

Zur Problematik der Beförderungspflicht im Eisenbahnverkehr

VON DR. KARL-OTTO KONOW, FRANKFURT

I. Einführung

Der Verlust der faktischen Monopolstellung der Eisenbahnen in der Verkehrswirtschaft, der sich bereits in den dreißiger Jahren anbahnte und der mit dem Ende des 2. Weltkrieges vollständig eintrat, bedeutet einen Wendepunkt in der verkehrspolitischen Entwicklung. Die Eisenbahnen waren fast ein Jahrhundert lang der überlegene Verkehrsträger, der andere, technisch unvollkommenere Verkehrsmittel verdrängt hatte. Die Übernahme des weitaus größten Teils der Eisenbahnen in die Hand des Staates — noch heute als »Erweis der geistigen Kraft, die dem Staatstum dieser Zeit noch innewohnte«, gefeiert¹⁾ —, die Schaffung einer überaus effektiven Reichseisenbahnverwaltung und die dadurch bedingte weitgehende staatliche Reglementierung des Verkehrswesens hatten die Bedeutung der Eisenbahnen in der Volkswirtschaft, in der sie eine wesentliche Voraussetzung für die Industrialisierung und die Entwicklung des Handels bildeten, noch erhöht. Das Hervortreten neuer Verkehrsmittel, zunächst des Kraftwagens, dann des Flugzeugs und später der Pipelines, hat die Stellung der Eisenbahnen jedoch entscheidend geschwächt. Allein im Güterverkehr ist der Anteil der Eisenbahnen an den Beförderungsleistungen von über zwei Drittel auf unter die Hälfte gesunken²⁾. Entsprechendes gilt für die Personenbeförderungen. Insbesondere der Individualverkehr auf der Straße hat zu erheblichen Einbußen für den Schienenverkehr geführt³⁾. Da es bei dieser Entwicklung aussichtslos erschien, »den Idealfall wieder herbeizuführen, daß die Bundesbahn ein zwar nicht rechtliches, aber faktisch ausschließliches Monopol hätte«⁴⁾, lag es nahe, mit den überkommenen staatlichen Ordnungsvorstellungen in der Verkehrswirtschaft aufzuräumen und das System umfassender staatlicher Reglementierungen durch eine Wettbewerbsordnung, wie sie sich in anderen Wirtschaftsbereichen bereits bewährt hatte, zu ersetzen. Ein entscheidender Impuls in dieser Richtung ging gerade von der Deutschen Bundesbahn selbst aus⁵⁾. An dieser Einstellung wurde festgehalten⁶⁾, obwohl sich bereits nach

¹⁾ Vgl. Forsthoff, E., Rechtsprobleme der Gemeinwirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 9), Darmstadt 1958, S. 21 f. (22); Stukenberg, H., Das Leitbild einer Staatsbahn im wirtschaftlichen und politischen Kräftefeld, in: Pressedienst der Deutschen Bundesbahn (Hrsg.), Aufgabe und Bewährung, Frankfurt/M.—Bonn 1963, S. 80 f. (82).

²⁾ Vgl. die statistischen Angaben im Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1968, S. 10, und im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968—1972, Bundesrats-Drucksache Nr. 576/67, S. VIII.

³⁾ Vgl. die Angaben und Prognosen im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968—1972, Bundesrats-Drucksache Nr. 576/67, S. VII.

⁴⁾ Vgl. Stukenberg, H., Die gegenwärtige Lage und insbesondere die Verkehrspolitik der Deutschen Bundesbahn, in: Aufgabe und Bewährung, a.a.O., S. 73 f. (79).

⁵⁾ Vgl. Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn, Sonderdruck aus der Zeitschrift »Die Bundesbahn«, 33. Jg. (1959), S. 1—9; dazu Storsberg, G., Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Gutachten, herausgegeben vom Bundesminister für Wirtschaft, o. J., S. 12, 162 f.

⁶⁾ Vgl. Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn (= DB-Schriftenreihe, Folge 13), Darmstadt 1964, S. 2; Beiträge aus der Sicht des Bundesbahn-Vorstandes zu einem vom Herrn Bundesminister für Verkehr vorgesehenen verkehrspolitischen Gesamtprogramm, (= DB-Schriftenreihe, Folge 15), Darmstadt 1968, S. 26 f.

einigen sehr maßvollen und behutsamen Schritten in Richtung auf eine Liberalisierung der Verkehrswirtschaft durch die Verkehrsänderungsgesetze des Jahres 1961⁷⁾ die Wirtschaftsergebnisse der Deutschen Bundesbahn zusehens verschlechterten, die Jahresfehlbeträge, die die Deutsche Bundesbahn ausweisen mußte, erheblich anstiegen und erst mit der Konjunktur der letzten Jahre eine gewisse Besserung eintrat⁸⁾.

Bei der verkehrspolitischen Situation, die durch das Nebeneinander mehrerer Verkehrsträger und zahlreicher Unternehmen sowie durch das Zurücktreten des unmittelbaren staatlichen Einflusses durch den Verlust der marktbeherrschenden Stellung der Eisenbahnen gekennzeichnet ist, liegt es auf der Hand, daß die herkömmlichen Ordnungsmittel überprüft werden. Im Bereich des Güter- und des Personenverkehrs gehören hierzu der *Tarifzwang*, das heißt die Bindung der Verkehrsunternehmen an bestimmte tariflich festgelegte Bedingungen und vor allem Preise, und die *Beförderungspflicht*, die den Verkehrsunternehmen unter gewissen Voraussetzungen den Abschluß von Beförderungsverträgen auferlegt. Der Tarifzwang trifft nicht nur die Eisenbahnen, sondern auch die Unternehmen anderer Verkehrsträger, die Beförderungspflicht gilt dagegen im wesentlichen nur für die Eisenbahnen. Schon daraus erklärt sich, daß sich die verkehrspolitische Diskussion in erster Linie auf die Frage der Lockerung des Tarifzwangs bezieht, zumal die Preisbildung von fundamentaler Bedeutung für jedes Wirtschaftsunternehmen ist⁹⁾. Die Aktualität der Beförderungspflicht ist geringer. Immerhin wird die Beförderungspflicht immer wieder im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Lasten der Eisenbahnen und ihrer Abgeltung ins Spiel gebracht. Sie ist ferner von Bedeutung für die Gestaltung des Verkehrswesens in wirtschaftsschwächeren Gebieten. Im folgenden sollen daher die derzeitigen gesetzlichen Festlegungen der Beförderungspflicht dargelegt, ein Überblick über die verkehrspolitische Diskussion in dieser Frage gegeben und die Notwendigkeit der Beibehaltung einer Beförderungspflicht der Eisenbahnen überprüft werden.

II. Beförderungspflicht heute

1. Die Regelung des Handelsgesetzbuches (HGB)¹⁰⁾

Gemäß § 453 HGB sind die Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs, das heißt die Eisenbahnen, die für die öffentliche Benutzung des Publikums bestimmt und genehmigt sind¹¹⁾, grundsätzlich zur Beförderung von Gütern von und nach allen Bahnhöfen und Güternebenstellen innerhalb »des Deutschen Reiches« verpflichtet. Diese Regelung ist seit dem 1. 1. 1900 in Kraft¹²⁾. Sie stellte jedoch schon damals keine Neuerung im Eisen-

⁷⁾ Vgl. Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 1. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1161); Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1161 f.); Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1163 f.); Viertes Gesetz zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 1. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1157 ff.); vgl. dazu Storsberg, G., a.a.O.

⁸⁾ Vgl. die Angaben in den jeweiligen Geschäftsberichten der Deutschen Bundesbahn. Der Höchststand wurde im Jahre 1967 mit 1,5 Mrd. DM erreicht. Im Jahre 1969 ist der Jahresfehlbetrag unter 1 Mrd. DM gesunken.

⁹⁾ Vgl. dazu Konow, K.-O., Unternehmensbezogene Preisbildung im Güterverkehr, in: Wettbewerb in Recht und Praxis, 15. Jg. (1969), S. 438 f.

¹⁰⁾ Vom 10. 5. 1897 (RGBl., S. 219), mehrfach geändert.

¹¹⁾ Vgl. § 2 Abs. 1 AEG.

¹²⁾ Vgl. Art. 1 des Einführungsgesetzes zum HGB vom 10. 5. 1897 (RGBl. S. 437).

bahnwesen dar. Bereits das Preussische Eisenbahngesetz vom 3. 11. 1838 verpflichtete die Eisenbahngesellschaft, für die angesetzten Preise alle zur Fortschaffung aufgegebenen Waren ohne Unterschied der Interessenten zu befördern. Auch im Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuch, dem Vorgänger des Handelsgesetzbuches, war eine Vorschrift über die Beförderungspflicht enthalten¹³⁾.

Das Bestehen der Beförderungspflicht ist vom Gesetzgeber vom Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig gemacht worden. Der Absender muß sich den geltenden Beförderungsbedingungen und sonstigen allgemeinen Anordnungen der Eisenbahn, also insbesondere den Tarifen¹⁴⁾, unterwerfen. Die Beförderung darf nicht nach gesetzlicher Vorschrift oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung verboten sein. Zu denken ist hier etwa an das Beförderungsverbot auf Grund des Postzwangs¹⁵⁾. Die Güter müssen sich ferner nach der Eisenbahnverkehrsordnung (EVO)¹⁶⁾ oder nach den auf Grund der Eisenbahnverkehrsordnung erlassenen Vorschriften und, soweit diese keinen Anhalt gewähren, nach der Anlage und dem Betrieb der beteiligten Eisenbahnen zur Beförderung eignen. Schließlich muß die Beförderung mit den regelmäßigen Beförderungsmitteln möglich sein¹⁷⁾. Die Beförderungspflicht besteht nicht, wenn die Beförderung durch Umstände verhindert wird, die die Eisenbahn nicht abwenden und denen sie nicht abhelfen kann. Die Eisenbahn ist demnach von der Beförderungspflicht befreit, wenn sie das wirtschaftlich Zumutbare getan hat, um die Beförderung auszuführen¹⁸⁾.

§ 453 HGB enthält weiterhin Regelungen über die Annahme der Güter zur Beförderung und über die Reihenfolge ihrer Beförderung. Eine Verpflichtung zur Annahme der Güter zur Beförderung besteht nur dann, wenn die Beförderung alsbald erfolgen kann. Die Regelung der einstweiligen Verwahrung in den Fällen, in denen eine Beförderung sich verzögert, ist der Eisenbahnverkehrsordnung vorbehalten worden¹⁹⁾. Die Reihenfolge der Beförderung der Güter, die nach der Eisenbahnverkehrsordnung gleichzubehandeln sind, bestimmt sich nach der zeitlichen Folge der Annahme, wenn nicht zwingende eisenbahntechnische Gründe oder Gründe des öffentlichen Wohls etwas anderes fordern. Mit dieser Vorschrift soll die Gleichbehandlung der Verloader bei der Beförderung sichergestellt werden²⁰⁾. Sie ergänzt damit § 6 EVO, der die Gleichbehandlung der Eisenbahnkunden nach dem Tarif fordert.

Schließlich ist als Rechtsfolge für Verstöße gegen die Beförderungspflicht in § 453 Abs. 4 HGB eine Haftungsregelung vorgesehen. Die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften über die Beförderungspflicht begründet einen Anspruch auf Schadensersatz. Für den Umfang des zu leistenden Schadensersatzes gelten die §§ 249 f. des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), das heißt die schädigende Eisenbahn hat den geschädigten Kunden so zu stellen, als wenn sie der Beförderungspflicht nachgekommen wäre. Rechtslich stellt sich dieser Anspruch als ein Sonderfall der Haftung für die

¹³⁾ Vgl. dazu Horstmann, W., Entwicklung und Inhalt der Beförderungspflicht, in: Die Bundesbahn, 27. Jg. (1953), S. 799 ff., der auch die Verhältnisse in anderen Ländern und die internationalen Regelungen erläutert.

¹⁴⁾ Vgl. Finger, H.-J., Eisenbahngesetze, 5. Aufl., München 1968, § 3 EVO, Anm. 3.

¹⁵⁾ Vgl. Finger, H.-J., a.a.O., § 54 EVO, Anm. 1–3.

¹⁶⁾ Vom 8. 9. 1938 (RGBl. II, S. 663), mehrfach geändert.

¹⁷⁾ Vgl. dazu Horstmann, W., a.a.O., S. 801.

¹⁸⁾ Vgl. Finger, H.-J., a.a.O., § 3 EVO, Anm. 5.

¹⁹⁾ Vgl. § 64 EVO.

²⁰⁾ Vgl. Finger, H.-J., a.a.O., § 67 EVO, Anm. 7.

schuldhafte Verletzung eines »den Schutz eines anderen bezweckenden Gesetzes«, also der bürgerlich-rechtlichen Haftung für unerlaubte Handlungen, dar²¹⁾.

2. Die Regelung der Eisenbahnverkehrsordnung

§ 3 EVO entspricht im wesentlichen der Vorschrift des § 453 HGB. Er enthält insofern jedoch eine bedeutende Erweiterung, als er auch die Beförderung von Personen einbezieht²²⁾.

Bezüglich der Beschränkungen und der Ausgestaltung der Beförderungspflicht wiederholt die Eisenbahnverkehrsordnung die Festlegungen des Handelsgesetzbuches, allerdings teilweise in besonderen Vorschriften. In § 3 Abs. 1 EVO ist nur ausgesprochen, daß die Eisenbahn zur Beförderung verpflichtet ist, wenn den geltenden Beförderungsbedingungen und den sonstigen allgemeinen Anordnungen der Eisenbahn entsprochen wird, die Beförderung mit den regelmäßigen Beförderungsmitteln möglich ist und die Beförderung nicht durch Umstände verhindert wird, die die Eisenbahn nicht abwenden und denen sie auch nicht abhelfen konnte. Die Regelung, daß die Beförderung nicht verboten sein darf, findet sich in § 54 Abs. 1 Buchst. b EVO²³⁾, nach der sich die Güter für die Beförderung eignen müssen (§ 54 Abs. 1 Buchst. c EVO). Der Beschränkung der Beförderungspflicht auf die Beförderung von und nach allen Bahnhöfen und Güternebenstellen trägt § 53 EVO und den Festlegungen der Reihenfolge der Beförderung § 67 EVO Rechnung. Die vorläufige Einlagerung ist – in Ergänzung des § 453 HGB – in § 64 EVO eingehend geregelt.

Besonders herausgestellt worden ist in § 3 EVO, daß für Privatwagen keine Beförderungspflicht besteht, daß die Eisenbahnen Sonderfahrten auf Bestellung nicht auszuführen brauchen und daß die Eisenbahn unter bestimmten Voraussetzungen ihrer Beförderungspflicht auch durch eine Beförderung der Güter mit dem Kraftwagen statt auf der Schiene nachkommen kann.

Eine besondere Haftungsbestimmung für Beförderungspflichtverletzungen ist in der Eisenbahnverkehrsordnung nur für den Fall der Nichtbeachtung der Vorschriften über die Reihenfolge der Beförderung in § 67 Abs. 2 S. 2 EVO enthalten. Im übrigen gilt für die Haftung der Eisenbahnen im Güterverkehr die Regelung des § 453 Abs. 4 HGB. Für den Personenverkehr ergibt sich die Haftung aus der allgemeinen Regelung über die Verletzung eines Schutzgesetzes in § 823 Abs. 2 BGB in Verbindung mit § 3 EVO²⁴⁾.

3. Rechtsnatur der Beförderungspflicht

Sowohl die Regelung des § 453 HGB als auch die des § 3 EVO sind Bestandteile des Privatrechts. Die Beförderungspflicht ist daher als eine *privatrechtliche Verpflichtung* zu verstehen. Die Tatsache, daß in § 453 Abs. 4 HGB als Rechtsfolge der Nichtbeachtung der Beförderungspflicht Schadensersatzansprüche und keine staatlichen Sanktionen vorgesehen sind, macht deutlich, daß nach dem Willen des Gesetzgebers ein Verstoß gegen

²¹⁾ Vgl. § 823 Abs. 2 BGB.

²²⁾ Vgl. Horstmann, W., a.a.O., S. 799.

²³⁾ Für den Personenverkehr vgl. insbesondere § 9 EVO.

²⁴⁾ Anderer Auffassung Finger, H.-J., a.a.O., § 3 EVO, Anm. 2, der eine vertragliche Haftung annimmt. Ein Beförderungsvertrag kommt in den Fällen der Beförderungsverweigerung jedoch nicht zustande. Auch die Grundsätze über das Verschulden bei Vertragschluß können bei einer Weigerung, einen Beförderungsvertrag abzuschließen, keine Anwendung finden.

die Beförderungspflicht *nicht* mit öffentlichen Mitteln geahndet werden, sondern daß es vielmehr dem Betroffenen überlassen bleiben soll, seine Interessen selbst durchzusetzen.

Da nach den Regeln des Handelsrechts und der Eisenbahnverkehrsordnung die Ausführung einer Beförderung den Abschluß eines Vertrages voraussetzt, ist die Beförderungspflicht in erster Linie auf den Abschluß eines Beförderungsvertrages gerichtet. Die Verpflichtung zur Beförderung selbst ergibt sich dann als Rechtsfolge aus dem Beförderungsvertrag²⁵⁾. Beförderungspflicht bedeutet daher Kontrahierungszwang. Die Regelungen der §§ 453 HGB und 3 EVO sind mithin in die Vorschriften einzureihen, die die Vertragsfreiheit eingrenzen und einen privatrechtlichen Abschlußzwang festlegen. Sie beruhen auf dem allgemeinen Rechtsgedanken, daß der Inhaber wirtschaftlicher Macht über lebenswichtige Güter und Leistungen nicht nach Belieben verfügen darf, sondern im Interesse der Allgemeinheit jedermann in gleicher Weise die Teilhabe zu ermöglichen hat²⁶⁾.

Im Schrifttum wird weitergehend die Auffassung vertreten, daß die Beförderungspflicht auch öffentlich-rechtlichen Charakter hat, daß auch dem Staat gegenüber eine Transportpflicht besteht und daß auch der Staat die Einhaltung der Beförderungspflicht erzwingen kann²⁷⁾. Zutreffend ist, daß den staatlichen Organen gegenüber der Deutschen Bundesbahn im Bundesbahngesetz (BbG) und gegenüber den nichtbundeseigenen Eisenbahnen im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) umfangreiche Aufsichtsrechte eingeräumt worden sind²⁸⁾. Da die Deutsche Bundesbahn selbst Teil der Bundesverwaltung ist, sind die öffentlich-rechtlichen Beziehungen naturgemäß komplex. Die Aufsichtsrechte des Bundesministers für Verkehr sind jedoch im einzelnen gesetzlich fixiert. Abgesehen von der Genehmigung wichtiger Verwaltungs- und Rechtshandlungen trifft den Bundesminister für Verkehr lediglich die Verantwortung für die ordnungsgemäße Verwaltung und die ordnungsgemäße Betriebsführung. Da mit der Neufassung der einschlägigen Vorschrift des § 14 BbG im Gesetz vom 6. 3. 1969²⁹⁾ die Grenzen des Aufsichtsrechts enger gezogen werden sollten, dürfte es den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen, den Begriff »Verwalten nach den geltenden Gesetzen und sonstigen Vorschriften«, den § 14 BbG gebraucht, nicht auf die handelsrechtlichen Regelungen über die Beförderungspflicht zu beziehen, zumal es insoweit nicht um ein Verwalten geht, sondern um den Abschluß privatrechtlicher Verträge. Für die Aufsicht über die Eisenbahnen, die nicht zum Netz der Deutschen Bundesbahn gehören, gilt Entsprechendes. Die Eisenbahnaufsicht im Sinne von § 5 AEG besteht in der Verwaltungsaufsicht und in der technischen Aufsicht³⁰⁾. Eine auf die Einhaltung der Beförderungspflicht gerichtete Prüfungs- oder ein entsprechendes Prüfungsrecht ist daraus nicht abzuleiten.

4. Beförderungspflicht, Tarifzwang, Betriebspflicht

Unzutreffende Einschätzungen der Beförderungspflicht ergeben sich insbesondere daraus, daß die Beförderungspflicht nicht scharf genug vom Tarifzwang und der Betriebspflicht abgegrenzt wird. Alle drei Rechtsinstitute haben einen verschiedenen Inhalt. Die Be-

²⁵⁾ Vgl. Horstmann, W., a.a.O., S. 801.

²⁶⁾ Vgl. Palandt-Danckelmann, Bürgerliches Gesetzbuch, 28. Aufl., München 1969, Einf. 3 a vor § 145.

²⁷⁾ Vgl. Horstmann, W., a.a.O., S. 801, mit weiteren Nachweisen.

²⁸⁾ Vgl. § 14 BbG und § 5 AEG.

²⁹⁾ Vgl. BGBl. I 1969, S. 191.

³⁰⁾ Vgl. Finger, H.-J., a.a.O., § 5 AEG, Anm. 2.

förderungspflicht bedeutet — wie dargelegt — den privatrechtlichen Kontrahierungszwang, der Tarifzwang demgegenüber die Bindung der Unternehmen an die Tarife, woraus die privatrechtliche Verpflichtung folgt, die Tarife jedermann gegenüber in gleicher Weise anzuwenden³¹⁾. Die Betriebspflicht ist die öffentlich-rechtliche Verbindlichkeit, eine Eisenbahnstrecke zu betreiben³²⁾.

Zwischen diesen Verpflichtungen besteht kein unmittelbarer Zusammenhang³³⁾. Denkbar sind Gestaltungen, bei denen die Unternehmen ausschließlich einer der drei Bindungen, also allein der Beförderungspflicht, der Betriebspflicht oder dem Tarifzwang, unterliegen. Das letztere gilt heute etwa für den Güterkraftverkehr. Es können aber auch zwei Verpflichtungen gleichzeitig begründet sein oder alle drei, wie es heute bei der Deutschen Bundesbahn der Fall ist. Eine Verbindung von Beförderungspflicht und Tarifzwang ist nur insoweit gegeben, als die enge Auslegung, die beide Rechtsinstitute als Ausnahmeregelungen zum allgemeinen Grundsatz der Vertragsfreiheit zu erfahren haben, dazu führt, den Tarifzwang nur auf die Beförderungsfälle zu beziehen, für die auch die Beförderungspflicht gilt³⁴⁾.

III. Die Beförderungspflicht in der verkehrspolitischen Diskussion³⁵⁾

1. Die Beförderungspflicht als gemeinwirtschaftliche Last

Insbesondere im Eisenbahnschrifttum, aber auch in Äußerungen von Vertretern der öffentlichen Wirtschaft und wirtschaftlich schwacher Gebiete steht der Gedanke im Vordergrund, daß die Beförderungspflicht ein fester Bestandteil des deutschen Eisenbahnrechts ist und zu den Grundpfeilern der Gemeinwirtschaftlichkeit gehört, der die Eisenbahnen als Verkehrsmittel in der Hand des Staates oder doch weitgehend im Einflußbereich des Staates zu dienen haben³⁶⁾. Auch nach dem Einsdwenken des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn auf einen marktwirtschaftlichen Kurs hat sich die Bundesbahn bereit erklärt, sich der Beförderungspflicht grundsätzlich weiterhin zu unterwerfen und damit auf das Recht der freien Wahl des Kunden zu verzichten³⁷⁾. Dieser Einstellung liegt der Gedanke zugrunde, daß aus volkswirtschaftlichen Überlegungen wenigstens ein

³¹⁾ Vgl. § 6 Abs. 1 EVO.

³²⁾ Für die Deutsche Bundesbahn vgl. § 4 BbG.

³³⁾ Zum Verhältnis der Beförderungspflicht zur Betriebspflicht vgl. Kaufmann, A., Betriebspflicht und Beförderungspflicht, in: Die Bundesbahn, 32. Jg. (1958), S. 1135.

³⁴⁾ Vgl. Konow, K.-O., Die Möglichkeiten freier Vereinbarungen im Eisenbahnfradtrecht, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 36. Jg. (1965), S. 12 f. (16).

³⁵⁾ Bei den zahlreichen Stellungnahmen zur Neuordnung des Verkehrswesens muß sich die nachfolgende Übersicht auf eine Auswahl beschränken.

³⁶⁾ Vgl. Günther, A., Die Gemeinwirtschaftlichkeit der deutschen Eisenbahnen in ihrer geschichtlichen und inhaltlichen Entwicklung, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 70. Jg. (1960), Nr. 1, S. 1 f. (10 f.); Forstboff, E., a.a.O., S. 25; Böhm, H., Aktuelle Verkehrsprobleme der peripheren Gebiete, in: Wettbewerb im Verkehr — Chance und Risiko, Sonderausgabe der verkehrswirtschaftlichen Informationen der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands anlässlich des verkehrspolitischen Kolloquiums 1966, S. 45 (48); wie erst die Beförderungspflicht seitens der Eisenbahnen genommen wurde, zeigen die Ausführungen Pischels, W., Die Generaldirektion der Ostbahn in Krakau 1939–1945, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 74. Jg. (1964), S. 1 f. (45), nach denen die Durchführung der sogenannten Umsiedlungsstrategie durch die Ostbahn im Generalgouvernement unter anderem auch mit der Beförderungspflicht der Eisenbahnen gerechtfertigt wird.

³⁷⁾ Vgl. Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn, a.a.O., S. 7.

umfassendes Verkehrsunternehmen mit der Beförderungspflicht vorhanden sein sollte³⁹⁾. In der Frage, welche verkehrspolitischen und finanziellen Konsequenzen bei Fortbestand der Beförderungspflicht für die Eisenbahnen zu ziehen sind, gehen die Meinungen auseinander. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn war zunächst jedenfalls der Auffassung, daß die Beförderungspflicht ohne besondere Ausgleichsmaßnahmen von der Deutschen Bundesbahn unter der Voraussetzung gewisser Einschränkungen der Betriebspflicht übernommen werden kann³⁹⁾. Schon der Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn hat in seiner Stellungnahme zu den »Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn« darauf hingewiesen, daß bei Fortbestehen der Beförderungspflicht eine nicht unerhebliche gemeinwirtschaftliche Belastung für die Deutsche Bundesbahn verbleiben wird⁴⁰⁾. Diese Ausführungen sind später auch vom Vorstand der Deutschen Bundesbahn aufgegriffen worden. So hat Oeftering das Problem der Beförderungspflicht als eines der Kardinalprobleme für die Sanierung der Deutschen Bundesbahn bezeichnet⁴¹⁾ und insbesondere auf die Wettbewerbsnachteile hingewiesen, die den Eisenbahnen dadurch entstehen, daß die Eisenbahnen durch die Beförderungspflicht gehalten sind, »jede, auch die schlechteste und kostenmäßig ungünstigste Transportleistung auszuführen, was natürlich den Wettbewerbern die Möglichkeit gibt, ihren Wettbewerb ausschließlich dort anzusetzen, wo der Wettbewerb lohnend und die Verkehrsichte und die Verkehrsmenge besonders groß sind«⁴²⁾.

Diesen Stellungnahmen, die im Ergebnis auf die Beibehaltung der Beförderungspflicht bei den Eisenbahnen unter angemessener Abgeltung der Nachteile entweder aus dem Staatshaushalt entsprechend der Regelung des § 28 a BbG oder auf die Befugnis der Eisenbahnen hinauslaufen, bei unwirtschaftlichen, nur auf Grund der Beförderungspflicht ausgeführten Transporten von den Kunden angemessene Frachtzuschläge zu erheben⁴³⁾, stehen Auffassungen gegenüber, die das Problem der einseitigen Belastungen der Eisenbahnen durch die Beförderungspflicht im Wege einer Erstreckung der Beförderungspflicht auf alle Verkehrsmittel oder jedenfalls auf den Güterkraftverkehr lösen wollen⁴⁴⁾.

2. Die Forderung nach Lockerung oder Aufhebung der Beförderungspflicht

Die Feststellung, die Eisenbahnen müßten mit oder ohne Ausgleich der Beförderungspflicht aus volkswirtschaftlichen Gründen unterworfen sein, ist nicht unangefochten ge-

³⁹⁾ Vgl. Stellungnahme des Verwaltungsrates der Deutschen Bundesbahn zu den »Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn«, Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn, a.a.O., S. 16; vgl. auch — mit Modifizierungen — Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. 1. 1960 (Brand-Gutachten), Bundestags-Drucksache IV/840, S. 67 f.

³⁹⁾ Vgl. Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn, a.a.O., S. 7.

⁴⁰⁾ Vgl. die Stellungnahme des Verwaltungsrates der Deutschen Bundesbahn zu den »Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn«, a.a.O., S. 16; Horstmann, W., a.a.O., S. 802.

⁴¹⁾ Vgl. Oeftering, H. M., Die Bundesbahn und der Leber-Plan, in: Die Bundesbahn, 41. Jg. (1967), S. 789 f. (791).

⁴²⁾ Vgl. Oeftering, H. M., Zukunftsprobleme der Eisenbahnen, besonders der Deutschen Bundesbahn, in: Aufgabe und Bewährung, a.a.O., S. 43 f. (47).

⁴³⁾ In diesem Sinne die von Günther, A., a.a.O., referierten Überlegungen des Bundesverkehrsministeriums aus dem Jahre 1959.

⁴⁴⁾ So etwa das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium vom 12. 5. 1953, Vorschläge für eine Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs, (= Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Nr. 1), Bielefeld 1953; ferner Deutscher Industrie- und Handelstag (Hersg.), Neue Chance für die Schiene, o. O., 1965, S. 19; dagegen Günther, A., a.a.O., S. 39.

blieben. Von verschiedenen Autoren und Gutachtern wird die Lockerung der Beförderungspflicht zur Entschärfung der Belastungen der Eisenbahnen oder sogar die Aufhebung der Beförderungspflicht für möglich gehalten, ohne daß dadurch Nachteile für die Wirtschaft entstehen.

So hat die *Brand-Kommission* die Auffassung vertreten, daß auf die Beförderungspflicht der Deutschen Bundesbahn im Güterverkehr bis zu einer Entfernung von 100 km verzichtet werden sollte, da im Nahverkehrsbereich genügend Transportmöglichkeiten bestehen, um die Bedürfnisse der Verkehrsnutzer ohne Auflagen gegenüber der Deutschen Bundesbahn voll zu befriedigen⁴⁵⁾. Die verkehrspolitischen Vorschläge der CDU/CSU, die als Gegenvorstellungen zum verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968–1972 entwickelt worden waren, sahen eine Neufassung des § 453 Abs. 3 HGB dahin vor, daß die Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs zur Beförderung von Stückgut (einzelne Frachtstücke, die in einem besonderen Frachtbrief als Stückgut bezeichnet und von der Eisenbahn vereinbarungsgemäß verladen, umgeladen und entladen werden) nicht verpflichtet sind. In bestimmten Fällen, in denen eine mindest gleichwertige Bedienung im Stückgutverkehr nicht gewährleistet ist, sollte der Bund durch spezielle Auflagen die Beförderungspflicht der Eisenbahnen aufrechterhalten können⁴⁶⁾. Weitergehend mißt Heimes der Beförderungspflicht nur noch theoretische Bedeutung zu⁴⁷⁾.

IV. Zur Notwendigkeit des Kontrahierungszwangs im Eisenbahnfrachtrecht

1. Folgerungen aus dem Verlust der Monopolstellung der Eisenbahnen

Wird die Beförderungspflicht als privatrechtlicher Kontrahierungszwang verstanden, der seine Begründung in der Monopolstellung der Eisenbahnen in der Verkehrswirtschaft findet, so ergibt sich als Folge des Verlustes der marktbeherrschenden Stellung der Eisenbahnen die Aufhebung der Beförderungspflicht. Der im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern in den letzten Jahren erheblich gesunkene Anteil der Eisenbahnen an der Güterbeförderung und die Entwicklung des privaten Kraftverkehrs machen deutlich, daß die Eisenbahnen nicht mehr das ausschließliche und weitgehend unverzichtbare Beförderungsmittel darstellen, auf das die Wirtschaft und die Bürger angewiesen sind. Es stehen andere Verkehrsmittel zur Verfügung, die die Leistungen der Eisenbahn, falls sie eine Beförderung ablehnen sollte, ausführen können⁴⁸⁾.

Diese Feststellung gilt auch für die Verkehrslage in wirtschaftlich schwachen und verkehrsgünstig gelegenen Gebieten, die gemeinhin eine besondere Förderung von Staats wegen beanspruchen⁴⁹⁾. Gerade in diesen Gebieten ist das Straßennetz wesentlich verzweigter und weiter ausgebaut als das Schienennetz. Dem soweit überhaupt noch möglichen Angebot von Eisenbahntransporten kann daher ohne technische Schwierigkeiten ein Angebot auf der Straße gegenübergestellt werden. Es wäre abwegig, in diesen Gebieten von einem Schienenmonopol zu sprechen.

⁴⁵⁾ Vgl. Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. 1. 1960, a.a.O., S. 67; im gleichen Sinne — beschränkt auf eine Entfernung von 25 km — Berkenkopf, P., Kann die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn gelockert werden?, (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 9), Darmstadt 1958, S. 7 f. (13).

⁴⁶⁾ Vgl. Briefe zur Verkehrspolitik, 14. Jg. (1968), Nr. 4/5, S. 14 f.

⁴⁷⁾ Vgl. Heimes, A., Freier Wettbewerb im Verkehr? in: Der Güterverkehr, 8. Jg. (1959), S. 27 f.

⁴⁸⁾ Vgl. Grenzen der Preis- und Wettbewerbsfreiheit nach den Verkehrsänderungsgesetzen vom 1. August 1961 (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 11), Darmstadt 1963, S. 41.

⁴⁹⁾ Vgl. dazu etwa § 6 Abs. 2 EVO.

2. Beförderungspflicht und Verkehrsordnung

Obwohl nach privatrechtlichen Grundsätzen ein Kontrahierungszwang in der Verkehrswirtschaft keine Berechtigung mehr haben kann, könnte das Fortbestehen der Beförderungspflicht im öffentlichen Interesse einer wirtschaftlich sinnvollen und den Interessen der Allgemeinheit entsprechenden Verkehrsordnung begründet werden.

Zutreffend ist, daß die Verkehrswirtschaft anders als andere Wirtschaftsbereiche einer staatlichen Ordnung bedarf⁵⁰⁾. Dementsprechend sind heute eine Vielzahl von Ordnungsmaßnahmen getroffen, die von der Vorhaltung einer umfassenden Verkehrsverwaltung bis zu Zulassungsbeschränkungen und Preisreglementierungen reichen⁵¹⁾. Die Beförderungspflicht müßte beibehalten werden, wenn sie als ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil dieser Ordnung anzusehen wäre.

Gegen eine derartige Wertung bestehen Bedenken. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es zwar rechtlich möglich, keinesfalls aber zwingend erforderlich ist, die Pflicht zur Beförderung im öffentlichen Interesse durch einen privatrechtlichen Anspruch auf Beförderung gegenüber den Eisenbahnen durchzusetzen. Das den öffentlichen Belangen entsprechende öffentlich-rechtliche Mittel ist die Auflage zur Beförderung durch die Verwaltungsbehörde auf Grund gesetzlicher Regelungen dieser Eingriffsmöglichkeit oder, bezogen auf die Deutsche Bundesbahn, die entsprechende Weisung der Aufsichtsorgane an die Eisenbahnverwaltung.

Fraglich erscheint aber vor allem, ob die Beförderungspflicht überhaupt als ein wirksames Ordnungsmittel angesprochen werden kann, das im öffentlichen Interesse notwendig ist. Auch die Verkehrswirtschaft ist dem Gesetz von Angebot und Nachfrage unterworfen. Durch die Nachfrage nach Beförderungsleistungen wird die Auslastung der Verkehrsmittel bestimmt. In Zeiten geringer Nachfrage spielt die Beförderungspflicht keine Rolle, da sich mit Sicherheit ein Unternehmer finden wird, der die Leistung übernimmt, statt seine Kapazität unausgelastet zu lassen. Aber auch in Zeiten der Hochkonjunktur, also einer gesteigerten oder übersteigerten Nachfrage nach Verkehrsleistungen, kommt die Beförderungspflicht nur eingeschränkt zum Tragen. Für die Eisenbahnen gilt wie für jede öffentliche Anstalt der Satz, daß die Erfüllung der Verpflichtungen nur im Rahmen des Möglichen erwartet und verlangt werden kann. Die §§ 453 HGB und 3 EVO legen dementsprechend fest, daß die Verpflichtung zur Beförderung nur besteht, soweit sie mit den regelmäßigen Beförderungsmitteln ausgeführt werden kann. In erster Linie bestimmt daher der Umfang der vorhandenen Anlagen und Betriebsmittel die Leistungsbereitschaft und das Leistungsvermögen der Eisenbahnen. Insoweit hat jedoch der Staat durch die Verwaltung der bundeseigenen Eisenbahnen und die Auferlegung und Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Betriebspflicht weitreichende Möglichkeiten zur Steuerung des Leistungsangebots. Die Beförderungspflicht mag vielleicht bezüglich einzelner Beförderungsfälle von Bedeutung sein. Der Rahmen liegt bereits durch andere öffentlich-rechtliche Bindungen fest. Es liegt im Sinne dieser Feststellungen, wenn im Schrifttum die Auffassung vertreten wird, daß aus Gründen der Beförderungspflicht die Zulässigkeit von Begrenzungen der Betriebspflicht nicht bezweifelt werden kann⁵²⁾.

⁵⁰⁾ Vgl. Konow, K.-O., Zur künftigen Ordnung des Verkehrs, in: Die Öffentliche Wirtschaft, 18. Jg. (1969), S. 58 f.

⁵¹⁾ Vgl. Konow, K.-O., Zur Problematik der Betätigung des Bundes in privatwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 38. Jg. (1967), S. 71 f. (80 f.).

⁵²⁾ Vgl. Kaufmann, A., a.a.O., S. 1137.

3. Beförderungspflicht und Tarifzwang

Einzuräumen ist, daß bei der derzeitigen Ausgestaltung der Verkehrsordnung im Falle der Aufhebung der Beförderungspflicht Verkehrsnachfrage unbefriedigt bleiben kann, wenn auf Grund der tariflichen Preisfestsetzungen die Transporte nicht gewinnbringend und die Eisenbahnen wegen des Tarifzwangs nicht in der Lage sind, abweichende Preisabsprachen zu treffen. Die Beförderungspflicht würde in diesen Fällen, falls Betriebsmittel vorhanden sind, die Ausführung der Transporte sicherstellen.

Aus diesem Sachverhalt ist jedoch nicht die Notwendigkeit des Fortbestehens des Kontrahierungszwangs, sondern nur ein weiteres Argument für Lockerungen des Tarifzwangs herzuleiten, der grundsätzlich zu begrüßen ist⁵³⁾. Da den Verkehrsträgern etwa mit der Einführung der Margentarifizierung ein gewisser Spielraum in der Tarifgestaltung und Preisbildung gewährt ist, besteht bereits heute in gewissem Umfang die Möglichkeit angemessener Preisfestsetzungen, die Fälle von Beförderungsverweigerungen bei Fortfall der Beförderungspflicht ausschließen würden. Jede weitere Lockerung des Tarifzwangs, vor allem die Zulassung von Sondervereinbarungen, würde die Ausführung der Güterbeförderung zu entsprechenden Preisen sichern, ohne daß es auf einen Kontrahierungszwang ankäme.

4. Die Beförderungspflicht als Aufgabe der Bundeseisenbahnen

Die bisherigen Darlegungen sprechen gegen die Aufrechterhaltung der Beförderungspflicht für die Eisenbahnen. Bei ihnen ist jedoch die Besonderheit des Eisenbahnwesens, die darin besteht, daß der weitaus größte Teil der Eisenbahnen von staatlichen Behörden, der Bundeseisenbahnverwaltung, verwaltet wird, außer acht gelassen worden. Wenn für die privatwirtschaftlich betriebenen Eisenbahnen der Kontrahierungszwang aufgehoben würde, so bliebe zu prüfen, ob nicht die Beförderungspflicht für die Deutsche Bundesbahn aus der Tatsache, daß es sich bei ihr um einen Teil der unmittelbaren Verwaltung des Bundes handelt, bestehen bleiben müßte.

Zutreffend ist, daß, wie es Bukow formuliert hat⁵⁴⁾, »bei der Bundesbahn die ständige und ausdrückliche Wahrnehmung ihrer öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben bei ihrer Gesamtleistung nicht weggedacht werden kann, ohne daß die Sinngebung dieses Unternehmens entfällt«. Als Bundesverwaltung ist die Deutsche Bundesbahn den Grundsätzen verpflichtet, die nach dem Grundgesetz allgemein im Verhältnis des Staates zum Bürger gelten. Daraus folgt, daß die Deutsche Bundesbahn auch ohne ausdrückliche gesetzliche Normierung keine willkürliche Auswahl ihrer Kunden oder einen Ausschluss von Interessenten von der Beförderung vornehmen darf. Ein Mindestmaß an Beförderungspflicht ergibt sich damit allein aus dem Umstand, daß der Staat eine Verwaltung für die Eisenbahnen eingesetzt hat.

Die Bundeseisenbahnen sind nach dem Bundesbahngesetz wie ein Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung nach-kaufmännischen Grundsätzen so zu führen, daß die Erträge die Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Rückstellungen decken und eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals erreicht wird⁵⁵⁾. Für die

⁵³⁾ Vgl. Konow, K.-O., Sonderabmachungen über Beförderungsentgelte im Verkehr mit deutschen Seehäfen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40. Jg. (1969), S. 221 f. (226 f.).

⁵⁴⁾ Vgl. Bukow, F., in: Wettbewerb im Verkehr – Chance und Risiko, a.a.O., S. 71.

⁵⁵⁾ Vgl. § 28 BbG.

Eisenbahnen des Bundes gilt mithin der Grundsatz der *Eigenwirtschaftlichkeit*⁵⁰⁾. Das bedeutet, daß die Deutsche Bundesbahn preisliche Differenzierungen bei ihren Leistungen vornehmen kann und muß. Von der Deutschen Bundesbahn kann und muß daher eine Leistungsbereitschaft gegenüber jedermann bei Entrichtung des für die Leistung angemessenen Entgelts erwartet werden. Diese allgemeine Leistungsbereitschaft dürfte eine allgemeine Beförderungspflicht überflüssig machen. Eine Ablehnung der Beförderung ist nur in den Fällen denkbar, in denen die geforderten Preise nicht gezahlt werden können. Falls die Ausführung der Beförderung aus öffentlichen Gründen erwünscht ist, so muß den Eisenbahnen eine entsprechende Auflage gemacht werden. Eine derartige Anordnung würde die Deutsche Bundesbahn belasten und zu Aufwendungen ohne entsprechende Erträge führen. Für diese Fälle müßten, wenn mit der Eigenwirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn und einer gerechten Verteilung der Belastungen auf die einzelnen Verkehrsnutzer über den Preis Ernst gemacht wird, entsprechend der Regelung des § 28 a BbG Ausgleichszahlungen aus dem Haushalt vorgesehen werden oder der Bund müßte, falls ein Ausgleich durch Ertragsüberschüsse aus anderen Verkehren nicht möglich ist, die Fehlbeträge der Bundeseisenbahnen, wie es schon seit Jahren gehandhabt wird, abdecken.

V. Schlußbetrachtung

Als Ergebnis der Untersuchung ist festzustellen, daß keine Veranlassung besteht, an den derzeitigen Regelungen über die Beförderungspflicht der Eisenbahnen festzuhalten. Die Aufhebung der Beförderungspflicht würde, wenn sie mit der Einführung weiterer Möglichkeiten *unternehmensbezogener Preisbildung* gekoppelt wird, nicht zu Transportverweigerungen führen, sondern sicherstellen, daß für die Beförderungleistung der angemessene marktgerechte Preis gezahlt wird. Nicht zu leugnen ist, daß in Einzelfällen zur Wahrung *öffentlicher Belange*, etwa zur Förderung bestimmter Wirtschaftskreise oder zur Unterstützung gewisser Wirtschaftsgebiete, staatliche Interventionen notwendig werden können. Durch Auflagen bei der Tarifbildung und, falls dann überhaupt noch erforderlich, durch die Verfügung von Einschränkungen der Vertragsfreiheit hinsichtlich des Abschlusses von Beförderungsverträgen, kann den öffentlichen Interessen ohne Schwierigkeiten entsprochen werden. Der Staat hat mit der unmittelbaren Verwaltung der Bundeseisenbahnen große Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung der Verkehrsverhältnisse und die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse. Der bewußte Einsatz dieser Verwaltung als Mittel zur Wahrung öffentlicher Belange macht andere Ordnungsinstrumente wie den Tarifzwang und die Beförderungspflicht weitgehend überflüssig. Daß die Bundeseisenbahnen bei Auflagen zu Beförderungen, die zu nicht unerheblichen Belastungen führen, einen Ausgleich aus dem öffentlichen Haushalt erhalten müssen, ist dann unabweisbar, wenn sie, wie es bei der Deutschen Bundesbahn der Fall ist, eine weitgehende wirtschaftliche Selbständigkeit haben und dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit unterworfen sind. Andernfalls müßte der Ausgleich der Unterdeckung aus Überschüssen anderer Verkehre vorgenommen werden, was im Ergebnis auf eine Subventionierung im

⁵⁰⁾ Vgl. Konow, K.-O., Verwaltung, kaufmännisches Handeln und Eigenwirtschaftlichkeit, in: Die Öffentliche Wirtschaft, 17. Jg. (1968), S. 19 f.

öffentlichen Interesse zu unterstützender Beförderungsleistungen durch die besten Kunden der Eisenbahn hinausliefe.

Durch eine Aufhebung der Beförderungspflicht der Eisenbahnen würden Nachteile nicht entstehen. Sie würde vielmehr zur Entwirrung der durch zahlreiche Ordnungsmaßnahmen gekennzeichneten Verkehrsordnung beitragen. Bei allen Vorbehalten, die aus Gründen der Wahrung des allgemeinen Wohls und der Sicherheit und Ordnung bei den heutigen Verkehrsverhältnissen gegen eine vollständige oder weitgehende Liberalisierung der Verkehrswirtschaft zu erheben sind, erscheint es vordringlich, die derzeitige Verkehrsordnung zu entrümpeln und überkommene, in ihrer Wirkung begrenzte Rechtsinstitute aufzugeben. Nur so kann ein ausgewogenes Verhältnis von öffentlicher Ordnung und privatem Wirtschaften erreicht werden.