

Die wirtschaftlichen Wechselbeziehungen nach dem Südosten Europas als Verkehrsproblem bis zum zweiten Weltkrieg

Von Professor Karl Förster.

Einer Untersuchung der wirtschaftlichen Wechselbeziehungen nach dem Südosten Europas als Verkehrsproblem bis zum zweiten Weltkrieg stehen besondere Schwierigkeiten entgegen, weil eine Fülle z. T. sehr umfangreichen, weit verstreuten und oft recht ungenauen Materials vorliegt, das kritisch durchgearbeitet und übersichtlich zusammengefaßt werden mußte. Auch machen die zahlreichen Grenzveränderungen im Südosten Europas während unseres Jahrhunderts eine vergleichende Statistik größtenteils unmöglich.

Die Aufgabenstellung legt es nun nahe, die Arbeit in zwei Hauptabschnitte, und zwar

1. die wirtschaftliche Entwicklung des Donaumaums bis zum zweiten Weltkrieg und
2. die verkehrliche Entwicklung des Donaumaums für den gleichen Zeitabschnitt zu unterteilen.

Wir wollen uns aber davor hüten, unsere historischen Betrachtungen übermäßig zu bewerten. Denn die Geschichte wiederholt sich nicht, und was gestern zweckmäßig war, kann heute oder morgen falsch sein. Trotzdem sind diese Untersuchungen wichtig, weil gewisse Grundlagen, welche die Natur gegeben hat, und wieder andere, welche Menschen geschaffen haben, fort dauern. Sie werden auch in der Zukunft gestaltend weiterwirken und vielleicht einmal weniger, vielleicht aber auch wieder sehr stark das Wirtschaftsleben beeinflussen. Deshalb dürfen wir sie und die Wirkungen, die in der Vergangenheit von ihnen ausgegangen sind, nicht vergessen, ohne allerdings voreilige oder allzu weitreichende Schlüsse aus ihnen zu ziehen.

I.

Ueberblick über die wirtschaftliche Entwicklung im Donaumaum.

Im 18. und 19. Jahrhundert war die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie die führende Macht im Donaumaum. Sie war in wirtschaftlicher Hinsicht ein außerordentlich glückliches Gebilde, umfaßte sie doch sehr fruchtbare landwirtschaftliche Produktionsgebiete besonders in Ungarn und Böhmen, riesige Wälder in den Alpen und den Randgebieten Böhmens, Mährens und Ungarns, beträchtliche Stein- und Braunkohlenreviere in Böhmen und Mähren, ertragreiche Lager an Eisen- und Buntmetallerzen und in Galizien auch beachtliche Erdölquellen. Vor dem ersten Weltkrieg baute man die Bauxitvorräte noch nicht ab und die Erdöllager im jetzigen Oesterreich und Ungarn waren noch nicht erschlossen. Eine tüchtige Bevölkerung konnte auf guten Grundlagen eine blühende Land-

wirtschaft und hauptsächlich in Böhmen und den österreichischen Erblanden und hier wiederum besonders an der Donau eine bedeutende Produktionsgüter- und Fertigwarenindustrie aufbauen. Ein großer in sich geschlossener Binnenmarkt wurde durch einen nicht unbedeutenden Außenhandel glücklich ergänzt. Alles in allem war die Doppelmonarchie ein wirtschaftlich reich entwickeltes Gebiet, in dem es sich gut leben ließ.

Die andere Hälfte des Donauraums stellten die Balkanstaaten und unter ihnen wieder hervorragend die Donauanlieger Serbien, Bulgarien und Rumänien dar. Wir sind dazu berechtigt, sie gemeinsam zu betrachten, verfügen sie doch über ähnliche Produktionsgrundlagen und vor allem über eine gleichlaufende jahrhundertelange politische und soziokulturelle Entwicklung. Rund 500 Jahre haben die Balkanländer im Osmanenreich abgeschlossen von der übrigen Welt gelebt. Erst im Laufe des 19. Jahrhunderts lösten sich Serbien und Bulgarien in vielen Kämpfen allmählich von der Türkei, während Rumänien nach dem Krimkrieg aus der Machtsphäre des russischen Reiches, der es einige Zeit angehört hatte, ausschied. Albanien ist sogar erst im Jahre 1913 selbständig geworden.

Alle diese Gebiete mußten in verhältnismäßig kurzer Zeit den Anschluß an die moderne Weltwirtschaft durch den Aufbau eigener Staatswesen und nationaler Volkswirtschaften finden. Das wiederum wurde durch eine Anzahl von Aufständen und Kriegen, in denen sich auch die Interessengegensätze der Großmächte spiegelten, erschwert. Wir können dieses alles im einzelnen hier nicht behandeln. Wichtig für unsere Arbeit ist es jedoch, daß sich hieraus weitgehend das auch noch jetzt bestehende Westostgefälle in der Wirtschaftsintensität des gesamten Donauraums erklärt. Serbien, Bulgarien und Rumänien konnten trotz beträchtlicher natürlicher Reichtümer wie guter Boden, große Wälder und erhebliche Erdöl-, Kohlen- und Erzlager in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nicht mit Oesterreich-Ungarn Schritt halten.

Ueber die wirtschaftlichen Verflechtungen des gesamten von der Donau durchflossenen Raumes vor dem ersten Weltkrieg geben einige Zahlen über den Außenhandel der österreichisch-ungarischen Monarchie gute Einblicke. Von der gesamten österreichisch-ungarischen Einfuhr im Jahre 1912 stammten aus Deutschland und den Balkanstaaten (Bulgarien, Montenegro, Rumänien, Serbien und Triest/Freigebiet) gewichtsmäßig 77,1 %, wertmäßig 43,5 %, und die österreichisch-ungarische Ausfuhr nach den genannten Staaten stellte sich gewichtsmäßig auf 72,4 % und wertmäßig auf 49,2 %. Auf den Handel mit Deutschland allein entfielen im selben Jahre bei der Einfuhr gewichtsmäßig 72 %, wertmäßig 39 %, und bei der Ausfuhr gewichtsmäßig 68 % und wertmäßig 40,5 %. Auf den Handel mit den oben genannten Balkanstaaten allein kamen bei der Einfuhr gewichtsmäßig 5,1 %, wertmäßig 4,5 %, und bei der Ausfuhr gewichtsmäßig 4,4 % und wertmäßig 8,7 %. Diese Zahlen zeigen in unmißverständlicher Klarheit, wie eng die Donaumonarchie mit Deutschland, in dem die Donau entspringt und schiffbar wird, und mit den Balkanstaaten, dem südöstlichen Teile des Donauraums verknüpft war. Sie weisen aber auch auf das Kulturgefälle von Westen nach Osten hin, das sich in dem hohen Güteraustausch mit Deutschland und dem zwar nicht unbeachtlichen, aber im Verhältnis hierzu niedrigen Verkehr mit den Balkanstaaten zeigt.

Bei der Würdigung dieser Zahlen ist zu bedenken, daß das damalige Oesterreich-Ungarn eine Fläche von 676 061 qkm (= 100), Deutschland eine solche von 540 858 qkm (= 80) und die Balkanstaaten Bulgarien, Rumänien und Serbien eine solche von 276 002 qkm (= 40) umfaßten. Weiter muß man berücksichtigen, daß

das damalige Oesterreich-Ungarn 51,4 Millionen Einwohner (= 100 bzw. 76,01 Einw./qkm) und die drei Balkanstaaten 14,5 Millionen Einwohner (= 28 bzw. 52,53 Einw./qkm) zählten. Der Güteraustausch zwischen Oesterreich-Ungarn und den Balkanstaaten wäre noch größer gewesen, wenn er nicht gegen Ende des 19. Jahrhunderts unter den Zollkriegen der Monarchie mit Serbien und Rumänien gelitten hätte.

Nach dem Ende des ersten Weltkrieges wurde die Donaumonarchie zerschlagen und balkanisiert. Anstelle eines wirtschaftlich einheitlichen, durch das gemeinsame Staatsoberhaupt zusammengefaßten großen Gebietes traten kleine selbständige Einzelstaaten. Es wiederholte sich gleichsam in einem bedeutenden Teile Mitteleuropas die babylonische Sprachenverwirrung in dem Zusammenbruch eines in Jahrhunderten geschaffenen großen Reiches, das die verschiedensten Völker in friedlicher und bewundernswert toleranter Zusammenarbeit vereinigt hatte. Das jetzige Oesterreich hatte unter dieser Auflösung besonders stark zu leiden. Die alte Metropole Wien war für das kleine Land viel zu groß und von den Kraftquellen, die zu seiner Blüte beigetragen hatten, zu einem erheblichen Teile abgeschnitten. Das Kulturgefälle aber blieb trotzdem bestehen: Diejenigen Gebiete des Donauraumes, die zur Doppelmonarchie gehört hatten, lagen in der wirtschaftlichen und hauptsächlich der industriellen Entwicklung gegenüber den anderen Gebieten weit in Führung. Dadurch wird es nur allzu verständlich, daß die Balkanstaaten das Bedürfnis empfanden, diesen Mangel möglichst schnell auszugleichen, indem sie neue Industrien ins Leben riefen. Sie erstrebten dabei die Hebung des durch eine relative Ueberbevölkerung sehr gedrückten Lebensstandards und nicht zum geringsten eine möglichst weitgehende wirtschaftliche und — wie sie glaubten — auch politische Unabhängigkeit.

Nun läge der Gedanke nahe, den Umfang des deutschen auswärtigen Handels mit dem gesamten Südostraum einschließlich der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie kurz vor Beginn des ersten Weltkrieges mit demjenigen der Nachfolgestaaten der Doppelmonarchie und der Balkanstaaten in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen in Vergleich zu setzen. Ein solcher Versuch wird aber wegen der völligen Aenderung der politischen Grenzen und der dadurch verursachten wirtschaftlichen Umstellungen scheitern. Er wäre auch deshalb für unsere Untersuchungen ohne Bedeutung, weil die Schifffahrt auf der deutschen Donau vor dem ersten Weltkrieg noch keine ins Gewicht fallende Rolle spielte, vielmehr — wie unten noch näher gezeigt werden wird — erst etwa vom Jahre 1920 ihren ständigen Aufstieg begonnen hat (vgl. S. 146 ff.).

Wohl aber können wir uns einen Ueberblick über die Handelsbeziehungen Deutschlands zu den Donaustaaten ohne die unmittelbar an Deutschland angrenzenden Staaten Oesterreich und Tschechoslowakei nach dem ersten Weltkrieg verschaffen. Ihn gibt die nachstehende Tabelle, in der die Werte des Jahres 1927 durch Berechnung des sog. Volumens (nach den Angaben des Statistischen Jahrbuchs für die Bundesrepublik Deutschland 1953) mit den Werten des Jahres 1936 vergleichbar gemacht sind.

Tabelle I

	1927						1936			
	Gewichte		Wert		Volumen		Gewichte		Wert/ Volumen	
	In 1000 t	%	1. Mill. RM	%		Index	In 1000 t	%	In Mill. RM	%
Deutsche Einfuhr										
Insgesamt	68 094,6	100	14 381,4	100	8 524,9	168,7	51 248,8	100	4 217,9	100
davon aus:										
Bulgarien	57,9	0,1	48,7	0,3	28,8		85,5	0,2	57,6	1,4
Jugoslawien	219,3	0,3	73,1	0,5	43,3		412,4	0,8	75,2	1,8
Rumänien	1 326,8	1,9	243,3	1,7	144,2		1 101,3	2,1	92,3	2,2
Ungarn	368,7	0,5	80,3	0,5	47,6		489,2	0,9	93,4	2,2
Insgesamt	1 972,7	2,8	445,4	3,0	263,9		2 088,4	4,0	318,5	7,6
Index	94				83		100		100	
Deutsche Ausfuhr										
Insgesamt	60 404,3	100	10 819,0	100	8 073,8	134,1	52 835,8	100	4 768,2	100
davon nach:										
Bulgarien	30,9	0,1	31,0	0,3	23,1		90,7	0,2	47,6	1,0
Jugoslawien	139,4	0,2	115,1	1,0	85,9		474,4	0,9	77,2	1,6
Rumänien	122,0	0,2	159,7	1,5	119,2		169,7	0,3	103,6	2,2
Ungarn	214,1	0,4	142,1	1,4	106,1		510,5	1,0	83,0	1,7
Insgesamt	506,4	0,9	447,9	4,2	334,3		1 245,3	2,4	311,4	6,5
Index	41				107		100		100	

Diese Tabelle zeigt gewichtsmäßig eine Steigerung der deutschen Einfuhr aus den genannten Staaten und eine Erhöhung um mehr als das Doppelte der deutschen Ausfuhr nach diesen Staaten. Die Volumenspalte zeigt für die deutsche Einfuhr aus den genannten Ländern eine Steigerung um etwa 20 %, während die deutsche Ausfuhr nach diesen Ländern eine kleine Abnahme aufweist. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vergleich zwischen Ein- und Ausfuhr: während bei der mengenmäßigen Erfassung die Einfuhr die Ausfuhr weit übertrifft, nähern sich bei der volumenmäßigen Erfassung Ein- und Ausfuhr weitgehend einander an. Die nachstehende

Tabelle II*)

zeigt, daß in den letzten zwei Jahren vor dem zweiten Weltkrieg der Handelsverkehr Deutschlands mit Südosteuropa weiter gestiegen ist, obgleich dem statistischen Vergleich insofern Schwierigkeiten entgegenstehen, als Oesterreich im Jahre 1938 nicht mehr gesondert erfaßt werden kann.

Untersucht man nun für die Zeit nach dem ersten Weltkrieg die Zusammensetzung des deutschen Außenhandels mit dem Donauraum, so drängt sich eine

*) Siehe Seite 140/141.

Unterteilung nach gewerblichen Gütern und Ernährungsgütern auf, die für das Jahr 1936 aus der nachstehenden Tabelle zu ersehen ist.

Aufteilung des Außenhandels nach gewerblichen Gütern und Ernährungsgütern — Jahr 1936¹⁾

Land	Gewerbliche Güter		Ernährungsgüter	
	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr	Ausfuhr
Rumänien	86 %	14 %	99,4 %	0,6 %
Jugoslawien	43 %	57 %	99,3 %	0,7 %
Bulgarien	2 %	98 %	99,5 %	0,5 %
Oesterreich	39 %	61 %	69 %	31 %
Ungarn	42 %	58 %	99 %	1 %
Tschechoslowakei	66 %	34 %	54 %	46 %

Die Tabelle zeigt, daß Bulgarien, Jugoslawien, Ungarn und Oesterreich aus Deutschland vorwiegend gewerbliche Güter bezogen und dafür Ernährungsgüter abgaben. Tatsächlich hat Deutschland von den Südoststaaten im Jahre 1936 394 750 t Ernährungsgüter empfangen und nur 44 411 t dorthin ausgeführt; das ergibt ein Verhältnis von 90 zu 10 %. Die Sonderstellung Rumäniens und der Tschechoslowakei ergibt sich aus der folgenden Betrachtung der Umsätze der einzelnen Staaten.

Aus Oesterreich bezog Deutschland im Jahre 1936 vorwiegend Bau- und Nutzholz, Holz zu Holzmasse, mineralische Baustoffe und in einem gewissen Abstand Milch und andere Nahrungsmittel. Den größten Teil der deutschen Ausfuhr bestritten Maschinen, chemische Vorerzeugnisse und Steinkohlen.

Die volumenmäßige Einfuhr Deutschlands aus Ungarn verdreifachte sich von 1927 bis 1936, während die Ausfuhr dorthin um etwa ein Drittel zunahm. Bei der Einfuhr dominierten Fleisch- und Fleischwaren vor Bettfedern, Bauxit und Kryolit; bei der Ausfuhr folgten auf Maschinen und chemische Vorerzeugnisse bearbeitete Felle, Eisenwaren, Kunstseide und elektrotechnische Erzeugnisse. Die Umsätze mit Bulgarien zeigen von 1927 bis 1936 eine ansteigende Tendenz. Während die Einfuhr vor allem aus Lebensmitteln wie Fleisch, Eiern, Getreide, Obst und Oelfrüchten bestand, verstärkte sich die Ausfuhr immer mehr bei der Lieferung von Gütern für die Industrialisierung wie Eisen in verschiedener Ausführung, chemische Vorerzeugnisse und Maschinen sowie Fahrzeuge.

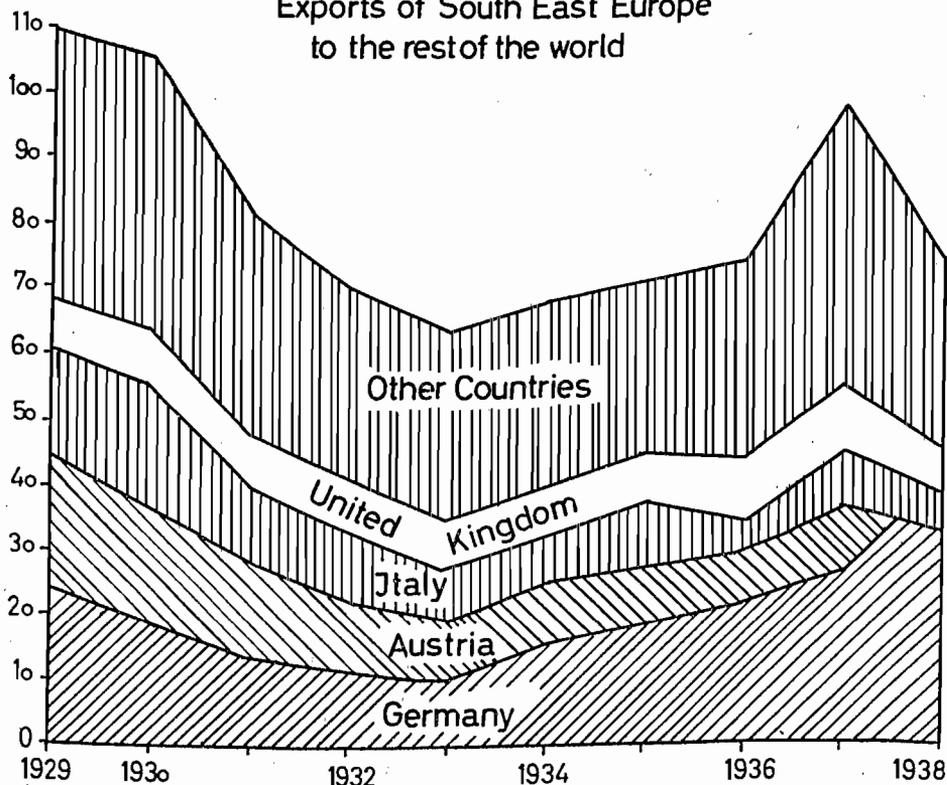
Entsprechendes verzeichnen die Angaben für Jugoslawien bzw. Serbien. Die Einfuhr nach Deutschland bestand vor allem aus Nahrungsmitteln wie Fleischwaren, Vieh und Obst und aus Bleierzen, Bauxit, Kryolit und Kupfer, Altmetall und Legierungen. Die Ausfuhr aus Deutschland setzt sich zusammen aus Maschinen und Fahrzeugen, chemischen Vorerzeugnissen, Eisen, elektrotechnischen Erzeugnissen und Steinkohlen.

Bei Rumäniens Einfuhr nach Deutschland nahmen im Jahre 1936 Kraftstoffe und Schmieröle den Hauptanteil ein, wichtig waren außerdem Fleisch, Obst, Oelfrüchte und Holz. Die bedeutsamsten Güter der deutschen Ausfuhr

¹⁾ Bericht Reg.-Rat Dr. Leibrock im Dienst der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Regensburg: „Die deutsche Donauschifffahrt vor, während und nach dem Kriege und ihre Möglichkeiten bei Freigabe der Donau nach Osten“, S. 6.

Tabelle 2:

Mio. of Dollars

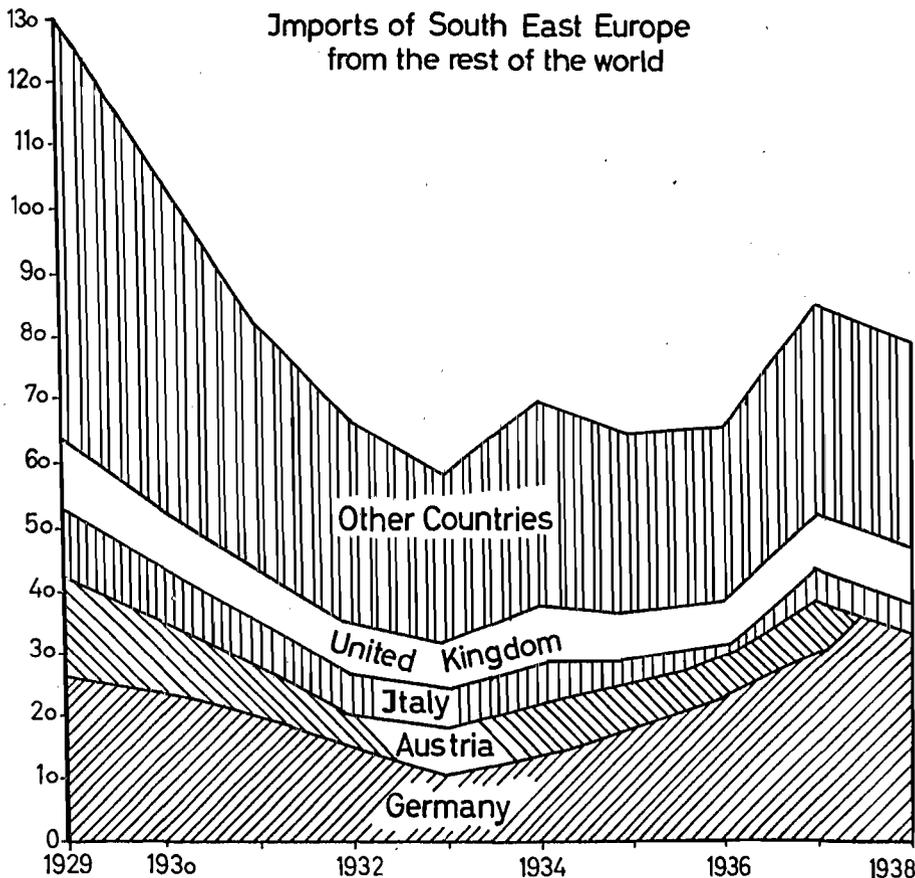
Exports of South East Europe
to the rest of the world

waren Maschinen, chemische Vorerzeugnisse, Gespinste aus Wolle, Baumwolle und Kunstseide sowie Fahrzeuge und elektrotechnische Erzeugnisse.

Bei der Tschechoslowakei ist in den Jahren 1927—1936 ein Rückgang der Umsätze und zwar sowohl gewichts- wie volumemäßig auf etwa die Hälfte zu verzeichnen. Wichtigste Güter der Einfuhr nach Deutschland waren Holz und Kohlen, besonders Braunkohlen, bei der Ausfuhr chemische Vorerzeugnisse, Maschinen, elektrotechnische Erzeugnisse und Steinkohlen.

An dieser Stelle wollen wir nicht verschweigen, daß man in Deutschland für die Erfordernisse der südosteuropäischen Landwirtschaft großes Verständnis zeigte. Im Jahre 1932 erklärte sich die deutsche Regierung zur Gewährung einseitiger Präferenzzölle auf südosteuropäisches Getreide bereit. Auf Grund des „Neuen Plans“ von Schacht im Jahre 1934 und der darauf abgeschlossenen neuartigen Handels- und Zahlungsabkommen mit den Südoststaaten wurde die deutsche Einfuhr von Uebersee planmäßig nach dem benachbarten und entwicklungs-fähigen Südosteuropa umgelagert. Damit kam aber Deutschland zugleich der Forderung der südosteuropäischen Agrarländer auf vermehrte und bevorzugte Abnahme ihrer Produkte in großem Umfange nach. Deutschland hat damals durch seine großen Bezüge aus Südosteuropa sogar eine beachtliche Passivität seiner Handelsbilanz mit dem Südosten in Kauf genommen und da

Mio. of Dollars



durch zur Stärkung der Kaufkraft der südosteuropäischen Agrarländer und zur Blüte ihres Wirtschaftslebens erheblich beigetragen. Denn nunmehr konnten die Südoststaaten als Gegenwert für die aus ihren großen Lieferungen an Deutschland entstandenen Guthaben zu günstigen Bedingungen die für den Aufbau ihrer Volkswirtschaft notwendigen Produktionsmittel und hochwertige Konsumgüter aus Deutschland beziehen.

Denn man war in Deutschland davon überzeugt, daß die Erschließung der jungen südosteuropäischen Volkswirtschaften sowohl diesen selbst wie auch der deutschen Industrie- und Exportwirtschaft zugute kommen werde. Man rechnete hierbei auch damit, daß die dem natürlichen Austauschbedürfnis schon in hohem Maße Rechnung tragende Produktion im Donauraum umgestaltungsfähig sei und noch enger dem Rohstoff- und Nahrungsmittelbedarf Deutschlands angepaßt werden könne. Die gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen wurden durch die Ausbildung junger begabter Leute aus Südosteuropa auf deutschen Universitäten, Technischen Hochschulen und Fachschulen sowie in deutschen Wirtschaftsbetrieben und durch die Entsendung deutscher Techniker und Fachleute zur Beratung bei der Entwicklung der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion in den südost-

europäischen Staaten gefördert. Gross erwähnt die Entstehung der Sojabohnenkultur, die Bestrebungen zur Hebung der Viehzucht, die Errichtung von Landmaschinenschulen durch die deutsche Landmaschinenindustrie und die wissenschaftlichen und praktischen Arbeiten zur Erschließung der Bodenschätze, insbesondere der Erzlager und der Wälder. Die Entwicklung lag weitgehend in der Hand des Mitteleuropäischen Wirtschaftstages unter der Führung des Frhrn. von Wilmowsky. Diese Organisation verfolgte keine politische Tendenz.

Aber auch andere Staaten hatten ein bedeutendes wirtschaftliches Interesse am Donauraum²⁾; nach der Statistik für 1936 verhältnismäßig am meisten Italien mit 15,5 % seiner wertmäßigen Ausfuhr und 8 % seiner wertmäßigen Einfuhr. Es folgen die Niederlande mit 3,3 % ihrer wertmäßigen Ausfuhr und 2,7 % ihrer wertmäßigen Einfuhr, Belgien-Luxemburg mit 3,3 % seiner wertmäßigen Ausfuhr und 1,4 % seiner wertmäßigen Einfuhr, Frankreich mit 2,8 % seiner wertmäßigen Ausfuhr und 3,6 % seiner wertmäßigen Einfuhr, sowie Großbritannien mit 2,3 % seiner wertmäßigen Ausfuhr und 1,3 % seiner wertmäßigen Einfuhr. Dazu traten nach Zöpfl bedeutende englische und amerikanische Kapitalanlagen in der Industrie, so bei der ungarischen Textilindustrie allein in Höhe von 80 % der in ihr investierten Gelder.

II.

Die verkehrliche Entwicklung im Donauraum.

Die Donau ist ein hervorragendes Beispiel für die alte Erfahrung, daß bestimmte Wege den kontinentalen Verkehr immer wieder erneut auf sich vereinigen. Ist doch der Donauverkehr, der schon im Altertum und später hauptsächlich zur Zeit der Kreuzzüge eine große Bedeutung gehabt hatte, seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts neu aufgelebt. Die Donau ist die entscheidende Verkehrsader des Südostens. Die Eisenbahnen sind in diesem Gebiet hauptsächlich Zubringerslinien zu den Donauhäfen.

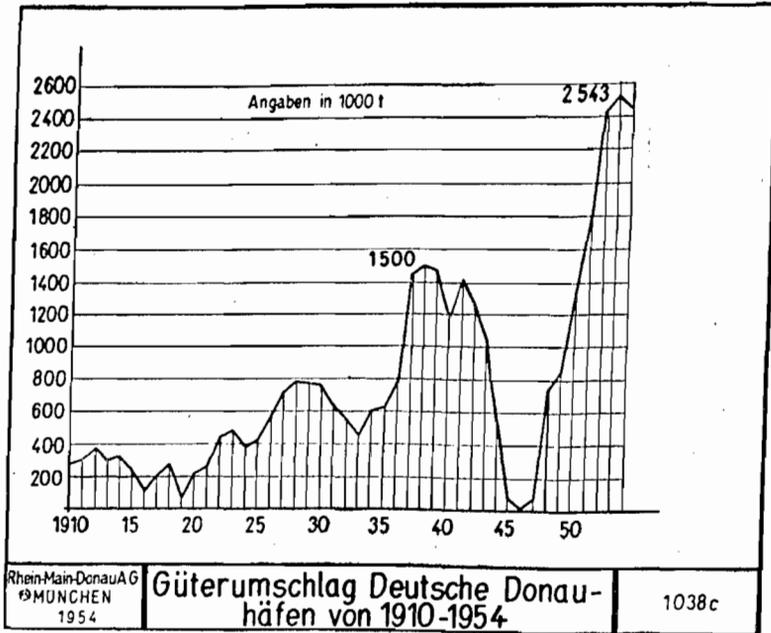
Der Strom steht mit der Länge seines schiffbaren Teils von 2380 km an der Spitze der Flüsse Europas. Einschließlich der schiffbaren Nebenflüsse umfaßt er ein Verkehrsnetz in der Länge von 4500 km. Sein Einzugsgebiet bedeckt 817 000 qkm oder 16 % des europäischen Kontinents ohne Sowjetrußland. In nautischer Hinsicht sind die einzelnen Flußstrecken verschieden. Von Regensburg bis Gönyü unterhalb Wien hat die Donau eine hohe Stromgeschwindigkeit. Unterhalb von Gönyü ist sie, abgesehen von der 119 km langen Kataraktenstrecke des Eisernen Tores, ein Tieflandstrom. Je nach den nautischen Verhältnissen der einzelnen Strecken ändert sich das Verhältnis von Zugkraft und Nutzlast. Oberhalb und unterhalb des Eisernen Tores ist die Leistungsfähigkeit des Stromes nahezu unbeschränkt steigerungsfähig, während das Eisernen Tor nach Wessely zur Zeit nur einen Verkehr von jährlich etwa 4 Millionen Tonnen zuläßt. Aber auch hier bietet die moderne Technik Möglichkeiten für eine außerordentliche Leistungssteigerung. Man kann mit Gross sagen, daß die Donau noch ein im wesentlichen natürlicher Strom mit den diesem anhaftenden Hindernissen verblieb, ja daß sie im Vergleich zum Rhein hinsichtlich des Stromausbaus im allgemeinen noch immer einer Naturlandschaft nähersteht als einer Kulturlandschaft. Lebt nun in einem Gebiet die Wirtschaftstätigkeit auf, so pflegt hiermit ein Verkehrsaufschwung Hand in Hand zu gehen. Es liegt also nahe, daß die Verkehrsentwicklung zwischen Deutschland und den Donaustaaten ähnlich verlaufen

²⁾ Der Donauraum umfaßt bei den folgenden Angaben die Staaten Oesterreich, Ungarn, Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien.

ist wie die oben behandelte Wirtschaftsentwicklung. Wollen wir dies nachprüfen, so stoßen wir aber auch hier auf die einleitend bereits hervorgehobenen großen Mängel in der statistischen Erfassung der einzelnen hierfür notwendigen Daten. Verhältnismäßig einfach ist die Betrachtung des deutschen Teiles der Donau. Denn hier liegen genaue Zahlen vor. Noch um die Jahrhundertwende, ja man kann sagen bis zum Beginn des ersten Weltkrieges, war — wie schon oben angedeutet, die Schifffahrt auf der deutschen Donau geringfügig und außerdem ein Sorgenkind. Denn noch im Jahre 1913 betrug der Umschlag auf der deutschen Donau nur 304 000 t, wobei auf den Hafen Passau 66 000 t und auf Regensburg 238 000 t entfielen. Der Schiffsverkehr war durch die Felsstrecke des Passauer Kachlet knapp oberhalb von Passau stark behindert. Wegen der Schönheit der Donaulandschaft waren die Passagierreisen von Passau nach Wien und weiter donauabwärts berühmt. Zwei deutsche Donauschiffahrtsgesellschaften hatten sich aus eigener Kraft nicht halten können. Im Jahre 1862 erfolgte der Verkauf der bayrisch-württembergischen Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft an die Erste Donau-Dampfschiffahrts-Gesellschaft mit dem Sitz in Wien und im Jahre 1910 wurde das Aktienkapital der Süddeutschen Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft durch die österreichische Regierung übernommen. Allmählich kündigte sich jedoch eine positive Beurteilung der Bedeutung Südosteuropas und damit auch der Donauschiffahrt an. Deshalb ist es kein Zufall, daß im Jahre 1913 der Bayerische Lloyd und damit diejenige Reederei gegründet wurde, die in der weiteren Entwicklung alle Stürme wie z. B. den Verlust des größten Teils ihres Frachtraums nach dem ersten Weltkrieg überwunden hat. Der erste Weltkrieg rief in den blockierten mitteleuropäischen Staaten die Erkenntnis der Bedeutung der Nahrungsmittel- und Rohstoffquellen Südosteuropas wach. Weiter hat die Zerschlagung der Donaumonarchie den unmittelbaren kommerziellen Kontakt zwischen Deutschland und den einzelnen Donauländern in mancher Beziehung wohl erleichtert.

Nach dem ersten Weltkrieg trat zunächst ein Rückschlag ein, dem sich jedoch bald wieder ein Aufstieg anschloß. Erheblich trugen hierzu die Aktivität des Bayerischen Lloyd und der Bau der Kachletstufe knapp oberhalb von Passau durch die Rhein-Main-Donau AG. bei, durch welche das schwerwiegende Schifffahrtshindernis der Felsstrecke des Passauer Kachlet im Jahre 1928 um 9 m überstaut und damit als solches beseitigt wurde. Die Kachletstaustufe hat den Aufstieg des Regensburger Hafens erleichtert, ja in dem tatsächlich erfolgten Umfange überhaupt erst ermöglicht. Der Bayerische Lloyd nahm auch am nichtdeutschen Donauhandel lebhaften Anteil. Er unterhielt bis nach Bulgarien und Rumänien über 150 Stationen und konnte nach dem ersten Weltkrieg seine Leistung auf 389 Millionen tkm steigern. Neben dem Bayerischen Lloyd entwickelte sich zwischen den beiden Weltkriegen die Reederei Josef Wallner in Deggendorf zu einem ansehnlichen Unternehmen, das sich besonders dem Transport von Erdöl widmete. Die deutsche Donauschiffahrt zeichnete sich in der Zeit bis zum zweiten Weltkrieg durch eine besonders günstige Ladungsverteilung im Vergleich von Tal- und Bergtransporten aus. Im Jahre 1936 stellten sich die Taltransporte auf etwa 57 % und die Bergtransporte auf 43 % des Gesamtverkehrs. Die gleichmäßige Aufwärtsentwicklung zeigt das Diagramm (s. S. 26) des Güterumschlages der deutschen Donauhäfen.

Betrachten wir aber die Donau insgesamt und nicht nur den deutschen Teil, so müssen wir uns mit einzelnen Aufstellungen begnügen, die zwar aufschlußreich sind, aber keine vollständigen Bilder ergeben.



Für den österreichisch-ungarischen Teil der Donau können wir für die Zeit kurz vor dem ersten Weltkrieg im allgemeinen einen gleichmäßigen Aufstieg als bewiesen erachten. Das bezeugen die Zahlen über die Tragfähigkeit der Flotte der Ersten Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft, die von

442 249 t im Jahre 1909 auf
472 764 t im Jahre 1913 gestiegen sind.

Die entsprechenden Zahlen für die Süddeutsche Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft lauten:

63 648 t im Jahre 1909 und
78 701 t im Jahre 1913,

für die Ungarische Fluß- und Seeschiffahrts-AG.:

117 359 t im Jahre 1909 und
139 461 t im Jahre 1913.

Im Jahre 1902 betrug der jährliche Donauverkehr (Umschlag) auf der österreichischen Strecke 1,4 Mill. t und im Jahre 1912 2,6 Mill. t; der jährliche Verkehrszuwachs betrug also rd. 7 %.

Interessant ist die Stärke der einzelnen Flotten vor und nach dem ersten Weltkrieg, deren Tragfähigkeit unmittelbar vor dem ersten Weltkrieg aus der nachstehenden Tabelle hervorgeht:

	annähernde Tragfähigk. in Tonnen
Erste k. k. priv. Donau-Dampfschiffahrtsges., gegründet 1830	480 000
Kgl. Ungar. Fluß- u. Seeschiffahrts-Akt. Ges., gegründet 1895	218 000
Zu übertragen:	698 000

	annähernde Tragfähigk.	in Tonnen
	Übertrag:	698 000
Süddeutsche Dampfschiffahrtsgesellschaft, gegründet 1888 (in österreichischem Besitz)		77 800
Ungar. Binnenschiffahrts-Akt. Ges. u. Interessengenossen		56 000
Bayerischer Lloyd, gegründet 1913		28 200
Oesterreichische Behörden		5 450
Kgl. Ungarische Behörden		20 000
Verschiedene Sonstige		86 700
Rumänische staatliche Flußfahrzeuge		36 630
Rumänische Privatunternehmungen		116 300
Kgl. Serbische Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft		8 400
		<u>1 133 480</u>

Danach entfielen damals allein auf die österreichisch-ungarische Schifffahrt rd. 86 % der Tragfähigkeit des gesamten Donauschiffsparkes. Die gesamte Donauflotte bestand aus 332 Schleppdampfern, 96 Personendampfern und 2479 Schleppkähnen.

Dieses Verhältnis änderte sich völlig durch die Abtretung von Schiffen seitens Deutschlands, Oesterreichs und Ungarns auf Grund der den ersten Weltkrieg abschließenden Verträge.

Im Jahre 1936 verfügte der Bayerische Lloyd über:

15 Dampfer	mit 10 780 PS		
2 Motorschiffe	mit 830 PS		
14 Motorgüterschiffe	mit 6 180 PS	und	6 721 t Tragfähigkeit
5 Motortankschiffe	mit 2 440 PS	und	3 331 t Tragfähigkeit
86 Güterkähne			67 428 t Tragfähigkeit
35 Tankkähne			24 377 t Tragfähigkeit
8 Sonderfahrzeuge			
(Schwimmkräne, Pontons usw.)			

165 Fahrzeuge mit 20 230 PS und 101 857 t Tragfähigkeit

Der Reederei Wallner standen im Jahre 1936 zu Gebote:

- 2 Motorschiffe mit zusammen 1 600 PS
- 3 Motortankschiffe und
- 7 Tankkähne.

Die Erste Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft verfügte über folgenden Schiffspark:

1935		1936	
67 Dampfer	mit 41 370 PSi	66 Dampfer	mit 43 670 PSi
392 Schlepper	mit 229 600 t Tragf.	357 Schlepper	mit 222 300 t Tragf.
29 Tankkähne	mit 21 000 t Tragf.	41 Tankkähne	mit 29 900 t Tragf.

Die jugoslawische Flotte hatte 1938 das folgende Ausmaß:

- 114 Schlepper mit 36 000 PS
- 22 Selbstfahrer (Größe unbekannt)
- 577 Güterkähne aus Eisen (Größe unbekannt)
- 378 Güterkähne aus Holz (Größe unbekannt)
- 33 Personenschlepper
- 670 sonstige Fahrzeuge.

Obwohl die Aufstellung keine Zahlen über die Tragfähigkeit der jugoslawischen Flotte enthält, zeigt sie trotzdem mit Sicherheit, daß Jugoslawien einen hochbedeutenden Anteil an der Donauschifffahrt gewonnen hat.

Die Ermittlung der Umschlagzahlen auf der Donau stößt auf große Schwierigkeiten, und zwar sowohl für die Zeit vor als auch nach dem ersten Weltkrieg. Wir müssen bedenken, daß jeder der sieben Anliegerstaaten die Transporte auf seinem Stromabschnitt nach eigenen Bedürfnissen oder Ermessen erfaßte, ohne daß einheitliche Erhebungsgrundsätze hinsichtlich der Behandlung des Inlandsverkehrs, des Floßverkehrs, des Transits und des Donau-Seeverkehrs mit seegängigen Binnenschiffen, der Unterscheidung zwischen wichtigeren und weniger wichtigen Häfen und Umschlagsplätzen, der Trennung der Donautransporte vom Verkehr auf Nebenflüssen, der Vermeidung von Doppelzählungen u. a. vereinbart und zugrunde gelegt waren. Man wird aber nicht fehl gehen, wenn wir den gesamten Umschlag für das Jahr 1936 auf rund 13 bis 14 Mill. t schätzen, wobei zu bedenken ist, daß die Güter im Durchschnitt hochwertig waren und lange Transportwege zurücklegten. Sicher ist aber, daß sich der Umschlag auf der deutschen Donaustrecke vom Jahre 1912 mit 385 000 t bis zum Jahre 1938 mit 1 500 000 t sogar nahezu vervierfacht hat (vgl. Diagramm S. 144).

Das für unsere Betrachtungen so wichtige Aufblühen der deutschen Donauschifffahrt zwischen den beiden Weltkriegen beruht neben der im Teil I behandelten Handelspolitik auf einer zielsicheren Verkehrspolitik.

Schon in der Donaumonarchie bestand die auch jetzt noch für den Donaoraum typische Verkehrsteilung zwischen dem Adriahafen Triest und der in ihrem Oberlauf altösterreichisches Gebiet durchfließenden Elbe. Die österreichische Regierung versuchte zwar mit allen Mitteln der Eisenbahntarif- und Schifffahrtspolitik, den Verkehr über die österreichischen Seehäfen zu leiten und den Ueberseeverkehr der eigenen Handelsflotte zuzuführen, sie konnte jedoch nicht verhindern, daß vor allem der Verkehr der Sudetenländer die Elbewasserstraße dem Verkehr über Triest vorzog und sah sich sogar genötigt, den Elbeumschlagsverkehr durch günstige Eisenbahntarife zu fördern. Das führte dazu, daß im Jahre 1913 über Triest 2,31 Mill. t eingeführt und 1,14 Mill. t ausgeführt wurden, so daß sich also der Umschlag auf 3,45 Mill. t stellte, während die böhmischen Elbehäfen 0,78 Mill. t eingeführt und 2,55 Mill. t ausgeführt wurden, der Umschlag also 3,33 Mill. t betrug und somit fast die gleiche Höhe wie bei Triest erreichte.

Vom Umschlag der Elbehäfen fielen auf Braunkohlen 1,50 Mill. t, die nach Deutschland eingeführt wurden. In Oesterreich betrug unmittelbar vor dem ersten Weltkrieg der Gesamtverkehr der Wasserstraßen etwa 8 Mill. t, dagegen der österreichische Seeverkehr nur 5,3 Mill. t. Mit Triest und den Elbehäfen stand der ungebrochene Bahnweg in Konkurrenz. Aus der österreichisch-ungarischen Monarchie wurden auf dem unmittelbaren Bahnweg über die deutschen Seehäfen 0,36 Mill. t eingeführt und 0,19 Mill. t ausgeführt.

Es liegt auf der Hand, daß der Wettbewerb zwischen den Adria Häfen und den Elbehäfen die geographisch in der Mitte zwischen beiden arbeitende Donauschifffahrt schwer beeinträchtigen mußte, zumal die Donaugesellschaften unter sich wieder in Konkurrenz standen. Die Donauschifffahrt mußte deshalb alles tun, um ihre Kräfte zusammenzufassen und damit zu stärken. Sie schuf daher

zwischen den beiden Weltkriegen das die ganze Donau umfassende Ordnungswerk einer Betriebsgemeinschaft der wichtigsten Schiffsfahrtsunternehmen. Die Interessengemeinschaft umfaßte zunächst die Erste Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft (DDSG), die im österreichischen Staatsbesitz befindliche Süddeutsche Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft und die Ungarische Fluß- und Seeschiffahrtsgesellschaft. Zu Beginn des Jahres 1927 trat auch der Bayerische Lloyd bei. Das führte zu einer erheblichen Rationalisierung der Donauschiffahrt. Vor Abschluß der Betriebsgemeinschaft fuhr jeder einzelne Partner unter großen Kosten mit schlecht ausgenutztem Laderaum, während nunmehr durch die Zusammenlegung der gemeinsam akquirierten Güter die Flotte viel besser ausgenutzt wurde und die schädlichen Parallelfahrten in Wegfall kamen. Auch die Verwendung der Zugkraft war dadurch viel ökonomischer geworden und die Selbstkosten pro tkm senkten sich auf ein Maß, das diese Gesellschaften als Einzelkörper niemals erreichen konnten.³⁾ Eine weitere Rationalisierung bedeutete die gemeinsame Abwicklung des Stationsdienstes. Schon die seit dem 1. Oktober 1926 bestehende Arbeitsgemeinschaft, der der Bayerische Lloyd damals noch nicht beigetreten war, konnte deshalb die Flußfrachten durchschnittlich um 20 bis 30 % gegenüber den Bahnfrachten senken. Unmittelbar vor dem zweiten Weltkrieg setzte sich die Betriebsgemeinschaft aus dem Bayerischen Lloyd, Schiffahrts-AG. Regensburg, der Ersten Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft Wien, der Süddeutschen Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft Wien, der Kgl. Ungarischen Fluß- und Seeschiffahrtsgesellschaft Budapest und der Continental Motorschiffahrtsgesellschaft Wien (Comos) zusammen. Auch hatten sich die tschechoslowakische Donauschiffahrts-AG., die staatliche jugoslawische Schiffahrt und die rumänischen Schiffahrtsgesellschaften durch ein Abkommen angeschlossen, in dem es ebenfalls gegen die Verpflichtung zur Gewährung gleicher Preise zu einer mengenmäßigen Verteilung im Verkehr mit Massengütern und Getreide kam.

Die Betriebsgemeinschaft ermöglichte weiter die Durchführung einer großzügigen tarifpolitischen Konzeption zur Regelung der Wettbewerbsverhältnisse, die sich als viel komplizierter herausstellte, als dies oben angedeutet wurde. Denn es konkurrierten nicht nur Triest und die deutschen Nordseehäfen, welche letztere teils über die Elbe, teils unmittelbar durch die Eisenbahn versorgt wurden, sondern es kamen noch hinzu: der Weg von und nach der Donau über Preßburg nach oder von Elbe- und Oderhäfen, der Weg von den Donaumündungshäfen durch die Dardanellen entweder nach Uebersee oder nach den Rheinmündungshäfen und den deutschen Nordseehäfen oder umgekehrt, der Bahnweg nach der Schweiz und von dort weiter mit der Eisenbahn oder über den Rhein nach Westeuropa oder Uebersee oder umgekehrt und schließlich auch von und zu den deutschen Donauhäfen nach gebrochenem Eisenbahnverkehr über die Mainhäfen nach und von den Rheinmündungshäfen, also eine Fülle von Kombinationen. Die tarifrische Regelung aller dieser Möglichkeiten beruhte darauf, daß die Eisenbahn in Deutschland die Donauschiffahrt nicht so sehr als Konkurrenz wie die Binnenschiffahrt im übrigen Deutschland, sondern als ihren „verlängerten Arm“ betrachtete, als ein Ausfalltor Deutschlands ganz genau so wie die Seeschiffahrt. Der innerdeutsche Donauverkehr war — ähnlich wie heute — geringfügig. Er betrug damals vielleicht 1 % des deutschen Donauverkehrs. Dieses Zusammenwirken mit der Eisenbahn führte zum großen Teil den Aufschwung der Donau-

³⁾ Festschrift 125 Jahre Erste Donaudampfschiffahrtsgesellschaft, Wien 1954, S. 79.

schiffahrt zwischen den beiden Kriegen herbei. Denn im Zusammenspiel zwischen der Deutschen Reichsbahn und der deutschen Donauschiffahrt ließ sich ein internationales Vertragswerk errichten, um hauptsächlich den Wettbewerb zwischen der deutschen Seeschiffahrt und Triest unter Mitwirkung der deutschen, italienischen, österreichischen und tschechischen Bahnen zu regeln.

Die Vorteile dieser Maßnahmen waren erheblich. So hat der Bayerische Lloyd die Frachtersparnisse, die die Donauschiffahrt der deutschen Wirtschaft vor dem zweiten Weltkrieg brachte, auf 20 Mill. DM jährlich berechnet und dabei die indirekten Frachtersparnisse infolge der Frachtreduktionen der Auslandsbahnen, die sich den Donaufrachten angeeignet haben, noch nicht berücksichtigt. Daß für Deutschland die Deviseneinnahmen und die Devisenersparnisse, welche die deutsche Donauschiffahrt brachte, bedeutend waren, sei nebenbei bemerkt.

Zur Abrundung unserer Untersuchungen fehlen noch Angaben über den Anteil der Donauschiffahrt am gesamten Verkehr zwischen Deutschland und den Donauländern. Sie sind aus nachstehender Tabelle ersichtlich:

Der Güterverkehr zwischen Deutschland und den Donauländern

1934—1937 ^{4) 5)}

Jahr	Einfuhr		Empfang		Donauschiff.		Seeschiffahrt	
	1000 t	Gesamt 1000 t	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%
1934	1 172	1 152	434	37,7	215	18,7	503	43,6
1935	2 880	1 725	743	43,1	219	12,7	762	44,2
1936	2 088	2 181	869	39,8	311	14,2	1 002	45,9
1937	3 359	3 258	1 387	42,6	957	29,4	914	28,1
	Ausfuhr		Versand					
1934	462	491	191	38,9	222	45,2	78	15,9
1935	848	804	477	59,3	247	30,7	80	10,0
1936	1 245	1 052	573	54,5	300	28,5	179	17,0
1937	1 431	1 203	653	54,3	297	24,7	253	21,0

⁴⁾ Ungarn, Rumänien, Jugoslawien, Bulgarien.

⁵⁾ Quelle: Hermann Groß, Die Möglichkeiten des heutigen Südosthandels unter besonderer Berücksichtigung des Donauverkehrs, Regensburg 1953, S. 25.

In diesem Verkehr nahm im Empfang die Seeschiffahrt als typisches Massentransportmittel bis 1936 die erste Stelle ein (1934—1936: 43,6—45,9 v. H.). Dagegen war im Versand, der sich zum größten Teil aus Stückgütern zusammensetzt, die Eisenbahn schon immer führend (1934—1936: 38,9—54,5 v. H.). In dieser Statistik wäre jedoch eine Korrektur zugunsten des Anteils der Donauschiffahrt nötig; denn es ist in ihr derjenige recht erhebliche Teil des Donauverkehrs nicht berücksichtigt, der von Deutschland zunächst mit der Eisenbahn zu einem ausländischen Donauhafen gelaufen ist und dort auf die Donau umgeschlagen wurde und umgekehrt. Leider läßt er sich zahlenmäßig nicht erfassen. Die starke Zunahme des Anteils der Donauschiffahrt am deutschen Empfang aus den Donauländern von 14,6 v. H. im Durchschnitt der Jahre 1934 auf 29,4 v. H. im Jahre 1937 erklärt sich daraus, daß die bedeutend gestiegenen Bezüge Deutschlands aus den Donauländern im Jahre 1937 zum größten Teil auf der Donau transportiert wurden.

Der verhältnismäßig hohe Anteil der Eisenbahn am Güterverkehr Deutschlands mit den Donauländern läßt sich u. a. damit erklären, daß große Teile Deutschlands, und zwar im wesentlichen diejenigen, die jetzt östlich des Eisernen Vorhangs liegen, wegen ihrer ungünstigen geographischen Lage zur deutschen Donau vorwiegend den Eisenbahnweg benutzen, so Sachsen, Brandenburg, Norddeutschland ohne Seehäfen und vor allen Dingen Schlesien mit seinen hohen Kohlelieferungen, während Süddeutschland, das Rheinland, ja sogar Mitteldeutschland und die deutschen Seehäfen, also hauptsächlich die westlich des Eisernen Vorhangs gelegenen Gebiete vorwiegend sich der Donauschifffahrt bedienen. Aber auch hier ist zu bedenken, daß viele Güter mit der Bahn die deutsche Grenze überschritten, erst in einem ausländischen Hafen von der Donauschifffahrt aufgenommen wurden und zahlenmäßig nicht erfaßt werden konnten. Das Nähere hierzu ergibt sich aus der nachstehenden Tabelle:

Die Beteiligung der einzelnen deutschen Verkehrsbezirke am Verkehr mit Ungarn, Rumänien, Jugoslawien und Bulgarien im Jahr 1927⁶⁾

Verkehrsbezirk	Eisenbahn		Donauschiffahrt		Eisenb. u. davon Donausch. EB Donauschiff.		
	1000 t	%	1000 t	%	1000 t	%	%
Süddeutschland (V. B. 35, 36, 37)	75,1	9,1	206,6	53,1	281,7	27	73
Rheinland (V. B. 21—28, 31—34)	112,7	13,7	79,2	20,3	191,9	59	41
Mitteldeutschland (V. B. 11b, 18, 19a u. b)	44,3	5,4	42,9	11,1	87,2	51	49
Sachsen (V. B. 20, 20a)	33,5	4,1	6,7	1,7	40,2	83	17
Brandenburg (V. B. 16, 16a, 17)	53,7	6,5	4,0	1,05	57,7	93	7
Deutsche Seehäfen (V. B. 2, 4, 6, 8—10)	42,9	5,2	34,9	8,9	77,8	55	45
Norddtschl. o. Seehäf. (V. B. 1, 3, 5, 7, 11a)	80,5	9,7	10,7	2,8	91,2	88	12
Schlesien (V. B. 12—15)	382,4	46,3	4,0	1,05	386,4	99	1
Gesamtverkehr	825,1	100,0	389,0	100,0	1 214,1	68	32

⁶⁾ Quelle: Hermann Groß, Die Möglichkeiten des heutigen Südosthandels unter besonderer Berücksichtigung des Donauverkehrs, Regensburg 1953, S. 25, und Die Deutschen Wasserstraßen, herausgegeben von F. Markmann, Heidelberg, Stettin und Magdeburg 1938, S. 111.

Betrachten wir demgegenüber lediglich die in der Hauptsache westlich des Eisernen Vorhangs gelegenen Gebiete, so ergibt sich — auf das Jahr 1927 abgestellt — bei dem Verkehrsaufkommen von Eisenbahn und Donauschiffahrt zusammen ein Anteil der Donauschiffahrt von etwa 57 %.

Im großen und ganzen kann man sonach sagen, daß die Donau in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen und trotz der Weltwirtschaftskrise, die auch den Handel mit dem Donauraum beeinträchtigte, aus einer wenig bedeutenden Rolle zu einem äußerst beachtlichen Faktor emporgewachsen ist und in dem Verkehr zwischen den Gebieten, die jetzt zur Bundesrepublik gehören, und den Südostländern auf der anderen Seite die Eisenbahn übertroffen hat, wobei aber wiederum die deutschen Eisenbahnen als Zubringer eine entscheidende Funktion ausübten.

Auch Nichtanliegerstaaten hatten Interessen an der Donauschiffahrt: So England kurz nach dem ersten Weltkrieg an der österreichischen Ersten Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft und der Kgl. Ungarischen Fluß- und Seeschiffahrtsgesellschaft (M. F. T. R.), ab 1936 auch Italien an der Ersten Donau-Dampfschiffahrtsgesellschaft, ohne daß es zum Flaggenwechsel kam. Die unmittelbar den Westmächten gehörigen Gesellschaften blieben unbedeutend. Die französische Gesellschaft besaß vor dem zweiten Weltkriege 55 000 t Frachtraum und 9 000 t Tankerraum, den sie als Kriegsbeute von der Mackensenarmee übernommen hatte und der jetzt wegen Benutzung durch die Deutschen während des Krieges unter rumänischer oder sowjetischer Kontrolle steht.

Die Westmächte hatten jedoch einen regen Schiffsverkehr an den Donaumündungen, bei dem es sich allerdings meist um Seeschiffe handelte.

Die Bedeutung, die der Umfang des Seeverkehrs auf der unteren Donau von der Mündung bis nach Galatz erworben hatte, legt es nahe, ähnlich wie beim Rhein solche Schiffe in Dienst zu stellen, die sowohl für einen großen Teil des Flußverkehrs als auch für den Seeverkehr geeignet waren. Der Donau-Seeverkehr wurde sowohl von der jugoslawischen wie von der ungarischen Schiffahrt betrieben; hat aber keine allzu große Bedeutung erlangt.

Kann eine Eisenbahn-Aktiengesellschaft gemeinnützig sein?

Von Professor Dr. Dr. Wilhelm Böttger.

I.

Die Satzung einer im Lande Nordrhein-Westfalen belegenen Eisenbahn-Aktiengesellschaft enthält im Hinblick auf die von ihr behauptete gemeinnützige Tätigkeit folgende Bestimmungen:

1. Die Gesellschaft ist eine fürsorgerische Einrichtung von Gebietskörperschaften unter Führung des Landschaftsverbandes. Sie ist geschaffen zum Zwecke der verkehrsmäßigen Erschließung und wirtschaftlichen Stützung entlegener sowie wirtschaftlich wenig begünstigter Gebiete nach Maßgabe des Preußischen Eisenbahngesetzes vom 3. November 1838 als gemeinnützige Anstalt im Sinne der zu diesem Gesetz ergangenen Königlichen Verordnung vom 24. November 1848 und erfüllt von der der Staatsregierung im Jahre 1895 gegebenen Verpflichtung, dem Unternehmen den ihm von vornherein innewohnenden gemeinnützigen Charakter dauernd zu erhalten und zu sichern.
2. Die ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgende Tätigkeit der Gesellschaft durch den Betrieb von Eisenbahn- und Kraftverkehrslinien im Sinne der Gemeinnützigkeitsverordnung vom 24. Dezember 1953 kommt zudem ganz klar in der Satzung zum Ausdruck, wonach die Gesellschafter keine Gewinnanteile erhalten und auch keine sonstigen Zuwendungen. Bei der Auflösung der Gesellschaft erhalten sie nicht mehr als den Nennbetrag ihrer Aktien. Das über das Kapital hinaus etwa vorhandene Vermögen ist ausschließlich für gemeinnützige Zwecke zu verwenden, und zwar für den Bau oder Betrieb von Eisenbahnen in unerschlossenen, armen oder notleidenden Gebieten des Tätigkeitsbereichs der Eisenbahn-Gesellschaft.

Es bestehen Zweifel darüber, ob bei Eisenbahn-Aktiengesellschaften die „Gemeinnützigkeit“ im Sinne der Verordnung zur Durchführung der §§ 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes (Gemeinnützigkeitsverordnung) vom 24. Dezember 1953 anerkannt werden kann.

II.

Nach dem im wesentlichen übereinstimmenden Wortlaut steuergesetzlicher Vorschriften, so insbesondere des § 4 Abs. 1 Ziff. 6 des Körperschaftssteuergesetzes, § 3 Abs. 1 Ziff. 6 des Vermögenssteuergesetzes, § 3 Ziff. 6 des Gewerbesteuer-gesetzes, § 18 Abs. 1 Nr. 14 des Lastenausgleichsgesetzes, sind von der Steuer befreit Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die nach der Satzung, Stiftung oder sonstigen Verfassung und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar kirchlichen, gemeinnütziger

oder mildtätigen Zwecken dienen. Unterhalten sie einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, der über den Rahmen einer Vermögensverwaltung hinausgeht, so sind sie insoweit steuerpflichtig¹⁾.

Welche Zwecke als gemeinnützig, mildtätig oder kirchlich anzusehen sind, ist ursprünglich in den §§ 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 (RGBl. I S. 925) einheitlich für alle Steuergesetze gesagt.

Die Gemeinnützigkeitsverordnung vom 24. Dezember 1953 dient der Durchführung der §§ 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes²⁾. Sie stützt sich auf den § 19a des Steueranpassungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Aenderung von einzelnen Vorschriften der Reichsabgabenordnung und anderer Gesetze vom 11. Juli 1953 (RGBl. I, S. 511). Durch diesen § 19a wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Begriffe „gemeinnützige, mildtätige und kirchliche Zwecke“ im Sinne der §§ 17 und 19 und die Voraussetzungen der damit verbundenen Vergünstigungen näher zu bestimmen. Die amtliche Begründung zu dem Entwurf dieser jetzt gültigen Gemeinnützigkeitsverordnung sagt, daß die Gemeinnützigkeitsverordnung nach Inhalt und Form lange umstritten war; es wurden sogar einzelne ihrer Vorschriften als rechtsunwirksam bezeichnet³⁾. Auf Grund der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist nunmehr einheitlich für den Geltungsbereich des Grundgesetzes die allseitig als erforderlich anerkannte Neufassung der Gemeinnützigkeitsverordnung möglich geworden⁴⁾.

III.

Der Anwendungsbereich der vorstehend aufgeführten Rechtsvorschriften kann nunmehr im Hinblick auf die vorliegende Themastellung abgegrenzt werden.

1. Eine Gemeinnützigkeit liegt dann nicht vor, wenn eine Tätigkeit in erster Linie eigene wirtschaftliche Zwecke, z. B. gewerbliche Zwecke oder sonstige Erwerbszwecke, verfolgt. Auch der Umstand, daß die Erträge eines Unternehmens einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (dem Bund, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband) zufließen, bedeutet für sich allein noch keine unmittelbare Förderung der Allgemeinheit.

¹⁾ Weitere Einzelheiten bei Steinhardt: Das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht. Heidelberg 1954, S. 31.

²⁾ Vordem galt die Gemeinnützigkeitsverordnung vom 16. Dezember 1941 (Reichsministerialblatt S. 299, Reichssteuerblatt S. 397). Die §§ 17 bis 19 des Steueranpassungsgesetzes über die Gemeinnützigkeitsverordnung galten dann in der Fassung der Anlage 1 der Verordnung zur Aenderung der Ersten Verordnung zur Durchführung des Körperschaftsteuergesetzes vom 16. Oktober 1948 (Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1948, S. 181).

³⁾ Vgl. Urteil des Obersten Finanzgerichtshofes in München vom 25. Februar 1950 — I 8/40 — S (Bundessteuerblatt 1951, Teil I, S. 452), in dem entschieden wird, daß die Begriffsbestimmung des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes in der Gemeinnützigkeitsverordnung mit der des Körperschaftsteuergesetzes und gleichlautender Vorschriften anderer Gesetze nicht in Einklang steht und somit die Vorschriften des § 7 Abs. 1, 3 und des § 8 der Gemeinnützigkeitsverordnung rechtsunwirksam sind.

⁴⁾ Die frühere Verwaltung für Finanzen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes hatte, da dem ehemaligen Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes eine Gesetzgebungsbefugnis auf diesem Gebiet nicht züstand, den obersten Finanzbehörden der Länder durch ein Rundschreiben vom 15. September 1949, betreffend Durchführung der Gemeinnützigkeitsverordnung (Ministerialblatt des Bundesministeriums der Finanzen 1949/50 Nr. 183) die Beachtung bestimmter Grundsätze empfohlen, um im Rahmen des bestehenden Rechtszustandes eine möglichst vereinfachte und gleichmäßige Durchführung der Gemeinnützigkeitsverordnung sicherzustellen und eine Klärung wenigstens der dringendsten Zweifelsfragen zu erreichen.

2. Steuerbegünstigte Zwecke werden nur dann anerkannt, wenn sie von einer Körperschaft ausschließlich und unmittelbar verfolgt, durch die Satzung vorgeschrieben und durch die tatsächliche Geschäftsführung verwirklicht werden. Ausschließlichkeit bedeutet, daß keine anderen als steuerbegünstigte Zwecke — einzeln oder nebeneinander — verfolgt werden. Unmittelbar heißt, daß die Voraussetzungen für steuerliche Vergünstigungen nicht erfüllt sind, wenn die zu begünstigenden Zwecke nur mittelbar verwirklicht werden, d. h. also, daß die Körperschaft den steuerbegünstigten Zweck entweder selbst (oder unter gewissen Voraussetzungen durch Hilfsorganisationen) verwirklicht. Die sonstigen Voraussetzungen, die bei Körperschaften erfüllt sein müssen, um in den Genuß der Steuerbegünstigung zu kommen, sind folgende:
- a) Etwaige Gewinne dürfen nur für satzungsmäßige Zwecke verwendet werden.
 - b) Die Mitglieder oder Gesellschafter (Mitglieder im Sinne dieser Verordnung) dürfen keine Gewinnanteile und in ihrer Eigenschaft als Mitglieder auch keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln der Körperschaft erhalten.
 - c) Die Mitglieder dürfen bei ihrem Ausscheiden oder bei Aufhebung der Körperschaft nicht mehr als ihre Kapitalanteile zurückerhalten und den gemeinen Wert ihrer geleisteten Sacheinlagen.
 - d) Die Körperschaft darf keine Person durch Verwaltungsausgaben, die dem Zweck der Körperschaft fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigen.
 - e) Bei Auflösung oder Aufhebung der Körperschaft oder bei Wegfall ihres bisherigen Zweckes darf das Vermögen der Körperschaft, soweit es die eingezahlten Kapitalanteile der Mitglieder übersteigt, nur für steuerbegünstigte Zwecke verwendet werden (Grundsatz der Vermögensbindung).
 - f) Die Körperschaft darf ihre Erträge ganz oder teilweise einer Rücklage zuführen, wann und solange dies erforderlich ist, um ihre steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke nachhaltig erfüllen zu können.
 - g) Es ist nicht gesagt, daß die Körperschaft keinen Gewinn erstreben darf. In einem solchen Falle muß aber bestimmt werden, daß etwaige Gewinne nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden dürfen.

Das Kernstück der Verordnung bilden die Vorschriften über den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb. Hiernach ist ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb eine selbständige nachhaltige Tätigkeit, durch die Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt werden und die über den Rahmen einer Vermögensverwaltung (z. B. verzinsliche Anlage von Kapitalvermögen, Vermietung oder Verpachtung von unbeweglichem Vermögen) hinausgeht. Die Absicht der Gewinnerzielung ist nicht erforderlich. Eine steuerbegünstigte Körperschaft ist in solchem Falle lediglich mit den Werten (Vermögen und Einkünften), die zu diesen Betrieben gehören, steuerpflichtig. Die steuerbegünstigte Körperschaft kann aber auch mit dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb identisch sein. Sie ist aber mit den Werten, die zu einem wirtschaftlichen Geschäftsbereich gehören, nur dann nicht steuerpflichtig, wenn der wirtschaftliche Geschäftsbetrieb in seiner Gesamtrichtung dazu dient, die steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke der Körperschaft zu verwirklichen und wenn diese Zwecke

nur durch sie erreicht werden können (steuerlich unschädlicher Geschäftsbetrieb). Zu den steuerbefreiten wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben zählen unter anderem Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, die in besonderem Maße bedürftigen oder minderbemittelten Personen dienen. Inhalt der Wohlfahrtspflege ist der Dienst am allgemeinen Wohl und nicht der Erwerb. Unter den in der Verordnung aufgeführten Beispielen für steuerlich unschädliche Geschäftsbetriebe befinden sich neben den Einrichtungen der Wohlfahrtspflege aller Art auch kulturelle Einrichtungen und Veranstaltungen, soweit die erhobenen Entgelte die Unkosten der Einrichtung oder Veranstaltung höchstens decken oder nur wenig überschreiten. Gleiches gilt von sportlichen Veranstaltungen oder geselligen Veranstaltungen eines steuerbegünstigten Vereins. Es handelt sich hierbei aber nicht um eine erschöpfende Aufzählung.

IV.

Die Ueberlegung, ob die Anwendbarkeit der Gemeinnützigkeitsverordnung auf Eisenbahn-Aktiengesellschaften zulässig ist, muß von folgenden Feststellungen ausgehen:

1. Bei der Erteilung einer Konzession nach dem Preussischen Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. November 1838 handelte es sich anfänglich nur um eine Zulassung zu einem an und für sich der privaten Tätigkeit zukommenden Betrieb, also um eine Gewerbeerlaubnis, nicht um die Verleihung einer hoheitlichen Befugnis zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe⁵⁾. Es mag dahingestellt sein, wann der Wandel in der Rechtsauffassung von der älteren gewerberechtlichen Grundlage der Eisenbahnkonzession⁶⁾ zu Gunsten einer stärkeren Hervorhebung der Uebertragung eines Stückes öffentlicher Verwaltung eingetreten ist. Der Art. 89 der Weimarer Reichsverfassung hatte ein hoheitliches Eisenbahnrecht ausschließlich des Reiches für die Bahnen des allgemeinen Verkehrs⁷⁾ geschaffen. Nunmehr wurde dem Eisenbahnunternehmer mit der Verleihung des Rechts zum Betrieb einer Eisenbahn ein Stück öffentlicher Verwaltung übertragen. Nicht im Namen des Staates, sondern aus eigenem Recht und in eigenem Namen, also nicht im Namen des Staates soll der Private die Bahn bauen und betreiben. Dieses Recht ist ein Privileg, eine auf dem freien Willen des Staates beruhende Gunsterweisung, die nach preussischem Recht in der Konzession ihren Ausdruck findet. Kennzeichnend hierbei ist also, daß eine juristische Person des Privatrechts (solche Uebertragung ist auch auf Privatpersonen oder sogenannte

⁵⁾ Bei den Gründungsgesellschaften dachte man vornehmlich an die Form einer juristischen Person (eingetragener Verein) oder an die Form einer Handelsgesellschaft. Zunächst war es lediglich eine zum Zwecke der Eisenbahngründung zusammengetretene Personenmehrheit, eine im früheren Rechte sogenannte Gelegenheitsgesellschaft. (Egger: Eisenbahnrecht im Deutschen Reich und in Preußen, Leipzig 1910, S. 29.) Ferner Böttger: Um das Konzessionsprinzip bei Verkehrsunternehmungen. Internationales Archiv für Verkehrswesen, Jahrgang 1955, S. 126.

⁶⁾ Die Gewerbebefreiheit ist heute für den Bereich des Eisenbahnwesens ausgeschlossen (§ 6 der Gewerbeordnung).

⁷⁾ Bahnen des allgemeinen Verkehrs waren die dem öffentlichen, überörtlichen Verkehr dienenden Haupt- und Nebeneisenbahnen (häufig auch Großbahnen genannt). Im Gegensatz dazu waren Eisenbahnen des nichtallgemeinen Verkehrs Bahnen minderer Bedeutung, die dem örtlichen Verkehr dienten und die als „Kleinbahnen“ bezeichnet wurden. Das heutige Eisenbahnrecht kennt diese Unterscheidung nicht mehr.

nichtrechtsfähige Organisationen des Privatrechts möglich) durch den in öffentlich-rechtlicher Form getätigten Verleihungsakt mit einer Reihe von öffentlichen Rechten und Pflichten ausgestattet wird, um die ordnungsmäßige Führung des Unternehmens zu sichern. Hierzu gehören das Betriebsrecht und die Betriebspflicht, das Enteignungsrecht, die Ausübung der Polizeigewalt, die Anstaltssatzung und -ordnung, Schutz des Schienenweges als öffentliche Sache, Schutz vor Pfändung durch Private, Eigentumsbeschränkung für den Nachbarn, die Beförderungspflicht, die Postbeförderungspflicht usw. Diese beliehene Unternehmen sind mithin insoweit als Hoheitsträger anzusehen⁸⁾. Ein in solcher Weise mit öffentlichen Funktionen Beliehener behält aber seine Eigenschaft als Privatrechtssubjekt.

Der Betrieb einer öffentlichen Eisenbahn in Privatrechtsform macht die Eisenbahn-Gesellschaft zum Träger öffentlicher Verwaltung. Sie ist zum Betrieb einer Eisenbahn in öffentlicher Anstaltsform berufen (die eine rein technische Bedeutung hat, zumal die eigentliche Verwaltung nicht zu ihren notwendigen Zwecken gehört), ohne daß sie damit zur juristischen Person des öffentlichen Rechts (rechtsfähige öffentliche Anstalt) erhoben wird. Es entsteht durch den Verleihungsakt zwar eine rechtsfähige öffentliche Verwaltung, auf die sich, und das ist charakteristisch, der Staat eine positive Einwirkung vorbehält. Der Privateisenbahn-Gesellschaft fehlen aber wiederum Kennzeichen der echten öffentlich-rechtlichen Anstalt (es gibt nur solche, da das BGB und die privatrechtlichen Nebengesetze rechtsfähige Anstalten des Privatrechts nicht kennen). Eine Eisenbahngesellschaft dieser Art hat nicht das Recht der Autonomie, d. h. die Rechtssetzungsbefugnis. Bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts ist ferner Voraussetzung, daß sie kraft positiver Gesetzesbestimmung mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Durch Gesetz können außer dem Staat weitere Personen des öffentlichen Rechts errichtet werden. Juristische Personen des öffentlichen Rechts können möglicherweise auch stillschweigend entstehen, aber das sind Seltenheiten. Die Regel bildet die förmlich genehmigte juristische Person des öffentlichen Rechts⁹⁾.

2. Im § 3 des Eisenbahngesetzes von 1838 ist gesagt, daß das Statut der Eisenbahngesellschaft zur landesherrlichen Bestätigung einzureichen ist, sobald der Bauplan im wesentlichen festgestellt worden ist. Die Bestätigung des Statuts soll sodann in der Gesetzessammlung — geändert in „Amtsblatt“ durch § 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 10. April 1872, G. S. 357 — veröffentlicht werden. Mittels der Bestätigung des Statuts durch den Landesherrn bzw. das Staatsministerium werden der Gesellschaft die Rechte einer Korporation erteilt, aber nicht eines Hilfsorgans des Staates im Sinne des ALR II 10 § 69¹⁰⁾. Das geht auch daraus hervor, daß die Bediensteten der privaten Eisenbahngesellschaft keine Staatsbeamten sind (vgl. dazu auch das Urteil des preußischen Oberverwaltungsgerichts — OVG 2, 175, das sich insbesondere mit den Eigenschaften der Bahnpolizeibeamten einer privaten Eisenbahngesellschaft befaßt). Diese Bediensteten nehmen neben ihrer sonstigen Wirksamkeit für die Gesellschaft auch die Funktionen der Bahnpolizei wahr. Es sind ihnen auch bezüglich dieser Seite ihrer Tätigkeit zweifellos die Rechte der mittelbaren Staatsbeamten eingeräumt. Aber nach dem Gesamtcharakter ihrer dienstlichen

⁸⁾ Turrogg: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 2. Auflage. Berlin 1954. S. 87.

⁹⁾ Jollinek: Verwaltungsrecht. 3. Auflage. Oldenburg 1948, S. 177.

¹⁰⁾ Illing-Kautz: Handbuch für Verwaltung und Wirtschaft, 3. Band. Berlin 1932, S. 817.

Stellung sind sie nicht mittelbare Staatsbeamte, sondern Angestellte einer Privatgesellschaft. Aenderungen des Statuts bedürfen ebenfalls der Bestätigung durch den Landesherrn bzw. das Staatsministerium. Untergeordnete Statutänderungen konnten jedoch vom Ministerium für Handel und Gewerbe genehmigt werden (Allerh. Erl. 27. Mai 1872)¹¹⁾.

Nach ALR II 6 § 25 kommen aber die Rechte von Korporationen nur solchen vom Staate genehmigten Gesellschaften zu, die sich zu einem fort dauernden gemeinnützigen Zwecke verbunden haben. Diese Vorschrift galt nach dem ALR für alle Korporationen des privaten wie des öffentlichen Rechts (ausgenommen Gesellschaften, welche ausschließlich Vermögenszwecke verfolgen, die unter Titel 17 Teil I fielen). Auch in dem Preußischen Regulativ, die Eisenbahnkommissariate betreffend, vom 24. November 1848 (Mbl. f. d. ges. i. Verw. S. 390) ist im Zusammenhang mit der Feststellung des Geschäftsbereichs der Eisenbahnkommissarien (§ 46 des Eisenbahngesetzes von 1838) bestimmt, daß hierzu die Wahrung der Interessen der Eisenbahnunternehmungen als gemeinnützige Anstalten gehört.

An diesem Zustand hat sich durch die in späteren Reichsgesetzen (vom 11. Juni 1870 und 18. Juli 1884) erfolgte Neuregelung des Rechts der Aktiengesellschaften nichts geändert. Nunmehr mußte der Eintragung einer Eisenbahn-Aktiengesellschaft in das Handelsregister die landesherrliche Bestätigung des Statuts und die Erlangung der Genehmigungsurkunde vorausgehen. In den Motiven heißt es wörtlich: „Daß Vorschriften, welche die Genehmigung des Gegenstandes der Gesellschaft oder die etwa denselben Privilegien und das in Verbindung hiermit stehende Aufsichtsrecht angehen, durch den sonstigen Inhalt des Gesetzes nicht aufgehoben werden, müßte schon als selbstverständlich anzusehen sein.“¹²⁾ Die Eisenbahn-Aktiengesellschaft wird nach Einführung dieser Reichsgesetze (wirksam nach erfolgter Eintragung in das Handelsregister. Sie erlangt aber mit der Bestätigung des Statuts — also schon vor der Eintragung in das Handelsregister — die Rechte einer Korporation oder anonymen Gesellschaft (§ 3 des Eisenbahngesetzes von 1838).

Die Gemeinnützigkeit einer Eisenbahn-Aktiengesellschaft ist mithin von dem Augenblick an, kraft gesetzlicher Bestimmung, anzuerkennen, so die landesherrliche Bestätigung des Statuts vorliegt. Die Aktiengesellschaft selbst entsteht erst nach der Eintragung in das Handelsregister.

Es ist nun noch zu klären, wie sich die Rechtslage nach Einführung des BGB gestaltet hat, nachdem im Art. 55 des Einführungsgesetzes zum BGB vom 18. August 1896 gesagt ist, daß die privatrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze außer Kraft treten, soweit nicht das BGB selbst oder das Einführungsgesetz zum BGB ein anderes bestimmt.

¹¹⁾ Illing-Kautz: a. a. O. S. 817; ferner Gesetz vom 15. August 1921, betr. anderweitige Regelung der auf Gesetz beruhenden Zuständigkeit des Ministers der öffentlichen Arbeiten (G. S. 487).

¹²⁾ Eger: Handbuch des Preußischen Eisenbahnrechts, erster Band, Breslau 1889, S. 139. Anmerkung des Verfassers: Zu den Gegenständen des Unternehmens zählen z. B. die regionalen Grenzen des Betriebes, Bau- und Betriebsleitung, einzusetzende Betriebsmittel. Im Gegensatz dazu steht die Gesellschaftsform, mit der das Unternehmen in das wirtschaftliche Leben tritt. Nur die Prüfung des formellen Gesellschaftsvertrages wurde auf den Handelsregisterrichter übergeleitet.

Nach § 82 EinfG BGB bleiben unberührt die Vorschriften der Landesgesetze über die Verfassung solcher Vereine¹³⁾, deren Rechtsfähigkeit auf staatlicher Verleihung beruht, und zwar nur insoweit, als diesen Vereinen vor dem 1. Januar 1900 die Eigenschaft einer Korporation verliehen wurde, unbeschadet ihrer sonstigen Stellung als juristischer Person¹⁴⁾.

V.

1. Es muß nun geprüft werden, ob Inhalt und Begriff der Gemeinnützigkeit einst wie heute eindeutig feststehen. In einer älteren Ausgabe des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften¹⁵⁾ wird die „Gemeinnützigkeit“ im Rahmen eines Artikels über den „Gemeinsinn“ als ein Teil der Neubildungen bezeichnet, welche das 18. Jahrhundert der Folgezeit übermittelte hat. Der Gemeinsinn in Gestalt der Gemeinnützigkeit wird als ein wichtiger Faktor des öffentlichen Lebens bezeichnet, dessen Wirksamkeit die kommunale und staatliche Ordnung und Zwangsgewalt gekräftigt und inhaltlich bereichert hat. Dabei wird unter Gemeinsinn zunächst einmal jene Hingabe an eine kleinere oder größere Gesamtheit bezeichnet, wie sie bei schweren Unfällen, gegenüber Armen und Kranken, aber auch im Vereinsleben, im Gemeindedienst u. s. f. hervortritt. Es wird dabei auch der Ueberlegung Ausdruck gegeben, einzelne Anstalten von größerer Allgemeinbedeutung in die Hand der öffentlichen Verwaltung übergehen zu lassen, da letztere doch auch berufen ist, ein höheres Gesamtinteresse zu kultivieren. Es wird die Erkenntnis betont, daß in gewissen Verhältnissen die persönlichen Interessen zurückzutreten haben. Besonders aber hat der Gemeinsinn dauernde Organisationen von sozialem Charakter geschaffen.

Demgegenüber ist die Gemeinwirtschaft etwas anderes. Aus der Summe wirtschaftlicher Erscheinungen lassen sich gewisse Gruppen von Funktionen lösen, welche nicht dem Einzelhaushalt noch dem Wettbewerb der Einzelwirtschaft überlassen sind, sondern von der Gesamtheit übernommen werden. Im Einzelfalle können ökonomische Gründe mitsprechen, weil der einzelne gar nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu sorgen vermag. Eine solche Gemeinwirtschaft hat zwar überall bestanden, aber stets Form und Ziel gewechselt, so daß alle Modalitäten von der vollen Unentgeltlichkeit der Einzelleistung bis zur starken Finanzquelle der öffentlichen Wirtschaft vertreten sind. Das alles aber ist bei dem, was mit „Gemeinnützigkeit“ bezeichnet wird, undenkbar.

2. Der Geltungsbereich der Gemeinwirtschaft für das Verkehrswesen ist wissenschaftlich ausführlich behandelt. Noch kürzlich hat Most¹⁶⁾ unter Anführung zahlreicher fachwissenschaftlicher Autoren dem Problem breite Beachtung geschenkt. Die vorliegende Darstellung beschränkt sich bewußt auf einen Faktor: die Unterschiedlichkeit der Gemeinwirtschaft von der Gemeinnützigkeit der Verkehrsdienste aufzuklären.

¹³⁾ Die Aktiengesellschaft ist juristische Person, und zwar rechtsfähiger Verein im Sinne des BGB. Siehe auch Goldschmit: Handkommentar zum HGB, Münster 1929, S. 281.

¹⁴⁾ Vgl. auch RGZ 31, 244 und Pr. AusfGes z. BGB Art. 89.

¹⁵⁾ Jena 1909. Viertes Band, Dritte Auflage, S. 643.

¹⁶⁾ Soziale Marktwirtschaft und Verkehr. Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr. Heft 6. Bielefeld 1954. S. 35.

a) Bei den gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdiensten handelt es sich in erster Linie um die Bedürfnisbefriedigung der Allgemeinheit, bei den einzelwirtschaftlichen Verkehrsdiensten steht das Gewinnstreben vorn an. Die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienste werden gewöhnlich betreut von den öffentlichen Verkehrsunternehmen¹⁷⁾. Wenn die Eigentümer des Kapitals der öffentlichen Verkehrsunternehmen auf Einkommen aus diesem Kapital aus übergeordneten volkswirtschaftlichen Gründen oder durch die Verhältnisse gezwungen zum Teil oder ganz verzichten, dann bleibt trotzdem die Unternehmertätigkeit aufrecht erhalten. Es wäre aber irrig, nun etwa die Bundesbahn oder andere öffentliche Eisenbahnunternehmen vollends in die Kategorie der am Kapitalbetrag Uninteressierten zu verweisen. Vielmehr wäre es durchaus denkbar, hier dem Ertragsstreben eine stärkere Ausgangsstellung einzuräumen.

b) Gemeinhin wird im Verwaltungsrecht dem Begriff des eigennützigen (privaten oder fiskalischen) Zweckes der des gemeinnützigen (dem Gemeinwohl dienenden) gegenübergestellt. Dabei ist es unerheblich, wer Eigentümer einer Sache ist. Es kommt lediglich auf die private oder öffentliche Zweckbestimmung an¹⁸⁾. Dient eine Sache dem Gemeinwohl, so ist sie eine „öffentliche Sache“ im Sinne des Verwaltungsrechts und unterliegt öffentlich-rechtlicher Ordnung. Es ist die öffentliche Gewalt des Staates, die regelnd und gestaltend tätig wird (Aufsichtsrecht).

Verwaltungsrechtlich wird mithin der gemeinnützige Zweck gleichgesetzt mit dem Dienst am Gemeinwohl. Nicht anders zu verstehen ist wohl auch die Bemerkung bei *Haustein-Mayer*¹⁹⁾, wenn hier kaufmännische Erfolgswirtschaft und gemeinnützige Zielsetzung verbunden werden. Das privatwirtschaftliche Denken soll dort beendet sein, wo die Interessen der deutschen Volkswirtschaft gewahrt werden müssen. Die gemeinnützigen Aufgaben haben den Vorrang vor der kaufmännischen Erfolgswirtschaft. Es dürfen keine Gewinne angestrebt werden, wenn damit den Belangen der Gesamtwirtschaft (!) widersprochen wird.

c) Die Gemeinwirtschaft ist eine Wirtschaftsweise zur Bedürfnisbefriedigung einer Gesamtheit, ohne daß im Einzelfalle auf das Gewinnstreben verzichtet zu werden braucht, wenn es auch nicht als primärer Faktor der Wirtschaftstätigkeit gilt. Die Verwendung des aus solcher Tätigkeit erzielten Gewinnes ist gewöhnlich in das freie Belieben des Unternehmers gestellt.

Demgegenüber ist bei der Auslegung des Begriffs der Gemeinnützigkeit im Verkehrswesen davon auszugehen, daß zwar die Rechtsquellen wiederholt den Begriff der Gemeinnützigkeit verwenden, ohne daß indes zum Ausdruck kommt, welche Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sein müssen, um auch von Rechts wegen die Anerkennung der Gemeinnützigkeit zu sichern.

¹⁷⁾ Eisenbahnen sind öffentliche Unternehmungen, die „nach ihrer Zweckbestimmung jedermann zur Personen- oder Güterbeförderung benutzen kann“ (§ 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 29. März 1951).

¹⁸⁾ *Gieso*: Die Bundeswasserstraßen als Gegenstand der Bundeskompetenz. Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr. Heft 8. Bielefeld 1955, S. 7.

¹⁹⁾ Bundesbahngesetz mit kurzen Erläuterungen. Köln und Darmstadt 1952. S. 14 und S. 28.

- d) Das Kriterium ist vielmehr darin zu sehen, daß zwar auch bei Anerkennung der Gemeinnützigkeit ein Gewinnstreben möglich ist. Aber dieser etwaige Gewinn soll reserviert bleiben für die gemeinnützige satzungsgemäße Verwendung entweder betriebsgebunden im eigenen Hause oder für andere steuerbegünstigte Körperschaften, Anstalten und Stiftungen oder eine mit sozialen Aufgaben besonders betraute öffentliche Verwaltung. Es muß durch entsprechende Bestimmungen des Statuts dafür gesorgt werden, daß diese Zweckbindung von Gewinnanteilen gesichert bleibt.

VI.

Für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit ist nicht in erster Linie die juristische Form der Eisenbahnunternehmung entscheidend. Die hierfür geltenden Rechtsformen sind anpassungsfähig genug, um die Anerkennung der Gemeinnützigkeit zu sichern. (Damit soll nicht gesagt sein, daß der bestehende Rechtszustand ein absolut befriedigender ist²⁰.) Es kommt vielmehr vordringlich darauf an, den Begriff der Gemeinnützigkeit scharf zu formulieren und die Zulässigkeit seiner Anwendbarkeit auf Eisenbahngesellschaften (und bei Erfüllung der Voraussetzungen auch auf andere Verkehrsunternehmungen) in den einschlägigen Gesetzen klar zum Ausdruck zu bringen.

Im vorliegenden Falle hat die besagte Eisenbahn-Aktiengesellschaft in ihrer Satzung ganz eindeutig ihren Willen zum Ausdruck gebracht (vgl. Kap. I), daß sie ausschließlich gemeinnützig tätig sein will. Die sich darauf beziehenden Vorschriften der Satzung stehen durchaus in Einklang mit der Sinnrichtung der Gemeinnützigkeitsverordnung. Die Prüfung der rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Anwendbarkeit des Begriffs der Gemeinnützigkeit auf Eisenbahn-Aktiengesellschaften hat keine Anhaltspunkte dafür ergeben, die die Anwendung der Gemeinnützigkeitsverordnung auf solche Gesellschaften hindern könnten.

²⁰) Es wird bewußt darauf verzichtet, die wechselseitigen Beziehungen von öffentlichem und privatem Recht im Bereich des Eisenbahnrechts, zumal auch im Hinblick auf die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Körperschaften hier aufzuzeigen. Immerhin sollen wenigstens die Bemühungen Lis'ts um ein neues soziales Gemeinrecht erwähnt werden, worunter ein zwischen dem privaten und dem öffentlichen Recht liegendes Rechtsreich zu verstehen ist. (Verwaltungsrecht technischer Betriebe. 2. Auflage. Wiesbaden 1953 und Energierecht Wiesbaden 1952. Ferner Balsor: „Der öffentliche Dienst privater Betriebe“, Band 1 der Zeitschrift „Technik und Recht“. Darmstadt 1950, S. 78.)

Deutschlands Stellung im internationalen Nachrichtenverkehr

Von Dr. Ludwig Horatz

- I. Allgemeine Bedeutung des Nachrichtenverkehrs.
- II. Organisation des internationalen Nachrichtenverkehrs.
- III. Die einzelnen Verkehrsmittel:
 1. Telegraphie
 2. Fernschreiber
 3. Bildtelegraphie und Telefax
 4. Telephonie.
- IV. Neue internationale Seekabelprojekte.
- V. Konkurrenz Funk — Kabel.

I. Allgemeine Bedeutung des Nachrichtenverkehrs.

Hallo Sydney, Hallo Moskau, Hallo Tokio, so mischt sich ein Stimmengewirr in der großen Zentrale einer internationalen Fernsprechvermittlung. Hier wird in wenigen Minuten, ja oft in Sekundenschnelle eine Verbindung über Tausende, ja Zehntausende von Kilometern hergestellt. Für den Nachrichtenverkehr scheinen die Entfernungen nicht zu existieren; aber das scheint wirklich nur so, denn welch große technische und organisatorische Probleme verbergen sich hinter diesen knappen Worten. Allzu leicht sieht man darüber hinweg. Die moderne Nachrichtentechnik hat dem nationalen und internationalen Nachrichtenverkehr eine ungeheure Bedeutung verliehen. Jahrelang war und ist dieses Gebiet eindeutig von der Technik beherrscht, die so Großes hierfür geleistet hat. Um so erfreulicher ist es festzustellen, daß sich auch die Wirtschaftswissenschaft und nicht zuletzt die Verkehrswissenschaft mehr und mehr mit diesen Problemen beschäftigt.

Das ist um so mehr zu begrüßen, als die modernen Nachrichtenmittel wie Telegramm, Fernschreiber und Telephon zu einem unentbehrlichen Helfer für unsere Wirtschaft und insbesondere für unsere Außenhandelskaufleute geworden sind. Der Geschäftsmann von heute könnte sich seine Tätigkeit wohl ohne diese technischen Hilfsmittel kaum noch vorstellen, die ihm seine Arbeit so sehr erleichtern. Dabei sind Schnelligkeit, Genauigkeit und Geheimhaltung der Nachrichtenübermittlung die Hauptanforderungen, die er an das moderne Nachrichtenwesen stellt. Die Technik bemüht sich mehr und mehr, diese Wünsche zu erfüllen.

Übersehen wir auch nicht, welche erhebliche Fortschritte das Nachrichtenwesen — insbesondere in technischer Hinsicht — während der beiden Weltkriege gemacht hat, Fortschritte, die dem zivilen Sektor in großem Umfange zugute gekommen sind. Zwar nehmen auch heute die Telecommunicationssysteme der

Militärs vielleicht noch den ersten Rang ein. Welche Probleme sich hier z. B. alleine im Rahmen der NATO entwickeln, sei nur am Rande vermerkt, weil dabei auch immer wieder für den kommerziellen Nachrichtenverkehr, der hier ja alleine behandelt werden soll, erhebliche Verbesserungen erwachsen, wie auch an einigen Beispielen gezeigt werden wird.

Was soll nun im folgenden unter Nachrichtenverkehr verstanden werden? Der eigentliche Begriff des Nachrichtenverkehrs ist sehr weit gefaßt. Hier seien aber unter Nachrichtenverkehr nur die alten klassischen Nachrichtenmittel verstanden wie Telegraph und Telephon, die einschließlich ihrer neuen Erscheinungsformen (Telex, Bildtelegraphie, Telefax) eine Fülle von Problemen im nationalen wie im internationalen Verkehr aufwerfen.

Zwangsläufig wird bei der Erörterung dieser Fragen sehr oft auch auf die Stellung anderer großer Länder im Weltnachrichtenverkehr zurückzukommen sein (insbesondere USA und Großbritannien), die einen sehr interessanten Vergleichsmaßstab bieten.

Hier sei aber nun vornehmlich die Stellung Deutschlands im internationalen Nachrichtenverkehr erörtert. Dabei soll weniger das geschichtlich sehr interessante Bild der Entstehungsjahre aufgezeichnet werden. Lange Zeit hat Deutschland auf einigen Gebieten des Nachrichtenverkehrs eine führende Rolle spielen können. Aber zweimal haben Kriegs- und Nachkriegszeit uns erheblich zurückgeworfen. Um so mehr sind die gewaltigen Anstrengungen der Post und der privaten Gesellschaften zu würdigen, die uns auch heute wieder eine gute Position im internationalen Nachrichtenverkehr verschafft haben.

II. Organisation des internationalen Nachrichtenverkehrs.

Wenn wir in Deutschland oder überhaupt in Europa ein Telegramm aufliefern oder ein Telefongespräch führen, so kennen wir es nicht anders, als daß die Postverwaltungen diese Dienste für uns wahrnehmen. Post, Telegraph und Telephon sind bei uns Staatsmonopole, die seit jeher von den PTT-Verwaltungen betrieben werden. Dabei ist man sich aber oft nicht bewußt, daß — abgesehen von den USA, wo der gesamte Nachrichtenverkehr von Privatgesellschaften betrieben wird — auch heute noch im internationalen Verkehr, speziell im Ueberseeverkehr, viele privat- oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen tätig sind. Noch vor ca. 20—30 Jahren war dieser Verkehr die Domäne von Privatgesellschaften, insbesondere was den Kabelverkehr anbelangt. Das lag aber seinerzeit hauptsächlich in den folgenden Tatsachen begründet:

1. Zur Zeit der großen Seekabelverlegungen, also gegen Ende des 19. Jahrhunderts, kam es noch darauf an, jeweils die relativ kürzesten Verbindungen zwischen zwei Kabellandepunkten zu finden, da die technische Entwicklung der Seekabel noch nicht so weit fortgeschritten war. Daher war man gezwungen, die Kabel des öfteren in fremden Territorien anzulanden. Hierfür waren aber Landkonzessionen des betreffenden Staates erforderlich, die an staatliche Verwaltungen nicht gegeben werden konnten.
2. Daneben zeigten die PTT-Verwaltungen aber auch zu dieser Zeit überhaupt wenig Interesse, diese Verbindungen selbst zu betreiben. Das besonders in den Anfangsjahren so risikoreiche Unternehmen, Seekabel zu verlegen, überließen sie lieber der privaten Unternehmerinitiative, die auch viel besser die Finan-

zierung solch großer Projekte über den Kapitalmarkt vornehmen konnte. Nur gelegentlich beteiligten sie sich an solchen Gesellschaften.

Ein ähnliches Bild finden wir bei der Entstehung der Funktelegraphie. Auch hier überließen die PTT-Verwaltungen in den ersten Jahren den Betrieb meist privaten Unternehmen, die mit viel Mut und Tatkraft diese so risikoreichen Verkehrsmittel ausbauten. Aber schon bald — insbesondere seit den 20er Jahren — ging man mehr und mehr dazu über, diese Dienste selbst zu betreiben und zu verstaatlichen. Heute wird auch in Europa praktisch der gesamte Funkverkehr (kommerzieller Art) von den Fernmeldeverwaltungen betrieben. Die gleiche Tendenz ist vielleicht sogar in noch stärkerem Maße bei den Kabelgesellschaften festzustellen, sei es nun in der Form, daß die Verwaltungen in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen den überragenden Einfluß haben, oder daß eine direkte Verstaatlichung (wie in England) Platz greift. Durch die große technische Fortentwicklung des Seekabels hat zudem in neuerer Zeit das Problem der häufigeren Zwischenlandungen an Bedeutung verloren, wenn es auch noch nicht ausgeschaltet ist. Daneben finden wir insbesondere im europäischen Bereich in den letzten Jahrzehnten bereits mehr und mehr eigene Verwaltungskabel, die im Verkehr zwischen zwei Ländern (z. B. Deutschland und Schweden) von den beiden Verwaltungen gemeinsam erstellt und betrieben werden. Das ist allerdings im Ueberseeverkehr anders, da hier auch heute noch meist private Gesellschaften tätig sind. (Eine Ausnahme bilden hier lediglich die 1946 verstaatlichte englische Kabel- und Funkgesellschaft Cable & Wireless, sowie zwei französische Gesellschaften.)

So ist das europäische Nachrichtenverkehrswesen heute größtenteils in der Hand der Fernmeldeverwaltungen. Daneben arbeiten noch eine Reihe von Privatgesellschaften hauptsächlich im Ueberseeverkehr, und auch sie natürlich nur — wie schon immer — in enger Zusammenarbeit mit den PTT-Verwaltungen. Die wichtigsten hierunter seien kurz genannt:

1. Die jetzt verstaatlichte britische Cable & Wireless mit dem größten Seekabelnetz von rd. 165 000 SM = 51 % des Weltkabelnetzes. Sie entstand 1929 aus dem Zusammenschluß der britischen Kabel- und Funkinteressen. So betreibt sie heute weltweiten Kabel- und Funkverkehr.
2. Die Italcable. Das ist die italienische Nachrichtengesellschaft für den Ueberseeverkehr, die 1941 ebenfalls aus dem Zusammenschluß von Funk- und Kabelgesellschaft entstand. Sie besitzt Seekabelverbindungen in Europa, sowie nach Nord- und Südamerika und befaßt sich außerdem mit einem ausgedehnten Funkverkehr. Der italienische Staat hat sich aber das Recht vorbehalten, die Gesellschaft ab 1975 zu übernehmen.
3. Die Große Nordische Telegraphengesellschaft. Sie betreibt Seekabel in der Nord- und Ostsee sowie im fernen Osten, wohin u. a. über russische Landlinien eine Verbindung besteht. Sie ist eine reine Privatgesellschaft.
4. Die beiden französischen Kabelgesellschaften: Compagnie Française du Télégraphique und Compagnie Française des Cables Sudaméricains, die heute beide verstaatlicht sind.
5. Die Deutsch-Atlantische Telegraphengesellschaft mit mehreren Seekabeln im Nordatlantik. Sie ist heute noch im Wiederaufbau begriffen und nennt zur Zeit ein Kabel nach Vigo (Spanien) und eins nach Lowestoft (England) ihr Eigentum.

Demgegenüber wird das Nachrichtenwesen der Vereinigten Staaten im nationalen wie im internationalen Verkehr auch heute noch ausschließlich von privaten Gesellschaften betrieben. Ein Nachrichtenmonopol des Staates gibt es nicht. Allerdings ist die Vielzahl der anfangs vorhandenen Gesellschaften inzwischen auf einige wenige große zusammengeschrumpft. Aber eine eigene Bundesnachrichtenbehörde, die sogenannte Federal Communications Commission, überwacht die Gesellschaften und verhindert die Gefahren oligo- oder sogar monopolistischer Marktstrategie. (Das inneramerikanische Telegraphennetz wird beispielsweise heute von einer einzigen Gesellschaft, der Western Union betrieben!) Zur Veranschaulichung seien ganz kurz die wichtigsten amerikanischen Nachrichtenkonzerne genannt. Sie sind gleichzeitig in starkem Maße in der Produktion engagiert:

1. Die American Telephone and Telegraph Co. (ATT), die 80 % des inneramerikanischen Telephonverkehrs betreibt (43 Mio. Tel.-Apparate), ebenfalls mit großen Interessen auf dem Produktionssektor (Western Electric). Sie ist eine der größten amerikanischen Gesellschaften überhaupt (Stammkapital 6 Mrd. Dollar).
2. Western Union, die inneramerikanische Telegraphengesellschaft. Ihre zahlreichen Transatlantikkabel muß sie laut Auflage der Federal Communications Commission noch in diesem Jahre an die Textron American Co. verkaufen.
3. Der Konzern der International Telephone and Telegraph Co. (ITT) mit mehreren Funk- und Kabelbetriebsgesellschaften (American Cable & Radio System) sowie einer Vielzahl von Produktionsgesellschaften in der ganzen Welt (International Standard Electric).
4. Der RCA Konzern. Hauptsächlich Produktionsgesellschaft auf dem Rundfunk- und Fernsehgebiet. Daneben auch Betriebsgesellschaft für kommerzielle Telegraphie.

III. Die einzelnen Verkehrsmittel:

Im folgenden seien nun die einzelnen Verkehrsmittel speziell aus der deutschen Sicht behandelt.

1. Telegraphie:

Nach 1945 stand Deutschland wie auf fast allen Gebieten auch hier vor einer scheinbar unüberwindlichen Aufgabe. Das gesamte In- und Auslandsnetz war zerstört. Dazu hemmte die Aufteilung in Besatzungszonen lange Zeit den Wiederaufbau. Mit dem Aufbau der Bundesrepublik ergab sich auch für die Bundespost eine schwierige Aufgabe. Früher war das gesamte Telegraphen- wie auch das Telephonnetz zentral auf Berlin ausgerichtet gewesen. Nach dem Kriege bot sich aber in den Westzonen und nachher in der Bundesrepublik eine völlig neue Situation mit mehreren gleich großen Stadtzentren, die eine völlig neue Planung und Netzgestaltung für die Telegraphie erforderlich machte. Die Durchführung dieses Programms hat sich sehr gut bewährt. In letzter Zeit ist man nunmehr dazu übergegangen, die Vollautomatisierung des innerdeutschen Telegraphennetzes zu verwirklichen. Das erfordert erhebliche Kapitalinvestitionen, die sich aber lohnen, da Personal eingespart wird und die Laufzeit der Telegramme erheblich verkürzt

werden kann. Die amerikanische Telegraphengesellschaft hat ihr System bereits fast völlig automatisiert und hiermit große Einsparungen insbesondere der hohen Lohnkosten erreichen können. Hier können die Telegramme von dem annehmenden Beamten direkt an den Ort, an dem der Empfänger wohnt, zugeschrieben werden, ohne daß ein Umtelegraphieren erforderlich ist.

Das Telegraphennetz der Bundesrepublik bedient sich praktisch nur der Kabelverbindungen. Zum Einsatz von Funkverbindungen ist es im Inland bisher noch nicht gekommen. Das gilt im großen und ganzen für alle anderen Länder im gleichen Maß. Auch die amerikanische Telegraphengesellschaft Western Union hat bisher nur eine Hauptlinie auf Funk umgestellt. Das liegt allerdings auch an der mangelnden Zahl der für den Funkverkehr verfügbaren Wellen.

Trotz dieser Modernisierungen weist der innerdeutsche Telegrammverkehr eine sinkende Tendenz auf, wie die folgenden Zahlen beweisen:

Beförderte Telegramme im Bundesgebiet	
Rechnungsjahr	Tel. in Mio. St.
1950	17,376
1951	16,323
1952	16,587
1953	15,839

Andererseits ist dafür die durchschnittliche Wortzahl pro Telegramm in den betreffenden Jahren leicht gestiegen:

Rechnungsjahr	Durchschn. Tel. Wortzahl
1950	21,7
1951	21,9
1952	22,6
1953	22,5

Diese Entwicklung liegt in folgenden Tatsachen begründet:

Aus der „guten alten Telegraphie“ haben sich inzwischen neue Nachrichtenweige entwickelt wie Fernschreiber und Bildtelegraphie, die zusammen mit dem Telephon und der Luftpost den eigentlichen Telegrammverkehr etwas beiseite gedrängt haben. Das Problem der Gebühren ist hierbei zwar auch nicht uninteressant, spielt aber eigenartigerweise nicht die Hauptrolle. Dieses Konkurrenzproblem der Telegraphie wird noch ausführlich bei der internationalen Telegraphie erörtert werden. — Die Feststellung sinkender Telegrammzahlen im Inlandsverkehr kann man allerdings in vielen Ländern machen, und man neigt zu der Auffassung, daß diese Tendenz wohl auch noch etwas anhalten werde, daß aber ein gewisser fester Grundverkehr immer bleiben wird. Das leichte Ansteigen der durchschnittlichen Wortzahl wird man auf die für ein Brieftelegramm erforderliche Mindestwortgebühr und den relativ niedrig gebliebenen Tarif zurückführen können.

Auf dem Gebiete des Auslandsverkehrs war die Wiederanknüpfung der Verbindungen nach 1945 natürlich noch viel schwieriger. Sie vollzog sich praktisch in größerem Umfange erst seit 1949. Vor dem Kriege hatte es auf dem Gebiet des internationalen Telegrammverkehrs eine gewisse Zweiteilung gegeben. Hier war es einmal die Deutsche Reichspost, die seit der Verstaatlichung der privaten

Transradiogesellschaft im Jahre 1932 den internationalen Funkverkehr nach Europa und Uebersee betrieb, und zum anderen die Deutsch-Atlantische Telegraphengesellschaft, die drei Seekabel nach Vigo (Spanien), Horta (Azoren) und England besaß und somit den Anschluß an das Weltkabelnetz über deutsche Kabel gewährleistete. Die Deutsch-Atlantische Telegraphengesellschaft (DAT) kam in den ersten Jahren nach 1945 nicht wieder zum Zuge, weil die Frage der Rückgabe ihrer Kabel sehr umstritten war. Erst seit 1950 konnte sie zunächst über Mietwege ihre Tätigkeit wieder aufnehmen. Heute betreibt sie auch wieder Verbindungen nach England und Portugal. Sie hofft darüber hinaus auch, bald wieder ihr Amerikakabel zurückzuerhalten.

Durch die schon nach 1914 gegenüber dem beachtlichen Seekabelbesitz der fünf deutschen Kabelgesellschaften vor dem ersten Weltkriege erheblich geminderte Bedeutung des Seekabelverkehrs rückte zwangsläufig — aber auch noch aus anderen Gründen — die Funktelegraphie mehr und mehr in den Vordergrund. Zunächst waren die Anlagekosten für den Funkbetrieb auf diese Weise wesentlich niedriger, so daß die Entscheidung zwangsläufig zu ihren Gunsten fallen mußte. Daneben bestanden aber auch erhebliche finanzielle Vorteile, da nicht nur die Hälfte der Gebühr grundsätzlich bei der Post blieb, sondern darüber hinaus sogar durch sogenannte „sender-keeps-all-Verfahren“ die Gebührenvorteile noch reizvoller gestaltet wurden. Bei diesem ska-Verfahren behält jeder Sender sämtliche Einnahmen aus dem Verkehr seines Landes. Da aber oft der aus Deutschland ausgehende Verkehr größer war als der eingehende, brachte dieses Abrechnungsverfahren neben erheblichen technischen Vereinfachungen (Abrechnung) sehr beachtliche Gebühreneinnahmen.

Im Zuge der Zerstörung des früher in Nauen gelegenen Ueberseefunkzentrums wurden nach 1945 in den Westzonen nunmehr zwei Stationen: Hamburg-Lüchow und Frankfurt-Eschborn, für den internationalen Verkehr eingerichtet. Von hier aus besteht heute wieder per Funk und Kabel Verbindung mit aller Welt. So hat der Funk im internationalen Verkehr eine gewisse Vorzugsstellung auch im Bereich der Telegraphie eingenommen, insbesondere was die eigenen Linien betrifft. Trotzdem ist aber die Einschaltung in den internationalen Kabelverkehr über eine eigene deutsche Betriebsgesellschaft nicht nur aus nationalen Gründen eine wichtige Sache. Einmal ist man für den Störfall von Funkverbindungen — und das ist leider immer noch sehr oft der Fall — auch auf Kabelersatzwege angewiesen. Daneben aber ist das Funkspektrum zur Zeit mit Wellenanforderungen derart überbelegt, daß ein chronischer Wellenmangel für den Betrieb von Funkverbindungen besteht. Hierauf wird am Schluß noch zurückzukommen sein. Schließlich und endlich ist in diesem Zusammenhange aber auch noch eine weitere Tatsache von erheblicher Bedeutung: In den letzten Jahren hat sich die technische Fortentwicklung des Seekabels so verbessert, daß evtl. schon bald auf den großen verkehrsreichen Linien insbesondere für die Telephonie neue große Kabelverlegungen zu erwarten sind. Diese Entwicklung ist der Öffentlichkeit durch das erste transatlantische Telephonseekabel bekannt geworden, das z. Zt. zwischen England und Amerika von Engländern und Amerikanern gemeinsam erstellt wird. Hierüber wird noch ausführlicher bei der Telephonie gesprochen werden. Für diese Zwecke erachtet man es für zweckmäßig, über eine private Betriebsgesellschaft in diese Entwicklungsarbeiten eingeschaltet zu werden, zumal die auf diesem Gebiet zur Zeit federführende amerikanische American Telephone and Telegraph Co. ebenfalls eine Privatgesellschaft ist. Zudem bieten sich auf der Finanzierungsseite für Verwaltungen leicht Schwierigkeiten, da die benötigten

Kapitalien erheblich sind. (Die Kosten des derzeit im Bau befindlichen Kabels betragen ca. 150 Mio. DM.) Die Deutsch-Atlantische Telegraphengesellschaft widmet schon seit längerer Zeit diesen Projekten ein besonderes Interesse.

Wie schon beim Inlandsverkehr angedeutet, ist die Zahl der aufgegebenen Telegramme in den letzten Jahren gesunken. Das ist für den Auslandsverkehr in Deutschland erfreulicherweise noch nicht der Fall. Im Ausland dagegen ist diese Entwicklung sehr häufig zu finden. Die Statistik unseres Auslandsverkehrs zeigt folgendes Bild:

Auslandstelegramme in Mio. Stück

Rechnungsjahr	Nach d. Ausl.	Aus d. Ausl.	Zus.
1950	3,066	2,783	5,849
1951	3,390	3,325	6,715
1952	3,756	3,579	7,335
1953	3,970	3,807	7,777

Demgegenüber verminderte sich die durchschnittliche Wortzahl der aufgegebenen Telegramme im Auslandsverkehr wie folgt:

Rechnungsjahr	Europaverkehr	Außereuropaverkehr
1950	22,0	25,6
1951	20,8	24,5
1952	21,3	24,1
1953	20,6	22,4

Vom gesamten Telegrammverkehr entfielen 1953 auf den reinen Inlandsverkehr 57,6%, auf den Auslandsverkehr 28,4%, der Rest auf sonstige Verkehre (Berlin, Sowjetzone, Saar). Der Auslandsverkehr liegt im Durchschnitt etwa bei 30%.

Die Zahlen zeigen aber schon, daß der Anstieg des Telegrammaufkommens in den Nachkriegsjahren relativ sehr schwach war. Wenn man jedoch bedenkt, daß die eigentliche Wiedereinschaltung Deutschlands in den Welthandel gerade zu dieser Zeit erfolgte, so erkennt man, daß relativ doch ein Rückgang eingetreten ist, d. h. daß praktisch von dem sich steigernden Nachrichtenverkehrsaufkommen ein erheblicher Teil auf andere Verkehrsmittel abgewandert ist. Das findet man eindeutig bestätigt, wenn man die Verkehrszahlen der anderen Verkehrsmittel studiert.

Damit sind wir bei einem sehr wichtigen Problem angelangt, das einigen Kabelgesellschaften zur Zeit erhebliche Sorgen bereitet. Im Jahre 1939 verteilte sich der internationale Telegrammverkehr im Durchschnitt wie folgt auf die Gruppen:

Handel (einschl. Industrie)	60 %
Bankgewerbe	20 %
Hotelgewerbe	8 %
Privatpersonen	12 %

Hieran hat sich Wesentliches nach 1945 nicht mehr geändert, abgesehen davon, daß anfangs der Anteil der Banken infolge der Devisenbewirtschaftung etwas geringer war. Diese Verschiebung hat sich aber inzwischen wieder behoben. Handel und Industrie sind also die bedeutendsten Kunden des internationalen Telegrammverkehrs. (Die Presse bedient sich meist schon eigener Gesellschaften.)

Für sie haben aber modernere Nachrichten-Verkehrsmittel erheblich an Bedeutung gewonnen, deren Vor- und Nachteile im folgenden näher untersucht werden sollen:

1. Hier ist an erster Stelle die **Telephonie** zu nennen. Auf den Fernsprechsdiens ist mit dem weiteren Ausbau der nationalen und internationalen Verbindungen ein nicht unbeträchtlicher Teil des Telegrammaufkommens abgewandert, insbesondere im Ueberseeverkehr. Die Möglichkeit einer direkten Verständigung zwischen den beiden Partnern bietet natürlich erhebliche Vorteile, da man ausführlich gegenseitig alle Fragen diskutieren kann, wogegen im Telegramm jedes Wort zählt. Allerdings bestehen hier auch wiederum gewisse Hemmnisse, insbesondere infolge der oft bedeutenden sprachlichen Schwierigkeiten. Sie setzen der Ausweitung des Telephonverkehrs eine Grenze und erhalten der Telegraphie einen gewissen Grundverkehr. Das ist insbesondere der Fall, wenn es sich nicht um die Hauptsprachen wie Englisch, Französisch und Spanisch handelt. Daneben aber ist der erhebliche Zeitunterschied zwischen den einzelnen Kontinenten eine ernste Sorge. So stehen beispielsweise für eine Verbindung Europas mit der New Yorker Geschäftswelt praktisch nur ca. drei Stunden zur Verfügung, in denen sich die Geschäftsstunden überschneiden, da mit New York immerhin eine Zeitdifferenz von sechs Stunden besteht. Das zeigt sich noch krasser z. B. bei einer Verbindung mit San Franzisko, bei der man mit einem Zeitunterschied von neun Stunden rechnen muß. Aehnlich ist es im Südamerikaverkehr (sechs Stunden). Das wirft natürlich vom betrieblichen wie vom kaufmännischen Standpunkt aus schwierige Fragen auf, da sich in den wenigen Stunden ein lebhafter Spitzenverkehr konzentriert und während der anderen Stunden praktisch kaum Verkehr anfällt. Vielleicht läßt sich hier aber in gewissem Maße in Zukunft mittels einer elastischeren Gebührenpolitik eine Verstärkung des Verkehrs in der toten Zeit erreichen.
2. Daneben aber ist der **Fernschreiber** — selbst ein Ableger der Telegraphie — heute zu einem bedeutenden Konkurrenten der eigentlichen Telegraphie emporgewachsen. Nachdem seit 1947 dieser Dienst wieder mit mehreren europäischen Staaten aufgenommen werden konnte, kam es 1951 auch bereits zur ersten Verbindung mit den USA per Funk. Inzwischen sind bereits weitere Länder in Uebersee hieran angeschlossen worden, weitere werden folgen. Der Fernschreibdienst hat insbesondere für die Geschäftsleute den großen Vorteil des direkten Zuschreibens der Nachrichten und einer sofortigen Antwort. Es ist also eine Art „schriftliches Gespräch“. Hierbei werden aber einmal die bei den Telegrammen immer noch so häufigen Verstümmelungen vermieden, und zum anderen wird praktisch ein Stenogramm des schriftlichen Gesprächs gewonnen. Man hat direkt „Schwarz auf Weiß“, was man besprochen hat. Dies ist für die Geschäftswelt von erheblicher Bedeutung. Die internationalen Fernschreibverbindungen erscheinen zudem noch sehr ausbaufähig, da im Ausland der Fernschreiber noch nicht so bekannt ist und zum anderen einige größere Netze (das amerikanische ATT-Netz mit rd. 40 000 Teilnehmern, Südafrika und Indien) noch nicht angeschlossen sind. Dabei liegen die Gebühren gar nicht so hoch, im Durchschnitt etwas unter den Telephonegebühren. Es werden selbstverständlich auch hier die Gebührenminuten berechnet.
3. Mit zum stärksten Konkurrenten des Telegrammverkehrs hat sich aber seit dem II. Weltkrieg die **Luftpost** entwickelt. Die erhebliche Verkürzung der

Flugzeiten in den letzten Jahren, die rationellere Organisation des Ab- und Zulitens der Luftpostsendungen zu den Flughäfen, haben hier eine bedeutende Konkurrenz geschaffen, der mit dem Einsatz von Hubschraubern für den Zubringerverkehr, mit der Verwendung von Düsenverkehrsflugzeugen für den Weitverkehr oder sogar von eigenen Postraketen eine ungeheure Bedeutung beizumessen ist. So wird z. B. heute bereits ein Luftpostbrief, der um 15 Uhr in Hamburg oder Düsseldorf auf dem Hauptpostamt aufgeliefert wird, am anderen Nachmittag in New York oder sogar in Los Angeles (dank der Polarroute) zugestellt, immerhin ein erheblicher Fortschritt, wenn man bedenkt, daß noch 1939 praktisch sämtliche Post nach Uebersee per Schiff ging und nach USA ca. 10 Tage benötigte. Noch krasser zeigt sich das z. B. im Verkehr mit Australien und Japan. Dazu aber bahnt sich eine weitere Entwicklung der Luftpost an in Form des Abbaus der Luftpostzuschläge, die zum Teil sogar völlig in Wegfall kommen. So wird heute bereits in USA ein beträchtlicher Teil der normalen Post zum normalen Tarif per Luftpost befördert, ebenso wie in Europa zwischen England und Frankreich. Damit rückt die Konkurrenz der Luftpost für die Telegraphie natürlich in eine bedrohliche Nähe.

4. Daneben aber mieten sich Interessenten, die ein sehr großes Nachrichtenverkehrsaufkommen haben, in zunehmendem Maße ganze eigene Leitungen von den betreffenden Gesellschaften. Die Mietgebühren fließen diesen zwar zu, mindern aber natürlich das Telegrammaufkommen und sind meist auch niedriger.
5. Als ein ernstes Problem hat sich in letzter Zeit auch die Gebührenpolitik erwiesen und hierunter insbesondere das Problem des Brieftelegramma. Gerade hierüber kommen von seiten der Kunden immer häufiger berechtigte Klagen, wobei insbesondere das absichtliche Zurückhalten von Brieftelegrammen bei der vorhandenen Möglichkeit einer direkten Zustellung per Fernschreiber — nur wegen der niedrigeren Gebühr — bemängelt wird. Hier wäre es der Mühe wert, die bereits alten Vorschläge einer Aenderung der Brieftelegrammgebühr einzuführen, die in der Richtung gehen, daß die Mindestwortzahl erhöht und die Zustellung beschleunigt wird, damit jedenfalls ein absichtliches Zurückhalten — das für ein Telegramm als widersinnig erscheint — vermieden wird. Hierüber ist aber auch leider im internationalen Fernmeldeverein noch keine Einigung erzielt worden. Daneben aber erscheinen die Vorzugstarife, die sich einige Länder untereinander gewähren (z. B. innerhalb des britischen Commonwealth), den anderen Ländern gegenüber als direkt diskriminierend.

2. Fernschreiber (Teilnehmerfernschreibdienst).

Für Deutschland ist in den letzten Jahren die Entwicklung des Teilnehmerfernschreibdienstes am interessantesten gewesen. Dieser jüngere Zweig der Telegraphie kam erst kurz vor Ausbruch des II. Weltkrieges in Deutschland zur praktischen Anwendung, ohne in den ersten Jahren eine große Bedeutung zu erlangen. Dafür aber ist die Entwicklung seit 1950 um so erfolgreicher. Während der Telegrammverkehr im Inland abnahm und im Auslandsverkehr nur relativ schwach anstieg, schossen die Gebührenminuten des Teilnehmerfernschreibdienstes sowohl im Inlands- wie im Auslandsverkehr sprunghaft in die Höhe. Das beste Beispiel hierfür zeigt insbesondere die Zahl der seit 1950 im Bundesgebiet installierten Fernschreiberanschlüsse:

Anzahl der Anschlüsse im Teilnehmerfernschreibdienst:

Rechnungsjahr	Anschlüsse
1951	3.979
1952	6.452
1953	9.045
1954	11.383
(März) 1955	14.904

Nach den letzten Informationen des Bundespostministeriums ist ein großzügiger Ausbau des Teilnehmerfernschreibnetzes geplant. Man hofft, den Gesamtausbau des Netzes in Deutschland in etwa 20 Jahren mit einer Teilnehmerzahl von rd. 60 000 abgeschlossen zu haben.

Damit steht Deutschland als Pionier des Fernschreibverkehrs in Europa an führender Stelle. Alle anderen europäischen Staaten zusammengerechnet weisen nicht so viele Anschlüsse wie die Bundesrepublik auf. Diese wird lediglich durch das amerikanische Netz der ATT mit ca. 40 000 Teilnehmern übertroffen, eine Zahl, die relativ für die USA nicht zu hoch erscheint. (Vergleiche die Zahl der Telefonapparate: USA rd. 52 Mio., Westdeutschland rd. 3,7 Mio.!) In USA spielt allerdings das Telefaxsystem, über das noch zu sprechen sein wird, eine gewisse Konkurrenzrolle.

Trotzdem hat der internationale Teilnehmerfernschreibdienst insbesondere im Europaverkehr bereits eine erhebliche Bedeutung erlangt. Mit allen größeren europäischen Staaten bestehen heute Verbindungen, die allerdings noch über Handbetrieb geschaltet werden, wogegen das Inlandsnetz fast vollautomatisch ist. Es ist aber beabsichtigt, baldmöglichst auch im Auslandsverkehr die Selbstfernwahl einzuführen. Praktische Versuche hierzu auf bestimmten Linien sind bereits im Gange. Der erfreuliche Anstieg des Auslandsverkehrs rechtfertigt diese Bestrebungen. In den ersten Jahren nach 1950 ist der Auslandsverkehr jährlich um rd. 100 % gestiegen. Diese Quote hat sich zur Zeit auf eine rd. 50%ige jährliche Steigerung eingespielt. Wenn aber erst alle fremden Netze angeschlossen sind und in den übrigen Staaten ein entsprechender Ausbau erfolgt, wird mit einer weiteren erheblichen Steigerung des Auslandsverkehrs zu rechnen sein. Insbesondere hofft man bald auch mit dem großen Fernschreibernetz der amerikanischen ATT mit ca. 40 000 Teilnehmern in Verkehr kommen zu können. Ueber die derzeit bestehenden Verbindungen mit der Radio Corporation of America (RCA) können lediglich ca. 800 Teilnehmer in New York und Washington angeschrieben werden.

Ueber die Vorteile des Fernschreibers ist im einzelnen bereits bei der Telegraphie gesprochen worden.

Daneben werden in Deutschland, wie auch im internationalen Verkehr, ganze Fernschreibsondernetze für Nachrichtenagenturen, Fluggesellschaften, Regierungsbehörden, Polizei etc. eingerichtet und an diese vermietet.

3. Bildtelegraphie und Telefax.

Darüber hinaus ist noch der bildtelegraphische Verkehr zu erwähnen, der auch wieder auf eine beachtliche Höhe gebracht worden ist. In Deutschland bestehen zur Zeit ca. 20 öffentliche Bildstellen bei den einzelnen Telegraphenämtern der

größeren Städte. Weiterhin sind auch noch eine Reihe von privaten Bildstellen bei Zeitungsverlagen und Presseagenturen, die auch sonst die Hauptinteressenten dieses Verkehrs sind, in Betrieb. Schließlich besteht ebenfalls Verbindung mit vielen ausländischen Bildstellen in Europa und Uebersee. Hierbei wird der Verkehr nach Uebersee ausschließlich über Funkwege abgewickelt.

In jüngster Zeit hat man sich in Deutschland auch mit der Entwicklung und Einführung von Faksimileapparaten zur Uebertragung von geschriebenen Textnachrichten (Telefax) befaßt. Zum praktischen Einsatz sind sie allerdings hier noch nicht gekommen. Hierbei ist besonders auf die beachtliche Bedeutung dieser Verkehrsart in den USA hinzuweisen, wo die Telegraphengesellschaft Western Union ein großes, eigenes Telefaxnetz mit zur Zeit ca. 15 000 Teilnehmern eingerichtet hat und betreibt. Dieses Netz arbeitet in Konkurrenz zum Fernschreibnetz der American Telephone and Telegraph Co. (ATT). Die Western Union hat daneben neuerdings auch ganze Netze für große Eisenbahngesellschaften, Warenhauskonzerne, Regierungsbehörden etc. eingerichtet. Die Gesellschaft mißt der neuen Verkehrsart eine erhebliche Bedeutung insbesondere für die Zukunft bei. In Europa ist dieser Dienst praktisch unbekannt. Man wird seiner Einführung auch wegen des vorhandenen Teilnehmerfernschreibnetzes wohl nur mit sehr großer Vorsicht begegnen.

4. Telephonie.

Zu einem der bedeutendsten Nachrichtenmittel hat sich in letzter Zeit die Telephonie entwickelt. Ihr hat man auch in Deutschland immer ein besonderes Interesse gewidmet. Aber auch hier boten sich durch die erheblichen Kriegszerstörungen, den aufgestauten Nachholbedarf und die großen erforderlichen Kapitalaufwendungen bedeutende Schwierigkeiten. In Zusammenarbeit mit der deutschen Fernmeldeindustrie gelang der Wiederaufbau dennoch relativ schnell und gut. Genau wie bei der Telegraphie war auch auf dem Sektor der Telephonie, bedingt durch den Verlust Berlins als Zentrale, eine völlige Umgestaltung des Netzes erforderlich. Dazu schuf die moderne Kabel- und Apparatechnik die dringend notwendige Voraussetzung für die nunmehr im Aufbau begriffene Landesfernwahl mit dem Ziel einer Vollautomatisierung des Fernsprechverkehrs zunächst im Inlandsverkehr, später aber auch über die Grenzen hinaus. Trotzdem ist die Automatisierung bereits soweit fortgeschritten, daß ca. 40 % des Fernverkehrs im Selbstwählerferndienst abgewickelt werden, wenn auch vorerst nur die großen verkehrsreichen Verbindungen. Zur Entlastung der Kabel wurde in stärkerem Maße in den letzten Jahren auch der Dezimeterrichtfunk eingesetzt. Hier ist besonders die mit für das Fernsehtz geschaffene Verbindung von Hamburg—Hannover über Köln—Frankfurt nach München bekannt geworden, sowie die Funkverbindung vom Torfhaus im Harz nach Berlin. Trotzdem ist aber auf dem Gebiet der Telephonie in Deutschland immer noch ein erheblicher Nachholbedarf vorhanden. Das zeigt sich auch beim Vergleich mit den Zahlen anderer Länder. Die oft im internationalen Vergleich zitierte Zahl der Sprechstellendichte der einzelnen Länder und Städte zeigt für die Bundesrepublik noch eine relativ sehr ungünstige Position. Hier steht Deutschland zur Zeit mit einer Sprechstellendichte von ca. 6,8 Telephonanschlüssen auf 100 Einwohner an 15. Stelle. Das ist noch sehr wenig. Gerade in den letzten Tagen sind Pläne des Bundesministeriums bekannt geworden, diese Zahl im Laufe der nächsten zehn Jahre zu verdoppeln, so daß eine Sprechstellendichte von ca. 13—14 Anschlüssen erreicht wird. Das würde dann etwa der heutigen Zahl Großbritanniens ent-

sprechen. Die durchschnittliche Sprechstellendichte in den USA beträgt zur Zeit 30,5 Apparate auf 100 Einwohner. In Deutschland steht an der Spitze der einzelnen Städte zur Zeit Düsseldorf mit annähernd 16 Anschlüssen auf 100 Einwohner. Das ist immer noch relativ gering im Vergleich zu Washington mit 65. Die absolute Zahl der Telephonanschlüsse beläuft sich in der Bundesrepublik zur Zeit auf 3,7 Mio. (Ende März 1955). Auch hier liegen wir weit hinter den anderen Ländern zurück, wenn sich auch diese Zahl nicht so zum Vergleich eignet wie die der Sprechstellendichte. Von den über 90 Mio. Telephonapparaten, die es heute auf der Welt gibt, sind in USA alleine rd. 52 Mio. installiert, wovon der amerikanische Bellkonzern der ATT allein über 43 Mio. betreibt. Bell hatte dabei in den letzten Jahren eine jährliche Steigerungsquote von ca. 1,5 Mio. Apparaten. Demgegenüber liegen alle europäischen Staaten in den absoluten und relativen Zahlen doch erheblich zurück, allerdings mit Ausnahme von Schweden, Schweiz und Dänemark. Vielleicht lassen sich aus der Organisation des amerikanischen Fernsprechwesens gewisse Folgerungen für Europa ziehen. Hier wäre insbesondere — abgesehen von technischen Fragen — ein Studium der Gebührenpolitik von großer Bedeutung. Eventuell ließe sich in Form einer billigeren monatlichen Pauschalgebühr für Ortsgespräche ein Versuch machen, obwohl hierbei nicht die Unterschiede übersehen werden sollen, die zum amerikanischen System bestehen. (So z. B. die besonders hohe Anzahl der Zweier- und Mehranschlüsse in den USA!)

Daneben aber seien gewisse Sonderdienste der Telephonie nicht unerwähnt, die in letzter Zeit auch in der Öffentlichkeit mehr und mehr bekannt geworden sind. Hier ist zunächst der öffentliche bewegliche Landstraßenfunk zu nennen, der jetzt auch in Deutschland erstmals entlang der Autobahn Duisburg—Karlsruhe in Betrieb genommen worden ist. Daneben besteht bereits seit längerer Zeit der sogenannte Rheinfunk, über den mit Schiffen auf dem Rhein gesprochen werden kann. Schließlich beschäftigt sich die Bundespost auch mit den Plänen des Eisenbahnfunks. Hier will man zunächst versuchsweise in den Fernschnelltriebwagen auf der Rheinstraße zwischen Frankfurt und Köln diesen Zugfunk erproben. Alle diese Dienste sind im Ausland teils doch schon wesentlich weiter entwickelt. Die Amerikaner beispielsweise besitzen heute ein Netz des beweglichen öffentlichen Landstraßenfunks mit bereits 12 000 Teilnehmern; ebenfalls ist der Zugfunk von vielen großen Eisenbahngesellschaften bereits eingeführt. Nicht unerwähnt sei schließlich auch noch der Seefunk, der allerdings sowohl die Telephonie wie auch die Telegraphie bearbeitet. Hier fungieren heute in Deutschland die Stationen Norddeich, Elbe-Weser und Kiel Radio, über die mit allen größeren Schiffen telegraphischer und mit vielen auch bereits telephonischer Verkehr betrieben wird. Mit dem Einbau und dem Betrieb von Telegraphen- und Telephonapparaten auf den Schiffen befaßt sich in Deutschland eine eigene private Gesellschaft, die Deutsche Betriebsgesellschaft für drahtlose Telegraphie m. b. H. (DEBEG).

Ueber die nationalen Grenzen hinaus kommt aber dem Fernsprechverkehr mit dem Ausland eine große Bedeutung zu. Praktisch betreibt die Bundesrepublik heute wieder Fernsprechverbindungen mit allen Ländern der Welt (außer China und Albanien). Davon wird der Ueberseedienst heute noch ausschließlich per Funk abgewickelt. Im Europaverkehr bedient man sich fast nur der Kabelverbindungen einschließlich der Ueberbrückung kleinerer Meerestfernungen bis zu 200—300 km per Seekabel. Jahrzehntlang ist aber praktisch die Seekabeltechnik auf dem Gebiete des Telephonseekabels nicht über diesen Stand hinaus-

gekommen, weil bei der andersartigen technischen Beschaffenheit der Telephonkabel auf längere Entfernungen der Einbau von Verstärkern erforderlich wird, die auf dem Meeresboden untergebracht werden müssen. Die Entwicklung solcher Verstärker, die den Weg auch für das erste jetzt im Bau befindliche transatlantische Telephonseekabel freigemacht hat, ist aber erst das Werk der letzten zehn Jahre.

Die Periode der Ueberseetelephonie per Funk beginnt praktisch anfangs der 30er Jahre, nachdem 1927 die erste funktelephonische Verbindung zwischen New York und London eröffnet wurde. Ihr folgten schon bald weitere Verbindungen nach Südamerika, Afrika, Asien und Australien. Hemmend wirkt sich hierbei bis heute immer noch der teilweise erhebliche Zeitunterschied zwischen den einzelnen Kontinenten aus, der die für den Geschäftsverkehr interessanten Stunden auf sehr kurze Zeit begrenzt. Das wirkt sich natürlich besonders auch auf die Rentabilität solcher Anlagen aus. Trotz der erheblichen technischen Fortschritte, die auch die funktelephonie in den letzten Jahren gemacht hat, zeigen sich doch auch hier immer noch gewisse Mängel. Das war früher in erster Linie die Frage der Geheimhaltung. Sie konnte allerdings in den letzten Jahren durch Verschlüsselungsmaschinen etc. nahezu gelöst werden. Daneben sind es aber die atmosphärischen Eigenschaften insbesondere auf dem Nordatlantik, an denen man nun einmal nichts ändern kann. Insbesondere auf dem Nordatlantik kann es daher vorkommen, daß tagelang keine Verbindung zu erstellen ist. Vor den gleichen Schwierigkeiten steht ja hier auch die Funktelegraphie.

IV. Neue internationale Seekabelprojekte.

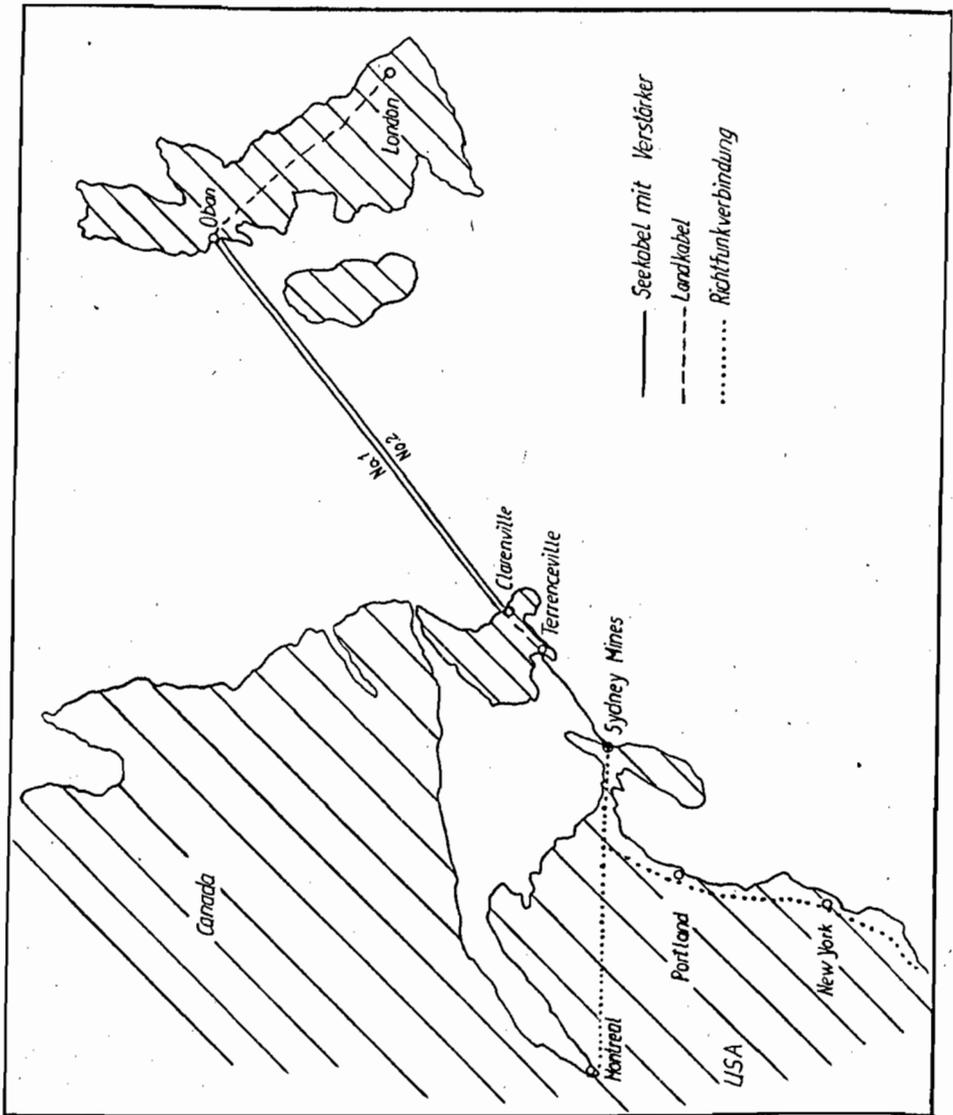
So kommt hier die große, neue Fortentwicklung der Seekabeltechnik gerade zur rechten Zeit, um die Ueberseefunktelephonie zu entlasten; von einem Verdrängen wird vorerst noch keine Rede sein können. Die eigentliche Entwicklung des Tiefseeverstärkers ist noch sehr jung. Praktisch begannen die Amerikaner hiermit zuerst, als die American Telephone and Telegraph Co. (Bellkonzern) 1948—1950 in einem Kabel der zu ihrem Konzern gehörigen Cuban American Telephone and Telegraph Co. zwischen Key West (Florida) und Habana (Kuba) die ersten Tiefseeverstärker einbauten, die bis heute sehr gut und ohne Fehler arbeiten sollen. Die hierbei gemachten Erfahrungen wurden in den Laboratorien der ATT weiter ausgenutzt und der Verstärker so weiterentwickelt, daß man sich 1954 zum Bau des ersten transatlantischen Fernsprechseekabels in Zusammenarbeit mit den Engländern und Kanadiern entschloß. Wenn auch inzwischen die Engländer und Franzosen, und in letzter Zeit auch die Deutschen, die Entwicklung der Tiefseeverstärker für Telephonkabel über das Stadium praktischer Versuche hinaus bereits seit einigen Jahren zu guten Ergebnissen gebracht haben, wovon verschiedene in englische und französische Kabel eingebaute Verstärker zeugen, so hat man sich für das Transatlantikkabel doch im wesentlichen für die bereits seit langem bekannten und bewährten amerikanischen Verstärker des Bell-Konzerns entschieden. Das in der Ausführung begriffene Projekt ist eine Gemeinschaftsarbeit der amerikanischen ATT, der britischen Postverwaltung und der Canadian Overseas Telecommunication Corporation. Mit den Arbeiten wurde Ende 1954 begonnen. Man hofft das Kabel 1957 dem Betrieb übergeben zu können. Im einzelnen sieht es zwei Kabel auf der Hauptstrecke zwischen Oban (Schottland) und Clarenville (Neufundland) (1950 SM1) vor, in die alle 30—40 km je ein Verstärker eingebaut wird. Insgesamt werden in jedes Kabel 51 Verstärker

zweischengeschaltet. Zwei Kabel sind erforderlich, weil die amerikanischen Verstärker sogenannte Einwegverstärker sind, die jeweils nur in einer Richtung arbeiten, so daß ein Kabel dem Hin- das andere dem Rückverkehr dient. Nach einem kurzen Stück Landkabel auf Neufundland kommt dann von Terrenceville nach Sydney Mines, lediglich ein einziges Kabel zum Zuge, das mit den englischen Umschaltverstärkern bestückt ist. Von Sydney Mines nach Montreal und New York wird die Verbindung über Dezimeter Richtfunkstrecken hergestellt. Von Oban in Schottland nach London wird die britische Post entsprechende Kabelverbindungen bereitstellen. Ueber das Kabel, in dem 36 Kanäle zur Verfügung stehen, wird ab 1957 der größte Teil des nordatlantischen Fernsprechverkehrs geleitet werden. Die Engländer beabsichtigen weiterhin auch noch neben dem kanadischen Verkehr einen Teil ihres Telephonverkehrs nach Australien hierüber und weiter durch Kanada zu geben. Die Kosten des Projektes werden mit insgesamt 35 Mio. Dollar beziffert.

Hieraus ersieht man, daß vorerst wohl nur für die großen verkehrsreichen Strecken solche Seekabel in Frage kommen, da auf anderen Routen noch nicht der gleiche Verkehr vorhanden ist. Aber auch hierbei zeigt sich wieder, wie nachteilig sich der Zeitunterschied auswirkt. Es wird interessant sein zu beobachten, wie dieses Problem bei dem neuen Kabel gelöst werden wird. (Vielleicht durch Uebernahme von telegraphischem Verkehr oder Fernschreiberverkehr in den weniger belebten Stunden.) — Darüber hinaus sind natürlich auch die Unterhaltungskosten für diese neuen Kabel relativ höher. Bei einer Rentabilitätsberechnung hierfür geht man heute bereits von einer 10—20jährigen Lebensdauer aus, hauptsächlich wegen der Röhren in den Verstärkern. So müssen allein schon erhebliche Abschreibungsbeträge hierfür aufgebracht werden. (Bei einer nur 10jährigen Lebensdauer also jährlich 3,5 Mio. Dollar = 14 Mio. DM.) Wenn aber trotzdem und trotz evtl. hoher Reparaturkosten für das Kabel die derzeitige Gebührensituation im nordatlantischen Verkehr das Projekt noch als äußerst rentabel erscheinen läßt, so spricht das für sich. Abgesehen davon erwartet man auch nach Fertigstellung noch eine erhebliche weitere zusätzliche Verkehrssteigerung; eine Hoffnung, die nicht unberechtigt ist, da dann jederzeit einwandfreie Verbindungen zur Verfügung stehen, die qualitätmäßig nicht von einer Ortsverbindung zu unterscheiden sein werden. Bereits heute rechnet man im internationalen Telephonverkehr jährlich mit einer zehnprozentigen Steigerung.

Anders ist es allerdings schon um die weiteren Projekte bestellt. So hat man gelegentlich von einem ähnlichen Projekt nach Ostasien und einem weiteren nach Südamerika gehört. In letzter Zeit sind aber alle Meldungen hierüber verstummt, und es ist anzunehmen, daß man diese Pläne vorerst noch zurückgestellt hat, da eine ausreichende Rentabilitätsbasis selbst bei Zusammengehen mehrerer Staaten noch nicht gegeben zu sein scheint.

Daneben stehen allerdings zwei weitere moderne Projekte in der Verwirklichung. Hier ist einmal das vor kurzem im Rahmen des NATO-Nachrichtennetzes von der englischen und norwegischen Postverwaltung gemeinsam verlegte Kabel zwischen Bergen und Aberdeen (Schottland) zu nennen, das ebenfalls auf einer Länge von 300 SM sieben Verstärker aufweist und insgesamt 36 Kanäle enthält. Zweitens ein weiteres Seekabel für die Telephonie der American Telephone and Telegraph Co. (ATT), zur Verbindung von den Vereinigten Staaten nach Alaska, was bisher nur per Funk möglich war. In dieses zwischen Port Angeles (Washington) und Ketchikan (Alaska) geplante Kabel von 800 SM werden



Streckenführung des ersten transatlantischen Telephonkabels

ebenfalls eine Reihe von Verstärkern eingebaut. Die Kosten dieses Projektes werden mit 14 Mio. Dollar beziffert.

V. Konkurrenz Funk — Kabel.

„Funk oder Kabel“ war in den 20er Jahren ein Schlachtruf, der die Vertreter des Nachrichtenwesens in zwei Lager teilte. Nachdem die Kabeltelegraphie seit Mitte des 19. Jahrhunderts den gesamten internationalen Nachrichtenverkehr beherrscht hatte, erwuchs ihr seit Anfang des 20. Jahrhunderts in der Funktelegraphie ein immer schärferer Konkurrent. Bereits gegen Ende der 20er Jahre war die Funktelegraphie so mächtig geworden, daß sie die Oberhand gewann,

die man ihr im internationalen Verkehr wohl auch heute noch zusprechen muß. Aber durch die moderne Weiterentwicklung der Seekabel, insbesondere der Hochleistungs-Fernsprechkabel mit Tiefseeverstärkern, hat das Kabel doch in etwa in seiner Konkurrenzfähigkeit wieder gleichgezogen, und es wird sehr aufschlußreich sein, hier die weitere Entwicklung zu verfolgen.

Bevor man aber ein endgültiges Urteil in dieser Streitfrage fällen kann, ist es zweckmäßig, kurz die Vor- und Nachteile der beiden Verkehrswege zur Erörterung zu stellen:

Für das Kabel sprechen im einzelnen folgende Argumente:

1. Die auch heute noch gewährleistete absolute Geheimhaltung.
2. Die meist sehr lange Lebensdauer der Anlagen. Der Durchschnitt der derzeitigen Seekabel ist über 50 Jahre alt.
3. Relativ niedrige Betriebskosten.

Dem stehen als Nachteile gegenüber:

1. Die sehr hohen Anlagekosten einer Seekabelverlegung.
2. Das Auftreten von Kabelstörungen durch Fischereifahrzeuge, Schiffsanker etc.
3. Die relative Unbeweglichkeit der Anlagen. Eine Funkstation kann leichter verlegt werden.

Der Funk bietet die folgenden Vorteile:

1. Erheblich geringere Anlagekosten, was ihm in kapitalarmen Zeiten zwangsläufig eine Bevorzugung einbringt.
2. Relativ leichte Beweglichkeit der Anlagen.
3. Es fallen keine Transitgebühren an, und jeder Partner erhält die Hälfte der Gebühr.

Dem stehen die folgenden Nachteile gegenüber:

1. Höhere Betriebskosten (insbesondere kurze Lebensdauer der Röhren).
2. Abhängigkeit von der Atmosphäre, die oft längere Störungen bedingt.
3. Keine absolute Geheimhaltung. Trotz Verschlüsselung etc. besteht technisch noch die Möglichkeit des Abhörens.
4. Ueberbesetzung des derzeit für den Ueberseefunkverkehr zur Verfügung stehenden Wellenbandes.

Wie aus den einzelnen Argumenten ersichtlich, läßt sich hier keine eindeutige Entscheidung für einen Verkehrsweg fällen. Erfreulicherweise hat sich auch in den letzten Jahren eine vernünftige Koordination zwischen den beiden Verkehrsträgern eingespielt dergestalt, daß jeder Verkehrsträger entsprechend seiner speziellen Leistungsfähigkeit eingesetzt wird. Schien in den 20er Jahren eine Parallele zum heutigen Problem „Schiene—Straße“ gegeben, so hat sich dies doch in den letzten Jahren, oft auch durch die Vereinigung in einer Gesellschaft oder Verwaltung, zugunsten einer guten Zusammenarbeit gewandelt.

Für Deutschland hat sich nach 1945 glücklicherweise dieses Problem nicht in dem Umfange ergeben. Durch die Nachkriegsverhältnisse bedingt hat man dem Funkverkehr im internationalen Verkehr den Vorzug gegeben, ohne aber die Bedeutung des Kabelverkehrs für die Zukunft ganz zu übersehen.

Die Paßabfertigung im grenzüberschreitenden Verkehr der Bundesrepublik Deutschland

Von Privat-Dozent Dr.-Ing. habil. Edgar Rößger
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln

Vorwort

Im Rahmen der Bemühungen der Verkehrsunternehmungen den grenzüberschreitenden Verkehr soweit wie möglich zu erleichtern, kommt der Paß- und Zollabfertigung eine besondere Bedeutung zu. Die Methoden, deren sich hierzu die Hoheitsverwaltungen in Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmungen bedienen, sind zum Teil recht verschieden. Es erscheint daher zweckmäßig, den gegenwärtigen Stand und das Grundsätzliche systematisch zu untersuchen. Die vorliegende Abhandlung stellt einen Beitrag zu dem Problem der Paßabfertigung im grenzüberschreitenden Verkehr der Bundesrepublik Deutschland dar.

Die Aufgaben des Paßkontrolldienstes

Der Paßkontrolldienst hat die Aufgabe, Personen, die die Grenze überschreiten, nach näherer Anweisung zu prüfen und das Bundesgebiet vor verbotenen Grenzübertritten zu sichern. Er unterstützt damit auch gleichzeitig andere Dienste, wie z. B. die Ausländerpolizei und Zollbehörde in ihren Aufgaben. Vom Verkehrstandpunkt aus ist eine schnelle und flüssige Abfertigung an den Grenzübergängen zu fordern. Sie setzt daher eine enge Zusammenarbeit des Paßkontrolldienstes mit den Polizeidienststellen, der Zollverwaltung und den Verkehrsverwaltungen voraus. Die Grenzbewachung gehört nicht zum Aufgabenbereich des Paßkontrolldienstes.

Im einzelnen ist der Zweck der Paßkontrolle, zu prüfen, ob

- a) die Reiseausweise für den Grenzübertritt ordnungsgemäß sind (Echtheit und Gültigkeit), d. h. ob sie zeitlich, örtlich und sachlich für den jeweiligen Grenzübertritt gelten. Der Reisende und der Inhaber des Reiseausweises müssen personengleich sein, was namentlich auch bei Sammelpässen zu beachten ist. Besonders sorgfältig zu prüfen sind Reiseausweise von Staatenlosen und Personen fremder Staatsangehörigkeit, die nicht mit Nationalpässen oder nationalen Paßersatzpapieren reisen. Erfahrungsgemäß treten Schwierigkeiten in der Regel bei Abschiebungen solcher Personen auf. (Nr. 8 DAPK.)¹⁾
- b) der Grenzübertritt trotz gültiger Reiseausweise aus anderen Gründen verboten ist. Vor einer Untersagung des Grenzübertritts muß einwandfrei die Identität des Reisenden geklärt sein;

¹⁾ Dienstanweisung für die Paßkontrolle (DAPK) vom 6. Dezember 1954 (GMBl. 1954 Seite 575).

- c) nicht ein Anlaß für ein Grenzübertrittsverbot durch die Grenzbehörde vorliegt.
Mit der Paßkontrolle werden außerdem verbunden
- d) Maßnahmen, die für die Ausländerüberwachung angeordnet sind und
- e) die Feststellung, ob Ausländer während des Aufenthalts im Bundesgebiet oder in Westberlin die für den Aufenthalt von Ausländern erlassenen Vorschriften beachtet haben. (Nr. 7 DAPK.)

Die Paßkontrollbeamten haben also besonders darauf zu achten, daß Reisenden der Grenzübertritt untersagt wird, wenn

- a) sie keine ordnungsmäßigen Grenzübertrittspapiere besitzen. Wollen jedoch Ausländer die Grenze überschreiten, um im Bundesgebiet Asyl zu suchen, müssen sie der zuständigen Polizeibehörde zugeführt werden. Deutschen darf der Grenzübertritt nicht zur Einreise untersagt werden, wenn sie ohne im Besitz ordnungsmäßiger Papiere zu sein, ihre Eigenschaft als Deutsche durch Vorlage anderer Urkunden nachweisen;
- b) gegen sie eine Grenzsperrverfügung verhängt ist. Eine einwandfreie Klärung, ob der Reisende mit der unter die Grenzsperrverfügung fallenden Person identisch ist, ist jedoch unbedingt notwendig. (Nr. 11 DAPK.)
- c) gegen Ausländer ein Aufenthaltsverbot erlassen ist;
- d) aus Gründen der Strafverfolgung oder Strafvollstreckung die Ausreise aus dem Bundesgebiet verhindert werden soll;
- e) die zuständige deutsche Behörde die Entziehung der Uebertrittspapiere angeordnet hat. (Nr. 6 DAPK.)

Der Reisepaß als Grenzübertrittspapier

Der Paß war ursprünglich ein Erlaubnisschein, auf Grund dessen die darin bezeichnete Person ihre Heimatgemeinde und späterhin auch ihr Heimatland verlassen konnte.²⁾ Im weiteren Verlauf der Entwicklung erlangte der Paß im Reiseverkehr internationale Anerkennung und sicherte seinem Träger den Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen seines Heimatlandes. Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Paßwesens unterliegt nach Art. 73 Ziff. 3 des Grundgesetzes ausschließlich der Zuständigkeit des Bundes. Auf dieser grundgesetzlichen Vorschrift basiert das Gesetz über das Paßwesen vom 4. 3. 1952, durch das der allgemeine Paßzwang beim Grenzübertritt begründet wird. Paßzwang besteht demnach für Ausländer und Deutsche, sofern sie in das Gebiet des Geltungsbereiches des Grundgesetzes (einschl. Berlin) einreisen oder jenes verlassen. Außerdem sind Ausländer verpflichtet, sich während ihres Aufenthaltes in Deutschland durch einen Paß über ihre Person auszuweisen. Zu den Ausländern zählen auch Staatenlose. (§ 2 des Gesetzes.)

Diese gesetzliche Vorschrift erfuhr jedoch eine Einschränkung durch die „Verordnung über Reiseausweise als Paßersatz und über die Befreiung von Paß und Sichtvermerkszwang“³⁾ i. d. F. v. 14. 2. 55 (BGBl. I Seite 77) Im folgenden soll auf diese Verordnung insoweit eingegangen werden, als sie Besonderheiten aufweist und im Rahmen des Themas interessiert.

²⁾ Wolff, H. Freiherr von, Das Deutsche Paßrecht, Berlin und Frankfurt, 1952.

³⁾ Paßverordnung = PVO.

Die Befreiung vom Paßzwang

Im grenzüberschreitenden Luftverkehr sind vom Paßzwang Fluggäste mit durchgehendem Flugausweis und das Flugpersonal im Flugdurchgangsverkehr vom Ausland über deutsche Flughäfen nach dem Ausland befreit. Sie dürfen jedoch in der Bundesrepublik einschl. Berlin nicht mehr als einmal zwischenlanden und darüber hinaus den Transitbereich des Flughafens nicht verlassen, es sei denn, daß die Fluggäste bzw. das Flugpersonal im Zuge ihrer Durchreise lediglich zu einem anderen in der Nähe gelegenen Flugplatz überwechseln. (§ 2 Ziff. 10 PVO.)

Bei der See- und Küstenschifffahrt sind Reisende und Besatzungsmitglieder im Durchgangsverkehr vom Ausland über deutsche Häfen nach dem Ausland vom Paßzwang befreit, wenn sie das Schiff nicht verlassen. Deutsche Besatzungsmitglieder (einschl. von Fischerei- und Sportfahrzeugen) und Reisende auf deutschen See- und Küstenschiffen, die den Verkehr zwischen deutschen Häfen vermitteln, sind ebenfalls vom Paßzwang befreit, wenn ein Landgang im Ausland nicht vorgesehen ist oder das Schiff im Ausland nicht verlassen wird. Lotsen können sich durch amtliche Papiere oder durch ihr Lotsenschild ausweisen. (§ 2 Ziff. 3—5 PVO.)

Der Paßersatz

Besteht einerseits Paßzwang, besitzen jedoch Personen, die die Grenze der Bundesrepublik überschreiten wollen, keinen Paß, so sind als Paßersatz bestimmte amtliche Ausweispapiere zugelassen (§ 1 PVO).

Im grenzüberschreitenden Luftverkehr können für nichtdeutsche Fluggäste mit durchgehendem Flugausweis, die im Flugdurchgangsverkehr vom Ausland über deutsche Flughäfen nach dem Ausland reisen, Passierscheine ausgestellt werden. Der Inhaber dieses Ausweises darf sich jedoch nur zwecks Uebernachtung und nur bis zum Abflug des nächsten planmäßigen Flugzeuges in der dem Flughafen zunächst gelegenen Stadt aufhalten. Passierscheine für ausländische Fluggäste gelten nur in Verbindung mit einem Lichtbildausweis. (§ 1 Abs. 1 Ziff. 12 PVO.)

Für das Fluglinienpersonal gelten Lizenzen und Besatzungsausweise (Crew Member Certificates) als Paßersatz. Der Inhaber dieses Ausweises darf sich jedoch nur auf dem Flughafen aufhalten, auf dem das Flugzeug seinen Flug beendet hat, oder innerhalb der an die Flughäfen angrenzenden Städte. Ferner muß das von dieser Vorschrift betroffene Flugpersonal mit dem gleichen Flugzeug oder mit dem nächsten planmäßigen Flugzeug seiner Gesellschaft wieder abfliegen. (§ 1 Abs. 1 Nr. 8 PVO.)

Das Fluglinienpersonal wird also ebenfalls paßamtlich abgefertigt. Die Lizenzen und Crew Member Certificates werden jedoch nicht mit dem Abdruck des Paßkontrollstempels versehen. Besatzungsmitglieder von Flugzeugen nicht zugelassener Luftverkehrsgesellschaften werden wie Reisende behandelt.

Für Seeleute gilt das Seefahrtbuch als Paßersatz (§ 1 Abs. 1 Ziff. 3 PVO). Darüber hinaus sind Landgangsausweise für nichtdeutsche Besatzungsmitglieder der See-, Küsten- oder Rhein-Seeschifffahrt und Landgangsausweise für ausländische Fahrgäste dieser Schiffe als Paßersatz zugelassen. Der Aufenthalt im Gebiet des angelaufenen deutschen Hafenortes ist jedoch nur während der Liegezeit des Schiffes gestattet. Nichtdeutsche Fahrgäste müssen außer dem Landgangsausweis noch über einen Lichtbildausweis verfügen.

Für Binnenschiffer und ihre Familienangehörigen gelten für die Flußschiffahrt auf dem Rhein, der Donau und der Elbe deren Ausweise als Paßersatz.

Der Sichtvermerk

Nach dem heutigen Stand entfällt für die Ein- und Ausreise aus bzw. nach den meisten Ländern die Notwendigkeit eines Sichtvermerks. Ursprünglich war zusätzlich zum Paß bzw. einem geeigneten Paßersatz für Ausländer — sofern sie nicht vom Paßzwang befreit waren — ein Sichtvermerk erforderlich. Soweit er heute noch verlangt wird, werden trotzdem gewisse Erleichterungen gewährt.

Sichtvermerkpflichtigen Flugreisenden, die auf dem Durchflug aus dem Ausland eingeflogen sind und keinen gültigen Einreise- bzw. Durchreisesehen- vermerk haben, kann die Uebernachtung in der nächsten Stadt zugebilligt werden, wenn der Weiterflug am gleichen Tag nicht möglich ist und der Flughafen selbst über keine Unterkunftsmöglichkeiten verfügt. Es wird dann ein Passierschein erteilt. Ein Ausnahmesichtvermerk wird dem Fluggast gewährt, wenn der Weiterflug sich verzögert. Die Pässe werden dann mit dem Paßkontrollstempel versehen. Das Fluglinienpersonal benötigt ebenfalls keinen Sichtvermerk, wenn es über Lizenzen oder Besatzungsausweise verfügt.

In der Seeschiffahrt bedürfen Inhaber von Landgangsausweisen (Besatzungsmitglieder und Fahrgäste) ebenfalls keines Sichtvermerks. Dasselbe trifft zu für die in der Rheinschiffahrt tätigen Personen, die Inhaber eines Passierscheines für Rheinschiffer oder eines Passes sind, in dem die Eigenschaft als Rheinschiffer bescheinigt wird. (§ 3 Abs. 2 PVO.)

Die bei den Grenzdienststellen zu führenden Nachweise und Unterlagen

Zur ordnungsmäßigen Dienstabwicklung führt jede Grenzdienststelle Unterlagen, die über folgende Fragen Auskunft geben:

- a) in einem Dienstbuch wird nachgewiesen, welche Paßkontrollbeamte jeweils Dienst verrichtet haben;
- b) in ein Tagebuch werden alle besonderen Vorkommnisse bei der Paßkontrolle (einschl. Abschiebungen, Zurückschiebungen, Auslieferungen und Uebernahmen) eingetragen;
- c) ein Fernsprechbuch enthält etwa telefonisch aufgenommene Anweisungen;
- d) bei den Grenzübergangsstellen wird ferner über erteilte Ausnahmesichtvermerke Buch geführt;
- e) ausgestellte Notreiseausweise müssen nachgewiesen werden;
- f) aus den Unterlagen muß ersichtlich sein, an welche Paßkontrollbeamte jeweils die Paßkontrollstempel verausgabt sind. Ueber die vorstehend aufgeführten Nachweise und Unterlagen hinaus müssen
- g) Statistiken für die Paßkontrolldirektion bzw. das Statistische Bundesamt geführt werden.

Auf Flughäfen wird außer den oben genannten Büchern ein Flugzeughandbuch geführt, aus dem ersichtlich sind:

- a) Datum und Uhrzeit der planmäßigen und der tatsächlichen Ankunft des Flugzeuges einschl. seiner genauen Bezeichnung;

- b) Uhrzeit des Beginns der Paßkontrolle;
- c) Ende der Paßkontrolle;
- d) planmäßige und tatsächliche Abflugzeit und Angabe des Grundes für einen etwaigen verspäteten Abflug;
- e) ungefähre Anzahl der abgefertigten Reisenden;
- f) etwa ausgestellte Passierscheine für Fluggäste;
- g) ggf. sonstige Bemerkungen.

In Häfen wird dem Flugzeugbuch entsprechend ein Schiffsbuch geführt. Darüber hinaus müssen Unterlagen vorhanden sein über:

- a) die Uebergabe der Landgangsausweise an die diensttuenden Paßkontrollbeamten und
- b) die Verwendung von Landgangsausweisen für Besatzungsmitglieder und Passagiere.

Auf Bahnhöfen mit Paßkontrollstellen wird entsprechend ein Zugbuch geführt. (Nr. 3 DAPK.)

Besonderheiten bei der Paßabfertigung

Im Luftverkehr ist die Paßkontrolle bestimmungsgemäß grundsätzlich auf dem Flughafen oder Verkehrslandeplatz vorzunehmen. Diese gelten somit als Grenzübergangsstellen. Es wird hier zwischen dem Einreise- und Ausreise-Flughafen unterschieden. Einreise-Flughafen ist derjenige, den das Flugzeug beim Einflug in die Bundesrepublik als ersten anfliegt. Der Ausreise-Flughafen ist dem entsprechend der letzte in der Bundesrepublik angeflogene Flughafen. Hieraus ergibt sich, daß aus dem Ausland kommende bzw. in das Ausland abgehende Flugzeuge nur auf den für den Verkehr zugelassenen Flughäfen landen dürfen, es sei denn, daß sie notlanden müssen.

Befinden sich Fluggäste auf dem Durchflug und landet das Flugzeug mehr als einmal in der Bundesrepublik oder müssen die Reisenden zur Erreichung des Reiseziels das Flugzeug mehr als einmal wechseln, so werden sie sowohl auf dem Einreise- als auch auf dem Ausreise-Flughafen paßamtlich abgefertigt. Besteht gegen Reisende auf dem Durchflug eine Grenzsperrung, so dürfen sie den Flughafen nicht verlassen. Ausländische Einschleicher („blinde Passagiere“) sind an der Einreise zu hindern. (Nr. 35 DAPK.)

In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob eine Vorverlegung der Paßabfertigung vor die verkehrliche Abfertigung auf dem Flughafen ratsam ist. Bemühungen in dieser Richtung wurden gelegentlich als erstrebenswert betrachtet, damit die gesamte Abfertigungszeit im Luftverkehr abgekürzt werden könne. Es wurde dabei auf das Beispiel der Paß- und Zollabfertigung im fahrenden Eisenbahnzug verwiesen, die ihre Parallele in einer Abfertigung im Zubringer-Omnibus nach dem Flughafen bzw. im fliegenden Flugzeug finden könnte.

Eingangs wurde schon als Aufgabe des Paßkontrolldienstes herausgestellt, daß das Bundesgebiet gegen verbotene Grenzübertritte gesichert werden sollte. Die Sicherheitsbelange stehen somit an erster Stelle. Bei einer Vorverlegung der Paßkontrolle vor die verkehrliche Abfertigung auf den Flughäfen müßten zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden, die neue Kosten verursachen und — das würde wohl in vielen Fällen nicht ausbleiben — unter Umständen zur Verärgerung der Fluggäste führen würden.

Die Paßabfertigung im Flugzeug während des Fluges würde dem Bequemlichkeitsbedürfnis manchen Fluggastes entgegenkommen und überdies dem Sinne einer stetig fortschreitenden Auflockerung aller der Freiheit des Verkehrs entgegenstehenden Vorschriften liegen. Die praktische Durchführung würde jedoch ebenfalls bedeutend höhere und neue Kosten bei den Paßkontrollstellen verursachen. Es sind dies nicht nur mehr Personalkosten und Aufwendungen, die dadurch entstehen können, daß die Luftverkehrsgesellschaften für die Inanspruchnahme eines Sitzplatzes durch die Paßkontrollbeamten eine Vergütung verlangen müßten. Vielmehr würde sich der Aufwand auch dadurch erhöhen, daß Reisende, deren Grenzübertritt verhindert werden soll, wahrscheinlich auf Kosten der Allgemeinheit ins Ausland bzw. Inland zurückbefördert werden müßten. Die Zahl derjenigen Reisenden, gegen die eine Grenzsperr verhängt werden muß, ist zeitweise recht beachtlich, so daß die Praxis einer generellen Lockerung derzeit die Zustimmung wird versagen müssen.

Von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen ist die Frage der Paßabfertigung im Luftverkehr ebenfalls bereits aufgegriffen worden. Soweit bis jetzt Ergebnisse vorliegen, geht daraus hervor, daß eine entscheidende Verzögerung des Abfertigungsvorganges auf den Flughäfen durchaus nicht vorliegt, mindestens aber in erträglichen Grenzen liegt.

In der Seeschifffahrt erstreckt sich die Paßkontrolle auf die Schiffsreisenden und die Besatzungsmitglieder. Sie wird regelmäßig anhand der Fahrgast- bzw. Besatzungsliste (Auszug aus der Musterrolle) an Bord vorgenommen. Zur Beschleunigung des Fahrgastverkehrs sehen die Bestimmungen auch die Kontrolle während der Fahrt vor. Diese Möglichkeit ist bei der Seeschifffahrt ähnlich wie auch bei der Eisenbahn auf Grund der anders gelagerten Verhältnisse durchaus gegeben. Bei einlaufenden Schiffen haben die Paßkontrollbeamten sicherzustellen, daß Fahrgäste und Besatzungsmitglieder das Schiff nicht unkontrolliert verlassen. Befinden sich ausländische oder staatenlose Einschleicher („blinde Passagiere“) an Bord, so dürfen diese weder von deutschen noch von ausländischen Schiffen genommen werden. Bei abgemusterten ausländischen Seeleuten, deren Reiseausweise nicht ohne weiteres zum Landaufenthalt und zum Reisen in der Bundesrepublik berechtigen, wird besonders geprüft, ob die Wiederausreise gesichert ist.

Die Paßkontrolle wird an Bord nicht bei solchen Schiffen durchgeführt, deren Besatzungsmitglieder und Fahrgäste vom Paßzwang befreit sind, wie z. B. bei der Durchfahrt durch den Nord-Ostseekanal. In diesen Fällen wird die Paßkontrolle auf die an Land oder Bord gehenden Personen beschränkt. (Nr. 28—34 DAPK.)

Im Eisenbahnverkehr soll nach den Bestimmungen die Paßkontrolle regelmäßig im Zuge vorgenommen werden, sofern nicht eine andere Handhabung zweckdienlicher ist. Bei internationalen Zügen kann zur Paßkontrolle die Haltezeit auf den Grenzbahnhöfen ausgenutzt werden. Hierbei darf jedoch die planmäßige Abfahrt nicht verzögert werden. Der Vorteil der Kontrolle im Zuge wird offensichtlich, wenn bedacht wird, daß die Züge heute nur noch wenige Minuten auf den Grenzbahnhöfen halten. Die Erfahrungen zeigen, daß im Durchschnitt ein Paßbeamter in einer Minute drei bis vier Reisende abfertigt. Wird außerdem bei der Paßkontrolle die Zahl der Beamten der jeweiligen Besetzung der Züge angepaßt, so ist eine schnelle und flüssige Verkehrsabwicklung an der Grenze gewährleistet. Früher mußte teilweise mit einer Abfertigungszeit von einer Stunde gerechnet werden. Schlafwagengäste sollen nach Möglichkeit bei der Prüfung

der Reiseausweise in ihrer Nachtruhe nicht gestört werden. Deshalb beschränkt sich die Paßkontrolle in den meisten Fällen auf eine rein formelle Prüfung der Ausweise. Auf die Prüfung der Personengleichheit wird dann verzichtet. (Nr. 27 DAPK.)

Im Straßenverkehr wird die Paßkontrolle so vorgenommen, daß die Reisenden das Fahrzeug nicht verlassen müssen. Hierbei wird vorausgesetzt, daß im Einzelfall keine wichtigen paß- oder zollamtlichen Gründe eine andere Abfertigung verlangen.

Die kostenbeeinflussenden Faktoren bei den Paßkontrollstellen

Das Bundesgebiet wird derzeit von einer Landgrenze von 4243 km und einer Seegrenze von 497 km umschlossen. Insgesamt wird der Grenzverkehr z. Zt. an 455 Uebergängen kontrolliert. Der Paßkontrolldienst wird von Beamten der Paßkontrolldirektion⁴⁾, in einigen Fällen von den Polizeibehörden (Berlin, Bayern, Stuttgart, Hamburg, Bremen) und an weniger verkehrsreichen Grenzübergängen lediglich von Zollbeamten wahrgenommen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben standen bzw. stehen der Paßkontrolldirektion für das Wirtschaftsjahr 1954 (1. April 1954 bis 31. März 1955) und 1955 (1. April 1955 bis 31. März 1956) folgende Mittel zur Verfügung:

Tabelle 1:

Genehmigte und beantragte Mittel der Paßkontrolldirektion in den Haushaltsjahren 1954 und 1955

Kostenarten	1954		1955	
	genehmigt	beantragt	genehmigt	beantragt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Personalausgaben	5,575	7,258 700	6,153	6,658 800
Sachausgaben ¹⁾	0,776	1,346 300	0,801	0,982 000
Allgem. Ausgaben ²⁾	0,182	0,132 600	0,295	0,283 300
Summe	6,533	8,737 600	7,249	7,924 100

¹⁾ Geschäftsbedürfnisse, Bautenunterhaltung, Fahrzeuge usw.

²⁾ Ausbildungskosten, Fernmeldewesen usw.

Insgesamt verfügt die Paßkontrolldirektion über 850 Beamte für den ganzen Paßkontrolldienst in ihrem Bereich. Hiervon sind 722 Beamte des mittleren Dienstes, davon 128 Obermeister, 429 Meister und 215 Hauptwachmeister (Planstellenzahlen). Sie sind fast ausnahmslos bei den Paßkontrollstellen im Außendienst beschäftigt. Die zehn Paßkontrollämter⁵⁾ und die Paßkontrolldirektion verfügen über Beamte des gehobenen und höheren Dienstes. In den Sommermonaten werden die 850 planmäßigen Paßkontrollbeamten noch durch ungefähr 350—400 Angehörige des Bundesgrenzschutzes verstärkt. Für sie besteht dann später die Aussicht, zum Paßkontrolldienst für ständig übernommen zu werden. Von den

⁴⁾ Sitz in Koblenz.

⁵⁾ Flensburg, Hamburg, Emden, Cleve, Aachen, Idar-Oberstein, Kehl, Lörrach, Konstanz, Braunschweig.

insgesamt 850 Beamten gehörten bis heute 349 dem Bundesgrenzschutz an, dem die Paßkontrollbehörde seit dem 3. Oktober 1953 untersteht. Der Anteil des Bundesgrenzschutzes ist in weiterem Steigen begriffen.

Nach welchen Gesichtspunkten die Paßkontrolldirektion die Verteilung der Beamten auf die einzelnen Paßkontrollstellen vornimmt, bleibt allein ihr überlassen. Es müssen jedoch die allgemeinen Erfordernisse erfüllt werden, daß die Paßkontrolle schnell vor sich geht, der Verkehr nicht unnötig behindert wird und die Reisenden sich nicht belästigt fühlen. Es ist verständlich, daß ganz allgemein, von der Aufgabe hergesehen, der verantwortungsvolle Dienst mit einer größeren Zahl Paßkontrollbeamter leichter, zufriedenstellender und reibungsloser erfüllt werden kann. Nutzen und Aufwand müssen jedoch auch hier in Uebereinstimmung gebracht werden, wobei berücksichtigt werden muß, daß staatspolitische Notwendigkeiten naturgemäß nur schwer wägbare sind.

Kostenbeeinflussende Größen bei den Paßkontrollstellen sind das Personal, die Räume und die sonstigen Aufwendungen.

Das Personal

Die Zahl der Beschäftigten beeinflusst die Höhe der Personalkosten am entscheidendsten. Alle anderen, vor allem die monetären Faktoren, wie Alter des Beschäftigten, Dauer der Zugehörigkeit zum Paßkontrolldienst und Familienstand, können für die vorliegende Untersuchung unberücksichtigt bleiben.

Einen Ueberblick über die Zahl der Paßkontrollbeamten auf den Flughäfen im Jahre 1954 gibt die folgende Tabelle 2. Gegenübergestellt wird der prozentuale Anteil der Verkehrsflughäfen des Bundesgebiets (und West-Berlins) am gesamten In- und Auslandsverkehr desselben Jahres.

Tabelle 2:

Personelle Besetzung der Paßkontrollstellen für den Luftverkehr der westdeutschen Flughäfen und Berlins im Jahre 1954

Flughäfen	Anteil am Gesamt- Inlandverkehr in %	Anteil am Ges. Auslandverkehr in %	Zahl der planmäßigen Paßkontrollbeamten
Hamburg	11,8	21,2	13
Bremen	0,3	0,9	3
Hannover	13,2	1,6	3
Düsseldorf	5,7	18,2	8
Köln-Bonn	1,5	1,8	4 ¹⁾
Frankfurt	15,7	40,1	16
Stuttgart	2,2	3,2	9 ²⁾
München	5,2	10,7	13 ²⁾
Nürnberg	1,7	0,9	3 ²⁾
Berlin	42,7	1,4	3 ²⁾
Bundesrepublik und Berlin gesamt	100,0	100,0	

1) Einschließlich Hubschrauber-Landeplatz Köln.

2) In Berlin, München, Nürnberg und Stuttgart wird die Paßkontrolle von den Polizeibehörden vorgenommen.

Einen Ueberblick über den grenzüberschreitenden Reiseverkehr über Flughäfen vom 1. April 1954 bis 31. März 1955 zeigt

Tabelle 3:

Der grenzüberschreitende Reiseverkehr über Flughäfen vom 1. April 1954 bis 31. März 1955¹⁾

Flughafen ²⁾	Monat	April 1954	Mai 1954	Juni 1954	Juli 1954	August 1954	Sept. 1954	Okt. 1954	Nov. 1954	Dez. 1954	Januar 1955	Februar 1955	März 1955
Hamburg		9 691 ³⁾	10 952	11 647	13 377	13 141	12 978	11 580	8 785	8 573	7 408	7 610	9 798
Bremen		583	883	1 076	1 193	1 143	961	726	801	554	637	477	885
Hannover		1 774	941	351	247	211	369	374	276	389	380	311	616
Bückerburg		59	29	45	44	64	62	56	49	—	—	—	—
Düsseldorf		7 398	11 574	9 355	11 080	11 063	10 931	9 713	8 263	8 633	8 477	7 455	9 583
Köln-Bonn		2 317	2 019	2 070	2 377	2 296	2 126	2 137	1 361	1 680	1 214	1 025	1 550
Frankfurt		15 224	18 854	20 660	25 884	26 098	27 446	22 485	18 020	17 630	16 583	15 158	21 498
Stuttgart		2 713	2 856	2 916	3 295	3 098	3 326	2 930	2 773	3 038	1 737	2 008	2 468
München		3 921	4 746	5 484	7 030	6 862	6 196	5 282	4 333	3 551	3 561	4 143	5 289
Nürnberg		393	499	372	431	492	370	228	216	294	243	323	221
Sonderabfertigung		—	—	—	—	—	4	—	—	—	5	—	4
Summe		44 073	53 353	53 976	64 958	64 468	64 769	55 511	44 877	44 342	40 245	38 510	51 912

Quelle: Zusammengestellt nach den Statistischen Berichten des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden, Arb.-Nr. V/36.

1) Ohne Berlin- und Sowjetzonen-Verkehr.

2) Maßgebend ist der Ort der Paßkontrolle, der nicht zugleich Zustiegs- oder Ausstiegsort ist.

3) Die Zahlen umfassen die Einreisen, Ausreisen und den Transit-Verkehr.

Bei der Auswertung dieser Uebersichten muß beachtet werden, daß die Paßkontrollbeamten dreischichtig arbeiten. Hierbei braucht die Zahl der in einem bestimmten Zeitabschnitt (acht Stunden) Zusammenarbeitenden nicht immer gleich zu sein; denn je nach der Größe des Arbeitsanfalls — z. B. bei mehreren Ankünften und/oder Abflügen von Verkehrsflugzeugen — wird der zahlenmäßige Einsatz der Beamten ein anderer sein. Für die paßamtliche Abfertigung auf dem Flughafen wird erfahrungsgemäß durchschnittlich eine Zeit von 30 Sek. pro Fluggast benötigt.

Aus Vorstehendem wird verständlich, daß z. B. die Flughäfen Köln-Bonn und Bremen die gleiche Zahl von Kontrollbeamten beschäftigen, obwohl der prozentuale Anteil am gesamten In- und Auslandsverkehr stark differiert. Es darf ferner nicht unberücksichtigt gelassen werden, daß die Zahl der erforderlichen Paßkontrollbeamten nicht nur vom Verkehrsumfang, sondern auch von der Besetzungszeit abhängig ist. Für eine 24stündige Besetzung der Paßkontrollstelle z. B. sind mindestens drei Beamte für einen Flughafen abzustellen, wenn nicht ein oder zwei Beamte in der Nähe des Flugplatzes auf Abruf bereitstehen. Auf eine Besonderheit ist in diesem Zusammenhang beim Flughafen Köln-Bonn hinzuweisen. Wie bekannt, werden in Köln-Bonn nicht nur Fluggäste von Zivil-, sondern seit Inkrafttreten des Truppenvertrages auch von Militärflugzeugen paßamtlich abgefertigt. Die ankommenden und abfliegenden Militärpersonen machen hierbei ein Vielfaches der zivilen Fluggäste aus. Diese Verkehrszahlen werden jedoch statistisch nicht erfaßt. Hinzu kommt noch erschwerend, daß das Abfertigungsgebäude für Militär und das Abfertigungsgebäude für den zivilen Luftverkehr beträchtlich voneinander entfernt liegen.

Zum Ausgleich der Saison-Spitzen (Sommermonate) wird die Zahl der Paßkontrollbeamten teilweise verstärkt. Die Zahl der planmäßigen Paßkontrollbeamten auf den einzelnen Flughäfen richtet sich nicht generell nach dem Spitzenbedarf. Vielmehr wird eine Anpassung dadurch geschaffen, daß die Arbeitszeit der Beamten entsprechend eingeteilt, von Ueberstunden Gebrauch gemacht oder zum Ausgleich zusätzliches Personal angefordert wird.

Im Seeschiffsverkehr unterstehen der Paßkontrolldirektion im Ostseebereich der Bundesrepublik sämtliche sechs Paßkontrollstellen⁶⁾ mit 65 planmäßigen Paßkontrollbeamten⁷⁾ und im Nordseebereich drei⁸⁾ von zwölf⁹⁾ Paßkontrollstellen, für die 25 Planstellen vorgesehen sind. Im Abschnitt Bremen (Bremen und Bremerhaven) und in Hamburg übernimmt die Wasserschutzpolizei die paßamtliche Abfertigung.

Die Tabelle 4 gibt einen Gesamtüberblick über die Entwicklung des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs über die Ost- und Nordseehäfen in der Zeit vom 1. April 1954 bis 31. März 1955.

Demgegenüber zeigt die Tabelle 5 die Zahl der Personen, die von den der Paßkontrolldirektion unterstehenden Paßkontrollstellen abgefertigt worden sind.

⁶⁾ Lübeck, Lübeck-Travemünde, Großenbrode, Kiel, Kiel-Holtenau, Flensburg Häfen.

⁷⁾ Für Flensburg BfH und Flensburg Häfen stehen zusammen 22 Beamte zur Verfügung.

⁸⁾ Brunsbüttelkoog, Cuxhaven, Emden.

⁹⁾ List, Brunsbüttelkoog, Hamburg, Bremerhaven, Bremen, Cuxhaven, Brake, Nordenham, Wilhelmshaven, Norderney, Borkum, Emden.

Tabelle 8:

Der grenzüberschreitende Reiseverkehr über Landübergänge, die von der Paßkontrolldirektion kontrolliert werden
Repräsentativmonate: April 1954, Juli 1954, Oktober 1954 und Januar 1955

Uebergangsstellen		Von der Paßkontrolldirektion betreute Übergänge	Beamte der Paßkontrolldirektion	MONATE			
				April 1954	Juli 1954	Oktober 1954	Januar 1955
Deutsch-dänische Grenze	Straßenverkehr	2 (7) ¹⁾	22	208 651	588 570	282 440	126 521
	Eisenbahnverkehr	1 (1)	11	36 780	72 930	26 750	20 814
Deutsch-niederl. Grenze	Straßenverkehr	10 (48)	94	1 534 482	1 943 445	1 654 904	965 100
	Eisenbahnverkehr	4 (6)	52	98 096	196 621	106 150	86 918
Deutsch-belgische Grenze	Straßenverkehr	2 (10)	26	346 897	552 395	466 190	227 453
	Eisenbahnverkehr	1 (2)	55	80 828	197 052	102 316	100 374
Deutsch-luxemb. Grenze	Straßenverkehr	2 (9)	17	176 068	518 518	261 660	179 270
	Eisenbahnverkehr	— (—)	—	—	—	—	—
Deutsch-französische Grenze	Straßenverkehr	1 (17)	20	335 261	483 534	311 258	199 885
	Eisenbahnverkehr	1 (2)	13	34 072	56 387	35 465	32 961
Deutsch-schweiz. Grenze	Straßenverkehr	5 (36)	82	1 995 763	2 696 634	2 067 449	685 306
	Eisenbahnverkehr	2 (12)	46	423 139	455 645	377 787	332 402
Deutsch-österr. Grenze	Straßenverkehr	1 (47)	8	5 404	18 758	8 335	4 316
	Eisenbahnverkehr	— (8)	—	—	—	—	—
Deutsch-tschech. Grenze	Straßenverkehr	— (1)	—	—	—	—	—
	Eisenbahnverkehr	— (1)	—	—	—	—	—
Saargebiet	Straßenverkehr	3 (20)	28	628 245	604 360	498 169	247 783
	Eisenbahnverkehr	3 (6)	35	177 436	205 330	157 222	124 365
Sowjetzone und Berlin	Straßenverkehr	2 (7)	33	228 151	531 614	304 456	176 121
	Eisenbahnverkehr	4 (7)	67	387 733	840 965	421 023	377 047
Summe	Straßenverkehr	28 (202)	330	5 458 922	7 937 828	5 854 861	1 811 755
	Eisenbahnverkehr	16 (45)	279	1 238 084	2 024 930	1 226 713	1 074 881
Insgesamt		44 (247)	609	6 697 006	9 962 758	7 081 574	3 886 636

Quelle: a. a. O.

¹⁾ Zahl der Paßkontrollstellen für den großen Reiseverkehr insgesamt. Die Zahl der Paßkontrollstellen für den kleinen Reiseverkehr wird nicht erfaßt.

Von den der Paßkontrolldirektion unterstehenden Beamten sind an den Landübergängen 609 planmäßig eingesetzt. Sie verteilen sich auf 44 Paßkontrollstellen, von denen 16 auf Personenbahnhöfen eingerichtet sind. In der Tabelle 8 wird zum Vergleich mit den obigen Ausführungen für die Monate April 1954, Juli 1954, Oktober 1954 und Januar 1955 die Zahl der Personen aufgeführt, die durch die Beamten der Paßkontrolldirektion abgefertigt worden sind. Um einen Gesamtüberblick geben zu können, wird die Zahl der Paßkontrollbeamten auf die einzelnen Grenzbereiche aufgeteilt. Eisenbahn- und Straßenverkehr werden gesondert ausgewiesen.

Die Raumkosten

Auf den Flughäfen ist der Raumbedarf der Paßkontrollstellen im Vergleich zu anderen Dienststellen gering. Einmal teilen die Paßkontrollbeamten ihren Arbeitsplatz mit den Beamten der Zollverwaltung, zum anderen benötigen sie für sich in den meisten Fällen nur ein einziges Zimmer, das nicht nur dem Dienststellenleiter als Arbeitsraum dient, sondern darüber hinaus auch noch als Aufenthaltssaum für die Paßkontrollbeamten benutzt wird. Der Raumbedarf beläuft sich regelmäßig nur auf 15 bis 20 m². Die Miete ist an die Flughafengesellschaft zu leisten und beträgt augenblicklich auf Grund einer Vereinbarung mit der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen nur DM 2,30 bis DM 2,40 pro m². Der Platz für die Abfertigung an der Barriere ist mietfrei. Der Zollverwaltung werden auf Grund der Vorschriften des Zollgesetzes im Augenblick noch Diensträume ohne Entgelt zur Verfügung gestellt.

Sind Paßkontrollstellen auf Bahnhöfen eingerichtet, so ist die Miete an die Bundesbahn zu entrichten, sofern der in Anspruch genommene Raum nicht kostenlos von der Zollbehörde zur Verfügung gestellt werden kann. Die Höhe der Miete hängt von der Lage und der Art des Raumes ab und beträgt bis zu DM 2,30 pro m². Hinzu kommen jedoch 60 bis 80 % Nebenkosten für Licht, Heizung und Reinigung. In einigen Fällen verlangt die Bundesbahnverwaltung hierfür einen Pauschalbetrag.

In Seehäfen und bei Straßenübergängen kommt die Paßkontrolle meist bei der Zollverwaltung unter. Miete wird in diesem Fall nicht entrichtet. In Helmstedt und Büchen sowie an einigen anderen Grenzübergangsstellen verfügt die Paßkontrollstelle über eine eigene Baracke.

Die Materialkosten

Hierbei handelt es sich lediglich um die Ausgaben für Schreibmaterialien und sonstigen Bürobedarf. Die in Betracht kommenden Beträge werden von der übergeordneten Behörde zur Verfügung gestellt. Vordrucke und sonstige Formulare erhalten die Paßkontrollstellen von der Paßkontrolldirektion.

Entwicklungstendenzen

Im Grundsatz muß davon ausgegangen werden, daß die Freizügigkeit im Verkehrswesen durch alle Arten von Kontrollen eine nicht wünschenswerte Einschränkung erfährt. Immerhin muß festgestellt werden, daß gerade die Paßabfertigung im Rahmen der Gesamtabfertigung zu denjenigen Vorgängen zählt, die hinsichtlich des Zeitbedarfs verhältnismäßig geringe Anforderungen stellen. Die einschränkenden Maßnahmen waren während und unmittelbar nach Ende

des Krieges außerordentlich scharf, konnten jedoch inzwischen wieder entscheidend erleichtert werden. Die Erfahrungen der Praxis der Paßabfertigung unterstreichen z. Z. die Notwendigkeit von Paßkontrollen aus staatspolitischen Erwägungen. In dem Maße jedoch, wie die Störungen, die einer Zusammenarbeit der Völker noch immer im Wege stehen, abgebaut werden, werden sich auch weitere Erleichterungen im gränzüberschreitenden Verkehr ermöglichen lassen. Wenn es vielleicht auch noch einiger Zeit bedürfen wird, bis auf Paßzwang und Paßkontrolle vollständig verzichtet werden kann, so ist doch bereits heute eine erfreuliche Entwicklung in vielen Verkehrsbeziehungen zu beobachten. So hatte sich die deutsche Delegation auf der Sitzung des Unterausschusses des Europarates in der Lage gesehen, zur Erleichterung des internationalen Reiseverkehrs die Aufhebung des Paßzwangs für Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten des Europarates auf der Grundlage der Gegenseitigkeit vorzuschlagen. Die zuständigen Behörden in der Bundesrepublik haben all diesen Fragen gegenüber jede mögliche Aufgeschlossenheit gezeigt und damit an der zu beobachtenden günstigen Entwicklung auf diesem Gebiet des Verkehrswesens im großen Maße Anteil.

Buchbesprechungen

Dr. Dr. Wilhelm Böttger: **Über Kostenrechnung und Preisbildung bei Verkehrsbetrieben.** Verkehrs-Verlag J. Fischer, Düsseldorf, 1955. 63 Seiten.

Der Verfasser behandelt einen Fragenkomplex, der in den letzten Jahren innerhalb der Diskussion der sogenannten „Koordination“ der Verkehrsmittel im Mittelpunkt der verkehrspolitischen Diskussion gestanden hat. Wie der Titel besagt, geht es ihm in erster Linie um die betrieblichen Kosten- und Preisfragen. Allerdings wird auch das volkswirtschaftliche Kostenproblem im Zusammenhang mit der Frage der Wegkosten, vor allem für den Kraftwagen, unter dem Kapitel „Kostenrechnungsmethoden“ behandelt. Der Schwerpunkt liegt jedoch bei der betriebswirtschaftlichen Kostengestaltung.

Der Verfasser weist im Vorwort mit Recht darauf hin, daß die Lösung der aktuellen Verkehrsprobleme entscheidend abhängig ist von der Anwendung eines zuverlässigen Verfahrens für die genaue Errechnung der Selbstkosten der einzelnen Verkehrsmittel. Diese Zusammenhänge sind ja trotz der intensiven Arbeit von Selbstkostenausschüssen verschiedener Art immer noch weitgehend ungeklärt, was bei der Kompliziertheit der Frage erklärlich erscheint.

Böttger will in seinem Buch einen Beitrag zu der Frage leisten, indem er die Besonderheiten der Verkehrskosten und ihre Berechnung, unter spezieller Betonung der Fixkosten, untersucht und Kostenrechnungsmethoden für die einzelnen Bereiche der Verkehrsleistung bringt. Sein Beitrag mußte sich angesichts des geringen Umfangs des Buches allerdings auf vorwiegend methodische Aspekte beschränken. Vorher untersucht Böttger den sehr umstrittenen Begriff der „Wirtschaftlichkeit“, indem er ihn abzugrenzen sucht gegen den Begriff der Rentabilität und den der Produktivität. Er glaubt die Wirtschaftlichkeit auch dann gegeben, wenn keine Rentabilität erzielt wird bzw. zu erwarten ist. „Es gibt Betriebe, die rentabel, aber unwirtschaftlich arbeiten, und unrentable Betriebe, die durchaus den Ansprüchen der Wirtschaftlichkeit entsprechen.“ Faßt man den Begriff so, dann kann er nur auf

öffentliche Betriebe angewandt werden, die nicht unter dem Zwang der Rentabilität arbeiten, weil sie letzten Endes ihre fehlende Kostendeckung im Zuschuß der öffentlichen Hand finden. Ein privater Betrieb, der nicht rentabel ist, arbeitet aber nach der landläufigen Auffassung nicht wirtschaftlich. Die Wirtschaftlichkeit ist keine rein interne Größe des Betriebes. Sie entscheidet sich erst auf dem Markt, in der Frage, ob der am Markt erzielte Preis die Kosten deckt. Deckt der Preis auf die Dauer die Kosten nicht, d. h. ist ein Betrieb dauernd unrentabel, so ist er auch nicht wirtschaftlich, mag er auch technisch und organisatorisch noch so gut funktionieren.

Soweit die Leistungen von Betrieben, die nicht rentabel arbeiten, von der Gesamtheit oder von Teilen derselben benötigt werden, der man die Preise nicht abverlangen kann oder will, die sich aus den Kosten des Betriebes ergeben und für die man daher vom Staat Preise festsetzt, welche die Kosten nicht decken, so liegt hier ein besonderer Fall vor, insofern hier Preise unter Kosten und echten Marktpreisen behördlich festgesetzt werden, und weil schließlich die festsetzende Behörde auch für das von ihr verursachte Defizit des Betriebes aufkommen muß.

Ein solcher Betrieb kann, wenn er gut organisiert ist, durchaus „wirtschaftlich“ arbeiten, auch wenn er unrentabel ist. Das ist aber nur bei öffentlichen, nicht bei privaten Betrieben möglich. Ein privater Betrieb, der dauernd unrentabel ist, muß bald verschwinden. Bei ihm ist die Wirtschaftlichkeit nur im Rahmen seiner Rentabilität gegeben.

Das gilt auch für die privaten Betriebe des Verkehrs, während wir andererseits gerade auf diesem Gebiet öffentliche Betriebe haben, die dauernd mit Unterbilanz arbeiten, vorwiegend infolge staatlicher Beeinflussung ihrer Preise, die aber trotzdem, auch rein betrieblich gesehen, wirtschaftlich sind.

Stellt man den Begriff der Wirtschaftlichkeit auf die Gesamtheit ab, als Produktivität oder sogenannte „volkswirtschaftliche Rentabilität“ (ein Begriff, der nicht zu

empfehlen ist, weil man der klaren Unterscheidung halber die Rentabilität nur auf den Einzelbetrieb beziehen sollte), so muß man sich darüber im Klaren sein, daß der Grad dieser Produktivität normalerweise (nicht immer) mit der Rentabilität der einzelnen Betriebe parallel geht. Nur dann, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktivität (Wirtschaftlichkeit) in Widerspruch mit der Rentabilität des Einzelbetriebes gerät, muß die staatliche Wirtschaftspolitik mit einer gewissen Beschränkung oder Kontrolle der Tätigkeit solcher Betriebe eingreifen, um die Beeinträchtigung der volkswirtschaftlichen Produktivität zu beseitigen. Andererseits ist die öffentliche Hand in ihren eigenen Betrieben nicht absolut an deren Rentabilität im Sinne der „Privatwirtschaftlichkeit“ gebunden. Sie kann aus übergeordneten (nicht-wirtschaftlichen) Erwägungen heraus die Güter und Leistungen dieser Betriebe unter Kosten anbieten. Soweit das geschieht, läßt sie die Forderung der „Wirtschaftlichkeit“ bewußt bei Seite, sie handelt, von der Gesamtwirtschaft gesehen, unwirtschaftlich (wenn auch der betr. Betrieb an sich, intern gesehen, „wirtschaftlich“ arbeiten kann). Das kann und muß unter Umständen aus den übergeordneten Gründen heraus verantwortet werden, weil ja die „Wirtschaftlichkeit“ nicht der Güter höchstes ist!

All das gilt aber nur für den öffentlichen Betrieb, nicht für den privaten Unternehmer, der seine Unternehmung und seinen Betrieb nur aufrecht erhalten kann, wenn er rentabel arbeitet, d. h. in den Preisen mindestens die Kosten deckt — es sei denn, die öffentliche Hand schreibt ihm Unterkostenpreise vor und trägt die Differenz als Subvention.

Es ist sehr zweifelhaft, ob man mit einer Einführung des Begriffes „Wirtschaftlichkeit“ die Erkenntnisse der Zusammenhänge nicht mehr erschwert als erleichtert. M. E. genügen dafür die überkommenen Begriffe der (privatwirtschaftlichen) Rentabilität und der (volkswirtschaftlichen) Produktivität. Dabei muß man allerdings den Produktivitätsbegriff eng wirtschaftlich fassen und jeden Verzicht auf möglichst hohe Produktivität der Gesamtwirtschaft als außerwirtschaftlich bedingt und als eine Verminderung der volkswirtschaftlichen Produktivität ansehen — womit keineswegs gesagt sein soll, daß solche Opfer nicht aus übergeordneten staatspolitischen Erwägungen heraus gebracht werden müssen.

In dem Kapitel über „Die Eigenheiten der öffentlichen Verkehrsdienste“ vertritt

Böttger die Auffassung, es sei irrig, eine Gegensätzlichkeit zwischen öffentlicher und privater Verkehrsbedienung zu ergründen. Einer solchen Unterscheidung könne „deshalb keine nachhaltige Wirkung zugewiesen werden, weil die Grundsätze der öffentlichen Verkehrsbedienung mit samt ihrer gemeinwirtschaftlichen Wirkungsweise jederzeit auf die private Verkehrsbedienung ausgedehnt werden könnten“.

Das erscheint mir nicht ganz richtig. In dem Augenblick, wo diese Grundsätze auf private Verkehrsbetriebe ausgedehnt werden, bleiben diese Betriebe zwar noch in privaten Händen, ihre Verkehrsbedienung wird aber damit eine öffentliche. In welchem Umfang ihre Leistungen auf eine gemeinwirtschaftliche Wirkungsweise umgestellt oder ausgedehnt werden können, hängt dann davon ab, ob es ihnen möglich ist, auch bei dieser Arbeitsweise ihre Rentabilität aufrecht zu erhalten. Nur soweit das möglich ist, können sie als private Verkehrsbetriebe auch „gemeinwirtschaftlich“ arbeiten. Die Gemeinwirtschaftlichkeit der öffentlichen Verkehrsbetriebe geht weiter, weil sie u. U. ihre Leistungen auch mit Verlust anbieten können und ihre Verluste dann durch die öffentliche Hand gedeckt werden. Ich halte eine scharfe Trennung von öffentlichem und nicht-öffentlichem Verkehr und entsprechender Verkehrsbedienung für absolut notwendig, weil hier tatsächlich ein wesentlicher Unterschied in den Funktionen der einzelnen Teile eines Verkehrssystems gegeben ist.

Den Ausführungen des im wesentlichen betriebswirtschaftlichen Teils der Arbeit, der den Aufbau der Kostenrechnung und die Selbstrechnungsmethoden behandelt, kann man durchaus zustimmen. Hier sind auf engem Raum in prägnanter Kürze die wesentlichen Zusammenhänge der Kostenrechnung der Verkehrsmittel dargestellt. Sie würden naturgemäß eine weitere Vertiefung in einem breiteren Rahmen wünschenswert machen.

Nachdem die Diskussion über die Frage der Aufbringung der Kosten für die Verkehrswege sowie die Elektrifizierung der Eisenbahnen in einer kurzen Übersicht gestreift ist, behandelt der Verfasser im dritten Abschnitt von 8 Seiten die vorwiegend volkswirtschaftlich orientierte Frage der Verkehrspreisbildung, der Tarife und des Einflusses des Staates auf die Tarifpraxis. Hier hätte man ein ausführlicheres Eingehen auf die schwierigen Probleme und ihre praktische Bedeutung für die heutige und künftige Verkehrs-

politik gewünscht. Zuzustimmen ist dem Verfasser, wenn er fordert, daß die Wahrung des Kostendeckungsgrundsatzes auch im gemeinwirtschaftlichen Verkehr stärker als bisher beobachtet werden müsse. Wenn er sagt, daß die Übertragung gewisser gemeinwirtschaftlicher Pflichten auf die mit der Eisenbahn konkurrierenden Verkehrsmittel keine Illusion mehr sein dürfe, so kann man ihm durchaus beipflichten. Es wäre allerdings wünschenswert gewesen, wenn der Verfasser sich näher darüber geäußert hätte, in welcher Richtung er sich diese Entwicklung denkt. Ob die Übertragung des aufgelockerten französischen Tarifsystems auf die Deutsche Bundesbahn schon eine „grundsätzliche Abkehr“ vom bisherigen gemeinwirtschaftlichen Tarifprinzip bedeuten würde, erscheint mir doch sehr fraglich. Auch nach seiner stärkeren Abstellung auf die Kosten des einzelnen Verkehrsaktes durch die Differenzierung der Tarife je nach der Verkehrsdichte erscheint mir das französische Tarifsystem im ganzen immer noch vorwiegend gemeinwirtschaftlich orientiert. Jedenfalls wesentlich stärker als das holländische, welches das Prinzip so stark durchlöchert hat, daß es praktisch aufgegeben ist.

Zustimmen möchte ich dem Verfasser darin, daß man bei bestimmten Ausnahmetarifen der Bundesbahn, die Unterkostentarife sind, sich im Einzelfalle überlegen müsse, ob die betreffenden Fehlbeträge nicht von der öffentlichen Hand getragen werden müßten. Ich glaube, daß man der Deutschen Bundesbahn heute und in Zukunft eine generelle Unterstützung notleidender Betriebe oder notleidender Bezirke nicht mehr im bisherigen Rahmen und Umfang zumuten kann und daß man das Unterstützungsprinzip wesentlich stärker auf die Bedürftigkeit der Einzelfälle abstellen und nicht zum Teil unnötige Subventionen geben sollte, weil sie evtl. in diesem Umfange gar nicht benötigt werden.

Das Buch ist lebendig geschrieben und regt zur Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Gedanken an. Wenn der Verfasser demnächst eine zweite Auflage herausbringen sollte, ohne in dem Raum allzu sehr beschränkt zu sein, so wäre es zu begrüßen, wenn er seine Gedanken und Darlegungen sowohl nach der betriebswie noch mehr nach der volkswirtschaftlichen Seite noch schärfer formulieren und vertiefen könnte.

Berkenkopf

Dr. Werner Haustein: **Die Freiheit im internationalen Verkehr.** Carl Röhrig-Verlag o.H.G., Darmstadt und Köln, 140 Seiten.

Vorliegende Abhandlung enthält eine sehr glückliche Zusammenfassung internationaler Vereinbarungen hinsichtlich des Wechselverkehrs zwischen den und des Transitverkehrs durch die einzelnen Staaten. Es ist im wesentlichen eine juristische Studie, die bei der Erörterung des wirtschaftlichen Freiheitsbegriffs im Verkehr nicht immer ganz zu genügen vermag. So sind die an den Anfang gestellten Betrachtungen und Wertungen über „Die Verkehrsfreiheit als wirtschaftlicher Begriff in den verschiedenen Wirtschaftssystemen“ sehr summarisch und in Teilen durchaus anfechtbar. Die Problematik des Zusammenhangs zwischen internationaler Verkehrsfreiheit und dem Ordnungssystem des nationalen Verkehrs findet keine Berücksichtigung.

Die eigentliche Thematik der Abhandlung wird im 3. Abschnitt mit der Darstellung der Verkehrsfreiheit im System des Völkerrechts in Angriff genommen. Verfasser beleuchtet dabei die interessante Entwicklung, die dahin tendiert, internationale Verkehrsverträge über den Rahmen der Nationen, deren Interessen ungefähr gleich liegen, hinaus auf überhaupt alle Verkehrswege und deren uneingeschränkten Gebrauch auszudehnen. Er kritisiert dabei u. E. zu recht die Diskrepanz zwischen der „Begeisterung für internationale Regelungen“ und dem auf nationaler Ebene ausgeübten wirtschaftlichen und finanziellen Protektionismus der Staaten. Im übrigen sind die Schwierigkeiten eines solch umfassenden und einheitlichen Rechtsstatus nicht zu unterschätzen. Verfasser zeigt dies sehr deutlich an dem mißglückten Versuch der Konvention von Barcelona, die bei ihren Bestrebungen, ein generelles Abkommen für alle schiffbaren Flüsse zu treffen, die unterschiedlichen rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten der äußerst heterogenen Flußsysteme nicht genügend berücksichtigte.

Nach der Darstellung der internationalen Vereinigungen für Verkehrswesen, ihren Aufgaben und Pflichten, und der Übereinkommen über den Durchgangsverkehr, wendet sich der Verfasser den Regelungen des internationalen Verkehrs bei den einzelnen Verkehrsträgern zu. Die unterschiedliche Interpretation des Freiheitsbegriffes in den einzelnen Verträgen ist erstaunlich. Außerdem wird bei allen — Luftverkehr, Seeverkehr, Binnenschiffsverkehr, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr und Post- und Nachrichtenverkehr — der

Konflikt zwischen den Interessen nationalstaatlicher Souveränität und überstaatlicher Koordination, die nahe Verwandtschaft gerade internationaler Verkehrsvereinbarungen mit der Politik als der „Kunst des Möglichen“ augenscheinlich.

Eine anschauliche und übersichtliche Synopsis der multilateralen Abkommen des internationalen Verkehrsrechts beschließt diese gründliche und u. W. umfassendste empirische Darlegung der Vereinbarungen des internationalen Verkehrs unter dem Blickwinkel des Freiheitsgedankens.

Seidenfus

Dr. Günter Menges: Methoden und Probleme der deutschen Fremdenverkehrsstatistik. Frankfurt am Main 1955.

Das vorliegende dritte Heft der Beiträge zur Fremdenverkehrsforschung des Instituts für Fremdenverkehrswissenschaft an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt a. M. hat die Untersuchung der Fremdenverkehrsstatistik zum Inhalt. Das ist ein löbliches, wenngleich nicht ganz einfaches Unterfangen. Denn schon häutiger ist die Frage der Fremdenverkehrsstatistik behandelt worden, ohne zu befriedigenden Resultaten zu gelangen. Um so mehr ist es zu begrüßen, daß ein jüngerer Autor — es handelt sich vorwiegend um eine überarbeitete Dissertation — sich allen Schwierigkeiten zum Trotz an die Arbeit herangewagt hat. Denn letztlich ist die exakte Bearbeitung fremdenverkehrswissenschaftlicher Themen in ganz besonderem Maße von zuverlässigen statistischen Zahlen abhängig.

Das Werk will theoretisch verstanden sein; die methodischen Probleme stehen im Vordergrund. Infolgedessen konnte es auch nicht so sehr darauf ankommen, möglichst viel Zahlenmaterial zusammenzubringen und dieses in eine Ordnung zu bringen. Vielmehr werden behandelt nach einer Darstellung der historischen Entwicklung der bislang erprobten Verfahren der deutschen Fremdenverkehrsstatistik die organisatorisch-technische Handhabung, so die Erhebungsverfahren, die Gesetzgebung über die Fremdenverkehrsstatistik und die bislang in Bund und Ländern üblichen Publikationen.

Sodann werden die Leistungen der Fremdenverkehrsstatistik nominiert, die sich präsentieren in der Gestalt von „Einheiten“, „Merkmalen“, „Gruppen“ und „Maßzahlen“.

Die beiden Einheiten der Fremdenverkehrsstatistik sind: die „Fremdenmeldung“ und die „Fremdenübernachtung“. Die jetzt

geübte Form der statistischen Erfassung ist mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren belastet.

Die „Merkmale“ der deutschen Fremdenverkehrsstatistik werden getrennt nach der Herkunft der Fremden, den zeitlichen (Tag, Monat, Halbjahr, Jahr) und den geographischen Merkmalen (Beherbergungsstätte, Gemeinde, Gemeindegruppe, Land).

Die verschiedenen möglichen Kombinationen von Einheiten und Merkmalen liefern letztlich insofern die Grundlagen für eine Massenbeschreibung, als sie zuvor die Bildung der „Teilmassen“ und „Gruppen“ erläutern.

Die Beschreibung der „Maßzahlen“ wird an Hand zahlreicher praktischer Beispiele deutlich und zeigt, daß insbesondere die Anwendung mathematischer Prinzipien zur Beschreibung statistischer Massen nur begrenzt möglich ist. Die Wirtschafts- und Sozialstatistik muß daher andere Wege gehen (Verhältniszahlen, Maßzahlen zur Beschreibung zeitlicher Entwicklungen).

Im Hinblick auf die bislang nicht vermeidbaren Fehlerquellen und Unvollständigkeiten der deutschen Fremdenverkehrsstatistik vor allem bei der quantitativen Erfassung des Fremdenverkehrs, wird sodann untersucht, ob Hilfsstatistiken, die aus den Devisenkontrollerklärungen, dem grenzüberschreitenden Reiseverkehr, dem internationalen Straßenverkehr mit Kraftfahrzeugen stammen, zusätzlich statistische Erkenntnisse gewonnen werden können.

Der Verfasser unternimmt schließlich den Versuch, die derzeit geübten statistischen Methoden zu erweitern und zu verbessern. Er verweist hierbei zunächst auf literarische Hinweise. Seine eigene Meinung faßt er in einigen Vorschlägen zusammen, wobei er unter anderem die Einführung laufender Repräsentativerhebungen der Bevölkerung über die Teilnahme am Fremdenverkehr (und evtl. anderer Kategorien des Reiseverkehrs) empfiehlt.

Als Ganzes verdient diese neue Schrift Menges, der sich schon durch seine Broschüre über den Fremdenverkehr in Frankfurt am Main (vgl. die Besprechung in Heft 1 des 26. Jahrgangs dieser Zeitschrift) bekannt gemacht hat, durchaus Anerkennung. Sie bietet mancherlei beachtliche Erkenntnisse und zeugt von gründlicher Sachkenntnis. Böttger

Flughafenprobleme in Verbindung mit der Einführung von Turbinen-Flugzeugen, veröffentlicht als ICAO-Circular 36-AN/31, 1953; bearbeitet von der Ge-

schäftsführung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e. V., Stuttgart, Flughafen.

Der Bericht enthält Gedanken über die Veränderung der Verhältnisse auf Flughäfen bei Einführung von Turbinenflugzeugen. Es wird über Untersuchungen betr. Bodenbefestigungen, Startbahnlängen, Rollbahnen, Warteplätze, Vorfelder, Geräuscentwicklung, Befeuerungsanlagen und Markierungen für die Rollfeld-Kontrolle berichtet. Die Auswirkungen des Einsatzes von Turbinenflugzeugen auf die Flughafenplanung und den Flughafenbau werden am Beispiel der Wartungs- und Abfertigungseinrichtungen für die De Havilland-Comet und Vickers Viscount 700 dargestellt.

Im Bericht werden folgende Ergebnisse aufgezeigt:

1. Die Bodenbefestigungen

Die Flughafen-Vorfelder sind sorgfältig gegen überlaufenden Treibstoff und gegen die Folgen von Hitze und Abgasdruck durch Turbinenflugzeuge zu schützen. Die Auswirkungen von überlaufendem Treibstoff brauchen hingegen an den Enden der Startbahnen nicht besonders beachtet zu werden. Eine vorsorgliche Behandlung der ersten 90 m an den beiden Enden der Startbahnen mit Zement oder bituminösem Bodenbelag ist jedoch empfehlenswert, da die Triebwerke am Anfang der Startbahn 15–20 Sekunden auf Höchststouren laufen. Für die Gebiete hinter den Enden der Startbahnen und für die seitlichen Abschlüsse der Rollbahnen wird z. B. das Schneiden des Grases oder die Anwendung eines Bindemittels in bestimmten Fällen als erforderlich angesehen.

2. Die Startbahnlängen

Es herrscht die Meinung, daß die Forderungen für den Start unter normalen atmosphärischen Bedingungen nicht erhöht zu werden brauchen, sofern nicht extrem hohe Temperaturen vorliegen. Die gegenwärtigen Verhältnisse bedürfen somit lediglich einer Verbesserung. Bei den Anforderungen für die Landung sind die Tatsachen zu berücksichtigen, daß einmal die Stromlinienform verbessert ist und zum anderen die rückwärts verstellbaren Propeller wegfallen. Ebenso verlangt die höhere Flächenbelastung, daß die Voraussetzungen für die Landung verbessert werden. Insbesondere muß die Landeoberfläche auch bei Nässe einen ausreichenden Reibungswiderstand aufweisen.

Turbo- und Turboprop-Flugzeuge beanspruchen keine breitere Start- und Landebahn.

3. Rollbahnen

Turbinengetriebene Flugzeuge sollen zur Startbahn durchrollen können, ohne die Triebwerksleistung verlangsamen oder beschleunigen zu müssen. In England besteht augenblicklich die Tendenz, an rechtwinkligen Stößen oder Knicken der Rollbahnrundungen mit 45 m Innenradius anzulegen. Hierdurch kann dann eine Rollgeschwindigkeit von 65 bis 75 km/Std. gehalten werden.

4. Warteplätze

Warte- und Abbremsplätze sind nach Ansicht der Engländer nicht erforderlich, wenn der Flughafen ausschließlich von Turbinenflugzeugen benutzt wird. Bei gemischtem Verkehr mit turbinen- und kolbengetriebenen Flugzeugen soll den Turbinenflugzeugen die Start-erlaubnis schon vor dem Abrollen vom Vorfeld gegeben und somit ein Vorrang vor den Kolbenflugzeugen eingeräumt werden. Die Errichtung spezieller Abbremsstände mit danebenliegender, durchgehender Rollbahn für Turbo-Flugzeuge wird jedoch auf verkehrsreichen Flughäfen in Kürze als erforderlich angesehen.

Unterschiedliche Ansichten bestanden hinsichtlich der Lage etwa erforderlicher Abbremsplätze.

5. Vorfelder

Es handelt sich hierbei hauptsächlich um die Folgen von Hitze, Abgasdruck, übergelaufenem Treibstoff und um das Abschleppen der Flugzeuge auf verkehrsreichen Vorfeldern.

Neben einigen anderen Vorschlägen fand insbesondere das englische Verfahren Zustimmung. Danach rollen die Turbinenflugzeuge vor das Abfertigungsgebäude, werden dort in einem Winkel von ca. 45° zum Gebäude aufgestellt und entladen. Für den Weiterflug wird das Flugzeug durch eine Zugmaschine nach dem abseits liegenden Teil des Vorfeldes geschleppt, wo für das Anlassen und Rollen der notwendige Abstand von anderen Flugzeugen und Gebäuden gegeben ist. Die Fluggäste werden in einem Bus zum Flugzeug befördert, da die heute verfügbaren Zugmaschinen noch zu langsam arbeiten.

6. Geräuscentwicklung

Als das am schwierigsten zu lösende Problem wird die Lärmbekämpfung

während des Starts angesehen. Der Triebwerkslärm sollte an seinem Entstehungsort vermindert werden. Eine Verlegung der Flughäfen weiter ab von den Städten würde neue Probleme aufwerfen.

7. Befeuerungsanlagen und Markierung für die Rollfeldkontrolle

Turbo-Flugzeuge haben in niedrigen Höhen und am Boden einen hohen Treibstoffverbrauch. Der Lande- und Startvorgang ist zu beschleunigen und ein schnelles Rollen zu begünstigen. Auf Flughäfen mit verwickelten Rollbahnsystemen kommt wirkungsvollen optischen Hilfsmitteln besondere Bedeutung zu.

Zusammenfassend bringt die Einführung der Turbinenflugzeuge für die Flughafenplanung keine wesentlich neuen Probleme mit sich. Auf modernen Verkehrsflughäfen, die für den Einsatz größerer Kolbenmotorflugzeuge gebaut sind, werden nur geringfügige Änderungen vorzunehmen sein.

Turbo-Flugzeuge brauchen kein Abfertigungsgerät oder -verfahren, das von den bisher gebräuchlichen grundsätzlich abweicht. Bauliche Unzulänglichkeiten werden jedoch durch den Einsatz von Turbo-Flugzeugen besonders deutlich hervortreten und für diese größere wirtschaftliche Nachteile zur Folge haben als für Kolbenflugzeuge. Rößiger-Flechtner

Dr.-Ing. o. Professor Louis Jänecke:
„Verkehr im Städtebau“. Kirschbaum-Verlag, Bielefeld.

Man könnte hinter den Titel des Buches ein dickleibiges Werk vermuten, in dem die gegenwärtigen vielseitigen städtischen Verkehrsfragen im Zusammenhang mit den neuzeitlichen Stadtbebauungsrichtlinien dargestellt werden. Das ist aber nicht der Fall. Vielmehr hat sich der Verfasser damit begnügt, auf 96 Seiten eine straff zusammengefaßte, recht lebendige Studie darzubieten. Gegenstände der Schrift sind:

1. Die Stadtanlage, und zwar vornehmlich unter dem Gesichtswinkel der Entstehung des großstädtischen Verkehrs, der Anordnung der Stadtstraßen, der Planung von Plätzen, Bahnhofsvorplätzen und Omnibusbahnhöfen.
2. Der Generalverkehrsplan, insonderheit in Hinsicht auf die städtebauliche Einpassung der Verkehrseinrichtungen für den Güter- und Personenfernverkehr zu Land, zu Wasser und in der Luft, sowie auf die mannigfachen Formen des eigentlichen Großstadtverkehrs.

(Berufs-, Geschäfts-, Markt-, Vergnügungs-, Erholungs- und Ausflugsverkehr).

3. Die Wohnsiedlungen und ihre verkehrlichen Grenzen, ihre Abhängigkeit von den Tarifen und der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verkehrsmittel, Form der Einsatzfähigkeit individueller Verkehrsmittel (Fahrräder, Motorräder).

Der Verfasser stützt seine Ausführungen auf umfangreiche eigene Erfahrungen, versäumt auch nicht, auf das einschlägige Schrifttum hinzuweisen, in welchem Einzelfragen erörtert sind.

Es ist verständlich, daß in der Darstellung auf die Verhältnisse vornehmlich besonders großer Städte (z. B. New York, Boston, London, Berlin, Hannover, Hamburg, Köln) Bezug genommen wird, da solche Städte begrifflicherweise die gründlichsten Erhebungen angestellt haben. Demgegenüber werden mittlere Großstädte seltener erwähnt. Immerhin sind die in solcher Weise gewonnenen Erkenntnisse geeignet, auch bei den immer dringender werdenden Spezialuntersuchungen über den Städtebau und den Städteverkehr bei mittleren und kleineren Städten verwertet zu werden. Man darf allerdings nicht in den Fehler verfallen, generalisierende Methoden anwenden zu wollen. Und das betont auch Jänecke: Daß allem Stadtbau und aller Verkehrsplanung Grenzen gesetzt sind durch das finanzielle Leistungsvermögen der Baulastträger.

Deshalb sei auch eine Anmerkung gestattet: Die neu heranzubildenden Verkehrsingenieure müssen wissen, daß die Arbeit um die Einordnung des Verkehrs in den Städtebau stets von der Verantwortung getragen werden muß, übersteigerte Ansprüche abzuwehren. Der Verkehrsingenieur ist Glied eines amtlichen Organismus, der wissen muß, daß alle Ausgaben letztlich durch Einnahmen aufgebracht werden müssen. Es wäre auch zu empfehlen, daß das verkehrstechnische Können des Verkehrsingenieurs ergänzt würde durch eine gute Kenntnis der Verkehrstatistik, der Verkehrskostenrechnung und der Grundlagen des Verkehrsrechts.

Böttger

Der Minister für Wirtschaft und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen „Verkehrsbeobachtung“:

Die Verkehrsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 1954.

Die der Lösung harrenden Fragen der deutschen Verkehrspolitik hinsichtlich des Verhältnisses Schiene—Straße und Schiene

--Wasserstraße, des Aufbaus der Deutschen Lufthansa, der Verhütung von Straßenverkehrsunfällen usw. sind von zuverlässigen Unterlagen abhängig, die einen möglichst genauen Überblick über die verkehrlichen Tatbestände verschaffen. Es ist daher sehr zu begrüßen, daß der Jahresbericht (1954) „Die Verkehrsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen“ im Vergleich zu den Vorjahren eine wesentliche Ausweitung erfahren hat. Allerdings muß man feststellen, daß ein bemerkenswertes Anliegen der Verfasser, das bereits im Bericht über die Verkehrsentwicklung von Nordrhein-Westfalen im 1. Vierteljahr 1954 („Verkehrsbeobachtung“ — Nr. 18, Juni 1954) seinen ersten Niederschlag fand, in dem vorliegenden umfangreichen Band nicht wieder anklingt: Es handelte sich darum, von der rein deskriptiven Darstellung der Veränderung statistischer Massen, also der Verkehrsbeobachtung, zu einer diagnostischen Darstellung der funktionalen Zusammenhänge zu kommen. In dem erwähnten Bericht wurde deshalb die enge Verknüpfung zwischen Verkehrsgeschehen und den zyklischen Abläufen in der Gesamtwirtschaft herausgestellt, um über die „rein statistische Betrachtungsweise“ (S. 2) zur Erklärung eines Entwicklungsprozesses zu kommen. — Nun wird man freilich gerechterweise sagen müssen, daß es nicht Aufgabe einer Verkehrs-„beobachtung“ ist, konjunkturdiagnostischen Ansprüchen gerecht zu werden. Sie hat lediglich — wie eingangs bemerkt — anschaulich gegliederte statistische Unterlagen zu liefern. Diese Aufgabe erfüllt

der Jahresbericht ohne Frage. Erfreulicherweise sind dabei die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen in einen noch engeren Zusammenhang mit den Zahlen der gesamten Bundesrepublik Westdeutschlands gebracht, als dies in den bisherigen Jahresberichten der Fall war. Es werden dadurch auf der einen Seite aufschlußreiche Vergleiche möglich, wie auf der anderen Seite die Deutung der verkehrlichen Tatbestände in Nordrhein-Westfalen eine sicherere Grundlage erhält. Zugleich ist dieser Jahresbericht gegenüber seinen Vorgängern dadurch ausgezeichnet, daß in fast allen Tabellen die Entwicklung ab 1948 aufgezeichnet ist und den Verhältnissen von 1936 bzw. 1938 gegenübergestellt wird.

Die vier Abschnitte des Berichts („Die Verkehrswirtschaft 1954 in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit der Bundesrepublik“, „Die Verkehrsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen nach Verkehrsbereichen“, „Tabellenteil“ und „Graphische Darstellung“) geben hinreichend Aufschluß über die verschiedenen Strukturmerkmale und Entwicklungsvorgänge der nordrhein-westfälischen Verkehrswirtschaft; eine kurze Zusammenfassung am Ende des Textteils (S. 154) informiert über einige verkehrspolitisch wichtige Ergebnisse.

Der Jahresbericht stellt in seiner sauberen Übersichtlichkeit eine Leistung dar, zu der man die Herausgeber nur beglückwünschen kann.

Seidenfus

Empfehlungen des Rotterdamer Hubschrauber-Kongresses

Der Rotterdamer Hubschrauber-Kongreß, der vom 27. bis zum 29. Juli 1955 gehalten und von ungefähr 200 Personen 14 verschiedener Nationalitäten besucht wurde, kam zu folgenden Empfehlungen:

1. Der Kongreß kommt zu der Schlussfolgerung, daß Nah-Luftverbindungen von größtem Interesse für den Weltlufttransport sind und in der ganzen Welt als von allgemeinem öffentlichem Interesse betrachtet werden.
2. Der Kongreß ist der Meinung, daß der Hubschrauber sehr wahrscheinlich gerade das Flugzeug sein wird, dieser Anforderung zu genügen, und daß zu diesem Zweck die heutigen Typen, so nützlich diese heute sein mögen, weiter

entwickelt werden sollen, um einen noch höheren Grad der Vervollkommnung zu erreichen, wie von verschiedenen Rednern angegeben wurde.

3. Der Kongreß stellt fest, daß die persönlichen Kontakte und der Austausch von Gedanken und Einsichten betreffs der verschiedenen Aspekte der Hubschrauberprobleme von so vielen verschiedenen Menschen, die an den Hubschraubern interessiert sind, sehr nützlich und lehrreich waren.

Der Kongreß hofft, daß diese internationalen Verbindungen in regelmäßigen Zwischenräumen erneuert werden und daß ähnliche Kongresse in den kommenden Jahren gehalten werden können.