

nik nur angedeutet werden. Auch bei den Straßenkreuzungen beschränkt sich der Verfasser auf eine kurze Darstellung von typischen Lösungsmöglichkeiten.

Die öffentlichen Verkehrsmittel Straßenbahn, Autobus und vor allem die großstädtische Schnellbahn werden eingehend behandelt. Ebenso schildert er die U-Bahn-Systeme in den Welt- und Großstädten New York, London, Paris, Berlin, Moskau, Stockholm, Madrid, Barcelona und Hamburg, wobei besonders interessante Hinweise über die U-Bahnen in Spanien gegeben werden, die sonst nur selten in solchen allgemeinen Veröffentlichungen erscheinen.

Die Arbeit schließt mit einem praktischen Beispiel: Der Verkehrsplanung des öffentlichen Verkehrs in Wien. Der Verfasser gibt hier eine Analyse des öffentlichen Verkehrs, die Untersuchung über die Verlagerung der Verkehrsdichte und die Planung der zukünftigen U-Bahn. Dabei geht er auch auf die vorhandene Stadtbahn

und ihren Ausbau ein. Der Straßenverkehr wird nur am Rande behandelt. Bemerkenswert ist die von Oberbaurat Wolfram aufgestellte Lärmkarte im Verkehrsraum von Wien, auf der die Lärmspitzen von 86 bis 105 Phon in vier Intervallen dargestellt sind.

Insgesamt muß man das Erscheinen dieses mit vielen Bildern und Zeichnungen ausgestatteten Werkes sehr begrüßen. Es füllt in der Anschaulichkeit seiner Darstellung eine Lücke der Literatur über großstädtisches Verkehrswesen, wobei es eine sehr nützliche Zusammenfassung der bislang sehr verstreuten, einschlägigen Literatur vermittelt. F. Lüdke.

#### Berichtigung

In dem Aufsatz „Zur Problematik der Investitionen im deutschen Verkehrswesen“ (Seidenfus), Heft 4/1955, Seite 203, 2./3. Zeile, muß es anstelle „des gesamten Verkehrsträgers Binnenschiffahrt“ heißen „der Reederei-Tonnage“.

## Die Einordnung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr

Von Dr. Walter Hamm

Der Werkverkehr — die Beförderung von Gütern für eigene Zwecke eines Unternehmens<sup>1)</sup> — ist in letzter Zeit mehr und mehr in den Vordergrund der verkehrspolitischen Diskussion gerückt und zum Gegenstand leidenschaftlicher Auseinandersetzung geworden. Der Meinungsstreit konzentriert sich nahezu ausschließlich auf den Werkverkehr mit Lastkraftwagen, der sich besonders in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch erheblich ausgedehnt hat. Ueber den Werkverkehr in der Binnenschiffahrt, der beispielsweise auf dem Rhein eine bedeutende Rolle spielt und der ebenfalls kräftig zugenommen hat, wird dagegen so gut wie gar nicht gesprochen, obwohl die Probleme in diesem Verkehrszweig durchaus ähnlich gelagert sind; das gilt vor allem für das Wettbewerbsverhältnis zur Bundesbahn. Schließlich besteht auch eine Parallele zwischen dem Werkverkehr mit Lastkraftwagen und der Benutzung von Personenkraftwagen und Omnibussen außerhalb des Verkehrsgewerbes, die in den letzten Jahren ungleich stärker gestiegen ist als der Werkverkehr mit Lastkraftwagen. Allein der Personenkraftwagenverkehr hatte bereits 1954 eine um über die Hälfte größere Beförderungsleistung, gemessen in Personenkilometer, zu verzeichnen als die Bundesbahn.<sup>2)</sup> Zwar bestehen zahlreiche Berührungspunkte zwischen den Gründen für den Werkverkehr und für die nicht gewerbliche Benutzung von Personenkraftwagen. Auch beeinflußt der Personenkraftwagenverkehr die Tarifpolitik und die finanzielle Lage der Eisenbahnen und der anderen öffentlichen Verkehrsunternehmen maßgeblich. Trotzdem ist der Meinungsstreit über die Einschränkung der nicht gewerblichen Benutzung von Kraftfahrzeugen auf den Werkverkehr mit Lastkraftwagen beschränkt geblieben. Das gleiche Verkehrsfinanzgesetz<sup>3)</sup>, das den Werkfernverkehr auf der Straße mit drastischen Abgabenerhöhungen belegte, hat sogar eine fühlbare Steuersenkung für die Personenkraftwagenhalter gebracht.

### I. Das Problem der Eigenfertigung

Im Werkverkehr spiegelt sich eine Tendenz wider, die weit über den Verkehr hinausgehend in allen Wirtschaftszweigen spürbar ist. Es ist ein alltäglicher Vorgang, daß ein Unternehmen zur Eigenfertigung eines Produkts übergeht, das es bisher von einem anderen Unternehmen gekauft hat. Zweck dieser Angliederung von oft branchenfremden oder vor- und nachgelagerten Fertigungszweigen ist in der Regel das Bestreben, Kosten zu sparen. Es liegt in der Natur dieses Vorgangs begründet, daß vielfach gerade die größten Kunden abspringen. Denn für sie ist der Aufbau eigener Produktionsanlagen in vielen Fällen wirt-

<sup>1)</sup> Vgl. § 48 des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. 10. 1952.

<sup>2)</sup> Werner Heubel, Der motorisierte Straßenpersonenverkehr im Jahre 1954, in „Die Bundesbahn“, 29. Jg., 1955, S. 1084 und 1086.

<sup>3)</sup> Bundesgesetzblatt 1955, Teil I, S. 166 ff.

schaftlich besonders reizvoll. Diesem Risiko ist jedes wirtschaftliche Unternehmen ausgesetzt. Beispielsweise haben sich Handelsbetriebe eigene Fabriken angegliedert; Buchdruckereien haben ihre Betriebe durch Buchbindereien erweitert; Großunternehmen haben sich Werkhäfen oder eigene Stromversorgungsanlagen gebaut. Die Reihe der Beispiele ließe sich erheblich verlängern. Auch die Verkehrsunternehmen selbst machen dabei keine Ausnahme: Das gilt insbesondere für die zahlreichen Eigenbetriebe der Bundesbahn.

Es erscheint zweckmäßig, die folgende Erörterung von Fragen des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen vor diesem allgemeinen Hintergrund zu sehen. Jedenfalls wäre es nicht richtig, die Entstehung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen von vornherein als eine verdammungswürdige Sonderentwicklung innerhalb des Verkehrs zu betrachten. Aus den Motiven für den Uebergang zur Eigenfertigung — Einsparung von Kosten, wobei die Ersparnis von Umsatzsteuern nur eine von vielen Möglichkeiten ist — geht hervor, daß die Eigenproduktion stets dann uninteressant wird, wenn die Produktionskosten im eigenen Betrieb auf längere Zeit höher liegen als der Wettbewerbspreis für die betreffende Leistung oder wenn es auf Märkten mit unvollständiger Konkurrenz möglich ist, Oligopolisten oder Teilmonopolisten mit der Drohung, zur Eigenfertigung überzugehen, an der Abschöpfung der Oligopol- oder Monopolrente ganz oder zum Teil zu hindern.

Es ist also durchaus nichts Besonderes, wenn sich ein Unternehmen entschließt, bestimmte Beförderungsleistungen selbst zu produzieren. Zum Problem wird dieses Verhalten erst dadurch, daß die Unternehmen, die Werkverkehr treiben, verständlicherweise in erster Linie jene Transporte zu übernehmen trachten, bei denen ihnen die Ersparnismöglichkeiten als besonders hoch erscheinen, bei denen also die Spanne zwischen den Gesamtkosten, die ihnen bei der Benutzung betriebsfremder Beförderungsmittel entstehen, und den Kosten für den Einsatz eigener Werkverkehrsfahrzeuge fühlbar sind. Dieser Kostenvergleich beschränkt sich nicht auf die Gegenüberstellung der reinen Transportkosten. Auch die unterschiedlichen Transportrisiken sowie alle Unterschiede in den Nebenkosten, wie etwa die Aufwendungen für die Abrechnung mit den Kunden, für die Verpackung, für die Ausstellung der Beförderungspapiere, für das Adressieren und Beschriften der Sendungen, für die Uebergabe an das Verkehrsunternehmen, für die eventuell erforderliche Umladung, für die Zustellung am Ort des Empfängers und für die Betreuung und Beratung der Kunden, spielen dabei eine Rolle. Ein Vergleich allein der Tarife mit den Kosten des Eigentransports besagt noch nicht alles. Das ist auch der Grund, weswegen die häufig zu hörende Auffassung, der Werkverkehr konzentriere sich auf den Transport der in die oberen Tarifklassen eingestuften Güter, in dieser vereinfachenden Form nicht stimmt und auch mit der aus der Statistik erkennbaren Struktur und Zusammensetzung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen nicht in Einklang gebracht werden kann.<sup>4)</sup> Obwohl ein großer Teil der Nebenkosten des eigentlichen Transportvorgangs bei der Entscheidung Werkverkehr oder gewerblicher Verkehr mit einbezogen wird, gibt zweifellos in vielen Fällen auch der reine Transportkostenunterschied den Ausschlag. Dadurch wird das trotz der kräftigen Nivellierung der Wertstaffel, der zahlreichen Abtarifierungen und der Einführung von Ausnahmetarifen für besonders vom Wettbewerb bedrohte Güter auch heute noch — wenn auch eingeschränkt — bestehende System des finanziellen Ausgleichs zwischen defizi-

tären und gewinnbringenden Transporten beeinträchtigt. Solange man glaubt, das gegenwärtige Tarifsystern der Bundesbahn nicht in dem Sinne reformieren zu können, daß von den Tarifen kein künstlicher Anreiz zum Einsatz von Werkverkehrsfahrzeugen mehr ausgeht — das bedeutete Annäherung der Tarife an die Selbstkosten —, wird man nach Wegen suchen müssen, den Werkverkehr so in den Gesamtverkehr einzuordnen, daß die erwähnten schädlichen Einflüsse neutralisiert werden. Dazu müßte freilich zunächst einmal ganz genau festgestellt werden, in welchem Umfang heute tatsächlich von einem Ausgleich zwischen defizitären und gewinnbringenden Transporten gesprochen werden kann — eine Frage, über die heute noch weitgehend Unklarheit herrscht. Beispielsweise werden die Nebenstrecken einmal als finanzielle Last, ein anderesmal aber als durchaus rentabel bezeichnet. Ueberdies können berechtigte Zweifel geltend gemacht werden, ob diese Rücksichtnahme auf das gegenwärtige Tarifsystern der Bundesbahn — und zwar nur auf die Gütertarife — volkswirtschaftlich noch gerechtfertigt ist und ob aus diesen Gründen Maßnahmen speziell gegen den Werkverkehr mit Lastkraftwagen ergriffen werden sollten.

Die Wertstaffel, die Jahrzehnte hindurch als das wichtigste Merkmal einer gemeinwirtschaftlichen, die Industriestandorte auflockernden Tarifpolitik bezeichnet worden ist, ist jedenfalls in den letzten Jahren kräftig eingeebnet worden, ohne daß es zu den befürchteten verheerenden Wirkungen auf die Standortstruktur der westdeutschen Wirtschaft gekommen wäre. Solange noch keine präzisen Vorstellungen über die tatsächliche Bedeutung des gemeinwirtschaftlichen Eisenbahngütertarifs für die Standortstruktur der westdeutschen Volkswirtschaft bestehen und solange über den gesamtwirtschaftlichen Nutzen dieses Tarifsysterns noch so wenig Klarheit herrscht wie gegenwärtig, muß die Schutzbedürftigkeit der gegenwärtigen vielfach als reformreif angesehenen Tarifordnung als fraglich bezeichnet werden.

Bevor die bisher ergriffenen Maßnahmen zur Eingliederung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen in die bestehende Verkehrsordnung geschildert werden, erscheint ein Blick auf die quantitative Bedeutung und die Struktur des Werkverkehrs als zweckmäßig, um so mehr, als über den Werkverkehr vielfach unzutreffende Vorstellungen bestehen.

## II. Die quantitative Bedeutung des Werkverkehrs mit Lastkraftwagen im Rahmen des nationalen Verkehrssystems

Die statistischen Daten über den Werkverkehr sind einstweilen noch unvollkommen. Ueber den Werknahverkehr, das heißt den Werkverkehr innerhalb eines Radius von 50 Kilometer Luftlinie, gemessen vom Standort des Werkverkehr treibenden Unternehmens, gibt es bisher überhaupt noch keine laufenden Aufschreibungen. Für den Werkfernverkehr liegen erst seit November 1953 statistische Unterlagen über die Transportleistungen vor; diese Statistik war zunächst allerdings noch lückenhaft. Erst für das Jahr 1955 kann eine nahezu vollständige Erfassung aller Transporte angenommen werden. Für diesen Zeitraum liegen jedoch einstweilen erst Teilangaben vor.

Eine einmalige Repräsentativerhebung, die im Juli 1952 vorgenommen wurde, hat die bisher zuverlässigsten Ergebnisse für einen allerdings bereits weit zurückliegenden Zeitraum gebracht. Umgerechnet auf das ganze Jahr und verglichen mit den Transportleistungen der anderen Binnenverkehrsmittel ergeben sich folgende Werte:

<sup>4)</sup> Zur Struktur des Werkverkehrs vgl. Abschnitt III.

Güterverkehr im Bundesgebiet 1952<sup>6)</sup>

	Beförderte Gütermenge		geleistete tkm		durchschnittl. Transportweite in km
	in Mill. t	v. H.	in Mrd.	v. H.	
Eisenbahnen	262	28,6	55,3	56,0	211
Binnenschifffahrt	95	10,4	22,5	22,8	237
Güterkraftverkehr	559	61,0	20,9	21,2	37
davon:					
Güternahverkehr	498	54,4	7,9	8,0	16
Güterfernverkehr	61	6,6	13,0	13,2	213
Gewerbl. Güterverkehr	230	25,1	10,9	11,1	47
Werkverkehr	326	35,6	9,8	9,9	30
davon:					
Werknahverkehr	302	33,0	5,8	5,9	19
Werkfernverkehr	24	2,6	4,0	4,0	170
nicht aufgliedert: einachsige Anhänger (Nutzlast mehr als 2 t)	3	0,3	0,2	0,2	67

Wenn auch mit Sicherheit damit zu rechnen ist, daß sich die Anteile der einzelnen Verkehrsmittel am gesamten Güterverkehr seit 1952 zu Ungunsten der Bundesbahn und zugunsten des Straßenverkehrs<sup>6)</sup> verschoben haben, so dürfte sich doch andererseits das Verhältnis der einzelnen Gruppen innerhalb des Güterkraftverkehrs zueinander nicht wesentlich verändert haben. Insbesondere ist nicht damit zu rechnen, daß sich der Anteil des Werkverkehrs an der Gesamtleistung des Güterkraftverkehrs auf der Straße vergrößert hat, wie auch aus den späteren Betrachtungen über die Entwicklung der Nutzlastkapazitäten im gewerblichen Straßenverkehr und im Werkverkehr entnommen werden kann. Besonders deutlich wird aus der obenstehenden Tabelle, daß der Werkverkehr sich überwiegend und in wesentlich stärkerem Maße als der gewerbliche Straßenverkehr im Orts- und Nahverkehr abspielt.

Für das Jahr 1954 sind die Transportleistungen im Güterkraftverkehr vom Bundesfinanzministerium geschätzt worden. Auf Grund dieser Werte ergibt sich folgendes Bild:

Transportleistungen im Güterverkehr im Bundesgebiet 1954<sup>7)</sup>

	Mrd. tkm	v. H.
Eisenbahnen	52,1	51,0
Binnenschifffahrt	25,0	24,5
Güterkraftverkehr	25,0	24,5
davon:		
Güternahverkehr	10,0	9,8
Güterfernverkehr	15,0	14,7

<sup>6)</sup> Zusammengestellt und errechnet nach: „Die Verkehrswirtschaft 1953“, in „Wirtschaft und Statistik“, 6. Jg. N. F., 1954, S. 102f. — Statistisches Bundesamt, Statistische Berichte, Arbeitsnummer V/35/1, vom 31. 3. 1954, S. 7ff.

<sup>7)</sup> Vgl. die folgende Tabelle über die Transportleistungen im Güterverkehr im Bundesgebiet 1954.

<sup>7)</sup> Zitiert nach: „Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft 1954/55“, hrsg. v. Verband der Automobilindustrie, Frankfurt 1955, S. 214.

Spezielle Angaben über den Werkverkehr fehlen. Lediglich für den Werkfernverkehr lassen sich Vorstellungen über den Umfang der Beförderungsleistungen gewinnen. Wenn man die globale und eher zu hoch als zu niedrig gegriffene Zahl von 15 Milliarden tkm als Leistung des Straßengüterfernverkehrs anerkennt und davon die vom gewerblichen Güterfernverkehr gefahrenen 9,96 Milliarden tkm<sup>8)</sup> subtrahiert, bleiben als Leistung des Werkfernverkehrs rund 5 Milliarden tkm übrig. Nach den 1954 allerdings noch unvollkommenen Aufzeichnungen des Kraftfahrt-Bundesamtes erreichte der Werkfernverkehr dagegen im Jahre 1954 nur 3,8 Milliarden tkm.<sup>9)</sup> Wahrscheinlich ist die für den Werkfernverkehr angenommene Leistung von 5 Milliarden tkm zu hoch. Während der Werkfernverkehr 1952 etwa die Hälfte der in tkm berechneten Leistung des gewerblichen Güterfernverkehrs erbrachte, lag dieser Anteil 1954 vermutlich niedriger. Der Werkfernverkehr ist also in den letzten Jahren keinesfalls schneller, eher langsamer als der gewerbliche Straßenfernverkehr gewachsen.

Im dritten Quartal 1955, dem letzten Zeitraum, für den bisher Zahlen über die Verkehrsleistungen im Werkfernverkehr vorliegen, und dem ersten Quartal nach der Erhöhung der Beförderungsteuer, hat sich der Werkfernverkehr gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres nach den Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes sogar fühlbar verringert. Obwohl die Statistik über den Werkfernverkehr im Jahre 1955 wesentlich vollständiger ist als noch 1954 und obwohl auf Grund des allgemeinen Konjunkturanstiegs ein kräftiges Anwachsen des Werkfernverkehrs zu erwarten gewesen wäre, sind die Beförderungsleistungen in diesem Verkehrszweig um rund 10 Prozent gesunken.<sup>10)</sup> Ganz allgemein ist zu beobachten, daß die früher vorwiegend im Werkfernverkehr eingesetzten Lastkraftwagen schon jetzt — bei einer Beförderungsteuer von drei Pf/tkm — mehr und mehr im Nahverkehr verwendet werden. Dagegen ist die Beförderungsleistung des gewerblichen Güterfernverkehrs im Jahre 1955 um rund 25 Prozent auf 12,4 Milliarden tkm gestiegen.<sup>11)</sup>

Daß sich der Werkverkehr seit 1952 langsamer entwickelt hat als der gewerbliche Verkehr, läßt sich auch aus der Entwicklung des Bestands und der Nutzlastkapazitäten der Lastkraftwagen in der Bundesrepublik in den Jahren von 1952 bis 1954 (Stichtag 1. Juni) entnehmen. In dieser Zeit nahm die Gesamtzahl der Lastkraftwagen, einschließlich der vorübergehend abgemeldeten Fahrzeuge, nach den Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes von 494 000 auf 574 000, die Zahl der Anhänger zur Lastenbeförderung von 271 000 auf 321 000 und die Nutzlast beider Fahrzeugarten von 1 686 000 auf 2 087 000 Tonnen, also um 23,8 Prozent zu. Allein im gewerblichen Straßengüterverkehr ohne Bundesbahn und Bundespost stieg dagegen die Nutzlastkapazität der Lastkraftwagen und Anhänger für die Lastenbeförderung in der gleichen Zeit von rund 655 000 Tonnen 1952 auf etwa 830 000 Tonnen 1954, also um 26,7 Prozent.<sup>12)</sup>

<sup>8)</sup> „Der Güterfernverkehr im Dezember und im Jahre 1955“, in „Presse-Informationen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr“, Nr. 4, vom 10. 4. 1956, S. 3.

<sup>9)</sup> Zitiert nach: „Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft 1954/55“, herausgegeben vom Verband der Automobilindustrie, Frankfurt 1955, S. 223.

<sup>10)</sup> „Der Werkfernverkehr mit Kraftfahrzeugen im 3. Vierteljahr 1955“, in „Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes“, 2. Jg., 1956, Heft 1, S. 1.

<sup>11)</sup> „Der Güterfernverkehr im Dezember und im Jahre 1955“, in „Presse-Informationen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr“, Nr. 4, vom 10. 4. 1956, S. 3.

<sup>12)</sup> Errechnet auf Grund der Angaben des Kraftfahrt-Bundesamtes über den Bestand an Lastkraftwagen und Anhängern zur Lastenbeförderung im Bundesgebiet nach Größenklassen und Gewerbegruppen.

Hinzu kommt, daß die durchschnittliche Jahresfahrleistung im Werkverkehr schon wegen der wesentlich kürzeren durchschnittlichen Transportweite (und des infolgedessen recht hohen Anteils der Be- und Entladezeiten an der gesamten Einsatzzeit eines Werkverkehrsfahrzeugs), aber auch wegen der zahlreicheren Stillstandstage und wegen der Benutzungsbeschränkungen für Werkverkehrsfahrzeuge (beides Folgen des Verbots von Gütertransporten für Dritte) in der Regel wesentlich niedriger liegen als bei den Kraftfahrzeugen des Verkehrsgewerbes. Wenn sich auch die Zahl der im Werkverkehr eingesetzten Lastkraftwagen und Anhänger stärker erhöht hat als die Fahrzeugbestände im gewerblichen Straßengüterverkehr, so zeigt ein Vergleich der Nutzlastkapazitäten und der Einsatzbedingungen für die Fahrzeuge beider Verkehrszweige doch, daß die Verkehrsbedeutung des gewerblichen Verkehrs zumindest in den Jahren 1952 bis 1954 wesentlich stärker gestiegen ist als die des Werkverkehrs. Der Grund ist darin zu sehen, daß sich die Bestandszunahme im Werkverkehr weit überwiegend auf leichte Lastkraftwagen beschränkt, während im gewerblichen Güterkraftverkehr vor allem große Fahrzeuge angeschafft worden sind. Es ist bezeichnend, daß sich die Nutzlastkapazität der Lastkraftwagen von 6 Tonnen und mehr und der Anhänger von 10 Tonnen und mehr von 1952 bis 1954 mehr als verdoppelt hat. Zusammenfassend ist also festzustellen, daß sich der Werkverkehr in den letzten Jahren zwar noch geringfügig vergrößert hat, daß aber die Zunahme seiner Transportleistungen hinter dem Anwachsen der Beförderungsleistungen im gewerblichen Güterkraftverkehr zurückgeblieben ist.

### III. Die Struktur des Werkverkehrs

Wenn man sich von der Struktur des Werkverkehrs ein Bild zu machen versucht, so fällt zunächst der überragende Anteil des Orts- und Nahverkehrs am gesamten Werkverkehr auf. Die hervorstechende Bedeutung des Ortsverkehrs ist bereits aus der niedrigen durchschnittlichen Transportweite von 30 Kilometer im gesamten Werkverkehr zu erkennen; noch deutlicher ergibt sich diese Tatsache daraus, daß 57 Prozent aller von Straßenfahrzeugen des Werkverkehrs beförderten Güter nach den Feststellungen des Statistischen Bundesamtes 1952 im Ortsverkehr transportiert worden sind und weitere 35 Prozent mit einer durchschnittlichen Transportweite von 19 Kilometer im Werknahverkehr (ohne Ortsverkehr).<sup>13)</sup> Für Schlußfolgerungen über den Wettbewerb des Werkverkehrs mit der Bundesbahn sind diese Zahlen bedeutsam. Die Vergleichszahlen für den gewerblichen Straßenverkehr lauten: 51 Prozent für den Ortsverkehr und 36 Prozent für den Nahverkehr (ohne Ortsverkehr);<sup>14)</sup> sie liegen also nicht wesentlich niedriger. Eine Gegenüberstellung der tonnenkilometrischen Leistungen nach Entfernungsbereichen zeigt deutlicher, daß sich der Werkverkehr wesentlich stärker im Orts- und Nahverkehr massiert als der gewerbliche Verkehr:

#### Verkehrsleistungen im Güterkraftverkehr nach Entfernungsbereichen 1952<sup>14)</sup>

	Ortsverkehr	Nahverkehr	Fernverkehr
	v. H.	v. H.	v. H.
Werkverkehr	22,3	36,9	40,8
gewerbl. Verkehr	8,7	21,1	70,2

Dabei ist allerdings darauf zu achten, daß die Tonnenkilometerleistung allein kein Maßstab für die Leistung eines Verkehrsmittels ist. Gerade im Nahverkehr

<sup>13)</sup> Statistische Berichte, a. a. O., S. 8f.

<sup>14)</sup> Statistische Berichte, a. a. O., S. 11.

macht es sich besonders stark bemerkbar, daß ein Teil dieser Leistungen, wie das Bereitstehen zur Be- und Entladung, von der Entfernung unabhängig ist. Die im Vergleich zum gewerblichen Straßengüterverkehr andersartige Struktur des Werkverkehrs ist auch aus der Zusammensetzung des Fahrzeugparks ersichtlich. Im Werkverkehr dominieren in weit stärkerem Maße als im gewerblichen Verkehr die leichten und leichtesten Lastkraftwagen. Von den rund 260 000 Lastkraftwagen unter 2 Tonnen Nutzlast, die das Kraftfahrt-Bundesamt am 1. Juli 1955 registriert hatte, entfielen nur knapp 7 Prozent auf den gewerblichen Straßengüterverkehr. Daraus ist ersichtlich, daß der Werkverkehr offenbar sehr differenzierte Verkehrsbedürfnisse befriedigt, auf die gegenwärtig weder der gewerbliche Straßengüterverkehr noch die Bundesbahn mit ihren wesentlich größeren Transportgefäßen eingestellt ist. Die gleiche Tendenz ist bei den Anhängern festzustellen: Von den rund 140 000 Anhängern zur Lastenbeförderung unter 2 Tonnen Nutzlast, das entspricht knapp der Hälfte des Gesamtbestandes, entfielen am 1. Juli 1954 ebenfalls nur rund 7 Prozent auf den gewerblichen Verkehr. Umgekehrt ist das Verhältnis bei den Schwerfahrzeugen. Bei den Lastkraftwagen von 6 Tonnen Nutzlast und mehr sowie bei den Anhängern von 10 Tonnen Nutzlast und mehr hatte der gewerbliche Verkehr am 1. Juli 1954 einen Anteil von 65 und 72 Prozent am Gesamtbestand.

Die im Werkverkehr eingesetzten Lastkraftwagen — am 1. Juli 1954 waren es rund 450 000 von insgesamt 572 000 — und Anhänger — rund 215 000 von insgesamt 291 000 — werden in sehr vielen Fällen sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr benutzt. Es ist daher nicht möglich, die Fahrzeugbestandszahlen nach diesen beiden Gruppen aufzugliedern. Mit diesem Vorbehalt sind die Zahlen über den Umfang des Werkfernverkehrs zu beurteilen, die das Kraftfahrt-Bundesamt ermittelt hat. Im August 1955 waren danach im Werkfernverkehr rund 40 000 Lastkraftwagen eingesetzt, davon 23 000 mit einer Nutzlast von weniger als 4 Tonnen.<sup>15)</sup>

Von den rund 450 000 im Werkverkehr eingesetzten Lastkraftwagen waren 22 Prozent in der Industrie, 19 Prozent im Handwerk und 46 Prozent im Handel eingesetzt. Der Rest entfällt auf die Landwirtschaft, Banken, Versicherungen und Behörden. Der Groß- und Einzelhandel ist also das weitaus wichtigste Feld des Werkverkehrs, wenn man von den Fahrzeugbestandszahlen ausgeht. Betrachtet man dagegen die Beförderungsleistungen, so verschiebt sich das Bild erheblich zugunsten des industriellen Werkverkehrs.

#### Der Werkverkehr nach Gewerbebereichen im Bundesgebiet 1952<sup>16)</sup>

	Beförderte Gütermenge geleistete tkm	
	v. H.	v. H.
Industrie	44,9	41,3
Handwerk	8,5	6,6
Handel	30,4	37,1
Sonstige Gewerbebereiche	16,2	15,0
Alle Gewerbebereiche	100,0	100,0

<sup>15)</sup> Statistische Mitteilungen des Kraftfahrt-Bundesamtes, 2. Jg., 1956, Heft 3, „Die werkfernverkehrstreibenden Unternehmer und ihre Fahrzeuge im Bundesgebiet und in Berlin (West) im August 1955“, S. 8.

<sup>16)</sup> Errechnet nach: Statistische Berichte, a. a. O., S. 7.

Aus dieser Uebersicht wird erkennbar, daß die Industrie als wichtigster Werkverkehr treibender Gewerbebereich Güter mit eigenen Fahrzeugen auf Entfernungen transportiert, die durchschnittlich wesentlich geringer sind als im Handel.

Für die Beurteilung des Werkverkehrs ist es wichtig zu wissen, welche Güter in erster Linie mit werkeigenen Fahrzeugen transportiert werden. Nach der einmaligen Repräsentativerhebung des Statistischen Bundesamtes im Juli 1952 überwogen im Orts- und Nahverkehr, gemessen an den beförderten Tonnen, eindeutig Produkte des Baugewerbes und der Industrie der Steine und Erden. Dann erst folgten mit Abstand Nahrungs- und Genußmittel. Eine nicht unbedeutende Rolle spielen ferner, was aus saisonalen Gründen in der erwähnten Repräsentativerhebung jedoch nur unvollkommen zum Ausdruck kommt, die Kohlentransporte des Kohleneinzelhandels.<sup>17)</sup> Für den Werkfernverkehr liegen auf Grund der für solche Transporte vorgeschriebenen Meldepflicht genauere Unterlagen — einstweilen jedoch nur für das Jahr 1954 — vor. Der Anteil der wichtigsten Gütergruppen am gesamten Transportvolumen des Werkfernverkehrs ist in der folgenden Tabelle den vergleichbaren Prozentsätzen aus dem gewerblichen Güterfernverkehr gegenübergestellt, damit die unterschiedliche Verkehrsstruktur beider Verkehrszweige deutlich wird.

#### Der Fernverkehr mit Lastkraftwagen nach wichtigen Gütergruppen im Bundesgebiet 1954<sup>18)</sup>

	Beförderungsleistung in tkm	
	Werkfernverkehr v. H.	gewerbl. Güterfernverkehr v. H.
Nahrungs- und Genußmittel einschl. Getreide	26,1	14,8
Kunststein-, Ton- und Glaswaren	15,0	10,7
Steine, Erden, Bindemittel, Schutt	14,3	8,4
Eisen und Stahl, Eisen- und Stahlwaren	8,8	17,9
Holz und Holzwaren	8,5	9,1
	<u>72,7</u>	<u>60,9</u>

Auch im Werkfernverkehr spielen also Güter der Bauwirtschaft, die in der Regel unmittelbar zu Baustellen transportiert werden, sowie besonders transport- und geruchempfindliche Güter die Hauptrolle.

Die ausführliche Schilderung des Umfangs und der Struktur des Werkfernverkehrs erschien deswegen als zweckmäßig, weil eine ganze Reihe von Urteilen, die über den Werkverkehr in der verkehrspolitischen Tagesdiskussion zu hören sind, wohl kaum anders als mit unzureichenden Vorstellungen vom Werkverkehr und seinen Beförderungsleistungen, über die zwar noch fragmentarische, aber dennoch in Grenzen verwertbare statistische Daten vorliegen, zu erklären sind.

<sup>17)</sup> Statistische Berichte, Arb.-Nr. V/35/1, vom 31. 3. 1954.

<sup>18)</sup> „Der gewerbliche Güterfernverkehr und der Werkfernverkehr mit Kraftfahrzeugen“, in „Wirtschaft und Statistik“, 8. Jg., N. F., 1956, S. 90.

#### IV. Das Ziel der Einordnung des Werkverkehrs

Bevor etwas über die Maßnahmen gesagt werden kann, mit denen der Werkverkehr in den Gesamtverkehr eingeordnet werden kann, muß zunächst etwas über die Ziele dieser Eingliederung gesagt werden. Wie stets in der Wirtschaftspolitik ist die Wahl dieses Ziels eine politische Entscheidung. Beispielsweise ist eine Verkehrspolitik denkbar, die eine Förderung der Staatsbetriebe im Verkehr oder gar eine Verstaatlichung des gesamten Verkehrssystems anstrebt, für die deswegen jeder Eigenverkehr eine Störung bedeutet und die deswegen auf ein Verbot des Werkverkehrs — wenigstens oberhalb einer bestimmten Entfernungsgrenze — und auf eine Begünstigung der staatlichen Verkehrsbetriebe abzielt. Als anderes Extrem läßt sich ein verkehrspolitisches Verhalten vorstellen, das aus Gründen der Mittelstandsförderung die kleinen und mittleren Betriebe bewußt auf Kosten der Großbetriebe bevorzugt und als oberstes Ziel ansieht. Das würde auch zumindest eine neutrale, nicht auf Diskriminierung ausgerichtete Einstellung gegenüber den sich besonders intensiv des Werkverkehrs bedienenden kleinen und mittleren Unternehmen<sup>19)</sup> und damit gegenüber dem Werkverkehr selbst voraussetzen. In diesen beiden extremen Fällen würde die Eingliederung des Werkverkehrs relativ unproblematisch sein und durch Verbot oder freies Gewährenlassen zu lösen sein. Hier soll von einer verkehrspolitischen Zielsetzung ausgegangen werden, die zu allererst die wirtschaftlichste Gesamtversorgung der Volkswirtschaft mit Transportleistungen ins Auge faßt und erst dann außerwirtschaftliche Zwecke, wie Mittelstandsförderung oder Schutz staatlicher Betriebe, im Rahmen des Möglichen zu erfüllen sucht.

Voraussetzung für eine derartige Eingliederung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr ist es, daß die Arbeitsbedingungen des Werkverkehrs vom Staat nicht schlechter, aber auch nicht besser festgesetzt werden als die der gewerblichen Verkehrsunternehmen. Das gilt nicht nur für die steuerlichen und andere Lasten, sondern auch für die vielfältigen administrativen Hemmschuhe, die der Staat in der gegenwärtigen westdeutschen Verkehrsordnung allen Verkehr treibenden Unternehmen in mehr oder weniger ausgeprägter Form in den Weg legt. Ueber diese Gleichheit der Startbedingungen im Wettbewerb wird in der Diskussion über den Werkverkehr in erster Linie gestritten. Mit diesem Prinzip wäre es zum Beispiel unvereinbar, wenn die freie Wahl des Transportmittels durch Verbote oder einer dieser Maßnahme gleichkommenden extrem scharfen Besteuerung unmöglich gemacht würde. Ebenfalls abzulehnen wäre der hier und da ernsthaft vorgetragene Vorschlag, dem Werkverkehr oder dem gesamten Straßengüterverkehr den bei bestimmten Transportleistungen vorhandenen Kostenvorsprung gegenüber der Eisenbahn wegzusteuern. Mit einer solchen Maßnahme würde man einem argen Zerrbild des Ideals der gleichen Startbedingungen nachstreben und ein Prinzip verfolgen, das allgemein in der Wirtschaft angewandt, jeden Anreiz zur Rationalisierung, zur Anwendung neuer Produktionsmethoden, zur Auswertung von Patenten und zur Modernisierung von vornherein beseitigte.

#### V. Bisherige staatliche Maßnahmen zur Einordnung des Werkverkehrs

Aus Raumgründen kann hier nur ein fragmentarischer Ueberblick über die staatlichen Maßnahmen zur Reglementierung des Werkverkehrs gegeben werden.

<sup>19)</sup> Ein Grund, weswegen Großbetriebe, die besonders umfangreiche Transportaufträge zu vergeben haben, häufig auf den Einsatz eigener Kraftfahrzeuge verzichten, ist darin zu sehen, daß die gewerblichen Verkehrsunternehmen die Großkunden besonders unwerben und ihnen vielfältige außertarifliche Vergünstigungen gewähren.

Gleichzeitig mit den ersten Eingriffen des Staates in den gewerblichen Straßenverkehr mußte auch das Tätigkeitsfeld des Werkverkehrs abgegrenzt werden: Die Güterbeförderung im Werkverkehr wurde auf Transporte für die Zwecke des eigenen Unternehmens beschränkt, weil sonst die für den gewerblichen Straßengüterverkehr vorgeschriebenen Bestimmungen durch den Einsatz von Werkverkehrsfahrzeugen umgangen werden können. Schrittweise wurde die Definition des Werkfernverkehrs in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten eingengt, weil sich immer wieder Lücken offenbarten, durch die der Werkfernverkehr schlüpfen und in das durch Preis-, Konzessions- und Kontingentierungsvorschriften streng reglementierte Arbeitsfeld des gewerblichen Güterfernverkehrs eindringen konnte. An den verkehrspolitischen Maßnahmen auf dem Gebiet des Werkverkehrs läßt sich deutlich demonstrieren, wie ein einmaliger staatlicher Eingriff in den Wirtschaftsaufbau immer neue und schärfere Maßnahmen zur Sicherung des ersten Eingriffs gegen Umgehungsversuche erforderlich macht.

Damit eine Ueberwachung des Werkfernverkehrs möglich ist, sind ferner eine Reihe von Vorschriften über die Führung von Beförderungs- und Begleitpapieren (§ 52 des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. 10. 1952) festgelegt worden. Im übrigen ist der Werkverkehr nicht genehmigungspflichtig.

Die Besteuerung des Werkverkehrs weicht in Deutschland mit Ausnahme der Beförderungs- und Umsatzsteuer nicht von den allgemein für den Kraftverkehr geltenden Vorschriften ab. Die Beförderungsteuer für den Werkfernverkehr ist in den letzten Jahrzehnten mehrfach geändert worden; sie wurde im Oktober 1936 eingeführt, jedoch in der Zeit von 1944 bis 1951 wieder vorübergehend beseitigt. Von 1951 bis 1955 entsprach die Höhe der Beförderungsteuer im Werkfernverkehr etwa der im gewerblichen Straßengüterfernverkehr erhobenen Beförderungsteuer in Höhe von sieben Prozent der Fracht (erhoben als Pauschalsatz je tkm). Durch das Verkehrsfinanzgesetz ist die Beförderungsteuer im Werkfernverkehr wesentlich erhöht worden: Sie soll in Etappen auf den fünffachen Steuersatz heraufgesetzt werden. Als Begründung für diese Maßnahme hat das Bundesverkehrsministerium darauf hingewiesen, „daß die Selbstkosten des Werkfernverkehrs... erst dann rechnerisch über den Beförderungsentgelten im gewerblichen Güterfernverkehr liegen, wenn die Beförderungsteuer von 5 Pfennig je tkm voll angerechnet wird.“<sup>20)</sup> Als verkehrspolitisches Ziel der Maßnahme wird es bezeichnet, daß der Anreiz zur Beförderung von Massengütern im Werkfernverkehr abgeschwächt oder ganz aufgehoben und der Werkfernverkehr beschränkt wird. Ziel dieses Eingriffs war es demnach also nicht, die Wettbewerbsbedingungen im Werkfernverkehr denen im gewerblichen Verkehr anzupassen, sondern den Werkfernverkehr in möglichst großem Umfang zum Erliegen zu bringen, weil erst dann „eine tarifarische Abstimmung von Schiene und Straße“ möglich sei.<sup>21)</sup> Auf diese Form der Einordnung des Werkverkehrs in das nationale Verkehrssystem wird noch zurückzukommen sein.

Im Ausland beschränken sich die staatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet des Werkverkehrs fast überall darauf, den Begriff des Werkverkehrs möglichst exakt zu fassen und jenen gewerblichen Güterkraftverkehr, der als Werkverkehr getarnt

<sup>20)</sup> „Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, Stellungnahme des Bundesministers für Verkehr zur Frage der Besteuerung des Werkfernverkehrs“, in „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung“, Nr. 25, vom 5. 2. 1955, S. 205.

<sup>21)</sup> Ebenda, S. 205.

ist, zu unterbinden.<sup>22)</sup> Die Freiheit des Werkverkehrs ist in nahezu allen Ländern unangetastet. Lediglich in den Niederlanden besteht ein Lizenzierungsverfahren für den Werkverkehr,<sup>23)</sup> das allerdings großzügig gehandhabt wird. Auch in Griechenland muß der Werkverkehr von den Verkehrsbehörden genehmigt werden.<sup>24)</sup> In Oesterreich hat man mit unzureichendem Erfolg sowohl den gewerblichen als auch den Werkfernverkehr mit Hilfe einer festen Beförderungsteuer von 35 Schilling für jede Tonne Nutzlastkapazität und für jede Fahrt über 65 Kilometer einzuschränken gesucht.<sup>25)</sup> In Frankreich hat der gewerbliche Güterkraftverkehr etwa eine um 10 Prozent höhere Steuerlast zu tragen als der Werkverkehr.<sup>26)</sup> Das ist einer der Gründe, weswegen sich der Werkverkehr in Frankreich besonders stark entwickelt hat.

## VI. Vermeintliche und tatsächliche Ursachen für die Ausdehnung des Werkverkehrs

Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß der Werkverkehr in Westdeutschland zwar in den letzten Jahren zugenommen hat, wenn auch längst nicht in dem Ausmaß, wie es häufig dargestellt wird. Zahlreiche Ursachen werden für diese Ausweitung des Werkverkehrs genannt und als Begründung für Maßnahmen gegen diesen Verkehrszweig benutzt, die einer genaueren Nachprüfung nicht standhalten. Es erscheint daher zweckmäßig, zunächst einige dieser verkehrspolitischen Argumente unter die Lupe zu nehmen und sie auf ihre Ueberzeugungskraft zu prüfen.

### 1. Anfechtbare Erklärungen für die rasche Entwicklung des Werkverkehrs

a) Der Werkverkehr ist nicht kostenorientiert. „Seine Ausdehnung (schreitet) auch bei steigenden Kosten ungehindert fort.“<sup>27)</sup> Der Werkverkehr ist „mit vielfältigen Fazilitäten ausgestattet“,<sup>28)</sup> „die ihn auch unter sonst ungünstigen Voraussetzungen wettbewerbsfähig machen.“<sup>29)</sup>

Dieses Argument wird in zahlreichen Variationen benutzt. Gelegentlich wird es in der Form eingeschränkt, daß nur der sogenannte „betriebsbedingte“ Werkverkehr nicht kostenorientiert sei, also unabhängig von der Höhe der Kosten, die dieser Werkverkehr verursacht, auf jeden Fall weitergeführt werde. Wenn diese Ansicht zuträfe, wäre es unverständlich, warum der gewerbliche Verkehr nicht schon längst völlig vom Werkverkehr verdrängt worden ist. Unsinnig wäre es auch, den Werkverkehr mit Steuermaßnahmen bekämpfen zu wollen, wenn der Werkverkehr auf Kostenerhöhungen nicht reagierte. Es ist also widerspruchsvoll, den Werkverkehr einerseits als nicht kostenorientiert zu bezeichnen und ihn andererseits mit Kostenerhöhungen bekämpfen zu wollen. Ein Blick in die Praxis

<sup>22)</sup> Ueber die Lage in Frankreich berichtet ausführlich: Heinz-Richard Watermann, „Die Koordinierung des Eisenbahn- und Straßengüterverkehrs in Frankreich“, Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen Nr. 37, 1955, S. 333ff.

<sup>23)</sup> Hans-Christoph Seebohm, „Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik“, Darmstadt 1954, S. 36.

<sup>24)</sup> Ebenda, S. 36.

<sup>25)</sup> Wissenschaftlicher Beirat bei dem Bundesverkehrsministerium, Vorschläge für eine Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs, Bielefeld 1954, S. 33.

<sup>26)</sup> Watermann, a. a. O., S. 334.

<sup>27)</sup> Seebohm, a. a. O., S. 27.

<sup>28)</sup> Bundesverkehrsminister Dr. Seebohm in der 38. Sitzung des 2. Deutschen Bundestages vom 9. Juli 1954, Stenographische Berichte, Band 20, S. 1785 B.

<sup>29)</sup> Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, a. a. O., S. 204.

zeigt ebenfalls, daß die Unternehmer keineswegs ohne Rücksicht auf die Kosten Werkverkehr betreiben. Vielmehr ist es üblich, daß die Kosten, die der Werkverkehr verursacht, den Transportauslagen gegenübergestellt werden, die bei Benutzung betriebsfremder Transporteinrichtungen entstehen. Nur wenn dieser Vergleich zugunsten des Werkverkehrs ausfällt, wird ein einsichtiger Unternehmer den Werkverkehr auf die Dauer beibehalten. Sicherlich hat der Werkverkehr bestimmte Fazilitäten, wie Werbung, Kundendienst und Erleichterung des Inkasso; wie stets bei Preisvergleichen wird der Unternehmer diesen unterschiedlichen Nutzen der Transportleistungen von eigenen und fremden Fahrzeugen in seine Rechnung einbeziehen.

Die Fazilitäten sind jedoch nicht so hoch zu bewerten, daß der Werkverkehr deswegen unempfindlich gegen Änderungen im Verhältnis der Kosten zwischen gewerblichem und Werkverkehr wäre. Auch diese Nebenleistungen des Werkverkehrs haben einen festen Wert für das Unternehmen. Alle Aufgaben, die der Werkverkehr erfüllt, können zu einem bestimmten Preis an ein fremdes Unternehmen übertragen werden. Insbesondere ist an die Möglichkeit zu erinnern, den Werkverkehr durch Kontraktverkehr zu ersetzen, das heißt Lastzüge des Verkehrsgewerbes auf längere Zeit zu mieten.<sup>30)</sup> Für jede betriebliche Leistung gibt es einen Preis, für den ein fremdes Unternehmen bereit ist, diese Aufgaben zu übernehmen. Deshalb ist auch die Gleichsetzung der Begriffe „betriebsbedingter“ und „kostenorientierter“ Werkverkehr falsch und irreführend.

Im übrigen stehen den Fazilitäten des Werkverkehrs auch andere Fazilitäten des gewerblichen Verkehrs auf Schiene und Straße gegenüber, die sich insbesondere in Kostenersparnissen niederschlagen können. Zu denken ist etwa an die ungleich günstigeren Beschäftigungsbedingungen im gewerblichen Verkehr sowie an die Möglichkeiten zu rationellerem Einsatz der Fahrzeuge, bei der Eisenbahn vor allem an die Vorzüge, die der Transport auf der Schiene gegenüber dem auf der Straße bieten kann, also insbesondere die Bildung großer Transporteinheiten. Es kann demnach durchaus von einem Wettbewerb zwischen Werkverkehr und gewerblichem Verkehr auf Schiene und Straße gesprochen werden. Wichtig für das Abschneiden des Werkverkehrs in diesem Wettbewerb ist es, ob es den Verkehrsunternehmen gelingt, ihre vergleichsweise günstigeren Voraussetzungen für eine rationelle Produktion von Verkehrsleistungen auszunutzen und ihren Kostenvorsprung auch im Preis zum Ausdruck kommen zu lassen.

Hier ergibt sich eine enge Verbindung zu einem zweiten häufig benutzten Argument.

b) „Der umfangreiche Werkverkehr wird . . . von der Tarifpolitik überhaupt nicht erfaßt.“<sup>31)</sup>

Da der Werkverkehr im Wettbewerb mit dem gewerblichen Verkehr auf Schiene und Straße steht und da ständig Kostenvergleiche zwischen beiden Verkehrsarten gezogen werden, spielt die Höhe der Tarife eine entscheidende Rolle für den Umfang des Werkverkehrs. Bestünde dieser Zusammenhang nicht, so hätte das häufig in einem Atemzug gegen den Werkverkehr vorgebrachte und noch zu behandelnde Argument, der Werkverkehr sei ein Nutznießer des gemeinsamen wirtschaftlichen Tarifsystems der Bundesbahn,<sup>32)</sup> keinerlei Ueberzeugungskraft.

<sup>30)</sup> Vgl. Walter Hamun, Schiene und Straße — Das Ordnungsproblem im Güterverkehr zu Lande, Heidelberg 1954, S. 27f.

<sup>31)</sup> Seebohm, a. a. O., S. 33.

<sup>32)</sup> Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, a. a. O., S. 204.

Wenn der Werkverkehr von den Tarifen der öffentlichen Verkehrsunternehmen überhaupt nicht erfaßt würde, könnte man seine Ausdehnung und das von ihm bevorzugte Tätigkeitsfeld auch nicht in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Tarifstruktur bringen. Diese Ansicht widerspräche allerdings gründlich den Tatsachen, die beweisen, daß der Werkverkehr sich an den Tarifen der gewerblichen Verkehrsunternehmen ausrichtet.

Zweifellos könnte der Werkverkehr am besten durch Tarifsenkungen, welche die auf Grund der Anwendung des Belastbarkeitsprinzips entstandenen Differentialrenten beseitigen, bekämpft werden. Allerdings wäre es töricht, fühlbare Auswirkungen solcher Maßnahmen schon nach wenigen Monaten zu erwarten. Die Schrumpfung des Werkverkehrs würde sich in diesem Fall wohl in der Form vollziehen, daß die Ersatzinvestitionen für verbrauchte Fahrzeuge unterbleiben.

c) Der Werkverkehr dehnt sich „ungehemmt“ aus und gefährdet „die mittelständischen Existenzen im gewerblichen Güterfernverkehr in zunehmendem Maße.“<sup>33)</sup>

Diese Ansicht läßt sich kaum in Einklang mit den statistischen Daten bringen. Die Verkehrsleistungen sind im gewerblichen Güterfernverkehr in den Jahren 1952 bis 1954 — für 1955 liegen noch keine Jahresergebnisse vor — stärker gestiegen als im Werkfernverkehr, wo sie in dieser Zeit nur noch geringfügig angewachsen sind. Auch die Nutzlastkapazitäten haben sich im gewerblichen Verkehr stärker erhöht als im Werkverkehr. Zumindest in der generellen Form, in der dieses Argument vorgetragen wird, ist es nicht haltbar. Da sich gerade die Klein- und Mittelbetriebe besonders intensiv des Werkverkehrs bedienen, können gegen den Werkverkehr gerichtete Maßnahmen mit größerer Berechtigung als mittelstandsfeindlich angesprochen werden.

d) „Der Werkfernverkehr kann bei Verkehrsspitzen auf die öffentlichen Verkehrsträger zurückgreifen, trägt also nicht die Last der Vorhaltung von Transportraumreserven.“<sup>34)</sup>

Daß Kapazitätsreserven für Nachfragespitzen vorgehalten werden, ist ein Vorgang, der überall in der Wirtschaft festzustellen und nicht nur im gewerblichen Verkehr oder speziell bei der Bundesbahn zu beobachten ist. Vertreter sowohl der Binnenschifffahrt<sup>35)</sup> als auch des Güterkraftverkehrsgewerbes<sup>36)</sup> haben betont, daß nicht nur bei der Bundesbahn, sondern auch innerhalb ihres Verkehrszweigs aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen erhebliche Transportraumreserven für Verkehrsspitzen bereitgehalten werden. Auch im Werkverkehr gibt es derartige Kapazitätsreserven. Das wird schon daraus erkennbar, daß im Werkverkehr, und speziell im Werkfernverkehr, die durchschnittliche Jahresfahrleistung erheblich geringer ist als im gewerblichen Verkehr.

Viele Werkverkehrsfahrzeuge sind gerade aus dem Grund angeschafft worden, weil es den Unternehmen darauf ankam, von den Zufälligkeiten der Verkehrsbedienung durch fremde Unternehmer unabhängig zu werden. Gerade während der Verkehrsspitzen treten jedoch häufig Verzögerungen und Unregelmäßigkeiten

<sup>33)</sup> Der Werkverkehr in der Verkehrsneuordnung, a. a. O., S. 204.

<sup>34)</sup> Ebenda, S. 204.

<sup>35)</sup> Arthur Birkendahl, Zu einigen Grundfragen der deutschen Verkehrspolitik, in „Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung“, Band 10 C der Veröffentlichungen der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, Darmstadt o. J., S. 148.

<sup>36)</sup> Anton Heimes, Zwei Jahre Verkehrspolitik gegen den Lastkraftwagen, in „Der Güterverkehr“, 5. Jg., 1956, S. 3.

im Gütertransport durch gewerbliche Verkehrsbetriebe auf. Zahlreiche Unternehmen müssen befürchten, daß sie Kunden verlieren oder durch Produktionsstockungen Verluste erleiden, wenn sie nicht auch in Zeiten der saisonal wiederkehrenden Transportraumknappheit aus eigener Kraft für stetige und pünktliche Güterbeförderung sorgen. Nur in einigen Fällen schlägt der Einwand, daß die zeitweise unpünktlichere Belieferung durch gewerbliche Verkehrsunternehmen durch Anlegen größerer Lagervorräte neutralisiert werden könne, durch. Eine Fülle von Beispielen läßt sich anführen, in denen dieser Ausweg entweder überhaupt nicht oder nur mit erheblichen Mehrkosten und unter Verzicht auf vielfältige Rationalisierungsvorteile gangbar wäre.<sup>37)</sup>

Aber selbst wenn die oben angeführte Behauptung in vollem Umfang zuträfe, wäre das Verhalten der Werkverkehr treibenden Unternehmer keineswegs verwerflich. Die Abwälzung des Beschäftigungsrisikos ist — nicht nur auf dem Felde der Eigenproduktion — ein durchaus legitimer Vorgang, der sich in allen Branchen der Wirtschaft — auch von den Verkehrsunternehmen selbst in Form geschickter Auftragspolitik laufend praktiziert — in vielfältiger Weise ständig vollzieht. Auch dieses Argument spricht also kaum gegen den Werkverkehr, und ebensowenig kann etwa die Industrie der Bundesbahn deswegen einen Vorwurf machen, weil sie zunächst ihre Eigenbetriebe voll beschäftigt, ehe sie Aufträge an andere Unternehmen vergibt.

e) Die Abschreibungsvorschriften begünstigen die Ausweitung des Werkverkehrs.<sup>38)</sup>

Zu diesem Argument ist zunächst festzustellen, daß die Abschreibungsvorschriften für Fahrzeuge des Werkverkehrs die gleichen sind wie für die des gewerblichen Verkehrs. Die Finanzverwaltung bevorzugt also den Werkverkehr in keiner Weise.

Geradezu töricht ist der gelegentlich zu hörende Verdacht, manche Betriebe schrieben erst ihre Werkverkehrsfahrzeuge ab, veräußerten sie dann zu günstigen Preisen und erzielten auf diese Weise Sondergewinne. Selbstverständlich muß in einem solchen Fall die Differenz zwischen dem Buchwert und dem Verkaufserlös als außerordentlicher Ertrag voll versteuert werden. Obendrein muß der Betrieb dann noch Umsatzsteuer bezahlen.

Bei den hohen Steuersätzen in den ersten Jahren nach der Währungsreform und auf Grund der Steuervergünstigungen für die Investition von Gewinnen im eigenen Betrieb war es sicherlich besonders reizvoll, viel zu investieren. Als spezielle Förderung des Werkverkehrs können diese Steuervorschriften jedoch nicht bezeichnet werden. Zahlreiche Wege standen jedem Unternehmer offen, wenn er in den Genuß solcher Steuerbegünstigungen kommen wollte. Investitionen in Straßenfahrzeugen standen und stehen also mit allen anderen Möglichkeiten innerbetrieblicher Investitionen in Konkurrenz. Es ist allerdings zutreffend, daß bei der unbefriedigenden Qualität der Leistungen und dem fühlbaren Transportengpaß in den ersten Jahren nach der Währungsreform der Anreiz besonders groß war, eigene Lastkraftwagen zu kaufen. Die vom Staat allzu lang verzögerte Aufbauhilfe für die Bundesbahn hat zweifellos entscheidend dazu beigetragen, daß sich der Werkverkehr so rasch ausdehnen konnte.

<sup>37)</sup> Zahlreiche Beispiele hierzu bei: Walter Linden, Der Werkverkehr mit Kraftfahrzeugen in der Verkehrspolitik unserer Zeit, als Manuskript gedruckt, Frankfurt 1949, und bei Walter Hamm, Der unbeliebte Werkverkehr, in „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, Nr. 48, vom 26. 2. 1955, S. 5.

<sup>38)</sup> Seebohm, in „Stenographische Berichte“, a. a. O., S. 1785 B.

f) Die Kosten des Werkverkehrs können vom Gewinn abgesetzt werden, unterliegen also nicht der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer.<sup>39)</sup>

Dieses Argument könnte ebenfalls den Anschein erwecken, als genieße der Werkverkehr eine besondere steuerliche Vergünstigung. In Wirklichkeit wird die Wahl zwischen Werkverkehr und gewerblichem Verkehr jedoch durch diese Bestimmung nicht verfälscht; denn auch die Kosten, die für Transporte an fremde Unternehmen gezahlt werden, können in gleicher Weise vom Gewinn abgesetzt werden. Wenn also argumentiert wird, daß die Kosten des Werkverkehrs bei gut verdienenden Unternehmen zu fünfzig Prozent und mehr vom Fiskus getragen werden, so gilt das in gleicher Weise für die an Transportunternehmen gezahlten Entgelte. Für den Werkverkehr entstehen also auf diese Weise keinerlei Vergünstigungen. Maßgebend für die Wahl des Transportmittels bleibt der Vergleich der Kosten, die beim Einsatz von Fahrzeugen des Werkverkehrs oder des gewerblichen Verkehrs entstehen. Es wäre jedenfalls falsch, wenn man bei einem solchen Vergleich nur die eine Seite, nämlich die im Werkfernverkehr entstehenden Kosten, etwa halbierte, nicht dagegen die andere Seite, also die für die Beschäftigung gewerblicher Lastzüge.

g) Der Werknahverkehr braucht keine Umsatzsteuer zu bezahlen.<sup>40)</sup>

Die Frage, ob für den Werknahverkehr heute bereits Umsatzsteuer bezahlt wird, ist zu bejahen. Der Wert der eigenen Verkehrsleistungen geht in das verkaufsfertige Produkt mit ein, unterliegt also auch indirekt der Umsatzsteuer auf das Endprodukt. In gewissen Fällen entsteht allerdings bei Benutzung gewerblicher Lastkraftwagen eine doppelte Umsatzsteuerbelastung, während im Werknahverkehr nur einmal Umsatzsteuer zu entrichten ist, und zwar im sogenannten Holzverkehr, also bei Transporten zu dem Werkverkehr treibenden Unternehmen: Beim Transport mit einem Fahrzeug des Nahverkehrsgewerbes bezahlt der Nahverkehrsunternehmer Umsatzsteuer; aber auch der Empfänger muß auf den Wert dieser Verkehrsleistung beim Verkauf der transportierten Güter noch einmal Umsatzsteuer bezahlen. Dagegen entsteht beim Holzverkehr mit eigenen Fahrzeugen nur einmal, nämlich beim Verkauf des Fertigprodukts, eine Umsatzsteuerpflicht.

Anders ist es bei dem sehr häufigen Fall des Bringverkehrs, das heißt des Transports der verkauften Waren mit eigenen Fahrzeugen zum Kunden. Hier sind gewerblicher und Werkverkehr umeinander steuerrechtlich völlig gleichgestellt. Auf Grund von § 5, Absatz 4, des Umsatzsteuergesetzes (in Verbindung mit § 54 der Umsatzsteuer-Durchführungsbestimmungen von 1951) können nämlich die Auslagen für den Transport der Waren mit Fahrzeugen des Nahverkehrsgewerbes zum Empfänger vor Berechnung der Umsatzsteuer vom Rechnungsbetrag abgesetzt werden. Zweck dieser Bestimmung ist es, die doppelte Umsatzsteuerbelastung, die einer steuerlichen Diskriminierung des gewerblichen Verkehrs gleichkäme, zu beseitigen. Für Transporte mit eigenen Fahrzeugen gilt das Privileg des § 5, Absatz 4, des Umsatzsteuergesetzes nicht. Würde auch der Werknahverkehr generell mit einer Umsatzsteuer belegt, so würde in diesem praktisch sehr bedeutsamen Fall die Startgleichheit zwischen gewerblichem und Werkverkehr nicht, wie vielfach angenommen wird, hergestellt, sondern beseitigt. Allerdings muß darauf verwiesen werden, daß im Großhandel nicht eine Umsatzsteuer von vier Prozent, wie im gewerblichen Nahverkehr, sondern nur von einem Prozent er-

<sup>39)</sup> Ebenda, S. 1785 C.

<sup>40)</sup> Seebohm, in „Stenographische Berichte“, a. a. O., Seite 1786 D.

hoben wird. Das Ziel, den gewerblichen und den Werkverkehr in gleicher Weise mit Umsatzsteuer zu belasten, ließe sich also nicht in der Weise erreichen, daß der Werknahverkehr ebenfalls der vollen Umsatzsteuerpflicht unterworfen wird. Nur am Rande sei darauf verwiesen, daß der Werkfernverkehr durch das Nebeneinander von Beförderungsteuer (für den Transportvorgang) und Umsatzsteuer (auf den Gesamtwert des Endprodukts, einschließlich des Werts der Beförderungsleistung) doppelt getroffen wird. Von der zur Zeit einundzwanzigprozentigen Beförderungsteuer im Werkfernverkehr (3 Pfennig je tkm) muß beim Verkauf des transportierten Gutes noch einmal Umsatzsteuer bezahlt werden.

## 2. Einige wichtige Ursachen für die rasche Entwicklung des Werkverkehrs

Die bisher angeführten Punkte erschienen nicht als geeignet, die günstige Entwicklung des Werkverkehrs in der Nachkriegszeit ausreichend zu erklären. Die Hauptursachen dürften auf anderen Gebieten zu suchen sein. Zunächst sollen die auf Eingriffe oder Unterlassungen des Staates zurückzuführenden Begünstigungen des Werkverkehrs kurz aufgezählt werden.

- a) Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß die Verkehrsbedienung durch den gewerblichen Verkehr auf Schiene und Straße in den ersten Jahren nach der Währungsreform qualitativ und quantitativ ungenügend war. Die zeitweise auf allzu niedrigem Niveau festgehaltenen Stopppreise im Verkehr verhinderten in diesem Bereich eine ähnlich rasche Ausweitung des Angebots und Modernisierung der Produktionsanlagen wie in den meisten anderen Bereichen der Wirtschaft. Der Bund als Eigentümer des größten Verkehrsunternehmens, der Bundesbahn, hat es zudem nicht verstanden, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sich die Bundesbahn aus anderen Quellen als der Selbstfinanzierung ausreichende Investitionsmittel verschaffen konnte. Der Eigenverkehr mußte dadurch außerordentlich anziehend werden. Hinzu kommt, daß Verkehrsleistungen im Gegensatz zu vielen anderen Gütern, bei denen die Massenfertigung Voraussetzung für eine rationelle und konkurrenzfähige Produktion ist, auch in kleinen Mengen wirtschaftlich produziert werden können. Der Uebergang zum Werkverkehr wurde dadurch besonders leicht.
- b) Die Eisenbahnen können, da ihr Schienennetz längst nicht so stark verzweigt ist wie das Straßennetz, im Flächenverkehr nur einen kleinen Teil aller Ortschaften bedienen. Die nicht an das Eisenbahnnetz angeschlossenen weit entlegenen Ortschaften werden in erheblichem Umfang gerade von dem Werknahverkehr mit seinen relativ kleinen Fahrzeugeinheiten versorgt. Dennoch ist häufig zu hören, daß sich der Werkverkehr in erster Linie parallel zu den dicht befahrenen Schienensträngen, und nicht im Flächenverkehr, betätige. In Einzelfällen, die in unzulässiger Weise verallgemeinert werden, trifft diese Ansicht sicherlich zu; sie läßt sich jedoch nicht mit den statistischen Daten in Einklang bringen. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß im Jahre 1952 ein Drittel der von allen Verkehrsmitteln zusammen im Bundesgebiet beförderten Gütermenge vom Werknahverkehr mit einer durchschnittlichen Transportweite von 19 km transportiert worden ist. Nur weitere 2,6 Prozent aller Güter wurden im Werkfernverkehr mit einer mittleren Transportweite von 170 km befördert. Die weitaus wichtigsten Funktionen des Werkverkehrs liegen also — ungleich ausgeprägter als im gewerblichen Verkehr — bei Transporten über kurze Entfernungen. Entsprechend der wünschenswerten Arbeitsteilung zwischen Eisenbahn und Lastkraftwagen liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit im Werkverkehr bereits eindeutig im Orts-, Nah- und Flächenver-

kehr. — Auf das umfangreiche Thema „Werkverkehr und Standortstruktur“ kann hier nicht eingegangen werden.

- c) Von den in der Zeit vor 1945 eingeführten und erst 1955 beseitigten besonders günstigen Kraftfahrzeugsteuersätzen für schwere Lastkraftwagen sowie von der im Vergleich zur Belastung des Benzins niedrigen Dieselölsteuer sind ebenfalls kräftige Impulse zur Ausdehnung des Werkverkehrs auf der Straße ausgegangen. Der Staat hat infolge der von ihm selbst festgesetzten falschen Verteilung der steuerlichen Lasten, die wirtschaftlich als Entgelt für die Straßenbenutzung anzusehen sind, selbst maßgeblich zur Ausdehnung des Werkverkehrs auf der Straße beigetragen.
- d) Das Tarifsystem der Bundesbahn ist nur unvollkommen den Strukturwandlungen auf dem Verkehrsmarkt innerhalb der letzten drei Jahrzehnte angepaßt worden. Das Tarifniveau ist zum Teil deswegen sehr hoch, weil für einige Gruppen von Verkehrsleistungen nur sehr niedrige Entgelte festgesetzt worden sind und insgesamt ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben erstrebt wird. Das gilt auch für solche Tarife, für die kaum das Attribut „gemeinwirtschaftlich“ reklamiert werden kann, etwa für den defizitären Güterverkehr auf kurze Entfernungen. Die Tarifreform, von der schon seit mehr als einem halben Jahrzehnt gesprochen wird, ohne daß es bisher zu irgendwelchen Entscheidungen und greifbaren Ergebnissen gekommen wäre, könnte den Anreiz zur Benutzung werkeigener Lastkraftwagen im Fernverkehr vermindern.<sup>41)</sup>
- e) Die Konzessionsbestimmungen des Staates im Straßengüterfernverkehr haben ebenfalls zur Ausweitung des Werkverkehrs beigetragen. „Kraftverkehrsunternehmer, die keine Konzession erhielten, meldeten ein Gewerbe, meist einen Baustoffhandel, an und fahren jetzt unbekümmert ihren Lastzug weiter als Werkfernverkehrsfahrer im eigenen Unternehmen.“<sup>42)</sup> Die Tatsache, daß diese Entwicklung fast ausschließlich im Verkehr mit Baustoffen zu beobachten ist, sollte zu denken geben.
- f) Die Preisbindungen bei einigen Gütern, wie Zucker und Getreide, die Einführung von Franko-Stationspreisen, wie etwa bei Zement, sowie die Einrichtung von Frachenausgleichskassen, beispielsweise bei bestimmten Eisen- und Stahlprodukten, haben ebenfalls einen künstlichen Anreiz zur Entwicklung des Werkverkehrs gegeben. Auf Grund fingierter Transporte werden in vielen Fällen zu Unrecht Frachterstattungen beansprucht; gegen diese Formen des Werkverkehrs wird man auch mit hohen Sondersteuern für den Werkverkehr nicht ankommen. Nur Maßnahmen, die das Uebel unmittelbar an der Wurzel fassen, helfen hier weiter. Als Beispiel sei das Erstattungsverfahren für Zementtransporte mit werkeigenen Lastzügen genannt. Die Vergütungssätze sind vor einiger Zeit wesentlich unter die Tarife von Bundesbahn und gewerblichem Kraftverkehr herabgesetzt worden.

Neben diesen auf staatliche Eingriffe oder Unterlassungen zurückzuführenden Impulsen für den Uebergang zum Werkverkehr gibt es noch eine ganze Reihe natürlicher, in der Eigenart des Werkverkehrs liegender Gründe, auf die hier nur kurz eingegangen werden soll.

<sup>41)</sup> Vgl. auch: Walter Hamm, Verkehrstarife als Lenkungsmittel, in „Die Verkehrspolitik in der öffentlichen Meinung“, Veröffentlichungen der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, Band 10 G, Darmstadt o. J., Seite 288 ff.

<sup>42)</sup> Hamm, Der unbeliebte Werkverkehr, a. a. O., Seite 5.

g) Der Werkverkehr, insbesondere der mit leichten und mittleren Lastkraftwagen, ist in vielem der privaten Nutzung von Personenkraftwagen vergleichbar. Ebenso wenig, wie öffentliche Verkehrsmittel den privaten Personenverkehr ersetzen können, können auch die Leistungen des eng mit dem Betriebsgeschehen verknüpften Werkverkehrs ganz von den gewerblichen Verkehrsunternehmen übernommen werden. Der eigene Personenkraftwagen und der eigene Lastkraftwagen haben vor allem den Vorteil gemeinsam, daß sie jederzeit zum Einsatz bereitstehen und erhebliche Zeitgewinne ermöglichen. Der Werkverkehr erspart in vielen Fällen besondere Vertreterbesuche, verhilft zu einer wesentlichen Rationalisierung, Vereinfachung und damit Kostensenkung im Vertrieb. Im Werkverkehr lohnt sich der Einsatz von Speziallastkraftwagen, die besonders für den Transport der Güter eines Unternehmens eingerichtet sind, beispielsweise Kesselwagen für Säure oder Bier, Zementsilowagen oder Großraumwagen für besonders sperrige Güter, wie Feinblechpackungen oder Bettfedern. Solche Spezialfahrzeuge, die häufig zugleich das Be- und Entladetempo wesentlich steigern helfen, dadurch die Umlaufzeiten verkürzen und die Wirtschaftlichkeit steigern, ermöglichen ferner wesentliche Ersparnisse bei den Verpackungskosten. Auf Märkten mit plötzlichen und heftigen Preisschwankungen können durch raschen Einsatz eigener Fahrzeuge günstige Einkaufschancen wahrgenommen werden. Für Betriebe, bei denen der Produktionsprozeß erst durch fachmännisches Montieren, Aufstellen oder Anschließen beim Kunden abgeschlossen werden kann, ist der Werkverkehr kaum zu ersetzen. Beim Abnehmer hilft der Werkverkehr wegen der möglichen kurzfristigen Dispositionen Lagerkosten sparen. Viele moderne Geschäftslokale sind auf die jederzeitige rasche Belieferung durch den Werkverkehr abgestellt und weisen entsprechend geringe Lagermöglichkeiten auf. An vielen innerstädtischen Baustellen ist die Lagerung größerer Mengen von Baumaterialien infolge Platzmangels unmöglich. Auch hier sind Werkverkehrsfahrzeuge, die ausschließlich für die eigenen Bedürfnisse eines Unternehmens da sind und die von dem gleichen Willen gelenkt werden wie die Produktion selbst, kaum zu entbehren. Auch die Minderung von Transportrisiken gibt in vielen Fällen den Ausschlag zugunsten des Werkverkehrs.<sup>43)</sup> Alles in allem muß man den Werkverkehr als eine oftmals unentbehrliche Ergänzung der Leistungen des gewerblichen Verkehrs auf Schiene und Straße ansehen.

#### VII. Vorschläge zur Eingliederung des Werkverkehrs in den Gesamtverkehr

Die Zeiten, in denen sich der Werkverkehr stürmisch entwickelte, sind zwar schon seit geraumer Zeit vorbei; in den letzten Jahren haben die Beförderungsleistungen im Werkverkehr nur noch geringfügig zugenommen. Dennoch hat der Werkverkehr — zu einem wesentlichen Teil unter dem Einfluß staatlicher Eingriffe in den Verkehr — einen ungesunden Umfang angenommen. Die Gründe hierfür sind im vorigen Abschnitt kurz geschildert worden. Unter diesen Umständen sind Maßnahmen, die den Werkverkehr einschränken, zu befürworten. Dabei sollte davon ausgegangen werden, daß weder der gewerbliche noch der Werkverkehr in irgendeiner Form durch staatliche Eingriffe begünstigt wird.

<sup>43)</sup> Weitere Beispiele bei Linden, a. a. O., und Hamm, Der unbeliebte Werkverkehr, a. a. O., S. 5.

#### 1. Maßnahmen, die sich gegen den Werkverkehr als Ganzes richten

- a) Die wirksamste Waffe gegen den Werkverkehr ist die Leistungssteigerung im gewerblichen Verkehr auf Schiene und Straße. Eine genaue Analyse der Gründe, die viele Handels- und Industriebetriebe zum Einsatz eigener Lastkraftwagen veranlaßt haben, kann wertvolle Aufschlüsse über die Richtung dieser Bemühungen geben.
- b) Die Entwicklung des in Deutschland noch wenig eingeführten Kontraktverkehrs — jener Form des gewerblichen Verkehrs, die dem Werkverkehr am nächsten kommt und viele seiner besonderen Vorzüge auf sich vereinigt — könnte werkeigene Lastkraftwagen zweifellos in zahlreichen Fällen überflüssig machen. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten und ähnlich der Regelung, die zwischen der Bundesbahn und den von ihr ständig beschäftigten Kraftverkehrsunternehmen getroffen worden ist, sollte der Gesetzgeber besondere Bestimmungen für diese Verkehrsart festlegen.<sup>44)</sup>
- c) Die gegenwärtige Struktur des Eisenbahngütertarifs begünstigt den Werkverkehr. Das Tarifniveau der Bundesbahn ist überhöht, weil der Betrieb aus Mangel an Kapital noch nicht ausreichend modernisiert und rationalisiert werden konnte, weil zahlreiche politische Lasten getragen werden müssen, aber auch deswegen, weil Tarife, etwa im Nahverkehr oder für den Rücktransport von Emballagen, künstlich niedrig gehalten werden, ohne daß dafür gemeinsame wirtschaftliche Gründe angeführt werden können. Wenn der Bundesbahn die politischen Lasten abgenommen sowie Tarifaufgaben auf ihre Berechtigung überprüft und, soweit möglich, abgebaut werden, könnte sich die Bundesbahn der Konkurrenz des Werkverkehrs besser erwehren. Die Überprüfung und die Reform des Eisenbahngütertarifs müssen daher als eine wichtige Maßnahme zur Beschränkung des Werkverkehrs angesehen werden.

Soweit politische Lasten, unentbehrliche wirtschaftspolitische Tarifaufgaben und die damit verbundenen finanziellen Einbußen die Bahn dazu zwingen, ihr Tarifniveau höher festzusetzen, als es der Marktlage entspricht, sollte dem Werkfernverkehr eine zusätzliche Abgabe als Zuschlag zu der siebenprozentigen Beförderungsteuer auferlegt werden, und zwar in der gleichen Höhe, in der sich Korrekturen am Tarifniveau der Bundesbahn als notwendig erweisen. Auf diese Weise könnte die Gleichheit der Startbedingungen im Wettbewerb zwischen gewerblichem Verkehr auf Schiene und Straße und dem Werkverkehr hergestellt werden. Wie bereits erwähnt, ist die im Verkehrsfinanzgesetz vorgesehene sehr hohe Beförderungsteuer für den Werkfernverkehr nach ganz anderen Grundsätzen ermittelt worden; dabei ist das Ziel verfolgt worden, den Werkfernverkehr möglichst zu unterbinden.

Abzulehnen wäre dagegen der Weg, den Werkverkehr außerhalb der Nahzone zu verbieten und Ausnahmen nur in Einzelfällen zuzulassen.<sup>45)</sup> Eine Fülle neuer Probleme, beispielsweise Festlegung der Kriterien, nach denen solche Ausnahmegenehmigungen zu erteilen wären, würde auf diese Weise aufgeworfen; außerdem würde der Grundsatz der freien Wahl des Transportmittels verletzt. Man wird Napp-Zinn zustimmen müssen, der „der einschränkenden Besteuerung den Vorzug gegenüber dem härteren Mittel des Verbots“ gibt: „Verbot schlägt tot, hingegen läßt — ähnlich wie in der Außen-

<sup>44)</sup> Vgl. Hamm, Schiene und Straße, a. a. O., S. 28.

<sup>45)</sup> „Verkehrspolitische Forderungen der Deutschen Bundesbahn“, herausgegeben von der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt 1953, S. 6.

wirtschaftspolitik — eine mäßige Abgabe die Ueberspringung der Mauer zu, wenn die Vorteile dies rechtfertigen.“<sup>46)</sup>

Der Werknahmeverkehr sollte wegen seiner vom Verkehrsgewerbe schwer zu übernehmenden Funktionen im Flächenverkehr steuerlich nicht diskriminiert, sondern eher gefördert werden.

## 2. Maßnahmen, die sich gegen bestimmte unerwünschte Formen des Werkverkehrs richten

Besondere Beachtung sollte der Einwirkung auf den unerwünschten Werkverkehr gewidmet werden, der zweckmäßigerweise nicht durch allgemeine, sondern durch gezielte, an den Entstehungsursachen ansetzenden Maßnahmen bekämpft werden sollte. Beispielsweise wäre zu prüfen, inwieweit die auffällige Tatsache, daß viele ehemalige Güterfernverkehrsunternehmer, die keine Konzession erhielten, gerade zum Baustoffhandel übergegangen sind, auf die Höhe der Tarife für diese Erzeugnisse zurückzuführen ist. Ferner wäre zu untersuchen, wie die besondere im Getreide- und Zementverkehr zu beobachtenden fingierten Transporte, und damit auch zu Unrecht erhobene Ansprüche auf Erstattung von Frachtbeträgen verhindert werden können.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Staat zahlreiche Maßnahmen zur Verfügung hat, um den Werkverkehr in den Gesamtverkehr mit dem Ziel einzuordnen, die Startbedingungen des gewerblichen und des Werkverkehrs einander anzugleichen. Bisher hat sich der Staat im wesentlichen darauf beschränkt, mit steuerpolitischen Mitteln gegen den Werkverkehr vorzugehen. Dabei dürfte mit einer Beförderungsteuer von 5 Pf./tkm für den Werkfernverkehr sogar die Grenze überschritten worden sein, an der die Wettbewerbsbedingungen von gewerblichem Verkehr auf Schiene und Straße und Werkverkehr — auch unter Berücksichtigung der zahlreichen Lasten der Bundesbahn — gleich sind. Es ist aber offensichtlich auch jene Grenze der Besteuerung überschritten worden, von der an die Betroffenen mit allen Mitteln versuchen, der Besteuerung zu entgehen. Vieles spricht dafür, daß man das Problem Werkverkehr allein mit steuerlichen Maßnahmen nicht befriedigend lösen kann. Um so wichtiger ist es, daß man sich stärker auch der anderen verkehrspolitischen Mittel besinnt, auf die im einzelnen hingewiesen worden ist.

Beispielsweise hat sich der Staat der Preispolitik einstweilen noch so gut wie überhaupt nicht bedient. In dem Maße, in dem die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Bundesbahn auf ihre gesamtwirtschaftliche Zweckmäßigkeit und Berechtigung überprüft und defizitäre Betriebszweige, soweit möglich, abgebaut werden, kann die im Verkehrsfinanzgesetz vorgesehene sehr harte Steuerbelastung für den Werkfernverkehr vermindert werden. Damit würden gleichzeitig auch die Bestrebungen zur Steuerumgehung und Steuertäuschung wirksam bekämpft. Es ist zu hoffen, daß die Verkehrstarife bald in stärkerem Maße als bisher als Lenkungsinstrument benutzt werden.

Die Eigenproduktion von Verkehrsleistungen ist nicht nur eine willkommene Ergänzung der am Markt angebotenen Transportleistungen; der Werkverkehr ist außerdem auch ein wirksames Mittel, die gewerblichen Transportunternehmen zur ständigen Verbesserung ihrer Leistungen anzuspornen und eine allzu will-

kürliche Preispolitik der häufig an einem Strang ziehenden Transportunternehmen aller Verkehrswege zu verhindern. Eine Verkehrspolitik, die auf rationelle und billige Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse in der Volkswirtschaft gerichtet ist, was die Berücksichtigung sozialer, kultureller und standortpolitischer Ziele nicht auszuschließen braucht, sollte deshalb nicht auf den Werkverkehr als Bundesgenossen verzichten, und alles vermeiden, was zu seiner Diskriminierung beitragen könnte. Den meisten Werkverkehr treibenden Unternehmen kommt es lediglich auf gute und billige Verkehrsleistungen an. Werden sie auf dem Markt angeboten, so fällt damit der wichtigste Anreiz für den Werkverkehr fort. Dieser Tatsache sollte man sich bei Maßnahmen gegen den Werkverkehr stärker als bisher erinnern.

<sup>46)</sup> A. F. Napp-Zinn, Entscheidungsfragen der Verkehrspolitik in grundsätzlicher und aktueller Sicht, in „Internationales Archiv für Verkehrswesen“, 6. Jg., 1954, S. 265.

## Die Koordinierung im Verkehr

Von Dr. A. Heimes, Frankfurt/Main

Seit vielen Jahren, ja schon seit Jahrzehnten, bemühen sich die Verkehrspolitiker nicht nur in Deutschland, sondern in allen wirtschaftlich hochentwickelten Ländern der Welt um die Lösung des Problems einer störungsfrei funktionierenden Koordinierung im Verkehr. Die Auseinandersetzungen über diese Frage nehmen mit der fortschreitenden Entwicklung der neuen Verkehrsträger, insbesondere des Kraftverkehrs, in steigendem Umfange aber auch bereits der Luftfahrt, immer schärfere Formen an. Die Lösungsversuche in den einzelnen Ländern sind sehr verschiedenartig. Man kann aber wohl feststellen, daß es noch nirgends gelungen ist, zu einem völlig zufriedenstellenden Ergebnis zu kommen.

Diese Tatsache allein beleuchtet schlagartig die hier vorliegenden Schwierigkeiten. Sie zeigt aber auch die Begrenzungen auf, die dem Verfasser für die Behandlung dieses anspruchsvollen Themas gesteckt sind, naturnotwendig gesteckt sein müssen.

Es soll der Versuch unternommen werden, einige der vielleicht wesentlichsten Überlegungen zu einer Koordinierung im Verkehr anzusprechen und damit einen Diskussionsbeitrag zur Behandlung dieses wichtigen Teilabschnittes aus dem deutschen Wirtschaftsleben zu leisten.

### Warum überhaupt Koordinierung?

Der Verkehr wird vielfach als Diener der Wirtschaft bezeichnet. Diese Tatsache kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß er selbst ein Teil der Wirtschaft ist und daß er damit naturnotwendig auch den Gesetzen der Wirtschaft unterliegt. Wir meinen, daß eine gewisse Verkennung dieser Tatsache überhaupt erst zu den heutigen Schwierigkeiten im Verkehr geführt hat. Die Eisenbahn hat viele Jahrzehnte hindurch praktisch ein Landverkehrsmonopol besessen. Einem solchen Monopol gegenüber konnten die Gesetze der Wirtschaft nur teilweise ihre Wirkung durchsetzen. Es bestand nicht der Zwang, wie er für die übrigen Glieder der Wirtschaft unentwegt gegeben ist, sich mit den Verhältnissen am Markt auseinanderzusetzen und sich den Gegebenheiten des Marktes elastisch anzupassen. Die Eisenbahn entwickelte sich vielmehr weitgehend zu einem Instrument der staatlichen Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik. Auch militärische Überlegungen spielten bei ihrem Aufbau und ihrer Führung eine nicht unerhebliche Rolle.

Die so in jahrzehntelanger Entwicklung gewachsene Eisenbahn sieht sich nunmehr seit rund einem Vierteljahrhundert der Tatsache gegenüber, daß ein leistungsfähiger neuer Landesverkehrsträger, nämlich der Lastkraftwagen, neben ihr entstanden ist, der sich in einer stürmischen Aufwärtsentwicklung einen wesentlichen Teil der Landbeförderungsleistungen erobert hat. Das Landverkehrsmonopol ging verloren. Manche überkommenen Einrichtungen und Auffassungen der Monopolzeit haben sich jedoch bis heute erhalten. Zwar hat auch die Eisenbahn von der Entstehung des neuen Verkehrsträgers profitiert, indem

neue Industrien im Rahmen der Kraftverkehrswirtschaft entstanden und die vorhandenen zusätzliche Auftraggeber erhielten, die auch die Eisenbahn in erheblichem Umfange beschäftigten. Durch die Beschleunigung und Erleichterung des Zu- und Ablaufs der Schiene wurden auch die eigenen Beförderungsleistungen befruchtet. Der Kraftwagen ist aber im Zuge seiner technischen Vervollkommnung sehr bald der Rolle des Ergänzungsdienstes zur Schiene entwichen und macht nunmehr der Schiene in weiten Bereichen, sei es im Güterverkehr oder Personenverkehr, aufs heftigste Konkurrenz. Nach dem altbewährten Grundsatz „Konkurrenz hebt das Geschäft“ hat diese Entwicklung auch die Eisenbahn zu immer neuen Leistungen angespornt. Es kann wohl keinen Zweifel darüber geben, daß die Modernisierung auf allen Gebieten des Eisenbahnverkehrs ohne den Wettbewerbsdruck des Kraftwagens wesentlich zaghafter vorangeschritten wäre. Nutznießer dieser Entwicklung ist zweifellos die Wirtschaft. Aus dem Vorhergesagten ergibt sich, daß die veränderten Marktverhältnisse, zumindest auf dem Gebiete der Technik, bereits ihre Wirkung getan haben. Die Bahn hat versucht, mit den ihr zweckmäßig erscheinenden technischen Mitteln dem Wettbewerb des Kraftwagens entgegenzutreten. Die Erkenntnis setzt sich immer mehr und mehr durch, daß sie auf diesem Wege weiter fortschreiten muß und daß hier noch zahlreiche ungenutzte Möglichkeiten liegen, die Situation der Eisenbahn im Wettbewerb zu verbessern.

Auf dem technischen Gebiete sind der Eisenbahn kaum Fesseln auferlegt. Andererseits sind ihr jedoch gewisse Grenzen gesetzt, die sie insbesondere im gemeinwirtschaftlichen Tarifsysteem, verbunden mit der Tarifgleichheit im Raum, der Betriebs- und Beförderungspflicht und den betriebsfremden Vorbelastungen sieht. Zweifellos sind hier z. Z. Sonderverhältnisse gegeben, die nur schwer in den Rahmen einer Wettbewerbswirtschaft passen. Die öffentliche Meinung neigt heute noch dahin, daß man die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Eisenbahn unangetastet lassen muß, weil sich darauf ein Gutteil der deutschen Wirtschaftsstruktur und Raumordnung aufbaut. Inwieweit das heute tatsächlich noch zutrifft und auch für die Zukunft gleiche Voraussetzungen erhalten bleiben müssen, wäre durch sorgfältige Untersuchungen festzustellen. Es mehren sich jedenfalls die Stimmen, die erkennen, daß der Kraftwagen einen wesentlichen Teil der gemeinwirtschaftlichen Wirkungen der Bahn bereits übernommen hat und auch aus diesem Grunde an einen Abbau der entsprechenden Verpflichtungen der Bahn gedacht werden kann.

Die offizielle Verkehrspolitik in Deutschland stellt aber die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Eisenbahn noch immer in den Mittelpunkt ihrer Entscheidungen und sucht im Wege der Koordinierung die anderen Verkehrsträger hiernach auszurichten.

### Wie koordinieren?

Das Wort „koordinieren“ enthält nach unserem Sprachempfinden auch die Forderung nach Gleichbehandlung aller Verkehrsträger. Das Ziel, dem einen Verkehrsträger im Wege der Koordinierung eine Vorzugsstellung im Wettbewerb zu verschaffen, sollte deshalb von vornherein fortfallen. Es würde sonst anstelle der Koordination eine Subordination der anderen unter die Interessen des bevorzugten Verkehrsträgers treten. Offensichtlich unterliegt die Staatsführung sehr leicht einem solchen Versuch, da die Eisenbahnen sich durchweg im Staatsbesitz befinden und sich der Gesetzgeber insoweit vielfach in einer echten Interessenskollision befindet. Diese Interessenskollision wird insbesondere auch in der Person

des Bundesfinanzministers erkennbar, der auf der einen Seite für das Defizit der Bundesbahn aufkommen muß, während er auf der anderen Seite auch die notwendigen Mittel für die Herstellung der Verkehrswege der übrigen Verkehrsträger bereitzustellen hat. Die Tatsache, daß diese Mittel, zumindest soweit es den Kraftverkehr anbelangt, durch diesen im Wege von Sonderabgaben aufgebracht werden, spielt hierbei kaum eine Rolle.

Das Ziel einer guten Verkehrskoordinierung sollte darin liegen, die Wirtschaft auf die beste und billigste Weise mit den notwendigen Verkehrsleistungen zu versorgen. Das Interesse an der Erhaltung bestehender Verkehrseinrichtungen muß gegenüber diesem primären Zweck zurücktreten, und alle Koordinierungsmaßnahmen sollten darauf ausgerichtet sein, diesem Ziele im zeitlichen Ablauf möglichst nahe zu kommen.

Diese Forderung enthält aber bereits ein festes Programm, das man am besten im Rahmen eines freien Wettbewerbs unter den Verkehrsträgern verwirklichen kann. Das würde allerdings Koordinierungsmaßnahmen weitgehend unnötig machen. Kann nun dieser freie Wettbewerb im Verkehr Platz greifen oder welche Momente stehen dem entgegen?

Wenn man einmal die historische Entwicklung im Verkehr auf den Kopf stellt und davon ausgeht, daß der Lastkraftwagen vor der Eisenbahn dagewesen wäre, dann wäre zweifellos folgendes Bild gegeben: Der Lastkraftwagen würde zunächst auf primitiven und dann immer besser ausgebauten Straßen das Land erschließen. Erst wenn der Verkehr in bestimmten Relationen einen Umfang erreicht hätte, der den Bau einer Eisenbahn rentabel erscheinen ließe, würde man an die Errichtung einer Eisenbahnverbindung denken. Wahrscheinlich würde die Eisenbahn in solchen gut frequentierten Verkehrsbeziehungen dem Lastkraftwagen erheblich Abbruch tun, weil er hier mit höheren Selbstkosten rechnen müßte als die Eisenbahn. Die Eisenbahn würde sich bei dem Aufbau ihres Netzes aber auf die Hauptverkehrsrelationen beschränken und niemals daran denken, ein Eisenbahnnetz etwa in der Dichte aufzubauen, wie wir es in den europäischen Ländern als Folge davon vor uns sehen, daß eben die Eisenbahn vor dem Lastkraftwagen erfunden wurde. Die Richtigkeit dieser Unterstellung ergibt sich im übrigen aus dem Verfahren unterentwickelter Länder, die selbstverständlich nicht daran denken, ein Eisenbahnnetz nach dem überkommenen System aufzubauen. Der Wettbewerb Schiene—Straße würde sich in einem solchen Falle ohne Störungen für die Gesamtwirtschaft automatisch nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten regeln können.

Anders ist es leider in den modernen Industriestaaten. Hier hat die umgekehrte Reihenfolge der Entwicklung in Jahrzehnten eine Wirtschaftsstruktur gefördert, die mit dem Bestehen der Eisenbahn verbunden und von ihrer Tarifpolitik mehr oder weniger abhängig ist. Die Einführung des freien Wettbewerbs zwischen Schiene und Straße würde hier wesentliche Verschiebungen ergeben, deren Wirkungen im einzelnen schwer übersehbar sind. Es kann aber nichts darüber hinwegtäuschen, daß die Eisenbahn unter dem Einfluß des Wettbewerbs des Kraftwagens bereits einen erheblichen Teil des Weges zu einer Wettbewerbswirtschaft im Verkehr gegangen ist, und es spricht vieles dafür, daß sie auch in Zukunft geneigt ist, diesen Weg weiter zu gehen. Ein besonders eklatanter Beweis dafür ist z. B. in der starken Zusammendrängung der Wertklassenstaffel im DEGT zu sehen. Eine weitere möglichst kaufmännische Gestaltung des Verkehrs mit der Erstellung kostennäherer Tarife kann ökonomisch nur als sinnvoll angesehen werden.

Wenn man solche Gedankengänge vertritt, muß man sich freilich klar darüber sein, daß eine solche Entwicklung nur Schritt für Schritt und nach sorgfältiger Ueberlegung jeder Einzelphase vor sich gehen darf, um nicht unliebsame Ueber raschungen, d. h. untragbare Auswirkungen auf die betroffene verladende Wirtschaft, zu erleben. Man kann auch die Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß im Verkehr selbst manche Voraussetzungen für ein einwandfreies Funktionieren des Mechanismus eines freien Verkehrs fehlen. Wir haben oben festgestellt, daß die Eisenbahn kein Landesverkehrsmonopol mehr besitzt. Sie besitzt aber das Schienenmonopol, welches ihr gegenüber der Kundschaft eine marktbeherrschende Stellung verleiht. Mit Hilfe dieses Schienenmonopols verfügt die Eisenbahn über rund 60 % des Verkehrsbesitzes. Solche Tatsachen bieten eine schlechte Voraussetzung für einen gut funktionierenden freien Wettbewerb im Verkehr. Der globale Ausgleich im Rahmen der Bahn gäbe ihr außerdem die Möglichkeit, die anderen Verkehrsträger durch Kampfstarife aus der Bedienung bestimmter Verkehrsrelationen oder Güterarten auszuschalten. Im Wege von Koppelungs- und Mindestmengentarifen könnte die Bahn in Ausnutzung ihrer marktbeherrschenden Stellung maßgebende Güterströme monopolartig an sich binden.

In diesem Zusammenhang ist auch die Beförderungspflicht der Eisenbahn zu sehen, die wir als notwendige Folge des Schienenmonopols auch in einer freien Wettbewerbswirtschaft im Verkehr für erforderlich halten. Man kann ohnehin darüber streiten, ob die Beförderungspflicht für die Eisenbahn eine Last ist. Ein Aufgeben dieser Verpflichtung würde die Verladerschaft der Eisenbahn gegenüber jedenfalls in eine sehr unangenehme Lage bringen, da die Wirtschaft im Gegensatz zu den Verhältnissen im Kraftverkehr hier eine Ausweichmöglichkeit nicht besitzt. Während der Wirtschaft beim Kraftverkehr die Auswahlmöglichkeit zwischen einer großen Zahl konkurrierender Transportunternehmer gegeben ist und sie außerdem die Möglichkeit hat, sich selbst Lastzüge anzuschaffen und sogar ihre Güter im Werkverkehr selbst zu befördern, kann sie nicht auf einen eigenen z. B. in der Rohstoffbeförderung besonders billigen Schienenverkehr ausweichen.

Wir sehen also, daß die Herstellung einer freien Wettbewerbswirtschaft im Verkehr auch dann nur bedingt möglich ist, wenn man die Auswirkungen derselben gegenüber der verladenden Wirtschaft in Kauf zu nehmen bereit wäre. Da auch letzteres, zumindest für die Verhältnisse in Deutschland, zur Zeit nicht für möglich gehalten wird, wird man auf die volle Liberalisierung als automatisches Mittel zu einer Verkehrsordination zumindest vorläufig verzichten müssen. Eine solche Feststellung schließt aber nicht aus, daß sich die Koordinierungspolitik eine möglichst weitgehende Verwirklichung von Marktgesichtspunkten zum Ziele setzt.

Obwohl die Voraussetzungen im Verkehr der einzelnen Länder sehr verschiedenartig sind, bemüht man sich seit Jahren, auf internationaler Ebene Maßstäbe für eine Koordinierung im Verkehr zu finden. In seiner Sekretariatsnote hat der Binnenverkehrsausschuß der Wirtschaftskommission für Europa einen bemerkenswerten und umfangreichen Bericht zu dieser Frage zusammengestellt. Die Note beschränkt sich allerdings im wesentlichen darauf, die Probleme aufzuzeigen und eine Voranalyse zu bringen. Sie arbeitet zunächst zwei Möglichkeiten der Koordinierung, nämlich die autoritäre Koordinierung und die tarifliche Koordinierung, heraus. Bei der autoritären Koordinierung wird die Wahl des Benutzers bezüglich des Verkehrsmittels durch verwaltungsmäßige

Maßnahmen beschränkt, während die tarifliche Koordinierung die Wahlfreiheit offen läßt, jedoch durch geeignete Beförderungstarife versucht, die Entscheidung des Verkehrsnutzers mit den Interessen der Gesamtheit in Einklang zu bringen. In dem Bericht wird der letzteren Methode der Vorzug gegeben, wobei auf entsprechende Beschlüsse des Binnenverkehrsausschusses und auch auf eine gleichartige Stellungnahme der Internationalen Handelskammer verwiesen wird.

Auch wir sind der Meinung, daß man die Wahlfreiheit des Verkehrsnutzers bezüglich des Verkehrsträgers unter allen Umständen in jeder Koordinierungspolitik unangetastet lassen muß. Die Tarifpolitik sollte hierbei so gestaltet werden, daß bei jedem Verkehrsträger die Gesamtausgaben durch die Gesamteinnahmen gedeckt werden. Zu den Gesamtausgaben gehören, soweit der Verkehrsweg nicht selbst unterhalten wird, auch die anteiligen Kosten des Verkehrsweges. Gleiche Startbedingungen sollten auch auf den anderen Gebieten hergestellt werden, wie beispielsweise in der Besteuerung. Betriebsfremde Lasten, denen nicht auch die übrigen Verkehrsträger in ähnlicher Weise unterworfen sind, verschieben die Wettbewerbsvoraussetzungen und verstoßen gegen den Grundsatz der gleichen Startbedingungen. Sie sollten unmittelbar durch die zuständigen Ressorts des Staates übernommen werden. Bei den gemeinwirtschaftlichen Lasten ist zunächst zu prüfen, ob sie unter den veränderten Wettbewerbsverhältnissen und im Hinblick auf die inzwischen eingetretene Entwicklung auf dem Gebiete der Wirtschaft und des Verkehrs noch notwendig sind. Sie sollten weitgehend in der Weise abgebaut werden, daß überall kostennahe Tarife ihre Verwirklichung finden. Soweit ein Rest an gemeinwirtschaftlichen Belastungen erhalten bleiben muß, ist zu prüfen, inwieweit hierin unter Berücksichtigung aller Zusammenhänge eine einseitige Belastung gegenüber den anderen Verkehrsträgern zu sehen ist. Sofern und soweit das tatsächlich der Fall ist, müßte ein finanzieller Ausgleich erfolgen, um auch insoweit den Grundsatz der gleichen Startbedingungen zu verwirklichen. Die Sekretariatsnote der ECE kommt zu dem Schluß, daß eine Angleichung der Startbedingungen nicht genügt, um eine zweckvolle Koordinierung herbeizuführen. Außer der Befürwortung einer stärkeren Angleichung auch der Eisenbahntarife an die Selbstkosten — einschließlich einer räumlichen Differenzierung — hält die Note eine Konzentration des Eisenbahnnetzes, die Schließung von Nebenbahnstrecken ebenso für notwendig wie die erhebliche Reduzierung der Zahl der Bahnhöfe. Die Eisenbahn soll insoweit handeln wie ein Verkehrsunternehmen und nicht wie ein Monopol.

Bezüglich der Ordnung des Verhältnisses zum Wasserweg wird eine Stabilisierung und Regulierung der Frachten für zweckmäßig gehalten. Der Bau neuer und die Modernisierung vorhandener Wasserstraßen wird — dann auch ohne Rücksicht auf die anderen Verkehrsträger — aber auch nur dann — für zweckmäßig gehalten, wenn unter Berücksichtigung der Verzinsungs- und Amortisationskosten hierdurch billigere Beförderungskosten als bei den vorhandenen Verkehrsträgern erzielt werden können.

Für die deutsche Koordinierungspolitik dürften einige Bemerkungen bezüglich des Kraftverkehrs von besonderem Interesse sein. Das Sekretariat der ECE tritt für eine Begrenzung der Fahrzeuggrößen mit Rücksicht auf die Sicherheit und Bequemlichkeit der anderen Straßenbenutzer ein. Tragender Gesichtspunkt soll aber auch hier die Notwendigkeit sein, die Selbstkosten des Straßenverkehrs so niedrig wie möglich zu halten. Eine Herabsetzung der Abmessungen im Interesse einer Erleichterung der Wettbewerbslage der Eisenbahn würde die Kosten des Verkehrs künstlich verteuern und damit einem der Hauptzwecke der Koordinie-

rung entgegenwirken. Das gleiche gilt für Beförderungsverbote, wie sie im Straßenentlastungsgesetz vorgesehen sind. Sie würden den Grundsatz der Wahlfreiheit des Verkehrsnutzers verletzen. Auch das Sonntagsfahrverbot, das sich eindeutig als Begünstigung der Bahn darstellt und von dem diese auch in ihrer Werbung reichlich Gebrauch macht, dürfte nach den Grundsätzen der ECE-Note als Koordinierungsmittel ausschalten.

Einer Koordinierung im Wege der Tarifparität zwischen Schiene und Straße steht der Bericht skeptisch gegenüber. Es wird als schwierig betrachtet, ein ähnliches System in Ländern zu verwirklichen, in denen die Zivildisziplin vielleicht weniger stark ist als in Deutschland. Man hält in diesem Falle außerdem eine Ausgleichskasse für erforderlich. Diese Möglichkeit, für deren Verwirklichung bei uns bereits sehr negative praktische Ergebnisse vorliegen, wird offensichtlich überschätzt. Es wird aber vor allem befürchtet, daß bei einer Tarifgleichheit der Werkverkehr den Rahm abschöpft und damit eine unerwünschte Ausdehnung erfährt.

Der Bericht lehnt für den Werkverkehr sowohl eine Kontingentierung als auch eine Konzessionierung ab. Dagegen hält er ein Lizenzverfahren nach dem holländischen Muster für zulässig. Bei diesem Verfahren muß bekanntlich der Zulassung eine Verhandlung mit den gewerblichen Verkehrsträgern vorausgehen. Die Lizenz soll nur gewährt werden, wenn dadurch das Interesse an einer geordneten Versorgung der Wirtschaft durch die öffentlichen Verkehrsträger nicht verletzt wird. Wir glauben einen gewissen Widerspruch darin zu erkennen, daß demgegenüber die Kontingentierung und Konzessionierung für den gewerblichen Kraftverkehr, wenigstens in der Fernzone, als Mittel der Koordinierungspolitik grundsätzlich anerkannt wird. Vielleicht denkt man hier an einen Einsatz der Steuerpolitik, die in der Konzeption des Berichtes keine Ablehnung erfährt. Zweifellos handelt es sich bei der ECE-Studie um die bisher umfassendste Darstellung des Problems der Koordinierung. Besonders bemerkenswert und klar ist das Ziel der Koordinierungspolitik dargestellt. Es wird darin erblickt, daß jedes Verkehrsmittel dort zum Einsatz kommt, wo es die beste Leistung zu den geringsten Kosten erbringen kann. Hierbei sollen alle Nebenkosten, wie Zu- und Ablauf, Verpackungersparnis, Zeitgewinn, Bequemlichkeit, Kapitaleinsparung wegen geringerer Lagerhaltung u. a. berücksichtigt werden. Eine auf ein solches Ziel ausgerichtete Koordinierungspolitik wird man bejahen müssen. Wir wollen aber nicht verhehlen, daß der Bericht auch einige deutliche Mängel aufweist. Es ist nicht möglich, im Rahmen dieses Aufsatzes auf alle diese Mängel näher einzugehen. Wir halten aber z. B. die Unterstellung, daß bei einem nach Herstellung gleicher Startbedingungen durchgeführten freien Wettbewerb ein Verkehrsträger, nämlich die Schiene, im Laufe der Zeit ganz verschwinden könnte, für abwegig. Deshalb sind auch alle auf einer solchen Hypothese aufgebauten Schlußfolgerungen unhaltbar. Eine gut geführte Eisenbahn würde in einem solchen Falle ihre Wettbewerbschancen erkennen und zielbewußt nutzen. Im großstromigen Verkehr auf weitere Entfernungen, auch heute das Herzstück von rentablen Eisenbahnleistungen, ist die Bahn von keinem anderen Verkehrsmittel zu schlagen. Der Bericht zeigt auch sonst wirksame Möglichkeiten einer Rationalisierung der Eisenbahnen auf.

Wir können auch der Erwägung nicht folgen, daß eine Koordinierung dadurch möglich wäre, daß die fixen Kosten aller Verkehrsträger vom Staate getragen und die Verkehrstarife nur auf den variablen Kosten aufgebaut werden. Ein solches System erscheint uns besonders dann wirtschaftsfremd, wenn man die fixen Kosten

anschließend nach einem gleichmäßigen Schlüssel auf alle Verkehrsträger verteilen wollte. Das würde nach unserer Auffassung einer Kostenverfälschung gleichkommen und damit den selbst erklärten Koordinierungszielen entgegenstehen. Der Unterschied in den festen Kosten muß sich im Wettbewerb ebenso auswirken wie derjenige bei den variablen Kosten. Die Verwirklichung dieses Systems könnte deshalb nur auf eine unnatürliche Begünstigung eines Verkehrsträgers, nämlich der Eisenbahn, hinauslaufen. Da hier die höheren fixen Kosten liegen, käme das auf eine Subventionierung durch die anderen Verkehrsträger, besonders den Kraftverkehr, hinaus. Es bedarf keiner besonderen Begründung, daß ein solches Verfahren abzulehnen ist.

Abschließend dürfen wir feststellen, daß nach unserer Meinung der ECE-Bericht die erste ziemlich geschlossene Darstellung der Koordinierungsprobleme bedeutet. Er bietet eine Fülle von Anregungen für die Behandlung des Themas. Manche Überlegungen haben einen stark theoretischen Charakter. Insgesamt scheinen die Verfasser der Notwendigkeit, überkommene Auffassungen abzuschütteln, nicht immer ganz gerecht geworden zu sein. Es kann erwartet werden, daß sich an diesem Bericht die Diskussion neu entzündet. Vielleicht werden dabei doch Lösungen gefunden, die den proklamierten Zielsetzungen einer guten Koordinierung gerecht werden.

## Die Aufgaben der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr und ihre Durchsetzung

Von Erich Eichhoff,

Präsident der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

Nach dem Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) ist die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) „zur Herstellung und Gewährleistung der Ordnung im Güterfernverkehr innerhalb seiner verschiedenen Zweige und im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern“ errichtet worden. Wie diese Ordnung aussehen soll, hat der Gesetzgeber in den Vorschriften des GüKG genau umrissen.

Die Beförderung von Gütern für andere, d. h. gewerblichen Güterfernverkehr darf nur der Unternehmer betreiben, der im Besitz einer Genehmigung ist. Dafür muß er den Nachweis seiner fachlichen und persönlichen Eignung, sowie seiner finanziellen Leistungsfähigkeit erbringen. Die Genehmigung wird jeweils für ein bestimmtes Motorfahrzeug erteilt, das auf den Namen des Transportunternehmers zugelassen sein und ihm gehören muß. Im Möbelfernverkehr bedarf auch der Anhänger einer Genehmigung. Die Zahl der Genehmigungen im Bundesgebiet und in Westberlin ist beschränkt. Der Fahrzeugpark ist statistisch zu erfassen. Die Entgelte im Güterfernverkehr sind Festpreise (Reichskraftwagen-Tarif = RKT). In den Frachtsätzen ist eine Beförderungsteuer in Höhe von 6,542 % der Bruttofracht enthalten. Ueber die Leistungen des Güterfernverkehrs ist als Grundlage für verkehrspolitische Entscheidungen ein statistischer Überblick zu schaffen. Der Werkverkehr — seine genaue Begriffsbestimmung findet sich im § 48 GüKG — kann sich uneingeschränkt bewegen, doch darf er Güter für andere nicht befördern. Kraftwagen mit einer Nutzlast von mehr als 4 t und Zugmaschinen über 55 PS sind, soweit sie im Werkfernverkehr verwendet werden, bei der BAG anzumelden. Darüber hinaus sind alle Fernfahrten zur statistischen Erfassung anzugeben. Die Beförderungsteuer beträgt seit dem 1. 6. 1955 3 DPfg/tkm und ab 1. 10. 1956 4 DPfg/tkm. Eine Erhöhung auf 5 DPfg/tkm tritt ab 1. 4. 1958 in Kraft.

Für den gewerblichen Verkehr wie für den Werkfernverkehr mit Fahrzeugen über 1 t Nutzlast gelten bestimmte Vorschriften über mitzuführende Beförderungsbücher und Begleitpapiere und Fahrtenbücher.

„Herstellung und Gewährleistung der Ordnung im Güterfernverkehr!“ Während das Gesetz mit dieser umfassenden Formulierung der BAG eine umfassende Aufgabe zu stellen scheint, gesteht es ihr jedoch im wesentlichen nur die Befugnis zu, Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften festzustellen und den Genehmigungsbehörden zur weiteren Veranlassung zu melden. Lediglich für die Durchführung des Tarifausgleichs ist die BAG selbst verantwortlich, wenn ihre Prüfung eine Abweichung vom Tarif ergeben hat. Das Gesetz hätte richtiger von einer „Mitwirkung“ an der Herstellung der Ordnung gesprochen. Dieser „Mitwirkung“ kommt jedoch in der Praxis eine größere und stets steigende Bedeutung zu.

Außer der „Ueberwachung der Beförderung von Gütern im Fernverkehr“ gehört nach § 54 Abs. 1 GüKG zu den Aufgaben der BAG die Beratung des Bundesministers für Verkehr bei verkehrs- und tarifpolitischen Maßnahmen.

Faßt man die gestellten Einzelaufgaben, von denen noch zu sprechen sein wird, zusammen, so hat sich die Tätigkeit der BAG in erster Linie darauf zu konzentrieren, ungenehmigten Güterfernverkehr und Tarifunterbietungen zu unterbinden.

#### Auf welche Weise versucht die BAG ihre Aufgabe zu lösen?

Im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland werden zur Zeit über 5 000 000 Beförderungen jährlich im gewerblichen Güterfernverkehr durchgeführt, an denen rund 12 000 Güterfernverkehrsunternehmer mit rund 24 500 Kraftfahrzeugen beteiligt sind. Mehrere tausend Spediteure und mehrere zehntausend Betriebe der verladenden Wirtschaft sind die Auftraggeber der Transportunternehmer. Etwa 40 000 Unternehmer des Nahverkehrs mit rund 60—80 000 Lastkraftwagen dürfen keine Fernfahrten durchführen. Tausende von Werkverkehrsfahrzeugen würden wirtschaftlicher eingesetzt werden können, wenn sie auch Güter für Dritte befördern dürften, was aber die Bundesanstalt zu verhindern hat.

So sieht das große Tätigkeitsfeld der BAG aus. Aus der Fülle der Einzelaufgaben sollen nur einige besonders beleuchtet werden.

#### 1. Frachtbriefkontrolle

Ueber fünf Millionen Frachtbriefe jährlich sind zu kontrollieren. Bei Unterbietungen ist der Frachtausgleich herbeizuführen. Der Unternehmer ist gesetzlich verpflichtet, der Bundesanstalt monatlich die für die Tarifüberwachung erforderlichen Unterlagen vorzulegen, und zwar entweder direkt oder über eine Frachtenprüfstelle. Von der letzten Möglichkeit machen etwa 99 % der Unternehmer Gebrauch. Im einzelnen sind einzureichen für jede Sendung der zugehörige Originalfrachtbrief, eine sogenannte Monatszusammenstellung, die eine Aufstellung sämtlicher im Güterfernverkehr durchgeführten Beförderungen darstellt und die Fahrtenbuchabschnitte, aus denen jede Bewegung des Fahrzeuges hervorgeht. Aus diesen Unterlagen läßt sich ein lückenloses Bild über den Einsatz jedes einzelnen Kraftfahrzeuges gewinnen. Da diese Unterlagen der Errechnung der Beförderungsteuer und der BAG-Umlagen dienen, werden sie als Steuererklärungen im Sinne der AO angesehen. Die Prüfung erstreckt sich einmal auf die Ausfüllung der Papiere, ob sich die Transporte im Rahmen der erteilten Genehmigungen hielten, ob die Eintragungen im Fahrtenbuch, Frachtbrief und in der Monatszusammenstellung übereinstimmen. Den wesentlichen Teil macht jedoch die Frachtenprüfung aus, d. h. ob die richtigen dem Versand- und Bestimmungsort nächstgelegenen Tarifbahnhöfe gewählt sind, ob der der Inhaltsangabe entsprechende Regeltarif oder Ausnahmetarif angewendet ist, ob das frachtpflichtige Gewicht stimmt, ob die Frachtausrechnung richtig ist, ob Nebengebühren oder Zuschläge berücksichtigt sind: Es wird die tarifliche Richtigkeit insgesamt überprüft.

Sämtliche Verstöße gegen die Tarifvorschriften werden der BAG von den Frachtenprüfstellen gemeldet. Die Frachtenprüfstellen unterliegen einer ständigen Kontrolle der Bundesanstalt. Abgesehen von Aufklärungsschreiben und Hinweisen auf die gemachten Fehler führt die Frachtenprüfstelle den zivilrechtlichen Frachtausgleich nur dann durch, wenn sie vom Unternehmer ausdrücklich dazu ermächtigt ist. Im anderen Falle fordert sie den Frachtführer, wenn er zuwenig

erhoben hat, auf, den Differenzbetrag nachzufordern, bzw. zurückzuzahlen, wenn er zuviel erhalten hat. Kommt der Anspruchsberechtigte der Verpflichtung zum Frachtausgleich nicht nach, geht die Forderung kraft Gesetzes auf die Bundesanstalt über. Diese Rechtsfolge tritt ebenfalls ein, wenn der Tarif vorsätzlich umgangen wird. Durch diese Vorschrift wird erreicht, daß derjenige, der den Tarif unterboten hat, d. h. der auf den vollen Preis von vornherein verzichtet hat, aus der Ueberwachungstätigkeit der Bundesanstalt nicht noch finanzielle Vorteile zieht. Unabhängig vom Frachtausgleich stellt die BAG einen Bußgeldantrag wegen Tarifverstoßes an die Obere Verkehrsbehörde.

In rund 5 % aller Beförderungsvorgänge müssen Unterschiedsberechnungen erstellt werden. Der damit verbundene Arbeitsanfall ist bei rund 270 000 Fällen (im Jahre 1955) erheblich. Es waren Frachtbeträge von ca. 8,1 Mill. DM, die auf diese Weise nacherhoben oder zurückgezahlt wurden. Das sind 0,6 % des Gesamtumsatzes des gewerblichen Güterfernverkehrs. Diese Ziffer darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die wirkliche Zahl der Unterbietungen größer ist. Alle Tarifunterbietungen lassen sich mit dem derzeitigen Ueberwachungsapparat nicht aufdecken. Wenn aber der Tarifdruck nachweislich nachgelassen hat, darf unterstellt werden, daß — neben dem Anteil, den der Konjunkturanstieg daran hat — auch die Tätigkeit der BAG ihren Teil dazu beigetragen hat.

#### 2. Straßenkontrolle

Die Frachtunterlagen allein im Rahmen der Tarifüberwachung zu prüfen, genügt nicht. Es muß verhindert werden, daß Fahrten unterschlagen und nicht abgerechnet werden. Es muß durchgesetzt werden, daß die Vorschriften über die Ausfüllung und Führung der Beförderungs- und Begleitpapiere befolgt werden. Diese Funktion erfüllen die Straßenkontrollen. Die Transportunternehmer müssen Frachtbriefe und Fahrtenbücher mitführen, die bereits vor Antritt der Fahrt auszufüllen sind. Die Eintragungen müssen so vorgenommen sein, daß sie nicht auszuradieren sind, und zwar müssen sowohl im Frachtbrief als auch im Fahrtenbuch Güterart, Gewicht, Abgangs- und Bestimmungsort angegeben sein. Die Straßenkontrollen werden im Bundesgebiet und Westberlin auf allen Straßen zu jeder Tages- und Jahreszeit durchgeführt. 71 Kontrolleure, die mit Volkswagen ausgerüstet sind, befinden sich ständig im Einsatz. Acht weitere verteilen sich auf zwei Wiegekommandos, denen transportable moderne Raddruckwaagen zur Verfügung stehen. Die Kontrolleure arbeiten mit der Polizei eng zusammen. Während jene die Fahrzeuge anhält und sie auf die Verkehrssicherheit hin kontrolliert, überprüfen die Kontrolleure die Beförderungsunterlagen auf Ausfüllung und Tarifeinhaltung. In der Mehrzahl der Fälle wird auch die Uebereinstimmung mit der Ladung geprüft. Sofern die Verhältnisse es gestatten, erfolgt eine Wiegung auf transportablen oder stationären Waagen. Beanstandungen werden in sogenannten Kontrollberichten erfaßt und von den Außenstellen der BAG ausgewertet.

Die Kontrollen passen sich den jeweiligen Verhältnissen an. Entweder schalten sich die Kontrolleure in den Kontrollplan der Polizei ein, oder sie fahren Streifen bis in die entlegensten Landesteile. Für Großkontrollen werden sie aus mehreren Ländern zusammengezogen, um bestimmte Transporte wie Holz, Bims, Citrusfrüchte, Getreide, Zement besonders zu überwachen, oder aber den Verkehr bestimmter Gebiete zu überprüfen. Bei solchen Komplexprüfungen werden bis zu 10 000 Fahrzeuge kontrolliert. Solche Straßenkontrollen eignen sich besonders dazu, unangemeldete Werkfernverkehrsfahrzeuge und Zuladungen für Dritte im

Werkverkehr zu entdecken, Fernfahrten mit nichtgenehmigten Fahrzeugen zu ermitteln, Gewichtsm Manipulationen und Ueberladungen aufzuspüren.

Im Bundesgebiet und in Westberlin wurden 1954 und 1955 etwa je 230 000 Kraftfahrzeuge kontrolliert. Die Beanstandungsquote belief sich auf 30 % im Jahre 1953, 17 % im Jahre 1954 und 19,5 % im vergangenen Jahr. Diese Zahlen mögen die Wirkung, aber auch die Bedeutung der Straßenkontrollen unterstreichen.

### 3. Betriebsprüfung

In der Betriebsprüfung ist der BAG das wirksamste Mittel in die Hand gegeben, vor allem in größere Komplexe von Tarifunterbietungen einzusteigen. Das Gesetz ermächtigt nämlich die Bundesanstalt, Ermittlungen bei allen Personen anzustellen, die mit der Versendung von Gütern auf der Straße zu tun haben. Das können sein: Transportunternehmer, Absender, Empfänger, Spediteure, Vermittler, sonstige Beteiligte, vor allem diejenigen, bei denen Verdacht auf Ausübung ungenehmigten Güterfernverkehrs besteht.

Zu diesem Zweck ist die BAG berechtigt, nicht nur Einblick in die Frachtunterlagen, die Frachtbriefe, Lieferscheine, Bordereaux usw. zu nehmen, sondern auch die Buchhaltung und Korrespondenz einzusehen. Ja, in besonderen Fällen sind sogar Wirtschaftlichkeitsprüfungen mit Rentabilitäts- und Finanzvergleichen möglich. Soweit nicht Verstöße gegen das GüKG festgestellt werden, entstehen aus den Betriebsprüfungen keine Nachteile. Die Bundesanstalt ist zu strenger Geheimhaltung verpflichtet und achtet genauestens darauf, daß das Vertrauen, das sie in allen Kreisen der Wirtschaft gefunden hat, nicht getrübt wird. Ausgelöst werden Betriebsprüfungen durch die Feststellungen bei Straßenkontrollen oder bei der Frachtenprüfung, durch Anzeigen von Verbänden, Dritten oder von Behörden. Besonders wirksam ist die Betriebsprüfung, wenn vorsätzlich begangene Tarifunterbietungen festgestellt werden. Die Einziehung von Differenzbeträgen zugunsten der Bundesanstalt ist zwar nur ein Mittel des zivilrechtlichen Frachtausgleichs, aber es ist für den Auftraggeber, der nun nachzahlen muß, von besonders heilsamer Art. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß diese Beträge nicht aus fiskalischen Gründen, sondern lediglich in Verfolgung der Ordnungsaufgabe eingezogen werden. Sie dienen im übrigen dazu, die Beiträge und Umlagen im kommenden Jahr zu ermäßigen.

In den Jahren 1954 und 1955 sind etwa je 3500 Betriebsprüfungen durchgeführt worden. Ihre Auswertung erstreckt sich nicht nur gegen die unmittelbar Betroffenen, sondern der Einzelauswertung folgen häufig Verhandlungen mit den zuständigen Verbänden und Organisationen, um wenigstens hier und da die Beseitigung solcher Umstände zu erreichen, in denen ein besonderer Anreiz zu Unterbietungen erblickt werden kann.

### 4. Mitwirkung im Genehmigungsverfahren

Die Bundesanstalt besitzt nicht die Befugnis, Genehmigungen zu erteilen oder zurückzunehmen. Ihr ist aber ein starkes Mitwirkungsrecht zugestanden worden, durch das sie auf eine einheitliche Behandlung der gesetzlichen Bestimmungen einwirken und dadurch den Ordnungsgedanken fördern kann.

Dadurch, daß sie bei allen Genehmigungs- und Entziehungsverfahren gehört werden muß, kann sie nach genauer Prüfung des Sachverhalts zweckdienliche Vorschläge machen. Ziel ist dabei, zu verhindern, daß das Güterfernverkehrsgewerbe von ungeeigneten Elementen durchsetzt wird. Ihre Vorschläge halten naturgemäß die allgemeine verkehrspolitische Linie ein, die auf eine Herabsetzung

der Gesamtzahl der ausgegebenen Fernverkehrsgenehmigungen abzielt. In der Praxis ist allerdings bisher in dieser Richtung kein Erfolg erzielt worden. Bisher war es nur selten möglich, Verstöße in dem Ausmaß festzustellen, daß die Genehmigung wegen Unzuverlässigkeit hätte entzogen werden können. Auch gibt es durchaus Gründe, die gegen eine Rücknahme bei 6-monatiger Nichtausnutzung sprechen. Das strenge Gebot des GüKG, solange keine neuen Genehmigungen auszugeben, wie nicht die Zahlen der Kontingentierungsverordnung von 1952 unterschritten sind, ist im übrigen durch § 9 Abs. 2 Satz 2 GüKG und durch spätere Gesetze ausgehöhlt worden. Heimkehrer und Vertriebene können, sofern sie früher Güterfernverkehr betrieben haben, neue Genehmigungen erhalten. Verkauft ein Unternehmer seinen Betrieb „im ganzen“, muß, wenn nicht die besonderen gesetzlichen Voraussetzungen fehlen, die gleiche Zahl der Konzessionen an den Käufer erteilt werden. Man wird das Auslaufen der alten Genehmigungen in den kommenden Jahren abwarten und beobachten müssen, welcher Transportbedarf unter den Auswirkungen des Verkehrsfinanzgesetzes und der VO über die Maße und Gewichte dann gegeben ist. Daß mittlerweile die verfassungsmäßige Rechtmäßigkeit der Kontingentierungsverordnung festgestellt wurde, trug im übrigen wesentlich zur Klärung und Beruhigung bei.

### Güterfernverkehrsgenehmigungen

Tafel 1

Stand 31. 12. 1955

Land	1. Konting. v. 26. 6. 51 *	2. Konting. v. 17. 7. 52 **	Ausgegebene Genehmigungen			
			Insges.	allgem.	Bezirk	Möbel ***
Schleswig-Holstein	1 050	1 060	1 196	775	239	182
Hamburg	1 032	1 248	1 327	901	259	167
Niedersachsen	1 434	1 987	2 775	1 565	748	462
Bremen	400	473	545	365	105	75
Rheinland-Westfalen	4 369	5 465	7 291	4 411	1 787	1 093
Hessen	1 042	1 539	1 609	990	321	298
Rheinland-Pfalz	933	1 070	1 306	913	251	142
Baden-Württemberg	2 342	2 890	3 274	2 184	646	444
Bayern	2 186	2 668	4 053	2 234	1 322	497
Berlin	—	1 085	1 044	840	—	204
Bundesgebiet einschl. Berlin	14 788	19 485	24 420	15 178	5 678	3 564

\*) Die 1. Kontingentierungs-VO. vom 26. 6. 51 setzte nur Kontingente für den allgemeinen Güterfernverkehr fest, und zwar für alle Länder des Bundesgebietes ohne Berlin. Die obersten Landesverkehrsbehörden vereinbarten dann, für den Bezirksgüterfernverkehr nicht mehr als 25% der Genehmigungen für den allgemeinen Güterfernverkehr auszugeben. Die Verhältnisse waren aber stärker, so daß in vielen Ländern weit mehr als 25% ausgegeben wurden.

\*\*) Die 2. Kontingentierungs-VO. vom 17. 7. 52 setzte getrennte Zahlen für den allgemeinen Güterfernverkehr, Bezirksfernverkehr und den Möbelfernverkehr fest. Die hier angegebenen Zahlen sind die für die Länder errechneten Gesamtzahlen für alle drei Gruppen.

\*\*\*) Dies ist die einzige Gruppe, in der auch Anhänger enthalten sind, da nur im Möbelfernverkehr auch die Anhänger einer besonderen Genehmigung bedürfen.

### 5. Mitwirkung im Bestellungsverfahren für Abfertigungsspediteure.

Genau wie im Genehmigungsverfahren besitzt die BAG auch das Mitwirkungsrecht im Bestellungsverfahren für Abfertigungsspediteure, das ebenfalls in den Händen der höheren Landesverkehrsbehörden liegt. Bei ihren Vorschlägen, die sich in der Regel auf eine Betriebsprüfung bei dem Antragsteller gründen, legt die Bundesanstalt auch hier strenge Maßstäbe an.

Der Abfertigungsspediteur hat nach § 2 der PR 146/48 folgende Aufgaben zu erfüllen:

- a) ordnungsgemäße Berechnung der Tarifracht,
- b) allgemeine und individuelle Werbung für den Kraftwagengüterfernverkehr,
- c) vorbereitende Behandlung der Sendungen für die Beförderung,
- d) Ausstellung der Beförderungspapiere,
- e) Abwicklung der Frachtzahlung entsprechend dem jeweils geltenden Frachtzahlungsanweisungs- und Frachtstundungsverfahren im Kraftwagengüterfernverkehr,
- f) Mitwirkung im Nachnahmeverfahren,
- g) Bereitstellung von ausreichenden Lager- und Umschlagseinrichtungen für Annahme und Ablieferung des Gutes,
- h) Sicherung eines reibungslosen Zu- und Ablaufs von Einzelsendungen,
- i) Erledigung von Steuer- und Zollformalitäten, soweit sie dem Unternehmer obliegen,
- k) Vorhalten von Tarifmaterial und Unterhalten einer Auskunftsstelle für den gewerblichen Güterfernverkehr,
- l) Führung eines Abfertigungsbuches.

Für seine Tätigkeit erhält der Spediteur eine sog. „Werbe- und Abfertigungsvergütung“, die sich als Prozentsatz der Frachtsumme im Einzelfall errechnet und die der Spediteur dem Unternehmer von seinem Frachtentgelt kürzen kann. Seine Rechtfertigung findet dieses Verfahren darin, daß es sich bei den oben aufgezählten Aufgaben um Geschäfte des Frachtführers handelt, die dieser aber durch den Abfertigungsspediteur wahrnehmen läßt.

Die Gesamtzahl der im Bundesgebiet und in Westberlin bestellten Abfertigungsspediteure betrug am 31. 12. 1955 2 592.

### 6. Registerführung

Die Bundesanstalt ist gesetzlich verpflichtet, über sämtliche Unternehmen des Güterfernverkehrs und die von ihnen verwendeten Fahrzeuge Register zu führen. Dasselbe gilt entsprechend für die Fahrzeuge des Werkfernverkehrs über 4 t Nutzlast und Zugmaschinen über 55 PS. Auch über die Abfertigungsspediteure ist ein Register zu führen.

Einige Zahlen aus diesem Aufgabengebiet mögen wohl hier interessieren:

Am 31. 12. 1955 gab es in der Bundesrepublik

- 24 420 für den Güterfernverkehr genehmigte Fahrzeuge, in denen
- 2 500 Anhänger des Möbelfernverkehrs enthalten sind.

Unter Außerachtlassen des Möbelfernverkehrs verteilen sich die verschiedenen Nutzlastgrößen wie folgt:

Lkw mit Nutzlast in kg	Anteil in %
bis 3 999	5,6
4 000—4 999	11,7
5 000—5 999	18,4
6 000—6 999	29,9
7 000—7 999	22,2
8 000 und darüber	12,2
	100 %

Das Schwergewicht liegt demnach bei Fahrzeugen mit 6—8 t Nutzlast. Wird der Anhänger mit einbezogen, beläuft sich die mittlere Tragfähigkeit eines Lastzuges auf 16,8 t. Bei einer im Bundesgebiet (ohne Westberlin) insgesamt vorhandenen Ladekapazität von 2 090 000 t ergibt sich ein Anteil des gewerblichen Güterfernverkehrs von 22 %. Demgegenüber steht ein Anteil am Gesamtbestand der Lkw von etwas über 5 %.

Der Werkverkehr ist in der Verwendung seiner Fahrzeuge völlig frei, doch muß er sie, sofern sie die vorgeschriebene Größe überschreiten, bei der Bundesanstalt anmelden. Ende des Jahres 1955 waren über 20 000 angemeldet. Monatlich kommen annähernd 200 Neuanmeldungen hinzu. Abmeldungen auf Grund des Verkehrsfinanzgesetzes konnten bisher kaum festgestellt werden. Die Zahl der im Werkfernverkehr fahrenden Fahrzeuge unter 4 t läßt sich etwa mit 16—20 000 beziffern, so daß man für den gesamten Werkfernverkehr rund 40 000 Kfz. rechnen kann. Diese Zahlen sagen nichts aus über den wirklichen Einsatz im Fernverkehr. Läßt sich im gewerblichen Güterfernverkehr die Zahl der Beförderungen pro Monat auf 10 und die durchschnittliche Auslastung der Züge mit 60 % schätzen, so liegen die Zahlen des Werkfernverkehrs erheblich niedriger, spielt doch hier die Frage oft fehlender Rückfracht eine bedeutende Rolle. Außerdem sind diese Kraftfahrzeuge häufig überwiegend im Nahverkehr eingesetzt.

Die Nutzlastklassen verteilen sich folgendermaßen:

Lkw mit Nutzlast in kg	%
4 000—4 499	9,4
4 500—4 999	21,6
5 000—5 999	35,0
6 000—7 499	25,8
7 500—9 999	6,4
10 000 und darüber	1,8
	insgesamt 100 %

Die bei der BAG gemeldeten Fahrzeuge des Werkfernverkehrs teilen sich auf die einzelnen Gewerbezweige wie folgt auf:

**Werkfernverkehr** Tafel 2  
**Anteil der Gewerbebereiche in %**  
**Stand 31. 12. 1955**

Lfd. Nr.	Bezeichnung	Prozent
1.	Nahrungs- und Genußmittelindustrie	15,6
2.	Großhandel mit Baustoffen	19,7
3.	Großhandel mit Nahrungs- und Genußmitteln einschließlich Vieh	9,2
4.	Sonstiger Groß-, Ein- und Ausfuhrhandel	8,2
5.	Bau-, Ausbau- und Bauhilfsgewerbe	7,5
6.	Holzverarbeitende Industrie	7
7.	Steine und Erden	6,8
8.	Chemische Industrie, Kunststoffe, Gummi-, Asbestverarbeitung, Glasindustrie	4,4
9.	Großhandel mit Mineralöl	3,8
10.	Stahl-, Eisen-, Maschinenbau	3,3
11.	Eisen-, Blech-, Metallwarenverarbeitung	2,9
12.	Sonstiger Einzelhandel	2,6
13.	Bergbau, Energiewirtschaft	2,1
14.	Papier, Pappen, Zell- und Holzstofferzeugnisse und verarbeitende Industrie	1,9
15.	Sonstiges verarbeitendes Gewerbe	1,6
16.	Leder, Textil-, Bekleidungsindustrie	1,6
17.	Land- und Forstwirtschaft	1,5
18.	Eisen-, Stahl-, Metallgewinnung	1,5
19.	Einzelhandel mit Baumaterial	1,2
20.	Elektroindustrie, Feinmechanik und Optik	1
21.	Fahrzeugindustrie	0,7
22.	Einzelhandel mit Nahrungs- und Genußmitteln	0,6
23.	Ohne nähere Angabe	0,3
	Insgesamt	100,0 %

Die durchschnittliche Ladefähigkeit eines Kraftfahrzeuges im Werkfernverkehr liegt somit bei 5,5 t (Güterfernverkehr 6--8 t), unter Einschluß des Anhängers bei 13,7 t (Güterfernverkehr 16,8 t). Vergleiche sind aber insofern mit Vorsicht zu ziehen, als sich das Bild im Werkverkehr laufend ändert.

Im Güterfernverkehr der DB sind ziemlich konstant 370 Kraftfahrzeuge eingesetzt. Damit bleibt die DB um etwa 150 Fahrzeuge unter dem zugestandenen Kontingent von 3,5 % der im gewerblichen Güterfernverkehr eingesetzten Kraftwagen. Soweit sie darüber hinaus Bedarf an Kraftfahrzeugen hat, bedient sie sich des gewerblichen Güterfernverkehrs. Diese sog. Auftragsfahrzeuge zählen z. Z. rund 700. Auch für sie gilt der Tarif, abzüglich einer Vergütung von 3 % für die Leistungen der Deutschen Bundesbahn.

#### 7. Leistungsstatistik

Vor der Statistik der BAG waren die Zahlen über den Straßengüterverkehr nur sehr unvollkommen. Erfasst waren nur die Transporte, die der Unternehmer freiwillig bei einer Genossenschaft angab. Das statistische Bild war entsprechend lückenhaft, vom Werkverkehr ganz zu schweigen. Das hat sich mit Inkrafttreten des GüKG geändert. Die Bundesanstalt hat auch die statistische Erfassung

aller Beförderungsleistungen im Güterfernverkehr vorzunehmen. Dies geschieht in der Form, daß die bei der BAG und den Frachtenprüfstellen eingerichteten Schlüsselstellen das einlaufende Zahlenmaterial über alle Ferntransporte des gewerblichen Güterfernverkehrs nach bestimmten Merkmalen schlüsseln. Die Aufbereitung erfolgt dann im Kraftfahr-Bundesamt (KBA) Flensburg im Hollerithverfahren. Beim Werkfernverkehr erfolgt die Erfassung in der Weise, daß eine Durchschrift der dem Finanzamt zur Berechnung der Beförderungsteuer eingereichte Beförderungszusammenstellung auch dem KBA zur Verfügung gestellt wird. Dort wird dann auch die Aufbereitung vorgenommen.

Folgende Zahlen, die aus Veröffentlichungen der Bundesanstalt stammen, geben einen Ueberblick über den heutigen Umfang des gewerblichen Güterfernverkehrs:

Tabelle 1  
**Die Beförderungsleistungen im gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen aus dem Bundesgebiet und West-Berlin in Tonnen im 1. Halbjahr 1955**

Berichtszeitraum		Beförderte Tonnen		
		Anzahl in 1 000		1955 gegenüber 1954
		1954	1955	
April		2 615	3 279	125
Mai		2 823	3 438	122
Juni		2 992	3 558	119
Bundesgebiet	2. Viertelj.	8 430	10 275	122
West-Berlin	2. Viertelj.	480	511	107
Bundesgebiet	2. Viertelj.	8 909 *)	10 786	121
und	1. Viertelj.	7 053	8 707	123
West-Berlin	1. Halbj.	15 962	19 493	122

Tabelle 2  
**Die Beförderungsleistungen im gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen aus dem Bundesgebiet und West-Berlin in Tonnenkilometer im 1. Halbjahr 1955**

Berichtszeitraum		Geleistete Tonnenkilometer		
		Anzahl in Mill.		1955 gegenüber 1954
		1954	1955	
April		707	859	121
Mai		756	892	118
Juni		803	913	114
Bundesgebiet	2. Viertelj.	2 267 *)	2 664	118
West-Berlin	2. Viertelj.	175	190	109
Bundesgebiet	2. Viertelj.	2 441 *)	2 854	117
und	1. Viertelj.	2 025	2 449	121
West-Berlin	1. Halbj.	4 466	5 303	119

\*) Differenzen durch Rundungen.

Tabelle 3

Die Frachteinnahe im gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen  
aus dem Bundesgebiet und West-Berlin  
im 1. Halbjahr 1955

Berichtszeitraum		Frachteinnahe insgesamt		
		in Mill. DM		%
		1954	1955	1955 gegenüber 1954
April		73,4	89,6	122
Mai		78,4	92,6	118
Juni		83,2	94,8	114
Bundesgebiet	2. Viertelj.	235,0	277,0	118
West-Berlin	2. Viertelj.	15,6	18,1	116
Bundesgebiet und West-Berlin	2. Viertelj.	250,6	295,1	118
	1. Viertelj.	213,4	261,4	123
	1. Halbj.	464,0	556,5	120

Tabelle 4

Die Frachteinnahe je t in DM und je tkm in Pf im gewerbl. Güterfernverkehr  
mit Kraftfahrzeugen aus dem Bundesgebiet  
im 1. Halbjahr 1955

Berichtszeitraum		Frachteinnahe je			
		t in DM		tkm in Pf.	
		1954	1955	1954	1955
April		28,1	27,3	10,4	10,4
Mai		27,8	26,9	10,4	10,4
Juni		27,8	26,6	10,4	10,4
Bundesgebiet	2. Viertelj.	27,9	27,0	10,4	10,4
West-Berlin	2. Viertelj.	32,6	35,4	8,9	9,5
Bundesgebiet und West-Berlin	2. Viertelj.	28,1	27,4	10,3	10,3
	1. Viertelj.	30,3	30,0	10,5	10,7
	1. Halbj.	29,1	28,5	10,4	10,5

Tabelle 5  
Aufteilung der beförderten Tonnen und der erzielten Frachteinnahe nach  
Tariffklassen im gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen aus dem  
Bundesgebiet im 1. Halbjahr 1955

Tariffklasse	Jahr	Beförderte Tonnen in 1000					Frachteinnahe in Mill. DM				
		April	Mai	Juni	2. Vj.	1. Halbj.	April	Mai	Juni	2. Vj.	1. Halbj.
A	1954	241	250	257	748	1456	9,6	9,9	10,2	29,7	57,9
	1955	298	302	308	908	1794	11,6	11,8	11,9	35,3	69,5
	%	124	121	120	121	123	121	119	117	119	120
B	1954	255	264	302	821	1549	9,5	9,7	11,1	30,3	57,9
	1955	316	322	343	981	1894	11,4	11,5	12,3	35,2	69,0
	%	124	122	114	119	122	120	119	111	116	119
C	1954	254	272	281	807	1545	9,3	9,8	10,2	29,3	56,3
	1955	290	309	316	915	1799	10,5	11,0	11,3	32,8	65,1
	%	114	114	112	113	116	113	112	111	112	116
D	1954	333	350	377	1060	2037	10,2	10,7	11,5	32,4	62,6
	1955	424	422	419	1265	2536	12,8	12,8	12,8	38,4	76,8
	%	127	121	111	119	124	125	120	111	119	123
E	1954	16	19	33	68	112	0,6	0,6	1,1	2,3	3,7
	1955	52	52	54	158	288	1,5	1,6	1,6	4,7	8,7
	%	325	274	164	232	257	250	267	145	204	235
F	1954	243	292	324	859	1586	5,6	6,8	7,3	19,7	36,8
	1955	458	448	490	1396	2823	9,8	9,6	10,5	29,9	60,2
	%	188	153	151	163	178	175	141	144	152	164
G	1954	46	51	56	153	263	0,7	0,8	0,9	2,4	4,2
	1955	60	71	67	198	342	1,0	1,2	1,1	3,3	5,8
	%	130	139	120	129	130	143	150	122	138	138
Ausnahme- tarife und Er- mäßigungen	1954*	1132	1225	1257	3614	5954	22,7	24,6	25,2	72,5	123,8
	1955**	1275	1406	1445	4126	6432	25,4	27,5	27,4	80,3	133,9
	%	113	115	115	114	106	112	112	109	111	108
Z/Tarife	1954	6	7	7	20	41	0,2	0,3	0,3	0,8	1,6
	1955	4	5	6	15	29	0,2	0,2	0,2	0,6	1,2
	%	67	71	86	75	71	100	67	67	75	75
Wagen- ladungsklassen zusammen***	1954*	2526	2730	2894	8150	14544	68,4	73,2	77,8	219,4	404,8
	1955**	3177	3337	3448	9962	17937	84,2	87,2	89,1	260,5	490,2
	%	126	122	119	122	123	123	119	115	119	121
Tariff- Stückgut	1954	89	93	98	280	525	5,0	5,1	5,4	15,5	29,5
	1955	101	102	107	310	605	5,4	5,4	5,7	16,5	32,4
	%	113	110	109	111	115	108	106	106	106	110
Stückgut zu Ausnahme- tarifen	1954	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
	1955	—	—	3	3	12	—	—	0,1	0,1	0,4
	%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Stückgut zusammen***	1954**	89	93	98	280	525	5,0	5,1	5,4	15,5	29,5
	1955*	101	102	110	313	617	5,4	5,4	5,8	16,6	32,8
	%	113	110	112	112	118	108	106	107	107	111
Insgesamt***	1954	2615	2823	2992	8430	15069	73,4	78,4	83,2	235,0	434,4
	1955	3279	3438	3558	10275	18556	89,6	92,6	94,8	277,0	523,0
	%	125	122	119	122	123	122	118	114	118	120

\*) einschl. Stückgut zu AT. \*\*) ohne Stückgut zu AT. \*\*\*) Differenzen durch Rundungen.

Tabelle 6

Anteil der Tarifklassen an der Zahl der beförderten Tonnen und der erzielten Frachteinahme im gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen aus dem Bundesgebiet im 1. Halbjahr 1955

Tarifklassen	Beförderte Tonnen			Erzielte Frachteinahme		
	Anteil im 1. Halbjahr in %					
	1953	1954	1955	1953	1954	1955
A	7,9	9,7	9,7	12,7	13,3	13,3
B	9,8	10,3	10,2	14,1	13,3	13,2
C	9,9	10,3	9,7	13,3	13,0	12,4
D	10,3	13,5	13,7	12,1	14,4	14,7
E	0,5	0,7	1,5	0,5	0,8	1,7
F	10,1	10,5	15,2	7,6	8,5	11,5
G	1,2	1,7	1,8	0,6	1,0	1,1
Ausnahmetarife und Ermäßigungen	46,8	39,5	34,7	32,2	28,5	25,6
Z-Tarife	—	0,3	0,2	—	0,4	0,2
Wagenladungsklassen zusammen:	96,5	96,5	96,7	93,1	93,2	93,7
Tarifl. Stückgut	3,5	3,5	3,2	6,9	6,8	6,2
Stückgut nach AT	—	—	0,1	—	—	0,1
Stückgut zusammen	3,5	3,5	3,3	6,9	6,8	6,3
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

Tabelle 7

Aufgliederung der Beförderungsleistungen nach Gütergruppen im gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen aus dem Bundesgebiet im 1. Halbjahr 1955<sup>1)</sup>

Gütergruppe	Beförd. Menge		1955 gegenüber 1954 in %	Anteil in %			Mittl. Versandweite t. km		
	in 1000 t 1. Halbjahr			1. Halbjahr			1. Halbjahr		
	1954	1955		1953	1954	1955	1953	1954	1955
A. Tierische Stoffe zur Ernährung	212,2	233,4	110	1,5	1,4	1,3	297	311	289
B. Getreide, Hülsenfrüchte	337,7	281,2	83	1,9	2,2	1,5	263	297	280
C. And. pflanzl. Rohstoffe zu Nahr. und Genußmitteln	249,1	258,3	104	1,6	1,6	1,4	329	336	329
D. Zubereit. Nahr. und Genußmittel, Stärke, Spiritus	1343,7	1617,9	120	9,1	8,9	8,7	274	272	263
E. Futtermittel	268,1	300,6	112	1,6	1,8	1,6	257	260	246
F. Nicht besonders genannte tier. und pflanz. Rohstoffe	207,4	265,2	128	1,2	1,4	1,4	324	326	321
G. Erze	11,0	13,5	123	0,1	0,1	0,1	239	336	326
H. Kohlen, Torf	769,2	1013,1	132	5,3	5,1	5,5	196	214	201
I. Mineralöle, Mineralöl-derivate	358,3	561,8	157	1,8	2,4	3,0	250	250	228
K. Steine, Erden, Bindemittel, Schutt	1865,4	2305,1	124	14,6	12,4	12,4	161	166	163
L. And. mineralische Rohst.	490,8	569,2	116	2,9	3,2	3,1	284	297	285
M. Chem. Erzeugnisse außer Düngemittel	499,3	614,0	123	2,9	3,3	3,3	307	304	307
N. Düngemittel	49,3	61,2	124	0,5	0,3	0,3	223	205	206
O. Rohstoffe und Halbwaren der Lederwirtschaft	53,4	66,5	125	0,4	0,4	0,4	420	395	395
P. Rohstoffe und Halbwaren der Textilwirtschaft	206,4	221,5	107	1,3	1,4	1,2	321	333	326
Q. Holz und Holzwaren	1057,6	1224,4	116	6,5	7,0	6,6	376	358	352
R. Zellstoff, Papier	661,3	760,9	115	4,2	4,4	4,1	303	316	313
S. Kunststein, Ton, Glaswaren	1636,9	2084,3	127	12,5	10,9	11,2	236	250	250
T. Eisen u. Stahl, Eisen u. Stahlwaren	2475,1	3411,2	138	14,5	16,4	18,4	296	295	290
U. NE-Metall u. NE-Metallw.	318,7	436,0	137	1,7	2,1	2,3	317	329	312
V. Fahrzeuge aller Art	56,4	68,7	122	0,3	0,4	0,4	380	385	373
W. Nicht besonders genannte Industrieerzeugn., Sägt.	1598,5	1760,1	110	11,5	10,6	9,5	315	305	296
X. Umzugsgut, gebr. Verpackg., Baugerätschaften	270,4	316,1	117	1,6	1,8	1,7	246	239	239
Y. Nicht besonders genannte Güter des Besatzungsverkehrs	7,7	38,1	495	0,1	0,1	0,2	500	286	420
Z. Lebende Tiere	65,0	73,1	112	0,4	0,4	0,4	187	189	178
Insgesamt	15069,0 <sup>2)</sup>	18555,3 <sup>2)</sup>	123	100	100	100	268	275	267

<sup>1)</sup> Unterstrichene Zahl: Ueber dem Durchschnitt liegend. <sup>2)</sup> Differenzen durch Rundungen.

Tabelle 8

Aufteilung der beförderten Tonnen, geleisteten Tonnenkilometer und der Frachteinahmen nach Entfernungsstufen-Gruppen im gewerblichen Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen aus dem Bundesgebiet im 1. Halbjahr 1955

Entfernungsstufe in km	Anzahl		1955 gegenüb. 1954 in %	Anteil in %		
	1. Halbjahr			1. Halbjahr		
	1954	1955		1953	1954	1955
<b>1. Beförderte Tonnen in 1000</b>						
0—140	4 554	5 918	130	32,2	30,2	31,9
150—299	5 275	6 546	124	35,4	35,0	35,3
300—499	3 273	3 832	117	20,2	21,7	20,6
500 u. mehr	1 967	2 259	115	12,2	13,1	12,2
Insgesamt	15 069	18 555	123	100	100	100
<b>2. Geleistete Tonnenkilometer in Mill.</b>						
0—149	482,9	627,5	130	13,0	11,7	12,7
150—299	1 144,6	1 413,0	123	27,8	27,7	28,5
300—499	1 271,3	1 488,0	117	32,9	30,7	30,0
500 u. mehr	1 239,4	1 424,7	115	26,3	29,9	28,8
Insgesamt	4 138,2	4 953,2	120	100	100	100
<b>3. Frachteinahme in Mill. DM</b>						
0—149	66,7	86,2	129	16,0	15,4	16,5
150—299	135,0	166,7	123	30,8	31,1	31,9
300—499	129,8	153,4	118	30,4	29,9	29,3
500 u. mehr	102,7	116,6	114	22,8	23,6	22,3
Insgesamt	434,3*	523,0*	120	100	100	100

\*) Differenzen durch Rundungen.

Ueber die Verkehrsleistungen des Werkfernverkehrs seien folgende Zahlen genannt:

Beförderte Mengen in Mill. t		Geleistete tkm in Mrd.	
1954	rd. 22,3	1954	3,89
1. Halbjahr 1955	rd. 11,0	1. Halbjahr 1955	1,9

#### Mittlere Versandweite

170—180 km

#### Entfernungsstufen

Die beförderten Gütermengen verteilten sich hauptsächlich auf die Stufen:

80—99 km mit 13,7—14,6 %  
 100—119 km mit 14,8—16,0 %  
 120—149 km mit 16,2—17,9 %  
 150—179 km mit 10,9—12,0 %

#### Aufteilung auf Gewerbebereiche

An den beförderten Gütermengen waren hauptsächlich beteiligt:

Großhandel mit Baustoffen zwischen 18,8 u. 27,9 %  
 Nahrungs- und Genussmittelindustrie „ 16,8 u. 20,4 %  
 Großhandel mit Nahrungs- und Genussmittel „ 9,5 u. 15,1 %  
 Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden „ 6,3 u. 10,6 %

#### Aufteilung auf Gütergruppen

Die Beförderungen verteilten sich hauptsächlich auf folgende Gütergruppen:

K Steine, Erden, Bindemittel, Schutt zwischen 11,5 u. 21,0 %  
 C Zubereitete Nahrungs- und Genussmittel, Stärke, Spiritus „ 15,4 u. 20,2 %  
 S Kunststein-, Ton- und Glaswaren „ 12,7 u. 17,6 %  
 T Eisen und Stahl, Eisen- und Stahlwaren „ 7,2 u. 9,0 %

#### 8. Beförderungsteuer

Das Gesetz bestimmt ferner, daß die BAG für die Abführung der richtigen Beförderungsteuer sorgt. Sie überwacht daher, daß sämtliche Beförderungen im Fernverkehr in der vorgeschriebenen Weise dem Finanzamt gemeldet werden, das seinerseits die Beförderungsteuer einzieht. Diese Aufgabe führt zu einer engen Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden, doch ist die Zusammenarbeit insofern einseitig, als der BAG wegen des Steuergeheimnisses keine dem Finanzamt bekanntgewordenen Verstöße gegen das GüKG zur Verfolgung gemeldet werden. Das Beförderungssteueraufkommen stieg im Werkverkehr von 1952 bis 1954 um 100 %, im Güterfernverkehr um 25 %, was nicht zuletzt auf die Tätigkeit der Bundesanstalt zurückzuführen ist.

### 9. Verkehrspolitische Beratung

Es ergibt sich aus der praktischen Tätigkeit der BAG, daß der Bundesverkehrsminister in verkehrspolitischen Fragen und bei Tarifmaßnahmen auf die Erhebungen der Bundesanstalt zurückgreift. So stellt die BAG Erhebungen an oder fertigt Gutachten, wenn es sich beispielsweise um die Einführung einer Frachthilfe für das Zonenrandgebiet handelt, um Situationskritiken im grenzüberschreitenden Güterfernverkehr, um die Einführung neuer oder Aenderung alter Tarife usw.

Außerst schwierige Fragen ergeben sich dadurch, daß die beiden Verkehrsträger Schiene und Straße miteinander rivalisieren und unter weiter Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen die speziellen Vorteile des anderen auszugleichen suchen. Zahlt z. B. die DB „Rollgeld“-Zuschüsse, um frachtmäßig an die Haus-Haus-Bedienung des Lkw. heranzukommen, pariert dieser mit „Verlader“-Zuschüssen, wenn für Lkw-Verladungen besondere Vorschriften geschaffen werden müssen. Diese Zuschüsse durchlöchern nicht nur in gefährlicher Weise den Besitz des Festtarifs, sondern berauben sowohl DB wie Lkw der Mittel, die sie beide auf Grund ihrer Kostenlage dringend benötigen.

Stellt man die Frage, was seit Bestehen der BAG schon erreicht wurde, so ist die Antwort eindeutig: die Ordnung hat sich bedeutend gebessert; d. h. die erforderlichen Papiere werden in fast allen Fällen mitgeführt und sorgfältig ausgefüllt. Die Tarifehrlichkeit hat wesentlich zugenommen. Auch die Ueberladungen, die die Verkehrssicherheit so sehr gefährden, zeigen einen abwärtsgerichteten Trend. Die Verhältnisse im Straßengüterverkehr sind durchsichtiger geworden und die Statistiken sind auf einem Stand, der eine gute Uebersicht über die Verhältnisse gestattet. DB und Unternehmer können beide feststellen, daß die Konkurrenz korrekter geworden ist. Der beschrittene Weg, mit einem nur kleinen Ueberwachungsapparat und unter Einschaltung ausgesuchter und kontrollierter Frachtenprüfstellen, die im Auftrag der BAG arbeiten, die Aufgabe lösen zu wollen, hat sich demnach als richtig herausgestellt. Trotz dieses offensichtlichen Erfolges hält die Bundesanstalt sein Ausmaß noch nicht für ausreichend. Sie ist der Ansicht, daß es noch erheblicher Aufklärungs- und Erziehungsarbeit und eines schärferen Durchgreifens bedarf, wenn man das gesteckte Ziel erreichen will. Die BAG weiß, daß sie ihren Apparat auch noch schlagkräftiger durchbilden und ihn in gewisser Weise weiter ausbauen muß. Auch wird das GüKG in einigen Punkten geändert werden müssen. Dementsprechend sind dem Herrn Bundesverkehrsminister seitens der BAG bereits Vorschläge gemacht worden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr hat sich als zweckmäßiges Instrument der Verkehrspolitik erwiesen. Sie ist von großer wirtschaftspolitischer Bedeutung, da sie als Ziel die Erhaltung des Wettbewerbs der verschiedenen Verkehrsträger unter Ausnutzung der Wendigkeit und Strebsamkeit der privaten Initiative zum Nutzen der Gesamtheit verfolgt.

## Europäische Integration der Kfz-Versicherung und Prämienrückvergütung

Von Ass. Wolfgang Muth, Frankfurt a. M.

Die fortschreitende und insbesondere für den europäischen Raum noch nicht absehbare Motorisierung hat eine ebenso steile Aufwärtsentwicklung der Kraftfahrzeugversicherung im Gefolge gehabt. Diese hat sich — wiederum besonders in Deutschland nach dem katastrophalen Zusammenbruch — in einer so sprunghaften Form abgespielt, daß die Kraftfahrzeugversicherung zur führenden Sparte innerhalb der Sachversicherung wurde und nach dem augenblicklichen Stand mit einem Jahresprämienaufkommen von etwa 1 Mrd. DM zu bewerten ist, nachdem sie noch vor 2 Jahren bei etwa 600 Mill. DM lag. Die Kraftfahrzeugversicherung wird aus den eingangs erwähnten Gründen auf absehbare Zeit auch noch weiterhin eine steigende Tendenz aufweisen.

Dieser Entwicklung waren in gleicher Weise, vielleicht nur nicht so lebhaft wie in Westdeutschland mit seinem erheblichen Nachholbedarf, alle westeuropäischen Staaten unterworfen. Es wäre nun im Interesse einer Integration des engen westeuropäischen Raumes nur erstrebenswert, die grundsätzlich gleichgelagerten Verhältnisse bei der Abwicklung des Kraftverkehrs auch hinsichtlich der Kraftverkehrsversicherung möglichst gleichartig und einheitlich auszurichten. Nicht die Politik, sondern offensichtlich die Wirtschaft (s. Montanunion und weitere wirtschaftliche Integrationspläne) wird hier die Wegbereiterin für eine möglichst beschleunigte Verflechtung der wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb Westeuropas und damit auch des internationalen Kraftverkehrs und seiner Kraftfahrzeugversicherung sein können. Was von deutscher Seite hierzu als Beitrag geleistet werden könnte, sollte jede Anstrengung lohnen zur Schaffung eines westeuropäischen einheitlich ausgerichteten starken und nicht anfälligen Wirtschaftsraumes. Da der Verkehr das Arteriennetz und damit den pulsierenden Blutstrom für einen florierenden Wirtschaftsraum überhaupt erst schafft, eine Tatsache, die in ihrer fundamentalen Bedeutung leider in Deutschland auch höheren Orts vielfach gar nicht klar erkannt, jedenfalls keineswegs folgerichtig gewürdigt wird, wären auf dem Verkehrsgebiet alle Maßnahmen zu treffen, um die Voraussetzungen für einen europäischen Verkehrs- und Wirtschaftsraum durch Angleichung der bestehenden nationalen Regelungen an eine gemeinsame europäische zu schaffen. Der individuellen Initiative des Wirtschaftlers scheinen deshalb hier viel günstigere Entwicklungschancen gesetzt zu sein als der des Politikers, der häufig irgendwelchen inner- oder parteipolitischen Hemmnissen oder Solidaritätsbindungen unterliegt. Wie in der außenpolitischen Entwicklung der Nachkriegszeit die Wirtschaft mit dem notwendigen Ex- und Import — allerdings aus besonderen politischen und strategischen Gründen — der völkerrechtlichen und diplomatischen Anerkennung der Bundesrepublik im Ausland voranging, so könnte eine weitere intensiv betriebene Integrierung der europäischen Wirtschaft und damit auch der Kraftverkehrsversicherung einen Markstein nicht nur für einen weiteren wirtschaftlichen, sondern gleichermaßen auch politischen und kulturellen Zusammenschluß des alten europäischen Abendlandes mit seinen

immer noch erheblichen schöpferischen Kräften darstellen. Für eine solche Vereinheitlichung der Kraftverkehrsversicherung wäre ein sehr weites Betätigungsfeld gegeben.

Auszugehen wäre dabei von der Haftpflichtversicherung, die in allen Ländern wie in Deutschland den Schutz des durch Kraftfahrzeuge geschädigten Dritten bezweckt. Klarheit wäre hier in erster Linie über eine zu vereinheitlichende Haftungsgrundlage, die Notwendigkeit einer entsprechenden Versicherung und eine einheitliche Prämiengestaltung zu schaffen.

### Haftungsgrundlage

In Deutschland beruht die Haftungsgrundlage des Kfz-Halters bekanntlich auf dem über die bürgerlich-rechtliche Verschuldenshaftung hinausgehenden Gefährdungsprinzip, wie es auch in den nordischen Staaten, Oesterreich und der Schweiz besteht. Die anderen Länder bauen die Haftung des Kraftfahrzeughalters auf dem Verschuldensprinzip der jeweiligen staatlichen Gesetzesregelung auf. Eine Angleichung dieser weniger strukturell als umfangmäßig verschiedenen Haftungsgrundlagen wird ohne Zweifel nicht leicht sein. So schwer die Gefährdungshaftung von ihren augenblicklichen Bejahern ohne weiteres aufgegeben werden würde, so schwierig wird es gleichermaßen sein, die anderen Länder zu einer Anerkennung der die Verschuldenshaftung erweiternden Gefährdungshaftung zu bringen. Wenn man aber berücksichtigt, daß eines der Erwägungselemente für die seinerzeitige Einführung der Gefährdungshaftung in den betreffenden Ländern ein soziales, inzwischen aber durch die Entwicklung überholtes war, daß nämlich der Kraftfahrzeughalter zu den bemittelteren Kreisen rechnete, was für die ersten Jahre der Motorisierung nach der Erfindung des Kraftwagens zugetroffen haben mag, heute aber keineswegs mehr eine Allgemeingültigkeit für sich in Anspruch nehmen kann, weil der Kraftwagen viel zu sehr ein Gebrauchsgegenstand geworden ist, dann sollte die Möglichkeit einer Angleichung beider Prinzipien für eine gleich ausgerichtete europäische Haftungsgrundlage für den Kraftfahrzeughalter gesucht und gefunden werden können.

### Versicherungspflicht

Diese Frage hängt eng mit derjenigen einer Versicherungspflicht zusammen. In Deutschland wurde, nachdem für einzelne Risiken bereits vorher eine Versicherungspflicht für die Haftpflicht des Kraftfahrzeughalters bestand (z. B. für Güterfahrzeuge des gewerblichen Güterfernverkehrs nach dem alten Güterfernverkehrsgesetz von 1935), durch das Gesetz über die Einführung der Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter von 1939 die Zwangshaftpflichtversicherung eingeführt. Der Kraftfahrzeughalter muß sich danach im Umfange seiner gesetzlichen Haftung (Gefährdungshaftung) versichern. Auch hier ist selbstverständlich das Ausmaß der Haftung von maßgeblicher Bedeutung, z. B. für die Versicherungsbedingungen und die Feststellung der zur Abdeckung dieses Risikos benötigten Prämie. Wenn aber auf europäischem Gebiet eine allgemeine Versicherungspflicht für die Haftpflicht des Kraftfahrzeughalters, zunächst durch jeweiligen Akt der nationalen Gesetzgebung, eingeführt würde, dann wäre es auch für diejenigen Länder, die sich bisher nur zum Verschuldensprinzip bekannten, leichter, einer Erweiterung der Haftung des Kraftfahrzeughalters in Richtung auf die Gefährdungshaftung zum Zwecke einer europäischen Angleichung zuzustimmen. Die Möglichkeit einer vollständigen versicherungsmäßigen Er-

fassung aller dieser Risiken durch Einführung eines Versicherungszwanges würde sich durch Verbreiterung der versicherungsmäßig erfaßten Gefahrgemeinschaft gerade in den Staaten, die heute eine solche Versicherungspflicht noch nicht prämiengünstig auswirken, so daß für den einzelnen dann zwangsläufig Versicherten kaum eine merkliche Prämienhöhung gegenüber der jetzigen Regelung einzutreten brauchte, selbst wenn sich der Deckungsumfang in den Ländern, in denen jetzt lediglich die Verschuldungshaftung besteht, auf jeden Fall erweitern würde.

Ein Abschlußzwang für die Haftpflichtversicherung besteht gegenwärtig in Europa in den Ländern Oesterreich, Schweiz, Luxemburg, Dänemark, England, den nordischen Staaten und der Tschechoslowakei. In Frankreich und Belgien sind gerade Debatten auf parlamentarischer Ebene über die Einführung der Zwangshaftpflichtversicherung im Gange, während in den anderen Ländern, z. B. Italien, den Niederlanden, Spanien, Portugal, Griechenland, Jugoslawien und Türkei, keine Versicherungspflicht besteht, was zur Folge hat, daß beispielsweise in Frankreich zunächst nur 20 % aller Kraftfahrzeughalter überhaupt haftpflichtversichert sind.

Diese in den europäischen Ländern im Augenblick bedauerlicherweise noch so verschiedenartige Regelung hat den HUK-Verband in Deutschland veranlaßt, die deutschen Kraftfahrzeughalter in einem Rundschreiben auf die Gefahren hinzuweisen, die ihnen bei Fahrten gerade in maßgebliche Reiseländer entstehen können, in denen noch kein Haftpflichtversicherungszwang vorhanden ist. Um gerade auch in diesen Fällen, in denen ein ausländischer Schuldner im Haftungsfall keinen Versicherungsschutz besitzt und darüber hinaus evtl. zahlungsunfähig ist, gesichert zu sein, wird der Abschluß einer kurzfristigen Vollkasko- und Insassen-Unfallversicherung und darüber hinaus einer Rechtsschutzversicherung empfohlen. In USA, in denen überwiegend kein Haftpflichtversicherungszwang besteht — in 20 Staaten der USA laufen allerdings gegenwärtig entsprechende Anträge, ohne daß bisher in einem Staat hierüber eine Entscheidung erfolgte — hat man aus diesem Gefahrenaspekt heraus eine neuartige Versicherung gegen solche Schäden eingeführt, die dem Versicherten oder dessen Familienangehörigen gegen verschuldete Unfälle nichtversicherter Dritter entstehen.

Was nun für den amerikanischen Raum gilt, hat gleiche Bedeutung für den europäischen. Bestände in allen Staaten ein Haftpflichtversicherungszwang, dann wären diese Warnungen des HUK-Verbandes bzw. die Hilfsbrücke, wie sie die Amerikaner geschaffen haben, die nur steuernde Folgen mit sich bringen, unnötig. Es ist nicht einzusehen, warum sich jemand auf seine Kosten gegen Gefahren decken soll, die ihm aus der ureigensten Haftung eines Dritten entstehen! Wenn der Drang nach Aufrechterhaltung der individuellen Freiheit so weit geht, daß dadurch auch nur die Gefahr einer Belastung Dritter entsteht, dann sind die Grenzen der Liberalisierung erreicht, und es sollte dann schon besser das Prinzip der allgemeinen Haftpflichtversicherungspflicht allseitig bejaht werden. Eine diesbezügliche einheitliche europäische Regelung würde jedenfalls sehr zur Verkehrserleichterung beitragen und die Ländergrenzen um so schneller zu einem reinen Symbol herabsinken lassen.

### Einheitliche Prämiengestaltung

Es ist zwar dem Bundeswirtschaftsminister Prof. Erhard vollauf und uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er als Motor für das so erfolgreiche Prinzip der

sozialen Marktordnung den möglichst individuellen und ungebundenen Leistungswillen und den Leistungswettbewerb erkennt. Deshalb braucht aber die volle Bejahung dieser Auffassung noch nicht zu einer Verneinung einer Versicherungspflicht für die Haftpflicht des Kraftfahrzeughalters zu führen. Ein solcher Zwang sollte allerdings nicht über den Umfang der Schutzbedürftigkeit hinausgehen, und hier liegt der Angelpunkt für alle Gegner der augenblicklichen Struktur des Einheitstarifs für Kraftfahrtversicherungen in Deutschland. Eine Festprämie in der Haftpflichtversicherung mit ihrem obligatorischem Abschlußzwang mag sich noch ausrichten auf das Ziel eines Schutzes des verkehrsvletzten Dritten, die Festprämie in der Kasko- und Unfallversicherung, die ja das ureigenste wirtschaftliche Interesse des Versicherten selbst betrifft und für die deshalb ja auch kein Versicherungszwang besteht, kann aber diese Zielrichtung nicht mehr erkennen lassen. Deshalb fordern breite Versicherungsnehmerkreise die Freigabe zumindest der Kasko- und Unfallversicherungsprämien von der Preisbindung, vielfach auch der Haftpflichtprämie. Die Frage des obligatorischen Haftpflichtversicherungszwangs wird hiervon nicht berührt, da eine Zwangsversicherung nicht gleichzeitig eine Preisbindung zur Folge haben muß. In der Schweiz und in England besteht z. B. eine obligatorische Haftpflichtversicherung, während die Prämiengestaltung selbst völlig dem freien Wettbewerb der Versicherungsgesellschaften untereinander überlassen bleibt. Eine solche Regelung würde auch weiten deutschen Versicherungsnehmerkreisen zusagen, wobei ein Verbandstarif möglich wäre und nur bei der Prämienmanipulierung der staatliche Einfluß verringert werden könnte. Dieser entspricht auch nicht mehr der wirtschaftlichen Entwicklung und denjenigen Gedanken, die die hervorragendsten Verfechter der sozialen Marktordnung selbst immer wieder mit ihren Worten gegen den Versorgungsstaat und für die freiheitliche Wirtschaft zum Ausdruck bringen.

Wenn Prof. Erhard zum vollständigen Funktionieren seiner sozialen Marktordnung den freien Leistungswettbewerb fordert, der jedem als Produzenten wie auch als Konsumenten die Wahrnehmung aller wirtschaftlichen Chancen ermöglichen müsse, dann scheinen diese Gesichtspunkte bei der Kraftfahrzeugversicherung doch etwas im argen zu liegen. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, daß außer in Deutschland lediglich in den nordischen Staaten und in Oesterreich eine behördliche Manipulierung der Prämien erfolgt, während im übrigen Verbandstarife üblich sind.

Eine der maßgeblichen Versicherungsnehmergruppen, das Straßenverkehrsgewerbe, hat deshalb schon seit Jahren und wiederholt die Freigabe der Fahrzeugversicherung von der Preisfestsetzung durch das Bundesverkehrsministerium gefordert und nur eine Preisbindung für die Zwangshaftpflichtversicherung für zweckmäßig gehalten. Einer völligen Freigabe des gesamten Kraftfahrtrtarifs von der Preisbindung glaubte das Straßenverkehrsgewerbe bisher aus den verschiedensten Bedenken heraus nicht zustimmen zu können, zumal eine völlige Preisfreiheit dazu führen könnte, daß für einzelne angeblich ungünstige Risiken höhere Prämien als gegenwärtig festgelegt und diese dann wiederum durch einen Verbandstarif sanktioniert werden könnten. Eine Beurteilung der einzelnen Kraftfahrzeugrisiken kommt hierbei je nach dem Aspekt zu sehr verschiedenen Ergebnissen. Während z. B. noch heute bekannte Versicherungsgesellschaften ihren Außendienst direkt davor warnen, Güterfahrzeuge, speziell des gewerblichen Güterfernverkehrs, in Deckung zu nehmen, weil das Risiko angeblich so ungünstig verlaufe, zeigt das Schadensergebnis der vom Straßenverkehrsgewerbe

eigens gegründeten KRAVAG VaG, deren Bestand sich zu über 90 % aus Güterfahrzeugen des Straßenverkehrs zusammensetzt, ein Ergebnis, das zu höheren Beitragsrückgewährquoten führte, als bei dem überwiegenden Teil der anderen Versicherungsgesellschaften.

Die Industrie fordert durch ihre Spitzenvertretung, den Bundesverband der Deutschen Industrie (BdI), die völlige Freigabe der Kfz-Versicherung von der Preisbindung, die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung wie ein Fremdkörper anmuten müsse. Der BdI fordert also auch die Freigabe der Haftpflichtversicherung von der Preisbindung und vertritt die Auffassung, daß eine völlige Freigabe der Prämien nicht zu einer Erhöhung derselben führen werde, sich vielmehr ein Trend für Prämien erhöhungen nach den bisherigen Erfahrungen viel eher immer dann gezeigt habe, wenn die miteinander konkurrierenden Versicherer gezwungen seien, unter Beteiligung des Staates einen einheitlich verbindlichen Prämientarif zu schaffen, der auch den Bedarf für die entferntesten Schadensmöglichkeiten zu berücksichtigen habe. Man könnte hier den Vergleich ziehen, daß ähnlich wie bei dem Geleitzugsystem im Kriege die Gesamtgeschwindigkeit des ganzen Zuges sich nach dem langsamsten Fahrzeug zu richten hatte, sich auch die staatliche Prämienfestsetzung innerhalb der Kraftverkehrsversicherung nach der unrentabelsten Gesellschaft zu richten habe, um einen ausreichenden Ausgleich für den Annahmewang für alle Gesellschaften zu schaffen.

Bisher wurde aber bereits die Freigabe der Kasko-Prämien von der Preisbindung stets mit dem Hinweis abgelehnt, daß die Befreiung eines Teils der Kraftfahrtversicherung von der Preisbindung den noch preisgebundenen Teil der Haftpflichtversicherung unweigerlich in Mitleidenschaft ziehen würde, was keinesfalls der Fall zu sein braucht, wenn man den Anteil der einzelnen Sparten der Kraftfahrtversicherung an deren Gesamtprämienaufkommen betrachtet. Wenn die Haftpflichtversicherung allein der Preisbindung unterstellt bliebe, dann wären 75 %, d. h. gegenwärtig etwa 750 Mill. DM, des Jahresprämienaufkommens tarifgebunden und nur 25 % (20 % für die Kasko-Versicherung und 5 % für die Unfallversicherung) von der Preisbindung frei. Es ist weniger anzunehmen, daß damit das bestehenbleibende Festpreistarifgefüge der Haftpflichtversicherung unterminiert wird, als daß vielmehr für die aus Phantasielosigkeit bei ihrer jetzigen Ausgestaltung weiterhin rückläufige Kasko-Versicherung durch eine Prämienfreigabe einen maßgeblichen Auftrieb erhalten könnte. Die seit Jahren negative Risikoselektion in der Kasko-Versicherung würde durch eine den praktischen Verkehrsbedürfnissen besser entsprechende Neuregelung aufgelockert werden können. Die Kasko-Versicherung könnte jedenfalls durch keine andere Maßnahme als die Freigabe der Prämien besser und eher einer positiven Belegung und damit einer allmählichen Gesundung zugeführt werden.

Wenn in diesem Zusammenhang wiederholt darauf hingewiesen wurde, daß eine Freigabe des gesamten Einheitstarifs für Kraftfahrtversicherungen zu einem „ruinösen Wettbewerb“ aller Versicherungsgesellschaften gegeneinander führen müsse und schon aus diesem Grunde die Preisbindung des Tarifs über § 2 des Preisgesetzes vom 10. 4. 1948 aufrecht erhalten bleiben müsse, so sollte gerade ein Verfechter der freien Marktwirtschaft wie der Bundeswirtschaftsminister selbst diesen Argumenten kaum zustimmen können. Ein solcher Gesichtspunkt trafe nämlich nicht nur auf alle anderen Sparten der Versicherung, sondern ebenso auf andere Gebiete der freien Wirtschaft zu. Und wenn im Zusammenhang mit der Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs auch noch auf die mögliche Schädigung der Interessen der Versicherungsnehmer hingewiesen wird, so darf dazu nur fest-

gestellt werden, daß es gerade Ziel der öffentlichen und materiellen Staatsaufsicht durch das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen ist, die dauernde Erfüllbarkeit der Versicherungsverträge durch die einzelnen Versicherungsgesellschaften laufend zu überwachen und sicherzustellen, was bisher auch mit vollem Erfolg erreicht werden konnte. Sicherlich könnten einzelne Versicherungsgesellschaften bei völliger Freigabe der Prämien zu Kampfprämien übergehen, um das Geschäft zunächst an sich zu ziehen und anfängliche Verluste durch spätere Prämien erhöhungen auszugleichen. Solche Kampfmaßnahmen würden aber zwangsläufig zu einer Art Dumping führen, das vom Bundesaufsichtsamt ex officio sehr bald unterbunden werden würde.

Schwierigkeiten würde bei einer etwaigen Freigabe der Haftpflichtversicherung von der Preisbindung der Annahmезwang machen. Wenn man auf dem Standpunkt steht, daß der Annahmезwang in jedem Falle bestehen bleiben könne und wohl auch müsse, dann ergibt sich daraus die Notwendigkeit, jedem diesem Annahmезwang unterliegenden Versicherer auch die ausreichende Prämie für die Uebernahme dieses Risikos zur Verfügung zu stellen. Andererseits muß natürlich auch der Versicherungsnehmer die Sicherung haben, mit der Prämie nicht überfordert zu werden. Es ist also nicht so sehr der Versicherungszwang, der bei der Haftpflichtversicherung die Preisbindung erfordert, sondern vielmehr eher der Annahmезwang. Wird bei Aufrechterhaltung des Annahmезwangs nicht gleichzeitig eine Festprämie statuiert, so könnte jeder Versicherer durch übersetzte Prämienforderungen den Annahmезwang für sich praktisch ausschalten. Es wird hier kaum eine völlige Liberalisierung möglich sein, die auch schon aus dem Grunde nur bedingt durchsetzbar wäre, als die materielle Staatsaufsicht durch das Bundesaufsichtsamt immer bestehen bleiben wird. So hat der Präsident des Bundesaufsichtsamtes gerade erst kürzlich wieder alle Versicherungsgesellschaften auf das Bestehen des Annahmезwanges in der Kfz-Haftpflichtversicherung hingewiesen, der es den Versicherungsgesellschaften verbiete, bestimmte Gruppen von Fahrzeugen abzulehnen. Praktisch wäre natürlich auch eine Zwangshaftpflichtversicherung ohne Annahmезwang vorstellbar. Hierbei entstände aber sofort die weitere Frage nach der Unterbringung der abgelehnten notleidenden Versicherungsrisiken und der Prämienhöhe für diese Risiken, die im Endeffekt wiederum der staatlichen Festsetzung kaum entziehbar bleiben würden. Eine für diese Fälle vorgesehene Versicherungsgemeinschaft aller Versicherungsgesellschaften, die das Versicherungsgeschäft betreiben, würde die Problematik nicht mindern. Irgendeine Steuerung der Wettbewerbspreisbildung bei der Haftpflichtversicherung durch eine übergeordnete Institution wird also unerlässlich bleiben.

Das Bundesaufsichtsamt selbst hat sich gegen die völlige Freigabe des Einheits tarifs von der Preisbindung ausgesprochen, was nicht auszuschließen scheint, daß nach sorgfältiger Prüfung und Vorbereitung auch hier Änderungen oder Neuerungen zweckmäßig und ihre Einführung geboten sein könnte. Der Präsident des Bundesaufsichtsamtes hat eine solche Möglichkeit jedenfalls bejaht mit dem Hinweis, daß man aber gerade in der Kraftfahrtversicherung sich die Dinge organisch entwickeln lassen müsse und gewaltsame Eingriffe gerade hier, wo der Schutz der Verkehrstopfer im Vordergrund stehe, unterlassen sollte. Grundsätzlich ist zu der Prämienfreigabe abschließend zu sagen, daß es begrüßenswert wäre, künftige Prämienverhandlungen von der behördlichen Mitwirkung des Bundeswirtschaftsministeriums befreit zu sehen. Vielleicht würden sich dadurch sogar die häufig für alle Beteiligten nicht sonderlich erfreulichen Prämienverhand-

lungen nicht einmal verschärfen, sondern sich — unter Beibehaltung der Teilnahme des Bundesaufsichtsamtes an derartigen Verhandlungen — in breiterer wirtschaftlicher Atmosphäre als bisher bewegen. Inwieweit jedoch die Freigabe der Kraftfahrzeugprämien von der Preisbindung für die einzelnen Sparten eine wirkliche und dauerhafte Herabsetzung der Prämien zur Folge haben wird, sollte zuvor von den Betroffenen sehr eingehend unter Abwägung aller zukünftigen Konsequenzen geprüft werden. Es ist nicht Zweck dieser Ausführungen, hier eine Feststellung darüber zu treffen, inwieweit die unbestrittenen Vorteile einer Prämienfreigabe erkennbare Nachteile überbrücken. Die Kraftverkehrsversicherer selbst sind der Auffassung, daß eine Erörterung einer teilweisen oder völligen Tariffreigabe von der Preisbindung nicht vor Erlaß des Gesetzes über die Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) möglich sei. Die zukünftige Entwicklung müsse zunächst noch mit Sorgfalt beobachtet werden, um nur solche Aenderungsbestrebungen zu verwirklichen, die den Interessen aller Versicherungsnehmer dienen. Es wird dabei nicht verkannt, daß es auch Argumente für eine anderweitige Regelung gibt. Die Entwicklung muß aber für den deutschen Raum zunächst erst einmal abgeschlossen sein, um auch auf diesem Gebiet eine europäische Angleichung zu ermöglichen.

Wichtiger erscheint es im Augenblick jedenfalls im europäischen Aspekt, in allen europäischen Ländern zunächst den Haftpflichtversicherungszwang für die Kraftfahrzeughalter durchzusetzen, als eine vordringliche Notwendigkeit dafür besteht, die Zwangshaftpflichtversicherung mit ihrer Prämienbindung umzugestalten. Für letztere Frage ist die entsprechende Gestaltung in den einzelnen europäischen Ländern für eine Gesamtlösung nicht von solcher Bedeutung wie der Haftpflichtversicherungszwang selbst.

Es ist allerdings vorstellbar, daß eine Freigabe der Kaskoprämien von der Preisbindung in Deutschland der Vorbereitung einer diesbezüglichen europäischen Vereinheitlichung dienlich sein könnte. Das Spiel der freien Kräfte in der Prämiengestaltung im In- und Ausland würde im Zusammenhang mit der Tatsache, daß sich viele große europäische Versicherungsgesellschaften auch außerhalb ihres Heimatlandes betätigen, sicherlich fördernd auf eine einheitliche europäische Ausrichtung wirken.

#### Prämienrückgewähr und Bonus

Nachdem sich auf Grund der staatlichen Prämienmanipulation in Deutschland in den ersten Jahren nach der Währungsreform, bis zu deren Eintritt keine wesentlichen Prämienverschiebungen erfolgten, die Kraftfahrzeugprämien ständig erhöhten, wurde dem Wunsch der Versicherungsnehmer nach einem Prämienregulativ wie Prämienrückvergütungen bei schadensfreiem Verlauf Rechnung getragen. Das Bundeswirtschaftsministerium konnte als Preisaufsichtsbehörde die jeweiligen Bedarfsprämien immer nur aus den Schadensverlaufsergebnissen der Vergangenheit ermitteln und war gezwungen, die zukünftige Prämie auf gewissen Erfahrungssätzen empirisch zu kalkulieren, ohne daß die dann festgesetzte Prämie die tatsächliche Bedarfsprämie für diejenige Zeitspanne darzustellen brauchte, für die sie festgelegt wurde. Aus diesem Grunde erfolgte in der Vergangenheit auch stets nur eine kurzfristige Festsetzung der Kraftfahrzeugprämien, was ein weiterer Unsicherheitsfaktor für alle Versicherungsnehmer war. Um auch insoweit zu einer konstanteren Prämiengestaltung zu gelangen, wurde im Jahre 1952 ein Prämienregulativ in Form einer Prämienrückvergütung für schadensfreien Verlauf eingeführt (PR 7/52), die im Jahre 1954 durch das zusätzliche

Bonusverfahren (PR 13/54) ergänzt wurde. Das Ziel dieser Regelung war die möglichste Eliminierung von Fehlerquellen bei der Prämienkalkulation auf Grund zurückliegender Schadensergebnisse für zukünftige Zeitspannen durch eine nachträgliche Prämienkorrektur nach dem tatsächlich eingetretenen Schadensverlauf. Das Bonusverfahren regelt eine besondere Art der Prämienrückvergütung. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin:

Die Prämienrückvergütung wird lediglich aus etwaigen Ueberschüssen aus dem sog. nach einem festgelegten Schema zu ermittelnden technischen Gewinn der einzelnen Versicherungsgesellschaft gewährt. Hatte diese Gesellschaft keinen technischen Ueberschuß, dann war sie auch zu einer Rückvergütung nicht verpflichtet.

Der Bonus dagegen verschafft dem Versicherten einen festen Rechtsanspruch auf eine prozentual festgelegte Prämienrückerstattung bei schadensfreiem Verlauf. Er ist unabhängig von dem Schadensverlauf der einzelnen Gesellschaft. Auch die Gesellschaft hat ihn zu zahlen, deren Gesamtprämieinnahme nicht zur Schadensdeckung ausreicht, die also überhaupt keinen technischen Ueberschuß erbringt.

Der in seiner wirtschaftlichen Auswirkung von jeher umstrittene Bonus ist auch in anderen europäischen Ländern nicht unbekannt. So kennen ihn die nordischen Länder, Italien, Holland und die Schweiz, allerdings mit jeweils verschiedenen Regelungen.

Die Schweiz gewährt z. B. differenzierte Boni für die Haftpflicht- und die Kasko-Versicherung, was im Hinblick auf die völlig verschiedene Zielrichtung dieser beiden Versicherungssparten auch berechtigt erscheint. Italien kennt den Bonus nur bei einer bedeutenden Versicherungsgesellschaft. In Holland, wo der Tarif nicht behördlich dirigiert wird, sondern ein Verbandstarif besteht, ist der Bonus nur bei einer verhältnismäßig kleinen Zahl aller Versicherungsgesellschaften üblich. In Schweden ist er dagegen soweit ausgebaut, daß er nach 7-jährigem schadensfreien Verlauf 70% der Prämie beträgt. Diese über das erstrebte Ziel jedoch weit hinausgehende Regelung scheint, wie erwartet werden mußte, eine Aenderung der Tarifstruktur in Schweden zu bedingen, die auch beabsichtigt ist. In Deutschland glaubte man nun, eine möglichst gesunde Synthese aus diesen internationalen Regelungen gefunden zu haben, indem man die erwähnte Prämienrückgewähr aus dem sog. technischen Ueberschuß für 1-jährigen schadensfreien Verlauf bestehen ließ und den Bonus erst für zwei- und dreijährigen schadensfreien Verlauf durch preisrechtliche Regelung progressiv einsetzen ließ. Die subjektiv guten Risiken sollen also anteilig begünstigt werden.

Als bald nach Verkündung der Bonusverordnung Ende 1954 setzte bereits eine erhebliche Kritik an dieser Regelung in Deutschland ein. Der bekannte Versicherungswissenschaftler Prof. Möller, Hamburg, bezeichnete den Bonus von vornherein als ein „Danaer-Geschenk“, das eine verdächtige Gabe darstelle, indem es Vorteile verspreche, aber Nachteile zur Folge habe. Aus Versicherungnehmerkreisen wurde beanstandet, daß bei grundsätzlicher Anerkennung der Prämienrückvergütungsregelung deren besondere Vorzüge und Anreize durch das Bonusverfahren weitgehend hinfällig gemacht würden. Ein wissenschaftliches Gutachten von Prof. Möller kam zu dem Ergebnis einer Rechtsunwirksamkeit der PR 13/54, mit der die Bonusregelung eingeführt wurde. Herr Prof. Möller entwickelte in dem Gutachten, daß die Vorschrift des § 2 Abs. 1 des Preisgesetzes nur die Festsetzung von Leistungen des Versicherungsnehmers gestatte, nicht

aber auch von Leistungen des Versicherers. Bei der fälschlich sogenannten „Beitragsermäßigung“ ginge es wirtschaftlich und juristisch jedoch um eine selbständige Leistung des Versicherers, die neben seiner Gefahrtragungsleistung stehe (siehe Versicherungswirtschaft Nr. 4/56 Seite 94). Zu diesem Gutachten haben die Professoren Dr. Weber, Göttingen, und der inzwischen verstorbene Dr. Ehrenzweig, Wien, Stellung genommen, wobei sie — gestützt auf zahlreiche Beispiele — zu dem Ergebnis kamen, daß die PR 13/54 mit den Bestimmungen des Preisgesetzes zu vereinbaren sei, indem der Bonus als nachträgliche Prämienkorrektur angesehen werden könne.

Die hierbei von Herrn Prof. Ehrenzweig in seinem Gutachten aufgeworfene Frage, daß ihm bei der Behandlung dieser Angelegenheit der Standpunkt der beiden sich hier gegenüberstehenden Gruppen völlig „rätselhaft“ sei, da die Versicherungsnehmergruppen sich eine Rechtsverordnung nicht gefallen lassen wollen, die doch ihre Prämienbelastung mindere, und der Verband der Kraftfahrzeugversicherer eine derartige Prämienminderung gegen das eigene Interesse gewährt sehen wolle, kann nur mit dem Hinweis beantwortet werden, daß eben die Versicherungsnehmergruppen, die mit der getroffenen Regelung angestrebten Ziele nicht als erreicht erachten, während die Versichererkreise an ihrer Aufrechterhaltung interessiert sind.

Die inzwischen von den Versicherungsnehmergruppen gegründete Arbeitsgemeinschaft der Versicherungsnehmer vertritt in gleicher Richtung mit dem Deutschen Versicherungsschutz-Verband ein besonderes Interesse an der Klärung der Rechtslage. Von den Versicherungsnehmern werden als Gründe für die klare Ablehnung der Bonusregelung folgende genannt:

Schon die Praxis in den anderen außerdeutschen Ländern, in denen eine Bonusregelung bestehe, habe die Schwächen des Bonusverfahrens bewiesen und zu gegenteiligen Erkenntnissen geführt.

In der deutschen Bonusregelung seien die Vorteile der grundsätzlich zu bejahenden Prämienrückvergütung wieder weitgehend eliminiert, indem der Bonus allein vorherrsche und die Prämienpolitik der Versicherer bestimme.

Schon die Tatsache, daß der Bonus erst bei mehrjährigem schadensfreiem Verlauf bei der gleichen Versicherungsgesellschaft zur Geltung kommt, blockiere die letzten Wettbewerbsmöglichkeiten in der Kraftfahrzeugversicherung, was einer „Einzementierung“ der Bestände bei den einzelnen Versicherungsgesellschaften gleichkäme, einen Bestandsschutz schaffe und jede Konkurrenz in Zukunft unterbände. Wenn auf Grund der Prämienrückvergütungsregelung der PR 7/52 noch ein gewisser Wettbewerb der Versicherungsgesellschaften untereinander erhalten geblieben sei, so sei dieser nach Einführung des Bonusverfahrens so gut wie beseitigt, was auch das Ergebnis der Ausschüttungen der letzten Jahre deutlich beweise. Der in der Kraftfahrzeugversicherung wegen des dort vorhandenen „Haftpflicht-, Annahme- und Tarifzwanges“ ohnehin beschränkte Wettbewerbs-Spielraum sollte nicht ohne dringende Notwendigkeit noch weiter eingeschränkt oder gar beseitigt werden.

Die Freiheit des Versicherungsnehmers in der beliebigen Auswahl seiner Versicherung werde erheblich gehemmt, weil eben die Voraussetzung für die Bonusgewährung eine mehrjährige Versicherungsdeckung bei ein und demselben Versicherer darstelle. Bei der häufig üblichen Fremdfinanzierung in der Neubeschaffung von Fahrzeugen werde sich eine solche Entwicklung im Zusammenhang mit der damit meist geforderten Fahrzeugversicherung auch nachteilig für

diejenigen Versicherer auswirken, die sich nicht direkt oder indirekt an der Teilzahlungsfinanzierung von Fahrzeugkäufen beteiligten.

Vor allem -- so wird von Versicherungsnehmerkreisen betont -- sei bei der jetzigen Regelung auch noch nicht der Einfluß der Bonusregelung auf die Entwicklung der Versicherungsprämie geklärt. In der Schweiz habe man seinerzeit zur Einführung des Bonus einen Zuschlag von 15% bei Pkw und von 12% bei Lkw in die Prämie eingerechnet, und wenn in Deutschland bei Einführung des Bonus im Jahre 1954 keine Prämienhöhung erfolgt sei, dann wäre es damals eher an der Zeit gewesen, die Prämien zu senken, was von allen Versicherungsnehmern nach den ständigen Erhöhungen der Vergangenheit dankbar empfunden worden wäre. Wenn maßgebliche Versicherer den Unkostensatz für das Rückerstattungssystem auf 5% der Gesamtprämie berechneten und die Summe der Rückvergütungsbezüge für das Versicherungsjahr 1953 (also noch ohne Bonusausschüttungen) etwa 5,2% der Gesamtprämie ausgemacht hätte, so hätten die Prämien besser um 10% gesenkt werden sollen, während die Kfz-Versicherer heute davon sprechen, daß die Prämien nicht mehr ausreichen.

Ebenso sei es unbefriedigend, daß bei der jetzigen Regelung die Ueberschüsse aus der Haftpflichtversicherung als einer Zwangsversicherung zum Ausgleich vorhandener Unterbilanzen bei der Fahrzeugversicherung als einer freiwilligen Versicherung verwendet werden dürften. Gleichfalls sei es nicht zu verstehen, daß die Ueberschüsse aus der Unfall- und Gepäckversicherung bei dem jetzigen Rückerstattungssystem lediglich der Haftpflicht- und Fahrzeugversicherung zugute kämen und nicht den Versicherungen, aus denen dieser technische Gewinn stamme.

Weiterhin bestände die bereits erkennbare Gefahr, daß die Prämienrückgewähr für einjährigen schadensfreien Verlauf durch die Bonusregelung langsam ausgehöhlt werde.

Nachdem die Arbeitsgemeinschaft der Versicherungsnehmer zunächst nur die Freigabe der freiwilligen Kfz-Versicherungssparten (Fahrzeug, Unfall, Gepäck) gefordert hatte, die Kraftfahrzeugversicherer darauf aber den Standpunkt vertraten, daß dann der gesamte Tarif von der Preisbindung befreit werden müsse, wurde von der Arbeitsgemeinschaft nunmehr ebenfalls die Freigabe der gesamten Kfz-Prämien, also auch der Haftpflichtprämien, von der Preisbindung gefordert.

Demgegenüber weisen die Versicherer darauf hin, daß eine volle Rückvergütung aller Ueberschüsse durch eine Prämienenkung insofern erhebliche Unsicherheiten in sich berge, weil im folgenden Versicherungsjahr nicht ohne weiteres mit einem gleichen Schadensverlauf gerechnet werden könne.

Auf jeden Fall könne bei der jetzigen Regelung der Versicherungsnehmer, wenn er zwei oder (was für das Versicherungsjahr 1955 jetzt erstmalig zum Zuge kommt) drei Jahre schadensfrei war, mit einem rechtsverbindlichen Bonusanspruch auf Erstattung von 10 bzw. 20 % der Prämie rechnen, was für seine Unkostenkalkulation von Bedeutung sei. Er sei insoweit nicht mehr vom individuellen technischen Ueberschußergebnis seiner Versicherungsgesellschaft abhängig, das aber ungeachtet des Bonus für ihn weiterhin Ausschüttungen neben diesem für einjährigen schadensfreien Verlauf ermögliche.

Im übrigen werde beim Wechsel der Versicherung das Jahr des Wechsels für etwaige Bonusansprüche mitgerechnet. Dem muß allerdings entgegengehalten

werden, daß für den Bonus und dessen Höhe gerade die mehreren Jahre und nicht das erste Jahr von maßgebender Bedeutung sind.

Schließlich, so führen die Versicherer aus, würde die völlige Freigabe der Prämien zu einem „ruinösen“ Wettbewerb der Gesellschaften untereinander und damit zur Gefährdung der Interessen der Versicherungsnehmer selbst führen, während die Versicherungsnehmer darauf hinweisen, daß sie mit ihrem Anspruch auf Freigabe nur den Zustand erreichen wollen, wie er in allen anderen Sachsparten der Versicherung bestehe und bisher zu keinerlei Unzuträglichkeiten geführt habe. Die Auffassungen zum Bonus gehen quer durch die betroffenen Gruppen. So entwickelt Gerlach bereits im „Volkswirt“ Nr. 22/52 auf Seite 39, daß auch in Schweden infolge der dort allerdings auch stark überspitzten Bonusregelung erhebliche Prämienhöhungen vorgenommen werden mußten, und daß es merkwürdig sei, daß die Versicherer in allen Ländern, auch in denen, die den Bonus seit vielen Jahren kennen, im Grunde ihres Herzens dagegen seien, selbst wenn sie es vielleicht auch offiziell nicht zugäben. Von Versichererseite wird auch weiterhin zugegeben, daß die Struktur des Kraftfahrzeugtarifs eine Reihe von Ungerechtigkeiten enthalte und insbesondere bei der Fahrzeugversicherung eine Aenderung im Aufbau zweckmäßig sei. In vielen Fällen sind sich die Versicherungsnehmer und auch die Versicherer über die Unzulänglichkeit des gegenwärtigen Tarifs im klaren, wobei hieraus allerdings von beiden Seiten verschiedene Folgerungen gezogen werden.

Angesichts der Situation in der Betrachtung der Bonusregelung wird sich der Streit der Meinungen, der sich verhärtet hat und zu dem im Rahmen dieser Abhandlung bewußt nicht Stellung genommen werden soll, nur durch die Rechtsprechung klären lassen, wozu die Voraussetzungen durch Erhebung einer Klage geschaffen wurden. Sollte die Entwicklung dahin führen, daß eines Tages ein technischer Ueberschuß bei den Gesellschaften nach Befriedigung der Bonusansprüche grundsätzlich nicht mehr verbliebe, und damit die Gefahr einer Prämienhöhung in ein konkretes Stadium treten würde, dann würden sich die Gegensätze zwischen den Versicherern und Versicherungsnehmern zwangsläufig erneut verschärfen müssen, was im Sinne des anzustrebenden Zieles einer allseitigen allmählichen Befriedigung dieses in der Vergangenheit sehr unruhigen Versicherungssektors tunlichst vermieden werden sollte.

Die Gesamtfrage der Prämienrückgewähr erscheint aber zunächst nur für die nationalen Regelungen von Bedeutung. Auch hier ist nur festzustellen, daß zunächst das grundsätzliche Problem eines europäischen Haftpflichtversicherungszwanges zu lösen ist, um dann zu gegebener Zeit festzustellen, ob auch für eine europäische Angleichung der Prämienrückgewährsregelung Interesse vorhanden ist. Sollten bis zu einem solchen Zeitpunkt die Prämien von der Preisbindung befreit sein, dann hätte das ganze System der Prämienrückvergütung und der Bonusausschüttung vermutlich nur noch historische Bedeutung.

#### Mehrheitsnachlaß

Einige Worte seien abschließend noch über den Mehrheitsnachlaß gesagt, der im deutschen Kraftfahrzeugtarif eine viel bedeutsamere Rolle spielt als in allen ausländischen Tarifen. Das Ausland kennt den Mehrheitsnachlaß häufig überhaupt nicht, z. B. Frankreich, Norwegen, Schweden, Dänemark, Oesterreich, während die Länder, in denen eine solche Regelung üblich ist, den Mehrheitsnachlaß nur in wesentlich geringerem Umfang vorsehen als dies in Deutschland der Fall ist.

Im Höchstfall sind dort 15 %, meist aber sehr viel geringere Nachlässe üblich. Der Behördenrabatt ist in anderen Staaten teilweise auf 5 % begrenzt.

Ganz anders liegen die Dinge in Deutschland. Nach den Grundregeln des Einheitstarifs für Kraftfahrtversicherungen wird ein Mehrheitsnachlaß bis zu einer Höhe von 30 % des Versicherungsbeitrages gewährt. Der Mehrheitsnachlaß wird hier auf der einen Seite als reiner Mengenrabatt angesehen, für den es lediglich auf die Voraussetzung einer bestimmten Anzahl von Kraftfahrzeugen ankommt, ohne daß der Gesichtspunkt einer Risikominderung überhaupt eine Rolle spielt. Auf der anderen Seite ist diese Stückzahl bei Fahrzeugen des Bundes, der Länder und anderer Gebietskörperschaften ohne jede Bedeutung, indem diese ohne Rücksicht auf die Zahl der versicherten Fahrzeuge den höchstzulässigen Nachlaß von 30 % erhalten. Auch Beamten und Angestellten des Bundes, der Länder und Gebietskörperschaften wird für ihre beamteneigenen oder privateigenen Fahrzeuge der gleiche Höchstbetrag gewährt, wofür eine Begründung schwerlich zu finden sein dürfte, auch nicht vom Gesichtspunkt der Unkostenminderung für den Abschluß gleichartiger Verträge für eine Vielzahl von Kfz-Versicherungen in einer Prämie. Im Gegenteil bedarf die Sonderberechnung eines Nachlasses in derartigen Einzelpolicen einer zusätzlichen Mehrarbeit.

Gerade wenn der Staat selbst die diesbezüglichen Bestimmungen für den Mehrheitsnachlaß zu schaffen hatte, hätte er alles vermeiden müssen, um auch nur den Anschein einer ungerechten Regelung beim Staatsbürger aufkommen zu lassen.

Der Mehrheitsnachlaß sollte überhaupt nur unter dem Gesichtspunkt der Risikominderung als gerechtfertigt angesehen werden dürfen, andererseits sich der wirtschaftlich Stärkere einen als unsozial empfindenden Vorteil vor dem wirtschaftlich Schwächeren verschafft, denn die Kfz-Prämien müssen in ihrer Gesamtheit zur Regulierung aller Schadensfälle ausreichen. Wenn also keine Risikominderung gegeben ist, muß die Gesamtheit der Kfz-Halter die durch den Mehrheitsnachlaß eintretenden Mindereinnahmen im Ausgleich mit übernehmen. Die Begünstigung von Fahrzeughaltern, die über eine für die Zubilligung des Mehrheitsnachlasses notwendige Mindestzahl von Fahrzeugen verfügen, ginge also auf Kosten der übrigen Fahrzeughalter, deren Bestand an Kraftfahrzeugen für einen Mehrheitsnachlaß nicht ausreicht. Gerade bei der Haftpflichtversicherung, deren Abschluß dem gesetzlichen Zwang unterliegt, ist eine solche Bevorzugung der größeren Betriebe gegenüber den Kleinbetrieben in den seltensten Fällen vertretbar. Der Haftpflichtversicherungszwang bezweckte die Schaffung einer Gefahrengemeinschaft aller Kraftfahrzeughalter auf breitester Basis. Jeder reine Mehrheitsnachlaß ohne gleichzeitige Risikominderung muß diesem Ausgleichscharakter einer Gefahrengemeinschaft widersprechen.

Schon die diesbezügliche Regelung des Mehrheitsnachlasses in der PR 51/50 vom August 1950 sollte ursprünglich eine Einengung der damaligen Bestimmungen durch Erschwerung der Voraussetzungen für die Gewährung eines Mehrheitsnachlasses bringen. Praktisch entwickelte sich aber das Gegenteil. Auch die in der PR 77/52 von 1952 getroffene Neuregelung des Mehrheitsnachlasses im Einheitstarif kann noch keinesfalls den Wünschen des größten Teiles der Versicherungsnehmer entsprechen.

Der Mehrheitsnachlaß sollte deshalb auch in der deutschen Kfz-Versicherung stärker als bisher begrenzt und tunlichst auf die Fälle einer echten und tatsächlichen Risikominderung beschränkt werden.

## Warum ist die Verkehrssicherheit in den USA größer als in Deutschland?

Von Landgerichtspräsident Dr. R e m p e l, Paderborn

Für die Bundesrepublik läßt das Statistische Jahrbuch 1955 in bezug auf den Bestand an Kraftfahrzeugen und die Straßenverkehrsunfälle folgendes erkennen:

Jahr	Kfz. insgesamt in Tausend	Straßenverkehrsunfälle			Auf je 10 000 Kfz.		
		Unfälle i. T.	Getötete	Verletzte i. T.	Unfälle	Getötete	Verletzte
1938	1836						
1948	909						
1949	1413						
1950	1949						
1951	2493	320	7 558	202	1 284	30,3	810,2
1952	3274	375	7 590	232	1 145	23,1	708,6
1953	4053	445	11 025	298	1 098	27,2	735,2
1954	4699	495	11 655	316	1 049	24,8	672,5
1955		567	12 255	550			

Die Statistik zeigt ein erschreckendes Ansteigen der absoluten Zahlen an Unfällen, Getöteten und Verletzten, so daß die Bundesrepublik den traurigen Ruhm für sich in Anspruch nehmen kann, in der „Welttrangeliste“ der Straßenverkehrstopfer mit 12 255 Toten im Jahre 1955 an der Spitze zu stehen (Die Welt vom 19. 1. 1956 S. 7). Wohin geht die Entwicklung weiter? Das Verkehrsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen hat nach einer Mitteilung der „Welt“ vom 23. 11. 1955 berechnet, daß Westdeutschland bis zum Sommer 1963 statt der z. Zt. 1,1 Mill. Kraftfahrzeuge, 3 Mill. Kraftfahrzeuge haben wird. Die Rechnung erscheint gleichbleibende politische und wirtschaftliche Verhältnisse vorausgesetzt, nicht übertrieben. Selbst wenn die Bemühungen um die Sicherung des Straßenverkehrs wesentlich verstärkt werden, so ist doch zu befürchten, daß die wachsende Verkehrsdichte auf dem engen westdeutschen Raume diese Anstrengungen wieder ausgleicht, so daß man für das Jahr 1963 im großen und ganzen mit der gleichen Quote an Unfällen, Getöteten und Verletzten rechnen darf, wie sie heute besteht. Das würde bedeuten, daß sie im gleichen Schritt wie die Kraftfahrzeuge ansteigen würde. Wie kann man diese scheinbar unabwendbare Entwicklung wenden? Was kann die Justiz dazu beitragen, um die Lage zu halten bzw. zu verbessern?

Bevor ich mich diesen Fragen im einzelnen zuwende, darf ich über die Verhältnisse in den USA berichten, die ich auf einer Studienreise kennengelernt habe. Die Zahl der Kraftfahrzeuge und der durch Verkehrsunfälle getöteten Personen

in den USA ergibt sich aus der folgenden Uebersicht, die dem Statistical Abstract of the United States 1954 entnommen ist:

Jahr	Kfz (ohne Motorräder) in 1000	Getötete	auf je 10 000 Kfz Getötete
1947	37 300	32 600	8,7
1948	40 500	32 200	7,9
1949	44 100	31 700	7,2
1950	48 500	34 700	7,2
1951	51 200	37 300	7,3
1952	52 600	38 000	7,2
1953	55 500		

Was die Zusammenballung von 55 Millionen Kraftfahrzeugen in einem Lande auch von der Größe Amerikas bedeutet, kann sich niemand vorstellen, der den gigantischen Verkehr dieses Landes, der sich vorwiegend auf die Staaten an der Ostküste, an den großen Seen und auf Kalifornien konzentriert, nicht selbst gesehen hat. Die Unmenge der Autos ist für einen Europäer das Eindrucksvollste, was die USA überhaupt zu bieten haben. Trotz der gewaltigen Motorisierung entfielen im Jahre 1953 auf je 10 000 Fahrzeuge aber nur 7,2 Tote, und die Todesrate konnte von 1947 bis 1953 von 8,7 auf diesen überaus günstigen Satz gesenkt werden, obwohl in dieser Zeit die Motorisierung um rund 50% zugenommen hatte. In einzelnen amerikanischen Großstädten ist die Verkehrssicherheit noch wesentlich günstiger. Vorbildlich sind Detroit, Los Angeles und Seattle. In Detroit, der 1,8 Millionenstadt, laufen z. Zt. etwa 600 000 Kraftfahrzeuge. Die Stadt hatte 1937 55 000 Kraftfahrzeugunfälle, 1954 bei einem An wachsen des Verkehrsvolumens um 71% 78 000. Die Zahl der jährlichen Todesfälle wurde in dieser Zeit von 347 auf 238, also um 43% gesenkt, und die Zahl der Unfälle mit Körperschäden stieg nur von 12 500 auf 13 600. Besonders eindrucksvoll ist das Beispiel der Stadt Detroit, weil 70% der dortigen Automobilarbeiter mit einem Pkw zur Arbeit fahren. Allein die Fordwerke haben bei Vollbeschäftigung 93 000 Arbeitsplätze, so daß bei einem Schichtwechsel über 150 000 Kraftfahrzeuge zu den Fabriken hin- und von ihnen fortfahren. Los Angeles, eine Stadt von rund 2 Millionen Einwohnern, hat die größte Dichte von Kraftfahrzeugen in der ganzen Welt. Im Stadtgebiet, das rund 1 200 qkm, also so groß wie zwei Kreise ist, laufen 700 000 Kraftfahrzeuge. Im Umkreis der Stadt leben insgesamt 4 1/2 Millionen Menschen, die 1,8 Millionen Kraftfahrzeuge betreiben, also doppelt soviel, wie z. Z. in Nordrhein-Westfalen laufen. Im Jahre 1941 hatte die Stadt 518 Todesfälle zu verzeichnen. Energische Maßnahmen drückten für das nächste Jahr die Ziffer der Verkehrstoten auf 320 herunter, und im Jahre 1947 betrug die Zahl der Verkehrstoten 409. Im Lande Nordrhein-Westfalen starben im Jahre 1954 3681 Personen den Verkehrstod! Ähnlich günstige Verhältnisse erzielte man in Seattle, einer Stadt nördlich von San Francisco, wo man im Verlaufe von einem Jahr die Zahl der Toten von 109 auf 80 senkte. Unter den Städten über 1 Million Einwohner führen im letzten Jahr Detroit mit 3,0, Philadelphia mit 3,5, Chicago mit 3,6 Toten je 10 000 Fahrzeuge, unter den kleineren Städten sind viele, die noch weniger oder überhaupt keine Verkehrstote aufzuweisen haben.

Es ist natürlich nicht möglich, die deutschen Verhältnisse ohne weiteres mit den amerikanischen zu vergleichen. Die USA haben Raum und Geld und besitzen bereits heute ein nach europäischen Begriffen außergewöhnlich gutes Straßensystem, obwohl man in den USA genau so viele Klagen über die Rückständigkeit der Straßen hört wie bei uns. Dieses Lob erstreckt sich auf die Ausdehnung und auf die Beschaffenheit der Straßen. In Deutschland sind die Ortsdurchfahrten ein großes Gefahrenmoment. Von den rund 1/2 Mill. Unfällen, die sich im Jahre 1954 in der Bundesrepublik ereigneten, fielen über 380 000 in geschlossene Ortslagen, rund 170 000 davon waren Zusammenstöße. Die amerikanischen Städte sind nicht gewachsen, sondern auf dem Zeichenbrett entworfen. Gegenüber den europäischen Städten haben sie sehr breite Straßen und Bürgersteige, die, was für den Verkehr besonders günstig ist, große quadratische Flächen bilden. Die Städte sind geräumig und übersichtlich, und es ist leicht, sich in den oft nummerierten oder durch Buchstaben gekennzeichneten Straßen zurechtzufinden. Die Straßenkreuzungen gleichen sich meist; weit weniger als in Europa bilden sie Verkehrsprobleme besonderer Art. Viele Städte haben vorzügliche Durchgangs- und Ausfallstraßen. Berühmt sind die als Ausfallstraßen diagonal über das quadratische Straßennetz gelegten Avenuen in Washington mit einer Breite von 52 m. Dort, wo die Häuserblocks gleich lang sind und daher der Abstand von der einen Straßenkreuzung zur anderen gleich ist, sind die Verkehrszeichen synchronisiert, so daß ein Kraftfahrzeug, das die vorgeschriebene Geschwindigkeit hält, ununterbrochen durch das grüne Licht fährt. Wer einmal das rote Licht verletzt hat, wird durch den übrigen Verkehrsstrom und durch die Synchronisierung der Verkehrsampeln zwangsläufig wieder in den richtigen Fluß hineingezogen. Es ist noch ein dritter Grund, der in den USA den Kampf gegen den Verkehrstod erleichtert: Die Gleichartigkeit der Fahrzeuge. Von den rund 55 Mill. Kraftfahrzeugen der USA im Jahre 1954 waren 46 Mill. Pkw's und Taxis und rund 9,3 Mill. Lkw's und Autobusse. An Größe, Geschwindigkeit, Anzugsvermögen, Stärke der Bremsen und in allen sonstigen Sicherungen haben sich die Fahrzeuge der verschiedenen Typen so stark angenähert, daß ein reinrassiger Verkehr besteht und sich daher ein gleichmäßiger Verkehrsstrom bildet.

Auf den Massenansturm der Verkehrsstrafsachen, der mit dem aufziehenden Automobilzeitalter einsetzte, waren die Gerichte in den USA ebensowenig vorbereitet wie es heute die Gerichte in Deutschland sind. Sie haben sich jedoch mit großer Anpassungsfähigkeit auf die neue Situation eingestellt. Dabei kam ihnen zu Hilfe, daß sie in der Art, wie sie sich einrichten und die Arbeit anfangen und erledigen, nicht im entferntesten so durch Gesetze und Verwaltungsvorschriften gebunden sind wie die deutschen Gerichte. Dem praktischen Sinn und der Erfindungsgabe des einzelnen Richters ist in den USA ein größerer Spielraum gegeben als bei uns, wo sich neue Gedanken und Methoden aus der Praxis heraus kaum entwickeln können.

Für den europäischen Betrachter ist es zunächst schwierig, sich ein Bild von der amerikanischen Justiz zu machen. Es bestehen viele Justizsysteme nebeneinander mit verschiedenen Namen, Zuständigkeiten und Rechtszügen. Grob gesehen gibt es drei verschiedene Gruppen von Gerichten: Zunächst die 3-stufigen Gerichte des Bundes mit dem Supreme Court in Washington an der Spitze. Sie sind für die Erledigung von Verkehrsstrafsachen ohne große Bedeutung. Die zweite Gruppe bilden die Gerichte der einzelnen Staaten, deren Aufbau im großen und ganzen der Justizorganisation des Bundes entspricht. Als staatliche Gerichte der untersten Instanz sind die sog. city, county, circuit oder district courts tätig. Vor

diesen Gerichten kommen Verkehrsstrafsachen zum Zuge, wenn eine in einem staatlichen Gesetz enthaltene Strafvorschrift verletzt ist. Die Gerichte der Staaten sind auch die Berufungsinstanz über die Gerichte der dritten untersten Gruppe. Gerichte dieser Art sind auf dem Lande der Friedensrichter (justice of the peace), in den Städten die Polizeigerichte (police courts) oder die municipal courts, von denen es allein im Staate Michigan 6 oder 7 verschiedene Typen gibt. Sie befassen sich mit den Verfehlungen gegen die Verordnungen der counties und gelegentlich auch gegen staatliche Gesetze. Von diesen untersten Gerichten nehmen die vielen Millionen der kleinen Verkehrssünder der USA — im Jahre 1951 waren es 15,4 Mill. — ihr Recht.

Die Strafgewalt der untersten Gerichte ist in den einzelnen Staaten verschieden. Sie beträgt etwa 500 Dollar oder 90 Tage Freiheitsentziehung auch dort, wo diese nicht mit beruflich vorgebildeten Richtern besetzt sind. Die Friedensrichter auf dem Lande sind nämlich oft Laien. Die Richter der Staaten, die Friedensrichter und die Richter der police und municipal courts werden in der Regel für 2 bis 6 Jahre gewählt; Richter der municipal courts werden gelegentlich auch für bestimmte Zeit vom Bürgermeister oder dem ersten Beamten der Stadt (city clerk) ernannt. Sie sind dann oft Teil des jeweils herrschenden Parteiapparates. Die Friedensrichter arbeiten meist ohne große gerichtliche Behörde gegen Gebühren. Die meisten Staaten kennen für diese unteren Gerichte auch keine dem deutschen Gerichtsverfassungsgesetz oder der Strafprozeßordnung entsprechenden Gesetze. Gerichte, die aus mehreren Richtern bestehen, geben sich oft selbst eine Ordnung (rules of the court). Sie betrifft aber mehr den Aufbau und den Geschäftsgang als das Strafverfahren und kann daher kaum mit den genannten deutschen Gesetzen verglichen werden. Die Sicherungen des Angeklagten gegenüber der Ermessensfreiheit des Richters sind in die Verfassungen der Staaten bzw. in die Verfassung des Bundes eingebaut und müssen durch entsprechende Rechtsmittel an die Gerichte des Staates oder des Bundes geltend gemacht werden. Zu diesen Sicherungen gehören z. B. das Recht, sich durch Leistung der Bürgschaft von dem Vollzuge des Haftbefehls zu befreien, das Recht auf ein schnelles Verfahren sowie der Schutz vor Selbstbeziehung. Bei den unteren amerikanischen Gerichten besteht kein Zwang, das Urteil mündlich, geschweige denn schriftlich zu begründen. Nur oberste Gerichte der Staaten oder des Bundes pflegen schriftliche Begründungen abzusetzen, die dann gedruckt und in Entscheidungssammlungen anderen Gerichten und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Verantwortung der Verkehrsgerichte der untersten Instanz wird dadurch noch vergrößert, daß sie tatsächlich in den meisten Fällen auch die letzte Instanz sind. Nur in 1 bis 2 % der Fälle werden Rechtsmittel eingelegt.

Die Bemühungen, die untersten Verkehrsgerichte zu reformieren, damit sie besser den Bedürfnissen der Rechtspflege und des Verkehrs entsprechen können, sind sehr stark. Sie werden vorzugsweise durch die einflußreiche Organisation der amerikanischen Rechtsanwälte (American Bar Association) betrieben, die seit 1943 hierfür eine besondere Abteilung (Committee on Traffic Courts) unterhält. Auch die Chefrichter und die Ingenieure der Staaten haben eine Reihe von Forderungen für die Besserung der Verkehrsgerichte aufgestellt. Führend ist hierbei der Chefrichter des Staates New Jersey, Arthur T. Vanderbilt, der gleichzeitig Präsident des Institutes für juristische Verwaltung (Institute of Judicial Administration, 40 Washington Square South, New York 12, N. J.) ist, welches sich ebenfalls mit den Verkehrsgerichten befaßt. In der gleichen Richtung arbeiten auch das Verkehrsinstitut der Northwestern Universität in Evanston bei Chicago

und die Internationale Vereinigung der Polizeichefs (International Association of Chiefs of Police).

Die Reformziele ergeben sich aus den Schriften des Chefrichters Vanderbilt<sup>1)</sup> und des Direktors des Verkehrsinstitutes der Northwestern Universität, Franklin M. Kreml.<sup>2)</sup> Beide geben ein ungeschminktes Bild von der allgemeinen Lage der Verkehrsgerichte.

An ihren Kern gehen folgende Reformwünsche: In den meisten amerikanischen Staaten ist es nicht erforderlich, daß die Richter der unteren Gerichte, die für bestimmte Zeit gewählt oder ernannt werden, juristisch vorgebildet sind. Nur in den Staaten Missouri, Kalifornien und New Jersey ist dieses durch Verfassung oder durch Gesetz geboten. Man fordert für alle Verkehrsrichter die juristische Vorbildung und eine bessere spezielle Ausbildung. Die untersten Verkehrsrichter sollen aus der lokalpolitischen Sphäre, in die sie durch die Art ihrer Bestimmung — Wahl oder Ernennung durch den Bürgermeister — oft hineingeraten, herausgehoben werden. Sie sollen einen Teil des juristischen Systems der einzelnen Staaten bilden und in Justizverwaltungsfragen dem Chefrichter des Staates unterstellt werden. Geschäftsberichte sollen ihre Tätigkeit durchsichtig machen und eine schnelle und sachgemäße Erledigung der Arbeit gewährleisten. Darüber, daß die Verkehrsrichter, insbesondere in den großen Städten, in einer für europäische Verhältnisse undenkbarer Weise überlastet sind, ist man sich in den Kreisen der um Reform bemühten Stellen und der Richter im klaren. Hiergegen versuchen die Verkehrsrichter sich manchmal selbst zu helfen, indem sie ihre gerichtlichen Befugnisse zum Teil auf sog. referees übertragen. Es handelt sich hierbei um Personen, die für den Richter einfache Sitzungen wahrnehmen und sonstige richterliche Geschäfte erledigen, wobei gegen ihre Entscheidung der Richter angerufen werden kann. Wichtige Reformziele sind somit die Erhöhung der Zahl der Verkehrsrichter und weitere Maßnahmen zu ihrer Entlastung. Zu diesen rechnet die Verbreitung und der Ausbau der sog. traffic violations bureaus, die später noch erwähnt werden. Allgemein wird eine einheitliche Strafprozeßführung für jeden Staat für notwendig gehalten, damit nicht die Prozesse von Stadt zu Stadt oder sogar von Gericht zu Gericht innerhalb derselben Stadt verschieden behandelt werden. Erstrebt wird dabei eine dem Geschäftsleben abgesehene, schnelle Arbeitsweise (business-like administration of justice in traffic cases). Auch diese Forderung zeichnet sich in den späteren Ausführungen über das traffic violations bureau noch klarer ab. Ziel der Reform ist schließlich auch die Gleichmäßigkeit der Gerichtspraxis in bezug auf die Schuld- und Straffrage. Man wünscht eine gesunde, gleichmäßige und beständige Zumessung der Strafen. Die Verkehrsrichter sollen sich daher bei kleinen Verfehlungen, die nicht mit einem Unfall verbunden sind, von vornherein auf eine Skala von Geldstrafen einigen und festlegen. Die individuelle Strafzumessung, die auch in den Bagatellsachen von deutschen Gerichten geübt wird, ist in den USA nicht im gleichen Ansehen. Auch über diesen Punkt wird später noch etwas zu sagen sein.

Die zahlreichen Reformwünsche lassen sich leichter aufstellen als durchführen. Die Vereinigten Staaten bestehen aus 48, auf ihre Selbständigkeit oft sehr bedachten Staaten, die sich in Fragen des Rechts oft ebenso stark unterscheiden wie die Staaten des alten Europa. Für die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Straßen-

1) Traffic law enforcement and the sixteen resolutions of the Chief Justices and the Governors, herausgegeben vom Institut of Judicial Administration.

2) Traffic law enforcement, Vortrag auf dem National Safety Congress in Chicago am 21.10.1952.

verkehrs, der Verkehrspolizei und der Verkehrsgerichte ist nicht der Bund zuständig, wo man sie suchen könnte, sondern der einzelne Staat. Jeder von ihnen hat auf diesen Gebieten eine eigene Gesetzgebung (state statutes). Die unterste Stufe im politischen Aufbau eines Staates bilden in den USA die 3000 counties, gesetzlich garantierte unabhängige Selbstverwaltungskörper mit einer beschränkten eigenen Gesetzgebung. Auch auf dem Sektor des Verkehrs sind die counties berechtigt, Verordnungen (ordinances) zu erlassen.

Man ist seit Jahren dabei, den Urwald staatlicher und lokaler Gesetzgeber zu roden.<sup>3)</sup> Kurz nach dem ersten Weltkrieg griff der Präsident das Problem des Verkehrs zum erstenmal auf. Er gründete die National Conference on Street and Highway Safety, in deren Rahmen sich eine besondere Kommission, das National Committee on Uniform Traffic Laws and Ordinances, mit der Vereinheitlichung des Verkehrsrechts befaßt. Sie legte im Jahre 1926 das erste Modell des einheitlichen Verkehrsgesetzes, der Uniform Vehicle Code, vor. Zwei Jahre später folgte das erste Modell einer Verkehrsverordnung der Counties, die Model Traffic Ordinance. Beide Entwürfe werden entsprechend der Entwicklung der Verhältnisse laufend überarbeitet. Die letzte Fassung des Code stammt aus dem Jahre 1954,<sup>4)</sup> der Ordinance<sup>5)</sup> aus dem Jahre 1953. Die Einsicht für die Notwendigkeit eines einheitlichen Verkehrsrechts und die Brauchbarkeit der Entwürfe haben eine Reihe der Staaten veranlaßt, ihren gesetzgeberischen Lokalstolz zurückzustellen und die Vorarbeiten wenigstens in wesentlichen Teilen zu übernehmen. Von einem einheitlichen Verkehrsrecht sind die USA aber noch entfernt.

Die Kräfte, die auf Grund dieser Gesetzgebung in den USA den Verkehr ordnen und sichern, sind: Der Verkehrsingenieur (traffic engineer), die Verkehrspolizei, das traffic violations bureau und das Verkehrsgericht. Diese vier Stellen befassen sich mit den drei großen E = Engineering, Enforcement und Education, wobei das erste die Arbeit des Verkehrsingenieurs, das zweite die der Polizei und der Verkehrsgerichte und Education die Wirkung der Straße im Einzelfall und die Propaganda für Verkehrssicherheit und die Verkehrserziehung bedeuten. Dem deutschen Besucher fallen zunächst die Koordinierung der Aufgaben und die organisatorische Verknüpfung der mit ihnen befaßten Stellen ins Auge. Sie sind schon allein dadurch gewährleistet, daß alle Stellen Teile derselben County oder Stadtverwaltung sind. Vorbildlich ist weiter die überaus exakte Registrierung aller Vorkommnisse des Verkehrs, aller Maßnahmen der Verkehrspolizei und der Entscheidungen der Verkehrsgerichte zum Zwecke der Analyse und Erforschung. Man wünscht, ein vollständiges und sicheres Bild — nur keine Schätzungen und Meinungen — über den Verkehr zu gewinnen, um dadurch eine verlässliche Grundlage für Maßnahmen zu schaffen. Vor allen Dingen will man die kausalen Faktoren der Unfälle sicher feststellen und analysieren, damit sie für die Zukunft ausgeschaltet werden können. Die einzelne Sache, der einzelne Unfall, die einzelne Strafe und das persönliche Schicksal des Verkehrssünders spielen dabei keine so große Rolle wie bei uns. Jeder Fall geht unter in den Zahlen einer mechanischen Auswertungsmethode, wo er sich mit vielen anderen gleichliegenden Fällen verbindet, um vielleicht einmal den Anlaß zu einer in

<sup>3)</sup> Vergl. C. W. Stark, Uniform Traffic Laws and Ordinances in Traffic Quarterly Januar 1951.

<sup>4)</sup> Uniform Vehicle Code, National Committee on Uniform Traffic Laws and Ordinances, 1604 K Street, N. W., Washington 6, D. C.

<sup>5)</sup> Model Traffic Ordinance, Department of Commerce, Bureau of Public Roads. Erhältlich durch Superintendent of Documents, U. S. Government Printing Office, Washington 25, D. C.

den Verkehr eingreifenden Maßnahme zu geben, durch die weitere Unfälle verhindert werden.

Der städtische Verkehrsingenieur (city traffic engineer) ist in kleinen Städten ein für Fragen des Verkehrs sachverständiger Techniker, in größeren bildet sein Amt eine Abteilung der Stadtverwaltung, die z. B. in Los Angeles 250 Personen umfaßt. Aufgabe des Verkehrsingenieurs ist zunächst die Einrichtung, Unterhaltung und richtige Einstellung der Verkehrssignale, von denen es in den USA weit mehr gibt als in Deutschland. Wenn man sich vergegenwärtigt, daß in der Stadt Los Angeles 1200 Straßenkreuzungen verampelt sind und daß die Ampeln nicht nur aufeinander abgestimmt sind, sondern sich auch oft dem zu verschiedenen Zeiten verschieden starken und in der Richtung wechselnden Verkehrsstrom anpassen, so wird die Schwierigkeit der Sache klar. Auch das Aufstellen einfacher Verkehrszeichen (Warn-, Richtungs-, Stop-, Geschwindigkeitszeichen, Park- und Wendverbote) gehört hierher. Diese Zeichen sieht man in den Straßen und an den Ueberlandwegen Amerikas weniger als in Deutschland. Es gibt in den USA keinen Schilderwald deutscher Art. In den Großstädten lenkt man jedoch viel mehr als in Deutschland den Verkehr durch die auch inzwischen bei uns bekanntgewordenen Linien auf der Fahrbahn (pavement markings). Die Straßen sind dabei nicht nur durch eine Mittellinie geteilt, sondern oft sind auf der ganzen Straße die Fahrbahnen (lanes) markiert, wenigstens sind sie vor Kreuzungen angezeigt. Haltlinien vor Straßenkreuzungen bezeichnen den Platz, wo der Fahrer bei rotem oder gelbem Licht stoppen muß, breite Ueberwege den Raum, auf dem der Fußgänger sicher die Straße überschreiten kann, sog. Todeszonen die Gebiete, in denen Kraftwagen überhaupt nicht fahren dürfen. Wo sich mehrere Straßen treffen und der Verkehr dadurch schwierig und gefährlich wird, findet man häufig das ganze kritische Gebiet mit Fahrstreifen bemalt, so daß hier die Wagen gleichsam in einen Kanal fahren (channelizing of traffic). Auch Parkplätze und Parkmöglichkeit am Bürgersteig und die Haltestellen der öffentlichen Verkehrsmittel sind oft durch Bemalung gekennzeichnet. Das Verbot, an bestimmten Straßenkreuzungen nach rechts oder links einzubiegen (turning control), wird schon lange vorher dem Kraftfahrer in großer Aufschrift auf der Straße (z. B. only turn left) verkündet. Die Bemalung ist mitunter mehrfarbig, wobei jede Farbe einen bestimmten Sinn hat. Washington, San Francisco und Los Angeles sind für das System der Fahrlinien und Bemalungen bekannt. Im Jahre 1947 wurden allein in der letztgenannten Stadt für diesen Zweck über 150 000 Liter Farbe gebraucht und mehr als 4500 km lanes und Markierungslinien gemalt. 77 Maler sind ständig damit beschäftigt, die Fahrlinien in Ordnung zu halten. Zu den Aufgaben des Verkehrsingenieurs gehören weiter die Straßenbeleuchtung, die Anordnung des Einbahnverkehrs in bestimmten Straßen, von der relativ sparsam Gebrauch gemacht wird, und das, was man of center control nennt. „Of center control“ bedeutet, daß je nach dem Bedarf in den Hauptverkehrsstunden die mittleren Fahrstreifen einer Straße dieser oder jener Richtung zugeordnet werden.

Der zweite Aufgabenbereich des Verkehrsingenieurs ist die Analyse der Verkehrsunfälle und die Entwicklung von Maßnahmen, um Unfälle zu vermeiden. Die Untersuchungen erfassen dabei mitunter ganz bestimmte und enge Gebiete, z. B. Straßenkreuzungen, Bahnunterführungen und sonstige Gefahrenpunkte. Die Unterlagen für sie liefern die Verkehrsabteilungen der Polizei. Alle amerikanischen Großstädte haben eine auf sichere Unterlagen gegründete und in Zeichnungen und Tabellen festgehaltene Kenntnis aller gefährlichen Punkte innerhalb

ihres Bezirks (worst corner list), die über Jahre hindurch keinen Augenblick aus der Kontrolle gelassen werden. Auch die Wirkung der Maßnahmen der Polizei und der Gerichte zur Vermeidung der Unfälle wird untersucht.

Zu dem Aufgabengebiet des Verkehrsingenieurs gehört ferner die Parkkontrolle. Es ist in keiner amerikanischen Stadt genug Platz, um Parkmöglichkeit am Bürgersteig (curb parking) für alle Fahrzeuge zu schaffen. Mehr und mehr Raum der Straße wird für den fließenden Verkehr benötigt. Das Problem wird dadurch verschärft, daß oft gewerbliche Betriebe ihre Güter vom Bürgersteig aus verladen müssen. Das Parken auf Parkplätzen und in Garagen (off street parking) ist recht teuer. Die Interessen der Kraftfahrer, die fahren oder parken wollen, stoßen überall hart aufeinander. Es sind komplizierte Anordnungen notwendig — dauernde oder zeitweilige Parkverbote, Parkuhren, Bestimmung von Zonen, in denen zu bestimmten Zeiten Lkw's be- und entladen werden dürfen usw. —, um allen Beteiligten möglichst gerecht zu werden. Die große Beanspruchung der Straßen für den fließenden Verkehr zwingt dabei immer mehr zum Bau großer über- oder unterirdischer Parkräume, so z. B. in Detroit im Civic Center, in Chicago am Michigan See, unter dem Union Square in San Francisco und dem Pershing Square in Los Angeles.

In Städten, in denen Hunderttausende von Kraftfahrzeugen verkehren, kann der Strom der Fahrzeuge nur ruhig und sicher fließen, wenn seine Größe und seine Gezeiten, sein Ursprung und sein Ziel, seine Wege und Umwege, die Stellen, wo er zu schnell fließt oder wo er stoppt, und vor allen Dingen die Ursachen für alle diese Erscheinungen genau und sicher ermittelt sind. Als eine hauptsächlich auf die Zukunft gerichtete Aufgabe des Verkehrsingenieurs gilt daher auch das Studium dieser Fragen und die Bereitstellung sicherer Unterlagen für Planungen. Das Modell der Verkehrsverordnung empfiehlt den Städten und Counties, im Rahmen der allgemeinen Polizei eine besondere Verkehrsabteilung zu bilden, um dadurch die Polizeikräfte im Verkehr besser einzusetzen. Darüber hinaus erfordert der Verkehr auch einen besonders hohen Ausbildungsstand des einzelnen Polizisten. Man erstrebt daher allgemein eine bessere Ausbildung der mit den Verkehrsfragen befaßten Polizeibeamten, da ihr Wort im Verkehrsstrafverfahren von größter Bedeutung ist. Ihre Leistungsfähigkeit wird durch Fortbildung gesteigert: 32 % der Polizeibeamten der Stadt Los Angeles haben eine Ausbildung, die der College-Bildung entspricht. Allgemein wird gefordert, die Zahl der im Verkehr eingesetzten Polizeikräfte zu vergrößern. Von den insgesamt rund 4500 Polizeibeamten der Stadt Los Angeles gehören 711 Beamte (16,4 % des Bestandes) und 268 Zivilangestellte der Verkehrsabteilung an. 229 Zivilisten sind dabei nur als Posten an Straßenübergängen (crossing guards) eingesetzt. Durch diese Beschäftigung wird die Polizei in den USA sehr in Anspruch genommen. Von den 8000 Polizeibeamten der Stadt Chicago werden allein 900 dazu verwendet, um Schulkindern Schutz im Straßenverkehr zu geben.

Die Verkehrsabteilungen der Polizei sind in vielen Städten unterteilt, und zwar nicht nur in Gruppen für den Außen- und Innendienst, sondern auch in bezug auf ihren Einsatz. So besteht z. B. das traffic-bureau der Polizeiverwaltung in Los Angeles aus vier Abteilungen: Der Parking and Intersection Control Division, die den glatten Fluß des Verkehrs an Straßenkreuzungen und das Parkwesen kontrolliert, der Traffic Enforcement Division, die zuständig ist für die Überwachung des Verhaltens der Fahrer im Verkehr und für die Maßnahmen gegen den einzelnen Verkehrssünder, der Accident Investigation Division, die

sich mit der Aufklärung und Auswertung von Verkehrsunfällen befaßt, und der Traffic Services Division, die sich lediglich mit der Verkehrserziehung beschäftigt. Daß man danach strebt, die Polizei möglichst wirkungsvoll zum Einsatz kommen zu lassen, damit sie tatsächlich an den Verkehr herangehen und nicht ihre Zeit in den Büros oder in und vor den Gerichtssälen verbringt, liegt bei dem praktischen Sinn der Amerikaner auf der Hand.

Die technische Einrichtung der Verkehrspolizei entspricht dem hohen Stande der amerikanischen Technik. Es stehen der Polizei zunächst mehr und bessere Wagen zur Verfügung als in Deutschland. Die Polizei der Stadt Detroit verfügt über rund 1000 Dienstwagen, die der Stadt San Francisco über 163 Personenwagen und 164 Motorräder. Alle Wagen sind mit einer Radiosprecheinrichtung versehen, eine Einrichtung, die in den USA heute schon viele Taxiunternehmer haben. Das Bundesnachrichtendienstamt hat bis jetzt 305 Polizeibehörden und 40 Straßenbehörden die Benutzung von Radaranlagen erlaubt; mit denen insbesondere Wagen ausgestattet sind, die die Geschwindigkeit der Fahrzeuge messen. Mechanisch gesteuerte Radaranlagen sind mitunter an Unterführungen angebracht, wo sie Fahrzeuge, die zu schnell fahren, automatisch ermitteln und registrieren. Andere Wagen haben Kameras, welche Verkehrsverletzungen einschließlich aller Umstände photographisch und graphisch festhalten. Mit Funksprechverkehr ausgestattete Flugzeuge kontrollieren die highways und geben den auf ihnen fahrenden Kontrollwagen Nachrichten über die Beobachtungen aus der Luft. Auch einfache Mittel sind im Gebrauch. Es ist ein Genuß, zu beobachten, in welchem Tempo die großstädtischen Polizisten in den rush hours, in denen vor dem Sturm der Fahrzeuge und Passanten jede mechanische Verkehrsregulierung versagt, mit einer Trillerpfeife die gegeneinander anbrandenden Verkehrsströme über die Kreuzungen bringen. Von Zeit zu Zeit machen sie diese dann von jedem Kraftfahrzeug frei, damit die Fußgänger sie in jeder Richtung überqueren können. Für den Einsatz der Polizeibeamten im Verkehr gibt es eine Reihe von Handbüchern, die vom Traffic Institute der Northwestern University in Evanston, Ill.,<sup>6)</sup> und von der Michigan Association of Chiefs of Police herausgegeben sind.<sup>7)</sup> Das letzte Handbuch über den sog. Officer-Violator Contact steht unter dem Leitgedanken, daß die Polizei möglichst viele Uebertretungen im Straßenverkehr ahnden muß, weil allein dadurch die großen Unfälle ausgeschaltet werden. Mehr als in Deutschland ist man sich in den USA darüber im klaren, daß auch die nicht mit Folgen verbundenen Verkehrssünden verfolgt und angemessen geahndet werden müssen, und zwar vorzugsweise Verstöße, die sich im Verkehr selbst (moving violations) zutragen. „Reducing small violations helps to cut big violations“ ist ein sehr einleuchtendes Wort!

Den Polizeibeamten sind abgestufte Maßnahmen gegen die Verkehrssünder an die Hand gegeben. Als erster Grundsatz gilt es, daß sie sich möglichst viel im Verkehr zeigen und einen möglichst engen und häufigen Kontakt zu dem einzelnen Fahrer herstellen, um dem guten Sicherheit zu geben und den schlechten von Verstößen gegen die Ordnung abzuschrecken. Nach den Erfahrungen in den USA lassen sich die Kraftfahrer dadurch am besten zügeln, daß sie die Polizei im Verkehr sehen und beobachten, daß diese viele Fahrer stoppt. Welchen Schritt der Beamte im einzelnen trifft, hängt von der Art und den Umständen des

<sup>6)</sup> Basic Training Manuals No. 795, 381, 701, 770, 333, 1350, 1643.

<sup>7)</sup> Checking of Brakes and Lights; Apprehension of Speeders; Apprehension of Stop Sign Violators; Apprehension of Traffic Signal Violators; Apprehension of Reckless Driving Violators; The Increased Officer-Violator Contact Plan.

Einzelfalles ab. Als härteste Maßnahme gilt es, wenn er den Verkehrssünder vor das Gericht bringt oder sogar festnimmt, was bei Trunkenheit am Steuer, Fahrerflucht, rücksichtslosem Fahren und schweren Unfällen die Regel ist. Alle Maßnahmen werden registriert, denn man legt Wert darauf, daß sie in der richtigen Mischung gebraucht werden. Als ein gutes Verhältnis gilt es, wenn jährlich je 10 000 Kraftfahrer 100 schriftliche Verwarnungen, 70 Untersuchungen, 20 Strafen mit Bewährungsfrist und 90 Widerrufe des Führerscheins ausgesprochen werden.<sup>8)</sup>

Die zweite große Aufgabe der Verkehrspolizei ist die Aufklärung von Verkehrsunfällen. Eine Abteilung, die in bezug auf diese Tätigkeit als vorbildlich gilt, ist das Accident Prevention Bureau des Polizeipräsidiams in Detroit, eine Arbeitsgruppe, die sich heute aus etwa 15 Aufsichtsbeamten, 10 Bürokräften, 20 bis 25 mit der Aufklärung von Kraftfahrzeugunfällen besonders vertrauten Polizeibeamten und 160 weiteren Beamten für den Streifendienst, von denen 60 auf Park-sünder und 100 auf zu schnelle Fahrer angesetzt sind, zusammensetzt. 12 Wagen, die zur Aufklärung von Unfällen bestimmt und mit allen entsprechenden Vorrichtungen auch für die erste Hilfe für die Verletzten ausgestattet sind, kreuzen mit zwei Beamten besetzt dauernd in der Stadt. Auf Anruf fährt der dem Unfall nächste Wagen sofort zur Unfallstelle und nimmt die Ermittlungen auf. Ganz anders als in Deutschland werden dabei die Ermittlungsergebnisse festgehalten. Sie werden nicht in Vernehmungsprotokollen und Berichten niedergelegt, sondern finden ihren Niederschlag im wesentlichen auf einem einzigen, aus starkem Papier gefertigten Vordruck in der Größe von 20 × 25 cm, der sog. accident report card. Die Karte ist ein Muster der Bürotechnik. Sie erfaßt alle für die Beurteilung eines Kraftfahrzeugunfalles wichtigen Tatsachen. Der Polizeibeamte hat weiter nichts zu tun, als daß er sie durchgeht, die in Betracht kommenden Merkmale abhakt und die sonst vorgesehene Eintragung macht. Die Karte enthält auch Raum für eine Skizze und für eine 9 Zeilen lange Schilderung des Unfalles, insbesondere seiner Ursache. Die am Unfall Beteiligten — Kraftfahrer, sonstige Personen und Zeugen — werden in glatten und leichten Fällen sofort an Ort und Stelle vernommen. Ueber die Vernehmung wird eine kurze Niederschrift angefertigt, die sie unterschreiben. Für die Niederschrift der Aussagen von sechs Personen ist ein weiterer Vordruck von 20 × 12 cm vorgesehen. In schwierigen Fällen, insbesondere, wenn jemand getötet ist, benachrichtigt der Beamte das Büro, welches den Coroner zur Unfallstelle entsendet. Die am Unfall Beteiligten und die Zeugen werden dann zum Polizeipräsidium geschafft und von einem Verkehrsstaatsanwalt und Polizeibeamten, die dort ununterbrochen zu Vernehmungen bereitstehen, vernommen. Die Beamten arbeiten in einem großen Raume, ähnlich dem Schalteraum einer Bank. Die Beteiligten treten an den Schalter heran und geben ihre Erklärungen ab. Unter allen Umständen werden bei schweren Unfällen die Kraftfahrer zum Präsidium geschafft und dort verhört. Erscheint gegen sie ein Haftbefehl angezeigt, so beantragt der ermittelnde Polizeibeamte formularmäßig den Erlaß und der Staatsanwalt legt den Antrag sofort dem Verkehrrichter zur Entscheidung vor. Der Richter kann dann vom Erlaß eines Haftbefehls absehen oder einen Haftbefehl erlassen und seinen Vollzug anordnen oder den Vollzug gegen Bürgschaftsleistung aussetzen. Von der letzten Möglichkeit wird sehr viel Gebrauch gemacht. Fahrlässige Tötung, Trunkenheit am Steuer und Fahren unter dem Einfluß von Drogen sowie Fahrerflucht führen in der

Regel zum Vollzuge des Haftbefehls. Für jede Entscheidung benutzt der Richter einen Vordruck. Die Akten gehen dann an die Staatsanwaltschaft zurück und werden von ihr später dem Gericht mit Anklage zum Termin vorgelegt. Die Anklage ist vielfach ein Vordruck, in dem nur der in Betracht kommende Fall unterstrichen wird. Daß alle am Verfahren beteiligten Stellen — Polizei, Staatsanwalt und Richter — entweder Flur an Flur arbeiten oder doch sehr nahe zusammen untergebracht sind, beschleunigt den Gang des Verfahrens. Die Unfallkarte, die Niederschriften über die Erklärungen des Beschuldigten und der Zeugen, etwaige Photographien, der Antrag auf Erlaß des Haftbefehls und die darauf ergangene Entscheidung sowie ein kurzer Auszug aus der Verkehrsstrafkartei und einige andere werden dann in einer 20 × 23 cm großen Briefhülle gesammelt, auf der der Gegenstand des Verfahrens — Beschuldigter, Beschuldigung, Termin, Name des Polizeibeamten, der die Ermittlungen führt, Aktenzeichen, Entscheidung und Name des Richters usw. — vermerkt werden. Diese 5 bis 10 Blätter und die Briefhülle sind das gesamte „Aktenmaterial“, das dem Gericht im Termin vorliegt. Es vermehrt sich auch später kaum. Wünscht ein Anwalt Akteneinsicht, so erhält er gegen Zahlung von 1 Dollar eine Photokopie der Unfallkarte. Nach diesem Verfahren werden auch in vielen anderen Staaten Verkehrsunfälle bearbeitet.

Die meisten Verkehrsstrafsachen — alle Uebertretungstatbestände — werden in Deutschland in keiner aufgeschlüsselten Statistik erfaßt. Daher ist es auch unmöglich, festzustellen, ob, in welchem Umfange und in welcher Richtung die Strafen die Verkehrsdisziplin bessern. Fragt man den Bürgermeister einer amerikanischen Großstadt nach der Verkehrslage seiner Stadt, so kann er über alle Verkehrstatbestände: Unfälle, Strafen, an den Unfällen beteiligte Personen und über viele Punkte mehr mindestens über zwei Jahrzehnte hinweg genaue Angaben machen. In den USA zählt man nicht nur die Verkehrsstrafsachen. Man sammelt außerdem alle Unfalltatsachen zum Zwecke einer exakten wissenschaftlichen Auswertung. Jede Polizeiverwaltung in Städten über 100 000 Einwohner soll mindestens einen vollbeschäftigten „analyst“ haben, dessen Aufgabe es ist, das gesammelte Material zu analysieren. Wer die hiermit befaßte Abteilung der Verkehrspolizei amerikanischer Großstädte beobachtet, kann sich zunächst nicht den Zweck der Arbeit vorstellen, die mit allen Mitteln der modernen Buchungs- und Bürotechnik die Unfallgründe klärt und festhält, um sie über lange Zeit zu beobachten und auszuschalten. Auch die Model Traffic Ordinance greift den Gedanken der Unfallanalyse auf und empfiehlt, daß die Verkehrsabteilung der Polizei und der Verkehrsingenieur die Unfälle studieren und Maßnahmen ergreifen sollen, wenn Verkehrsunfälle sich an einer Stelle der Stadt häufen. Die Verkehrsunfallkarten werden daher auch alphabetisch nach den Orten des Unfalles registriert, so daß man jederzeit Vorgänge über Unfälle an bestimmten Punkten zur Hand hat. Weiter sollen die Verkehrspolizeibehörden eine Verkehrs-sünderkartei führen, die alle Verkehrsunfälle, Verwarnungen, Festnahmen, Anklagen und Verurteilungen, die gegen einen Verkehrsteilnehmer ergehen, erfaßt. Aus dieser Kartei werden Verkehrsteilnehmer, die durch häufige oder ernste Unfälle oder Verstöße gegen die Verkehrsvorschriften auffallen, aussortiert, damit bei ihnen die Frage des Widerrufs des Führerscheins geprüft wird. Die Verkehrsabteilungen sind verpflichtet, über die Verkehrssituation ihres Bezirks zu berichten und dabei die Zahl der Verkehrsunfälle und der Verkehrstopfer und ihre Leistungen und Pläne zur Verbesserung der Verhältnisse darzulegen. Demgemäß veröffentlichen die amerikanischen Großstädte vorzügliche Berichte, die z. B. in San

<sup>8)</sup> Traffic Digest and Review, Spt. 1955 S. 19.

Francisco und Los Angeles 40 bis 70 Druckseiten umfassen. Die Unterlagen für sie werden durch Hollerith-Maschinen erarbeitet, die in Detroit zum Zwecke der Unfallanalyse seit 1933 in Gebrauch sind. Durch diese dem modernen Geschäftsleben abgesehene Methode gewinnen die amerikanischen Verkehrsfachleute das, was sie für ihre Arbeit gebrauchen: Die kalten, harten und oft unangenehmen Tatsachen, die ihnen die Wege zur Sicherung des Verkehrs zeigen.

Auch die Verkehrsstrafen werden in den USA eingehender registriert, als es im deutschen Strafregister geschieht. Auf diesem Gebiete bestehen allerdings bei den einzelnen Staaten Unterschiede. Der Uniform Vehicle Code sieht vor, daß, abgesehen von den Strafen wegen Parkverfehlung, alle Strafen, die durch ein Verkehrsgericht oder im Wege des traffic violations bureau ausgesprochen werden, dem Straßenverkehrsamt des Staates oder einer entsprechenden Behörde gemeldet werden müssen. Die Tilgung der Eintragung nach dem Ablauf bestimmter Zeit ist nicht vorgesehen. Das Verkehrsstrafregister steht allen Personen zur Einsicht offen. Tatsächlich ist diese Art der Registrierung aber nicht überall im Gebrauch. Manchmal beschränkt sich das Verkehrsstrafregister nur auf den Bereich der Stadt oder der County. Es ist vor allen Dingen nicht sichergestellt, daß Strafen der Verkehrsgerichte anderer Counties, und insbesondere solcher in anderen Staaten, registriert werden. Die Zusammenarbeit unter den Gerichten der verschiedenen Staaten ist schwächer entwickelt als in Deutschland. Viele Verkehrssünder, die nicht durch eine Bürgschaftsleistung dazu gezwungen worden sind, vor dem Gericht zu erscheinen, machen sich dieses zunutze, wenn sie in einem anderen Staate der USA mit den Verkehrsgesetzen kollidieren. Sie bekümmern sich nicht um das Strafverfahren, und es ist bei kleineren Delikten oft unmöglich, ihnen in ihrem Heimatstaate den Prozeß zu machen.

Die Gerichte, die sich in den USA mit Verkehrsstrafsachen befassen, ähneln sich. Es genügt daher, wenn ein Gericht geschildert wird, das sowohl die großen wie auch die kleinen Verkehrsstrafsachen erledigt. Es handelt sich um den Recorder's Court in Detroit. Der Name besagt, daß über die Verhandlungen vor ihm eine sehr genaue stenographische Niederschrift, ähnlich einem Parlamentsprotokoll, aufgenommen wird. Zum Recorder's Court gehören 12 Richter. Zwei von ihnen befassen sich nur mit Verkehrsstrafsachen, die übrigen erledigen alle anderen in Detroit anfallenden Strafsachen. Die beiden Verkehrsrichter bilden die sog. Traffic and Ordinance Division, angeblich das erste reine Verkehrsgericht in den USA. Da die beiden Richter die Arbeit nicht allein erledigen können, haben sie fünf Referenten (referees) angestellt, die unter ihnen mit begrenzter Jurisdiktionsgewalt arbeiten. Der Kontrolle des Gerichtes sind die gewerbsmäßigen Bürgen (bail bondsmen) unterstellt. Es handelt sich um Personen oder Gesellschaften, die sich damit beschäftigen, für Angeklagte Geldbürgschaften zu übernehmen, um sie vom Vollzug des Haftbefehls freizustellen. Die Höhe der Bürgschaft ist dabei oft in einem sog. bond schedule allgemein festgelegt. So z. B. beim Verkehrsgericht in Denver. Sie beträgt bei einem Verkehrsunfall mit leichtem Schaden 100 Dollar, mit mittlerem Schaden 200 Dollar, mit schwerem Schaden 300 Dollar und mit Todesfolge 500 Dollar, bei Fahrerflucht und Trunkenheit am Steuer 500 Dollar. Bei diesem Gericht muß der Angeklagte, der Berufung einlegt, auch zunächst eine Gebühr bezahlen. In der Regel ist das gerichtliche Strafverfahren mit Kosten und Auslagen für den Angeklagten nicht verbunden. Zu dem Gericht gehört eine Probationsabteilung. Sie ist etwa 100 Personen stark und hat die Aufgabe, die Richter durch Berichte und Gutachten über den Angeklagten zu unterstützen, Erklärungen des Angeklagten entgegenzunehmen

und sich über die Art der ihm zur Last gelegten Tat zu äußern. Zu ihm gehört weiter eine Psychopathic Clinic, bestehend aus 1 Direktor, 3 Psychiatern, 8 Psychologen, 1 Arzt und 13 Hilfskräften. Eine besondere Abteilung dieser Klinik befaßt sich nur mit der Untersuchung von Verkehrssündern. Von den jährlich über 3000 Fällen, mit denen die Klinik zu tun hat, erwachsen im Jahre 1952 aus Verkehrsstrafsachen 854. Besonderes Interesse wendet die Klinik den sog. „Automobilpsychopathen“ zu. Hierzu rechnet man Personen, die auf Grund ihrer abartigen geistigen Verfassung auffallende Fahrer sind. Insbesondere die Halbwüchsigen (teenagers) stellen einen größeren Teil von ihnen. Aehnliche Kliniken sind in Chicago, Los Angeles und San Francisco bereits vorhanden bzw. geplant. Für die Sitzungen hat in den Großstädten jeder Richter einen besonderen Gerichtssaal in der Größe eines geräumigen deutschen Schwurgerichtssaales zur Verfügung. Vor dem Sitzungssaal ist vielfach ein Raum mit einem Schalter, an dem die erkannten Geldstrafen gezahlt werden. Zahlungsausstand und Ratenzahlungen sind kaum üblich. Die Sitzungen finden in der Öffentlichkeit großes Interesse. Publikum und Prozeßbeteiligte sind untereinander auffallend höflich und korrekt. Die Sachen werden flott und zügig verhandelt nach dem für jeden Richter vom Hauptbüro aufgestellten Terminkalender. Die Entscheidung wird weder mündlich noch schriftlich näher begründet. Gewähr der Richter dem Angeklagten eine Bewährungsfrist, so geschieht dieses formularmäßig. Der Gerichtsstenograph ordnet die in den Sitzungen aufgenommenen Niederschriften zunächst nur chronologisch und hält sie zur Einsicht des Staatsanwalts und des Verteidigers. Auf schriftliches Ersuchen liefert er gegen Bezahlung eine Uebersetzung der Niederschrift. Ueber die Bestrafung stellt der Chief Clerk eine ebenfalls formularmäßige Bescheinigung aus, die die Grundlage der Vollstreckung bildet. Durch diese Verfügung wird der Verurteilte aus der Verfügungsgewalt des Gerichtes entlassen und der Strafvollzugsbehörde des Staates zur weiteren Behandlung überliefert. Die Zeit von der Tat bis zu diesem Punkte des Verfahrens beträgt durchschnittlich 6 Wochen.

Bisher ist die Behandlung der erheblichen Verkehrsstrafsachen, insbesondere der Unfallsachen, geschildert. Wie werden die amerikanischen Gerichte bei ihrer schwachen Besetzung mit Richtern mit den millionenfach anfallenden kleinen Strafsachen fertig? Im Laufe der Zeit ist für sie ein Verfahren entwickelt worden, das den wenigen Verkehrsrichtern eine große Einwirkungsmöglichkeit auf den Verkehr gibt. Es handelt sich um die „traffic notice“, das „ticket“ oder die „citation“, welche ihre rechtliche Grundlage ebenfalls in den traffic ordinances findet. Das Verfahren wird vornehmlich angewandt, um Verkehrsverstöße zu ahnden, die keinen Unfall verursacht haben. Von den bei Verkehrsunfällen und schweren Verfehlungen, wie Trunkenheit am Steuer, Fahrerflucht, rücksichtsloses Fahren usw. angewandten Methoden unterscheidet es sich. Beide Arten von Sachen werden in der Großstadt meist von verschiedenen Richtern bearbeitet, wobei die ticket-Sachen oft die referees erledigen. Bei dem ticket-Verfahren handelt es sich darum, daß der Verkehrsrichter für jede nur mögliche Verfehlung die Geldstrafe im voraus bestimmt und in einer Liste bekanntmacht. Die Strafen sind nach der Schwere des Tatbestandes und meist auch danach, ob es sich um die erste Tat oder um eine Wiederholung handelt, angestuft. Die Liste gibt ferner die Tatbestände an, bei denen der Richter die Erledigung der Sache ohne Verhandlung durch Zahlung der Geldstrafe nicht wünscht, sondern eine Hauptverhandlung für erforderlich hält. Sie ist oft sehr umfangreich. Die in Los Angeles geltende Liste führt z. B. insgesamt 535 Delikte auf, die wie folgt geordnet sind:

Fußgänger	1. Fall	2.	3.	4.
§... kreuzt Straße außerhalb des Ueberweges	5 \$	10	Richter	R
§... kreuzt Straße nicht auf dem kürzesten Wege	5	10	R	R
§... steht auf dem Fahrdamm, blockiert Bürgersteig	5	10	R	R
§... hält sich auf, wo Fußgängerverkehr verboten	5	10	R	R

Praktisch läuft das Ticket-Verfahren im Staate Michigan so, daß der Polizeibeamte Blocks mit nummerierten Tickets bei sich führt. Stellt er einen Tatbestand fest, für den der Richter die Strafe im voraus bestimmt hat, so übergibt er dem Täter ein Ticket. Die Vorderseite des Ticket enthält Raum für dessen Namen, die Angabe der Straftat, den Namen des Polizeibeamten und für die Terminbestimmung. Auf dem Ticket bestimmt nämlich der Polizeibeamte gleich den Termin zur Verhandlung, falls die Sache vor den Verkehrsrichter kommt. Dabei setzt er alle Sachen, in denen er als Zeuge auftritt, zur gleichen Zeit an. Die Arbeitszeit des Verkehrsrichters ist unter die Polizeibeamten aufgeteilt, so daß er immer gleichmäßig beschäftigt ist. Auf der Rückseite des Ticket ist u. a. ein Auszug aus der Liste der Strafen und ein Hinweis enthalten, daß der Täter mit einem Haftbefehl rechnen muß, wenn er bis zum Termintage die Strafe nicht zahlt und nicht zum Termin erscheint und daß weiter in diesem Falle bei einer Verfehlung in der Bewegung die Fahrerlaubnis widerrufen werden kann. Um Schiebungen zu vermeiden, behält der Polizeibeamte eine Durchschrift des Ticket für sich, eine weitere legt er dem Verkehrsrichter vor. Diese beiden Stücke des Ticket weichen auf der Rückseite von dem ab, das der Täter bekommt. Auf ihnen befindet sich nämlich Raum für die etwaige spätere Entscheidung des Richters: Datum... 1. Angeklagter vor Gericht gestellt, erklärt sich für schuldig, Strafe:

Dollar.....

..... 2. Angeklagter vor Gericht gestellt, erklärt sich nicht für schuldig, verhandelt und bestraft mit Dollar.....

..... 3. Angeklagter vor Gericht gestellt, erklärt sich nicht für schuldig, verhandelt, Freispruch und Entlassung.....

und für andere mögliche Entscheidungen mehr. Weiter ist Raum für die Verkehrsstrafen vorgesehen, die aus der Verkehrssünderkartei des Gerichts bzw. der Polizei hierhin übertragen werden, bevor dem Richter das Ticket vorgelegt wird. Schließlich ist Platz für den Vermerk über die Vollstreckung der Sache sowie für einen Vermerk über die Bezahlung der Geldstrafe in bar oder durch die Post. In den Fällen, in denen der Verkehrsrichter das Erscheinen des Täters vor Gericht für erforderlich hält, ist auf der Rückseite des Ticket, das dem Täter übergeben wird, nur darauf hingewiesen, daß die Sache nicht ohne sein Erscheinen vor Gericht erledigt werden kann und daß ihm im Falle des Ausbleibens der Widerruf des Führerscheins droht. Täter, welche die Strafe nicht vor dem Termin bezahlen wollen oder dürfen, müssen zum Termin kommen. Die Strafe kann nur persönlich oder durch einen Vertreter unter Vorlage des Ticket bei dem traffic violations bureau bezahlt werden. Dieses Bureau gibt auch Auskunft über Zweifelsfälle, ob z. B. der Täter wegen etwaiger Vorstrafen eine höhere Strafe zu zahlen hat oder vor dem Richter erscheinen muß.

Die Hauptverhandlungen, denen ein Ticket vorausgeht, spielen sich in sehr einfacher Form ab. Der court clerk überreicht dem Richter das Ticket und ruft die Sache auf. Der Beschuldigte tritt vor und wird gefragt, ob er sich für schuldig halte oder nicht. Bejaht er die Frage, so ergeht ohne Verhandlung sofort das Urteil und die Sache ist erledigt, verneint er sie, so wird verhandelt. Die Verhandlung besteht meist nur darin, daß sich nach Anhörung des Beschuldigten der Polizeibeamte mit einigen Worten über den Vorfall äußert. Ebenso kurz ist die Anhörung etwaiger Zeugen, falls der Beschuldigte sie mitbringt. Letzteres ist selten. Erst dann ergeht das Urteil. Der Richter sagt die Strafe oder die sonstige Entscheidung. Dabei gibt er dem Clerk das Ticket zurück, auf dessen Rückseite die Entscheidung vermerkt wird. Damit ist die Verhandlung, bei der ebenfalls ein Stenograph mitwirkt, erledigt. Der Täter begibt sich zu dem bereits erwähnten Schalter, um die Strafe zu bezahlen. Wer nicht zahlt, muß meist die Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen, da Ratenzahlungen, Strafaussetzung usw. in diesen Verfahren selten gewährt werden. Auch eine Freiheitsstrafe wird meist im Anschluß an das Urteil verbüßt. Viele amerikanische Staaten kennen das Ticket-Verfahren mit größeren oder kleineren Abweichungen. Jeder court empfiehlt seine Prozedur und die American Bar Association verteilt Diplome „für überragende Erfolge in der Vereinfachung der Prozeßführung in Verkehrsstrafsachen“, die man mitunter unter Glas und Rahmen in den Gerichten sieht.

Die Zahl der Sachen, die durch die gemeinsame Arbeit der traffic violations bureau und der Verkehrsrichter erledigt werden, ist für europäische Verhältnisse außerordentlich groß. In der Stadt Detroit (1,8 Mill. Einwohner) wurden im Jahre 1954 521 000 Kraftfahrer wegen Verfehlungen im bewegten Verkehr, 584 000 Kraftfahrer wegen Verstoßes gegen Parkvorschriften und 45 000 Fußgänger bestraft. Die hierdurch bei den Verkehrsgerichten anfallende Arbeit erledigten 2 Richter und 5 referees. Am Tage meines Besuches standen bei einem referee 160 Sachen wegen Verstoßes gegen die Traffic Ordinance und bei einem Richter 40 größere Sachen wegen Vergehen gegen das Verkehrsgesetz an. Angeblich herrschte ruhiger Geschäftsgang. In San Francisco (800 000 Einwohner) bearbeitete die Verkehrspolizei im Jahre 1954 16 000 Unfallsachen. Es wurden bestraft 103 000 Personen wegen Verfehlungen im bewegten Verkehr, 566 000 Personen wegen Parkverfehlungen und 26 000 Personen wegen sonstiger Zuwiderhandlungen gegen Verkehrsbestimmungen. Einer der beiden Verkehrsrichter hatte am Vormittage 60 und am Nachmittage 53 Ticket-Sachen anstehen. Die drei Verkehrsrichter in Denver (Col.) verhandelten im Jahre 1954 14 000 Verkehrssachen, von denen 9 500 mit einer Verurteilung und 4 500 mit einem Freispruch endeten. Beim Municipal Court in Washington D. C. verhandelte eine Verkehrsrichterin während der Urlaubszeit im August vorigen Jahres täglich 50 bis 60 Ticket-Sachen. Von den 24 Richtern des Municipal Court in Los Angeles (2 Mill. Einwohner) waren 3 Richter voll und 9 Richter zu etwa je 1/3 in Verkehrsstrafsachen tätig. Diese Richter und das aus 105 Personen bestehende traffic violations bureau erledigten im Geschäftsjahre 1954/55 947 000 Verkehrsstrafsachen, darunter 7800 Fälle von Trunkenheit am Steuer. Im August 1955 erreichten die Sachen die monatliche Rekordhöhe von 92 000, von denen 60—70 000 nur durch das traffic violations bureau liefen. Ein Richter in Los Angeles, den ich aufsuchte, hatte an diesem Tage 61 Sachen wegen Trunkenheit am Steuer, 20 kleinere Unfallsachen und 30 andere Sachen, in denen keine Entscheidung zu treffen war, anstehen. An Verkehrsunfallsachen standen bei einem anderen Richter täglich 10 bis 15 Sachen an. Die Zahlen könnten auch für andere Städte

beliebig vermehrt werden. Sie zeigen die Nachteile, die aus der zu geringen Zahl der Richter erwachsen, aber auch die Findigkeit, mit der man diese durch die business like administration of justice in traffic cases überwindet. Von den 15,4 Mill. Verkehrsstrafsachen, die im Jahre 1951 in den USA entstanden, bestrafen 7,5 Mill. Parkverfehlungen und 2,2 Mill. leichte Verstöße. Beide Gruppen von Verfehlungen wurden überwiegend von den Büros erledigt, so daß für die Richter nur 3,2 Mill. Verkehrsstrafsachen schwieriger Art übrig blieben.

Für einen Deutschen ist es schwer verständlich, daß eine Verkehrsstrafsache, überhaupt eine Strafsache, in so einfacher Form verhandelt wird und daß sich die Angeklagten damit zufrieden geben. Nach allem, was ich von Richtern der Verkehrsgerichte erfahren habe, finden sich weit über 95 % der Angeklagten mit dem Spruch des Richters der ersten Instanz ab. Das zeigt, daß die Verkehrsrichter ohne große Bindungen an rechtstechnische Regeln aus ihrem Gewissen und praktischem Sinn heraus dem Gesetz im konkreten Falle eine vernünftige Gestalt geben. Es beweist auch das Ansehen und Vertrauen, das ihnen entgegengebracht wird, und das allgemeine Verständnis für die justiziellen Notwendigkeiten, die sich aus dem Straßenverkehr ergeben. Vorgänge, die sich täglich 50 000 mal und mehr ereignen, können nach amerikanischer Einsicht nicht in einem Verfahren abgewickelt werden, das sich Monate oder Jahre hinzieht, viele Richter beschäftigt und kilogrammschwere Akten entstehen läßt. 55 Mill. Kraftfahrzeuge, 60 Mill. Kraftfahrer, jährlich 40 000 Verkehrstote und 1,2 Mill. Verkehrsverletzte bringen auch für die Justiz andere Erkenntnisse und Methoden, als sie die europäische Schulweisheit kennt.

Die Tatbestände des Verkehrsstrafrechts sind in den USA erheblich zahlreicher als in Deutschland. Sie sind meist in den Verkehrsgesetzen enthalten, die den gesamten Verkehrskomplex behandeln. Auch der Uniform Vehicle Code, aus dem die folgenden Normen entnommen sind, hält dieses für empfehlenswert. Bekannt ist zunächst der Tatbestand der fahrlässigen Tötung, bei dem die Verurteilung ohne weiteres den Widerruf des Führerscheins zur Folge hat. Strafbar ist ebenso wie in Deutschland das Fahren eines Kraftwagens durch Personen, die unter dem Einfluß von Alkohol oder von Drogen stehen. Nach dem Gesetz ist es dabei ohne Bedeutung, wenn der Blutalkoholgehalt unter 5 ‰ bleibt. Der Einfluß von Alkohol wird dagegen präsumiert, wenn er 15 ‰ oder mehr beträgt. In dem dazwischen liegenden Bereiche hat der Richter evtl. unter Berücksichtigung auch anderer Beweismittel frei zu würdigen, ob der Angeklagte fahruntüchtig und schuldig ist oder nicht. Die Mindeststrafe beträgt im ersten Fall der Tat 10 Tage Gefängnis oder 100 Dollar, bei der zweiten oder weiteren Verurteilung 90 Tage Gefängnis. Der Entzug des Führerscheins ist ebenfalls obligatorisch. Eine große Rolle spielt in den USA der Tatbestand des rücksichtslosen Fahrens (reckless driving). Wer ein Fahrzeug eigensinnig oder mutwillig ohne Rücksicht auf die Sicherheit von Personen oder Eigentum fährt (in willfull or wanton disregard for the safety of persons or property), wird erheblich bestraft. Die Strafe beträgt für den ersten Fall mindestens 5 Tage Gefängnis oder 25 Dollar und für jeden weiteren Fall mindestens 10 Tage Gefängnis oder 50 Dollar. Eine mildere Form des Tatbestandes ist der Fall des sog. leichtfertigen Fahrens (careless driving). Auch die Fahrerflucht (hit and run oder running from accident) ist in fast allen Staaten oft im Zusammenhang mit der Pflicht zur Hilfeleistung strafrechtlich normiert. Die Strafe ist dabei gestaffelt, ob es sich bei einem Unfall mit Todesfolge, Personenschaden oder Sachschaden handelt. Darüber hinaus sind die Kraftfahrer unter Strafandrohung verpflichtet, sich gegenüber den an

einer Kollision beteiligten Personen auszuweisen, ihnen Hilfe zu gewähren und bei Unfällen, bei denen der Tod oder die Verletzung einer Person oder ein Sachschaden von bestimmter Höhe eingetreten ist, der Polizei sofort Nachricht und nach bestimmter Zeit auch eine schriftliche Darstellung des Vorfalles zu geben. Eine Reihe von strafrechtlichen Tatbeständen betrifft das Fahren ohne Führerschein, mit ungültigem Führerschein oder unter Mißbrauch eines Führerscheines oder Zulassungspapiers in der verschiedensten Form. Bestraft wird auch, wer einen eingezogenen Führerschein und eingezogene Wagenpapiere nicht bei der Polizei abliefern. Ueber diese Tatbestände hinaus ist noch eine sehr große Zahl von Bestimmungen des Verkehrsgesetzes, insbesondere über das Verhalten bei Unfällen, von Kraftfahrern, Radfahrern und Fußgängern im Verkehr (Verkehrszeichen, Ueberholen, Vorfahrt, Geschwindigkeit, Parken), über die Durchführung der Inspektion von Fahrzeugen (Größe, Gewicht, Ladung) durch Strafandrohung gesichert. Von diesen Straftatbeständen sind in der Praxis am zahlreichsten solche, die sich mit Parkverboten und Geschwindigkeitsbegrenzungen befassen. Ueber die zweckmäßigste Geschwindigkeit werden an vielen Orten genaue Untersuchungen angestellt, wobei sich herausgestellt hat, daß die tatsächliche Geschwindigkeit der Fahrzeuge meist über der zulässigen Höchstgeschwindigkeit liegt. Im Jahre 1953 überschritten die 35-Meilengrenze 96 %, die 45-Meilengrenze 69 % und die 55-Meilengrenze noch 27 % aller Fahrzeuge (Statistical Abstract 1954 S. 565). Weil Bestimmungen, die unsachgemäß sind und nicht durchgesetzt werden, auch der Achtung vor vernünftigen Anordnungen Abbruch tun, bemüht man sich, wo die Geschwindigkeit begrenzt wird, das tatsächliche Tempo der Masse der vernünftigen Fahrer zu ermitteln und die Geschwindigkeitsbegrenzung entsprechend festzulegen.

Eine sehr große Rolle spielt im Rahmen der amerikanischen Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsdisziplin der befristete Widerruf des Führerscheins als Nebenfolge einer Strafe. Die Kraftfahrer wissen, daß das Recht zum Fahren eines Kraftwagens, auf den sie im privaten und gewerblichen Leben oft unbedingt angewiesen sind, im Falle von Bestrafungen leicht verloren gehen kann. Sie fahren daher vorsichtig, und diese Vorsicht wird ihnen schließlich zur zweiten Gewohnheit. Insbesondere die Staaten Massachusetts, Californien und Texas haben den Führerscheinentzug stark in ihr Verkehrssicherungsprogramm eingebaut. Auch der Uniform Vehicle Code weist die Staaten auf die große Bedeutung dieses Erziehungsmittels hin. Der Code empfiehlt nämlich, die Verkehrsämter der einzelnen Staaten zu verpflichten, den Führerschein ohne weiteres in allen Fällen zu widerrufen, in denen jemand rechtskräftig verurteilt worden ist wegen fahrlässiger Tötung mittels eines Kraftfahrzeuges, Trunkenheit am Steuer, Benutzung eines Kraftwagens zur Begehung einer Straftat, Fahrerflucht und unterlassener Hilfeleistung, bei bestimmten falschen Angaben in bezug auf das Eigentum und die Benutzung des Kraftwagens und bei der Verurteilung wegen rücksichtslosen Fahrens in drei Fällen innerhalb von 12 Monaten. In einer zweiten Gruppe sind die Tatbestände zusammengefaßt, bei deren Vorliegen die Verkehrsämter den Führerschein zunächst ohne Anhörung des Kraftfahrers einziehen können, dem Inhaber des Führerscheins aber alsdann auf Antrag Gelegenheit zu einer Verhandlung über die Einziehung gegeben werden muß. Gegen die dann ergangene Entscheidung des Straßenverkehrsamts kann der Kraftfahrer das Gericht, und zwar einen Court of record anrufen, das nach mündlicher Verhandlung über die Berechtigung des Widerrufs endgültig entscheidet. Bei diesen Fällen handelt es sich zunächst darum, daß der Fahrer eine Straftat begangen hat,

bei deren rechtskräftiger Feststellung der Führerschein ohne weiteres zu widerrufen ist. Weiter, wenn er in einen Unfall verwickelt war, durch den der Tod oder die Körperverletzung einer Person oder ernster Sachschaden entstanden ist. Ferner, wenn er so häufig wegen ernster Zuwiderhandlung gegen die Bestimmungen über den Verkehr in der Bewegung verurteilt ist, daß er dadurch einen mangelnden Respekt vor den Verkehrsgesetzen und gegen die Sicherheit anderer Verkehrsteilnehmer ausgedrückt hat. Zur Gruppe der hier Betroffenen gehören auch die gewohnheitsmäßig rücksichtslosen oder nachlässigen Fahrer sowie Personen, die unfähig sind, ein Fahrzeug zu betreiben, und solche, die einen rechtswidrigen Gebrauch von einem Führerschein gemacht haben. In all diesen Fällen kann von dem Inhaber des Führerscheins auch eine neue Prüfung seiner Fahrtüchtigkeit verlangt werden. Einer Prüfung kann der Inhaber eines Führerscheins ferner dann unterzogen werden, wenn Bedenken gegen seine Eignung als Fahrer bestehen. Weigert er sich, die Prüfung abzulegen, so hat das den Widerruf des Führerscheins zur Folge. Die Dauer des Widerrufs des Führerscheins beträgt in der Regel nicht mehr als 1 Jahr.

Zur gleichmäßigen Behandlung des Widerrufs haben einige Staaten ein Punktsystem entwickelt, von dem das Michigan Judicial Point System in den USA das bekannteste ist. Man hat die hauptsächlichsten Verkehrsverfehlungen punktmäßig bewertet. Bei 12 Punkten verliert der Fahrer den Führerschein für mindestens 30 Tage.

In welchem Rahmen halten sich die amerikanischen Strafen tatsächlich? Die Gerichte sprechen möglichst gleichmäßige Strafen — seien es Geld- oder Freiheitsstrafen — bei gleichliegenden Vorgängen aus. Einschlägige Vorstrafen werden mehr berücksichtigt als in der deutschen Strafpraxis. Die individuelle Strafzumessung betrachtet der Durchschnittsamerikaner in kleinen Verkehrsstrafsachen als eine juristische Caprice. Strafen, die die Verkehrsrichter für die Arbeit der traffic violations bureaus allgemein bestimmen, halten sich in den meisten Städten im bescheidenen Rahmen. Ohne Verhandlung vor dem Richter kann in Los Angeles z. B. nur eine Geldstrafe bis zu 10 Dollar ausgesprochen werden. In anderen Städten sind etwas höhere Geldstrafen zulässig. Trunkenheit am Steuer wird nach der Gerichtspraxis bestraft in Washington im ersten Teil mit mindestens 30 Tagen Gefängnis und 100 Dollar Geldstrafe, während der langjährige Verkehrsrichter in Detroit mehr dazu neigt, mit einer etwas geringeren Strafe zu beginnen, diese aber für den Wiederholungsfall ganz erheblich heraufzusetzen. Er erkannte in der Regel bei Trunkenheit am Steuer ohne Unfall im ersten Fall auf 10 Tage Freiheitsentziehung und 30 bis 100 Dollar Geldstrafe sowie auf zeitweilige Einziehung des Führerscheins, im Wiederholungsfall auf 60 bis 90 Tage Freiheitsentziehung, 500 Dollar Geldstrafe und Einziehung des Führerscheins. Rücksichtsloses Fahren wurde mit 25 Dollar oder 5 Tagen Gefängnis bestraft. Bei Ueberschreitung der Höchstgeschwindigkeit wird die Strafe oft so bemessen, daß sie sich danach richtet, um wieviel der Kraftfahrer zu schnell gefahren ist. Der Richter in Detroit gab für die ersten 10 Meilen Uebergeschwindigkeit 10 Dollar und für die weiteren je 5 Meilen 10 weitere Dollar Strafe. Seine Taxe war allgemein bekannt und anerkannt.

Der Chefrichter des Municipal court der Universitätsstadt Evanston bei Chicago hat für seinen Bezirk „extralegal“ Strafen gegen jugendliche Verkehrssünder entwickelt, die auch bei anderen Gerichten in den USA in Übung sind.<sup>9)</sup> Unter

<sup>9)</sup> Vgl. z. B. Economos, Proper penalties in dem Buche Judge and prosecutor in traffic court, S. 256 ff.

„extralegal“ Strafen versteht man in erster Linie Bewährungsauflagen, wie z. B. Besuch des Verletzten im Hospital, Arbeit ohne Entgelt, Wegnahme des Führerscheins für bestimmte Zeit in Fällen, in denen das Gesetz dieses nicht vorsieht, Aufsätze über die Verkehrsregeln, Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit, das Gebot, einen Wagen nur für Geschäftszwecke zu fahren, ihn abzustellen oder zu verkaufen u. a. m. Auch der Besuch einer Verkehrsschule gehört hierher. Der Richter in Evanston verpflichtet nun den Täter bereits vor dem Urteil zum Besuch der Verkehrsschule und läßt seine Fahrtüchtigkeit vor dem Termin erneut prüfen, wobei er ihm bis zu dieser Zeit den Führerschein wegnimmt.

Die Verkehrssicherung ist in den USA eine Erziehungsaufgabe an Kraftfahrern und Fußgängern. Man bemüht sich, in allen Verkehrsteilnehmern eine neue Einstellung zum Verkehr zu entwickeln, durch die sich der gute von dem schlechten Verkehrsteilnehmer unterscheiden soll. Dies Ziel wird in der Presse, im Radio, im Fernsehen, durch Reklame und durch alle anderen Mittel der Menschenbeeinflussung verfolgt. Die Hebung der Verkehrssicherheit ist ein Anliegen vieler Organisationen, von denen die American Automobile Association (AAA) in Washington die älteste ist. In Verbindung mit der Yale Universität arbeitet seit dem Jahre 1933 die Eno Foundation for Highway Traffic Control, Saugatuck, Conn. in der gleichen Richtung. Großes Ansehen genießt in den USA das Traffic Institute of Northwestern University, Evanston, Ill. Die Arbeit des Institutes wird unterstützt durch die Konferenz der amerikanischen Polizeichefs (International Association of Chiefs of Police) und die Organisation der amerikanischen Rechtsanwälte (American Bar Association). Mit Fragen der Verkehrstechnik beschäftigt sich das Institute of Traffic Engineers New Haven, Conn. Eine besondere Stellung im Rahmen der Verkehrssicherung nimmt in den USA der National Safety Council, Chicago, Ill., ein. Der Rat sammelt und analysiert Verkehrsunfallstatistiken, veröffentlicht Studien über das Verkehrsingenieurwesen und die Arbeit der Polizei und Gerichte und unterstützt die mit Verkehrsproblemen befaßten Stellen insbesondere auch mit Propagandamaterial für Verkehrssicherheitswochen. Besonders bekannt ist der Nationale Sicherheitsrat dadurch, daß er laufend die Verkehrssituation der amerikanischen Städte und Staaten kontrolliert, und durch die jährlich stattfindenden Nationalen Sicherheitskongresse (National Safety Congress), an denen bis zu 10 000 Personen teilnehmen. Darüber hinaus gibt es in den USA noch zahlreiche andere öffentliche, halböffentliche oder private Organisationen, die in gleicher Richtung arbeiten. In vielen Großstädten stellt sich auch die Polizei in den Dienst der Verkehrssicherung.

Welche Erkenntnisse ergeben sich aus der Betrachtung der amerikanischen Verhältnisse für den deutschen Verkehr? Alle deutschen Verkehrsnotwendigkeiten haben in größerem Umfange in den USA bestanden oder bestehen noch heute, nur hat man sie dort schon weiter behoben als bei uns. Man muß daher mehr als es geschieht, die amerikanischen Maßnahmen und Methoden zur Hebung der Verkehrssicherheit im Auge behalten und die amerikanischen Veröffentlichungen auf dem Gebiete des Verkehrs verfolgen. Gleiches gilt für das amerikanische Verkehrsrecht.

Es ist eine erstrangige amerikanische Erkenntnis, daß jedes Programm zur Sicherung des Verkehrs gemeinschaftliche Arbeit voraussetzt und daß jedes Glied in der Kette der Maßnahmen — Straßenbau, Verkehrstechnik, Polizei, Justiz, Erziehung, Propaganda — stark sein muß. Die Verkehrssicherung ist von allen Seiten gleichzeitig und ununterbrochen aufzugreifen, und zwar nach einheitlichem Plan, bei dem schon die Zentralbehörden die verschiedenen Wege aufeinander

abstimmen. Die Koordinierung muß sich bis in die letzten Glieder der Verwaltung fortsetzen.

Die Sicherheit des Verkehrs ist zunächst eine Frage des Straßenbaues und der Kraftfahrzeuge. Das Verkehrsvolumen ist dem Straßenvolumen und die Größe der Fahrzeuge ist vielfach dem Straßenzustand davongelaufen. Das Gleichgewicht muß wiederhergestellt werden. Auf diesem Wege wird Westdeutschland nur langsam weiterkommen, weil für den Straßenbau nicht genug Geld und Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Wie die Verhältnisse in den USA bezeugen, besteht aber keine Hoffnung, daß eine Verbesserung der Straßen allein ausreicht, den Verkehrstod zu stoppen.

Billigeren und schnelleren Erfolg bringt die Arbeit, die in den USA die Verkehrsingenieure leisten. Von amerikanischer Seite wird behauptet, daß dort, wo diese Mittel von Sachverständigen angewandt werden, oft nur einige hundert Dollar notwendig sind, um Verkehrsunfälle zu vermindern oder auszuschalten. Die Technik der Sicherung des Straßenverkehrs muß in Deutschland mehr in das Blickfeld der Hochschulen und Ingenieurschulen gestellt werden. Sie ist zu einer Wissenschaft für sich geworden und darf nicht mehr als ein normales Dezernat einer Kreisverwaltung, des Straßenbaues oder der Polizei angesehen werden. Haben unsere Straßenverkehrsbehörden, insbesondere in den ländlichen Bezirken, Kräfte, die den Aufgaben gewachsen sind? Die mittleren Instanzen der Verwaltung müßten wenigstens einen Verkehrstechniker haben, der insbesondere den kleinen Städten und ländlichen Gemeinden bei der Behebung ihrer Verkehrsnot helfen könnte.

Eine große Hilfe für die Lösung der Verkehrsschwierigkeiten, die in Deutschland bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist, ist die Bemalung der Straßen mit Fahrlinien verschiedener Art. Schon in dem sehr bescheidenem Umfange, in dem diese vorhanden sind, geben sie dem Kraftfahrer eine geschätzte Sicherheit. Das System ist als tragender Pfeiler für die Sicherheit des Verkehrs in Anlehnung an amerikanische Vorbilder insbesondere in den Städten weiter auszubauen.

Gefahrenquellen erster Ordnung sind in Deutschland die Ortsdurchfahrten. Die Gefahren ließen sich hier verringern, wenn man für die Hauptverkehrszeiten in Ortsdurchfahrten das Parken — nicht das Auf- und Abladen von Gütern — mehr verbieten würde, um so größeren Platz für den fließenden Verkehr zu gewinnen. Parkverbote und -beschränkungen müssen durch Bereitstellung von Parkmöglichkeiten abseits der Straße erträglich gemacht werden.

Der Verkehr muß geordnet und in gleichmäßigen Fluß gebracht werden. Dazu gehört nicht nur, daß Fußgänger und Radfahrer tunlichst vom Fahrdamm auf besondere Wege verwiesen werden, daß zur Kreuzung des Fahrdammes genügend Ueberwege bereitstehen, auf denen der Fußgänger eindeutig den Vorrang hat und daß der langsame Verkehrsteilnehmer dazu gebracht wird, die äußerste rechte Fahrbahn zu halten. Auch die Geschwindigkeit der Verkehrsteilnehmer muß, soweit möglich, einander genähert werden. Die Lkw müssen schneller werden und die Kraftwagen und Motorräder gehalten sein, eine für die deutschen Straßenverhältnisse tragbare Höchstgeschwindigkeit nicht zu überschreiten. In Deutschland ist die Frage der Geschwindigkeit dort, wo diese unterhalb der maximalen Grenze liegt, also in Ortsdurchfahrten und an besonderen Gefahrenpunkten, z. Z. nicht überall glücklich gelöst. Die Begrenzung der Höchstgeschwindigkeit auf 40 km je Stunde ist oft zu knapp bemessen. Es ist untunlich, Geschwindigkeitsgrenzen aufzustellen, die tatsächlich nicht gelten und nicht durchgesetzt

werden, aber die meisten Kraftfahrer zu Verkehrssündern machen und ihnen auch den Respekt vor anderen Verkehrsbestimmungen nehmen.

Die Sicherung des Verkehrs ist eine Erziehungsaufgabe an mehreren Millionen Menschen aller Schichten und Altersstufen. Träger der Aufgabe ist in erster Linie die Verkehrspolizei. Die Anforderungen an den Verkehrspolizisten in bezug auf Persönlichkeit und Ausbildung können nicht hoch genug sein. Ebenso wie es in den USA allgemein angestrebt wird, muß der Verkehrspolizist aus der Masse der übrigen Polizei herausgehoben und als ein besonderer Typ entwickelt werden. Höhere Ansprüche und schwerer Dienst rechtfertigen entsprechende Besoldung. Diese qualifizierten Beamten müssen zu Einsatzkommandos zusammengefaßt werden, wirklich an den Verkehr herankommen und dürfen nicht ihre Zeit mit untergeordneten Arbeiten verbringen. Gegen Mißachtung der Regeln im fließenden Verkehr müssen sich die Angriffe der Polizei in erster Linie richten. Dabei muß man sich darüber klar werden, wo diese Regeln am meisten übertreten werden — auf der Autobahn, im Stadtverkehr oder im ländlichen Bezirk —, um hier anzusetzen. Die technische Ausstattung der Polizei, die im fließenden Verkehr tätig ist, kann nicht weit genug verbessert werden. Daß man auch alle Veröffentlichungen über die Polizeitechnik der USA verfolgen muß, ist daher notwendig. Die dort im Gebrauch befindlichen Handbücher für den Polizeidienst und alle nur erreichbaren Dienstanweisungen sollten auf ihre wertbaren Gedanken hin durchgeprüft werden, ebenso wie dieses bereits für das Gebiet des Verkehrsingenieurs empfohlen wurde.

Die Erziehung der Kraftfahrer zum vorschriftsmäßigen und rücksichtsvollen Fahren und aller übrigen Verkehrsteilnehmer liegt weiter bei den Verkehrsgerichten. Die amerikanische Verkehrsrechtspflege ist unkompliziert und unproblematisch, aber zielstrebig. Man scheut sich nicht, auszusprechen, daß die Beachtung der Verkehrsbestimmungen unter polizeilichem und gerichtlichem Druck erzwungen werden muß (traffic law enforcement) und daß die Druckmittel schärfer oder daß andere Druckmittel anzuwenden sind, wenn die Verkehrsunfälle steigen. Im Landesdurchschnitt gesehen, werden allerdings nicht viel mehr Strafen ausgesprochen als in Deutschland. Die Strafen überschreiten auch nicht den in Deutschland üblichen Rahmen. Sie wirken aber psychologisch besser, weil sie der Tat unmittelbar folgen und weil kein übersetztes Rechtssystem die Hoffnung läßt, daß sie ganz oder teilweise wegprozessiert werden können. Sie sind auch besser „gezielt“, indem sie mehr die Verfehlungen im bewegten Verkehr bzw. die Erledigung von Verkehrsunfallsachen betreffen.

Die amerikanischen Verkehrsgerichte sind nicht einfach auf deutsche Verhältnisse übertragbar. Sie zeigen extreme Züge, ebenso, wie auch die deutsche Strafrechtspflege die äußerste Grenze bestimmter Gedankengänge erreicht und alle Vor- und Nachteile offenbart, die einer auf die Spitze getriebenen rechtsstaatlichen Entwicklung anhaften. Jetzt, wo Deutschland voll in das Automobilzeitalter eingetreten ist, ist es an der Zeit, sich darüber Gedanken zu machen, ob der deutsche Strafprozeß der Polizei den nötigen Rückhalt bei der Sicherung des Straßenverkehrs geben und durch ihn der notwendige Beitrag im Kampf gegen den Verkehrstod geleistet werden kann. Verkehrssünder sind zum weitaus größten Teil keine Kriminellen wie Diebe und Betrüger. Das mag für bestimmte Tatbestände — Fahrerflucht, Trunkenheit am Steuer, rücksichtsloses Fahren usw. — gelten. Im allgemeinen ist es aber so, daß auch der beste Bürger plötzlich als Kraftfahrer in ein Strafverfahren verwickelt werden kann und daß er schon deswegen bis zum äußersten kämpft, um nicht mit kriminellen Personen über einen

Kamm geschoren zu werden. Diese Eigenart vieler Verkehrsstrafsachen hemmt eine verschärfte Anwendung der Strafen, wenigstens tut sie dieses oft im konkreten Falle. Eine zweite Eigenart der Verkehrsstrafsachen ist, daß sie im großen Umfange anfallen und in Zukunft noch stärker anfallen werden. Mit einer solchen Häufung bestimmter Tatbestände, meist in der Schulform der Fahrlässigkeit, hat bei der Gestaltung des Strafprozesses niemand rechnen können. Als dritte Eigentümlichkeit vieler Verkehrsstrafsachen ist festzustellen, daß bei ihnen das Gleichgewicht zwischen Schuld und Folgen steht. Es ereignen sich täglich viele Tausende von schuldhaften Verkehrsverstößen, die ohne jeden Schaden bleiben und nicht einmal strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Wenn es der blinde Zufall aber will, knüpft er an ein leichtes Versehen das schwerste Unglück. Für alle diese neuzeitlichen Vorgänge aus dem Bereich des Straßenverkehrs stellt das deutsche Recht einen Strafprozeß zur Verfügung, der in seinen Grundgedanken vor vielen Jahrzehnten ausgebildet wurde und vorwiegend auf kriminelle Tatbestände zugeschnitten ist.

Das heutige Strafverfahren ist, auf den Verkehrssektor angewendet, mit der Entwicklung der Zeit nicht mitgekommen und viel zu umständlich. Ein Vorfall, der sich auf der Straße ereignet hat, muß tatsächlich aufgeklärt und rechtlich gewürdigt werden. Das sind in Unfallsachen die beiden Aufgaben der Verkehrsgerichte. Während bei den amerikanischen Verkehrsgerichten das Tatsächliche, das Praktische und als Ziel die Sicherung des Straßenverkehrs im Mittelpunkt stehen, läßt die deutsche Art des Prozessierens den Vorgang oft zu einen Streit um Rechtsfragen werden, zu dem Zeitschriften und Kommentare einen beachtlichen Beitrag liefern. Die unteren Verkehrsgerichte geraten dadurch in eine falsche Blickrichtung. Fast noch lauter als die Forderung nach dem im Verkehr erfahrenen, entschlußfreudigen und praktischen Richter ist gelegentlich bei der Besetzung der Strafkammern der Ruf nach dem revisionssicheren Richter, der ein Urteil so absetzen kann, daß es allen Angriffen der Revision standhält. Die Lage wird dadurch weiter erschwert, daß das Revisionsverfahren, ursprünglich ein Mittel zur Wahrung der Einheit und der Fortbildung des Rechts, im Laufe der Zeit zu einem normalen Rechtsmittel geworden ist, das viele Angeklagte anwenden.

Die Verkehrsstrafprozesse dauern auch zu lange. Es ist nicht ungewöhnlich, daß ein mittlerer oder schwerer Verkehrsunfall, wenn alle Rechtsmittel ausgeschöpft werden, vom Vorfall bis zur Rechtskraft des Urteils 1—1½ Jahre lang die Gerichte beschäftigt. Damit ist dann aber erst ein Teil der Angelegenheit erledigt, denn das Gnadenverfahren, die Strafvollstreckung und der Zivilprozeß mit seinen Instanzen, in dem der ganze Vorgang nicht selten noch einmal von Grund auf aufgeführt wird, folgen noch. Diese Art des Prozessierens bedeutet, daß der Angeklagte lange Zeit in Spannung und Aufregung gehalten und unter dem Druck des Verfahrens zu großen Geldaufwendungen für „seinen Prozeß“ veranlaßt wird.

Eine Aenderung der Verhältnisse ist schwierig. Es wäre aber vorteilhaft, wenn in Zukunft die kleinen Verkehrsstrafsachen, die beim Einzelrichter beginnen, in einem ähnlichen Verfahren erledigt werden, wie es für die kleinen Zivilstreitigkeiten bereitgestellt wird. Als Ausgleich für den Fortfall der Revisionsinstanz könnte die Kleine Strafkammer, die z. Z. mit 1 Richter und 2 Schöffen besetzt ist, mit 3 Berufsrichtern und 3 Schöffen besetzt werden. Es beständen auch keine Bedenken dagegen, daß Fragen von grundsätzlicher Bedeutung mit Zustimmung des Gerichtes noch an das Oberlandesgericht herangetragen würden. Damit

wäre ein kurzer und guter Weg geschaffen, auf dem die Masse der kleinen Sachen behandelt werden könnte. Die Prozesse würden abgekürzt, aber bei der besseren Besetzung der Strafkammer nicht schlechter entschieden werden.

Verfehlungen gegen die Ordnung des Straßenverkehrs, die keine großen Folgen gehabt haben und nicht schwerer Natur sind, müssen in noch größerem Umfange erfaßt und mit einfachen Maßnahmen — polizeilichen Verwarnungen oder gerichtlichen Strafverfügungen — beantwortet werden. Eine Verschärfung der Strafen erscheint auf dem Gebiete des Verkehrs nur berechtigt, soweit es sich um Tatbestände, wie Trunkenheit am Steuer, Fahrerflucht, besonders rücksichtsloses Fahren und ähnliche, handelt. Die Vermehrung der Strafen ist aber dringend geboten. Den Maßnahmen gegen die kleinen Verkehrssünder ist dabei der Charakter einer kriminellen Strafe tunlichst dort zu nehmen, wo ein ethischer Vorwurf nicht berechtigt ist.

Es müssen neue Methoden der gerichtlichen Verkehrserziehung entwickelt werden, die der Eigenart der Verkehrsdelikte besser entsprechen als die Strafen, die noch heute im Mittelpunkt der Reaktion auf die Verkehrsverfehlungen stehen. Seit dem Jahre 1952 ist neben der Strafe als Maßregel der Sicherung die Entziehung der Fahrerlaubnis möglich, wenn der Verurteilte sich durch die Tat als ungeeignet zum Führen von Kraftfahrzeugen erwiesen hat (§ 42 m StGB). Von der Entziehung der Fahrerlaubnis wird wenig Gebrauch gemacht. Das liegt daran, daß sie als Maßnahme neben einer Strafe vorgesehen ist, zum Teil auch in der allgemeinen Formulierung des Entziehungstatbestandes. Hierdurch sind erhebliche juristische Streitfragen entstanden, und die Gerichte sind gezwungen, den Täter allgemein zu werten. Diese Umstände haben im Ergebnis zu einer milderen Gerichtspraxis geführt als sie erwartet wurde. Die Möglichkeit der Entziehung der Fahrerlaubnis muß erweitert werden. Die Maßnahme muß befristet oder für dauernd allein ausgesprochen werden können. Es ist weiter notwendig, sie mit Strafen wegen bestimmter Delikte oder von bestimmter Höhe oder mit der Häufung bestimmter Strafen als Nebenstrafe zu verbinden. Es muß drittens ermöglicht werden, daß die Entziehung der Fahrerlaubnis nur dem Zwecke dient, auf den Kraftfahrer einen Druck auszuüben, seine Fahrtüchtigkeit zu verbessern. Schließlich muß in einem Nachverfahren die befristete oder dauernde Entziehung des Führerscheins ausgesprochen werden können, wenn ein Kraftfahrer durch wiederholte Verfehlungen, auch wenn sie ohne große Folgen geblieben sind, seine technische oder moralische Unfähigkeit zum Fahren eines Kraftwagens bewiesen hat. Dieses Nachverfahren ist durch die Staatsanwaltschaft vor dem ordentlichen Gerichte zu betreiben, weil bei diesen Behörden erfahrene Kräfte zur Beurteilung von Verkehrsvorgängen bereitstehen und zweckmäßig die Ordnung des Verkehrs mit strafrechtlichen Maßnahmen im weiteren Sinne an einer Stelle zusammengefaßt wird.

Auch Verwaltungsbehörden machen von der Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 4 des Straßenverkehrsgesetzes vom 19. 12. 1952) nur in ganz geringem Umfange Gebrauch. Der § 4 des Straßenverkehrsgesetzes steht mehr auf dem Papier als im Leben. Der Grund hierfür scheint darin zu liegen, daß die zur Entziehung der Fahrerlaubnis berufenen Straßenverkehrsämter nach ihrer personellen Zusammensetzung dem komplizierten Rechtsgang und insbesondere den an die Entziehung sich in aller Regel anschließenden Prozessen vor den Verwaltungsgerichten nicht gewachsen sind.

Mit der Entwicklung des Verkehrs und des dadurch entstandenen Bedürfnisses, die unzuverlässigen Kraftfahrer, selbst wenn sie noch keinen großen Unfall ver-

ursacht haben, aus dem Verkehr auszuschalten, hat auch das Strafregisterwesen nicht Schritt gehalten. Voraussetzung für die Auslese der unsicheren Fahrer ist eine zuverlässige Registrierung auch der Verkehrstatbestände, die als Uebertretung mit einer Geldstrafe bestraft worden sind. Die Sicherheit des Verkehrs könnte erheblich verbessert werden, wenn auch diese Tatbestände — mit Ausnahme der Parkverfehlungen und vielleicht einiger anderer — im Strafregister festgehalten würden.

Der heutige Zustand, daß Verurteilungen zu Geldstrafe wegen einer Uebertretung in der Regel nicht registriert werden, hat zu der Einrichtung der sog. „Verkehrssünderkarteien“ geführt, in denen überwiegend Uebertretungstatbestände festgehalten werden. Sie haben sich aus verschiedenen Gründen nicht bewährt. Neuerdings besteht der Gedanke, ein zentrales Verkehrsstrafregister einzurichten. Die Idee, alle aus dem Verkehr anfallenden Strafen an einer Stelle zu registrieren, ist wenig glücklich. Diese Stelle würde erst dann Bedeutung gewinnen, wenn sie alle früheren in Verkehrsstrafsachen erkannten Strafen erfaßt hätte, ein Zustand, der nur dadurch zu erreichen ist, daß sämtliche Strafregister des Bundes auf Verkehrsstrafen hin durchgesehen und daß diese Strafen an das zentrale Strafregister mitgeteilt werden. Eine solche Arbeit dauert Jahre und erfordert erhebliche Arbeitskräfte. Es kommt hinzu, daß durch die Bildung des zentralen Verkehrsstrafregisters eine neue recht umfangreiche Behörde entstehen würde, zu der der Postweg länger als bei einer Dezentralisation der Strafregister ist. Schließlich wären auch zur Klärung der Persönlichkeit eines Beschuldigten immer zwei Anfragen zu machen, eine an das Strafregister des Geburtsortes wegen der allgemeinen Strafen und die andere an das zentrale Verkehrsstrafregister wegen etwaiger Verkehrsstrafen. Das bedeutet eine weitere Verzögerung der Verfahren. Alle diese Schwierigkeiten würden vermieden, wenn man auch die aus dem Verkehr anfallenden Geldstrafen wegen einer Uebertretung in die ordentlichen Strafregister aufnähme. Eine erhebliche Mehrarbeit der Register würde dadurch kaum eintreten, da sich die Arbeit auf sämtliche Strafregister des Bundes verteilt und hier eingearbeitete Kräfte zur Verfügung stehen. Soweit in den Verkehrssünderkarteien auch gebührenpflichtige Verwarnungen der Polizei registriert werden, mag dieses in der bisherigen Form — bei dem Straßenverkehrsamt, welches den Führerschein ausgestellt hat — weitergeschehen.

Ueber die Frage, wie die Verkehrssicherheit durch propagandistische Mittel, die den Menschen von der jüngsten Kindheit bis zum Greisenalter ansprechen, verbessert werden kann, will ich nichts weiter sagen. Dadurch soll die Bedeutung der education, die in den USA an erster Stelle genannt wird, aber nicht verringert werden.

## Buchbesprechungen

**Jahrbuch für Fremdenverkehr.** Organ des Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts für Fremdenverkehr an der Universität München. 4. Jahrgang. Heft 1. Winterhalbjahr 1955/56.

Auch das vorliegende Heft wird günstige Aufnahme finden, denn es vermittelt neue Einblicke in die erste junge Wissenschaft vom Fremdenverkehr (vgl. die Besprechung in Heft 1 des 26. Jahrgangs dieser Zeitschrift).

**Knöpke** berichtet über den Betriebsabrechnungsbogen und seine Bedeutung für das Rechnungswesen der Fremdenverkehrsbetriebe. Der Direktor des Verkehrsamtes Köln, **Zankl**, betont die Notwendigkeit wissenschaftlicher Erforschung der Beziehungen von Fremdenverkehr und Kommunalpolitik und schildert anschaulich den Wandel der Fremdenverkehrswerbung von einer privatwirtschaftlichen zu einer öffentlichen Angelegenheit. **Christl** untersucht die Publikumsstruktur in 24 bayrischen Fremdenverkehrsorten und ihre Abhängigkeit von der Art des Fremdenverkehrs und bestimmten Standortfaktoren der Fremdenverkehrsorte. Ausgiebig wird diesesmal über die Marktforschung im Fremdenverkehr geschrieben, und zwar von **Koch** allgemein über den gegenwärtigen Stand, während **Hain** über die Marktprobleme der österreichischen Heilbäder und Kurorte wertvolles Material liefert. Auch die Darstellung von **Hartmann** über die Problematik der Bestimmungen von Kaufkraftparitäten im internationalen Fremdenverkehr verdient Beachtung.

Prof. Böttger

**Zehn Jahre Wiederaufbau bei der Deutschen Bundesbahn 1945—1955**, herausgegeben vom Pressedienst der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt. Carl Röhrig-Verlag, Darmstadt.

Die vorliegende Broschüre enthält einen Bericht der Deutschen Bundesbahn über ihre nach dem Kriege geleistete Wiederaufbauarbeit. In ihr kommen berufene Fachleute der Bahn zu Wort, die über

Wiederaufbau und Neuorganisation auf den verschiedenen Sektoren des Eisenbahnwesens in einzelnen Abhandlungen Rechenschaft ablegen.

Die anfangs unübersehbaren Probleme, vor die sich die Eisenbahn nach Einstellung der Feindseligkeiten gestellt sah, werden noch einmal aufgerollt, und ihre Entwicklung wird bis zur Gegenwart verfolgt. Um die Leistungen zu unterstreichen, die seitdem von der Bahn erbracht worden sind, wird an die Zerstörungen erinnert, die von keinem anderen Verkehrsmittel in dem Ausmaß und in der Schwere zu tragen waren, wie gerade von der Eisenbahn. Es wird die Rechtsunsicherheit, die Zerstückelung des Verkehrsgebietes, der Mangel an Material und Personal und schließlich der Weg geschildert, der eingeschlagen wurde, um dieser Probleme Herr zu werden.

Die Schrift behandelt nicht allein den Wiederaufbau des Bundesbahnapparates, sondern sie geht auch auf die strukturellen Umschichtungen im Verkehrswesen ein, die mit der wirtschaftlichen Gesundung der Bundesrepublik in nie geahnter Schärfe zutage traten. Es wird deshalb auch auf die anderen Verkehrsmittel hingewiesen, mit deren Wiederaufbautempo die Bundesbahn nicht Schritt halten konnte, denen gegenüber sie sich aber im Wettbewerb zu behaupten versuchte. Betont wird, daß beim Wiederaufbau — wo immer möglich — der technische Fortschritt Berücksichtigung findet und daß in zahlreichen Bereichen Rationalisierungen vor sich gehen, die für die Zukunft der Bundesbahn erfreuliche Aspekte offen lassen.

Da die einzelnen Berichte nicht aus einer Feder stammen, gelingt es nicht, der Schrift eine einheitliche Konzeption zu verleihen. Einzelne Überschneidungen und Wiederholungen hätten sich jedoch vermeiden lassen. Dafür gehen die reichlich illustrierten und teilweise durch statistisches Material ergänzten Abhandlungen sehr ins Detail und geben einen vorzüglichen Überblick über das bisher geleistete und die voraussichtliche Weiterentwicklung auf den verschiedenen Teilgebieten.

Der Anhang enthält Monographien verschiedenster Lieferfirmen der Bundesbahn mit Hinweisen auf deren Beteiligung am Wiederaufbau.

Insgesamt gesehen eine recht eindrucksvolle Publikation, in der das Fazit aus 10 Jahren Arbeit gezogen wird.

Dipl.-Kfm. Eversmeyer

Dr. W. M. Frhr. v. Bissing: **Verkehrspolitik**. Eine Einführung. Walter de Gruyter & Co., Berlin 1956.

Verfasser behandelt in seiner „Einführung“ die Hauptprobleme der einzelnen Verkehrsträger (Der Verkehr auf den Schienenwegen, der Verkehr auf der Landstraße, der Verkehr auf den Binnenwasserstraßen, der Verkehr auf dem Meer, der Luftverkehr, Post- und Nachrichtenverkehr) in anschaulicher, allerdings knapper Form. Umrahmt wird dieser Hauptteil des Buches von einer Einleitung und einem Schlußkapitel, in der einige Probleme des Wesens des Verkehrs, seiner Einheit und die Aufgaben der Verkehrspolitik angedeutet werden. — Im Text sind zum Teil recht neue Zahlenübersichten, die — zusammen mit 3 Karten und 10 Schaubildern — im Anhang ihre Fortsetzung finden.

Eine Darstellung der Grundzüge der Tarifpolitik der Montan-Union sowie eine tabellarische Übersicht über die bisher vorhandenen Integrationspläne des westeuropäischen Verkehrs sind sehr instruktiv. Man muß sich bei der Lektüre vor Augen halten, daß es sich um eine „Einführung“ handelt. Als solche kann sie dem Leser, der sich mit dem Verkehr zu befassen wünscht, eine erste Vorstellung von den einzelnen Verkehrsträgern, ihrem Wesen, ihren Aufgaben und ihren Abhängigkeiten vermitteln.

Beachtung verdient die Tatsache, daß der Verfasser alle Probleme des Verkehrs unter dem Blickwinkel der „Einheit des Verkehrs“ sieht. Diese Akzentuierung verleiht dieser Einführung in die Grundtatsbestände des Verkehrs ihre eigentliche Bedeutung.

Dr. Seidenfus

Krien, Dr. Erich, und Schmid-Loßberg, Rechtsanwälte: **Allgemeine Deutsche Spediteurbedingungen (ADSp) und Speditions- und Rollfuhr-Versicherungsschein (SVS/RVS)**. Heft 6 der „Verkehrswirtschaftlichen Schriftenreihe der DVZ / Deutsche Verkehrs-Zeitung“, 1956, XI/176 Seiten, brosch., Preis 7,20 DM, Deutscher Verkehrs-Verlag G. m. b. H., Hamburg.

Die ADSp bestehen fast drei Jahrzehnte. Man darf wohl sagen, daß sie sich bewährt haben. Auftraggeberschaft und Speditions-

gewerbe haben sich auf der Basis der ADSp zusammengefunden und bekennen sich gern zu ihrem Vertragswerk, das auch in anderen Staaten Beachtung gefunden hat. Die vorliegende Veröffentlichung ist für den praktischen Gebrauch bestimmt. Der Text der ADSp ist mit in Stichworten geordneten Erläuterungen kommentiert. Eine Auseinandersetzung mit abweichenden Rechtsauffassungen anderer Autoren ist nicht erfolgt. Das sollte auch nicht Sinn dieser Veröffentlichung sein. Vielleicht beglücken uns die Verfasser demnächst mit einem ausführlichen Kommentar. Sie haben das Zeug dazu.

Prof. Böttger

**Allgemeine Beförderungsbedingungen für den gewerblichen Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen (AGNB)** mit einer Einführung und Erläuterungen von Dr. jur. Dietrich Balfanz, 36 Seiten, DIN A 5, kart., 3,— DM. Kirschbaum Verlag, Bielefeld.

Verladerschaft und Transportversicherer haben gemeinsam mit dem Güternahverkehrsgewerbe die AGNB verfaßt. Sie sind damit dem Verfahren gefolgt, das sich schon früher bei der Aufstellung der Allgemeinen Deutschen Spediteurbedingungen (ADSp) bewährt hat. Die AGNB sind insbesondere deshalb zweckmäßig, weil die gesetzlichen Vorschriften des BGB und des HGB im wesentlichen nur den Charakter von Rahmenvorschriften haben. Deshalb ist die Abfassung eingehenderer Vorschriften für die Abwicklung der Frachtgeschäfte im Güternahverkehr durchaus geboten. Zugleich ist damit die Möglichkeit gegeben, eine Versicherung des Güternahverkehrsunternehmers gegen Haftungsansprüche des Auftraggebers oder Empfängers für Güterschäden und Vermögensschäden zu verbinden, für die bislang eine gesetzliche Pflicht noch nicht besteht.

Man wird zunächst praktische Erfahrungen sammeln müssen, um später eine eingehendere Kommentierung der AGNB vornehmen zu können.

Prof. Böttger

**Leitfaden für die Berufsausbildung des Spediteurs** (2. Teil) von Wilhelm Lorenz, Heft 8 der „Verkehrswirtschaftlichen Schriftenreihe der DVZ / Deutsche Verkehrs-Zeitung“, 1956, 252 Seiten, Preis 8,20 DM; Deutscher Verkehrs-Verlag G. m. b. H., Hamburg.

In übersichtlicher Weise werden zunächst die wichtigsten Inhalte der Gesetze, Verordnungen und Erlasse über das Zollwesen behandelt, besonders auch in Hinblick auf die Vorschriften der Ein- und Ausfuhr. Sodann wird über die gesetzlichen Bestimmungen und die Vertrags-

bedingungen des Transport- und Lagerversicherungs geschäftes Auskunft gegeben. Aus der Darstellung des Akkreditiv-Geschäftes ist die von der Fédération Internationale des Associations de Transporteurs et Assimilés geschaffene internationale Spediteur-Übernahme-Bescheinigung (Forwarding Agents Certificate of Receipt) hervorzuheben. Dieses Dokument wird eingehend behandelt.

Für die Außenhandels geschäfte ist die Kenntnis der internationalen Handelsklauseln wichtig. Sie führen die Bezeichnung Incoterms = International Commercial Terms. Die Trade-Terms sind eine Zusammenstellung der in den einzelnen Ländern anerkannten Usancen. Dieser Teil des Buches wird sicherlich von vielen Lesern besonders begrüßt werden. Schließlich werden die Begleitpapiere für internationale Transporte wie die Konsulatsfakturen, die Zollfakturen und die Ursprungszeugnisse besprochen.

Die Schrift ist als Lehrbuch gut geeignet.

Prof. Böttger

H. Rogmann: **Verkehrskonjunktur und langzeitliche Dynamik in der Verkehrswirtschaft**. Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, Heft Nr. 10. Verkehrs-Verlag J. Fischer, Düsseldorf, 1956.

Verfasser stellt einleitend u. E. sehr zu recht fest, „daß es bis heute in Deutschland eine eigentliche Theorie des Verkehrs im modernen und umfassenden Sinne des Wortes nicht gibt“. (3) Insbesondere die dringend einer genauen Untersuchung harrenden Probleme der Verkehrskonjunktur finden kaum eine nennenswerte Beachtung, und es zeigt sich, daß auch die Vielzahl der Konjunkturtheorien, die sich mit den Schwankungen im Wirtschaftsablauf befassen, diese Fragen nicht berücksichtigen. — Das zeigt sehr deutlich eine umfassende Übersicht über die allgemeinen und speziellen Forschungen zur Verkehrskonjunktur (15 ff.), aus der hervorgeht, daß lediglich das deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, München, und das Rhein.-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, derartige Untersuchungen vornehmen — diese jedoch nur gelegentlich oder wenn periodisch, so in einem für die Erarbeitung echter Verkehrsdiagnosen nur unzulänglichen Masse, abgesehen von dem Ifo-Schnelldienst.

Wenn man auch der Auffassung sein muß, daß die Verkehrswirtschaft, obwohl Glied „sui generis“, innerhalb der Volkswirtschaft, so eng (kausal und funktional) mit den übrigen Vorgängen des Wirtschafts-

geschehens verknüpft ist, daß das Konjunkturgeschehen auf dem Verkehrsmarkt unlösbar mit der allgemeinen wirtschaftlichen Wirtschaftsdynamik verknüpft ist, so empfiehlt es sich dennoch, wie Verfasser recht überzeugend nachweist, „im Interesse einer klaren Erkenntnis der Zusammenhänge“ „Verkehrskonjunktur und langzeitliche Verkehrsdynamik als eigenes Beobachtungs- und Forschungsgebiet — zu behandeln.“

„Das Problem“ selbst ist indiskutabel: ohne ausreichende Verkehrskonjunkturforschung keine erfolgreiche Investitionspolitik im Verkehr. So könnte man es zugespitzt formulieren. Die Langfristigkeit der Investitionen fordert eine Berücksichtigung der langzeitlichen Entwicklungs- und Umschichtungsprozesse in der Verkehrswirtschaft.

Ganz besondere Aufmerksamkeit weiß der Verfasser durch die Wiedergabe der Antworten dreier Institute für Wirtschaftsforschung zu wecken, denen er eine Reihe von Fragen vorgelegt hat, die sich mit diesem Problem befassen. Insbesondere in den abschließenden Stellungnahmen stehen Einsichten, deren Lektüre man dringend empfehlen möchte (48—53). — Die Überlegungen gipfeln in der Forderung, ein Gremium in Form eines Forschungsrates zu schaffen, der — ohne daß damit neue Institutionen ins Leben gerufen werden, da er sich aus den bereits bestehenden Instituten für Wirtschaftsforschung und Verkehrswissenschaft und der verwaltungseigenen Verkehrsbeobachtung zusammensetzen soll — die Aufgabe hat, „aus der ständigen Verbindung von Experten der Verkehrswissenschaft, der empirischen Verkehrsforschung und von Wissenschaftlern der verwaltungseigenen Verkehrsbeobachtung insbesondere hinsichtlich der Verkehrskonjunkturforschung und der Erforschung der langzeitlichen Verkehrsdynamik Problemstellungen zu entwerfen und durch wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung der Verkehrspolitik und der Verkehrspraxis unerläßlichen Dienst zu erweisen.“ (56)

Man darf der Hoffnung Ausdruck verleihen, daß die kleine Schrift, die eine Fülle von Anregungen und Hinweisen enthält, die Beachtung findet, die ihrem gedanklichen Inhalt angemessen ist.

Dr. Seidenfus

H. Rogmann: **Fahrleistungen der Kraftfahrzeuge und Straßenverkehrsunfälle Nordrhein-Westfalens 1949 bis 1954**, Technische und Volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen,

Bei allen Bemühungen um die Hebung der Verkehrssicherheit auf dem deutschen Straßennetz, insbesondere aber bei der Messung der Straßenverkehrsunfälle und ihrer Folgen hat sich das Fehlen geeigneter statistischer Unterlagen stets als ein großer Mangel erwiesen. Die Jahresfahrleistungen der Kraftfahrzeuge aber spielen bei diesen Untersuchungen als Bezugsgröße eine besonders wichtige Rolle. Bereits 1953 hat der Verfasser in seiner Abhandlung „Die Entfernungsleistungen der Kraftfahrzeuge des Landes Nordrhein-Westfalen und Straßenverkehrsunfallentwicklung“ die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Erfassung der Jahresfahrleistungen der Kraftfahrzeuge begründet und die ersten Ergebnisse seiner Untersuchung niedergelegt. Nunmehr ist mit Hilfe der Ermittlungen der Straßenverkehrsämter eine umfassende Repräsentativhebung möglich und ausgewertet worden, die in einem ausführlichen analysierenden Abriss und einem umfangreichen tabellarischen und graphischen Anhang ihren Niederschlag gefunden hat. (Es muß noch bemerkt werden, daß außer diesen Untersuchungen in den andern Ländern der Bundesrepublik Deutschland keine Repräsentativerhebungen dieser Art durchgeführt werden. Wegen der besonderen Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen können ihre Ergebnisse nicht ohne weiteres auf das Bundesgebiet umgerechnet werden.)

Es werden zunächst die Jahresfahrleistungen, die durchschnittliche Jahresfahrleistung je Kraftfahrzeug und der Kraftfahrzeugbestand (Grundzahlen, Indexentwicklung und prozentuale Veränderungen sowie prozentualer Anteil der einzelnen Kraftfahrzeugarten) analysiert. Danach folgt eine Darstellung der Straßenverkehrsunfälle und ihrer Folgen, die mit den im vorangegangenen Teil gewonnenen Zahlen in Beziehung gesetzt werden. Besonders aufschlußreich sind die Untersuchungen über die Unfallursachen beim Kraftfahrzeug oder dessen Führer, die mit denselben Merkmalsmassen in Bezug gesetzt werden. Es zeigt sich hierbei, daß folgende Ursachen etwa in der Reihenfolge ihrer Bedeutung) zu verzeichnen sind: Nichtbeachten der Vorfahrt, falsches Einbiegen oder Wenden, falsches Überholen oder Vorbeifahren, Fahren auf der falschen Fahrbahn, übermäßige Geschwindigkeit, Fahrer unter Alkoholeinfluß. — Insgesamt kann man feststellen, daß bei Unfällen mit Getöteten die Krafträder mit besonders stark ansteigender Tendenz als verursachendes Moment anzusprechen sind. Sie stellen auch, gegenüber Pkw und

Lkw, den weitaus größeren Verursachungsanteil bei diesen Unfällen.

Angesichts der außerordentlich großen Fülle Materials, die zusammengetragen ist, muß auf eine ins Einzelne gehende Besprechung verzichtet werden.

Als bemerkenswert bleibt noch zu erwähnen, daß der Verfasser mehrmals darauf hinweist, daß auch diese Methode ihre Mängel hat und nur innerhalb gewisser Toleranzen Geltung beanspruchen — dies ein Hinweis auf die Sorgfältigkeit, mit der die Untersuchung angefertigt ist.

Dr. Nelsen

R. Adamek: **Straßenwirtschaft und Bauverwaltung**, Bauverlag G. m. b. H., Wiesbaden - Berlin, 1956.

„Die Verkehrsansprüche bestimmen das Netz und die Art der Verwaltung“ (Seebohm) — dieses Zitat, das in der Einleitung der umfassenden Schrift von Adamek zu finden ist, charakterisiert den Ausgangspunkt: Die Zweckbestimmung der Verwaltungsorganisation vom ökonomischen Standpunkt aus.

Logischerweise muß dieser Ausgangspunkt charakterisiert werden. Der Verfasser vollzieht daher zunächst eine ökonomische Analyse, als deren Ergebnis er die Straße „als notwendigerweise kollektiv bewirtschaftetes Dauergebrauchsgut ... definiert, dessen Nutzungsdarbietung (-angebot) den öffentlichen Verbänden in Form eines Verbundmonopols als Pflichtmangel in die Hand gegeben ist.“ (26). Die Vernachlässigung des Straßenbaus führt er von der Angebotsseite her auf ihre monetäre Ertragslosigkeit und der „Tatsache des gleichzeitigen Eigentums der öffentlichen Hand am Betriebskollektivgut „Schiene“ und am Nur-Gebrauchsgut Straße“, von der Nachfrageseite auf den „simile-Status der Straßennutzung als freies Gut“ zurück, eine Auffassung, der man im wesentlichen zustimmen mag.

Die Darlegung des Wesens, des Umfangs und des Wirkens der derzeitigen Verwaltung der Landstraßen (im Gegensatz zu Wasserstraßen) im Bundesgebiet zeigt die Aufspaltung der Organisation der gegenwärtigen Straßenwirtschaft infolge der auf verschiedene Gebietskörperschaften verteilten Baulastträgerschaft. Die auf die Landesbehörden konzentrierte Auftragswirtschaft verhindert den Bund, zentralen Einfluß zu nehmen, und schließlich wird diese Zerrissenheit durch die Verschiedenheit der Finanzierungsquellen noch unterstrichen. Die Folge dieser Or-

ganisationsart ist eine „oft siebenfache Instanzenberührung“ (Seebohm, 1953), die der Erfüllung der modernen Verwaltungsaufgaben sehr hinderlich im Wege steht. Bei dieser Aufgabe geht es ja im Grunde um nichts anderes, als um eine Anpassung des Straßennetzes, in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht, im Hinblick auf den „Umfang, die Verschiedenartigkeit und -wertigkeit des Verkehrs aller (Landstraßen-)Strecken“ an die Anforderungen der modernen Industriewirtschaft (100).

Verfasser hält für die Lösung dieser Aufgabe „eine gemeinsame Verwaltung aller klassifizierten Straßen in der Bundesrepublik durch eine Bundesanstalt des öffentlichen Rechts“ für angezeigt und erörtert im Anschluß an diese Forderung ihre Auswirkungen und die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung (100ff.). Mit der organisatorischen Zusammenfassung und Verselbstständigung der Verwaltung der klassifizierten Straßen, dem Aufbau eines einheitlichen Buchungs- und Rechnungswesens und einem wirtschaftlicheren Einsatz der Finanzmittel durch Vergabe zu günstigsten Terminen scheinen ihm folgende Vorteile gegeben: Sicherung einer stetigen und planmäßigen Wirtschaftsführung, Kontrolle der Wirtschaftlichkeit durch Auftragsüberwachung, termingerechte Auftragsvergabe, kostengerechte Belastung des Straßenverkehrs, planmäßige Verbesserung der Verkehrswege und systematische Beseitigung der Unfallgefahren. (Die Problematik einer „kostengerechten Belastung des Straßenverkehrs“ scheint uns allerdings nur in außerordentlich losem Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Anliegen des Verfassers zu stehen, das trotz seines ökonomischen Ausgangspunktes vorwiegend ein Organisationsproblem mit effizienzsteigernden Auswirkungen darstellt. Daher können die Bemerkungen über die Besteuerung des Kraftverkehrs (149ff.) als nicht zur Sache gehörig unberücksichtigt bleiben.)

Die Schwierigkeiten der staats- und verwaltungsrechtlichen Durchführung seines Vorschlags sind dem Verfasser bekannt, insbesondere der Einwand, daß Straßen öffentliche Sachen im Gemeingebrauch sind, die nicht durch eine Anstalt verwaltet werden können. Die Deduktion des Verfassers, mit der diese verwaltungsrechtliche Klippe aus dem Wege geräumt werden soll, erscheint uns allzu optimistisch (162/63).

Trotz eines leisen Mißbehagens, das Jede Zentralisierung einer Wirtschaftsführung einzuflößen geeignet ist, muß man dem Verfasser in seinem Grundanliegen voll und ganz zustimmen. Das moderne Stra-

ßenwesen erheischt eine moderne Verwaltung, die notwendigerweise nur zentralistisch aufgebaut sein kann. Es darf dabei als besonderes Verdienst des Verfassers angesprochen werden, daß er in sehr überlegter und gründlicher Weise „sein“ Problem, das heute als „Kollektivproblem“ anzusprechen ist, dargelegt hat. Sicherlich ein unüberhörbarer Beitrag, das Interesse „des Wege-Baues, einer Anstalt, welche auf das Beste des Landes einen so wesentlichen Einfluß hat“ (wie der Verfasser am Schluß seiner Studie Goethe zitiert) zu wecken.

Dr. Seidenfus

Friedrich Langenbein: **Handbuch des gewerbl. Güternahverkehrs**. 2. Aufl., Heinrich Vogel-Verlag, München 2, 1956.

In einer Zeit, in der die Probleme des Straßenverkehrs mit fortschreitender Differenziertheit immer schwieriger überschaubar werden, kommt diesem Handbuch besondere Bedeutung zu. Es ist Nachschlage- und Unterrichtswerk zugleich. — Daß dieses „Handbuch des gewerblichen Güternahverkehrs“ bereits in der 2. Auflage herausgegeben werden mußte, ist Beweis für seine Beliebtheit und Nützlichkeit. Neu hinzugekommen sind die „Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den gewerblichen Güternahverkehr mit Kraftfahrzeugen (AGNB)“, ein Abschnitt über Kostenrechnung, Kostenkontrolle, Statistik und Betriebsvergleiche, sowie vermehrte Selbstkostenrechnungen für die im Güternahverkehr anzutreffenden Lastkraftwagen, Lastzüge und Anhänger, wobei die Änderungen bei der Kraftfahrzeugsteuer und den Treibstoffpreisen berücksichtigt sind. Die seit dem Erscheinen der ersten Auflage erfolgten gesetzlichen Veränderungen (Verkehrsfinanzgesetz, Kraftfahrtversicherung usw.) sind ebenfalls einbezogen.

So kann das Handbuch ein wertvoller Helfer bei einer richtigen Betriebsrechnung, bei der ordnungsgemäßen Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und sachkundiger Betriebsführung werden. Gerade im Straßenverkehr hat es damit eine besondere Aufgabe zu erfüllen.

Dr. Nelsen

Dr. Fritz Müller: **Straßenverkehrsrecht**. XIX. Aufl., Berlin 1955, Walter de Gruyter & Co.

Welche Bedeutung dieses Standardwerk von Dr. Müller in der Fachwelt erlangt hat, beweisen allein die nach dem 2. Weltkrieg in rascher Folge erschienenen vier Neuauflagen. Die jetzt vorliegende 19. Auflage wird eingeleitet von den Gesetzes-

texten des StVG, der StVZO und der StVO nebst einer bildlichen Darstellung der Verkehrs- und Haltestellenzeichen.

Im Hauptteil (I. Teil) wird das StVG eingehend behandelt und kommentiert. Im I. Abschnitt ist der neue § 42 m StGB und 111 a StPO (Entziehung der Fahrerlaubnis) neu eingearbeitet worden; in den nächsten Abschnitten folgen § 248 b StGB (unbefugter Gebrauch von Kraftfahrzeugen und Fahrrädern), das Sachschadenhaftpflichtgesetz und als Anhang die §§ 142 und 330 c und die Änderungsverordnung der §§ 315, 315 a, 316, 316 a StGB. Im II. Teil wird die Zulassungsordnung und StVO mit vielen Quellenangaben eingehend kommentiert.

Im Anhang wird gebracht:

1. Die Ausbildungsverordnung und Erläuterungen;
2. Das Bundesfernstraßengesetz;
3. Das Gesetz über das Straßenwesen von 1934 mit Durchführungsverordnung;
4. Das Personenbeförderungsgesetz mit Verordnung über BOKraft u. BOStrap;
5. Das Güterkraftverkehrsgesetz mit Erläuterungen;
6. Verordnung über die Überwachung von Selbstfahrermietfahrzeugen von 1955;
7. Das internationale Abkommen von 1926 mit Erläuterungen und Anlagen von A—F;
8. Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkehr von 1934 nebst Anlagen und Erläuterungen;
9. Die Gebührenordnung;
10. Verordnung über Sachverständige für den Kraftfahrzeugverkehr von 1940 und Ergänzungsverordnung von 1951;
11. Das Straßenverkehrssicherungsgesetz von 1952;
12. Garagenverordnung von 1939;
13. Warnlichter an Wegübergängen;
14. Verordnung zur Änderung der Haftpflichthöchstsummen im Kraftfahrzeug- und Luftverkehr;
15. Hinweis auf das neue Kraftfahrzeugsteuergesetz.

Diese Übersicht gibt ein Bild von der Reichhaltigkeit des Inhalts, des trotz knappster Darstellung 1213 Seiten umfassenden Werkes. Bemerkenswert sind die umfangreichen Erläuterungen zu den Gesetzestexten, die zahlreichen Quellenangaben und die Darstellungen der geschichtlichen Entwicklung des gegenwärtigen

Straßenverkehrsrechtes aus älteren Gesetzen und Verordnungen.

Die entsprechenden internationalen Bestimmungen zu den deutschen Verkehrsgesetzen sind in die vorliegende Auflage neu aufgenommen worden und ermöglichen interessante Vergleiche zwischen dem deutschen und dem internationalen Verkehrsrecht.

Es hieße Eulen nach Athen tragen, wollte man den Wert des Gesamtwerkes und seine Bedeutung für das deutsche Verkehrsgesetz im Rahmen dieser Besprechung einer kritischen Würdigung unterziehen. Das Straßenverkehrsrecht von Müller ist ein nicht wegzudenkender Bestandteil des deutschen Verkehrsrechts, und alle, die die Neuauflage zur Hand nehmen, werden dem Verfasser für diese ausgezeichnete Neubearbeitung Dank sagen. Dr. Nelsen

**K. Kaftan: Der Kampf um die Autobahnen.** Geschichte und Entwicklung des Autobahngedankens in Deutschland von 1907 bis 1953 unter Berücksichtigung ähnlicher Pläne und Bestrebungen im übrigen Deutschland. Wigankow-Verlag, Berlin, 1955.

In dem vom Verlag der Abhandlung beigegebenen Prospekt heißt es u. a.: „Mit seiner umfassenden Darstellung der Autobahngeschichte in vielen Jahren vor der nationalsozialistischen Usurpation dürfte der Verfasser die Propaganda-Legende von den ‚Straßen des Führers‘, die als solche teilweise noch bis heute als ‚offensichtliche Schöpfung der Hitlerischen Ära‘ in den Meinungen vieler Herumgeistern, ihres zweckpolitischen Flitterglanzes entkleidet und allein auf das zurückgeführt haben, was sie in Wirklichkeit sind: die grandiose technische Schöpfung deutscher Ingenieure, an deren Werk der Nationalsozialismus nur am Rande teilhatte.“

Abgesehen davon, daß niemand je die technische Leistung des Autobahnbaus jemals in Abrede gestellt hat, wohl aber hinsichtlich der wirtschaftlichen Berechtigung des Autobahnbaus in den dreißiger Jahren erhebliche Einwendungen gemacht werden (freilich nicht von Technikern, die — von der Sache her — zur Diskussion dieses Problems nichts beitragen können, sondern von Nationalökonomien), wird zu dieser präventiosen Feststellung einiges zu sagen sein.

Der Verfasser ist legitimiert durch seine langjährige Tätigkeit in der HAFABRA und deren Nachfolge-Gesellschaft GEZUVOR. Diesem Umstand ist auch die bis in die letzten Details genau berichtete

Lebensgeschichte dieser beiden Vereine zur Vorbereitung von Autobahnen zu verdanken . . . ein hochinteressanter Rückblick auf die Anfänge des Autobahnbaus bzw. dessen Pläne in Deutschland. Es ist keine Frage, daß — insbesondere die HAFABRA (Verein zur Vorbereitung der Autobahn Hansestädte—Frankfurt—Basel) die technischen Grundlagen für die spätere Ausgestaltung der Autobahnen erarbeitet hat. Auch auf dem Finanzierungssektor versuchte der Verein unter Umgehung des § 13 des Finanzausgleichsgesetzes vom 9. 4. 1927, der die Erhebung von Wegegeldern neben der Kraftfahrzeugsteuer verbietet, den Weg der Privatinitiative zu gehen . . . jedoch ohne Erfolg. — Immerhin ist es notwendig, den Ausgangspunkt der Arbeit des Vereins zu skizzieren: Es war dies der Verfall der dem zunehmenden Eigengewicht und der zunehmenden Ladung der Fahrzeuge nicht mehr gewachsenen Landstraßen, die eine sechsfache Beanspruchung gegenüber früher tragen mußten. Aus der daran anknüpfenden technischen Diskussion schälten sich zwei Gruppen heraus; die eine vertrat die Ansicht, daß bessere allgemeine Landstraßen gebaut werden müßten, die andere sah das Ideal in der Schaffung von Nur-Autostraßen. Aus der zweiten Gruppe heraus entstand 1925 die HAFABRA, die in den folgenden Jahren weitere Pläne für den Ausbau eines deutschen Autobahnnetzes entwarf, wobei sie „Technische Richtlinien für die Anlage von Autobahnen entwickelte“, die der Verfasser ausführlich erläutert. Verkehrspolitische Fragen werden so gut wie nicht erörtert, grundlegende Zusammenhänge des gesamten Verkehrswesens innerhalb einer Volkswirtschaft, ökonomische Leitbilder, so wie sie z. B. in einem Intensitätsgesetz (E. Sax) ihren Niederschlag fanden, nicht berücksichtigt. Trotz vieler unter allen Umständen anzuerkennenden richtigen Vorstellungen ist auch die HAFABRA gegenüber dem unrealistischen Hochgefühl, das den Menschen zu überfallen pflegt, der mit dem Bleistift über die Landkarte fährt, nicht immun geblieben (s. hierzu auch die Flut der Kanalbaupläne in den zwanziger Jahren!). —

Die Ära nach 1933 hat, daran ist nun einmal nicht zu deuteln, diese Straßenbaupläne völlig aus ihrem ökonomischen Zusammenhang gelöst. Schienen sie zunächst ein bequemes Mittel, der Arbeitslosigkeit zu steuern (dies war ja schon ein Argument der HAFABRA 1929 — s. Einband Mitgliedsbuch) und zugleich das Prestige zu erhöhen (— denn die wirtschaftlichen Notwendigkeiten eines Aus-

und Aufbaus des deutschen Straßennetzes rechtfertigten keineswegs einen Ausbau in diesem Umfange und ohne Berücksichtigung verkehrspolitischer Konsequenzen! —), so wurde ihre Erstellungen später in wesentlichem Maße von militärpolitischen und regierungspolitischen (immerhin ergeben sich in einer Diktatur bekanntlich besondere Kontrollprobleme!) Zielsetzungen beherrscht. Diese Tatsachen nun sind durch die in manchen Teilen aufschlußreiche und durchaus zu begrüßende Schrift Kaftans keineswegs widerlegt! Ein Blick auf die heutige Verkehrssituation zeigt sehr deutlich, daß es bei der Verkehrsplanung eine Vielzahl von Faktoren zu berücksichtigen gilt, die — ungetrübt durch irgendwelchen Enthusiasmus oder ein autokratisches „Ich will“ — gewertet werden wollen. Hier aber behandelt es sich (um noch einmal zu zitieren) „um eine grandiose technische Schöpfung deutscher Ingenieure“. Dr. Seidenfus

Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, Heft 5: „Die Verkehrs-Effizienz“, Versuch einer Erfassung und Messung der raumwirtschaftlichen Leistung von einseitig angeschlossenen Nebenbahnen, 137 Seiten. Von Dr. Ingeborg Esenwein-Rothe. Verlag Duncker & Humblot, Berlin.

Verf. geht von der u. E. sehr zutreffenden Feststellung aus, daß zu einer sinnvollen Aufgabenteilung im Verkehrswesen Maßstäbe gehören, die — nach Abklärung der Form, in der diese Aufgabenteilung stattfinden soll — die Grundlage für die Beurteilung der einzelnen Transportmöglichkeiten geben. Gemessen an den in alle Bereiche des sozialen Lebens ausstrahlenden Wirkungen des Verkehrs kann es sich dabei offensichtlich nicht um die einzelwirtschaftliche Rentabilität handeln, sondern nur um eine Größe, die den „technisch-wirtschaftlich komplexen Leistungsträgern“ angemessen ist und dazu der „Erfassung der jeweiligen raumwirtschaftlichen Funktion“ dienen kann — ein Produktivitätsmaß also, dem hier der Name „Verkehrseffizienz“ gegeben wird.

Die Erarbeitung und Anwendung dieses Maßstabes erfolgt im Hinblick auf raumwirtschaftlich einseitig angeschlossene Nebenbahnen. Dieses Vorhaben wirft natürlich verschiedene Probleme auf. — Da ist zunächst die raumwirtschaftliche Größe, die abgegrenzt werden will. Das von der Wirtschaftsstruktur funktionell

bestimmte Verkehrsaufkommen und das konkurrierende Verkehrsangebot werden als Komponenten dieser Größe angeführt. — Dann die technischen Maßstäbe für Kapazität und Leistung von Schienenbahnen, ebenso die korrespondierenden wirtschaftlichen Maßstäbe und schließlich das Problem des raumwirtschaftlichen Verkehrswertes.

Die Hauptausführungen wenden sich zunächst der „Funktion zwischen raumtypischem Verkehrsaufkommen und Transportleistung der Bahn (am Beispiel der niedersächsischen Stichbahnen) zu. Nach der sehr instruktiven Erläuterung verschiedener Verfahren zur „Kennzeichnung des Verkehrsraumes“ wird eine Methode zur „Erfassung oder fundierten Schätzung des raumwirtschaftlich bedingten Verkehrsaufkommens“ praktisch erprobt und durch Vergleich mit den (durch Sondererhebung gewonnenen) Werten als richtig nachgewiesen. Untersuchungen über die effektiven Transportleistungen ergänzen die Umgrenzung der räumlichen Verkehrseffizienz.

Damit können — definitorisch — die Funktionen eines Verkehrsträgers, hier Nebenbahn (Agglomeration, Melioration, Deglomeration usw.), festgelegt werden. In dem nun folgenden Abschnitt geht es

um die „Verkehrsleistung von Stichbahnen als Basis für die Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Wirkungen, der Verkehrseffizienz“. Grundlage ist eine Analyse der Tarifgestaltung und der Kostenstruktur, von der der Betriebserfolg abhängt. Die Abhandlung gipfelt schließlich in der Entwicklung einer Meßziffer für die Verkehrseffizienz. Dieser Maßstab der wirtschaftlichen Gesamtleistung, aus den mit der Beförderung erzielten Entgelten gewonnen, erlaubt es, mit Hilfe statistischer Methoden die raumwirtschaftliche Bedeutung von Schienenbahnen zu erfassen.

Die Abhandlung ist als durchaus originell und anregend zu bezeichnen. Wenn auch füglich bezweifelt werden darf, daß sich in Wirtschafts- und Verkehrsräumen mit differenzierter Wirtschaftsstruktur und komplizierteren Wettbewerbsverhältnissen unter den Verkehrsträgern, als dies in Niedersachsen z. B. der Fall ist, mit Hilfe dieses Maßstabes gleich eindeutige Untersuchungsergebnisse finden lassen, so ist hier doch ein Weg gewiesen, der dem Grundanliegen gerecht werden kann: Der Erkenntnis der die raumwirtschaftlichen Funktionen des Verkehrs, die noch viel zu wenig Berücksichtigung bei verkehrspolitischen Entscheidungen finden, bestimmenden Größen. Dr. Seidenfus

## Zum Problem der Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Eisenbahn

Von Dr. F. J. Schroiff

### Einleitung:

Ob es sich um Fragen der Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn, ob es sich um Fragen der Tarifpolitik, der Zusammenarbeit der Verkehrsträger oder der Neuordnung des deutschen Verkehrs schlechthin handelt, immer spielt hierbei die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbelastung eine zentrale Rolle. In der Stellungnahme der Bundesregierung zur künftigen Verkehrspolitik, in den Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium zur Tarif- und Verkehrspolitik, in den Denkschriften der Spitzenorganisationen der Wirtschaft zur Tarif- und Verkehrsordnung, überall finden wir die Forderung nach Beibehaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch das Staatsinstrument Bundesbahn.

Wenn die Notwendigkeit der Beibehaltung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung durch die Bahn so einhellig betont wird, so sollte man annehmen, daß über den Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit auch keine Meinungsverschiedenheiten bestehen. Das ist aber keineswegs der Fall. Die Einmütigkeit ist nur eine formelle, aber keine materielle. Mit Recht weist Most<sup>1)</sup> darauf hin, daß derjenige, der von der Gemeinwirtschaftlichkeit spricht, nicht selten damit eine ganz andere Vorstellung verbindet als derjenige, der Gesprächspartner ist.

Die Verkehrswissenschaft bemüht sich seit langem um die Klärung. Sie scheitert praktisch daran, daß es keine eindeutige Begriffsbestimmung für die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung geben kann, weil es nichts absolut Gemeinwirtschaftliches gibt.

Nach einem Votum des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium kann die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung die Förderung wirtschaftlicher oder außerwirtschaftlicher Ziele zum Gegenstand haben. Das wirtschaftliche Ziel einer solchen Verkehrsbedienung wird vor allem in einer nachhaltigen Hebung des Lebensstandards gesehen, die außerwirtschaftlichen Ziele vor allem in staatspolitischen, sozialen und kulturellen Ueberlegungen. Die konkreten gemeinwirtschaftlichen Ziele liegen dabei nicht unverrückbar fest. Sie hängen von den jeweiligen Gesamtumständen, von den jeweiligen ganz konkreten Zielsetzungen der allgemeinen Staats-, Wirtschafts-, Finanz- und Verkehrspolitik ab. Sie unterliegen damit der politischen Willensbildung des Volkes und sind insofern wandelbar.

<sup>1)</sup> Vergl. hierzu und im Folgenden die Ausführungen von Professor Dr. Otto Most in dem Abschnitt „Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung“ seines Buches „Soziale Marktwirtschaft und Verkehr“, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 6, Kirschbaum-Verlag, Bielefeld.