene Gesellschaft eine Steigerung der Nachfrage bringen wird, ist schwer abzusehen. Es kann jedoch mit Bestimmtheit angenommen werden, daß nach Abschluß der bilateralen Verträge das deutsche Angebot eine gewisse Menge Neuverkehr schaffen wird.

Mengenmäßige Entwicklung

Um über eine Reihe von Monaten vergleichbare Unterlagen zur Verfügung zu haben, wurden zur Untersuchung des internationalen Personenluftverkehrs Zahlen aus der Statistik der Grenzüberschreitungen²⁾ auf dem Luftwege herangezogen, welche die Gewähr für unbedingte Genauigkeit und Einheitlichkeit bieten und den Charakter amtlicher Unterlagen besitzen. Die Art der Erfassung vermeidet in jedem Falle Mehrfachzählungen und sichert an allen Stellen die gleiche Behandlung der Transitreisenden.

Zur Veranschaulichung der mengenmäßigen Entwicklung ist die Zahl der über die deutschen Grenzflughäfen einreisenden und ausreisenden Fluggäste über den Monaten der Jahre 1950 bis 1952 in der Darstellung auf Seite 26 aufgetragen. Die Linien der Ein- und Ausgänge zeigen die für den deutschen Luftverkehr charakteristischen jahreszeitlichen Schwankungen mit einer deutlichen Verkehrsspitze im Ausgang des Monats September, deren Ursache das Zusammenfallen von strukturellen und konjunkturellen Momenten sein dürfte; die höchste Zahl der monatlich ins Bundesgebiet einreisenden Personen ist jeweils bereits im Juli erreicht. Die Zeitabschnitte der größten Steigerung des Verkehrsaufkommens von Februar zum März und des größten Rückgangs von Oktober zum November fallen mit dem Zeitraum des Beginns und der Beendigung des Sommerluftverkehrs mit seinem gesteigerten Verkehrsangebot zusammen. Vom Januar bis Anfang April jeden Jahres ist bei einem leichten Uebergewicht der Ausreise eine gewisse Gleichmäßigkeit der Verkehrsbeziehungen festzustellen, so daß dieser Zeitraum, in dem sich der Reiseverkehr ungestört durch Ferienreisen abspielt, strukturell repräsentativ angesehen werden kann. In den nachfolgenden Monaten bis Anfang August, mit einer kurzen Unterbrechung im Mai, reisen mehr Personen in das Bundesgebiet ein als aus; sie verlassen es dann, beginnend im Laufe des August, in den Herbstmonaten wieder. Diese Unpaarigkeit der Verkehrsströme im deutschen Luftverkehr ist einmal durch den erst etwa 30% betragenden Anteil des deutschen Flugreisenden bedingt und muß zum anderen seine Ursache in den Reisegründen der das Bundesgebiet besuchenden ausländischen Reisenden haben.

²⁾ Bei Wiederaufnahme des deutschen Luftverkehrs war es zunächst nur örtlich deutschen Stellen möglich, eine inoffizielle Statistik des Luftverkehrs zu führen. Die Arbeitsgemeinschaft deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) in Stuttgart stellte für 1950 erstmalig eine koordinierte Statistik für die ihr angeschlossenen Flughäfen auf, aus welcher der Auslandsverkehr nicht zu eliminieren ist. Erst am 1. 1. 1952 ist im Zusammenhang mit der Uebergabe der Statistik von alliierten an deutsche Stellen die Erfassung und Aufbereitung der Luftverkehrsstatistik, allerdings zunächst mit den vom Civil Aviation Board (CAB) angewandten Methoden, ganz auf das statistische Bundesamt übergangen.



Die Durchgangsreisenden, sowohl solche, welche auf ihrem Durchflug durch das Bundesgebiet bei betrieblich notwendigen Zwischenlandungen einen deutschen Flughafen kurzzeitig berühren, als auch solche, die eine begrenzte Aufenthalts-erlaubnis für das Bundesgebiet haben, sind zwar erfaßt, aber hier nicht in die Betrachtungen einbezogen. Ihr Anteil am Gesamten schwankt; er beträgt etwa 8—10 % und läßt keinerlei Gesetzmäßigkeiten erkennen. Eine verständliche Erhöhung der Passagierzahlen des Durchgangsverkehrs in den Sommermonaten ist festzustellen.

Für die Ein- und Ausreise ist über dem verfügbaren Zeitraum von drei Jahren der gleitende Zwölfmonatsdurchschnitt so aufgetragen, daß er jeweils in der Mitte des betrachteten Jahresabschnitts erscheint. Hierbei zeigt sich, daß nicht ein einziges Mal die Werte der Einreise die der Ausreise übersteigen, sondern immer das für den deutschen Auslandsluftverkehr typische Merkmal hervortritt, daß sich bei Betrachtung der Gesamtmenge eine deutliche Unpaarigkeit der Verkehrsbeziehungen in der Personenbeförderung zeigt. Die Gründe hierfür lassen sich nur vermuten und mit starken Unterschieden und häufig vielfachem Ueberwiegen der Auswanderer- gegenüber den Einwandererzahlen erklären.

Die Mittelwerte aus den Jahren 1950 und 1951 zeigen einen ziemlich stetigen Verlauf. Die Steigung der Linien für die Ein- und Ausgänge der Jahresmonatsmittel aus den Jahren 1951 und 1952 geht jedoch mehr und mehr zurück, woraus zu ersehen ist, daß trotz des im Jahre 1952 eingeführten Touristenverkehrs über den Nordatlantik und trotz der neu erteilten Konzessionen an weitere ausländische Gesellschaften und der damit verbundenen Verdichtung der Strecken und des höheren Platzangebots die Hoffnungen auf eine Fortsetzung der gleichmäßig ansteigenden Personenbewegung im Auslandsluftverkehr 1952 nicht voll erfüllt wurden. Da Auswanderungen aus dem Bundesgebiet nach Uebersee als Hauptursachen der Unpaarigkeit mit Sicherheit anzunehmen sind und diese, von der deutschen Bundesrepublik aus gesehen, voraussichtlich nicht mehr ansteigen, ist mit einem stärkeren Anwachsen der Ausreisen über die Einreisen nicht mehr zu rechnen. Die Werte der Jahresmonatsmittel für die einzelnen Jahre entsprechen mengenmäßig meist den Ergebnissen der Frühjahrsmonate nach Inkrafttreten des Sommerflugplans. Für die Einreise kann im Jahre 1950 der Monat Mai und für 1951/1952 der Monat April als Jahresmonatsmittel angesehen werden; für die Ausreise im Jahre 1950 der Monat Mai, 1951 April und 1952 wieder Mai. Daraus läßt sich auch ableiten, daß für eine eventuell später notwendige Repräsentativuntersuchung die Monate April und Mai als geeignet zu bezeichnen sind, während die Herbstmonate wegen des in dieser Zeit schnellen und starken Rückgangs des Verkehrsvolumens und der erheblichen Unterschiede im Ein- und Ausgang nicht zu empfehlen sind. Es ist dann sichergestellt, daß die dabei gewonnenen Werte aus dem Sommerluftverkehr angefallen sind, der vergleichsweise zum Winterluftverkehr nicht in dem erheblichen Maße mit Betriebsstörungen und Flugausfällen zu rechnen hat.

Aus dem Verlauf der Kurven der Einreise und Ausreise im Bereich der Frühjahrsmonate April und Mai 1952 ist auffallend festzustellen, daß die Steigerung der Personenzahlen, besonders die der Einreise, relativ und absolut nicht dieselbe Höhe des Vorjahres erreicht hat. In diesen Zeitraum fällt auch der Streik der amerikanischen Oelarbeiter³⁾, der Betriebseinschränkungen im Nordatlantikverkehr zur Folge hatte, die sich auch im deutschen Auslandsverkehr auswirkten. Erst nach

³⁾ Beginn des Streiks 15. 5. 1952, Ende 5. 6. 1952.

Lockerung der Betriebsstoffknappheit brachte der Zweite-Klasse-Verkehr mit seinen um 20 bis 25 % niedrigeren Tarifen dem Personenluftverkehr in der deutschen Bundesrepublik eine sichtbare Steigerung des Verkehrsaufkommens. Der Einfluß dieses Touristendienstes reicht ungefähr von Mitte Mai bis Mitte Oktober. Während dieser Zeit ist dann auch eine zeitweilige Verdichtung und Verstärkung der Verkehrsbeziehungen auf der Nordamerikastrecke anzunehmen. Das Angebot in der Hochsaison reichte aber nicht aus, um die im Frühjahr zu wenig erzielten Beförderungsleistungen auszugleichen.

Für die die Atlantikstrecken befliegenden Luftverkehrsgesellschaften besteht dieses Problem des unausgeglichenen Verkehrs schon seit dem Jahre 1948, seit welchem laufend die Nachfrage in der Ost-West-Richtung die der entgegengesetzten Richtung übersteigt:

Personenbeförderung im Nordatlantikverkehr der IATA-Gesellschaften
1948 bis 1951⁴⁾.

Anzahl der Flug-Reisenden	1948			1949		
	West-Ost	Ost-West	Gesamt	West-Ost	Ost-West	Gesamt
a) Planmäßige Flüge	96 421	144 051	240 472	119 9 8	146 597	266 535
b) Charterflüge	2 691	9 701	12 392	2 005	4 097	6 102
Gesamt	99 112	1 53 752	252 864	121 943	150 694	372 637

Anzahl der Flug-Reisenden	1950			1951		
	West-Ost	Ost-West	Gesamt	West-Ost	Ost-West	Gesamt
a) Planmäßige Flüge	142 309	169 236	311 545	148 106	181 550	329 656
b) Charterflüge	3 284	2 335	5 619	4 532	7 335	11 867
Gesamt	1 45 593	171 571	317 164	152 638	188 885	341 523

Die Verkehrsspitzen lagen in den letzten vier Jahren in der West-Ost-Richtung im Juni und Juli und in der Ost-West-Richtung im September. In diesen Monaten war die Zahl der in der West-Ost-Richtung beförderten Personen um 30 % höher als in der Ost-West-Richtung. Inwieweit diese Tatbestände aus dem Nordatlantikverkehr Auswirkungen auf den Luftverkehr Deutschlands haben, läßt sich aus dem Anteil der Nationalitäten, der später untersucht wird, noch weiter verfolgen. Die über das Jahresende bei den Erdverkehrsmitteln und bei den Verkehrsarten der Post und teilweise auch der Fracht übliche Verkehrszunahme ist merkwürdigerweise im Luftverkehr nicht festzustellen. Hier scheinen sich die in Europa durch Schlechtwetterlagen bedingten Flugausfälle nachteilig auszuwirken. So weist allgemein der Monat Januar trotz seiner gegenüber dem Monat Februar um 10 % längeren Betriebszeit das geringste Verkehrsvolumen auf.

Zusammengefaßt kann man also sagen, daß der Auslandspersonenluftverkehr bei steigender Tendenz periodisch verläuft. Auf eine Ende März mit dem Sommer-

⁴⁾ IATA-Bulletin, Nr. 15, 1952.

luftverkehr beginnende und bis Mitte August anhaltende Periode, in der mehr Fluggäste in das Bundesgebiet einreisen als ausreisen, folgt eine wieder bis Ende März dauernde, also längere Periode, während welcher die Zahlen der ausreisenden Fluggäste überwiegen. Strukturell gesehen dürften die Reisegründe in der Periode des Einreiseüberschusses Besuchs- und Geschäftsreisen mit längerer Aufenthaltsdauer im Bundesgebiet bzw. in Europa sein, die ihren Ausgang aus Orten in größerer Entfernung vom Bundesgebiet oder in Uebersee genommen haben. Die Verkehrsspitzen in den Herbstmonaten wurden durch günstige Verkehrsangebote bei den zu dieser Jahreszeit in Europa herrschenden guten klimatischen Bedingungen, durch Besuchsreisen mehr privater Natur und neuerdings durch Ferienreisen und den Touristenverkehr hervorgerufen. Obwohl es nicht üblich ist, bei der Personenbewegung die Ein- und Ausgänge zu addieren, da im Reiseverkehr mit der Gleichmäßigkeit der Verkehrsströme gerechnet wird, ist doch in der Darstellung Seite 26 über dem ganzen Bereich des untersuchten Auslandsverkehrs der deutschen Bundesrepublik die Summe der über die Bundesbegrenzungen einreisenden und ausreisenden Personen als Gesamtlinie eingetragen. Aus dem Vergleich der Verkehrsmengen und ihrem jahreszeitlichen Aufkommen läßt sich deutlich ablesen, daß in den Jahren 1950 und 1951 die höchste monatliche Verkehrszunahme sehr zeitig einsetzte, während im Jahre 1952 die stärkste Zunahme erst im Juli erfolgte. Weiterhin wurde der Anstieg der Verkehrsmengen 1952 in den Monaten Juni und August unterbrochen, die sogar, wenn auch un- erheblich, geringere Werte als ihre Vormonate erreichten. Die zwischen den extremsten Monatsergebnissen des kleinsten Aufkommens im Januar und der größten Personenzahl im September fast gleichmäßig verlaufende Mengenlinie läßt immer schmäler werdende Verkehrsspitzen und als Folge einen immer steiler werdenden Abfall der Verkehrsbedürfnisse im Herbst der einzelnen Jahre erkennen. Diese von den Luftverkehrsgesellschaften, und besonders von denen, die europäische Strecken befliegen, gefürchteten saisonalen Schwankungen zeigen also größer werdende Ausschläge, welche die eigentliche Ursache betriebswirtschaftlicher Schwierigkeiten im Luftverkehrsgeschäft sind. Die Anstrengungen, die im Jahre 1953 durch die Einführung der Touristentarife auch im kontinentalen Luftverkehr Europas gemacht werden, um diesen wirklich kritischen Mangel zu mildern, werden wohl noch nicht ausreichen, um eine fühlbare Aenderung herbeizuführen.

Es ist nun interessant, festzustellen, daß zwischen dem internationalen Reiseluftverkehr der deutschen Bundesrepublik und dem Weltluftverkehr gleichlaufende Bewegungen bestehen. So betrug im Jahre 1950 die Zahl der im internationalen und internen Weltluftverkehr beförderten Personen 31,2 Mill.; sie stieg im Jahre 1951 um 28 % auf 39,9 Mill. und erreichte nach vorläufigen Ergebnissen der ICAO 45 Mill. im Jahre 1952, was einer Steigerung von nur etwa 13 % entspricht. Damit hat sich zum ersten Mal seit dem Kriege die Steigerung des Personenverkehrsvolumens, die im Mittel während der letzten sieben Jahre 20 % betrug, nicht fortgesetzt, sondern ist trotz gehogter Erwartungen zurückgegangen. Wie aus den in der Gesamtkurve des Personenverkehrs eingezeichneten Jahresmonatsdurchschnitten ersichtlich ist, beträgt auch die Steigerung des Jahresmonatsdurchschnitts im deutschen Auslandsverkehr im Jahre 1950 von 16430 Fluggästen auf 21822 Personen im Jahre 1951 noch rund 33 %; die Zahl der beförderten Personen im Durchschnittsmonat des Jahres 1952 stieg nur um 12,5 % auf 24516 Flugreisende gegenüber dem Vorjahr.

Übersicht über den Auslandsluftreiseverkehr der deutschen Bundesrepublik 1950—1952⁶⁾.

Jahr	1950	1951	1952
Einreisen	95 954	129 803	144 635
Ausreisen	101 209	134 063	149 556
Gesamt	197 163	263 866	294 191
Transit	1 579	21 273	23 100

Aus dieser Zusammenstellung ist zu ersehen, daß die in einer von mir angestellten Untersuchung⁵⁾ errechnete Steigerung des spezifischen Verkehrsbedürfnisses des deutschen Auslandsverkehrs für 1952 nicht ganz eingetreten ist. Anstatt der aus den Verkehrsergebnissen der Monate Februar und März für das ganze Jahr geschätzten 7 Ein- und Ausreisen/1000 Einwohner stieg der Verkehrsbedarf nur auf 6,3—6,6 Reisen/1000 Einwohner. Die Ursachen dürften in dem durch den amerikanischen Oelarbeiterstreik eingeschränkten Verkehrsangebot im internationalen Verkehr in den Frühjahrsmonaten 1952 zu suchen sein.

In diesem Zusammenhang zeigt die Tabelle auf Seite 31, in der das Verkehrsvolumen des deutschen Auslandsluftverkehrs über die letzten drei Jahre in der Einreise und Ausreise nach den deutschen Grenzflughäfen differenziert dargestellt ist, eine bemerkenswerte Entwicklung. Während eigentlich nur die drei Flughäfen Frankfurt, Hamburg, Düsseldorf und nach der Eröffnung und stärkeren Einschaltung des Flughafens Hannover-Langenhagen in den internationalen Luftverkehr auch Hannover ein gegenüber dem Vorjahr gesteigertes Verkehrsaufkommen aufweist, ist im Jahre 1952 die Zahl der Grenzüberschreitungen von und nach den übrigen Grenzflughäfen gegenüber dem Vorjahr gleichgeblieben, teilweise sogar zurückgegangen. Mengenmäßig sind diese drei Flughäfen Grenzflughäfen für über 74 % aller Auslandsreisen. Allein Frankfurt hat durch die große Anzahl seiner direkten Auslandsanschlüsse, die fast 50 % vom Gesamten betragen, und als Ausgangspunkt und häufig einziger Zwischenlandeplatz interkontinentaler und transkontinentaler Strecken im Bundesgebiet fast ein Drittel des deutschen Auslandsverkehrs umgeschlagen. Es folgt dann Hamburg mit 25 %, Düsseldorf mit fast 17 %, München mit etwas über 12 % und Stuttgart mit fast 7 %. Erwähnenswert ist noch, daß trotz der insgesamt größeren Zahl der aus dem Bundesgebiet ausreisenden Personen, die Zahl der einreisenden Fluggäste auf den Flughäfen Stuttgart, Hannover, Köln/Bonn über der der Ausreise liegen. Der starke Unterschied zwischen Ein- und Ausreise in Bremen ist durch die hohe Zahl der über Bremen auf dem Luftwege ausreisenden Auswanderer bedingt.

⁵⁾ Grenzübertritte von Zivilreisenden ohne Soldaten und ohne Zivilangestellte der Besatzungsmächte nach Angabe der Paßkontrollstellen auf den Grenzflughäfen.

⁶⁾ Röhm, Die Entwicklungstendenzen im deutschen Luftverkehr, Heft 21 der Schriftenreihe des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, Droste-Verlag Düsseldorf.

Der Internationale Luftverkehr über die Grenzflughäfen der deutschen Bundesrepublik¹⁾
Zahl der einreisenden und ausreisenden Personen 1950—1952

Flughafen	Eingang 1950					Eingang 1951					Eingang 1952				
	1. Vj. 1950	2. Vj. 1950	3. Vj. 1950	4. Vj. 1950	1950 zusammen	1. Vj. 1951	2. Vj. 1951	3. Vj. 1951	4. Vj. 1951	1951 zusammen	1. Vj. 1952	2. Vj. 1952	3. Vj. 1952	4. Vj. 1952	1952 zusammen
Frankfurt	5909	8168	11296	8814	34187	7830	11843	13118	9093	41884	7140	12925	15761	11425	47251
Hamburg	4077	6708	8277	5827	24889	5499	9849	10303	7684	33335	7306	9842	11012	8030	36190
Düsseldorf	2501	4338	6378	4004	17221	3519	5503	7211	5616	21849	4290	6503	7262	6276	24331
München	2158	2888	3950	3136	12132	2681	4423	5497	4137	16738	3787	4336	5289	3966	17378
Stuttgart	548	901	1428	1454	4331	1936	2821	2165	2816	9738	2623	2443	2906	2427	10399
Hannover*	219	314	139	82	754	155	509	78	87	829	343	1236	1758	805	4142
Köln/Bonn	94	180	234	70	578	369	1296	1580	912	4157	652	1090	1291	888	3921
Bremen	116	372	402	319	1209	366	251	243	171	1031	37	198	269	231	735
Nürnberg	124	152	233	144	653	69	56	36	81	242	74	53	84	77	288
Gesamt-Eingang	15746	24021	32337	23850	95954	22424	36551	40231	30597	129803	26252	38626	45632	34125	144635
Flughafen	Ausgang 1950					Ausgang 1951					Ausgang 1952				
	1. Vj. 1950	2. Vj. 1950	3. Vj. 1950	4. Vj. 1950	1950 zusammen	1. Vj. 1951	2. Vj. 1951	3. Vj. 1951	4. Vj. 1951	1951 zusammen	1. Vj. 1952	2. Vj. 1952	3. Vj. 1952	4. Vj. 1952	1952 zusammen
Frankfurt	6711	9432	12830	9402	38375	8092	11167	13322	10392	42973	7660	11179	17830	12800	49469
Hamburg	3306	5728	8806	6636	24476	5655	9979	10401	8066	34101	7486	9220	11290	8323	36319
Düsseldorf	2203	3925	6351	4233	16712	3610	5634	7682	5737	22663	4859	5950	7853	6462	25094
München	2365	3360	4337	3641	13703	3114	4749	6322	5393	19578	4104	5509	5309	4070	18992
Stuttgart	695	991	1378	1441	4505	1861	2635	2216	2415	9127	2275	2317	2937	1615	9144
Hannover*	193	310	129	96	728	108	501	70	80	759	337	973	1879	534	3723
Köln/Bonn	47	78	209	77	411	303	1107	1506	913	3829	687	1088	1252	816	3843
Bremen	393	506	357	271	1527	208	252	142	310	912	795	626	388	848	2657
Nürnberg	128	205	231	208	772	40	22	44	15	121	4	72	166	73	315
Gesamt Ausgang	16041	24535	34678	26005	101209	22991	36046	41705	33321	134063	28177	36934	48904	35541	149556

¹⁾ Grenzübertritte nach Angaben der Paßkontrollstellen auf den Grenzflughäfen.

²⁾ Hannover-Wunstorf, Bückeburg, Langenhagen.

Die Position der deutschen Bundesrepublik im internationalen Personluftverkehr

31

Die Struktur des Auslandsluftverkehrs nach Nationalitäten.

Wie aus den vorangegangenen Darstellungen hervorgeht, hat die Weiträumigkeit des internationalen Luftverkehrs und seine technische und betriebswirtschaftliche Entwicklung dazu geführt, daß im augenblicklichen Stadium der direkte Auslandsluftverkehr der deutschen Bundesrepublik sich auf ganz wenige Flughäfen konzentriert. Sogar der zentral gelegene Flughafen Frankfurt ist zum bedeutendsten Grenzflughafen mit den meisten direkten Auslandsanschlüssen geworden. Aus diesem Grunde ist die Kenntnis der Richtungen der Personenverkehrsströme, der zeitlichen und jahreszeitlichen Schwankungen und der Veränderungen in ihrem Gefüge von ganz besonderem Interesse und Bedeutung. Leider ist bis heute nicht möglich gewesen, eine Statistik zu führen, die über die Richtung und Entfernung der Reiseverkehrsbedürfnisse erschöpfend und genau berichten würde. Wohl beobachtet die Vielzahl der Deutschland anfliegenden Gesellschaften mit Hilfe der auf ihrem Streckennetz erfliegenen Verkehrsergebnisse und Beförderungseinstellungen den Markt. Aber solche Ergebnisse sind, selbst wenn sie zugänglich wären, nur Teilstücke und untereinander nicht absolut vergleichbar. Auch gibt die Lage und Ausdehnung des Streckennetzes sowie das nach Frequenz und Dichte bekannte flugplanmäßige Platzangebot gewisse Hinweise, die aber nicht ausreichend sind, da Zubringerverkehr und Weltverkehr aus der Schau des Bundesgebiets sich schwer auseinander halten lassen. Wenn auch die anteilmäßige Beteiligung der Nationalitäten an den Verkehrsbeziehungen mit dem Bundesgebiet nicht identisch sind mit der Verteilung der Verkehrsrichtungen, so ergeben sich aus den Verhältniszahlen der Nationalitäten doch wertvolle Schlüsse über die Verkehrsbeziehungen mit dem Bundesgebiet und über die Struktur und damit über die Bedeutung seines Auslandsverkehrs. Für diese Betrachtungen lassen sich um so mehr mit einer bestimmten Berechtigung die Verkehrsergebnisse des Jahres 1952 heranziehen, als, wie auch oben festgestellt werden konnte, in der Personenbewegungsstatistik im deutschen Luftverkehr seit 1950 eine gewisse gesetzmäßige Gleichmäßigkeit sowohl des periodischen Verlaufs als auch der zeitlichen und strukturellen Schwankungen eingetreten ist.

Seit dem Sommer 1952 ist zum ersten Mal auf allen deutschen Grenzflughäfen nach einheitlichen Gesichtspunkten ein großer Teil der Auslandsreisenden bei der Ein- und Ausreise nach ihrer Staatsangehörigkeit erfaßt worden. Die Ergebnisse konnten auf den Flughäfen selbst und aus einer von mir im Februar und März durchgeführten Repräsentativuntersuchung soweit ergänzt werden, daß über eine gewisse Gruppe von Nationalitäten der Ueberblick über ein ganzes Kalenderjahr gegeben ist. In die Erfassung einbezogen sind Reisende amerikanischer Staatsangehörigkeit, der größte Teil der europäischen Nationen mit Deutschland, Staatenlose und der übrige Rest. Eine weitere Differenzierung ist nicht möglich, da diese Ermittlungen nach paßrechtlichen und nicht nach verkehrsstatistischen Gesichtspunkten erstellt sind (siehe Seite 34 und 35).

Mit 47 618 Aus- und 40 133 Einreisen erreichen die deutschen Auslandsreisenden 30 % des gesamten Verkehrsaufkommens des internationalen Luftreiseverkehrs. Dies bedeutet eine erfreuliche Größe und die weitere Steigerung des deutschen Anteils, der 1950 nur etwa 25 % und 1951 noch 27 % betragen hatte. Auffällig ist die Unpaarigkeit der deutschen Auslandsreisen, die eine um fast 7500 Personen höhere Ausreise zeigt. Da bei den einzelnen Nationalitäten mit Ausnahme der Staatenlosen kaum ins Gewicht fallende Unterschiede zwischen der Ein- und Ausreise bestehen und eher die Einreise überwiegt, ist klar, daß es die deutschen Reisenden sind, welche die bereits festgestellte Unpaarigkeit des Ge-

samtverkehrs mit höherer Ausreise verursachen. Da man sicher annehmen kann, daß die Gesamtzahl der Auswanderungen aus dem Bundesgebiet auf dem Luftwege im Jahre 1952 nur etwa 3500 betragen hat und vor allem auch Staatenlose und andere Nationalitäten daran beteiligt waren, dürften andere Gründe für diese für die Luftverkehrswirtschaft so kritischen Tatbestände vorliegen. Ob Richtungsschwankungen oder Saisonfluktuation die Gründe für diese unausgeglichenen Personenbewegungen sind, ist nicht festzustellen, so daß zukünftig diesen Problemen erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Mit der Erschließung des Nordatlantik für den Luftverkehr ist die Alte und die Neue Welt, die wirtschaftliche, private, politische und militärische Beziehungen verbinden, durch das Flugzeug enger zusammengerückt. Ein großer Bedarf an Geschäftsreisen für Handelszwecke, starkes auf beiden Seiten des Ozeans vorhandenes Streben, abgerissene familiäre Verbindungen wieder aufzunehmen oder neu geschaffene aufrecht zu halten, sowie eine breite Schicht mit hohem Lebensstandard, die bezahlten Urlaub hat und eine ergiebige Quelle zu Erholungsreisen bildet, hat diesem Verkehrsabschnitt starken Auftrieb verliehen. Allerdings hängen ihm neben den betriebswirtschaftlichen Vorteilen der langen Streckenabschnitte die Mängel der saisonalen Schwankungen in beiden Richtungen an. Durch Tarifmanipulationen konnten zwar die saisonalen Schwankungen in der West-Ost-Richtung in gewissem Umfange abgeschwächt werden, jedoch blieb die Septemberspitze in der Richtung Nordamerika—Europa unverändert bestehen. Die Auswirkung dieser Faktoren auf den Bereich der deutschen Bundesrepublik geht aus der Beobachtung der Personenbewegung der Reisenden amerikanischer Staatsangehörigkeit deutlich hervor.

Im Jahre 1952 sind 31 562 Amerikaner in das Bundesgebiet auf dem Luftwege eingereist und 29 878 wieder ausgereist. Wenn auch der Anteil der Amerikaner am deutschen Auslandsluftverkehr im Jahresdurchschnitt etwa 20 % ausmacht, so ist er doch nicht wie vergleichsweise der deutsche Anteil über das ganze Jahr konstant, sondern schwankt je nach Zeitlage in einer weiten Spanne zwischen 10 % und 30 %. Diese Schwankungen über das ganze Jahr nach Ein- und Ausreise getrennt zu verfolgen, gibt nun einen besonders guten Einblick in die Struktur und das Wesen des internationalen Luftverkehrs und einen Ueberblick in gewissem Umfang auch über seine Verkehrsrichtungen, da anzunehmen ist, daß Ausgangsort und Ziel der Amerikaner fast ausschließlich die USA sind.

Nach ziemlich ausgeglichenen Verkehrsmengen in der Ein- und Ausreise setzt der Zustrom der amerikanischen Luftreisenden nach dem Bundesgebiet im Mai ein und erreicht bei langsam sich verringendem Zuwachs mit 4834 Personen die Verkehrsspitze bereits im Juli, um dann stetig wieder fast auf den Ausgangswert zu Beginn des Jahres abzusinken. Die Zahl der ausreisenden Amerikaner beginnt ab Januar progressiv bis zum höchsten Wert mit 5081 Reisenden im August zu steigen, während doch im Nordatlantikverkehr die Verkehrsspitze erst im September liegt. Der sich anschließende Rückgang verläuft ebenfalls bis fast zum Jahresende wieder progressiv fallend. Vergleichsweise hierzu läßt sich für den deutschen Anteil feststellen, daß die Kurve der aus dem Bundesgebiet Ausreisenden mit deutscher Staatsangehörigkeit starken Schwankungen bis zur größten Zahl von 5480 Personen im September unterworfen ist, während die Linie der Einreise eine zunächst stärkere, gegen Herbst des Jahres abflachende Steigung aufzeigt. Die relativ geringe Zahl der im August ausreisenden Deutschen läßt sich damit erklären, daß der Monat August der Ferienmonat in Deutschland ist, in welchem noch Devisenmangel für private Zwecke Auslandsurlaubs-

Verkehrsergebnisse des deutschen Auslandsluft

Nationalitäten	Januar		Februar		März		April		Mai		ein
	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	
Deutsche . .	2003	3286	2462	2945	2875	3476	2949	2432	3421	3979	3504
Amerikaner .	1052	883	1258	1333	1729	1455	1719	1697	3429	2266	4272
Engländer .	1489	1533	1455	1346	1572	1670	2073	1717	2048	2187	2005
Französer .	179	167	195	211	159	197	175	161	243	301	241
Holländer .	367	332	388	403	379	392	344	348	337	378	356
Belgier . . .	96	94	96	77	132	133	104	124	173	165	141
Schweizer .	279	217	290	285	322	337	365	385	327	377	401
Dänen . . .	195	175	194	214	222	224	248	264	217	231	236
Osterreicher	210	208	226	212	248	233	274	252	275	293	271
Luxemburger	2	1	3	4	2	3	4	11	4	1	4
Tschechoslow.	1	268	1	277	9	4	13	27	1	4	—
Staatenlose .	256	253	272	297	310	303	279	361	332	640	308
Andere . . .	1614	1253	1779	1404	1924	1917	2745	2021	2453	2788	2335
Gesamt	7741	8824	8628	9009	9883	10344	11292	10780	13260	13610	14074

Internationaler Luftreiseverkehr über die deut

Nationalitäten	Amerikaner		Belgier		Engländer		Dänen		Deutsche		Franzosen
	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	
Frankfurt . .	14844	13634	752	736	5211	5386	334	309	13058	16854	1418
Hamburg . . .	4966	4680	123	97	4633	4690	2183	2069	9776	10969	171
Düsseldorf . .	4958	4581	406	444	7170	7102	124	118	7085	8306	826
München . . .	3283	3732	53	63	992	948	74	136	5607	6279	246
Stuttgart . . .	2150	1820	26	26	710	669	58	53	3119	2801	122
Hannover ¹⁾ . .	361	326	57	53	2399	1988	23	13	514	646	38
Köln/Bonn . .	525	513	254	264	1887	1787	14	10	822	858	55
Bremen	355	472	2	2	37	27	60	53	96	806	—
Nürnberg . . .	120	120	7	3	33	34	2	—	56	99	5
Gesamt . . .	31 562	29 878	1680	1688	23 072	22 631	2872	2761	40 133	47 618	2881
Anteile	21,8%	20%	1,2%	1,1%	16%	15,1%	2%	1,8%	27,8%	32%	2%

¹⁾ Nach den Angaben des Amtes für den Paßkontrolldienst und der Paßkontrollstellen.

²⁾ Hannover - Langenhagen, Wunstorf, Bückeburg.

Nationalitäten (Januar—Dezember 1952)¹⁾

	Juli		August		September		Oktober		November		Dezember		Gesamt		
	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus
2	4592	3663	3979	3856	5480	4071	5222	3544	3937	3932	3105	40133	47618		
4	3630	3905	5081	3280	4324	2367	3252	1993	1654	1717	1481	31562	29878		
6	2248	2387	2510	2557	2806	1958	2222	1438	1504	1444	1209	23072	22631		
8	254	244	237	337	395	394	425	243	264	182	204	2881	3069		
9	408	441	449	492	494	445	435	395	376	282	263	4685	4591		
1	164	158	149	182	228	173	179	153	130	121	120	1680	1688		
5	451	402	383	606	599	431	447	322	290	237	235	4477	4378		
5	224	286	272	297	311	307	273	260	217	160	176	2872	2761		
4	291	208	209	280	306	275	276	240	188	199	160	3014	2881		
7	7	7	9	11	8	11	10	15	13	7	5	76	73		
—	—	1	—	—	6	—	—	4	—	—	1	30	587		
0	349	300	349	247	369	222	366	255	440	221	267	3392	4475		
7	2103	2447	2309	2926	2921	2614	2694	1918	1876	1573	1619	26765	24926		
02	14721	14459	15936	15071	18247	13269	15803	10781	10693	10075	8845	144635	149556		

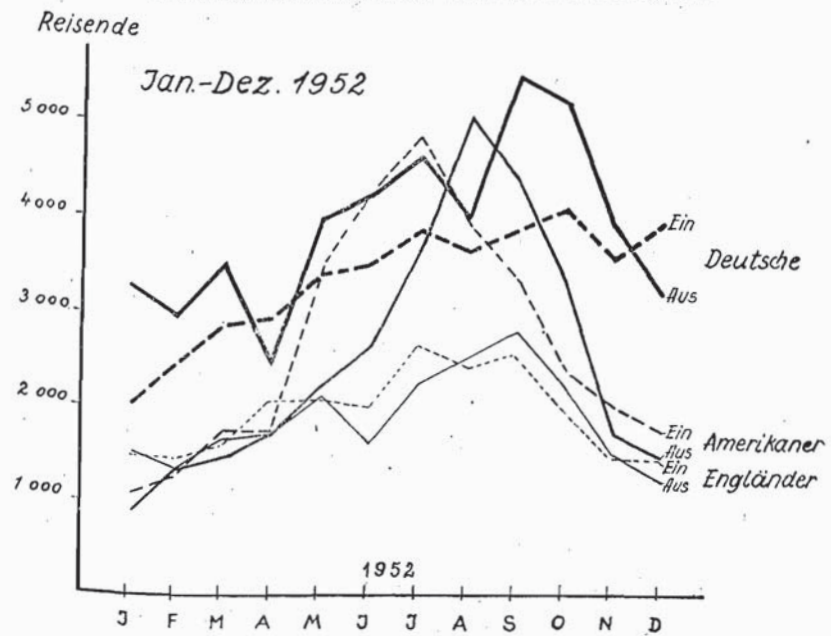
Ein- und Ausflüge nach Nationalitäten im Jahre 1952¹⁾

Nationalität	Amerikaner		Holländer		Österreicher		Schweizer		Staatenlose		Tschechen		Andere		Gesamt	
	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus	ein	aus
1	32	1660	1607	636	611	862	850	1222	1245	16	19	7214	6680	47251	49469	
1	1	1570	1548	197	207	278	229	400	459	—	—	11891	11162	30190	36319	
27	608	615	155	157	145	154	639	602	—	—	2186	2131	24331	25094		
4	380	486	1775	1711	990	1047	837	1504	11	58	3122	2770	17378	18992		
—	103	64	208	150	2146	2008	178	148	—	1	1583	1282	10399	9144		
—	284	193	13	14	28	43	39	28	1	—	385	360	4142	3723		
9	22	32	27	19	21	32	65	62	—	—	216	198	3921	3843		
—	18	21	1	11	4	10	11	418	—	509	151	325	735	2657		
—	40	25	2	1	3	5	1	9	2	—	17	18	288	315		
73	4685	4591	3014	2881	4477	4378	3392	4475	30	587	26765	24926	144635	149556		
—	3,2%	3,1%	2,1%	1,9%	3,1%	2,9%	2,4%	3%	—	0,4%	18,5%	16,6%	100%	100%		

reisen auf dem Luftwege weitgehend verhindert. Um so mehr überrascht die Zuwachsrate vom August zum September und auch das verhältnismäßig hohe Verkehrsaufkommen deutscher Auslandsreisen im Oktober.

Bei Betrachtung des graphisch dargestellten Luftreiseverkehrs deutscher, amerikanischer und englischer Staatsangehöriger, der etwa 65 % des gesamten internationalen Luftverkehrs der deutschen Bundesrepublik ausmacht, tritt deutlich hervor, daß der amerikanische, vor allem auch der deutsche Verkehrsteilnehmer zusammenwirkend sowohl quantitativ als auch in seinen jahreszeitlichen Schwankungen und Richtungen dem deutschen Auslandsluftverkehr sein Gepräge gibt. Die Mengelinien der englischen Reisenden laufen fast periodisch gleichmäßig und die Verkehrszahlen bringen nicht das starke Gefälle zwischen der sommerlichen Hochsaison und der Flaute im Winter; sie können also das durch den amerikanischen und deutschen Reisenden hervorgebrachte Bild kaum beeinflussen, sondern nur noch beleben.

Reisende deutscher, amerikanischer und englischer Nationalität im Auslandsluftverkehr der deutschen Bundesrepublik



Ergänzt durch früher angestellte Teil- und Repräsentativuntersuchungen läßt sich die Zusammensetzung des deutschen Auslandsluftverkehrs nach Nationalitäten grob so umreißen, daß in der Reihenfolge ihrer mengenmäßigen Bedeutung die Länder Schweden, Holland, Schweiz, Frankreich, Oesterreich, Dänemark, Norwegen, Finnland und Belgien den wesentlichen europäischen Anteil bilden. Man kann sagen, daß zusammen mit Deutschland die europäischen Nationen mit 75 %

am Gesamtverkehr beteiligt sind. Damit hat sich an der von mir im Laufe des Jahres 1952 festgestellten Verteilung der Nationalitäten wahrscheinlich nichts geändert. Sie beträgt für Reisende aus Europa 74 %, Nordamerika 20 %, Süd- und Mittelamerika etwa 2 %, Afrika 0,5 %, Naher und Ferner Osten 3—4 %, Australien 0,3 %.

Es läßt sich auch mit Sicherheit entnehmen, daß im allgemeinen der internationale Luftverkehr mit Deutschland überwiegend geschäftlichen Charakter hat und daß die verbilligten Tarife über den Nordatlantik nur für den amerikanischen Reisenden Anreiz zu Besuchs- und Erholungsreisen geben und zweifellos Neuverkehr geschaffen haben. Ob aber das Zweiklassensystem nach seiner Einführung in den europäischen und kontinentalen Bereich auch diesen Verkehrssektor auf eine breitere Grundlage stellt und eine neue Kategorie von Reisenden erschließen wird, läßt sich nicht absehen. Ausschlaggebend dürften für den europäischen und damit auch für den deutschen Luftverkehr die wirtschaftliche und politische Lage sein, die sich in den verschiedenen starken Verkehrsbeziehungen ausdrückt. So erscheint der Anteil der Luftreisenden französischer Nationalität mit 2 % vergleichsweise zum holländischen Reisenden mit über 3 % klein. Dieser Eindruck wird noch verstärkt, wenn berücksichtigt wird, daß nicht nur anteilmäßig nach Nationalitäten, sondern auch etwa 80 % der Reiseziele und Richtungen des deutschen Auslandsluftverkehrs in Europa liegen.

Wenn auch die Zahl der Auslandsreisenden auf den Grenzflughäfen allein nicht ausreicht, um den Verkehrswert eines Flughafens zu bestimmen, da er außerdem noch den Binnenverkehr und in Deutschland auch den besonders gelagerten Verkehr mit Berlin umzuschlagen hat, so gibt die Verkehrsmenge doch Aufschluß über seine Lage zum Weltverkehr. Mit der Zahl der direkten Verbindungen mit dem Ausland und der Linienführung der Flugstrecken wächst oder fällt der Anschlußwert eines Flughafens. Die Linienführung der internationalen Strecken mit der Tendenz nach Erhöhung der Streckenabschnittslängen erfordert eine immer höhere Konzentration des Luftverkehrs auf eine ganz geringe Zahl von Flughäfen. Da das deutsche Luftverkehrsbedürfnis räumlich relativ gleichmäßig verteilt ist, ist auch die Nachfrage des deutschen Auslandsreisenden im Auslandsverkehr anteilmäßig ziemlich gleich und erreicht auf den fünf bedeutendsten Flughäfen im Mittel etwa 30% (siehe Seite 34 und 35).

Eine besondere Stellung nimmt der Flughafen Frankfurt ein, die er seiner Lage als Grenzflughafen in der Mitte des Bundesgebiets verdankt. Zügig geführter kontinentaler und interkontinentaler Langstreckenverkehr macht ihn zunächst zum einzigen deutschen Zwischenlandeplatz im Weltstreckennetz vorwiegend außereuropäischer Luftverkehrsgesellschaften. Der Wunsch des Luftreisenden, sein Flugziel möglichst schnell, ohne viele Zwischenhalte und ohne Flugzeugwechsel oder gar Wechsel der Luftverkehrsgesellschaft zu erreichen, findet in diesem Kristallisationspunkt für die Verkehrsbedürfnisse des Fern- und Ueberseeverkehrs seine Erfüllung. Aber nicht nur der deutsche Reisende nimmt dieses hier an Häufigkeit der Verkehrsgelegenheiten und an Vielzahl der Möglichkeiten günstige Angebot wahr, wie das im Jahre 1952 mit etwa 30 000 ein- und ausreisenden deutschen Auslandsfluggästen höchste Verkehrsvolumen auf deutschen Grenzflughäfen beweist. Auch der anteilmäßig an zweiter Stelle im deutschen Auslandsluftverkehr stehende amerikanische Luftreisende landet meist mit eigenen Luftverkehrsgesellschaften aus dem Ausland kommend oder startet vorwiegend in Frankfurt unmittelbar ins Ausland. Da, wie schon festgestellt wurde, Reisende

deutscher und amerikanischer Nationalität die saisonalen Schwankungen und die starken Verkehrsspitzen verursachen, ist es nicht verwunderlich, daß in Frankfurt das Verkehrsvolumen im Sommer eine Ausweitung von über dem Zweieinhalbfachen gegenüber den Ausgangswerten des vorangegangenen Winters erfährt, wie sie kein anderer deutscher Flughafen erreicht. Neben der durch amerikanische und außereuropäische Luftverkehrsgesellschaften bevorzugten Bedienung tritt die zentrale Lage Frankfurts zu den Verwaltungsstellen der Besatzungsmacht in der amerikanischen Besatzungszone als weiterer Faktor hinzu.

Aus der Lage der übrigen Grenzflughäfen zu den angrenzenden Nachbarstaaten ergibt sich zwangsläufig ein erhöhtes Personenaufkommen von Staatsangehörigen dieser Länder an den jeweiligen Grenzübergangsstellen. So ist der Anteil unter „Andere“ auf der Tabelle auf Seite 34 und 35 erfaßten Nationalitäten in Hamburg, das keine solch ausgeprägte Schwankungen kennt, mit 23 153 Reisenden oder 32 % vom Gesamten besonders hoch anzusprechen, weil darin in erster Linie die Angehörigen schwedischer, norwegischer und finnischer Nationalität enthalten sind.

Ueber Düsseldorf reisen fast so viele Engländer wie Deutsche. Außerdem läßt sich erkennen, daß dieser Flughafen, in der Mitte eines Einzugsgebiets mit hoher Bevölkerungsdichte liegend, bis zu seiner stärkeren Einschaltung in den Ueberseeverkehr ein bedeutender Umschlaghafen des europäischen Luftverkehrs war. Wenn sein Bedienungswert sich erhöhen läßt, wird auch sein Sommerluftverkehr höhere Verkehrsspitzen aufweisen.

In München überwiegen die Oesterreicher und in Stuttgart die Schweizer, die etwa 60—70 % der über diese Flughäfen reisenden Deutschen betragen.

Schlußbetrachtung.

Dieser knappe Ueberblick über die letzten drei Jahre des internationalen Luftreiseverkehrs der deutschen Bundesrepublik läßt erkennen, daß dieser bei einem laufend steigenden Verkehrsaufkommen mengenmäßig eine beachtliche Höhe erreicht hat. Aber auch die Dichte, Richtung und die Struktur des deutschen Auslandsluftverkehrs, der zur Zeit von 28 ausländischen Luftverkehrsgesellschaften betrieben wird, zeichnet sich in etwa ab. Vor allem sind wesentliche Merkmale der Entwicklung, des saisonalen Verlaufs und seine Größenordnung festgestellt worden, die auch nach Rückgabe der Lufthoheit gültig bleiben dürften. Eine weitere Durchdringung der Verkehrsbedürfnisse und die Ermittlung der Reisegründe bleiben aber noch vordringliche Aufgaben.

Das im Jahre 1952 mit fast 100 000 deutschen Auslandsreisenden ermittelte Verkehrsvolumen stellt ein beträchtliches Verkehrspotential dar, wenn man berücksichtigt, daß diese Menge trotz verkehrshemmender Deviseneinschränkungen befördert wurde. Daß etwa 75% dieses Volumens im europäischen Bereich liegen, in dem die Tarife gegenüber dem Weltverkehr im Mittel um 15% höher liegen, kann diesen Tatbestand nur noch unterstreichen. Freilich haben die ausländischen Luftverkehrsgesellschaften mit ihrer leistungsfähigen Organisation und, da sie den deutschen Markt kennen, einen großen Vorsprung. Aber sie konnten aus den verschiedensten hauptsächlich betriebswirtschaftlichen Gründen deutschen Verkehrsbedürfnissen bei der Gestaltung ihrer Flugpläne nicht genügend Rechnung tragen. Die deutsche Aufgabe kann sich deshalb nicht nur auf die Bereitstellung einiger modern aus-

gerüsteter Flughäfen beschränken, um diese von ausländischen Gesellschaften anfliegen zu lassen, sondern es gilt den in Deutschland vorhandenen Luftverkehrsbedarf mit einem selbstbetriebenen Luftverkehr verstärkt zu erfassen, der dazu, zunächst auch ohne den zusätzlich wirkenden Werbefaktor des eigenen Geräts, am besten in der Lage zu sein scheint. Es ist ein erfolgversprechender Weg, die mit jährlich zwischen 100 und 150 Mill. DM bezifferten und steigenden Devisenausgaben zu senken und mit einer ansprechenden fliegerischen und verkehrsmäßigen Leistung Neuverkehr zu wecken und selbst Devisen zu erzielen. Ein solch hohes eigenes Verkehrspotential im Hintergrund, das auch ein beachtliches Verkehrsvolumen an Luftpost und Luftfracht enthält, ist Veranlassung genug zu der zuversichtlichen Annahme, daß eine aktive Teilnahme am internationalen Luftverkehr für Deutschland kein kostspieliges Abenteuer zu werden braucht.

Unter laufender Beobachtung der deutschen Luftverkehrsbedürfnisse ist, um die größtwahrscheinlichen Einnahmen zu erzielen, das Schwergewicht auf den Auslandsverkehr mit seinen rentierenden Fernstrecken zu legen und hier auf Strecken, auf denen mit Bodenverkehrsmitteln ausschließlich gebrochener Verkehr möglich ist, sowie auf Verkehrslinien mit großen Streckenabschnittslängen. Das eigene Potential ist groß genug, um selbst bei einem gleich großen, reziproken Streckennetz ausländischer Luftverkehrsgesellschaften den Bedarf der eigenen Gesellschaft zu decken.

Aktuelle Probleme der Tarifbildung nach den neuen Bundesverkehrsgesetzen

Von Oberreichsbahnrat Kurt Ebel, Wuppertal-Elberfeld

Erster Teil: Einführung

A. Allgemeines

Wenn am Ende der nunmehr in Kürze ablaufenden Legislaturperiode des Bundestages Rechenschaft über das in den zurückliegenden vier Jahren Geleistete abgelegt wird, dann wird der Verkehr auf eine zufriedenstellende Bilanz verweisen können. Zwar ist es nicht gelungen, das große Koordinierungswerk Schiene / Straße in Angriff zu nehmen oder gar zu vollenden; aber es werden wesentliche Vorbedingungen für die Lösung dieses Problems geschaffen worden sein. Insbesondere wird es gelungen sein, zunächst einmal jedem Verkehrsbranche eine neue, den jetzigen staats- und wirtschaftspolitischen Verhältnissen angepaßte Ordnung zu geben — eine Leistung, die der breiten Öffentlichkeit in der Konsequenz ihrer Durchführung meist nicht bewußt geworden ist und oft nicht hinreichend gewürdigt wird.

Auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens sind in diesem Zusammenhang das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) vom 29. 3. 1951 und das Bundesbahngesetz (BBG) vom 13. 12. 1951, auf dem Gebiete des Güterkraftverkehrs das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) vom 17. 10. 1952 zu nennen. Das Binnenschiffahrtsgesetz (BSchG) ist zwar noch nicht verabschiedet, aber bereits im Bundestag eingebracht, und das neue Personenbeförderungsgesetz (PBefG) dürfte in Kürze eingebracht werden; beide Gesetze werden aller Wahrscheinlichkeit nach noch bis zum Herbst 1953 fertiggestellt sein.

Eines der Kernstücke jedes dieser Gesetze ist die Regelung des Tarifrechts, das sind die Vorschriften, die sich mit der Tarifhoheit, dem Verfahren der Tarifsetzung usw. befassen. Angesichts des brennenden Problems der Koordinierung hat ja die Frage der Tarifgestaltung gerade in der heutigen Zeit ganz besondere Bedeutung.

Aufgabe der nachstehenden Ausführungen soll es sein, das Tarifrecht auf den verschiedenen Sektoren des deutschen Verkehrswesens an Hand der neuen Gesetze darzustellen und miteinander zu vergleichen. Es wird weiterhin versucht werden, die Beziehungen des eigentlichen Tarifrechts zum Preisrecht und die daraus sich etwa ergebenden Ueberschneidungen zu behandeln und die Grenze zwischen diesen beiden Sphären abzustecken. Eine Erörterung dieser Fragen dürfte deswegen nicht ohne Nutzen und insbesondere für die Praxis von Bedeutung sein, weil das Tarifrecht in den oben genannten Gesetzen keineswegs einheitlich gestaltet und teilweise durch das Preisrecht so überlagert ist, daß der Versuch einer Klarstellung erforderlich erscheint. Ueberdies haben gerade in jüngster Zeit Verhandlungen im Bundesrat über die Frage des Tarifrechts der Bundesbahn eine Reihe von Problemen aufgeworfen, die im Hinblick auf ihre einschneidende Bedeutung für die Praxis einer näheren Untersuchung bedürfen.

Die nachstehenden Darlegungen behandeln zum Teil sehr umstrittene Probleme; es wäre daher aus der Natur der Sache heraus verständlich, wenn die hier für eine Reihe von Fragen gefundenen Lösungen nicht immer einhellige Zustimmung finden. Diese Ausführungen hätten ihre Aufgabe jedoch schon dann erfüllt, wenn sie zu einer eingehenden Diskussion des Verkehrstarifrechts aus einer Gesamtschau heraus anregen und dadurch den Anstoß zur Herausbildung einer Gesamtkonzeption für das deutsche Verkehrstarifrecht geben würden. Das bisher auch vom Gesetzgeber geübte Verfahren der fallweisen Lösung für die einzelnen Verkehrsgebiete führt zur Rechtszersplitterung und zu Unklarheiten bei der Gesetzesanwendung. Klarheit und Uebersichtlichkeit sollten aber gerade auf dem Gebiete des Tarifrechts wegen seiner überragenden Bedeutung für die Verkehrsträger und die verladende Wirtschaft oberstes Gebot sein.

B. Zum Begriff und zur rechtlichen Natur des Tarifs

Der Ueberprüfung der gesetzlichen Bestimmungen im einzelnen dürfte zunächst eine Klarstellung des Begriffs „Tarif“ vorzuschicken sein. Die Bedeutung des Wortes „Tarif“ ist, wie ein Blick in die Spezialliteratur zeigt, außerordentlich vielgestaltig. Für das deutsche Recht und für die deutsche Praxis des Verkehrs lassen sich aber gleichwohl die folgenden, allgemein anerkannten Feststellungen treffen:

1. Während in der Umgangssprache unter „Tarif“ häufig nur eine Zusammenstellung der Beförderungsentgelte verstanden wird (Tarif im engeren Sinn), geht der im Gesetz gebrauchte Begriff wesentlich weiter. Sowohl im früheren Recht als auch in den neuen Gesetzen umfaßt der Begriff „Tarif“ die „zur Berechnung des Beförderungsentgelts notwendigen Angaben und alle anderen für den Beförderungsvertrag maßgebenden Beförderungsbedingungen“ (vgl. z. B. § 6 EVO, § 20 GüKG).
2. „Tarif“ ist dabei in seinem eigentlichen und ursprünglichen Sinn nicht etwa eine Rechtsvorschrift, die auf Grund ihres Charakters als gesetzgeberischer Befehl für die am Frachtvertrag Beteiligten Geltung hat. Tarif ist vielmehr ein „generelles Vertragsangebot“ (vgl. auch RGZ 101, 86) oder ein „normierter Vertragsinhalt“, dessen Inhalt zwar von behördlichen Stellen oder unter Mitwirkung behördlicher Stellen festgelegt, aber erst auf Grund des Vertragschlusses zwischen den Parteien für diese relevant wird.
3. Von der Tatsache, daß der „Tarif“ nur durch einen Vertragsschluß zwischen den Parteien wirksam wird, ist die weitere Tatsache zu unterscheiden, daß der Tarif häufig — aber nicht immer (vgl. z. B. § 84 GüKG für Tarife im Güternahverkehr) — für die Parteien bindend ist; „bindend“ will in diesem Zusammenhang besagen, daß der Tarif die Ausgestaltung des von den Parteien zu schließenden Vertrages ihrem Willen entzieht, d. h. daß vom Tarif abweichende Vertragsbestimmungen nicht vereinbart werden können. Es bedarf besonderer Betonung, daß der Tarif durch die ihm beigelegte bindende Kraft, wie schon oben gesagt wurde, nicht den Charakter einer Rechtsvorschrift im Sinne einer Rechtsverordnung erhält (vgl. Finger: EVO, Bem. 1 b aa zu § 6 EVO). Das zeigt sich schon an der rein formalen Tatsache, daß der Gesetzgeber auch den von privaten Verkehrsunternehmen aufgestellten Tarifen bindende Kraft beilegt (z. B. in § 6 EVO für die Privateisenbahnen), daß aber weder das frühere Reichsrecht, noch viel weniger das Bundesrecht gesetzgeberische Befugnisse in der Hand von

Privaten kennt. Die bindende Kraft des Tarifs geht nicht von ihm selber aus, sondern von dem Gesetz, auf dem er beruht. Auf diese Frage wird später noch im einzelnen einzugehen sein.

C. Zum Begriff und zur rechtlichen Natur der „Preisordnung“

Im Gegensatz zur „echten Tariffestsetzung“ im vorgenannten Sinne, wie sie das deutsche Recht bis zum Jahre 1948 allein kannte, steht die Tarifgestaltung durch Preisverordnung. Das Preisgesetz vom 10. April 1948 hat die Preisbildungsstellen, das sind die Preisbildungsstellen der Länder und der Direktor für Wirtschaft (jetzt: Bundeswirtschaftsminister), ermächtigt, „Anordnungen und Verfügungen zu erlassen, durch die . . . Entgelte für Güter und Leistungen jeder Art . . . festgesetzt oder genehmigt werden“. Das Gesetz verwendet also nicht den Begriff „Verordnung“, sondern den Begriff „Anordnung“; mindestens seit Inkrafttreten des Grundgesetzes werden jedoch die Preisanordnungen als echte Rechtsverordnungen angesehen, da sie den Charakter von Gesetzesbefehlen an die Gewaltunterworfenen haben, also Gesetz im materiellen Sinne sind. Folgerichtig werden auch in der Praxis z. B. die Preisanordnungen des Bundesministers für Wirtschaft als „Preisverordnungen“ bezeichnet und nach dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen verkündet.

Zweiter Teil: Der Eisenbahntarif

A. Die Tariffestsetzung auf Grund des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des Bundesbahngesetzes

1. Die Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des Bundesbahngesetzes:

Schon in den ersten Anfängen des Eisenbahnwesens war die Tarifgebarung der Eisenbahnen in ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung erkannt und durch die landesgesetzlichen Regelungen staatlicher Einflußnahme unterworfen worden. Die erste reichsgesetzliche Bestimmung über die Tarifbildung brachte die EVO: Sie verpflichtete die Eisenbahnen in § 6 zur Aufstellung von Tarifen und statuierte die Grundsätze des Tarifzwanges und der Tarifgleichheit.

Der Tarif muß nach § 6 EVO alle für die Beförderung maßgebenden Bestimmungen und alle zur Berechnung der Beförderungspreise usw. notwendigen Angaben enthalten; in die Tarife mußten danach die Bestimmungen der EVO, die allgemeinen und besonderen Ausführungsbestimmungen dazu (§ 2 EVO) und auch die Beförderungsentgelte aufgenommen werden.

Die Tarifhoheit lag seit dem Jahre 1938 uneingeschränkt beim Reichsverkehrsminister. Für die in reichsunmittelbarer Verwaltung geführte Deutsche Reichsbahn ergab sich dies aus der Natur der Sache, für die nicht im Eigentum des Reichs stehenden Eisenbahnen aus dem „Gesetz betreffend die Tarifhoheit über die nicht im Eigentum des Reichs stehenden Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs“ vom 6.7.1938. Dieses Gesetz bestimmte, daß die Festsetzung und Abänderung der Tarife der nichtreichseigenen Eisenbahnen der Genehmigung des Reichsverkehrsministers unterliegen und gab diesem weiterhin das Recht, „Änderungen der Tarife zu verlangen, wenn er sie im öffentlichen Interesse für erforderlich und für das Unternehmen unter billiger Berücksichtigung aller Verhältnisse für tragbar erachtete“; der Reichsverkehrsminister konnte derartige Tarifänderungen, wenn nötig, auch selbst anordnen.

II. Die Regelung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und des Bundesbahngesetzes:

Diese Lage ist durch die neuen Verkehrsgesetze wesentlich geändert worden. Zwar blieb die EVO und die in ihrem § 6 statuierte Pflicht zur Aufstellung von Tarifen unberührt; die Tarifhoheit wurde jedoch in weitem Umfange wieder in die Hand der Länder gelegt.

§ 6 (3) und (4) Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) lautet:

„(3) Die Aufstellung, Aenderung und Aufhebung von Tarifen bedürfen der Genehmigung der dafür nach Bundes- und Landesrecht zuständigen Verkehrsbehörden.

(4) Die Tarifhoheit über die Binnentarife und über die Gemeinschaftstarife der Eisenbahnen, die nicht zum Netz der Deutschen Bundesbahn gehören, steht den Ländern zu; im übrigen liegt die Tarifhoheit beim Bunde.“

Danach bleibt der Bund also zuständig für die Tarife der Bundesbahn und die Gemeinschaftstarife Bundesbahn/nichtbundeseigene Eisenbahnen, während den Ländern die Tarifhoheit für die reinen Binnentarife der nichtbundeseigenen Eisenbahnen und die Gemeinschaftstarife der nichtbundeseigenen Eisenbahnen untereinander zusteht. Bedeutsam ist weiterhin, daß der Bundesminister für Verkehr nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz nicht mehr die Möglichkeit hat, von den nichtbundeseigenen Eisenbahnen bestimmte Tarifänderungen zu verlangen oder sie gar von sich aus durchzuführen.

Aber auch hinsichtlich der Bundesbahntarife änderte sich die Stellung des Bundesministers für Verkehr. Das Bundesbahngesetz mußte die Folgerung daraus ziehen, daß der Verkehrsminister und der „Leiter der Bundesbahn“ nicht mehr wie zur Zeit der Reichsbahn (§ 3 (1) Reichsbahngesetz) personengleich sind und daß die Verwaltungsführung der Bundesbahn sehr weitgehend verselbständigt worden ist. Das Bundesbahngesetz bestimmt daher, daß die Tarife der Bundesbahn der Genehmigung des Bundesministers für Verkehr bedürfen, und gibt diesem darüber hinaus das Recht, die Aenderung von Verkehrstarifen der Deutschen Bundesbahn zu verlangen (§ 16 (1) und (4) BBG).

III. Das Tarifrecht des Bundesbahngesetzes im Verhältnis zu Art. 80 (2) GG:

1. Allgemeines

In jüngster Zeit haben sich der Rechtsausschuß und auch das Plenum des Bundesrates eingehend mit dem Tarifrecht der Eisenbahnen befaßt. Zur Erörterung stand die Frage, ob die Tarife der Bundesbahn — entgegen der bisherigen Praxis — nach Art. 80 (2) GG stets der Form der Rechtsverordnung und damit auch der Zustimmung des Bundesrates bedürften und ob demzufolge § 16 BBG insoweit verfassungswidrig sei.

Diese Auffassung wird begründet

a) einmal aus der Entstehungsgeschichte des Art. 80 (2) GG: aus den Verhandlungen der Ausschüsse des Parlamentarischen Rates ergäbe sich, daß der „Gesetzgeber“ (nämlich die an der Ausarbeitung der einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes beteiligten Abgeordneten) für Tarife der Post und der Bundesbahn die Form der Rechtsverordnung habe festlegen wollen, und zwar in Anlehnung an die entsprechende, allerdings nur für die Post geltende Regelung der Weimarer Verfassung (Art. 88 (3));

b) zum ändern aus der Erwägung, es wäre widersinnig, daß der Grundgesetzgeber die Zustimmung des Bundesrates zu Rechtsverordnungen vorsehe, wenn andererseits — nach Wegfall des Preisrechts — die Möglichkeit bestehen bliebe, diese Festsetzung unter Ausschaltung des Bundesrates nach § 16 BBG zu treffen.

Diese Stellungnahme muß vor allem deswegen überraschen, weil der Bundesrat dem Bundesbahngesetz nicht nur bei seiner Verabschiedung die erforderliche Zustimmung gegeben, sondern sogar in dem von ihm selbst aufgestellten Entwurf zum Bundesbahngesetz eine dem jetzigen § 16 BBG entsprechende Regelung vorgesehen hatte.

Der Bundesrat hat die oben aufgeworfene Frage zwar nicht bejaht, andererseits auch nicht gegenteilig Stellung genommen, sondern die Frage offen gelassen (vergl. DVZ 1952, Nr. 100, S. 1). Es muß also damit gerechnet werden, daß dieses Problem erneut aufgegriffen wird, sobald es z. B. aus föderalistischen Gesichtspunkten wünschenswert erscheinen sollte, auf die Tarifpolitik des Bundes intensiver Einfluß zu nehmen.

Es bedarf an dieser Stelle nur eines kurzen Hinweises auf die praktischen Konsequenzen der hier behandelten Frage. Wäre die oben dargestellte Auffassung richtig, so wäre damit praktisch die gesamte Arbeit der Bundesbahn auf dem Gebiete der Tarifgestaltung wegen der Langsamkeit und Umständlichkeit des Rechtsverordnungsverfahrens lahmgelegt, und es würden sich Folgerungen in einem wahrhaft unübersehbaren Maß ergeben. Je gewichtiger aber die praktischen Bedenken gegen die oben dargestellte Auffassung sind, um so notwendiger erscheint eine Auseinandersetzung über die rechtliche Seite des Problems und der Nachweis, daß diese Auffassung auch juristisch nicht haltbar ist.

2. Der rechtliche Gehalt des Art. 80 (2) GG

Art. 80 GG lautet:

„(1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigungen im Gesetz bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Uebertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.

(2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über die Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen und des Post- und Fernmeldewesens, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.“

Schrifttum und Praxis haben bisher übereinstimmend Art. 80 (2) GG dahin aufgefaßt, daß er zwar die Zustimmung des Bundesrates zu Rechtsverordnungen für erforderlich erkläre, die die Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen zum Gegenstand haben, daß er aber nicht regle, in welchen Fällen eine solche Regelung die Form einer Rechtsverordnung erhalten müsse; die Regelung dieser Frage sei vielmehr der einschlägigen Gesetzgebung überlassen worden.

Die gegensätzliche Auffassung, Art. 80 (2) GG schreibe für die Tarife der Bundesbahn stets die Form der Rechtsverordnung vor, hält demgegenüber einer näheren Prüfung nicht stand:

a) Zunächst findet diese Auffassung keine Stütze im Wortlaut des Art. 80 (2) GG. Der Wortlaut besagt vielmehr lediglich, daß Rechtsverordnungen, wenn sie Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Bundesbahn zum Gegenstande haben, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

b) Für die Beschränkung auf diesen Inhalt spricht auch der innere Zusammenhang des Art. 80 (2) GG. Art. 80 (2) GG erklärt die Zustimmung des Bundesrates für vier Gruppen von Rechtsverordnungen für erforderlich. Es wäre gesetzestechisch ungewöhnlich, die Bedeutung des Wortlauts für einen Teil dieser Gruppen auf diesen Sinn zu beschränken, demselben Wortlaut dann aber für die Gruppe der Tarifverordnungen die zusätzliche Bedeutung beizulegen, es seien stets Rechtsverordnungen für Maßnahmen dieser Art erforderlich. Der Wortlaut einer gesetzlichen Bestimmung kann, wenn sie vier Alternativen behandelt, nur einheitliche Bedeutung für alle vier Fälle haben.

c) Art. 80 (2) GG steht im Grundgesetz im Abschnitt: „Die Gesetzgebung des Bundes“, der die Zuständigkeiten des Bundes und seiner Organe für die Rechtssetzung regelt. Es widerspräche dem systematischen Zusammenhang, wenn Art. 80 (2) GG an dieser Stelle des Grundgesetzes Bestimmungen über die Form brächte, in der die Tarife der Bundesbahn aufzustellen sind.

d) Gegenüber diesen Argumenten vermag die Berufung auf „den Willen des Gesetzgebers“ (vergl. oben zu 1 a) nicht durchzuschlagen:

aa) Zunächst wird übersehen, daß sich der Wortlaut des Gesetzes mit seiner Verkündung gegenüber dem Willen und Denken der an der gesetzgeberischen Arbeit beteiligten Einzelpersonen verselbständigt und nur aus sich heraus verstanden werden kann.

bb) Außerdem kann im vorliegenden Fall nicht einmal von einem erkennbar hervorgetretenen Willen des Gesetzgebers gesprochen werden. Als „Gesetzgeber“ in diesem Zusammenhang kommt allenfalls das Plenum des Parlamentarischen Rates in Betracht; das Plenum hat aber den an sich eindeutigen Wortlaut des Art. 80 (2) GG verabschiedet, ohne daß in der Diskussion oder in der Begründung zu dieser Bestimmung die — nach Auffassung des Bundesrates „gewollte“ — zusätzliche Bedeutung zum Ausdruck gekommen wäre.

e) Völlig fehl geht schließlich das Argument, Art. 80 (2) GG sei nach Wegfall des Preisrechts ein Stoß ins Leere, der „widersinnig“ erscheinen müsse (vergl. oben zu 1 b). Da Art. 80 (2) GG nach Ansicht der gleichen Lehrmeinung keine selbständige Ermächtigung der Bundesregierung zu Tarifverordnungen enthält, könnte es nämlich nach Wegfall des Preisrechts zu Tarifverordnungen gar nicht mehr kommen, weil es einfach an einer Ermächtigung zum Erlaß derartiger Verordnungen fehlen würde; weder das Allgemeine Eisenbahngesetz noch das Bundesbahngesetz enthält nämlich eine derartige Ermächtigung. Es ist nicht einzusehen, warum unter diesem Aspekt die Regelung in Art. 80 (2) GG weniger „widersinnig“ erscheinen sollte als bei der Ueberlegung, Art. 80 (2) GG stoße bei Wegfall des Preisrechts ins Leere. Wieviel sinnvoller ist demgegenüber die Annahme, der Grundgesetzgeber sei davon ausgegangen, daß beim Wegfall des Preisrechts vom Gesetzgeber bestimmt werden würde, welche wichtigeren Tarifmaßnahmen der Form der Verordnung bedürfen und damit dann Art. 80 (2) GG

unterliegen sollen. So war es in der Tat auch in § 5 des neuen Preisgesetzes geschehen, das seinerzeit im Vermittlungsausschuß — allerdings an ganz anderen Fragen — scheiterte.

3. Ergebnis

Als Ergebnis ist also festzuhalten:

a) Art. 80 (2) GG trifft keine Bestimmungen darüber, in welchen Fällen Maßnahmen auf dem Gebiete der Bundesbahntarife der Form der Rechtsverordnung bedürfen; diese Frage ist weder im Grundgesetz noch im Bundesbahngesetz behandelt worden.

b) Art. 80 (2) GG bestimmt vielmehr lediglich, daß die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, wenn Maßnahmen auf dem Gebiete der Bundesbahntarife in Form von Rechtsverordnungen getroffen werden; bei dem jetzigen Rechtszustand wird dies nur im Falle von Preisverordnungen praktisch.

B. Die Tariffestsetzung auf Grund des Preisgesetzes

I. Preisgesetz und Beförderungsentgelte

Neben die althergebrachte „echte Tarifbildung“ im Eisenbahnwesen trat mit dem Uebergangsgesetz über die Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz) vom 10. 4. 1948 die Tarifgestaltung durch Preisverordnung. Das aus der Not der damaligen Zeit geborene Preisgesetz bestimmte, daß „die für die Preisbildung zuständigen Stellen Anordnungen und Verfügungen erlassen können, durch die Preise . . . und Entgelte für Leistungen jeder Art festgesetzt und genehmigt werden“. Unter „Leistungen jeder Art“ waren nach dem Willen des Gesetzgebers auch Verkehrsleistungen zu verstehen, wie sich eindeutig daraus ergibt, daß in § 6 des Gesetzes für die Verkehrstarife besondere Verkündungsblätter festgelegt wurden.

II. Zuständigkeit zum Erlaß von Preisverordnungen:

Zuständig für den Erlaß von Preisanordnungen (= Preisverordnungen — vgl. oben Erster Teil zu C) sind der Direktor für Wirtschaft (jetzt: Bundesminister für Wirtschaft), wenn „Bestimmungen für mehr als ein Land erforderlich sind oder wenn die Preisbildung den Verkehr mit Gütern und Leistungen in mehr als einem Land beeinflußt oder beeinflussen kann“, andernfalls die obersten Landesbehörden (§ 2 (2) Preisgesetz). Ist ein anderer Ressortminister sachlich zuständig, wie z. B. bei Tarifmaßnahmen der Bundesminister für Verkehr, so ist das Einvernehmen mit ihm herzustellen. Im Text der Verordnung kommt dies entweder in der Präambel zum Ausdruck („ . . . wird auf Vorschlag und im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr verordnet: . . .“) oder dadurch, daß beide Minister unterzeichnen.

III. Zustimmung des Bundesrates zu Preisverordnungen:

Nach Art. 80 (2) des Grundgesetzes bedürfen, wie schon oben dargestellt wurde, „vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung“, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen der Zustimmung des Bundesrates. Danach wäre für Preisverordnungen der hier behandelten Art die Zustimmung des Bundesrates also stets erforderlich, wenn nicht ein Bundesgesetz eine andere Regelung trifft.

Im § 3 des Gesetzes zur Erstreckung und Verlängerung der Geltungsdauer des ... Preisgesetzes vom 21. 1. 1950 (Bundesgesetzbl. S. 7) wird bestimmt, daß die Zustimmung des Bundesrates zu Anordnungen der Bundesminister auf Grund des Preisgesetzes dann erforderlich ist, „wenn sie eine grundlegende Bedeutung für den gesamten Preisstand, insbesondere die Lebenshaltung, haben“. Es ist zu prüfen, ob diese Bestimmung des Erstreckungsgesetzes als Ausnahmeregelung im Sinne des Art. 80 (2) GG nach der Richtung angesehen werden kann, daß die Zustimmung des Bundesrates zu Preisverordnungen entgegen der Regel des Art. 80 (2) GG nur erforderlich ist, wenn die Voraussetzungen von § 3 des Erstreckungsgesetzes gegeben sind. Diese Frage dürfte zu bejahen sein. Dem Gesetzgeber war es bekannt, daß die Preisverordnungen in den meisten Fällen auf Grund einer der vier Alternativen des Art. 80 (2) GG der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Wenn er bei dieser Sachlage im Erstreckungsgesetz die Zustimmung des Bundesrates für Fälle von „grundlegender Bedeutung für den Preisstand“ für erforderlich erklärt, ohne einen Vorbehalt bezüglich des Art. 80 (2) GG zu machen, dürfte dies nur im Sinne einer Einschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 80 (2) GG gewertet werden können.

Als Ergebnis kann also festgestellt werden: Zu Preisverordnungen, die Eisenbahntarife betreffen, ist die Zustimmung des Bundesrates nur dann erforderlich, wenn sie grundlegende Bedeutung für den gesamten Preisstand, insbesondere die Lebenshaltung, haben. Diese Auffassung entspricht der herrschenden Meinung; nach ihr ist bisher in der Praxis verfahren worden.

IV. Zustimmung des Bundestages zu Preisverordnungen:

Unter Berufung auf § 1 des Preisgesetzes wird teilweise die Auffassung vertreten, daß auch der Bundestag Preisverordnungen zustimmen müsse, wenn diese „grundlegende Bedeutung für den gesamten Preisstand, insbesondere die Lebenshaltung“ haben.

Die Praxis verfährt in dieser Beziehung nicht einheitlich. In den Jahren 1950 und 1951 wurde die Zustimmung des Bundestages zu einer Reihe von Verordnungen über Preise für Getreide, Steinkohle, Roheisen und Walzwerkserzeugnisse eingeholt; noch vor nicht allzulanger Zeit ist die Preisverordnung über die zehnprozentige Mieterhöhung vom 27. 9. 1952 (BGBl. I S. 684) mit Zustimmung des Bundestages erlassen worden. Andererseits wurde zu den bisher erlassenen Preisverordnungen über die Eisenbahn-Personen- und Gütertarife nur die Zustimmung des Bundesrates, nicht dagegen die des Bundestages, eingeholt.

§ 1 des Preisgesetzes lautet in seiner ursprünglichen Fassung:

„Der Wirtschaftsrat ist zuständig für die allgemeinen Grundsätze der Preispolitik für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet. Eine Veränderung der Preise von Waren und Leistungen, die eine grundlegende Bedeutung für den gesamten Preisstand, insbesondere die Lebenshaltung, hat, bedarf der Zustimmung des Wirtschaftsrates.“

Die Vertreter der oben dargestellten Auffassung sehen in dem Wirtschaftsrat das „gesetzgebende Organ“ des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, an dessen Stelle nun nach Art. 129 (1) GG der „Gesetzgeber der Bundesrepublik“, d. h. der Bundestag, getreten sei, so daß folgerichtig nun dessen Zustimmung erforderlich wäre.

Im Wirtschaftsrat kann aber auch je nach dem Ausgangspunkt der Betrachtung auf Grund seiner Zusammensetzung das „Repräsentativorgan der Länder“ gesehen

werden; das würde im Zusammenhang mit § 1 des Preisgesetzes den Bundesrat als Nachfolgeorgan des Wirtschaftsrates erscheinen lassen.

Für diese letztgenannte Auffassung spricht, daß der Gesetzgeber in § 3 des Erstreckungsgesetzes die Zustimmung des Bundesrates unter den gleichen Voraussetzungen für erforderlich erklärt hat, unter denen § 1 des Preisgesetzes die Zustimmung des Wirtschaftsrates erfordert. Das dürfte die Annahme rechtfertigen, daß der Gesetzgeber mit § 3 des Erstreckungsgesetzes den gleichen Zustand wieder herstellen wollte, wie er vor Erlaß des Grundgesetzes bestanden hatte (Zustimmung nur in bedeutsamen Angelegenheiten, nicht — wie nach Art. 80 (2) GG — in allen Angelegenheiten). Man geht also wohl nicht fehl mit der Annahme, daß der Gesetzgeber somit selbst die Frage, welches Organ des Bundes in § 1 des Preisgesetzes an die Stelle des Wirtschaftsrates getreten ist, entschieden hat und auch entscheiden wollte, und zwar nicht im Sinne einer Zustimmung durch den Bundestag, sondern im Sinne einer Zustimmung durch den Bundesrat.

Zu berücksichtigen bleibt allerdings, ob nicht § 37 des Investitionshilfegesetzes diesen Erwägungen entgegensteht, der den § 1 des Preisgesetzes um folgenden Satz 3 ergänzte:

„Dieser Zustimmung bedarf es nicht, wenn die Veränderung der Preise zu dem Zweck erfolgt, um auf dem Markt bestehende offensichtliche Mißstände zu beseitigen, ohne daß dadurch der gesamte Preisstand, insbesondere die Lebenshaltung ungünstig beeinflußt wird.“

Sollte die Tatsache, daß nicht der § 3 des Erstreckungsgesetzes, sondern § 1 des Preisgesetzes ergänzt worden ist, dahin auszulegen sein, daß nach Auffassung des Gesetzgebers der Bundestag an die Stelle des Wirtschaftsrates getreten ist, so wären die Konsequenzen allerdings erheblich. Insbesondere wären dann die ohne Zustimmung des Bundestages erlassenen Preisverordnungen über die Eisenbahntarife nicht rechtmäßig zustande gekommen, es sei denn, es könnte mit Recht behauptet werden, sie seien „ohne grundlegende Bedeutung für den gesamten Preisstand, insbesondere die Lebenshaltung“; offen bliebe dann allerdings eine überzeugende Antwort auf die Frage, aus welchem Grunde für diese Verordnungen jeweils die Zustimmung des Bundesrates eingeholt worden sei, obwohl die Voraussetzungen für die Einholung der Zustimmung des Wirtschaftsrates in § 1 des Preisgesetzes genau die gleichen sind wie in § 3 des Erstreckungsgesetzes für die Einholung der Zustimmung des Bundesrates.

C. Das Verhältnis der Tariffestsetzung nach dem Eisenbahnrecht zum Preisrecht

I. Die Bedeutung des Problems:

Der Versuch einer Klarstellung, ob und inwieweit das Preisrecht das Tarifrecht der Eisenbahngesetzgebung ersetzt oder vielleicht teilweise oder zeitweise überlagert hat, und der Versuch, gegebenenfalls eine Grenze zwischen diesen beiden Rechtsgebieten abzustecken, hat vor allem in drei Richtungen Bedeutung:

1. Zunächst erscheint es aus rein rechtlichen Gründen erforderlich, dieser Frage einer klaren Beantwortung zuzuführen; andernfalls bestände die Gefahr, daß auf dem einen oder auf dem anderen Gebiet rechtlich angreifbare Maßnahmen getroffen werden; Rechtsunsicherheit wäre die Folge.

2. Die Frage hat sodann entscheidende Bedeutung für die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Verkehrsministerium, bei dem die Tarifbildung nach den Verkehrsgesetzen, und dem Wirtschaftsministerium, bei dem das Preisrecht ressortiert.

Dabei handelt es sich keineswegs etwa nur um eine reine Prestigefrage. Es ist vielmehr ein sachlich fundiertes Anliegen des Verkehrs, die Verkehrspolitik nicht nur in der Planung, sondern auch bezüglich der Durchführung im Wege von Tarifmaßnahmen in die Hand des Verkehrsministers gelegt zu sehen. Es darf dabei nicht übersehen werden, daß der Verkehr bei Tarifmaßnahmen in erster Linie nicht als Sektor der Gesamtwirtschaft, sondern vielmehr als Gegenspieler der Produktion und des Handels auftritt und daß Exponent dieser Gegenspieler auf der einen Seite der Bundesminister für Verkehr, auf der anderen Seite der Bundesminister für Wirtschaft ist.

Dem Erfordernis des Zusammenspiels von Wirtschafts- und Verkehrsminister wäre durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung und durch die Geschäftsordnung der Bundesministerien hinreichend Rechnung getragen, so daß aus diesem Gesichtspunkt ein Einbruch des Bundesministers für Wirtschaft in diese sowohl historisch wie auch sachlich begründete Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr nicht gerechtfertigt erscheint.

3. Nicht zuletzt ist die oben aufgeworfene Frage aber auch aus dem Gesichtspunkt des praktischen Funktionierens der Tarifpolitik von ganz besonderer Bedeutung. Es wird nicht zuviel gesagt mit der Behauptung, kein Gebiet der Wirtschaft sei so schnelllebig und kein Gebiet erfordere eine so schnelle Anpassung an neue und plötzlich sich ergebende Situationen wie der Verkehr. Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt das in rd. 100 Jahren erprobte Verfahren der Eisenbahngesetze auf der einen Seite und andererseits das mit der Beteiligung mehrerer Ressorts, des Bundesrats und u. U. sogar des Bundestages belastete Verfahren der Preisverordnungen, so kann kein Zweifel darüber bestehen, zu wessen Gunsten die praktischen Erfordernisse sprechen.

II. Die Abgrenzung auf dem Gebiete der Beförderungsbedingungen

Das Tarifrecht der Eisenbahngesetzgebung ist vom Preisrecht ohne Frage insoweit unberührt geblieben, als die Beförderungsbedingungen (EVO und Ausführungsbestimmungen dazu i. S. von § 2 EVO) in Betracht kommen. Für Maßnahmen, die sich auf das Preisgesetz stützen, ist kein Raum auf dem Gebiete der Beförderungsbedingungen, weil es insoweit an der erforderlichen Ermächtigung fehlt (vgl. § 2 Preisgesetz). Auf diesem Gebiet gilt also allein und uneingeschränkt das Tarifrecht der Eisenbahngesetzgebung.

III. Die Abgrenzung auf dem Gebiete der Beförderungsentgelte

Eine Ueberschneidung von Tarifrecht und Preisrecht besteht aber hinsichtlich der Festsetzung von Beförderungsentgelten. Zu entscheiden ist, ob beide Systeme selbständig nebeneinander stehen oder ob das Preisrecht insoweit das Tarifrecht der Eisenbahngesetzgebung ganz oder teilweise, endgültig oder zeitweise verdrängt hat:

1. Das Allgemeine Eisenbahngesetz und das Bundesbahngesetz sind gegenüber dem Preisgesetz sowohl *leges posteriores* als auch *leges speciales*. Die oben aufgeworfene Frage wäre also an sich dahin zu beantworten, daß die Eisenbahngesetze das Preisrecht, nicht aber umgekehrt das Preisgesetz diese verdrängt hat. Um diesem Ergebnis vorzubeugen, enthalten sowohl das Allgemeine Eisenbahngesetz als auch das Bundesbahngesetz den Hinweis: „Die Vorschriften des Allgemeinen Preisrechts bleiben unberührt.“ Damit ist zum Ausdruck gebracht worden, daß das Preisrecht weiterhin auf dem Gebiete der Tarifmaßnahmen anwendbar bleibt.

2. Die Bedeutung dieser Formulierung beschränkt sich aber offensichtlich auf diese Aussage; sie bringt keineswegs zum Ausdruck, daß Tarifmaßnahmen ausschließlich im Wege der Preisverordnung getroffen werden müßten:

Einmal ist dem Preisgesetz grundsätzlich nicht der Charakter der „Ausschließlichkeit“ beigelegt worden. Im Gegenteil spricht die Formulierung des § 2 Preisgesetz mit den Worten „... können Anordnungen erlassen“, ferner die Tatsache, daß das Preisgesetz sich selbst als „Uebergangsgesetz“ bezeichnet, klar dafür, daß die ursprünglichen Preisfestsetzungsbefugnisse — sei es nun, daß sie lediglich auf privater Grundlage beruhen oder, wie bei den Tarifen, unter Mitwirkung behördlicher Stellen ausgeübt werden — erhalten bleiben.

Zum anderen wäre es ein Widerspruch in sich, wenn der Gesetzgeber zunächst in den beiden Verkehrsgesetzen ein spezielles Verfahren für die Tarifbildung entwickelt hätte, um es dann in denselben Gesetzen zugunsten des Preisrechts für unanwendbar zu erklären.

Schließlich ist die Fassung „im übrigen ... bleiben unberührt“ der in der Gesetzessprache übliche Ausdruck für ein Nebeneinander zweier Regelungen oder Systeme.

3. Im Grundsatz hat also das Tarifrecht der Eisenbahngesetzgebung neben dem Preisrecht selbständigen Bestand. Bei dieser Feststellung ist aber folgendes zu berücksichtigen:

Die Anordnungen auf Grund des Preisrechts sind Rechtsverordnungen, — die auf Grund der Eisenbahngesetzgebung gebildeten Tarife sind es dagegen nicht. Daraus folgt zwingend, daß eine Tarifbildung auf Grund des Eisenbahnrechts niemals entgegen einer Preisanordnung möglich sein kann. Eine solche Tarifmaßnahme wäre *contra legem* und daher nichtig.

Obwohl also die Tarifbildung auf Grund des Eisenbahnrechts nicht durch das Preisgesetz an sich beschränkt ist, ergibt sich eine Schranke dort, wo der Preisgesetzgeber im Ordnungswege bereits konkrete Bestimmungen getroffen hat.

Bei jeder Tarifmaßnahme nach § 6 AEG oder § 16 BBG ist also zu prüfen, ob sie gegen im Ordnungswege getroffene preisrechtliche Regelungen verstößt. Dazu kann nach dem jetzigen Stand der Dinge festgestellt werden, daß die bisher auf dem Gebiete der Eisenbahntarife getroffenen Preisanordnungen (vom 20. 12. 1949 [Bundesanz. Nr. 40 S. 1]; vom 15. 12. 1950 [Bundesanz. Nr. 251 S. 2]; vom 5. 10. 1951 [Bundesanz. Nr. 201 S. 6]; vom 31. 7. 1952 [Bundesanz. Nr. 152 S. 2]) zum Inhalt haben, eine gewisse Relation der allgemeinen Höhe der Tarife im Verhältnis zum Stande 1948 herzustellen; die bisher ergangenen Anordnungen beschäftigen sich dagegen nicht mit dem Tarifaufbau im einzelnen, lassen dieses Gebiet also für die Tarifbildung nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und dem Bundesbahngesetz frei.

IV. Ergebnis

1. Das Tarifrecht der Eisenbahngesetzgebung steht im Grundsatz selbständig neben dem Preisrecht.

2. Im Wege der Tarifbildung nach dem Eisenbahnrecht könnte z. Z. aber weder eine allgemeine Erhöhung noch eine allgemeine Senkung der Eisenbahntarife vorgenommen werden, noch wäre eine Erhöhung oder Senkung der Beförderungsentgelte für einzelne Tarifklassen möglich. Insoweit liegen bindende Rechtsvorschriften in Gestalt von Preisverordnungen vor.

5. Dagegen wird durch die bestehenden Preisrechtsvorschriften nicht behindert z. B. die Zuordnung bestimmter Güter zu den einzelnen Tarifklassen, die Aenderung der Entfernungsstaffeln, die Schaffung oder Aufhebung von Ausnahmetarifen, die Einbeziehung oder Streichung von Bahnhöfen bei Ausnahmetarifen usw.

Dritter Teil: Der Tarif im Güterkraftverkehr

A. Die Tariffestsetzung auf Grund des Güterkraftverkehrsgesetzes

I. Die Rechtslage bis zum Inkrafttreten des GüKG:

1. Den ersten gesetzgeberischen Maßnahmen auf dem Gebiete des Güterfernverkehrs lag vor allem der Gedanke zugrunde, den Eisenbahnen und den nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten aufgebauten Eisenbahntarifen einen gewissen Schutz gegen die überhandnehmende Konkurrenz des Kraftwagens zu geben. Folgerichtig mußte sich auch schon die erste Kodifikation des Güterfernverkehrsrechtes, die Notverordnung vom 6. 10. 1931 (RGBl 1931, S. 537/538), mit Tarifproblemen befassen. Eine unveränderte Uebertragung des Systems der Eisenbahntarifbildung (Aufstellung der Tarife durch den Unternehmer und Genehmigung durch die Verkehrsbehörde) auf den Güterfernverkehr war angesichts der Vielzahl der Unternehmer nicht möglich. Die Notverordnung legte daher die Tarifbildung vollkommen in die Hand des Reichsverkehrsministers und bestimmte in § 22 des Fünften Teils Kap. V der Verordnung:

„(1) Der Reichsverkehrsminister setzt einheitlich für das ganze Reich die Beförderungspreise fest. Sie sind so zu bemessen, daß der Preiswettbewerb zwischen Eisenbahnen und Kraftfahrzeugen auf gleiche Grundlage gestellt und der gemeinwirtschaftliche Aufbau des deutschen Eisenbahngütertarifs nicht gefährdet wird. Vor wesentlichen Aenderungen sind die Deutsche Reichsbahn, die im § 4 Abs. 1 bezeichnete Spitzenvertretung der Kraftverkehrswirtschaft und ein besonderer vom Reichsverkehrsminister aus sieben Wirtschaftsvertretern gebildeter Beirat zu hören.“

(2) Die Beförderungspreise und jede Aenderung der Beförderungspreise werden durch den Reichsverkehrsminister veröffentlicht. Sie treten, wenn der Reichsverkehrsminister nichts anderes bestimmt, zwei Wochen nach der Veröffentlichung in Kraft.

(3) Der Unternehmer darf Beförderungsverträge zu keinem geringeren Preise als dem von dem Reichsverkehrsminister festgesetzten schließen.“

2. Anders konnte das Güterfernverkehrsgesetz vom 26. 6. 1935 verfahren. Es hatte durch den Zwangszusammenschluß der Unternehmer des Güterfernverkehrs zum Reichskraftwagenbetriebsverband (RKB) eine Organisation geschaffen, die geeignet und in der Lage war, bei der Tarifbildung die Unternehmerseite zu repräsentieren. Damit war es möglich, nun auch hinsichtlich des Reichskraftwagentarifs genau so zu verfahren wie beim Eisenbahntarif, d. h. die Aufstellung der Tarife — allerdings unter Bindung an die Zustimmung der Reichsbahn — dem RKB als „Unternehmer-Gesamtheit“ zu überlassen und dem Reichsverkehrsminister lediglich die Genehmigung vorzubehalten. Nur für den Fall, daß die erforderliche Einigung zwischen RKB und Reichsbahn nicht zustande kam, blieb dem Reichsverkehrsminister das Recht, den Reichskraftwagentarif von sich aus festzusetzen.

§ 13 Güterfernverkehrsgesetz:

„(1) Der Verband hat im Einvernehmen mit der Deutschen Reichsbahn Tarife für den Güterfernverkehr aufzustellen, die alle zur Berechnung des Beförderungsentgelts (Beförderungspreise und Entgelt für Nebenleistungen) notwendigen Angaben sowie alle anderen für den Beförderungsvertrag maßgebenden Bestimmungen (Beförderungsbedingungen) enthalten müssen.“

(2) Die Tarife bedürfen der Genehmigung des Reichsverkehrsministers. Kommt zwischen dem Verband und der Deutschen Reichsbahn keine Einigung über die Tarife zustande, so setzt sie der Reichsverkehrsminister fest. Der Reichsverkehrsminister kann jederzeit Aenderungen der Tarife verlangen, die er für notwendig hält.

(3) Die Entscheidungen des Reichsverkehrsministers nach Absatz 2 binden die Gerichte und die Verwaltungsbehörden.“

3. Einen erneuten Wandel der Sachlage brachte der Umbruch des Jahres 1945, der — auf Grund von Maßnahmen der Besatzungsmacht — die Auflösung des RKB nach sich zog und damit auch das vom Gesetzgeber primär vorgesehene Verfahren der Tariffestsetzung illusorisch machte.

Seit dem Erlaß des Preisgesetzes (10. April 1948) vollzog sich daher die Tarifbildung für den Güterfernverkehr ausschließlich im Wege der Preisverordnung.

II. Die Regelung des GüKG:

1. Die Problematik zu §§ 20, 21 GüKG

Das neue, am 18. 10. 1952 verkündete Güterkraftverkehrsgesetz bestimmt in seinen §§ 20 und 21 für den Güterfernverkehr:

§ 20:

„Der Tarif muß allen zur Berechnung des Beförderungsentgelts (Entgelte für die Beförderung und für Nebenleistungen) notwendigen Angaben und alle anderen für den Beförderungsvertrag maßgebenden Beförderungsbedingungen (Kraftverkehrsordnung; Beförderungsbedingungen für den Möbelfernverkehr) enthalten.“

§ 21:

„(1) Der Tarif und jede Aenderung des Tarifs werden vom Bundesminister für Verkehr nach den hierfür geltenden Rechtsvorschriften festgesetzt.“

(2) Der Tarif gilt hinsichtlich der Beförderungsleistung auch für den Speditionsvertrag zwischen dem Spediteur und seinem Auftraggeber; unberührt bleibt der Spediteur-Sammelgutverkehr.“

Für den Güternahverkehr wird in § 84 GüKG auf § 21 verwiesen.

Schon vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, aber leider zu spät, um dem Gesetzgeber noch die Möglichkeit zur Klarstellung zu geben, sind im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen schwerwiegende Probleme aufgeworfen worden:

a) Einmal wird die Meinung vertreten, die „Tariffestsetzung“ durch den Bundesminister für Verkehr bedürfe stets der Form der Rechtsverordnung, und zwar aus rechtsstaatlichen Erwägungen im Hinblick auf die Bindung an die Tarife. § 21 GüKG stelle danach eine selbständige Ermächtigung des Bundesministers für Verkehr zum Erlaß derartiger Rechtsverordnungen dar.

Diese Auffassung würde dazu führen, daß jede Tarifmaßnahme auf dem Gebiete des Güterkraftverkehrs der Zustimmung des Bundesrates bedürfte, weil das GüKG ein Zustimmungsgesetz ist und Verordnungen, die auf Zustimmungsgesetzen beruhen, ihrerseits wieder der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Art. 80 (2) GG).

b) Zum ändern wird — als Variante der Auffassung zu a) — § 21 GüKG dahin ausgelegt, daß der in Absatz 1 enthaltene Hinweis „nach den allgemein geltenden Rechtsvorschriften“ die Tarifbildung nach den Vorschriften des Preisrechts vorschreibe.

Die Schwierigkeiten einer Tarifgestaltung durch Preisverordnung sind bereits oben im Zweiten Teil zu B erörtert worden (Zuständigkeit des Bundesministers für Wirtschaft, Zustimmung des Bundesrates im Rahmen von § 3 des Erstreckungsgesetzes und u. U. des Bundestages im Rahmen von § 1 des Preisgesetzes); hier kann daher auf diese Ausführungen verwiesen werden.

c) Diesen beiden Auffassungen ist als dritte Möglichkeit gegenüberzustellen, daß es sich bei der Tariffestsetzung i. S. des § 21 GüKG um einen Verwaltungsakt eigener Art handelt, wie er sich im Eisenbahntarifrecht in einer jahrzehntelangen gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Praxis gebildet hat und vom Gesetzgeber durch die Notverordnung vom 31. 10. 1931 und das Güterfernverkehrsgesetz vom 26. 6. 1935 auch auf das Gebiet des Güterkraftverkehrs übernommen worden war.

Die außerordentliche Bedeutung dieser Problematik liegt auf der Hand. Vor allem darf nicht übersehen werden, daß nicht nur die Tarifbildung im Güterkraftverkehr, sondern praktisch auch die Tarifbildung für den Eisenbahnverkehr betroffen wird. Jede Bindung des Bundesministers für Verkehr bei der Gestaltung der Kraftwagentarife bedeutet — zwar nicht rechtlich, aber gleichwohl tatsächlich — eine ebensolche Bindung für die entsprechenden Tarifmaßnahmen im Sektor Eisenbahnen; wegen der Kopplung der Eisenbahn- und Kraftwagentarife — und diese Kopplung ist die Basis der derzeitigen Koordinierungspolitik für das Verhältnis Straße/Schiene — kann nämlich auf dem Sektor Eisenbahnen keine Maßnahme getroffen werden, wenn sie nicht gleichzeitig auch auf dem Sektor Kraftverkehr wirksam wird.

2. Tariffestsetzung — allgemeine Rechtsverordnung

a) Gegen die oben zu 1a genannte Auffassung (Tariffestsetzung = allgemeine Rechtsverordnung) spricht zunächst, daß sie im Wortlaut des Gesetzes keine Stütze findet. In § 21 wird lediglich gesagt, daß der Bundesminister für Verkehr die Tarife „festsetzt“; daß diese Festsetzung im Verordnungswege vorzunehmen ist, ist im Gesetz nicht gesagt.

b) Nun ist zwar zuzugeben, daß der Gesetzgeber des Güterkraftverkehrsgesetzes wohl in der Regel, nicht aber immer klar zum Ausdruck bringt, wann eine Maßnahme Verwaltungsakt oder Rechtsverordnung sein soll. Im vorliegenden Fall dürfte jedoch § 25 eindeutige Schlüsse auf das vom Gesetzgeber Gewollte zulassen. § 25 bestimmt nämlich, daß „der Tarif nach dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30. 1. 1950 (Bundesgesetzbl. S. 23) verkündet wird“. Dieser Hinweis wäre unnötig, wenn der Gesetzgeber in den Tarifen Rechtsverordnungen gesehen hätte. Da der Gesetzgeber in keinem der über 25 Fälle einer Ermächtigung zu Rechtsverordnungen auf das Verkündungsgesetz verwiesen hat, kann § 25 nicht als „superfluum ohne praktische Bedeutung“ angesehen werden;

er dürfte vielmehr einen zwingenden Schluß dahin rechtfertigen, daß der Gesetzgeber in den Tarifen keine Rechtsverordnungen gesehen hat.

3. Tariffestsetzung — Preisverordnung

Die Auffassung, die Tariffestsetzung nach § 19 GüKG müsse sich im Wege der Preisverordnung vollziehen, stützt sich auf die Worte: „nach den hierfür geltenden Rechtsvorschriften“ in § 21 GüKG. In der Tat lautete die Fassung des im September 1950 eingebrachten Regierungsentwurfs:

„Der Tarif und jede Aenderung des Tarifs wird vom Bundesminister für Verkehr nach Maßgabe des geltenden Preisrechts festgesetzt.“

Es wird also zu prüfen sein, ob die jetzige Fassung des § 21 trotz geänderter Formulierung inhaltlich dasselbe besagen soll und besagen kann wie § 19 des Regierungsentwurfs. Die nachstehende Untersuchung wird zeigen, daß diese Frage verneint werden muß:

a) Zunächst einmal ist festzustellen, daß die Fassung des § 19 des Regierungsentwurfs ohnehin nicht aufrecht zu erhalten war. Der Tarif soll nämlich nach § 18 des Regierungsentwurfs (jetzt § 20 des Gesetzes) nicht nur die Entgelte, sondern auch die Beförderungsbedingungen regeln. Zur Regelung der Beförderungsbedingungen aber gibt das Preisrecht keine ausreichende Ermächtigung; insoweit mußte es also ohnehin bei dem System der „echten“ Tarifbildung (wie im Eisenbahnrecht und im bisherigen Güterkraftverkehrsrecht) verbleiben.

b) Wenn der Gesetzgeber die Fassung des Regierungsentwurfs gerade hinsichtlich der ausdrücklichen Anführung des Preisrechts geändert hat, läßt dies eher vermuten, daß er sich vom Preisrecht abwenden, als daß er daran festhalten wollte.

c) Diese Abkehr vom Preisrecht ist auch sachlich und historisch erklärlich. Der Regierungsentwurf hatte in § 19 GüKG ganz offensichtlich das Tarifbildungsverfahren des neuen Preisgesetzes im Auge, das seinerzeit bei Einbringung des GüKG-Entwurfs schon sehr weit gefördert war und mit dessen Verabschiedung lange vor der Verabschiedung des GüKG gerechnet wurde; das neue Preisgesetz regelte zwar die Preisbildung im Verkehr noch, nahm sie jedoch praktisch aus dem Gebiete des Preisrechts heraus und legte sie in die Hand des Bundesministers für Verkehr.

Dieser Ausgangspunkt für die Formulierung des § 19 des Regierungsentwurfs war mit dem Scheitern des neuen Preisgesetzes weggefallen. Die Aenderung in der Fassung des § 22 GüKG läßt also auch aus diesem Grunde die Annahme als gerechtfertigt erscheinen, der Gesetzgeber habe bewußt den Gedanken des Regierungsentwurfs fallen gelassen und auf das historisch bewährte Tarifbildungsverfahren zurückgegriffen, zumal inzwischen in der Eisenbahngesetzgebung der selbe Weg beschritten worden war.

d) Schließlich ist auch hier noch einmal auf den schon oben behandelten, allgemein anerkannten Grundsatz der Gesetzesauslegung zu verweisen, daß nämlich zwar die Motive und die Entstehungsgeschichte eines Gesetzes nach Möglichkeit für seine Auslegung heranzuziehen sind, daß sich aber andererseits der Wortlaut des Gesetzes mit der Verkündung verselbständigt und nur so gelesen werden kann, wie er aus sich heraus verständlich ist.

Unter diesem Gesichtspunkt ist zu § 21 GüKG folgendes zu sagen:

aa) Die Worte „nach den hierfür geltenden Rechtsvorschriften“ können nicht als Hinweis auf das Preisrecht angesehen werden; sie wären dann nämlich ein Wider-

spruch in sich insofern, als § 21 GüKG ausdrücklich bestimmt, daß der Bundesminister für Verkehr die Tarife festsetzt, während nach dem geltenden Preisrecht nicht der Bundesminister für Verkehr, sondern der Bundesminister für Wirtschaft zum Erlaß von Preisverordnungen zuständig ist. — Daß in § 21 GüKG eine Aenderung der Zuständigkeitsregelung des Preisgesetzes beabsichtigt war, wird nicht gut behauptet werden können. Vom Charakter der „Preisverordnung“ bliebe nichts mehr, wenn der Wirtschaftsminister nicht mehr zuständig und wenn nicht einmal mehr eine Beteiligung des Wirtschaftsministers in dem Maße vorgesehen wäre, wie er seinerseits bisher den Verkehrsminister beteiligen mußte. Es kann auch nicht angenommen werden, daß das auf Dauer berechnete Güterkraftverkehrsgesetz verfahrensmäßig an das auf Zeit gedachte Preisgesetz angehängt werden sollte, ausgerechnet in einem Zeitpunkt, in dem die Bemühungen um Beseitigung aller Preisbindungen fast zum Ziel geführt haben und das Preisgesetz praktisch schon überlebt ist.

bb) Auch an dieser Stelle muß noch einmal auf § 25 GüKG verwiesen werden. Daß Preisverordnungen in den dafür vorgesehenen Organen veröffentlicht werden müssen, versteht sich von selbst. Wenn also der Gesetzgeber den § 25 ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen hat, rechtfertigt dies den Schluß, er habe in Tarifen keine Preisverordnungen gesehen und den oben genannten Hinweis in § 21 GüKG dementsprechend nicht als Hinweis auf das Preisrecht verstanden wissen wollen.

e) Es ist zuzugeben, daß bei dieser Beurteilung der Sachlage die Frage offen bleibt, was der Gesetzgeber mit den Worten „nach den hierfür geltenden Rechtsvorschriften“ gemeint haben kann. — Es liegt die Annahme nahe, daß der Gesetzgeber diese Worte ohne konkrete Vorstellung in das Gesetz aufgenommen hat oder etwa z. B. als einen Hinweis auf demnächst zu erwartende generelle Bestimmungen im Rahmen eines Tarifgesetzes.

4. Tariffestsetzung — Verwaltungsakt

Die vorstehenden Ausführungen zu 2. und 3. dürften gezeigt haben, daß die Tariffestsetzung nach § 21 GüKG weder die Form der allgemeinen Rechtsverordnung noch der Form der Preisverordnung bedarf. Ein sehr wesentlicher weiterer Gesichtspunkt, der die hier vertretene Auffassung bestätigt, wird sich unten zu C bei der Behandlung der Kraftverkehrsordnung (KVO) ergeben; hier mag zunächst die Bemerkung genügen, daß die vom Gesetz als Teil des Tarifs gewollte und praktisch unabweisbar notwendige KVO im Wege der Rechtsverordnung gar nicht erlassen werden könnte, da dies eine nach dem Grundgesetz unzulässige gesetzesergänzende und gesetzesändernde Verordnung sein würde.

Diese Überlegungen führen zu dem Schluß, daß die Festsetzung der Tarife durch Verwaltungsakt vorzunehmen ist.

Bedenken aus rechtsstaatlichen Erwägungen, die in der Forderung münden, der Tarif müsse wegen seiner bindenden Kraft für die Vielzahl der Verkehrsunternehmer und deren Kunden Gesetz im materiellen Sinne sein, sind nicht begründet: Es steht außer Zweifel, daß die „Bindung“ an den Tarif eine Einschränkung der persönlichen Willensfreiheit ist und daß deswegen diese Bindung den Gewaltunterworfenen nicht durch Verwaltungsakt, sondern durch gesetzgeberische Maßnahmen auferlegt werden kann. Es bedeutet aber eine Verkennung der rechtlichen Natur des Tarifs, daraus den Schluß zu ziehen, der Tarif selbst sei deswegen

„Gesetz im materiellen Sinn“ und bedürfe der Form der Rechtsverordnung. Die Bindung an den Tarif beruht vielmehr nicht auf diesem selbst, sondern auf den entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes, also z. B. für den Eisenbahnverkehr auf § 6 EVO, für den Güterkraftverkehr auf § 22 GüKG usw. (vergl. oben im 1. Teil zu B).

Dabei bleibt es dann für die rechtliche Konstruktion ohne Belang, wie der Tarif seinerseits zustande kommt, ob durch Aufstellung seitens des Unternehmers in Verbindung mit einem Verwaltungsakt (so in § 6 AEG, § 16 BBG oder in § 13 des Güterfernverkehrsgesetzes) oder lediglich durch Verwaltungsakt (so in der Notverordnung vom 6. 10. 1931; in § 13 Güterfernverkehrsgesetz als Alternativlösung; in dem Gesetz betr. die Tarifhoheit über die nicht im Eigentum des Reiches stehenden Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs vom 6. 7. 1938; in § 32 Personenbeförderungsgesetz und schließlich in § 22 GüKG).

Die hier vertretene Auffassung ist bezüglich des auf Grund des Güterfernverkehrsgesetzes erlassenen Reichskraftwagentarifs einschließlich der KVO gerade in jüngster Zeit noch von höchsten Gerichten der Bundesrepublik als richtig bestätigt worden. Sowohl der Bundesgerichtshof Karlsruhe (Urteil in BGHZ Bd. I S. 83 und Urteil vom 29. 4. 52 in I ZR 173/51) als auch das Hanseatische Obergericht in Hamburg (Urteil vom 29. 10. 1952 in DVZ 1952 Nr. 95) haben den Reichskraftwagentarif für gültig und für die Beteiligten verpflichtend erklärt, obwohl er kein Gesetz (im materiellen Sinne), das heißt keine Rechtsverordnung, sei, und die Bindung an den Tarif als durch § 14 Güterfernverkehrsgesetz gegeben angesehen.

Diese Konstruktion ist nicht etwa ungewöhnlich oder eine Besonderheit des Verkehrsrechts; aus anderen Rechtsgebieten sei hier als weiteres Beispiel nur der Arbeitsvertrag angeführt: auch hier sind die Parteien durch das Gesetz (Tarifvertragsgesetz vom 9. 4. 1949) auf einen Vertragsinhalt festgelegt, der hinsichtlich der Arbeitsbedingungen und des Arbeitslohnes außerhalb des Gesetzes selbst durch den Verwaltungsakt der Verbindlichkeitserklärung und nicht etwa durch Rechtsverordnung festgelegt wird. Ein ähnliches Beispiel bietet das Mietpreisrecht (gesetzliche Bindung der Parteien an den durch Verwaltungsakt festgesetzten Mietpreis) usw.

Vergegenwärtigt man sich diese Vielzahl von Parallelen aus dem Rechtsgebiet des Verkehrs und auch aus anderen Rechtsgebieten, vergegenwärtigt man sich weiter, daß die als Parallelen herangezogenen Bestimmungen keineswegs nur aus der Zeit der nationalsozialistischen Regierung stammen, in der die Abgrenzungen zwischen Rechtsetzung und Verwaltungsakt vielfach ineinanderflossen, sondern aus der Zeit der Weimarer Verfassung und — sogar für ein so wichtiges Gebiet wie das Arbeitsrecht! — aus der Zeit nach 1945, so können die rechtsstaatlichen Bedenken gegen eine Tariffestsetzung durch Verwaltungsakt des Bundesministers für Verkehr schlechterdings nicht aufrecht erhalten werden.

Es bleibt abzuwarten, wie in der Praxis verfahren wird. Der Auftakt — die vier Verlängerungsverordnungen zum RKT (Bundesanzeiger 1952 Nr. 242 Seite 1) — ist nicht gerade ermutigend. In den genannten Verordnungen ist in der Präambel sowohl das Preisrecht als auch das Güterkraftverkehrsgesetz angezogen worden; andererseits hat sowohl der Bundeswirtschaftsminister als auch der Bundesverkehrsminister unterzeichnet. Die Verordnungen sind also weder reine Preisverordnungen — dann hätte es des Zitates des GüKG nicht bedurft — noch Verordnungen nach § 21 GüKG — dann wäre die Unterschrift des Bundes-

wirtschaftsministers überflüssig. Man hat also offensichtlich eine klare Entscheidung der anstehenden Frage dadurch vermieden, daß man vorsichtshalber in rechtsförmlicher Hinsicht die Voraussetzungen beider Alternativen erfüllte, — ein Verfahren, dessen sich der Gesetzgeber an sich nicht bedienen sollte. Allerdings muß im Falle der genannten Verordnungen berücksichtigt werden, daß ihr Erlaß außerordentlich drängte, weil der Termin vom 31. 12. 1952 eingehalten werden mußte und den maßgebenden Stellen demnach nicht die Zeit zu einer Ueberprüfung der rechtlichen Probleme von der grundsätzlichen Seite her zur Verfügung stand.

5. Ergebnis

Als Ergebnis kann also festgehalten werden,

daß die Tariffestsetzung nach § 21 GüKG weder der Form der allgemeinen Rechtsverordnung, noch der Form der Preisverordnung bedarf, daß vielmehr der Bundesminister für Verkehr die Tarife des Güterkraftverkehrs durch Verwaltungsakt festsetzen kann.

B. Das Verhältnis von § 21 GüKG zum Preisgesetz

Erkennt man — entsprechend den vorstehenden Ausführungen — an, daß es auch auf dem Gebiete des Güterkraftverkehrs wie im Eisenbahnverkehr ein aus dem einschlägigen Verkehrsgesetz (GüKG) entspringendes selbständiges Verfahren der Tarifbildung gibt, so bedarf es auch auf dem Gebiete des Güterkraftverkehrs einer Grenzziehung gegenüber dem Preisrecht.

Dem Güterkraftverkehrsgesetz fehlt im Gegensatz zum Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 6) und zum Bundesbahngesetz (§ 16) der Hinweis darauf, daß „die Bestimmungen des Preisrechts unberührt bleiben“. Die Parallele zum Eisenbahnrecht (vergl. oben Zweiter Teil zu B) rechtfertigt aber die Auffassung, daß das Preisrecht auch für den Güterkraftverkehr nicht außer Kraft gesetzt werden sollte. Für diese Ueberlegung spricht insbesondere auch die Tatsache, daß die auf Grund des Preisgesetzes bisher erlassenen Preisanordnungen im Gesetz nicht aufgehoben worden sind. Man wird also die Auffassung vertreten können, daß auch nach Erlaß des Güterfernverkehrsgesetzes neben dem oben behandelten Tariffestsetzungsverfahren nach § 21 GüKG auch Tarifmaßnahmen im Wege der Preisverordnung möglich sind.

Für das Verhältnis beider Systeme würde dann das gleiche gelten wie im Eisenbahnverkehr:

1. Das Tarifrecht des § 21 GüKG steht selbständig neben dem Preisrecht; keines dieser beiden Systeme schließt das andere im Grundsatz aus.
2. Hat jedoch der Preisgesetzgeber im Wege der Preisverordnung gesprochen, dann ist insoweit die Tariffestsetzungsbefugnis nach § 21 GüKG eingeschränkt, da eine Festsetzung von Tarifen contra legem nicht möglich ist.

C. Die Kraftverkehrsordnung

Im Rahmen dieser Betrachtung kann auf eine Erörterung der Kraftverkehrsordnung (KVO) nicht verzichtet werden. Während die EVO auf Grund der Ermächtigung in § 458 HGB als Verordnung verkündet worden ist und die Eisenbahntarife auf ihr aufbauten, ist die Kraftverkehrsordnung von vornherein nur als Bestandteil des Reichskraftwagentarifs behandelt worden. Daraus wurde mit Recht der Schluß gezogen, daß die Kraftverkehrsordnung nur kraft des Vertragsschlusses zwischen den Parteien Geltung erhalte (vgl. Baumbach HGB Ueber-

sicht vor § 425 Bemerkung 1; Bundesgerichtshof in BGHZ Bd. I S. 83 und Urteil vom 21. 4. 52 in I ZR 173/51). Auch § 20 GüKG zitiert die Kraftverkehrsordnung als Bestandteil der Tarife.

Aus dieser Tatsache ergeben sich folgende Fragen:

1. Enthalten die §§ 20, 21 GüKG eine dem Grundgesetz entsprechende Ermächtigung zum Erlaß der Kraftverkehrsordnung als Rechtsverordnung? Sind insbesondere die Erfordernisse des Art. 80 (1) GG: Angabe von Inhalt, Zweck und Umfang der Ermächtigung erfüllt?

2. Ist die etwa in den §§ 20, 21 GüKG gegebene Ermächtigung grundgesetzwidrig und deswegen nichtig, weil sie zum Erlaß einer das Handelsgesetzbuch ändernden und ergänzenden Verordnung ermächtigt (Art. 129 (3), 80 GG)?

Zu 1: Die Frage zu 1 dürfte zu verneinen sein, weil die §§ 20, 21 z. B. über den „Umfang“ der Ermächtigung keine präzisen Angaben enthalten, insbesondere aber — im Gegensatz z. B. zu § 458 HGB für die EVO — keine Bestimmungen darüber, inwieweit das Recht des Kraftverkehrs etwa abweichend von den Bestimmungen der §§ 425 ff. HGB (Frachtgeschäft) geregelt werden soll. Denn daß die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches entsprechend den Bedürfnissen des Güterkraftverkehrs eine Abwandlung erfahren, dürfte, wenn die Kraftverkehrsordnung überhaupt ihren Sinn erfüllen soll, nicht zu umgehen sein.

Zu 2: Diese letztgenannte Erwägung muß aber zur Bejahung der Frage 2 führen. Art. 129 (3) GG, der die im „übernommenen“ Reichsrecht enthaltenen Ermächtigungen zu Gesetzesersetzenden Verordnungen für unwirksam erklärt, gilt nach einhelliger Meinung auch für Ermächtigungen in Bundesgesetzen. Eine Ermächtigung zum Erlaß einer Kraftverkehrsordnung, die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches ändert oder auch nur ergänzt — und nur eine solche Kraftverkehrsordnung würde, wie gesagt, den Erfordernissen des Güterkraftverkehrs genügen —, wäre also unwirksam, der Erlaß einer Kraftverkehrsordnung dieses Inhalts durch Rechtsverordnung demnach rechtlich nicht möglich.

Aus den zu 1 und zu 2 genannten Gründen ist somit der Erlaß einer KVO als Rechtsverordnung nach den zwingenden Bestimmungen des Grundgesetzes nicht möglich (die gleiche Problematik wird sich im übrigen auch für etwaige Änderungen der EVO ergeben).

Auch die vorstehenden Ueberlegungen führen also — das kann jetzt hier nachgetragen werden — zu dem Ergebnis, daß für die „Festsetzung der Tarife“ in § 21 GüKG nicht die Form der Rechtsverordnung vorgeschrieben worden ist, — würde doch gerade das Kernstück des Tarifs, die Kraftverkehrsordnung, in Form einer Rechtsverordnung überhaupt nicht erlassen werden können. Schließt man sich dagegen der hier vertretenen Auffassung an, daß die Tariffestsetzung nach § 21 GüKG durch Verwaltungsakt möglich ist, so würde in der Kraftverkehrsordnung als Zusammenfassung der „Beförderungsbedingungen“ ein Bestandteil des Tarifs zu sehen sein; sie würde dann zwar wie bisher nicht aus sich heraus als gesetzgeberischer Befehl für die Parteien des Einzelvertrages relevant sein, sondern als „Vertragsrecht“ nur kraft des zwischen den Parteien abgeschlossenen Vertrages; es wäre aber auf diesem Wege wenigstens überhaupt die Möglichkeit geschaffen, den Bedürfnissen der Praxis und dem in § 20 GüKG zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers entsprechend Beförderungsbedingungen für den Güterkraftverkehr zu schaffen.

Vierter Teil: Der Tarif im Straßenpersonenverkehr

A. Der Rechtszustand nach dem geltenden Personenbeförderungsgesetz vom 4. 12. 1934/6. 12. 1937

Nach dem Personenbeförderungsgesetz vollzieht sich die Tarifbildung im Straßenbahn- und Kraftwagenlinienverkehr im Wege des im Eisenbahnverkehr entwickelten und bewährten Verfahrens: Aufstellung der Tarife durch den Unternehmer, Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde und Veröffentlichung.

Für den Straßenbahnverkehr gilt § 17 PBefG:

- „(1) Beförderungspreise, Beförderungsbedingungen und Fahrpläne bedürfen der Zustimmung der Genehmigungsbehörde. Sie müssen vor der Einführung veröffentlicht werden.
- (2) Die festgesetzten Beförderungspreise sind gleichmäßig anzuwenden. Ermäßigungen, die nicht unter gleichen Bedingungen jedermann zugute kommen, sind verboten und nichtig.
- (3)

Diese Vorschrift gilt nach § 24 auch für den Omnibuslinienverkehr. Der Festpreiskarakter der Tarife wurde, da er angezweifelt worden war, durch die Verordnung Pv Nr. 45/52 vom 16. 6. 52 noch einmal unterstrichen.

Eine Besonderheit für den Omnibuslinienverkehr ist noch insoweit nachzutragen, als die Tarife von Post und Bundesbahn wegen des Behördencharakters dieser Verkehrsträger einer Genehmigung der Landesverkehrsbehörden nicht bedürfen.

Für den Gelegenheitsverkehr, zu dem insbesondere auch der Kraftdroschkenverkehr gehört, gilt § 32:

„Für den Gelegenheitsverkehr... setzt die Genehmigungsbehörde erforderlichenfalls Beförderungspreise, Beförderungsbedingungen und Fahrpläne fest. § 27 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.“

Zu § 32 ist bisher nie in Zweifel gezogen worden, daß die „Festsetzung der Tarife“ seitens der Genehmigungsbehörde durch Verwaltungsakt und nicht durch Rechtsverordnung vorzunehmen ist; die Genehmigungsbehörde wäre zum Erlaß von Rechtsverordnungen auch gar nicht legitimiert. Auch § 32 PBefG stützt also, worauf oben schon hingewiesen wurde, die Auffassung, daß die Tariffestsetzung nach § 21 GüKG durch Verwaltungsakt vorgenommen werden kann.

B. Der Rechtszustand nach dem Entwurf des neuen Personenbeförderungsgesetzes.

Das neue Personenbeförderungsgesetz liegt bisher erst in einer vom Kabinett noch nicht verabschiedeten Fassung vor. Von einer näheren Erörterung der hier in Betracht kommenden Bestimmungen dieses Entwurfs kann daher Abstand genommen werden. Es mag der Hinweis genügen, daß die neue Regelung im wesentlichen der bisher bewährten Regelung des geltenden Personenbeförderungsgesetzes entspricht.

Fünfter Teil:

Die Festsetzung der Frachten in der Binnenschiffahrt

A. Vorbemerkung

Bei der Festlegung der Entgelte für Leistungen in der Binnenschiffahrt kann man von „Tarifbildung“ im eigentlichen Sinne nicht sprechen. Einmal handelt es sich hier nur um die Festsetzung der Beförderungsentgelte, nicht aber um die Festsetzung von Beförderungsbedingungen; zum anderen kennt die Binnenschiffahrt nicht ein geschlossenes Tarifsyst~~em~~, aus dem die Entgelte für alle etwa aufkommenden Leistungen beantwortet werden, sondern nur die Einzelfestsetzung von Entgelten für bestimmte Leistungen oder bestimmte Gruppen von Leistungen. Gleichwohl besteht rechtssystematisch kein Unterschied zwischen der Festsetzung von Tarifen, wie sie bei den anderen Verkehrsträgern üblich sind, und der Festsetzung von Frachten in der Binnenschiffahrt. Auch die Rechtslage auf dem Gebiete der Binnenschiffahrt muß daher in diesem Zusammenhang behandelt werden.

B. Geschichtlicher Ueberblick

Die „Festsetzung von Frachten“ in der Binnenschiffahrt ist erst jüngerer Datums und eine aus der besonderen Notlage der Binnenschiffahrt in den Jahren um 1930 entstandene Einrichtung. Das heute noch geltende „Gesetz betreffend die rechtlichen Verhältnisse der Binnenschiffahrt“ vom 15. 6. 1895 traf darüber Bestimmung, sondern ging davon aus, daß die Entgelte in der Binnenschiffahrt so, wie es heute noch in der Seeschiffahrt geschieht, jeweils von den Parteien vereinbart werden.

Dieser Zustand änderte sich mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Notlage der Binnenschiffahrt vom 16. 6. 1933 und der Durchführungsverordnung vom 25. 9. 1935. Diese Bestimmungen regelten die Bildung der aus Vertretern der Binnenschiffahrt und der verladenden Wirtschaft zusammengesetzten Frachtausschüsse; diese waren befugt, Mindest- und Höchstentgelte zu beschließen, die von den Aufsichtsbehörden (Oberpräsidenten) bestätigt werden mußten.

C. Das geltende Recht

Die oben genannten Bestimmungen wurden im Laufe der Zeit mehrfach geändert, ohne daß allerdings das System der Frachtenbildung als solches angetastet wurde. Zur Zeit gelten die Bestimmungen der 36. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Notlage der Binnenschiffahrt vom 20. 5. 1943. Die §§ 7 und 8 der Verordnung besagen:

„§ 7.

Die Frachtausschüsse werden ermächtigt, Mindest- und Höchstentgelte in der Binnenschiffahrt (Beförderungspreise, Anteilfrachten, Schlepplöhne, Maklerentgelte, Spediteurprovisionen, Schiffsmieten, Vergütungen für die Einlagerung von Gütern in Binnenschiffen u. dergl.) festzusetzen. Dazu gehören auch Entgelte für Nebenleistungen, die mit der Beförderung in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

Die Beschlüsse bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Bestätigung nach dem Reichsverkehrsminister hierüber getroffenen Bestimmungen (Verordnung über die Frachtenbildung in der Binnenschiffahrt vom 3. 10. 1941 — RGBl. I S. 622).

§ 8

Die Beschlüsse der Frachenausschüsse sind in den „Mitteilungsblättern für die deutschen Binnenwasserstraßen“ zu veröffentlichen. Sie treten, wenn nicht anders bestimmt ist, mit dem auf die Veröffentlichung folgenden Tage in Kraft.

In besonderen Fällen kann mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde von der Veröffentlichung abgesehen werden.“

Das System der Frachtenbildung in der Binnenschifffahrt ist also ein genaues Abbild der Tarifbildung, wie wir sie im Eisenbahnrecht, im Personenbeförderungsgesetz und im früheren Güterfernverkehrsgesetz kennengelernt haben: Aufstellung der Tarife durch die Verkehrsunternehmen oder sie vertretende Organisationen, behördliche Genehmigung und Veröffentlichung.

D. Das neue Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr

I. Die Festsetzung der Frachten

1. Eine bemerkenswerte Wandlung dieser Lage soll hier — jedenfalls nach dem beim Bundestag eingebrachten Entwurf — das neue Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr bringen.

Während die ersten Entwürfe des Gesetzes noch von einer der jetzigen Rechtslage entsprechenden Konzeption ausgingen (Festsetzung der Frachten durch die Frachenausschüsse und Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde), bestimmt der beim Bundestag eingebrachte Regierungsentwurf (vgl. Drucksache des BT Nr. 3622), daß die von den Frachenausschüssen festgesetzten Beschlüsse vom Bundesminister für Verkehr durch Rechtsverordnung erlassen werden. Als der Bundesrat diese Regelung beanstandete, weil die Bindung des Bundesministers für Verkehr an die Beschlüsse der Frachenausschüsse beim Erlaß der Rechtsverordnung verfassungsrechtlich nicht zulässig sei, schloß sich die Regierung diesen Bedenken an und legte den Beschlüssen der Frachenausschüsse nur den Charakter von Vorschlägen bei.

Die entsprechende Bestimmung des dem Bundestag nunmehr zur Beratung vorliegenden Entwurfs lautet:

„Der Bundesminister für Verkehr setzt im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft unter Berücksichtigung der Beschlüsse der Frachenausschüsse und der ermächtigten Unterausschüsse die Entgelte für Verkehrsleistungen durch Rechtsverordnung fest. Sie sind Festentgelte, soweit nicht der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft Höchst- oder Mindestentgelte oder beides durch Rechtsverordnung zuläßt.“

2. Dazu ist folgendes zu bemerken:

a) Dem Bundesrat kann darin beigetreten werden, daß der Bundesminister für Verkehr, wenn er beim Erlaß von Rechtsverordnungen als Gesetzgeber tätig wird, nicht an die Beschlüsse der Frachenausschüsse gebunden sein kann. Insoweit dürften verfassungsrechtliche Bedenken in der Tat nicht unbegründet sein.

b) Einer Prüfung bedarf jedoch die Vorfrage, ob es überhaupt einer Rechtsverordnung bedarf, um „den Beschlüssen der Frachenausschüsse und der ermächtigten Unterausschüsse rechtliche Wirksamkeit zu verleihen“, wie die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf ausführt.

Um Wiederholungen zu vermeiden, kann hier auf die Ausführungen zu § 21 GüKG (Tariffestsetzung im Güterkraftverkehr) oben im Dritten Teil zu A II verwiesen werden. Auch dem Entwurf des Binnenschifffahrtsgesetzes liegt offensichtlich die irrige Auffassung zugrunde, daß die „Bindung“ der Parteien des Einzelvertrages für die Festsetzung der Beförderungsentgelte eine Rechtsverordnung erforderlich mache. Das aber ist, wie oben nachzuweisen versucht wurde, nicht zutreffend. Der für die „Bindung“ der Parteien des Einzelvertrages erforderliche gesetzgeberische Befehl wäre auch in diesem Falle schon durch eine dem bisherigen Recht entsprechende Bestimmung im Binnenschifffahrtsgesetz selbst gegeben. Die Frachten selbst könnten dann durch Beschlüsse der Frachenausschüsse und die Genehmigung seitens des Bundesministers für Verkehr festgesetzt werden.

3. Das Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr durchläuft zur Zeit die gesetzgebenden Körperschaften. M. E. sollte nicht gezögert werden, noch in diesem Zeitpunkt zu versuchen, das Recht der Frachtenbildung in der Binnenschifffahrt dem Rechte der Tarifbildung auf den anderen Verkehrssektoren anzugleichen, — dies umso mehr, als gerade das Gewerbe der Binnenschifffahrt auf eine solche Regelung entscheidenden Wert legt und sich durch die im jetzigen Entwurf vorgesehene Regelung in seiner selbstverantwortlichen Mitwirkung an der Frachtenbildung empfindlich beeinträchtigt fühlt (vgl. Binnenschifffahrtsnachrichten Nr. 42 vom 8. 10. 1952).

II. Die Festsetzung der Beförderungsbedingungen

Der mit der Festsetzung allgemein verbindlicher Frachten verfolgte Zweck, geordnete Wettbewerbsverhältnisse in der Binnenschifffahrt zu schaffen, wird nur unvollkommen erreicht, wenn nicht gleichzeitig auch die Beförderungsbedingungen einheitlich festgelegt werden. Andernfalls bestände die Möglichkeit, durch Einräumung besonderer Beförderungs- und Verfrachtungsbedingungen die Wettbewerbsverhältnisse wieder zu verschieben.

Das geltende Recht trägt dieser Notwendigkeit nicht Rechnung; es ermächtigt die Frachenausschüsse nur zur Festsetzung von Entgelten. Daher hatten die Frachenausschüsse der verschiedenen Stromgebiete die Allgemeinen Verfrachtungsbedingungen (AVB) für ihren Bereich von sich aus für verbindlich erklärt, um diese bedenkliche Lücke in der Regelung der Wettbewerbsverhältnisse zu schließen. Nach diesen Beschlüssen wurde praktisch verfahren, obwohl ihre rechtliche Fundierung zumindest als zweifelhaft bezeichnet werden mußte.

Umsomehr fällt es auf, daß der Entwurf des neuen Gesetzes die Frage der Beförderungsbedingungen wiederum nicht ausdrücklich behandelt. Da es sich dabei um ein mit der Frachtenbildung untrennbar verbundenes und seit langer Zeit akutes Problem handelt, sollte bei der Behandlung des Gesetzes im Bundestag Gelegenheit genommen werden, auch diese außerordentlich wichtige Frage noch einer Klärung zuzuführen und den Gesetzentwurf entsprechend zu ergänzen.

Sechster Teil: Schlußbemerkung

Zusammenfassend kann als Ergebnis dieser Untersuchung folgendes festgestellt werden:

1. Zur Zeit vollzieht sich die Tarif- (und Frachten-) bildung im Eisenbahnverkehr, im Straßengüterverkehr, im Straßenpersonenverkehr und in der Binnenschifffahrt entweder durch Tariffestsetzung seitens der Verkehrsträger und einen hinzukommenden Verwaltungsakt, die Genehmigung,

oder nur durch Verwaltungsakt im Wege der Tariffestsetzung durch die Behörden unmittelbar.

Die Bindung der Parteien des Einzelvertrages an die Tarife beruht auf dem der Tarifbildung zugrundeliegenden Gesetz; daher bedarf die Tariffestsetzung selbst nicht der Form der Rechtsverordnung.

Der Entwurf des neuen Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr trägt diesen Grundsätzen nicht Rechnung; es sollte versucht werden, ihn noch jetzt dementsprechend umzugestalten.

2. Neben dieser „echten“, im deutschen Verkehrsrecht in über hundertjähriger Tradition entwickelten Tarifbildung steht die Festsetzung von Beförderungsentgelten im Wege des Preisrechts.

Beide Systeme stehen selbständig nebeneinander; die „echte“ Tarifbildung auf Grund der Verkehrsgesetze findet jedoch eine Schranke dort, wo der Preisgesetzgeber durch konkrete Preisanordnungen (= Rechtsverordnungen) gesprochen hat.

3. Es erscheint an der Zeit, das Tarifrecht in einem Tarifgesetz zu kodifizieren. Dieses Gesetz würde zur Aufgabe haben:

- a) Das Tarifbildungssystem auf allen Verkehrsgebieten nach Möglichkeit zu vereinheitlichen und damit
- b) Unklarheiten, die sich nach den bisher vorliegenden Gesetzen infolge mißverständlicher und uneinheitlicher Formulierungen ergeben, zu beseitigen;
- c) das Preisrecht für den Verkehrssektor abzubauen, da es auf diesem Gebiet wegen der Sicherstellung der staatlichen Belange durch die Verkehrsgesetzgebung seine Daseinsberechtigung verloren hat;
- d) soweit erforderlich, gewisse besonders bedeutende Tarifmaßnahmen dem Verfahren der „echten“ Tarifbildung zu entziehen, diese Materie z. B. der Regelung durch Rechtsverordnung ausdrücklich zuzuweisen und dabei die aus politischen Notwendigkeiten etwa erforderlich erscheinende Beteiligung der politischen Willensträger Bundesrat und Bundestag sicherzustellen.

Die Arbeiten an diesem Gesetz sollten bald und energisch in Angriff genommen werden. Die Entwicklung der letzten Jahre und gerade auch der jüngsten Zeit hat gezeigt, daß hinsichtlich des Tarifrechts — eines im allgemeinen nur dem Verkehrsjuristen vertrauten Rechtsgebietes — Mißverständnisse und irrtümliche Vorstellungen weit verbreitet sind und immer wieder erhebliche praktische Schwierigkeiten heraufbeschwören.

Bei der gesetzgeberischen Behandlung dieser Materie sollte nie aus dem Auge verloren werden, daß nur eine einfache und schnell zu handhabende Regelung dieser Frage geeignet ist, den Anforderungen des schnellebigen, immer wieder vor neuen Situationen stehenden Verkehrs gerecht zu werden. Die rechtsstaatlichen Anforderungen sind auch im bisherigen Recht in dem ihnen gebührenden Maß berücksichtigt worden; eine ungesunde, für die Praxis nicht tragbare Uebersteigerung dieser Anforderungen wäre der schlechteste Dienst, den man dem Gedanken der Rechtsstaatlichkeit erweisen könnte.

Buchbesprechungen

Prof. Dr. Rudolf Lütgens: „Erde und Weltwirtschaft.“ Band 1: Die geographischen Grundlagen und Probleme des Wirtschaftslebens. Franckh'sche Verlags-handlung, Stuttgart 1950. 272 Seiten mit 185 Karten, DM 24,—. Band 2: Die Produktionsräume der Weltwirtschaft; eine allgemeine Produktions-Geographie, ebenda 1952. 255 Seiten mit 88 Abbildungen, DM 28,—.

Der bekannte Hamburger Wirtschaftsgeograph legt in diesen beiden ersten Bänden eines umfassenden, auf 5 Bände berechneten Werkes das Ergebnis langjähriger Studien und Reisen vor. Wenn die drei weiteren in Aussicht gestellten Bände in Anlage, Inhalt, Aufbau und Weite des Gesichtspunktes den beiden vorliegenden Bänden entsprechen, dann wäre damit ein Standardwerk geschaffen, das, auf hohem wissenschaftlichem Niveau stehend, in lebendiger Darstellungsweise einen außerordentlich vielseitigen und komplizierten Wissensstoff übersichtlich gliedert und allen Interessierten eine schnelle Orientierung ermöglicht.

Die beiden ersten Bände sind sowohl dem Wissenschaftler wie dem Wirtschaftspraktiker, aber auch dem Studenten nicht nur ein ausgezeichnetes Mittel zur Verschaffung einer guten Übersicht, sondern sie bieten auch dem Forscher reiche Anregung zu weiterer Vertiefung in die behandelten Fragen. Gerade diese Vielseitigkeit und Lebendigkeit der beiden Bände sind ein besonderer Vorzug. Eine solche Behandlung der überaus vielschichtigen Materie konnte nur einem Verfasser gelingen, der in langjähriger intensiver Beschäftigung mit den behandelten Tatsachen und Problemen aufs engste vertraut wurde und sie souverän beherrscht. Es ist unmöglich, im Rahmen einer kurzen Besprechung auf die Gliederung und den Aufbau des Werkes einzugehen, noch weniger auf seinen Inhalt. Als Gesamturteil mag hier nur festgehalten werden, daß dieses umfassende Werk für alle an dieser Materie Interessierten (und wer wäre das heute nicht!) auf relativ engem Raum eine reiche Fundgrube von Tatsachen und Zusammenhängen weltwirtschaftlicher und weltwirtschaftspolitischer Art darstellt, wie sie kaum ein anderes

großes Lehrbuch der allgemeinen Wirtschaftsgeographie bisher gegeben hat. Es wäre sehr zu wünschen, daß auch die drei weiteren angekündigten Bände: „Allgemeine Agrar- und Industriegeographie“, „Allgemeine Handels- und Verkehrsgeographie“ sowie „Der wirtschaftende Mensch als Gestalter der Erde“ bald erscheinen.

Köln.

P. Berkenkopf.

Thoms, Walter, Professor Dr., **Deutsches Jahrbuch für Fremdenverkehrsbetriebe 1952.** Halbleinen DM 10,—.

Der Verfasser des Standardwerkes „Handbuch für Fremdenverkehrsbetriebe 1952“ setzt mit seinem „Jahrbuch“ die Arbeit zur planmäßigen Erforschung des Fremdenverkehrs und der Fremdenverkehrsbetriebe fort. Behandelt sind u. a. folgende Gebiete: Der Fremdenverkehr im Winter 1950/51 und im Sommer 1951; Nationale und internationale Reiseabkommen und Reiseorganisationen; Der Nutzungs-, Umsatz- und Beschäftigungsgrad in Hotelbetrieben; Der Wiederaufbau der Hotels und Gaststätten von 1945–1951; Die Steuerpolitik im Hotel- und Gaststättengewerbe; Arbeitsmarkt, Arbeitsrecht und Betrieb im Gaststättengewerbe; Gastgewerbe und Jugendschutz in der Öffentlichkeit; Die neue Buchhaltung und der neue Kontenrahmen; Die Fortschritte in der Technik des Gaststättengewerbes; Moderne Werbemethoden. Besonders hervorzuheben ist die „Denkschrift über die wirtschaftliche Lage der süd-badischen Betriebe des Beherbergungsgewerbes nach der Währungsreform bis zum Abschluß des Jahres 1950“. Hier werden zum ersten Male die Ergebnisse einer Erhebung nach der Währungsreform veröffentlicht.

Gleichzeitig hat Professor Thoms mit der Herausgabe einer „Schriftenreihe des Fremdenverkehrs“ begonnen, von denen bisher erschienen sind:

Band 2: Kriener, Albert, Dr., **Betriebskunde für das Hotel- und Gaststättengewerbe.** Ganzleinen DM 8,40.

Das vorliegende Buch sieht seine Hauptaufgabe darin, die Betriebswirtschaft der Beherbergungs- und Verpflegungsbetriebe