

ökonomischen Erwägungen müssen aber auch die sozialen Folgeerscheinungen der Unfallwahrscheinlichkeit in Betracht gezogen werden. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Wirkungen lassen sich ja die Menschenverluste nicht durch Geld ersetzen. Aus diesem Grunde konzentriert sich das Interesse der Öffentlichkeit nahezu ausschließlich auf die Verkehrsunfälle, bei denen Personen verletzt oder gar getötet wurden. Selbst wenn das Angebot also für die Schäden haftet, bleiben seine Ersatzleistungen unbefriedigend, sowohl für die Betroffenen wie für die Allgemeinheit. „Sicherheit des Verkehrs“ bedeutet deshalb auch in der vorliegenden Arbeit die sozialwirtschaftlichen, -rechtlichen, allgemeinen Eigenschaften des Vorgangs; die „engere“ Eigenschaft mit primär einzelwirtschaftlichem Bezug ist die Pflichtigkeit einer Verkehrsleistung (vgl. oben).

Auch die Zuverlässigkeit ist keine Eigenschaft, die sich primär auf die einzelne Verkehrsleistung bezieht, sondern auf den die Verkehrsleistung vollziehenden Betrieb. Die Frage, ob ein Unternehmer als zuverlässig zu gelten habe oder ob er unzuverlässig (geworden) ist, kann von rechtlicher Bedeutung sein, wenn davon die Erteilung einer Genehmigung oder Erlaubnis oder der Entzug einer erteilten Genehmigung abhängt, wie dies in der BRD der Fall ist.<sup>27)</sup> Die engsten Berührungspunkte zwischen diesem Problemkreis und dem der Eigenschaften von Verkehrsleistungen ergeben sich wohl bezüglich der Sicherheit. Denn bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit kommt es darauf an, ob durch die Ausübung des Betriebes für andere oder die Allgemeinheit Gefahren heraufbeschworen werden oder ob die im Interesse der öffentlichen Sicherheit erlassenen Vorschriften nicht eingehalten wurden (so z. B., wenn der § 78 Abs. 2 Ziff. 1 GüKG anzuwenden ist). Somit erweist sich diese Eigenschaft als nicht nur dem Verkehrsbetrieb eigentümlich, sie ist auch bei anderen Dienstleistungsbetrieben festzustellen. Als eine Bedingung, die den Marktzutritt regelt, gewinnt sie allerdings am Rande auch für unser Thema Bedeutung.

<sup>27)</sup> Vgl. z. B. § 10 bzw. § 81 GüKG oder § 78 Abs. 2 Ziff. 3 GüKG. Dazu auch die Stichworte „Unzuverlässigkeit“ und „Zuverlässigkeit“ im ABC des Güterkraftverkehrs von Alexander Merkle und Ludwig Baer; Hamburg 1961, S. 307 f., 343 f.

Anmerkung der Schriftleitung: Die Wiedergabe der Kapitel B (Wegbezogene Eigenschaften einer Verkehrsleistung) und C (Zeitbezogene Eigenschaften einer Verkehrsleistung) erfolgt in Heft 4/1964 der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft.

## Die Wandlungen der binnenverkehrspolitischen Konzeption in Großbritannien

VON DR. LUTWIN OPLADEN, KÖLN

Eine Analyse der britischen Verkehrspolitik ist nicht etwa deswegen aufschlußreich und lohnend, weil sich die Grundprobleme, auf deren Lösung die staatlichen Ordnungsmaßnahmen ausgerichtet sind, von denen in Deutschland unterscheiden, sondern in erster Linie deswegen, weil die Lösungswege von den in Deutschland eingeschlagenen abweichen. Zum anderen sind in Großbritannien im Verkehrsbereich die verschiedenartigsten und extremsten Ordnungsversuche angestellt worden.

Auch in Großbritannien steht in den letzten 40 Jahren das Schiene-Straße-Problem in Gestalt der Koordinierungsbestrebungen, die auf eine Funktionsteilung, Zusammenarbeit und gegenseitige Ergänzung der Verkehrsmittel auf der Basis des ökonomischen Prinzips abzielen, im Mittelpunkt der auf den Binnenverkehr ausgerichteten Politik; dies um so mehr, als die Binnenschifffahrt — verglichen mit deutschen Verhältnissen — in Ermangelung geeigneter Wasserwege<sup>1)</sup> entscheidend zurücktritt und die Küstenschifffahrt sich in ihrer Bedeutung für den Binnenverkehr und damit in ihrem Verhältnis zum Straßen- und Eisenbahnverkehr nicht vom Kontinentalverkehr abgrenzen läßt. Somit kann der Schiffsverkehr wie auch der kaum anzutreffende Rohrleitungsverkehr aus der Betrachtung ausgeschlossen bleiben und die Darstellung der ordnungspolitischen Versuche zur Lösung des Wettbewerbs- und Koordinierungsproblems auf Eisenbahn- und Straßenverkehr<sup>2)</sup> beschränkt werden. Andererseits tritt auf Grund der Insellage das binnenländische Verkehrssystem insgesamt in seiner Bedeutung gegenüber der See- und Küstenschifffahrt sowie dem Luftverkehr grundsätzlich zurück.<sup>3)</sup>

Die Analyse der Grundkonzeption der britischen Verkehrspolitik soll im folgenden nach fünf Perioden, die sich rückbetrachtend abgrenzen lassen, vorgenommen werden und mit der Aufzeichnung der Phase einsetzen, in der erste verkehrspolitische Entscheidungen getroffen wurden, die das in den zwanziger Jahren aufkommende Schiene-Straße-Problem mitbegründet haben.

\*

### I. Die Periode restriktiver und integrierender Verkehrspolitik gegenüber den Eisenbahnen (bis 1921)

Abgesehen von einigen wenigen und unbedeutenden Beispielen<sup>4)</sup> weist die Geschichte des britischen Verkehrswesens vor dem Aufkommen der Eisenbahnen keine staatlichen Einwir-

<sup>1)</sup> Die wichtigsten Wasserstraßen sind die Themse und der „Manchester-Schiffskanal“.

<sup>2)</sup> In Großbritannien entfallen auf den Straßenverkehr (Eisenbahnverkehr) mehr als 75 % (rund 20 %) der beförderten Tons und rund 50 % (um 35 %) der geleisteten ton-miles des gesamten Güterverkehrs.

<sup>3)</sup> Woelker, Chr., Die Verkehrspolitik Großbritanniens in Vergangenheit und Gegenwart, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 68. Jg. (1958), S. 261 ff. (S. 261).

<sup>4)</sup> Vgl. Böhm, K.-P., Die Integrierung und Koordinierung der Güterverkehrsmittel in Großbritannien (= Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen, Nr. 47), Düsseldorf 1959, S. 46/47.

kungen auf den binnenländischen Verkehr, zumindest keine zusammenhängende Verkehrspolitik auf. Die Notwendigkeit einer parlamentarischen Genehmigung für den Bau einer Straße oder eines Kanals kann nicht als interventionistischer Eingriff gewertet werden. Daß die Eisenbahn-Ära die staatliche Einflußnahme heraufbeschwor, hat Ursachen, die im einzelnen aufgezeigt werden müssen.

Die Aufwärtsentwicklung des britischen Verkehrssystems im Verlauf des 19. Jahrhunderts, vor allem in Gestalt des Aufkommens und der Verbreitung der Eisenbahnen, muß in engem Zusammenhang mit der Industrialisierung gesehen werden, die in Großbritannien zu einem früheren Zeitpunkt als in allen anderen Ländern einsetzte und sich in einer besonders ausgeprägten „Atmosphäre des Individualismus“ (Woelker) und privatwirtschaftlicher Initiative vollzog. So nimmt es nicht wunder, daß die Planung und Einführung der Eisenbahnen dem privaten Unternehmertum überlassen blieben, eine entsprechend lokalpolitisch geprägte und unkoordinierte Entwicklung (Parallelstrecken, ungleiche Spurweiten u. a. m.) nahm und daß die Durchführung der Transporte nach dem Prinzip des freien Wettbewerbs ausgerichtet war. Anlaß, das liberale Prinzip über die Konzessionierung des Baues von Schienenwegen hinaus einzuschränken, boten in erster Linie zwei Gründe, wie Woelker<sup>5)</sup> rückschauend feststellt. Der starken und schnellen Ausdehnung des Schienennetzes konnte die lokale Selbstverwaltung des Transportwesens, das zu einer Zentralverwaltung tendierte, nicht mehr gerecht werden, so daß sich kleine lokale Linien in zunehmendem Maße zusammenschlossen. Zum anderen zwangen die technischen Fortschritte auf dem Gebiet der Zugförderung und das Gebot der Sicherheit zur Einschränkung der ursprünglichen „Freiheit des Verkehrs“ für die verschiedenen Eisenbahnunternehmen auf den Schienenwegen<sup>6)</sup> und zur Monopolisierung der Betriebsführung auf den Strecken des jeweiligen Eigentümers. Die sich auf diese Weise ergebenden Einschränkungen des Wettbewerbs forderten geradezu staatliche Eingriffe heraus.

Die ordnungspolitischen Beschränkungen der kontrollierten Wettbewerbswirtschaft erstreckten sich anfangs auf Sicherheitsvorschriften (Railway Regulation Act von 1842) und führten im Verlauf der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts stufenweise zur Gemeinwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen. Die Tarifpolitik unterwarfen einige Gesetze der staatlichen Kontrolle, so die Regulation of Railways Act (1844), die Railway and Canal Traffic Act (1888) und die Railway Rates and Charges Order Confirmation Acts (1891/92), die eine einheitliche Güterklassifizierung und Höchsttarife vorschrieben, und die Railway and Canal Traffic Act (1894). Die gleiche tarifarische Behandlung aller Verkehrsnutzer — auch bezüglich der Ausnahmetarife — begründeten die Railway Clauses Consolidation Act (1845) und die Railway and Canal Traffic Act (1854), die auch die Beförderungspflicht einführte. Weitere Einschränkungen bewirkten die Regulation of Railways Act (1868) mit der Verpflichtung der Eisenbahnen zur Rechnungslegung und Erstellung von Statistiken und die Regulation of Railways Act (1893) mit der Tarifveröffentlichungspflicht.<sup>7)</sup>

Während sich die staatliche Einflußnahme mit dem Ziel, den Auswirkungen der Monopolisierungstendenzen zu begegnen, bis 1914 auf die Einbringung der vorgenannten Gesetze und die Überwachung ihrer Einhaltung beschränkte, wurde das britische Eisenbahnwesen mit dem Ausbruch des I. Weltkrieges durch Inkrafttreten der Regulation of Forces Act (1871) unter die Regie der Regierung gestellt, indem ein Railway Executive Committee

die zentrale Kontrolle und Lenkung übernahm. Den gesammelten positiven Erfahrungen mit dem integrierten Eisenbahnsystem hätte eine Rückkehr zu den früheren Verhältnissen mit kleineren, nicht zentralisierten Unternehmensformen nach dem I. Weltkrieg widersprochen. So wurde die Regierungskontrolle verlängert und eine Neuordnung des Eisenbahnsystems angestrebt, die in der Railways Act von 1921 ihren Niederschlag fand.

Dieses Gesetz bildet einen markanten Einschnitt in der Verkehrspolitik Großbritanniens. Die bis dahin noch bestehenden rund 120 unabhängigen Eisenbahngesellschaften wurden mit Wirkung vom 1. 1. 1923 in vier große private Gesellschaften zusammengefaßt (London and North-Eastern Railway; London-Midland and Scottish Railways; Great Western Railway; Southern Railway). Die durch die Fusionierung gestärkte Monopolstellung der Eisenbahnen fand einen Ausgleich durch die Bestätigung der Monopolschutz-Gesetze der früheren Jahrzehnte in der Act von 1921 und die Ablösung des Höchsttarifsystems durch ein Festfrachtsystem. Diese „fixed or standard rates“ durften ohne Genehmigung des neugeschaffenen tarifarischen Kontrollorgans, des Railway Rates Tribunal, nicht unter- oder überschritten werden.

Aus dieser ersten großen Periode britischer Verkehrspolitik ging das Eisenbahnsystem zwar fusioniert, aber belastet mit Auflagen, die sein Monopolcharakter hervorgerufen hatte, in eine neue Phase der Verkehrsgeschichte und Verkehrspolitik über, die es mit der Konkurrenz des Kraftfahrzeugs konfrontierte. Die starke Ausdehnung der Eisenbahnen im 19. Jahrhundert hatte der Binnenschifffahrt entscheidenden Abbruch getan — bereits um 1830 neigte sich die Kanal-Ära ihrem Ende zu —, so daß sich beim Aufkommen des Kraftwagens im wesentlichen zwei Konkurrenten im britischen Verkehrsbereich gegenüberstanden.

## II. Die Periode zunehmend restriktiver Verkehrspolitik gegenüber dem Straßenverkehr (bis 1947)

War die erste Phase einer zusammenhängenden Verkehrspolitik in Großbritannien gekennzeichnet durch eine „Monopolmißbrauchsgesetzgebung“ mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und tarifarischen Bindungen für die Eisenbahnen, so wurde die Verkehrspolitik künftig von Koordinierungsversuchen zwischen Schienen- und Straßenverkehr geprägt. Der Straßenverkehr hob die Monopolstellung der Eisenbahnen auf den meisten Verkehrsmärkten auf und schuf somit eine völlig veränderte Marktsituation. Dieser Entwicklung trug die britische Verkehrspolitik in den zwanziger Jahren in keiner Weise Rechnung, weil sich der Straßenverkehr in diesem Zeitraum ohne jegliche Beschränkung — dazu noch auf einem von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Weg — gegenüber den belasteten Eisenbahnen ausbreiten konnte. Die Möglichkeit des Straßenverkehrs, sich an den starren Tarifen der Eisenbahnen zu orientieren, deren Werttarifizierung zu unterbieten und eine positive Transportauslese zu treffen, führte zu entscheidenden Transport- und Einnahmeverlusten für die Eisenbahnen. Dem konnte keineswegs entgegenwirken, daß die Road Transport Act (1928) den Eisenbahngesellschaften in beschränktem Maße eine Betätigung im Straßenverkehr erlaubte.

Der äußerst schwierigen Situation der Eisenbahnen suchte erst zu Beginn der dreißiger Jahre die britische Verkehrspolitik mit Maßnahmen gerecht zu werden, die einerseits eine Marktzugangsbeschränkung für den Kraftfahrzeugverkehr, andererseits eine Lockerung der tarifarischen Bindungen für die Eisenbahnen herbeiführten. Die Road Traffic Act (1930) schrieb für den Straßenpersonenverkehr, die Road and Rail Traffic Act (1933) für den

<sup>5)</sup> Woelker, a. a. O., S. 264/265.

<sup>6)</sup> Ursprünglich konnte jede Eisenbahngesellschaft das vorhandene Streckennetz benutzen.

<sup>7)</sup> Vgl. zu diesen Gesetzen Böhm, a. a. O., S. 48/49.

Straßengüterverkehr eine an Bedürfnisnachweise gebundene Lizenzierung vor. Als entscheidend für die weitere Entwicklung des britischen Verkehrswesens sollte es sich erweisen, daß die — für alle Arten befristete — Lizenzerteilung für den Werkverkehr nicht von einer Bedürfnisprüfung abhängig gemacht wurde. Die Erschwerung des Marktzugangs für den gewerblichen Straßenverkehr rief geradezu eine Verlagerung der Expansion des Kraftfahrzeugverkehrs auf den Werkverkehrssektor hervor.

Von weit geringerer Wirksamkeit waren die neuen Eisenbahntarif-Grundsätze der Road and Rail Traffic Act. Die Einführung von Pauschalsätzen („flat rates“) und die Möglichkeit, mit den Verladern Sondervereinbarungen auszuhandeln („agreed charges“) und so den Tarifgrundsatz der Gleichbehandlung zu durchbrechen, kamen zwar einer freieren und kostenausgerichteteren Tarifgestaltung entgegen. Eine Nutzenanwendung der Ausnahmetarifierung war jedoch durch die Veröffentlichungspflicht, durch die sich der Straßenverkehr auch an den individuelleren Tarifen orientieren konnte, sowie durch die Genehmigungspflicht, die eine schnelle Anpassung hemmte, von vorneherein begrenzt.

Einer Annäherung der Wettbewerbsbedingungen zwischen Schiene und Straße entsprachen dagegen einige Auflagen für den Kraftfahrzeugverkehr: Sicherheitsbestimmungen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Arbeitszeit- und Lohnregelungen und eine erhöhte Kraftfahrzeugbesteuerung zur stärkeren Beteiligung an der Deckung der Straßenkosten (Finance Act von 1933). Die künstlich geschaffenen Vorzüge des Straßenverkehrs konnten sich um so stärker zum Nachteil der Eisenbahnen auswirken, als die geographische und wirtschaftliche Struktur Großbritanniens mit ihren kurzen Ost-West-Verbindungen und relativ geringen Entfernungen zwischen den industriellen Ballungsräumen den natürlichen Vorteilen des Kraftfahrzeugs besonders entgegenkommt.

Da den bisherigen Koordinierungsversuchen ein durchschlagender Erfolg versagt geblieben war und sich die wirtschaftliche Lage der Eisenbahnen — nicht zuletzt unter den Folgen der Weltwirtschaftskrise — ständig verschlechtert hatte, leiteten die Eisenbahnen in den letzten dreißiger Jahren unter dem Leitwort „square deal“ (Gleichheit in der Behandlung) eine Kampagne zu ihrer Befreiung von allen tarifarischen und gemeinwirtschaftlichen Bindungen ein. Ihre Zielsetzung, von den gesetzlich fixierten Tarifen, der Werttarifizierung, der Veröffentlichungspflicht und dem Gleichbehandlungsprinzip befreit zu werden, fand bei dem Transport Advisory Council, einem durch die Road and Rail Traffic Act geschaffenen Verkehrsausschuß zur Beratung des Verkehrsministers, Anklang und Unterstützung.

„Während andere Länder Europas den Weg der weiteren Einschränkung des Straßenverkehrs beschritten“, verbreiteten sich in Großbritannien die Bestrebungen „in Richtung auf eine größere kommerzielle Beweglichkeit der Eisenbahnen“, indem „ein für damalige Verhältnisse sehr weitgehendes Maß von Freiheit . . . gefordert wurde.“<sup>8)</sup> Die Ausführung dieser Ideen sollte aber durch den II. Weltkrieg und eine völlig andere politische Konzeption, die in den ersten Nachkriegsjahren zum Tragen kam, um Jahre hinausgeschoben werden.

Mit Kriegsausbruch wurde das Eisenbahnwesen wie im I. Weltkrieg einem Railway Executive Committee unterstellt und unter staatliche Lenkung genommen, die im Verlauf des Krieges auch auf den in eine Vielzahl von Unternehmen zersplitterten Güterkraftverkehr — unter der Lenkung der Road Haulage Organisation — und 1944 sogar auf den Werkfernverkehr ausgedehnt wurde. Nach dem Kriegsende wurde wie schon im Anschluß an den I. Weltkrieg der Vorkriegszustand nicht in vollem Umfang wieder hergestellt. Die Eisen-

bahnen blieben integriert, während der Straßenverkehr stufenweise freigegeben wurde. Die Erfahrungen, die aus der staatlichen Lenkung des Kraftfahrzeugverkehrs, insbesondere aus der Einrichtung der Road Haulage Organisation gesammelt worden waren, sollten aber bald zur Anwendung kommen. Als Mitte des Jahres 1945 die Labour-Party die Parlamentswahlen gewonnen hatte, zeichnete sich am Horizont ein umwälzender Koordinierungsversuch ab, so daß der mit dem erneut aufkommenden Schiene-Straße-Problem wieder auflebenden „square-deal“-Bewegung kein Erfolg beschieden war.

Ein weiteres Problem, das zunehmend in den Vordergrund rückte und in den fünfziger Jahren nach einer grundlegenden Lösung verlangte, war durch die Kriegsumstände entscheidend beeinflußt worden. Während des Krieges war die Eisenbahn zum Hauptverkehrsträger erklärt worden. Da die entsprechenden Investitionen nicht vorgenommen werden konnten, blieben erhebliche Substanzverluste auch ohne große Kriegszerstörungen nicht aus. In Anbetracht des unharmonisch und unkoordiniert aufgewucherten Eisenbahnsystems im 19. Jahrhundert und der Investitionslücken aus dem wirtschaftlich so wenig erfolgreichen Zeitraum der Auseinandersetzung mit dem Kraftwagen war ein erneuter Anlaß zu folgenschweren Auswirkungen gegeben.

### III. Die Periode extrem dirigistischer Verkehrspolitik (bis 1953)

Die ordnungspolitischen Versuche zur Lösung des Verkehrsproblems in der Nachkriegszeit wurden durch einen Weg eingeleitet, der für das klassische Land liberalistischer Wirtschaftsauffassung ungewöhnlich anmutet und die bisherige liberal ausgerichtete Verkehrspolitik — sieht man von den Kriegsjahren ab — unterbrach. Die Transport Act von 1947 faßte die binnenländischen Transportdienste und Verkehrsträger in einem staatlichen Monopol zusammen und strebte die Koordinierung über ein „leistungsfähiges, angemessenes und wirtschaftliches“ integriertes Verkehrssystem an.

Die durch den Weltkrieg geförderte Motorisierung hatte den Wettbewerb zwischen Schiene und Straße entscheidend verschärft. Dazu hatten die bedenkliche Rückständigkeit und die defizitäre Lage der Eisenbahnen dem Zusammenbruch nahegebracht. Wenn die grundlegende Lösung, nach der die Zustände förmlich drängten, in einer Verstaatlichung des Verkehrssystems gesucht wurde, so ist das trotz der Erfahrungen mit einem Verkehrsdirigismus in den Kriegsjahren in erster Linie auf die politische Doktrin der regierenden Labour-Party zurückzuführen.

„Die Absicht, unter staatlicher Regie den Eisenbahnen ihre frühere Monopolstellung wieder zu beschaffen, wäre unter völliger Außerachtlassung des Straßenverkehrs sinnlos gewesen. . . . Die sozialistische Labour-Party, die die Verstaatlichung der Basisindustrien in ihr wirtschaftliches Programm aufgenommen hatte, sah deshalb auch in der Verstaatlichung und Monopolisierung des Straßengüterfernverkehrs die einzige Möglichkeit, die Stellung der Eisenbahnen nicht zu gefährden.“<sup>9)</sup> Das Gesetz, das am 1. 1. 1948 in Kraft trat, zielte also auf die Nationalisierung der privaten Eisenbahngesellschaften, ihrer Hotels und Gaststätten, der Binnenschiffahrt einschließlich der Häfen und Docks, des Londoner Verkehrssystems, gewisser Teile des gewerblichen Straßenpersonenverkehrs und nicht zuletzt des gewerblichen Straßenverkehrs als des entscheidenden Konkurrenten der Eisenbahnen ab. Während die

<sup>8)</sup> Woelker, a.a.O., S. 273.

<sup>9)</sup> Helsing, H., Die Verstaatlichung des Güterfernverkehrs in Großbritannien (= Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 22), Göttingen 1960, S. 86.

Integrierung und Zentralisierung der bereits 1921 vereinheitlichten und einer gewissen staatlichen Aufsicht unterstellten Eisenbahnen wegen der dadurch ermöglichten Rationalisierung und Standardisierung positiv bewertet wurde, konnte die Monopolisierung der zahllosen Unternehmen des gewerblichen Straßenfernverkehrs ob des komplizierten und kostspieligen Enteignungs- und Entschädigungsverfahrens und der Fragwürdigkeit des zu erwartenden Erfolges von Anfang an nur skeptisch aufgenommen werden. Spezialtransportunternehmen sowie der Nah-<sup>10)</sup> und Werkverkehr mit Kraftfahrzeugen blieben von der Verstaatlichungsaktion ausgeschlossen. Diese kam für die Fernverkehrsunternehmen Ende 1951 zu einem Zeitpunkt erst zum Abschluß, als sich bereits wieder ein Regierungswechsel vollzogen hatte.

Die zentrale Lenkung des auf eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung ausgerichteten integrierten Verkehrssystems wurde einer nationalen Verkehrsbehörde, der British Transport Commission (BTC), übertragen. Ihr unterstanden verschiedene Exekutivorgane, so die Railway Executive als oberstes Verwaltungsorgan der Eisenbahn und die Road Haulage Executive als Spitzenbehörde des Straßengüterfernverkehrs (British Road Services). Die BTC selbst war dem Verkehrsminister bzw. dem Parlament unterstellt. Das Eisenbahnsystem wurde in sechs Regionalbehörden aufgegliedert, die North-Eastern, die Eastern, die Southern, die Scottish, die Western und die London Midland Region.

Weit mehr als in diesen organisatorischen Regelungen zeichnete sich in den verkehrspolitischen Zielsetzungen der Transport Act die Problematik des staatlich gelenkten Verkehrswesens ab. Die Koordinierung und Aufgabenteilung der Verkehrsträger sollte durch eine Zuweisung der Transportgüter nach der Beförderungsentfernung, dem Beförderungsumfang und der Art des Beförderungsgutes an die Verkehrsträger entsprechend ihren Möglichkeiten und ihrer Eignung erreicht werden. So wurde ein Katalog der für die Eisenbahn und der für den Lastkraftwagen prädestinierten Transporte aufgestellt.<sup>11)</sup> Da das Gesetz aber die freie Wahl des Transportmittels garantierte, konnte das Beförderungsaufkommen nicht administrativ, sondern nur mittels einer entsprechenden Tarifpolitik den Verkehrsträgern zugeteilt werden. Dem Bemühen, ein auf diese Zielsetzung ausgerichtetes umfassendes Tarifsystem (national system of fares and charges), den „integrierten Tarif“, zu entwickeln, war aber kein Erfolg beschieden. Somit blieb die bisherige Preisgebarung, die Werttarifizierung im Eisenbahnverkehr und die kostenorientierte Tarifbildung mit zahllosen differenzierten Einzeltarifen im Straßengüterverkehr, im Grunde bestehen. Zudem wurde eine schnelle Anpassung der Eisenbahntarife an die Kostensteigerungen dadurch erschwert, daß Tarifänderungen einem Genehmigungsverfahren durch das Railway Rates Tribunal unterzogen werden mußten und daß jeder Nachfrager nach Verkehrsleistungen und Konkurrent Einspruch gegen einen Tarifvorschlag erheben konnte.

Daß das Transportgesetz aus dem Jahre 1947 sein Ziel nicht erreichte, ist keineswegs allein in der Tatsache begründet, daß es nicht gelang, den Einsatz des jeweils zweckmäßigsten Verkehrsmittels durch ein integriertes kostengerechtes Tarifsysteem zu erreichen. „Die gewaltsame Verschmelzung so verschieden gewachsener Verkehrsmittel wie Eisenbahn und Straßengüterfernverkehr“<sup>12)</sup> konnte nicht zu der erforderlichen Betriebseinheit und Koordination führen, zumal nur ein Teil des Straßengüterverkehrs einbezogen war und ins-

<sup>10)</sup> Unter den Nahverkehr fallen die Transporte bis zu 25 miles im ununterbrochenen und bis zu 40 miles im unterbrochenen Verkehr vom Sitz des Betriebes aus.

<sup>11)</sup> Böhm, a.a.O., S. 113/114.

<sup>12)</sup> Woelker, a.a.O., S. 280.

besondere der ständig anwachsende Werkverkehr<sup>13)</sup> ausgeklammert blieb. Nicht zuletzt war maßgebend, daß das Angebot an Verkehrsleistungen im Hinblick auf Elastizität und Flexibilität auf Grund der Organisationsschwierigkeiten und der Überbürokratisierung der lenkenden Mammutbehörde sehr zu wünschen übrig ließ und die Verstaatlichungsaktion wenig Gefallen beim britischen Volk fand.

Der Zeitraum der dirigistischen Verkehrspolitik ist zu kurz gewesen, als daß man die Verstaatlichung des Verkehrswesens als eindeutig gescheitert ansehen müßte. Andererseits sind Mängel und Schwierigkeiten dieser Konzeption so offenkundig geworden, daß die Rückkehr der Konservativen Partei zur entgegengesetzten liberalen Politik, wie sie sich gerade am Ende der dreißiger Jahre erfolgversprechend abzeichnete — ganz abgesehen von der politischen Ausrichtung der Regierung —, nur logisch war.

#### IV. Die Periode zunehmend marktwirtschaftlich orientierter Verkehrspolitik (bis 1962)

Nachdem die Konservative Partei die Wahl vom 23. 10. 1951 gewonnen hatte, bahnte sich bereits mit dem am 8. 5. 1952 dem Parlament vorgelegten Weißbuch ein grundlegender Wandel in der britischen Verkehrspolitik an. Die nun einsetzende Epoche ist gekennzeichnet durch eine liberale Politik, die in einer Entstaatlichung des Straßenverkehrs und in einer teilweisen Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die Eisenbahn ihren wesentlichen Ausdruck fand, und durch die Einleitung einschneidender Maßnahmen zur Modernisierung der Eisenbahn. Die aus dem genannten Weißbuch entwickelte Transport Act von 1953<sup>14)</sup> (Gesetzeskraft am 6. 5. 1953) hob das Staatsmonopol im Verkehrswesen durch eine Reprivatisierung des Straßenverkehrs auf, strebte eine Dezentralisation<sup>15)</sup> in der Organisation und Verwaltung der nach wie vor verstaatlichten Eisenbahn an und sah für die Eisenbahn eine Auflockerung des gemeinwirtschaftlichen Prinzips in Gestalt einer größeren Tariffreiheit vor.

Die Entstaatlichung des Straßenverkehrs vollzog sich durch eine Veräußerung des Vermögens der staatlich gelenkten Straßenverkehrsunternehmen unter Vergabe einer fünf Jahre gültigen Lizenz für den gewerblichen Güterverkehr. Zur Deckung der aus der Verkaufsaktion entstehenden Verluste führte das Gesetz eine Sondersteuer für alle Lastkraftwagen von mehr als 1,5 tons Leergewicht ein. Die Transport Act von 1956, die auch die Sondersteuer aufhob, beendete den Reprivatisierungsprozeß, nachdem dieser aus mancherlei Gründen<sup>16)</sup> nicht den erwarteten Erfolg gezeitigt hatte. Der nicht veräußerte Fahrzeugpark wurde den der BTC unterstehenden British Road Services eingegliedert, so daß in diesen den aufgesplitterten Privatunternehmen eine beachtliche Machtkonzentration gegenübertrat. Abgesehen von der Marktzugangsbeschränkung in Gestalt der mit einem Bedürfnisnachweis verbundenen Lizenzerteilung, die auch für die Fahrzeuge der British Road Services gilt, blieb der gewerbliche Straßengüterverkehr nach wie vor von jeder gemeinwirtschaftlichen Auflage und Tarifbindung frei.

Dieser Bevorzugung des Straßenverkehrs trug die Transport Act von 1953 durch eine neue Tarifregelung für die Eisenbahn Rechnung, die allerdings erst durch The British Transport

<sup>13)</sup> Das starke Ansteigen war durch das besonders ausgeprägte Streben nach Unabhängigkeit in dieser Phase der Lenkung verursacht.

<sup>14)</sup> Einzelbestimmungen siehe Hoffmann, H., Die britische Verkehrspolitik. Das Koordinationsproblem und die Lösungsversuche, Bonn 1963, S. 102 ff.

<sup>15)</sup> Vgl. Böhm, a.a.O., S. 158 ff.

<sup>16)</sup> Siehe Helsberg, a.a.O., S. 93 ff.

Commission (Railways Merchandise) Charges Scheme von 1957 mit Wirkung vom 1. Juli 1957 praktische Wirkung erlangte. Die bisherige Regeltarifung wurde durch eine Höchstarifung ersetzt, die eine Orientierung der Tarifbildung an der jeweiligen Kosten-, Nachfrage- und Wettbewerbssituation bis zur Ausnutzung der Höchstgrenze ermöglichte. Insbesondere konnten unter Auflösung der Werttarifung nach dem 21-Klassensystem, an dessen Stelle eine Unterteilung nach Massengütern (bulk traffic, Tafel A) und übrigen Gütern (goods other than bulk traffic, Tafel B) trat, das Gewicht und die Ladefähigkeit des zu befördernden Gutes in Ansatz gebracht werden. Das neue Tarifsystem suchte durch eine Tarifierhöhung für Beförderungen bis zehn Meilen und durch eine geringere Degression des Massengütertarifs über zehn Meilen hinaus auf eine Arbeitsteilung zwischen Schienen- und Straßenverkehr hinzuwirken.<sup>17)</sup> Des weiteren wurde eine Intensitätsstaffel dergestalt eingeführt, daß die Tarife eine Staffelung nach der Beförderung zwischen verkehrsreichen großen oder mittleren Bahnhöfen (A-stations), zwischen verkehrsarmen, abgelegenen und kleinen Bahnhöfen (B-stations) und zwischen A- und B-stations erfuhren. Letztlich wurde die Tarifveröffentlichungspflicht auf die Höchstarife beschränkt, so daß für den frachtmäßig völlig freien gewerblichen Straßenverkehr die Ausrichtung nach den Eisenbahntarifen wesentlich erschwert wurde. Die mit den Kunden vereinbarten angemessenen „agreed charges“ bedurften weder der Zustimmung durch die Tarifgenehmigungsbehörde, noch unterlagen sie der Veröffentlichungspflicht. Das Recht, bei dieser Behörde gegen die Höhe der Eisenbahngütertarife Klage zu erheben, blieb nunmehr den Verladern vorbehalten, die auf die Eisenbahn als Transportmittel angewiesen waren.

„Diese Grundsätze zielten insgesamt auf eine stärkere Beweglichkeit in der Tarifbildung und Tarifpolitik, um den Eisenbahnen nach dem Experiment des staatlichen Transportmonopols die Möglichkeit zu geben, sich in einem freieren Wettbewerb zu bewähren.“<sup>18)</sup> Die größere Bewegungsfreiheit der Eisenbahnen begründeten im wesentlichen der Abbau der klassischen Werttarifung, die Einschränkung der Gleichheit aller Verladern vor dem Tarif und der Veröffentlichungspflicht sowie die Aufhebung der Tarifgleichheit im Raum durch die Intensitätsstaffel. Wenn diese Neuerungen auch noch keine völlige Befreiung von der Verpflichtung des „public service“ brachten — dazu führte erst die Transport Act von 1962 —, so muß doch festgestellt werden, „daß bereits mit den erlangten Freiheiten und der Berücksichtigung der Kosten innerhalb des Tarifs die Wettbewerbslage . . . zum Kraftwagen wesentlich verbessert und insgesamt ein großer Schritt in Richtung auf eine Aufgabenteilung getan wurde, die den Verkehr über die Kosten der Verkehrsträger in die volkswirtschaftlich vernünftigen Bahnen und Wege lenkt.“<sup>19)</sup>

Diese tarifgesetzlichen Verbesserungen der Wettbewerbsstellung der Eisenbahn wurden ergänzt von einem umfangreichen Modernisierungs- und Rationalisierungsprogramm. Hierdurch sollten die technischen und ausstattungsmaßige Unzulänglichkeiten des Eisenbahnbetriebs, die nicht zuletzt auf die jahrelangen Wettbewerbsbenachteiligungen mit der Folge der defizitären Finanzlage zurückzuführen waren und sich in einer entsprechend mangelhaften und unwirtschaftlichen Leistungserstellung auswirkten, beseitigt werden. Um die

<sup>17)</sup> Näheres siehe Opladen, L. u. Sauer, T., Die Koordinierung der Verkehrsträger im Güterverkehr Großbritanniens seit 1959 (= Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Nordrhein-Westfalen, Nr. 61), Düsseldorf 1963, S. 142 ff.

<sup>18)</sup> Woelker, a.a.O., S. 285.

<sup>19)</sup> Löw, A., Die Gütertarifsysteme europäischer Eisenbahnen und die Möglichkeit ihrer Vereinheitlichung (= Technische und volkswirtschaftliche Berichte des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Nordrhein-Westfalen, Nr. 50), Düsseldorf 1959, S. 141.

Modernisierung systematisch und umfassend voranzutreiben, genehmigte die Regierung 1955 einen 15-Jahresplan der BTC, der bei einem Ausgabenvoranschlag in Höhe von 1,2 Mrd. £ — später auf 1,5 Mrd. £ erhöht — schwergewichtig auf die Verbesserung der Schienenwege, die Umstellung auf dieselangetriebene und elektrische Zugförderung, die Modernisierung der Güterumschlagsanlagen und Bahnhöfe sowie die Ausstattung der Güterwagen mit einem durchgehenden Bremssystem abstellte. Trotz einer Revision des Programms im Jahre 1959, der in stärkerem Maße die Stilllegung unrentabler Strecken und die Schließung unwirtschaftlicher Personen- und Güterabfertigungen folgten.<sup>20)</sup> blieben die erwarteten positiven Betriebsergebnisse aus,<sup>21)</sup> ja die Defizite der britischen Eisenbahnen vergrößerten sich von Jahr zu Jahr.<sup>22)</sup>

Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren verschiedene Gründe. Schwankungen in der Güterproduktion und damit im Transportaufkommen, Lohnerhöhungen, die Bedienung unrentabler Strecken und Dienste, die Ausgabe für die Modernisierung, der Verzicht auf Tarifanhebungen, letztlich und entscheidend aber der Rückgang des Transportanteils der Eisenbahnen am Gesamtverkehrsvolumen zugunsten des Straßenverkehrs wirkten sich hier aus. Die zunehmende Bedeutung des Straßenverkehrs beruhte in erster Linie auf dem starken Anwachsen des von jeglicher Auflage freien<sup>23)</sup> Werkverkehrs, dessen Anteil am Transportvolumen des Straßenverkehrs über 50%<sup>24)</sup> am gesamten Fahrzeugpark — einschließlich der Lieferwagen im Nahverkehr — bei 85% liegt. „So hat der Werkverkehr weit mehr als in der Bundesrepublik Deutschland in den Nachkriegsjahren eine Aushöhlung des bei den Eisenbahnen verwirklichten gemeinwirtschaftlichen Prinzips heraufbeschworen und durch ungleiche Wettbewerbsbedingungen deren Leistungsfähigkeit in zunehmendem Maße untergraben.“<sup>24)</sup> Es entsprach der Gesamtkonzeption der britischen Verkehrspolitik, eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen nicht über eine Beschränkung und über Auflagen des Werkverkehrs herbeizuführen, sondern durch eine entsprechende Entlastung der Eisenbahnen.

Die Erkenntnis, daß dazu weder die Zielsetzungen der Transport Act von 1953 noch die eingeleiteten Modernisierungsbestrebungen ausreichten, gab zu einer grundlegenden Neuorientierung der britischen Verkehrspolitik Anlaß. Dieser wurden Untersuchungen zur völligen Umgestaltung des gesamten Eisenbahnsystems (*Dr. Beeching's traffic studies*), eine Überprüfung der Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen seitens eines Unterhausaussschusses, des Select Committee on Nationalised Industries, British Railways, und eine Analyse der Struktur, Finanzlage und Arbeitsweise der BTC, ausgeführt vom Stedeford=Ausschuß, zugrunde gelegt. Die beiden letztgenannten Berichte bildeten die Basis für ein Weißbuch, das der Verkehrsminister im Dezember 1960 dem Unterhaus als Konzeption der britischen Regierung für ein neues Verkehrsgesetz vorlegte.

##### V. Die Periode extrem liberaler Verkehrspolitik

Die bis in die Gegenwart hineinreichende Phase der britischen Verkehrspolitik führt in konsequenter Fortsetzung des eingeschlagenen Weges nahezu zu einer völligen Liberalisierung

<sup>20)</sup> Vgl. Opladen/Sauer, a.a.O., S. 114 ff.

<sup>21)</sup> „The possible effects of modernisation had been too optimistically estimated.“ Kommentar in der Railway Gazette, Vol. 114 (1961), No. 24 (16. Juni), S. 671.

<sup>22)</sup> Vgl. Opladen/Sauer, a.a.O., S. 32.

<sup>23)</sup> Die Lizenzierung ist hier nur eine Formsache.

<sup>24)</sup> Opladen/Sauer, a.a.O., S. 85.

des Binnenverkehrs. Zweifellos ist dies eine Folgerung aus der Erkenntnis, daß sich mit Halbheiten kein nachhaltiger Erfolg in der Koordinierung der Verkehrsträger erzielen läßt!

Die gesetzliche Grundlage für die extrem liberale Ausrichtung bildet die Transport Act vom 1. August 1962, die am 1. Januar 1963 in Kraft trat. Mit der Auflösung der British Transport Commission und der Verselbständigung ihrer Organe in vier voneinander unabhängige Boards (British Railways Board, London Transport Board, British Transport Docks Board, British Waterways Board) wurde das Ziel einer weitgehenden Dezentralisierung des Verkehrssektors erreicht. Diese soll in verstärktem Maße die Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit im kaufmännischen Verhalten ermöglichen. Für den British Railways Board wurde die Unterteilung in die sechs Regionalbehörden beibehalten. Die Koordinierung der Boards obliegt dem neu geschaffenen National Transport Advisory Council.

Mit der Anwendung des Wettbewerbsprinzips in größtem Umfang als Ordnungsmittel findet die liberale Konzeption der Konservativen Partei im Verkehrssektor ihre Vollendung. Nach Art. 43 (6) des Gesetzes gelten der Railways und der Waterways Board nicht mehr als öffentlicher Verkehrsträger. Damit ist die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung aufgehoben und die Eisenbahn auf eine kaufmännische Basis gestellt. Jegliche tarifarische Beschränkung (die Höchsttarifizierung, die verbliebene Tarifveröffentlichungspflicht, das Einspruchsrecht) entfällt; allein für den Personenverkehr im Großraum London kann die Tarifgenehmigungsbehörde noch Entscheidungsbefugnisse ausüben. Somit sind die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, daß der Preismechanismus in vollem Umfang die Koordinierungsfunktion ausüben kann.

Dem bereits durch die tarifpolitischen Neuerungen für die Eisenbahnen aus dem Jahre 1957 zur Wirksamkeit verholten Preismechanismus und der Folge der gegenseitigen Frachtenunterbietung der Straßenverkehrsunternehmer hatte die Road Haulage Association durch das Bemühen um eine tarifliche Zusammenarbeit unter ihren Mitgliedern entgegenzuwirken versucht. Es läßt sich nicht feststellen, inwieweit diesen Bestrebungen wie auch der zweimaligen Empfehlung (1960 und 1962), die Frachten wegen verschiedener Lohnerhöhungen um 10% bzw. 7,5% anzuheben, Folge geleistet wurde. Die British Railways haben jedenfalls von einer entsprechenden Anhebung abgesehen, um ihren Marktanteil zu vergrößern. Die Schärfe des noch zu erwartenden Tarif- und Wettbewerbskampfes, wenn die Eisenbahn ihre tarifarischen Möglichkeiten voll ausschöpft, deutet sich hiermit an.

Um die finanziellen Verhältnisse der BTC bzw. der British Railways zu sanieren und eine günstige Ausgangsbasis für die neue Entwicklung zu schaffen, sieht der Transport Act letztlich eine Schuldenregelung vor. Von den aufgelaufenen Schulden der BTC (rund 2,5 Mrd. £) wurden fast 20% erlassen. Für einen Teil der von dem verbleibenden Rest auf den British Railways Board entfallenden Schulden (über 1,5 Mrd. £) ist die Amortisation ausgesetzt; der andere Teil muß getilgt werden. Zur Finanzierung der in einer fünfjährigen Übergangszeit möglicherweise noch entstehenden Defizite kann der Verkehrsminister bei Billigung des Parlaments Kreditmittel bis zu einer Höhe von insgesamt 450 Mio. £ bereitstellen.<sup>25)</sup>

Des weiteren schuf die Transport Act von 1962 mit der Aufhebung der Betriebspflicht die Voraussetzung für die Verwirklichung der von *Beeching* in seinem Untersuchungsbericht vorgeschlagenen radikalen Umgestaltung der British Railways.<sup>26)</sup> Weil einerseits das Pro-

<sup>25)</sup> Vgl. zu diesem Absatz Opladen/Sauer, a.a.O., S. 136.

<sup>26)</sup> Siehe Deutsche Bundesbahn (Dokumentationsdienst), *The Reshaping of British Railways* (Die Umgestaltung der Britischen Eisenbahnen), Frankfurt 1963 (Übersetzung).

gramm von 1955 zur Modernisierung der Eisenbahnanlagen nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt hat und andererseits die Gewinne aus rentablen Verkehrsleistungen bei dem durch den Wettbewerbskampf mit dem Straßenverkehr gedrückten Tarifniveau die Verluste aus unrentablen Diensten und Strecken nicht mehr ausgleichen können, ist die Folgerung *Beeching's* zwingend, daß die Eisenbahn die defizitären Beförderungsleistungen aufgibt und sich auf den Teil des Gesamtverkehrs konzentriert, der ihren Möglichkeiten am ehesten entspricht.

Das Ausmaß und das Gewicht der unrentablen Verkehrsbedienung werden deutlich, wenn *Beeching* feststellt, daß auf einem Drittel des gesamten Streckennetzes nur 1% (!) aller Fahrgast- und Gütertonnenmeilen, auf der einen Hälfte ungefähr 4% (!) der gesamten Personen- und 5% (!) der gesamten Gütertonnenmeilen zurückgelegt werden. Die am wenigsten benutzten Teile des Streckennetzes, die eingleisigen Nebenstrecken (5900 Meilen), erbringen jährlich 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Mio. £ Einnahmen, erfordern aber an Unterhaltungskosten 20 Mio. £. Da die Kosten für mehr als die Hälfte der Bahnhöfe die Einnahmen aus Verkehren, die sie bedienen, übersteigen, ist die Unwirtschaftlichkeit in diesem Bereich gleichfalls groß.<sup>27)</sup>

Um die Ertragsfähigkeit der Eisenbahnen wiederherzustellen, schlägt *Beeching* grundlegende Eingriffe und Neuerungen vor. Ein seinen Möglichkeiten entsprechendes und den heutigen Markt- und Wettbewerbsverhältnissen angepaßtes Eisenbahnsystem, das optimale Leistungen erstellen und ohne Defizit arbeiten soll, setzt in Großbritannien die Stilllegung nahezu eines Drittels des gesamten Schienennetzes und die Schließung fast eines Drittels der Bahnhöfe und Güterabfertigungen voraus. Dies bedeutet die Aufgabe zahlreicher unrentabler Personenzugverbindungen und des unwirtschaftlichen Güterverkehrs, der auf kleinen Bahnhöfen abgefertigt wird. Unmittelbar führen diese Maßnahmen zu einer Verkleinerung des Wagenparks und zu einer Reduzierung des Belegschaftsbestandes. Die Verringerung der Zwischenaufhalte und der langwierigen Rangierbewegungen tragen zu einem schnelleren Umlauf und damit auch zur Einsparung von Wagen und Lokomotiven bei. Zudem soll eine zunehmende Verdieselung des Verkehrs auf den Hauptstrecken bzw. eine Elektrifizierung derselben die Entwicklung eines Liner-Train-Systems fördern.

Das Liner-Train-System ist durch schnelle und fahrplanmäßig verkehrende Durchgangszüge auf Hauptstrecken über mittlere und große Entfernungen (über 100 miles) gekennzeichnet. Diese Durchgangszüge können auf Massenguttransport in ganzen Zugladungen zu Großumschlagplätzen (Depots) abgestellt sein oder — und das ist eine spezielle Neuerung — befördern auf besonderen Flachwagen kleine Sendungen in Behältern, die im Vor- und Nachlauf von entsprechend konstruierten Straßenfahrzeugen transportiert werden. Diese Verbindung von Straßen- und Schienenverkehr ist unserem Huckepack-System vergleichbar. Der Sanierungsplan mit diesem seinem Maßnahmenprogramm zielt auf eine teilweise Aufgabe der Flächenbedienung durch die Eisenbahn und auf eine Konzentration dieses Verkehrsträgers auf seine Möglichkeiten und Überlegenheit im langstreckigen Knotenpunktverkehr ab. Auf diese Weise sollen dem Schienenverkehr verlorengegangene Transporte zurückgewonnen, die British Railways auf eine gesunde finanzielle Basis gestellt und die Verkehrsträger einer echten Koordinierung zugeführt werden.

Es ist verständlich, daß so umwälzende Maßnahmen, wie sie die Transport Act von 1962 und die *Beeching*-Vorschläge vorsehen, nicht von heute auf morgen und nicht ohne politi-

<sup>27)</sup> Vgl. ebenda S. 20/21.

sche Schwierigkeiten in die Tat umgesetzt werden können. Streckenstilllegungen und Personalentlassungen sind, so gerechtfertigt sie betriebswirtschaftlich sein mögen, bei den Betroffenen unpopulär. Wird der gewiesene Weg aber konsequent beschritten, kann mit einem wesentlichen Abbau, möglicherweise sogar mit einer Beseitigung des Defizits der British Railways bis 1970 gerechnet werden. Die Entwicklung muß abgewartet werden, weil einerseits ungewiß ist, in welchem Ausmaß die Eisenbahnen von den ihnen gegebenen Möglichkeiten Gebrauch machen werden, und andererseits die Oppositionspartei immer wieder betont hat, sie werde bei einem Regierungswechsel den liberalen Kurs abbrechen und zur Gemeinwirtschaftlichkeit der Eisenbahn zurückkehren.<sup>28)</sup>

\*

Die Geschichte der britischen Verkehrspolitik ist, wie der Überblick gezeigt hat, in dem Bemühen um ein wirtschaftlich gesundes, mit dem größten volkswirtschaftlichen Nutzen arbeitendes Verkehrswesen, insbesondere um die Koordinierung von Schienen- und Straßenverkehr durch wechselvolle und radikale Konzeptionen charakterisiert. Die extremen Lösungsversuche, die auf die parteipolitische Doktrin der Regierungen zurückgehen, waren im Grunde bedingt durch die einseitigen Belastungen und durch die sich in der Folge zunehmend verschlechternde Wirtschaftslage sowie die gehemmte Anpassung der Leistungsstruktur der British Railways als einer tragenden Stütze des Verkehrssystems in Großbritannien.

Wenn die verkehrspolitischen Experimente, die in Großbritannien angestellt wurden und werden, auf Grund der unterschiedlichen geographischen Gegebenheiten und der andersartigen Verkehrsstruktur auch nicht ohne weiteres auf andere Länder übertragbar sind, so können doch aus den hier gesammelten Erfahrungen wertvolle Folgerungen für variierte Versuche gezogen werden. Insbesondere sollte sich aber überall die grundlegende Erkenntnis, die in Großbritannien in der konsequenten Weiterentwicklung des liberalen Lösungsweges zum Ausdruck kommt, durchsetzen, daß mit Halbheiten die Koordinierung der Verkehrsträger nicht herbeigeführt werden kann. Der britischen Lösung des Schiene-Straße-Problems über den freien Wettbewerb widersprechen nur noch die Zulassungsbeschränkungen für den gewerblichen Straßengüterverkehr als ein letztes Requisite dirigistischer Politik. Zweifellos stehen die Verwirklichung der Möglichkeiten und Planungen und damit die Erfolge noch weitgehend aus; aber die Weichenstellung ist vorgenommen. Ob sie den Verlauf der künftigen Entwicklung bestimmen wird, hängt von der weiteren konsequenten Haltung der verantwortlichen Verkehrspolitiker und — nicht zuletzt — vom Ausgang der in diesem Herbst stattfindenden Parlamentswahlen ab. Bezüglich dieser beiden Voraussetzungen scheinen zur Zeit Befürchtungen angebracht zu sein. Sollten sie sich als berechtigt erweisen, bliebe den von der Transport Act und dem Sanierungsprogramm vorgesehenen Maßnahmen eine umfassende Bewährungsprobe versagt. Andernfalls könnte ein Erfolg des in Großbritannien beschrittenen Weges richtungweisend für die Lösung des Wettbewerbs- und Koordinierungsproblems in anderen Staaten sein.

<sup>28)</sup> Vgl. hierzu Opladen/Sauer, a.a.O., S. 141.

## Die gewerbliche Vermietung von Last- und Nutzkraftwagen zum Selbstfahren und das Güterkraftverkehrsgesetz

VON PROF. DR. HORST BARTHOLOMEYCZIK, MAINZ

### I. Die wirtschaftliche Bedeutung

Von der Öffentlichkeit lange Zeit hindurch unbemerkt, ist in den letzten Jahren ein neues Gewerbe auf dem Gebiet des Güterverkehrs mit Kraftfahrzeugen herangewachsen: die gewerbliche Vermietung von Last- und Nutzkraftwagen zum Selbstfahren an Gewerbetreibende, die mit den gemieteten Fahrzeugen Waren für ihren eigenen gewerblichen Bedarf befördern. Meist beschäftigen sich damit Unternehmen, die Personenkraftwagen zum Selbstfahren vermieten. An diese gewerbliche Tätigkeit, die aus dem Personenverkehr nicht mehr hinwegzudenken ist, angelehnt, hat sich Schritt für Schritt das neue Gewerbe entwickelt und einen erheblichen Umfang angenommen, so daß man sagen kann: auch dieses Gewerbe ist aus der gewerblichen Beförderung von Gütern mit Kraftwagen nicht mehr hinwegzudenken. Der Ausfall eines Wagens durch Unfall oder die Bewältigung einer seltenen, jedenfalls nicht periodisch auftretenden Beförderungsspitze im Güterverkehr veranlaßt diese Unternehmen, ihren Beförderungsbedarf durch die Miete eines Lastwagens für einige Tage, jedenfalls nicht für periodisch wiederkehrende feste und längere Zeiträume zu decken. Die Anschaffung eines besonderen eigenen Wagens für den Werkverkehr würde wirtschaftlichen Überlegungen nicht entsprechen; sie wäre nicht rationell. Der Wagen wäre nicht voll ausgelastet, während durch die vorübergehende Miete eines fremden Wagens wiederum vorhandene Arbeitskräfte intensiver beschäftigt oder zusätzliche Arbeitskräfte kurzfristig und daher rationell eingesetzt werden können. Die Miete ist also das Gebot einer betriebswirtschaftlichen Rationalisierung, die einen Nutzen schafft, der der Allgemeinheit weitergegeben werden kann. Der BGH hält mit Recht schon aus wirtschaftlichen Überlegungen ein Transportunternehmen, das Schadensersatz wegen Beschädigung eines seiner Lastkraftwagen verlangen kann, für verpflichtet, seinen Schaden dadurch zu mindern, daß es einen Ersatzwagen mietet.<sup>1)</sup>

Nach der Art des Bedarfs handelt es sich meist nicht um Wagen von größerem Beförderungsvolumen. Immerhin enthält der Beschluß des Oberlandesgerichts Hamburg vom 4. 3. 1963<sup>2)</sup> die Feststellung, die Existenz einer verhältnismäßig großen Anzahl von Kraftfahrzeugvermietungsunternehmen, die auch Lastkraftwagen vermieten, zeige das Bedürfnis der Allgemeinheit, unter besonderen Umständen zum Transport von Gütern einen gemieteten LKW zu verwenden.

Die Wagen werden oft noch zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen vermietet, die für die Miete von Personenkraftwagen verwandt werden. Das fertigt vorliegende Vertragsrecht

<sup>1)</sup> Das Urte. v. 5. 7. 63 (VersR 63, 1162) behandelt eine Kollision im Saarland aus dem Jahre 1957. Damals galt dort noch nicht das GüKG. Aus diesem Grunde und wegen des Mangels tatsächlicher Aufklärung konnte der BGH zur hier behandelten Rechtsfrage keine Stellung nehmen. Aber auf das wirtschaftliche Bedürfnis ist damit hingewiesen. An der Klärung dieser Frage ist daher auch die Versicherungswirtschaft interessiert. Die kurzfristige Miete von Last- und Nutzfahrzeugen kann hohe Schäden in Haftpflichtfällen verhindern.

<sup>2)</sup> 2 Ws (a) 414/62 in: JR 1963, 309.