

Mithin knüpfen sie an die gesamtwirtschaftlichen Bewertungssätze, an die gesellschaftlichen Wertvorstellungen an. Sie bieten die Basis für die Messung des Nutzens aus einer Auflockerung oder Beseitigung der Engpaßerscheinungen³⁴⁾.

Preispolitische Lenkungssysteme lassen sich über dieses vereinfachte Berechnungsverfahren in eine ökonomische Effizienzanalyse einbeziehen. Gleichwohl ist noch eine intensive Erforschung der wechselseitigen Beziehungen zwischen verschiedenen Planungs- und Auslastungsmethoden erforderlich, um auf diesem Wege zu einer voll integrierten Preis- und Investitionspolitik weiter voranzuschreiten.

³⁴⁾ Soll der wahre Ressourcenverzehr festgestellt werden, müssen Steuern und Ballungsausgaben als rein monetäre Kosten entsprechend berücksichtigt werden.

Summary

Although a very comprehensive literature exists on basic questions connected with questions of investment and price policies — especially on »Cost-Benefit-Analysis« and »Road Pricing« — the connection between both these partial areas has not hitherto been given the attention it is due. In order to be in a position to quantify the effects of the extension of already existing traffic facilities or the construction of entirely new ones, a differentiated analysis of the interplay between extension of capacity and the strategy of control is necessary. Attempts are, therefore, being made to make the individual traffic categories meet the costs of investment effects and to set up a simplified model for methods connected with evaluation which would supply information on the net worth ensuing from an extension of traffic facility capacities and their full employment regulated by price.

Résumé

Bien qu'il existe un manuscrit volumineux sur les problèmes fondamentaux de politique d'investissements et de prix, en particulier sur l'analyse « coût-bénéfice » et « l'estimation des prix des routes », on n'a pas prêté l'attention nécessaire à la liaison de ces deux ressorts partiels. Pour quantifier les effets de l'extension et des nouvelles constructions des voies de communication, il faut différencier dans une analyse les actions réciproques entre l'élargissement de la capacité et la stratégie de direction, à l'aide d'un mécanisme des prix. On essaiera alors d'imputer les effets d'investissements aux différentes catégories des communications et de dresser un modèle simplifié pour établir une méthodologie d'évaluation, d'où ressort le bénéfice net résultant de l'élargissement des capacités des voies de communication et de leur utilisation contrôlée du point de vue des prix.

Unternehmensziele der staatlichen Eisenbahnen

VON DR. KARL-OTTO KONOW, FRANKFURT/MAIN

I. Die finanzielle Lage der Deutschen Bundesbahn als verkehrspolitischer Tatbestand

Die Deutsche Bundesbahn, die in der Bundesrepublik die Bundeseisenbahn verwaltet¹⁾, arbeitet seit Jahren defizitär. Bewegten sich die Fehlbeträge ihrer jährlichen Erfolgsrechnungen in den fünfziger Jahren noch in Größenordnungen deutlich unter einer Milliarde DM, was seinerzeit schon als »erschreckend« empfunden wurde²⁾, so mußte man sich in den sechziger Jahren nach anfänglichem deutlichen Rückgang an regelmäßige Jahresfehlbeträge in Höhe von über einer Milliarde DM gewöhnen. Gleichzeitig nahmen die finanziellen Leistungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn aus dem Haushalt laufend zu³⁾. Sie haben die Drei-Milliarden-Grenze schon seit langem überschritten. Erheblich gestiegen ist auch die Verschuldung der Bundeseisenbahnen. Sie bewegt sich heute bei über 16 Milliarden DM.

Wachsende Defizite der Deutschen Bundesbahn bei steigenden Bundesleistungen und erhöhter Verschuldung, das ist der Tatbestand, der nun schon seit Jahren die verkehrspolitischen Entscheidungen bestimmt oder maßgebend beeinflusst⁴⁾. Die Bemühungen, die finanziellen Ergebnisse der Bundeseisenbahnen günstiger zu gestalten, reichen dabei von einer entsprechenden Besetzung der Unternehmensführung über die Einsetzung verschiedener Kommissionen zur Überprüfung der Organisation, der Wirtschaftsführung und der Finanzgebarung der Deutschen Bundesbahn⁵⁾ und Maßnahmen, die die Konkurrenz vor allem auf der Straße hemmen und begrenzen sollen⁶⁾, bis zu einer nun schon

¹⁾ Artikel 87 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1) hat folgenden Wortlaut: »In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeseisenbahnen, die Bundespost und nach Maßgabe des Art. 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt.«

²⁾ Vgl. Oeftering, H. M., Die Finanzlage und die Tarifpolitik der Deutschen Bundesbahn, in: Aufgabe und Bewährung, hrsg. vom Pressedienst der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt/Main und Bonn 1963, S. 33; ders., Zukunftsprobleme der Eisenbahnen, besonders der Deutschen Bundesbahn, in: Aufgabe und Bewährung, a.a.O., S. 43 f. u. 50.

³⁾ Vgl. Oeftering, H. M., Der rechtliche und wirtschaftliche Gehalt der Bundeshaushaltsleistungen an die Deutsche Bundesbahn, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Festschrift für Erwin Schoettle, Tübingen 1965, S. 187 f.

⁴⁾ Vgl. Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972, von der Bundesregierung beschlossen am 8. 11. 1967, Bundesrats-Drucksache 576/67, S. IX; als Beispiel für die zahlreichen Stimmen aus der Verkehrswirtschaft zu dieser Frage soll nur auf den Artikel »Das Defizit der Bundesbahn ist das Kernproblem der Verkehrsmisere«, in: Industriekurier vom 28. 10. 1967, S. 8, hingewiesen werden.

⁵⁾ Aus neuerer Zeit sind zu nennen die Berufung der sogenannten Brand-Kommission und der Deutschen Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft — Treuarbeit —. Über die Ergebnisse vgl. Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. 1. 1960, Deutscher Bundestag, Drucksache IV/840, und: Die Situation der Deutschen Bundesbahn, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 27. und 29. 4. 1966, Nr. 55, S. 431—434, Nr. 56, S. 441—444.

⁶⁾ Vgl. insbesondere die Konzessionierung und Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterverkehrs durch die Regelungen des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 17. 10. 1952 (BGBl. I, S. 697) — zwischenzeitlich mehrfach geändert — und die Besteuerung des Güterfernverkehrs, des Werkfernverkehrs und des grenzüberschreitenden Nahverkehrs auf der Straße durch das Gesetz über die Besteuerung des Straßen-

Tabelle 1:

Jahresfehlbeträge und Verschuldung der Deutschen Bundesbahn, Leistungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn (in Millionen DM)

Jahr	Jahresfehlbetrag	Leistungen aus dem Verkehrshaushalt des Bundes (erfolgswirksam und erfolgsneutral)	Kreditverbindlichkeiten per 31. 12. des jeweiligen Jahres ¹⁾
1961	29,8	758,8	7 943
1962	110,2	1 086,1	9 736
1963	409,4	1 167,9	10 634
1964	970,4	1 409,6	12 622
1965	1 278,0	2 782,5	12 878
1966	1 105,5	2 800,2	13 090
1967	1 504,8	3 095,1	13 126
1968	1 227,4	3 233,8	12 473
1969	1 001,0	3 428,7	12 305
1970	1 250,8	3 356,8	13 776
1971	2 500,0 ²⁾	4 300,0 ²⁾	--

1) ohne Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund und ohne Anleihen zur Kapitalaufstockung.

2) geschätztes Ergebnis.

Quellen:

Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbahn; Haushaltsgesetze des Bundes.

zweimaligen nach der Auffassung der jeweiligen Initiatoren grundsätzlichen Neuorientierung der Verkehrswirtschaft in der Bundesrepublik⁷⁾. Sowohl die sogenannte *Kleine Verkehrsreform* des Jahres 1961 mit den Verkehrsänderungsgesetzen⁸⁾, die die Ausrichtung des Verkehrs nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen vorbereiten und fördern

güterverkehrs vom 28. 12. 1968 (BGBl. I, S. 1461). In der Begründung zu diesem Gesetz heißt es ausdrücklich, daß es — auch — der Verbesserung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Deutschen Bundesbahn dienen soll, vgl. Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972, a.a.O., Zweiter Teil, Gesetzentwürfe, S. 7. Der früheren erhöhten Beförderungssteuer für den Werkfernverkehr kam dieselbe Bedeutung zu, vgl. das Werkfernverkehrssteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 5. 1963, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 16, S. 147 f. u. 160 f., dazu *Eiermann, R.*, Die bestehende Verkehrsordnung, in: Die Bundesbahn, 37. Jg. (1963), S. 578 f. Erst kürzlich ist die Güterkraftverkehrspolitik wieder, um ihre Verflechtung mit der finanziellen Lage der Deutschen Bundesbahn zu charakterisieren, als eine Art »Fortsetzung der Bundesbahnpolitik mit anderen Mitteln« bezeichnet worden, vgl. *Schober* vom Deutschen Industrie- und Handelstag vor dem Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages, in: Briefe zur Verkehrspolitik, 17. Jg. (1971), vom 8. 4. 1971, S. 2 u. 4.

⁷⁾ Vgl. *Seeböhm, H.-C.*, Gegenwartsfragen der deutschen und europäischen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 34. Jg. (1963), S. 194 f.; der Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, Drucksache VI/1350, beginnt mit der Feststellung: »Das *Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968 bis 1972* leitete eine Wende in der deutschen Verkehrspolitik ein« (vgl. S. 9).

⁸⁾ 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); Gesetz zur Änderung des Gesetzes über gewerblichen Binnenschiffsverkehr vom 1. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1163); Viertes Gesetz zur Änderung des Güterkraftverkehrsgesetzes vom 1. 8. 1961 (BGBl. I, S. 1157).

sollten⁹⁾, als auch das *Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung für die Jahre 1968–1972*, das mit Verbotlisten für den Straßengüterverkehr und Sondersteuern deutlich staatliche Lenkungs- und Steuerungsmaßnahmen in den Vordergrund stellte¹⁰⁾, hatten zum Ziel, der besorgniserregenden Entwicklung der finanziellen Verhältnisse der Bundeseisenbahnen entgegenzuwirken¹¹⁾.

Geht man von den jüngsten Ergebnissen der Gewinn- und Verlustrechnung der Deutschen Bundesbahn aus, die trotz voller Auslastung des Unternehmens in den letzten Jahren keine durchgreifende Verbesserung, sondern eher eine weitere Verschlechterung zeigen¹²⁾, so ist ein sichtbarer Erfolg der Maßnahmen ausgeblieben. Allenfalls kann festgestellt werden, daß eine noch negativere Entwicklung vermieden werden konnte. Auffällig ist dabei, daß die Ordnungsmäßigkeit der Unternehmens- und Wirtschaftsführung der Deutschen Bundesbahn selbst weder von den Aufsichtsorganen noch von den Prüfungskommissionen jemals ernstlich in Zweifel gezogen worden ist. »Personelle Konsequenzen«, die in der Wirtschaft an der Tagesordnung sind, hat es nie gegeben. Im Bundestag und bei anderen Anlässen haben die Leistungen der Unternehmensführung der Deutschen Bundesbahn und ihrer Mitarbeiter vielmehr stets volle Anerkennung gefunden¹³⁾.

Der Grund für die vom ausgewiesenen Ergebnis her unbefriedigende Entwicklung ist demnach offenbar nicht in einer mangelhaften Geschäftsführung zu sehen. Als naheliegende Erklärung für die finanzielle Entwicklung bietet sich unter diesen Umständen nur eine Inkongruenz der Unternehmensziele und der zu ihrer Verwirklichung eingesetzten finanziellen und organisatorischen Mittel an¹⁴⁾. Für sie spricht, daß der Gesetzgeber, obwohl die Bundeseisenbahnen seit über zwei Jahrzehnten ihre faktische Monopolstellung auf dem Verkehrsmarkt verloren haben, die den eigentlichen Grund für die Einsetzung einer Staatsverwaltung in diesem Bereich bildete¹⁵⁾, an den überkommenen Vorstellungen von einer Staatsbahn, wenn auch mit gewissen, meist vom Unternehmen selbst veranlaßten Modifikationen¹⁶⁾ festgehalten hat. Die veränderten Verhältnisse verlangen eine kritische Überprüfung.

⁹⁾ Vgl. *Storsberg, G.*, Die Bedeutung der Kleinen Verkehrsreform für die Preis- und Tarifbildung im Güterverkehr, Gutachten im Auftrag des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, hrsg. vom Bundesminister für Wirtschaft, o. O. 1963.

¹⁰⁾ Vgl. dazu *Leber, G.*, Erst »Chirurgie«, dann freiere Verkehrswirtschaft, in: Internationale Transport-Zeitung, 32. Jg. (1970), S. 1987.

¹¹⁾ Vgl. Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968–1972, a.a.O., S. IX; *Fikentscher, W.*, Rechtsgutachten über Fragen des Wettbewerbs der Verkehrsträger (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 24), Bad Godesberg 1963, S. 8.

¹²⁾ Vgl. dazu *Willeke, R.*, Zwischenbilanz zum Leberplan, in: Wirtschaftsdienst, 50. Jg. (1970), S. 471 f.

¹³⁾ So stand die Verkehrsdebatte des Bundestages am 2. 12. 1970 über den Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung ganz unter der Devise »Hervorragende Leistungen unserer Eisenbahner«, Sonderamtsblatt der Deutschen Bundesbahn, Nr. 4 vom 21. 12. 1970, S. 1 f.

¹⁴⁾ So schon: Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn, in: Die Bundesbahn, 33. Jg. (1959), Heft 9, Sonderdruck, S. 1 ff.; vgl. aus dem umfangreichen Schrifttum *Wohlgemuth, M.*, Zwischenbilanz aus der Sicht der verladenden Wirtschaft, in: Internationales Verkehrswesen, 22. Jg. (1970), S. 214 f.

¹⁵⁾ Zu den Verstaatlichungen der Eisenbahnen in den deutschen Ländern vgl. *Sarter, A., Kittel, Th.*, Die neue deutsche Reichsbahn-Gesellschaft, Berlin 1924, S. 11 f.; *Kalb, H., Ossig, F., Röver, K.*, DB — eine Welt auf Schienen, Frankfurt/Main 1967, S. 15 f.

¹⁶⁾ Vgl. Gedanken des Vorstandes zur wirtschaftlichen Gesundung der Deutschen Bundesbahn, a.a.O.; Vorstellungen des Vorstandes zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 13), Darmstadt 1964; Beiträge aus der Sicht der Bundesbahn-Vorstandes zu einem vom Herrn Bundesminister für Verkehr vorgesehenen verkehrspolitischen Gesamtprogramm (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 15), Darmstadt 1968.

II. Grundsätzliche Überlegungen bezüglich der Unternehmensziele einer staatlichen Eisenbahn

Wird davon ausgegangen, daß die Eisenbahnen als Ganzes ein staatliches Unternehmen bleiben, das heißt nicht in Privateigentum überführt werden sollen¹⁷⁾, so gibt es für die Ausgestaltung ihrer Unternehmensziele vier Möglichkeiten: Gemeinwirtschaftliche¹⁸⁾, erwerbswirtschaftliche, eigenwirtschaftliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmensführung. Gemeinwirtschaftliche und erwerbswirtschaftliche Zielsetzungen bilden die beiden extremen Lösungen, die Ausrichtung der Geschäftsführung nach eigenwirtschaftlichen oder gemischtwirtschaftlichen Grundsätzen sind als vermittelnde Zwischenstufen zu werten.

1. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen¹⁹⁾

Ziel eines gemeinwirtschaftlichen Unternehmens ist die Wahrnehmung öffentlicher Belange. Das Unternehmen hat den Zweck, unmittelbar dem allgemeinen Wohl zu dienen und dazu beizutragen, daß die öffentliche Sicherheit und Ordnung in dem Bereich, in dem es tätig wird, gewahrt bleiben. Bezogen auf den Verkehr entspricht diesem Unternehmensziel der Begriff »beste Verkehrsbedienug im Interesse der gesamten Volkswirtschaft«. Gemeinwirtschaftlichkeit bedeutet dabei keineswegs Unwirtschaftlichkeit, und nicht jede gemeinwirtschaftliche Aufgabe führt zu finanziellen Belastungen. Unrichtig ist jedoch, den Erfolg gemeinwirtschaftlichen Handelns nach einem etwa erzielten Gewinn oder nach der Rentabilität zu beurteilen²⁰⁾. Den Maßstab hat insoweit allein die Ausgabenwirksamkeit zu bilden, das heißt, Kriterium für die Bewertung der Leistungen ist die Verwirklichung des angestrebten Zieles mit den eingesetzten Mitteln, im Verkehr also die sachgerechte Befriedigung der Nachfrage nach Beförderungsleistungen im Güter- und Personenverkehr²¹⁾.

Gemeinwirtschaftlichkeit und kaufmännisches Handeln schließen sich grundsätzlich nicht aus²²⁾. Das jedem kaufmännischen Handeln immanente Streben nach Gewinn – Kaufmann im Sinne des Handelsgesetzbuches kann nur sein, wer ein Gewerbe betreibt, das heißt, eine auf Gewinn gerichtete Tätigkeit ausübt²³⁾ – ist bei gemeinwirtschaftlichen

¹⁷⁾ Auch die Forderung auf Privatisierung, das heißt auf Umwandlung der Deutschen Reichsbahn beziehungsweise der Deutschen Bundesbahn in eine handelsrechtliche Gesellschaft und Ausgabe von Aktien an Private, ist wiederholt erhoben worden, vgl. *Sarter, A., Kittel, Th.*, a.a.O., S. 13; *Muthesius, V.*, Nahrung für den Aktienmarkt, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 23. Jg. (1970), S. 131 f.; vgl. auch *Napp-Zinn, A.-F.*, Alternativen der deutschen Verkehrspolitik, in: *Der Volkswirt*, Beiheft zu Nr. 23, vom 11. 6. 1965, S. 6.

¹⁸⁾ Hier und im folgenden eng als »öffentlicher Dienst« verstanden, so wie auch die EWG-Verordnung Nr. 1191 des Rates vom 26. 6. 1969 – Amtsblatt Nr. L 156 vom 28. 6. 1969, S. 1 –, die sich mit der Abgeltung der mit dem »öffentlichen Dienst« verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiete des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs befaßt, den Tatbestand umschreibt.

¹⁹⁾ Vgl. dazu *Günther, A.*, Die Gemeinwirtschaftlichkeit der deutschen Eisenbahnen in ihrer geschichtlichen und inhaltlichen Entwicklung, in: *Archiv für Eisenbahnwesen*, 70. Jg. (1960), S. 1 f.; *Berkenkopf, P.*, Kann die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug der Deutschen Bundesbahn gelockert werden? in: *Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug der Deutschen Bundesbahn (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 9)*, Darmstadt 1958, S. 7 f.

²⁰⁾ Vgl. *Oettle, K.*, Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig? in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 19. Jg. (1966), S. 442 f.

²¹⁾ Vgl. *Knayer, M.*, Kostenwirksamkeit. Versuche mit einem neuen Meß- und Bewertungsverfahren, in: *Der Betrieb*, 24. Jg. (1971), S. 441 f.

²²⁾ Vgl. *Konow, K.-O.*, Verwaltung, kaufmännisches Handeln und Eigenwirtschaftlichkeit, in: *Die öffentliche Wirtschaft*, 17. Jg. (1968), S. 19 f. u. 21.

²³⁾ Vgl. § 1 des Handelsgesetzbuches vom 10. 5. 1897 (RGBl. S. 219) – mehrfach geändert –.

Unternehmen jedoch dahin modifiziert, daß im Zweifel die Gewinnerzielung hinter der Verpflichtung, öffentliche Interessen zu wahren, zurücktritt²⁴⁾. Werden bei einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmen die Bücher nach kaufmännischen Grundsätzen geführt und der Jahresabschluß nach den handelsrechtlichen Grundsätzen aufgestellt, so bedeuten Fehlbeträge in der Gewinn- und Verlustrechnung – ordnungsmäßige Wirtschaftsführung unterstellt – daher keinesfalls die Nicht- oder Schlechterfüllung des Geschäftszweckes, sondern lediglich die Feststellung, daß die bei einer Geschäftsführung unter Wahrung der öffentlichen Belange erzielten Einnahmen zur Deckung der für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendigen Aufwendungen nicht ausgereicht haben. Da sich Art und Umfang der öffentlichen Aufgaben in aller Regel nicht nach der Höhe etwa erzielbarer Einnahmen richten, wird bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen auf erfolgswirksame Leistungen aus dem Haushalt überhaupt nur in Ausnahmefällen verzichtet werden können. Es wäre jedoch mißverständlich, in diesem Zusammenhang von der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Belastungen zu sprechen. Für ein öffentliches Unternehmen mit gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung kann die Wahrnehmung dieser Aufgaben keine »Last« sein; sie ist vielmehr eindeutige Verpflichtung und ausschließlicher Sinn und Zweck des Unternehmens.

Verwaltungsrechtlich ist nach den geltenden Grundsätzen bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen die öffentliche Verwaltung als angemessene Organisationsform zu werten, und zwar, da die öffentlichen Aufgaben direkt erfüllt werden sollen, die unmittelbare Staatsverwaltung. Da es sich bei der Verwirklichung der gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen, wenn nicht um hoheitsrechtliche Aufgaben, so doch um Aufgaben handelt, die die Sicherung des Staates und des öffentlichen Lebens zum Inhalt haben, erscheint die Berufung der Mitarbeiter des Unternehmens in das Beamtenverhältnis jedenfalls, soweit sie verantwortliche Stellungen innehaben, nicht nur vertretbar, sondern geboten²⁵⁾.

Das Verhältnis der Verwaltung zur Privatwirtschaft bereitet keine Schwierigkeiten, soweit die Verwaltung in einem klar abgegrenzten Wirtschaftsbereich tätig wird. Dies war etwa bei den deutschen Eisenbahnen der Fall, solange sie eine faktische Monopolstellung innehatten. Überschneiden sich beim Einsatz einer Verwaltung öffentliche und private Interessen, so ist den öffentlichen der Vorrang einzuräumen. Zu beachten ist jedoch, daß ein Tätigwerden einer öffentlichen Verwaltung und privater Unternehmen gleichzeitig am Markt, etwa in einer Wettbewerbsordnung, wirtschaftspolitisch bedenklich und verwaltungsrechtlich unzulässig ist; denn wenn die öffentlichen Interessen die Einrichtung einer Verwaltung fordern, dann ist für privates Wirtschaften kein Raum, ist dies nicht der Fall, so ist die Verwaltung überflüssig und unangebracht²⁶⁾.

2. Erwerbswirtschaftliche Unternehmen

Bei öffentlichen Unternehmen, die erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sind, ist die Gewinnerzielung Unternehmenszweck. Insoweit unterscheiden sie sich von privaten Unter-

²⁴⁾ In der Begründung zu § 6 des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahn vom 4. 7. 1939 (RGBl. I, S. 1205) heißt es dementsprechend, daß die eigentliche und letzte Zweckbestimmung der Deutschen Reichsbahn in der Versorgung des Verkehrs und nicht im Geldverdienen liegt, vgl. die vom Reichsverkehrsminister autorisierte Textausgabe des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahn vom 4. 7. 1939 mit amtlicher Begründung, 1939, S. 19.

²⁵⁾ Vgl. *Konow, K.-O.*, Beamtenstatus und Kommerzialisierung der öffentlichen Verwaltung, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 18. Jg. (1970), S. 243 f.

²⁶⁾ Vgl. *Forsthoff, E.*, Rechtsprobleme der Gemeinwirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn, in: *Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienug der Deutschen Bundesbahn*, a.a.O., S. 21 ff.

nehmen in keiner Weise. Als angemessene Unternehmensformen kommen daher die Gesellschaften des Privatrechts, also insbesondere die Aktiengesellschaft und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung in Betracht²⁷⁾. Trotz dieser Ausgestaltung bleiben die öffentlichen Unternehmen Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Indem der Staat auf die an sich gegebene Möglichkeit, eine unmittelbare Verwaltung zu installieren, verzichtet und sich der privaten Rechts- und Wirtschaftsformen bedient, ordnet er sich jedoch in die allgemeine für alle Unternehmen geltende Wirtschaftsordnung ein. Die Verfolgung öffentlicher Unternehmensziele kann daher nur mittelbar geschehen, organisatorisch durch die entsprechende Ausübung der Gesellschafterrechte in den Organen der Unternehmen²⁸⁾ und wirtschaftlich dadurch, daß das Unternehmen durch eine angemessene Gestaltung der Kapitalverhältnisse oder besondere Leistungen finanziell in die Lage versetzt wird, bestimmte Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrzunehmen. Wird den Unternehmen die Erfüllung einzelner gemeinwirtschaftlicher Leistungen von hoher Hand auferlegt, so steht ihnen ein Anspruch auf Ausgleich der dadurch bedingten Fehlbeträge dann zu, wenn dies in den entsprechenden gesetzlichen Regelungen vorgesehen ist. Ein allgemeiner Grundsatz, daß Belastungen einzelner Unternehmen im öffentlichen Interesse stets einen öffentlich-rechtlichen Ausgleichsanspruch auslösen, ist schon wegen des nur schwer abzugrenzenden Begriffs der öffentlich-rechtlichen Auflage abzulehnen²⁹⁾. Bei Unternehmen, deren Kapital sich ausschließlich oder überwiegend in der Hand eines öffentlichen Rechtsträgers befindet, steht es zudem im Ermessen der verantwortlichen Institution, in welcher Form sie — in Betracht kommen Kapitalaufstockungen, Verlustübernahmen und andere Zuwendungen — das Unternehmen finanziell ausstattet.

Für das Tätigwerden von Beamten ist bei erwerbswirtschaftlich ausgerichteten öffentlichen Unternehmen grundsätzlich kein Raum, weil die gestellten Aufgaben nicht unmittelbar auf die Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens gerichtet sind³⁰⁾.

Da ein öffentliches Unternehmen mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung in seiner Unternehmensführung privatwirtschaftlichen Unternehmen gleicht, kann das gleichzeitige Tätigwerden der beiden Unternehmensformen in einem Wirtschaftsbereich im allgemeinen keine Schwierigkeiten bereiten. Die Verselbständigung garantiert eine Abgrenzung der staatlichen und der unternehmensbezogenen Interessen³¹⁾, vorausgesetzt, daß sie auch faktisch durchgeführt und nicht nur als rechtliche Formalität behandelt wird³²⁾. Setzt

²⁷⁾ Vgl. Konow, K.-O., Die GmbH als Rechtsform der Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand, in: GmbH-Rundschau, 57. Jg. (1966), S. 153 f.; ders., Zur Problematik der Betätigung des Bundes in privatwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 38. Jg. (1967), S. 71 f. u. 76 f.

²⁸⁾ Vgl. Konow, K.-O., Die Einflußnahme der öffentlichen Hand auf die Geschäftsführung von Unternehmen durch Entsendung von Beamten, in: GmbH-Rundschau, 62. Jg. (1971), S. 30 f.

²⁹⁾ Vgl. Fromm, G., Der Ausgleichsanspruch für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Leistungen in der Verkehrsgesetzgebung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 86. Jg. (1971), S. 161 f.

³⁰⁾ Bei der durch Gesetz über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft vom 30. 8. 1924 (RGBl. II, S. 272) errichteten Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft waren neben Angestellten und Arbeitern auch Beamte tätig, vgl. die §§ 19 ff. Dies dürfte der heutigen engeren Auffassung über den Einsatz von Beamten nicht entsprechen.

³¹⁾ Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Neue Chance für die Schiene, o. O. 1965, S. 13 f.

³²⁾ Vgl. dazu Konow, K.-O., Zur Frage einer Privatisierung der Deutschen Bundesbahn, in: Die öffentliche Wirtschaft, 16. Jg. (1967), S. 33 f.; die Deutsche Reichsbahn war beispielsweise trotz ihrer Eigenschaft als einer juristischen Person (vgl. § 1 der Verordnung über die Schaffung eines Unternehmens »Deutsche Reichsbahn« vom 12. 2. 1924 [RGBl. I, S. 57]) derart eng mit der Staatsführung verbunden, daß sie in der Sache ein Teil der unmittelbaren Reichsverwaltung war, vgl. Sartier, A., Kittel, Th., a.a.O., S. 13; Stukenberg, H., Das Leitbild der Staatsbahn im wirtschaftlichen und politischen Kräftefeld, in: Aufgabe und Bewährung, a.a.O., S. 80 f. u. 83 f.

der Staat als Gesellschafter seine wirtschaftliche Macht ein und stattet er sein Unternehmen entsprechend aus, so können sich allerdings Wettbewerbsbeeinträchtigungen ergeben, die nach dem geltenden Wettbewerbsrecht zu beurteilen sind³³⁾.

3. Eigenwirtschaftliche Unternehmen

Unter eigenwirtschaftlich handelnden Unternehmen sind öffentliche Unternehmungen zu verstehen, die ausschließlich gemeinwirtschaftliche Ziele zu verfolgen haben, deren öffentlicher Auftrag jedoch dadurch begrenzt wird, daß das Unternehmen für seine Betriebsführung grundsätzlich keine Mittel aus dem allgemeinen Haushalt erhält, sondern daß es die Aufwendungen aus den selbst erwirtschafteten Erträgen abdecken muß. Ein Fehlbetrag kann in den Jahresrechnungen theoretisch jedenfalls nicht auftreten, da der Unternehmensführung wegen der Verpflichtung, eine ausgeglichene Rechnung vorzulegen, immer die Möglichkeit gegeben sein muß, den Umfang der zu erfüllenden Aufgaben und die Qualität der Leistungen den finanziellen Gegebenheiten anzupassen. Abgesehen von der etatmäßigen Selbständigkeit unterscheiden sich eigenwirtschaftliche Unternehmen in keiner Weise von den gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Sie sind daher Teile der unmittelbaren Verwaltung mit den entsprechenden personellen und wirtschaftlichen Konsequenzen.

Gegen die Form des eigenwirtschaftlichen Unternehmens müssen aus öffentlich-rechtlicher Sicht erhebliche Bedenken erhoben werden. Es ist vom öffentlichen Interesse her nicht angängig, den Umfang der öffentlichen Aufgaben von der Höhe der mit ihrer Wahrnehmung erzielbaren Einnahmen abhängig zu machen³⁴⁾; denn entweder besteht Anlaß für unmittelbares staatliches Handeln, dann muß der Staat diese Aufgaben mit allen seinen Mitteln erfüllen, oder aber das Allgemeinwohl fordert das staatliche Tätigwerden nicht unabweislich, dann ist eine öffentliche Verwaltung überflüssig. Es muß dann auf die erwerbswirtschaftliche Unternehmensform zurückgegriffen werden. Gegen die Form des zum eigenwirtschaftlichen Handeln verpflichteten Unternehmens spricht ferner, daß durch die Verpflichtung, die Aufwendungen durch selbst erwirtschaftete Erträge zu decken, erwerbswirtschaftliches Handeln derart in den Vordergrund gestellt wird, daß der öffentliche Auftrag zurücktritt. Da der Umfang der öffentlichen Aufgaben zudem durch diese Verpflichtung begrenzt wird, ergibt sich geradezu zwangsläufig, daß neben der Verwaltung auch private Unternehmen tätig werden. Damit entsteht ein natürlicher Wettbewerb. »Sich verhalten wie ein Kaufmann« als oberster Grundsatz der Geschäftsführung und Wettbewerb mit anderen Unternehmen denaturieren die Verwaltung so weit, daß für ihre Vorhaltung keine Berechtigung mehr anerkannt werden kann.

Ein aus öffentlich-rechtlicher und verkehrspolitischer Sicht sinnvoller Einsatz nur zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichteten öffentlichen Unternehmens kann daher nur unter der Voraussetzung gegeben sein, daß das Unternehmen in dem Wirtschaftsbereich, in dem es tätig wird, wenn nicht eine legale, so doch eine faktische Monopolstellung besitzt, durch die sie in die Lage versetzt wird, die Erträge den im öffentlichen Interesse not-

³³⁾ Vgl. dazu Fikentscher, W., a.a.O.; ders., Marktmacht und Preisunterbietung im Verkehr (= Schriftenreihe des Bundesverbandes des Deutschen Güterfernverkehrs e. V., Nr. 15), Bonn 1970; Most, O., Gutachten zu den Begriffen der Verkehrs-Novellen vom 1. 8. 1961 (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 25), Bad Godesberg 1963; Grenzen der Preis- und Wettbewerbsfreiheit nach den Verkehrsänderungsgesetzen vom 1. August 1961 (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 11), Darmstadt 1963.

³⁴⁾ Vgl. Konow, K.-O., Verwaltung, kaufmännisches Handeln und Eigenwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 22.

wendigen Aufwendungen anzupassen. Nur dann läßt sich das zur Erfüllung der festumrissenen gemeinwirtschaftlichen Pflichten notwendige Gleichgewicht von Erträgen und Aufwendungen sicherstellen³⁵⁾.

4. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen

Gemischtwirtschaftliche öffentliche Unternehmen sind Unternehmungen, die in Teilbereichen gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen haben, im übrigen aber erwerbswirtschaftlich tätig werden, das heißt nach dem Grundsatz der Gewinnerzielung arbeiten³⁶⁾. Für die einzelnen Bereiche gelten die jeweiligen bereits dargestellten öffentlich-rechtlichen oder privatwirtschaftlichen Grundsätze. Die Gesamtunternehmensorganisation – Verwaltung oder öffentliches Unternehmen in den Formen des Gesellschaftsrechts – wird sich nach dem Gewicht der verschiedenen Teilbereiche zu richten haben.

Die Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich bei einer derartigen Ausgestaltung des öffentlichen Unternehmens ergeben, liegen auf der Hand³⁷⁾. Eine klare Trennung der einzelnen Bereiche wird vielfach nicht möglich sein. Personelle, wirtschaftliche und finanzielle Verschachtelungen sind unvermeidlich. Damit ergeben sich gerade in bezug auf die Wettbewerber – und diese sind im erwerbswirtschaftlichen Bereich vorhanden – undurchsichtige, manipulierbare Verhältnisse. Bei dem Gewicht, das den öffentlichen Aufgaben zuerkannt werden muß, und der Notwendigkeit, im Interesse der betroffenen Bürger den staatlichen Bereich und den Bereich, der privatem Wirtschaften offen steht, eindeutig festzulegen, kann es nicht befriedigen, wenn in dieser Form hoheitliches und fiskalisches Handeln vermengt werden.

Die Schwierigkeiten werden vermieden, wenn auf die anderen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zurückgegriffen wird. Überwiegt der öffentliche Auftrag, so ist eine Verwaltung einzusetzen. Die erwerbswirtschaftlichen Tätigkeitsbereiche können ausgliedert und in der Form von privatwirtschaftlichen Unternehmen als Tochtergesellschaften von der Verwaltung betrieben werden³⁸⁾. Überwiegt dagegen der privatwirtschaftliche Bereich, so ist das erwerbswirtschaftlich ausgerichtete öffentliche Unternehmen die angemessene Unternehmensform. Da durch entsprechende Auflagen diesen Unternehmen gemeinwirtschaftliche Einzelaufgaben übertragen werden können, kann auch den öffentlichen Interessen Rechnung getragen werden.

5. Ergebnis

Der Überblick über die verschiedenen Formen der öffentlichen Unternehmen zeigt, daß je nach den Verhältnissen entweder eine unmittelbare Staatsverwaltung einzusetzen oder

³⁵⁾ Vgl. Konow, K.-O., Verwaltung, kaufmännisches Handeln und Eigenwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 23 f.

³⁶⁾ Vgl. Kalb, H., Die Deutsche Bundesbahn, ein der Gemeinwirtschaft verpflichtetes Unternehmen im Wettbewerb, in: Die öffentliche Wirtschaft, 13. Jg. (1964), S. 65 f.; aus der Sicht der verladenden Wirtschaft vgl. die Ausführungen Schobers vom Deutschen Industrie- und Handelstag, in: Briefe zur Verkehrspolitik, 17. Jg. (1971), vom 8. 4. 1971, S. 2–3.

³⁷⁾ Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang auf die Verhältnisse bei der Deutschen Bundespost hingewiesen, vgl. Rehbein, D., Kreditgewerbe kontra Bundespost, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 24. Jg. (1971), S. 253 f.

³⁸⁾ So das Kostengutachten der Deutschen Revisions- und Treuhand-Aktiengesellschaft – Treuarbeit – für die Deutsche Bundesbahn aus dem Jahre 1966, vgl. Briefe zur Verkehrspolitik, 12. Jg. (1966) vom 27. 4. 1966, S. 12; vgl. auch Konow, K.-O., Zur Problematik der Betätigung des Bundes an privatwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen, a.a.O., S. 79 f.

aber auf privatrechtliche Gesellschaften zurückzugreifen ist. Die Mischformen der erwerbswirtschaftlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sind abzulehnen oder nur unter besonderen Voraussetzungen als vertretbar anzuerkennen.

III. Die Ausgestaltung der Unternehmensziele bei den Bundeseisenbahnen

Nach der maßgebenden Rechtsquelle, dem zwischenzeitlich mehrfach geänderten Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951³⁹⁾, hat die Deutsche Bundesbahn eine Doppelstellung. Sie ist einerseits Verwaltung, andererseits aber auch eine verselbständigte wirtschaftliche Unternehmung des Bundes. Im einzelnen sieht das Gesetz folgende Regelungen vor⁴⁰⁾:

1. Die Deutsche Bundesbahn als Teil der Bundesverwaltung

Dem durch das Grundgesetz gezogenen Rahmen entsprechend⁴¹⁾ ist die Deutsche Bundesbahn auch nach den Bestimmungen des Bundesbahngesetzes Teil der unmittelbaren Bundesverwaltung. Dies zeigt sich vor allem in den Vorschriften über das Bundeseisenbahnvermögen, über die der Deutschen Bundesbahn gestellten Aufgaben sowie über den Verwaltungsaufbau und die Rechtsverhältnisse der Bediensteten⁴²⁾.

Gemäß § 1 des Bundesbahngesetzes, der fast wörtlich die Formulierung des § 1 Absatz 1 des Reichsbahngesetzes vom 4. 7. 1939 wiederholt, verwaltet die Bundesrepublik Deutschland das Bundeseisenbahnvermögen⁴³⁾ als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes. Hiernach ist die Deutsche Bundesbahn eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts⁴⁴⁾. Damit ist festgelegt, daß das Bundeseisenbahnvermögen echtes Bundesvermögen und der Betrieb der Bundeseisenbahnen, da dieser nicht wie in der Zeit der Reichsbahngesellschaft einem besonderen Rechtsträger übertragen worden ist⁴⁵⁾, eine echte Verwaltungsangelegenheit ist. Bezüglich ihrer Rechtspersönlichkeit sind Bund und Deutsche Bundesbahn nach diesen Vorschriften identisch⁴⁶⁾.

Auf Grund dieser öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung des Unternehmens steht fest, daß die Deutsche Bundesbahn öffentliche Aufgaben zu erfüllen hat⁴⁷⁾. Einer besonderen gesetzlichen Hervorhebung hätte es nicht bedurft. Begrifflich gehört zur öffentlichen Verwaltung, daß sie dem allgemeinen Wohl und den Interessen der gesamten Volkswirtschaft auf dem Teilgebiet, für das sie eingesetzt und verantwortlich ist, zu dienen hat.

³⁹⁾ Vgl. BGBl. I, S. 955.

⁴⁰⁾ Vgl. dazu Konow, K.-O., Verwaltung, kaufmännisches Handeln und Eigenwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 20.

⁴¹⁾ Vgl. Artikel 87 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes.

⁴²⁾ Vgl. dazu Ottmann, K., Das neue Bundesbahngesetz, in: Die Bundesbahn, 25. Jg. (1951), S. 847 u. 851.

⁴³⁾ Die Umgrenzung des Vermögens ergibt sich im einzelnen aus dem Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn vom 2. 3. 1951 (BGBl. I, S. 155).

⁴⁴⁾ Vgl. Regierungsentwurf zum Bundesbahngesetz, Deutscher Bundestag, Drucksache I/1341, S. 35.

⁴⁵⁾ Vgl. § 5 Absatz 1 des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft vom 30. 8. 1924.

⁴⁶⁾ Vgl. dazu Finger, H.-J., Einzelfragen des Bundesbahngesetzes, in: Die Bundesbahn, 26. Jg. (1952), S. 157–158. Gleichwohl kennt das Bundesbahngesetz Ausgleichsansprüche der Deutschen Bundesbahn gegen den Bund, die durch Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 6. 3. 1969 (BGBl. I, S. 191) neu formuliert und noch erweitert worden sind. Gerade diese Neuregelung, nach der nicht mehr die Bundesregierung, sondern eine besondere Einigungsstelle bei Meinungsverschiedenheiten über die Berechtigung der Ansprüche entscheidet, macht das Bestreben deutlich, die Deutsche Bundesbahn schrittweise aus der unmittelbaren Staatsverwaltung herauszulösen.

⁴⁷⁾ Vgl. dazu Forsthoff, E., Rechtsprobleme der Gemeinwirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn, a.a.O., S. 23 f.

Die Verwaltung der Bundeseisenbahnen bedeutet daher die staatliche Daseinsvorsorge auf dem Gebiete des Verkehrs.

Diesen Grundsätzen tragen die Vorschriften des Bundesbahngesetzes Rechnung. In § 28 — im einzelnen ist auf diese Vorschrift in anderem Zusammenhang noch einzugehen — werden die Aufgaben der Deutschen Bundesbahn als »gemeinwirtschaftlich« gekennzeichnet und die beste Verkehrsbedienung als Ziel der Wirtschaftsführung der Deutschen Bundesbahn genannt. Mit anderen Worten wird damit wiederholt, was in § 3 Absatz 3 Satz 1 des Reichsbahngesetzes vom 4. 7. 1939 mit »Verwaltung der Eisenbahn zum Nutzen des deutschen Volkes und der deutschen Wirtschaft« umschrieben worden ist⁴⁸⁾.

Der öffentlichen Aufgabenstellung entsprechend sind die Grundsätze über die Betriebsführung abgefaßt. Die Deutsche Bundesbahn hat gemäß § 4 des Bundesbahngesetzes ihren Betrieb sicher zu führen, die Anlagen, die Fahrzeuge und das Zubehör in gutem, betriebssicheren Zustand zu erhalten und unter Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze nach dem jeweiligen Stand der Technik zu erneuern, zu ersetzen und weiterzuentwickeln. Diese von öffentlich-rechtlichen Vorstellungen geprägten Richtlinien für die technische Betriebsführung, aus denen sich die Betriebspflicht für das Unternehmen als Ganzes ergibt⁴⁹⁾, entsprechen einer alten Tradition. Als Auflage des Reiches an die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft waren sie in ähnlicher Form bereits in § 9 Absatz 1 des Reichsbahngesetzes vom 30. 8. 1924 enthalten⁵⁰⁾.

Daß die Deutsche Bundesbahn trotz einer gewissen Sonderstellung als integrierter Teil der unmittelbaren Bundesverwaltung zu verstehen ist, machen schließlich die Regelungen des Bundesbahngesetzes über den Verwaltungsaufbau und die Rechtsverhältnisse der Bediensteten deutlich. Nach § 6 Absatz 2 des Bundesbahngesetzes sind die Dienststellen der Deutschen Bundesbahn, soweit die Verwaltungsordnung nichts anderes bestimmt, Bundesbehörden. Diese Regelung folgt der des § 17 des Reichsbahngesetzes vom 4. 7. 1939. Ihre Bedeutung wird erst verständlich, wenn beachtet wird, daß die volle Eingliederung der mit der Verwaltung der Eisenbahnen betrauten Stellen in die Verwaltungsorganisation des Bundes beziehungsweise des Reiches keinesfalls immer vorhanden war. Nach § 17 des Reichsbahngesetzes vom 30. 8. 1924 waren die Stellen der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft keine Behörden oder amtliche Stellen des Reiches, obwohl der Gesellschaft sonst weitreichende öffentlich-rechtliche Befugnisse übertragen waren. Weiterhin ist die Erfüllung der Aufgaben der Deutschen Bundesbahn in § 6 Absatz 3 des Bundesbahngesetzes im Anschluß an die Regelung in § 3 Absatz 3 Satz 2 des Reichsbahngesetzes vom 4. 7. 1939 als öffentlicher Dienst gekennzeichnet worden. Dementsprechend legt das Bundesbahngesetz fest, daß die Beamten, Angestellten und Arbeiter der

⁴⁸⁾ Auch die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft war zur Führung ihres Betriebes unter Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft verpflichtet, vgl. § 2 des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft vom 30. 8. 1924. Diese Regelung macht deutlich, in wie starkem Maße für die Eisenbahn trotz ihrer Vergesellschaftung öffentlich-rechtliche Bindungen erhalten blieben. Sie darf aber nicht dahin mißverstanden werden, daß durch sie die Gemeinwirtschaftlichkeit Hauptzweck des Unternehmens wurde. Die ihr im Rahmen der Reparationsforderungen gegen das Deutsche Reich auferlegte Verpflichtung, ausreichende Überschüsse zu erwirtschaften, macht dies deutlich, vgl. dazu *Sartorius, A., Kittel, Th.*, a.a.O., S. 22 f. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß gemäß § 70 Absatz 1 des Gesetzes über Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien (Aktiengesetz) vom 30. 1. 1937 (RGBl. I, S. 107) auch für reine privatwirtschaftliche Gesellschaften der Grundsatz galt, daß der Vorstand die Gesellschaft so zu leiten hat, wie das Wohl des Betriebes und seiner Gefolgschaft und der gemeine Nutzen von Volk und Reich es erfordern.

⁴⁹⁾ Vgl. *Finger, H.-J.*, Eisenbahngesetze, 5. Aufl., Berlin-München 1970, § 4 BbG Anm. 2 a.

⁵⁰⁾ Vgl. auch § 6 Absatz 1 des Gesetzes über die Deutsche Reichsbahn vom 4. 7. 1939.

Deutschen Bundesbahn im Dienste des Bundes stehen und die Bundesbahnbeamten unmittelbare Bundesbeamte sind⁵¹⁾.

2. Die Deutsche Bundesbahn als Wirtschaftsunternehmen

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Deutsche Bundesbahn aber keine Verwaltung im herkömmlichen Sinne sein, die administrativ die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt. Die Deutsche Bundesbahn wird vielmehr als eine wirtschaftliche Unternehmung des Bundes verstanden oder, wie es im Regierungsentwurf zum Bundesbahngesetz heißt, als eine Art »kaufmännischen Unternehmens«⁵²⁾. Der Gesetzgeber hat dabei die Ausgestaltung der Deutschen Bundesbahn zu einer einem privatwirtschaftlichen Unternehmen vergleichbaren Institution durch verschiedene Regelungen zu erreichen versucht. Einmal werden die öffentlich-rechtlich geprägten Unternehmensziele durch den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit modifiziert. Zum anderen wurde die Deutsche Bundesbahn aus der unmittelbaren Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes herausgenommen und insoweit verselbständigt. Schließlich wurden der Deutschen Bundesbahn eigenverantwortlich handelnde Organe gegeben.

Nach der für die Wirtschaftsführung der Deutschen Bundesbahn grundlegenden Vorschrift des § 28 Absatz 1 Satz 1 des Bundesbahngesetzes ist die Deutsche Bundesbahn wie ein Wirtschaftsunternehmen so zu führen, daß die Erträge die Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Rückstellungen decken, wobei eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals angestrebt werden soll. Nur in diesem Rahmen hat die Deutsche Bundesbahn nach der Regelung des Satzes 2 dieser Vorschrift ihre gemeinwirtschaftliche Aufgabe zu erfüllen. Hiermit ist der Deutschen Bundesbahn aufgegeben, so zu wirtschaften, daß ihre Jahresrechnung ausgeglichen ist. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird diesem Ziel nachgeordnet. Die Hervorhebung des Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit und die Begrenzung der gemeinwirtschaftlichen Aufgabenstellung der Deutschen Bundesbahn durch ihn ist dabei erst neueren Datums. Sie ist durch Artikel I Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. 8. 1961 im Zuge der *Kleinen Verkehrsreform* eingeführt worden⁵³⁾. Das Bundesbahngesetz folgte in seiner ursprünglichen Fassung den im Reichsbahngesetz vom 4. 7. 1939 niedergelegten Grundsätzen, indem es in § 4 Absatz 1 Satz 1 im Abschnitt über Rechtsstellung und Aufgabe festlegte, daß die Deutsche Bundesbahn unter Wahrung der Interessen der deutschen Volkswirtschaft nach kaufmännischen Grundsätzen zu verwalten ist, und in § 28 Absatz 1 im Abschnitt über

⁵¹⁾ Vgl. § 19 des Bundesbahngesetzes.

⁵²⁾ Vgl. Regierungsentwurf zum Bundesbahngesetz, a.a.O., S. 36.

⁵³⁾ Im Regierungsentwurf für das Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes ist ausgeführt: »Damit wird zwar die gemeinwirtschaftliche Bindung der Deutschen Bundesbahn in Anpassung an den Strukturwandel im Binnenverkehr gelockert, aber in ihrer Substanz nicht angetastet«, Deutscher Bundestag, Drucksache III/2381, S. 3; vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates, ebenda, S. 5 und die Entgegnung der Bundesregierung, ebenda, S. 5; vgl. auch *Oeftering, H. M.*, Die Deutsche Bundesbahn 1957–1961, in: Die Bundesbahn, 35. Jg. (1961), S. 769–770; *Stukenberg, H.*, Das Leitbild einer Staatsbahn im wirtschaftlichen und politischen Kräftefeld, in: Aufgabe und Bewährung, a.a.O., S. 80 f. u. 85 f.; *Wesemann, K.*, Die neuen Verkehrsgesetze, in: Betriebsberater, 15. Jg. (1961), S. 958 f.; zur Auslegung des § 28 des Bundesbahngesetzes vgl. auch *Oeftering, H. M.*, Zukunftsprobleme der Eisenbahnen, besonders der Deutschen Bundesbahn, in: Aufgabe und Bewährung, a.a.O., S. 43 f. u. 48; wörtlich wird ausgeführt: »Das Gesetz stellt nämlich fest, die Bundesbahn sei wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen und gemeinwirtschaftliche Dinge — also z. B. Anliegen der Politik — könnten nur solange und insoweit berücksichtigt werden, als die Bundesbahn dadurch nicht in die »roten Zahlen« kommt, das heißt, als der Ausgleich zwischen Kosten und Erträgen dadurch nicht gestört wird.«

die Wirtschaftsführung, daß die Deutsche Bundesbahn ihre Wirtschaft so zu führen hat, daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Ausgaben selbst bestreiten kann⁵⁴). Nach diesen Regelungen hatte die gemeinwirtschaftliche Aufgabe eindeutig Vorrang vor der kaufmännischen Erfolgswirtschaft⁵⁵). Bemerkenswert ist allerdings, daß auch diese Vorschriften dahin ausgelegt wurden, daß die Pflicht zum Haushaltsausgleich der gemeinwirtschaftlichen Geschäftsführung der Deutschen Bundesbahn Grenzen setzt⁵⁶).

Zweites Mittel, durch das der Gesetzgeber versucht hat, die Verwaltung der Bundes-eisenbahnen als eine einem Wirtschaftsunternehmen ähnliche Einrichtung zu gestalten, ist die Trennung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Deutschen Bundesbahn von der des Bundes⁵⁷) bei gleichzeitiger Beschränkung der Aufsichts Befugnisse des Bundes auf bestimmte, genau festgelegte Tatbestände⁵⁸). § 1 des Bundesbahngesetzes, der die Deutsche Bundesbahn als ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes charakterisiert, legt fest, daß die Deutsche Bundesbahn eine eigene Wirtschafts- und Rechnungsführung hat. Diese haushaltmäßige Trennung von Bund und Bundeseisenbahnen geht auf die Regelung des § 6 der Verordnung vom 12. 2. 1924 zurück. Danach war die Verwaltung der Deutschen Reichsbahn unabhängig von der sonstigen Reichsverwaltung zu führen. Unmittelbarer Anlaß für diese Verselbständigung war der Entzug der Reichszuschüsse für die Deutsche Reichsbahn im Rahmen der Stabilisierungsmaßnahmen Ende des Jahres 1923 und die Notwendigkeit, der Deutschen Reichsbahn an Stelle dieser Zuschüsse die Möglichkeit zu selbständiger Kreditaufnahme zu geben⁵⁹). Für die durch das Reichsbahngesetz vom 30. 8. 1924 errichtete Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft folgte die haushaltmäßige Trennung vom Reich aus der Natur der rechtlichen Ausgestaltung ihres Verhältnisses zum Reich. Sie blieb aber auch erhalten, als die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft aufgelöst und die Deutsche Reichsbahn durch das Gesetz zur Neuordnung der Verhältnisse der Reichsbank und der Deutschen Reichsbahn vom 10. 2. 1937 wieder in die Reichsverwaltung übernommen wurde⁶⁰).

Die Konsequenzen der bundesinternen Verselbständigung des Bundeseisenbahnvermögens sind in mehreren Vorschriften des Bundesbahngesetzes niedergelegt, die sich weitgehend an die des Reichsbahngesetzes vom 4. 7. 1939 anschließen⁶¹). Nach § 2 des Bundesbahngesetzes kann die Deutsche Bundesbahn unter ihrem Namen handeln, klagen und verklagt werden. § 3 des Bundesbahngesetzes legt fest, daß das Bundeseisenbahnvermögen vom übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten ist und daß für die Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn der Bund nur mit dem Bundeseisenbahnvermögen, dieses dagegen nicht für die sonstigen Verbindlichkeiten des Bundes haftet. Gemäß § 5 des Bundesbahngesetzes sind die Leistungen der Deutschen Bundesbahn für andere Verwaltungen und deren Leistungen für die Deutsche Bundes-

⁵⁴) Vgl. § 3 Absatz 3 Satz 1, § 6 Absätze 1 und 2 des Reichsbahngesetzes vom 4. 7. 1939.

⁵⁵) Vgl. *Haustein, W., Mayer, R.*, Bundesbahngesetz, Köln-Darmstadt 1952, § 4 Anm. 1.

⁵⁶) Vgl. *Haustein, W., Mayer, R.*, a.a.O., § 28 Anm. 2; *Finger, H.-J.*, Einzelfragen des Bundesbahngesetzes, a.a.O., S. 166.

⁵⁷) Zur Geschichte vgl. *Ottmann, K.*, Eisenbahnfinanzen und Staatshaushalt. Ein Kapitel preußischer Eisenbahngeschichte, in: *Archiv für Eisenbahnwesen*, 75. Jg. (1965), S. 1 f.

⁵⁸) Vgl. insbesondere § 14 des Bundesbahngesetzes, der durch Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 6. 3. 1969 (BGBl. I, S. 191) revidiert worden ist.

⁵⁹) Vgl. *Sarter, A., Kittel, Th.*, a.a.O., S. 14.

⁶⁰) Vgl. RGBl. II, S. 47.

⁶¹) Vgl. insbesondere die §§ 1 Absatz 3 und 2 Absatz 1.

bahn angemessen abzugelten⁶²). Unter besonderen Voraussetzungen sind zudem besondere Ausgleichsansprüche der Deutschen Bundesbahn gegen den Bund gegeben⁶³).

Der Gesetzgeber hat sich aber nicht mit einer rein vermögensmäßigen Trennung der Deutschen Bundesbahn vom Bund begnügt. Er hat in § 28 Absatz 1 Satz 1 des Bundesbahngesetzes darüber hinaus vorgesehen, daß die Deutsche Bundesbahn wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen ist. Dies bedeutet, daß bei der Deutschen Bundesbahn insbesondere auch das Finanzgebaren und die Wirtschaftsführung jedenfalls weitgehend nach den in der privaten Wirtschaft üblichen Grundsätzen auszurichten sind. Wichtige Folgerung aus dem Prinzip der kaufmännischen Geschäftsführung bei der Deutschen Bundesbahn ist dabei die Regelung, daß die für die übrigen Bundesverwaltungen geltenden Vorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung bezüglich der Deutschen Bundesbahn nur bedingt herangezogen werden können⁶⁴). Inhaltlich übereinstimmend mit § 6 der Verordnung vom 12. 2. 1924, § 30 des Reichsbahngesetzes vom 30. 8. 1924 und § 6 des Reichsbahngesetzes vom 4. 7. 1939 legt daher § 35 des Bundesbahngesetzes fest, daß die Finanz- und Rechnungsbestimmungen und die sonstigen Bestimmungen des Bundes über die Wirtschaftsführung auf die Deutsche Bundesbahn keine Anwendung finden.

Daß die Deutsche Bundesbahn nach dem Willen des Gesetzgebers eine Verwaltung eigener Art sein soll, wird schließlich dadurch unterstrichen, daß sie abweichend von dem für Bundesverwaltungen sonst üblichen Verwaltungsaufbau selbständige Organe hat, die für die Führung des Unternehmens verantwortlich sind, nämlich Vorstand und Verwaltungsrat⁶⁵). Während der Vorstand für die Geschäftsführung zuständig ist, hat der Verwaltungsrat Beratungs-, zum Teil aber auch Entscheidungsfunktionen. Die Stellung der beiden Organe ist weitgehend an die bei juristischen Personen des Privatrechts übliche angelehnt. Es wäre aber unrichtig, die insoweit bestehenden wesentlichen Unterschiede auf Grund der öffentlich-rechtlichen Bindungen zu übersehen. Die Vorstandsmitglieder sind Beamte. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats spiegelt das öffentliche Interesse an der Deutschen Bundesbahn wider. So ist unter anderem dem Bundesrat für die Länder und den Spitzenverbänden der gewerblichen Wirtschaft für die Gesamtwirtschaft ein Vorschlagsrecht für die Berufung der Verwaltungsratsmitglieder eingeräumt worden.

IV. Überlegungen zur Reform der Unternehmensverfassung der Deutschen Bundesbahn

1. Kritik der bestehenden Regelungen

Nach den Ausführungen über die möglichen Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen muß die Regelung des Bundesbahngesetzes, die die Deutsche Bundesbahn als dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtete Verwaltung charakterisiert, als nicht mehr zeit- und sachgerecht angesehen werden. Die staatlichen Eisenbahnen haben ihre Monopolstellung auf dem Verkehrsmarkt spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs

⁶²) Vgl. *Finger, H.-J.*, Einzelfragen des Bundesbahngesetzes, a.a.O., S. 159; *Haßlinger, F.*, Bundesbahn und Bundespost, in: *Die Bundesbahn*, 29. Jg. (1955), S. 701 f.

⁶³) Vgl. § 28 a des Bundesbahngesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 6. 3. 1969, dazu *Fromm, G.*, Der Ausgleichsanspruch für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Leistungen in der Verkehrsgesetzgebung, a.a.O., S. 161 f.

⁶⁴) Vgl. *Ottmann, K.*, Das neue Bundesbahngesetz, a.a.O., S. 855; *Finger, H.-J.*, Einzelfragen des Bundesbahngesetzes, a.a.O., S. 170.

⁶⁵) Vgl. § 7 des Bundesbahngesetzes.

verloren und sind heute zwar noch das größte, aber doch nur ein Verkehrsunternehmen unter anderen⁶⁶⁾.

Die Inkongruenz der rechtlichen Ausgestaltung der Unternehmensziele, die, wie die Ausführungen über die gegenwärtige Ausgestaltung der Unternehmensziele der Deutschen Bundesbahn gezeigt haben, zum überwiegenden Teil noch aus der Zeit der Deutschen Reichsbahn stammen, und der wirtschaftlichen Gegebenheiten hat dabei zu einer merkwürdigen Zwiespältigkeit der verkehrspolitischen Betrachtung geführt. Im bundesinternen Bereich hat man den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit jedenfalls bei der Beurteilung der Lage des Gesamtunternehmens nie ernst genommen und stets die Notwendigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge und damit den Verwaltungscharakter der Deutschen Bundesbahn betont⁶⁷⁾. So erklären sich die hohen Bundesleistungen an die Deutsche Bundesbahn etwa für den Sozialverkehr und die schon zur Selbstverständlichkeit gewordene Übernahme der angelaufenen jährlichen Fehlbeträge. Strikte Eigenwirtschaftlichkeit hätte die Beschränkung der öffentlichen Aufgaben des Unternehmens, etwa durch Verzicht auf bestimmte Verkehrsleistungen oder eine entsprechende Preisgestaltung erfordert. Da die offizielle Verkehrspolitik verwaltungsextern aber auf den Wettbewerb unter den verschiedenen Verkehrsträgern, und das offenbar nur als Vorstufe für einen Wettbewerb unter den einzelnen Verkehrsunternehmen, ausgerichtet ist⁶⁸⁾, muß die eigenwirtschaftliche Komponente, das heißt der kaufmännische Aspekt, wenn auch nur als politische Formel und nicht als praktizierter Wirtschaftsgrundsatz für das Unternehmen doch verstärkt herausgestellt werden. Für die Deutsche Bundesbahn hat dies die Konsequenz, daß ihr zwar weitere finanzielle Leistungen des Bundes »zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen« zuteil werden⁶⁹⁾, daß sie — zum Wettbewerber gemacht — nun aber auch mit den in der Wirtschaft geltenden Maßstäben gemessen wird und in den Geruch eines »Defizitunternehmens« kommt⁷⁰⁾. Je stärker die — in Wirklichkeit nicht gegebene — Selbständigkeit hervorgehoben wird, desto näher liegt es, daß die verwaltemäßigen Bindungen, die die Ursache und die Rechtfertigung der Bundesleistungen sind, übersehen oder bagatellisiert werden.

⁶⁶⁾ Feststellungen, daß die Eisenbahnen auch heute noch das Rückgrat des binnenländischen Verkehrs bilden (so Bömer, H., Gegenwartsaufgaben der deutschen Verkehrspolitik, in: Die Bundesbahn, 41. Jg. [1967], S. 397 f. u. 402, oder daß »unser Verkehr« ohne Eisenbahn nicht denkbar ist, so der Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung, a.a.O., S. 33), können daher nur bedeuten, daß dem Verkehrsmittel Eisenbahn wegen seiner arbeitsintensiven Vorteile auch in der modernen Industriegesellschaft wichtige Funktionen verblieben sind, vgl. dazu Oeftering, H. M., Der Verkehr in der modernen Massengesellschaft, in: Die Bundesbahn, 38. Jg. (1964), S. 513 f.; Laemmerhold, F., Verbesserung des Nahverkehrs in Ballungsräumen: Eine wichtige Gemeinschaftsaufgabe, in: Die Bundesbahn, 41. Jg. (1967), S. 677 f.

⁶⁷⁾ Vgl. dazu Konow, K.-O., Verwaltung, kaufmännisches Handeln und Eigenwirtschaftlichkeit, a.a.O., S. 22.

⁶⁸⁾ Trotz aller dirigistischen Tendenzen verfolgte selbst das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972 als Endziel die Wirklichmachung einer Wettbewerbsordnung in der Verkehrswirtschaft, a.a.O., S. VIII/IX.

⁶⁹⁾ Vgl. Oeftering, H. M., Der rechtliche und wirtschaftliche Gehalt der Bundeshaushaltsleistungen an die Deutsche Bundesbahn, a.a.O., S. 187 f.; Seidenfus, H. St., Wickham, S., Die wirtschaftliche Bedeutung der Kontennormalisierung der Eisenbahnunternehmen, Deutsche Ausgabe, hrsg. von: Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e. V., o. O. o. J.

⁷⁰⁾ Die Kommentare der Wirtschaftsjournalisten sind dabei für die Deutsche Bundesbahn oft recht unfreundlich. Sie reichen von Hinweisen, daß private Unternehmen in der Situation der Deutschen Bundesbahn schon längst hätten Konkurs anmelden müssen, über Vorwürfe der Defizitüberkleisterung mit Kapital, schon längst hätten Konkurs anmelden müssen, über Vorwürfe der Defizitüberkleisterung mit Kapital, größten Zuschußbetrieb der Welt, dessen Kreditwürdigkeit zu bezweifeln ist, vgl. zum Beispiel Pöhl, K.-O., Bonner Siel auf Zeit, in: Der Volkswirt, 19. Jg. (1965), Nr. 31; o. Verf., Kapital auf Zuschußschein, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 18. Jg. (1965), Nr. 16; o. Verf., Größter Zuschußbetrieb der Welt, in: Börsenzeitung, 1965, Nr. 177; dazu Oettle, K., Ist die Deutsche Bundesbahn nicht kreditwürdig? a.a.O., S. 442.

Der gegenwärtige Zustand ist unbefriedigend für den Bund, der sich laufend wachsenden Verpflichtungen gegenüber sieht, für die Eisenbahn, die nach rechtlichen Maßstäben arbeiten muß, die sie nicht erfüllen kann, und nicht zuletzt auch für die Unternehmen der anderen Verkehrsträger, die stets eine Bevorzugung der Bundeseisenbahnen befürchten.

2. Gemeinwirtschaftliche oder erwerbswirtschaftliche Ausgestaltung der Unternehmensziele?

Eine Reform der Unternehmensverfassung der Deutschen Bundesbahn ist nur in der Weise möglich, daß das Unternehmen entweder gemeinwirtschaftlich, und zwar ohne Einschränkungen in Richtung auf eine eigenwirtschaftliche Unternehmensführung, oder aber erwerbswirtschaftlich ausgestaltet wird. Rein organisatorisch erscheinen beide Lösungen in gleicher Weise durchführbar⁷¹⁾. Die verkehrspolitische Entwicklung der beiden letzten Jahrzehnte sprach zunächst eindeutig für eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung. In der letzten Zeit werden gewisse Tendenzen erkennbar, die in eine andere Richtung laufen.

Das Tätigwerden einer Verwaltung in einem bestimmten Wirtschaftsbereich in der Form eines öffentlichen Unternehmens setzt, wie oben dargelegt, grundsätzlich voraus, daß der Verwaltung ein vom privatwirtschaftlichen Handeln klar abgegrenztes Aufgabengebiet zugewiesen werden kann. Diese Voraussetzung ist für die Bundeseisenbahnen zur Zeit nicht gegeben. Die Eisenbahnen sind heute nicht mehr das ausschließliche Verkehrsmittel für Landbeförderungen. Kraftwagen und Pipeline haben wichtige Funktionen der Eisenbahnen übernommen. Binnenschifffahrt und Luftfahrt — letztere allerdings noch in den Anfängen — sind Wettbewerber der Eisenbahnen. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen müßte sich eine Bundesverwaltung, soll sie einen umfassenden öffentlichen Auftrag zur besten Verkehrsbedienung für die gesamte Volkswirtschaft erfüllen, notwendigerweise auf alle Verkehrsmittel erstrecken⁷²⁾.

Der Bildung eines derartigen weitgespannten Verkehrsunternehmens stehen die zur Zeit geltenden nationalen und internationalen Regelungen für die Ordnung der Verkehrswirtschaft entgegen, die eindeutig auf eine Wettbewerbsordnung im Verkehr gerichtet sind. So hat die Bundesregierung den gesetzlichen Auftrag, darauf hinzuwirken, daß die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden und daß durch markt-

⁷¹⁾ Mit dieser Feststellung sollen die politischen Schwierigkeiten, die jede der beiden Lösungen mit Sicherheit entstehen läßt, keineswegs bagatellisiert werden. Hingewiesen sei nur auf die Notwendigkeit der Regelung der beamtenrechtlichen Verhältnisse der Mitarbeiter der Deutschen Bundesbahn im Falle einer erwerbswirtschaftlichen Ausgestaltung des Unternehmens und auf die Widerstände der Privatwirtschaft, die bei einer Erweiterung der bestehenden Bundesverwaltung entstehen werden. Verfassungsrechtlich setzt die Umwandlung der Deutschen Bundesbahn in eine Gesellschaft des Handelsrechts die Änderung des Grundgesetzes voraus, vgl. Finger, H.-J., Eisenbahngesetze, a.a.O., Art. 87 GG Anm. 1; dazu auch Fromm, G., Um die Rechtsstellung der Deutschen Bundesbahn, in: Betriebsberater, 20. Jg. (1966), S. 297 u. 299.

⁷²⁾ Eine andere Abgrenzung hat Ritschl, H., Das verkehrspolitische Programm der Bundesregierung und sein Schicksal, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 14. Jahr (1969), S. 111 ff., vorgeschlagen. Danach soll der Fernverkehr nicht auf der Straße, sondern ausschließlich auf den Eisenbahnen abgewickelt werden. Über Bemühungen, unter Beschränkung auf die Eisenbahnen zu einem funktional integrierten Verkehrssystem zu kommen, vgl. Kalb, H., Die Gestaltung der Eisenbahn der Zukunft — eine europäische Aufgabe, in: Die Bundesbahn, 44. Jg. (1970), S. 817 f. Die in meinem Aufsatz (Zur Frage einer Privatisierung der Deutschen Bundesbahn, a.a.O., S. 34) vertretene Auffassung, daß unter den gegebenen Verhältnissen eine Verwaltung der Eisenbahn auf den Bereich beschränkt werden kann, der diesem Verkehrsträger heute verblieben ist, muß ich revidieren.

gerechte Entgelte und einen lauterer Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird⁷³). Die staatlichen Eisenbahnen sind hier nach nur Wettbewerber, keinesfalls übergeordnete Hoheitsträger. Diese Auffassung hat sich auch im verkehrswirtschaftlichen und verkehrswissenschaftlichen Schrifttum weitgehend durchgesetzt⁷⁴).

Ein gewisses Umdenken wird in den Bestrebungen sichtbar, zu einer Verbesserung der Verkehrsverhältnisse durch die Kooperation der Verkehrsunternehmen zu kommen. Konsequenter durchgeführt würde dies auf einen Unternehmensverbund hinauslaufen, der einem Gesamtunternehmen, das den Markt ausfüllt, gleichkäme⁷⁵).

Ob es zu einer derartigen Zusammenarbeit oder gar zu kooperativen Zusammenschlüssen kommt, erscheint fraglich. Die Bundesregierung nimmt noch eine zwiespältige Haltung ein. Im *Verkehrsbericht 1970* hat sie einerseits zum Ausdruck gebracht, daß im Güterverkehr eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung anzustreben ist, die mehr von den Kräften des Marktes gesteuert wird, andererseits aber auch, daß die Kooperation der Verkehrsunternehmen vor allem im kombinierten Verkehr gefördert werden muß⁷⁶).

Letztlich wird die Entscheidung der Frage, ob die Bundesbahnen als Bestandteil und gewissermaßen als Kristallisationspunkt einer umfassenden Verkehrsverwaltung gemeinwirtschaftlichen Zielen oder als selbständiges, nur mittelbar im öffentlichen Interesse handelndes wirtschaftliches Unternehmen erwerbswirtschaftlichen Zielen verpflichtet wird⁷⁷), von dem Umfang des Engagements der öffentlichen Hand abhängen, das zur Ordnung dieses Wirtschaftsbereichs für notwendig erachtet wird. Bleiben zur Bewältigung der Verkehrsprobleme insbesondere in den Ballungsräumen und auf den Fernstraßen auf nicht absehbare Zeit staatliche Leistungen in Milliardenhöhe unabweisbar und lassen die beengten Verkehrsverhältnisse einen Verbund der verschiedenen Verkehrsmittel volkswirtschaftlich sinnvoller erscheinen als ihre Konkurrenz, so spricht dies für eine durchgreifend öffentlich bestimmte Verkehrsordnung⁷⁸). Glaubt man, daß trotz der

⁷³) Vgl. § 8 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes und die entsprechenden Vorschriften in den anderen Verkehrsgesetzen.

⁷⁴) *Eidler, S.*, Harmonisierung der Startbedingungen im Wettbewerb der Verkehrsträger der EWG, in: Internationales Verkehrswesen, 22. Jg. (1970), S. 96 f.; *Hamm, W.*, Preise als verkehrspolitische Ordnungsinstrument, Heidelberg 1964; *Oeftering, H. M.*, Bundesbahn und Marktwirtschaft, in: Die Bundesbahn, 33. Jg. (1969), S. 1115 f.; *Raucamp, L.*, Wo steht die Verkehrspolitik heute? in: Internationales Verkehrswesen, 22. Jg. (1970), S. 224 f.; *Samleben, K.*, Möglichkeiten und Grenzen der Verkehrsunternehmen im Wettbewerb, in: Beiträge zur supranationalen und nationalen Verkehrspolitik (= Schriftenreihe »Die Bundesbahn«, Folge 12), Darmstadt o. J., S. 27 f.; *Schaus, L.*, Die künftige Gestaltung des Güterkraftverkehrs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Internationales Verkehrswesen, 18. Jg. (1966), S. 93 f.; *Seidenfus, H. St.*, Auf dem Wege zur Liberalisierung des Verkehrs, in: Internationales Verkehrswesen, 22. Jg. (1970), S. 210 f.; *Stukenberg, H.*, Die gegenwärtige Lage und insbesondere die Verkehrspolitik der Deutschen Bundesbahn, in: Aufgabe und Bewahrung, a.a.O., S. 73 f., der sich ausdrücklich zum Nebeneinander mehrerer Verkehrsträger in der Verkehrswirtschaft bekennt.

⁷⁵) Vgl. *Konow, K.-O.*, Zur künftigen Ordnung des Verkehrs, in: Die öffentliche Wirtschaft, 18. Jg. (1969), S. 58 f.

⁷⁶) Vgl. Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung, a.a.O., S. 26 f. Vor allem auf der Verladeseite werden gegen den kombinierten Verkehr Vorbehalte gemacht, vgl. die Ausführungen *Schobers* vom Deutschen Industrie- und Handelstag vor dem Verkehrsausschuß des Bundestages, in: Briefe zur Verkehrspolitik, 17. Jg. (1971), vom 8. 4. 1971, S. 2 u. 6.

⁷⁷) So: *Deutscher Industrie- und Handelstag* (Hrsg.), Neue Chance für die Schiene, a.a.O., S. 13 f.; Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, a.a.O., S. 9.

⁷⁸) Vgl. *Konow, K.-O.*, Zur künftigen Ordnung des Verkehrs, a.a.O., S. 61; *ders.*, Die verkehrspolitische Bedeutung der Beteiligungen des Bundes an Beförderungsunternehmen, in: Die öffentliche Wirtschaft, 19. Jg. (1970), S. 148 ff.

erheblichen Vorleistungen der öffentlichen Hand auf dem Gebiete des Verkehrs gleichwohl noch die Grundlagen für eine marktwirtschaftliche Verkehrsordnung vorhanden sind, so ist für eine unmittelbare staatliche Verwaltung der Eisenbahnen kein Raum.

V. Zusammenfassung

Die gegenwärtige Unternehmensverfassung der Deutschen Bundesbahn, die sie als einen dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichteten Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung ausgestaltet, ist überholt. Sie wird den verkehrspolitischen Gegebenheiten nicht mehr gerecht. Nachdem die Eisenbahnen ihre Monopolstellung in der Verkehrswirtschaft verloren haben, kann die Führung der Deutschen Bundesbahn als Verwaltung nur berechtigt sein, wenn in Abweichung von der bisher betriebenen Verkehrspolitik eine umfassende staatliche Ordnung des Verkehrs durch kooperative oder weitergehende Zusammenschlüsse der Unternehmen der verschiedenen Verkehrsträger und ihre Führung durch die öffentliche Hand angestrebt wird. Die Entwicklung des Straßenverkehrs ist Anlaß, eine derartige Organisationsform in den Kreis der Überlegungen einzubeziehen. Als Alternative zu einer in diesem Zusammenhang notwendig erscheinenden gemeinwirtschaftlichen Ausgestaltung der Unternehmensziele der Deutschen Bundesbahn kann nur ihre Umwandlung in ein erwerbswirtschaftliches Unternehmen in Betracht kommen.

Summary

The continued poor financial position of the German Federal Railways has its origin in the incongruence between the aims and objects of the enterprise as such and in the means employed for their achievement. The German Federal Railways are today a part of the immediate state administration but have, at the same time, become partially independent in an economic sense. The principle of self-support in the economic sphere applies to them particularly. This kind of public administration must be rejected just as much for reasons of public law and reasons connected with traffic economy as a part privately and part publicly owned enterprise. The alternative to this state of affairs can only be found in genuine administration or an enterprise based on profit and loss principles. Administration presupposes a comprehensive ordering of traffic on the part of the State by bringing in the enterprises of the various transport undertakings.

Résumé

L'aggravation continue de la situation financière dans les chemins de fer fédéraux allemands a pour cause l'incongruité des buts de l'entreprise et des moyens employés pour les réaliser. Les chemins de fer fédéraux allemands sont partie intégrante de l'administration publique directe, mais demeurent en même temps indépendants du point de vue économique: le principe de la propre rentabilité surtout leur étant appliqué. Il faut refuser, pour des raisons de droit public et de rentabilité des communications, cette forme d'administration publique, tout comme une forme d'économie mixte de l'entreprise. Il ne peut s'agir pour cette alternative que d'une véritable administration ou d'une entreprise d'économie lucrative. Une régie exige ici au préalable une réglementation publique étendue des communications en associant les entreprises des différents porteurs des communications.