

## Für Autonomie und Staatlichkeit der Deutschen Bundesbahn

VON PROFESSOR DR. DR. WILHELM BÖTTGER, KÖLN  
UND DR. ARMIN DITTMANN, TÜBINGEN

## I.

Die Nachricht, daß die Leistungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn (DB) sich 1978 auf 13,5 Mrd. DM belaufen werden, die bis 1981 auf 16,5 Mrd. DM ansteigen sollen, wirkt schockierend. Es entfallen auf die „erfolgswirksamen“ Positionen (Personenahverkehr, Versorgungslasten, Zinsaufwand für Altschulden) 7,4 Mrd. DM, auf Investitionszuschüsse 2,5 Mrd. DM, auf Zuwendungen zur Erhaltung der Liquidität und Verstärkung der eigenen Mittel 2,4 Mrd. DM.

Da die Bilanzverluste, die 1977 etwa 4,5 Mrd. DM ausmachen, 1978 auf fast 5 Mrd. DM ansteigen werden, ist somit eine Kreditaufnahme von 2,5 Mrd. DM auf dem Kapitalmarkt nötig. Die Bahnschulden, die 1978 voraussichtlich insgesamt 32 Mrd. DM betragen, werden allein einen Zinsaufwand von 2,5 Mrd. DM erfordern. Ob der Weg zu immer neuen Krediten zu tragbaren Bedingungen offen bleibt, ist eine ungeklärte Frage. Die Grenze zur Kreditaufnahme dürfte bei einer mit etwa 53 Mrd. DM zu veranschlagenden Summe der Aktiva wahrscheinlich schon erreicht sein.

Infolge des durch den Konjunkturrückgang eingetretenen Verkehrsverlustes und trotz erwarteten Wiederanstiegs der Transportmengen und trotz vorgesehener Erhöhung der Tarife vermindern sich die Betriebsergebnisse bis 1982 (ohne Bundesleistungen) um etwa 10 Mrd. DM auf 95 Mrd. DM.

Die Bahn gerät durch ihre finanzielle Zuschußbedürftigkeit immer mehr in das Kielwasser des Bundeshaushalts. Diese Entwicklung läuft der andererseits erstrebten Stärkung der Autonomie des Bahnvorstandes geradewegs zuwider. Es steht fest, daß die Bahn aus eigener Kraft ihre finanziellen Verhältnisse nicht ordnen kann. Mit den bisher geübten Methoden ist nicht weiterzukommen.

Wichtigste Eckpfeiler für einen Gesundungsprozeß der Bundesbahn sind u. E. in betriebswirtschaftlicher Hinsicht:

*Anschriften der Verfasser:*

Professor Dr. Dr. Wilhelm Böttger  
Institut für Verkehrswissenschaft  
an der Universität zu Köln  
Universitätsstraße 22  
5000 Köln 41

Dr. Armin Dittmann  
Universität Tübingen  
Fachbereich Rechtswissenschaft  
Lehrstuhl Prof. Dr. jur. Thomas Oppermann  
Wilhelmstraße 7  
7400 Tübingen 1

- die Beseitigung des Personalüberhangs,
- eine erhöhte Leistungsqualität für die verkehrstarken, schon heute oft überlasteten Verkehrsrelationen des Personen- und Güterverkehrs durch Neu- und Ausbau der Infrastrukturen und durch Einsatz modernster Fahrbetriebsmittel und
- die Ordnung der Finanzverhältnisse.

## II.

Die Durchführung dieser Aufgaben hat sich mit einer Reihe auch grundsätzlicher Fragen zu befassen, die in der bisherigen Diskussion durch oftmals allein verkehrs- und wirtschaftspolitische Betrachtungsweisen verdeckt worden sind. Gerade die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Probleme der anzustrebenden Neuordnung der DB-Verhältnisse aber sind bisher zu Unrecht als zweitrangig angesehen und daher nur unzureichend erkannt und aufbereitet worden<sup>1)</sup>.

Abhilfe wäre hier dringend erwünscht.

Die folgenden Gedanken können in diesem Zusammenhang nur einige dieser Grundprobleme ansprechen und erste, nur bruchstückhafte Ansätze für ihre mögliche Lösung aufzeigen.

1. Die Durchführung der gestellten Aufgabe bedarf vor allem eines zuverlässigen Ordnungsrahmens, in den sich die Lösung der Einzelprobleme verlässlich einfügen läßt. So spricht einerseits die Bundesregierung zwar jetzt von einem *Transportunternehmen* der Bundesbahn, andererseits wird die Bundesbahn aber nach wie vor vom Bundesverfassungsgericht als Teil der öffentlichen Verwaltung eingestuft, deren Bestandserhaltung, Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit als ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut anzusehen ist<sup>2)</sup>.

Immerhin läßt auch das Bundesverfassungsgericht erkennen, daß es den derzeitigen Umfang der finanziellen Abhängigkeit vom Bundeshaushalt auf die Dauer für untragbar hält; dies allerdings nicht im Hinblick auf eine autonome Unternehmensführung der DB, sondern weil bei unverändertem Fortgang der Dinge eine Vernachlässigung anderer wichtiger Staatsaufgaben zu befürchten sei<sup>3)</sup>.

In § 28 BbG, der die DB in ihrer Wirtschaftsführung auf kaufmännische Grundsätze verpflichtet und in Art. 87 Abs. 1 GG, der die DB verfassungsrechtlich bindend der bundeseigenen Verwaltung zuweist, findet dieser Gegensatz normativen Ausdruck. Die Verpflichtung zur Gemeinwirtschaftlichkeit „in diesem Rahmen“ (§ 28 Abs. 1, S. 2 BbG) trägt in diesen Gegensatz noch ein zusätzliches Moment hinein. Dabei

- 1) Vgl. insoweit etwa *Drude, M.*, Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung? – Eine Problemskizze –, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 47. Jg. (1976), S. 195 ff., der eine rechtliche Betrachtung für zweitrangig hält (a.a.O., S. 195). Demgegenüber finden sich Ansätze einer auch rechtlichen Neuorientierung bei *Lange, K.*, Verkehr und öffentliches Recht, Göttingen 1974 (zusammenfassend S. 329 ff.), der allerdings hinsichtlich der DB die organisationsrechtlichen Vorgaben des GG wohl unterbewertet (a.a.O., S. 251 ff.).
- 2) Ständige Rspr. vgl. zuletzt BVerfGE 40, S. 196 ff. (218).
- 3) A.a.O., S. 220. *Lange* spricht in diesem Zusammenhang ganz allgemein davon, daß die „Schonung der öffentlichen Haushalte“ zu einem Strukturelement der Verkehrsrechtsordnung gehöre (a.a.O., S. 112 f.).

bleibt allerdings offen, ob § 28 Abs. 1, S. 2 BbG der Eigenwirtschaftlichkeit der DB einen rechtlichen Vorrang einräumt oder ob ihr lediglich eine haushaltsmäßige Bedeutung zukommt, die die im öffentlichen Interesse gebotene Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe nicht zu überlagern vermag<sup>4</sup>).

Zweifelsfrei muß dieser Widerspruch zugunsten eindeutiger Entscheidungen beseitigt werden.

2. Die DB ist nach dem Gesetzeswillen in ihrer Betriebsführung autonom. Dieser Grundgedanke wird jedoch schon auf gesetzlicher Ebene nur unzureichend durchgeführt.

Bei der Erstellung der Lohn- und Gehaltssätze hat sie keine selbständige Befugnis. Sie muß sich bei Beamten auf die bundesgesetzliche Regelung ausrichten, während bei dem Abschluß von Tarifverträgen für Arbeiter und Angestellte im wesentlichen eine Ausrichtung auf die Tarifverträge der sonstigen Bundesbediensteten erfolgt. Der Status der DB als „Sondervermögen des Bundes“ (§ 1 BbG) hat insofern bisher keinen Einfluß auf die Rechtsstellung der Beamten. Im Interesse einer Stärkung der autonomen Wirtschaftsführung der DB ist zu überlegen, ob der überkommene Beamtenstatus heute noch paßt oder ob er nicht besser durch einen der Sondersituation der DB angepaßten Status eigener Art ersetzt werden kann.

3. Dem BMV sind, vor allem über die Aufsicht gemäß §§ 14 ff. BbG, gesetzlich weitgehende Einflußrechte auf die Geschäftsführung der DB eingeräumt. In ihnen konkretisiert sich die verfassungsrechtliche Zuweisung der DB zur bundeseigenen Verwaltung. Entsprechend ihres wesentlich auch politischen Charakters kann die Ausübung dieser Einflußrechte in einem betont pluralistischen Gemeinwesen maßgeblich von der Meinung einzelner Interessengruppen beeinflusst sein. Diese Abhängigkeiten zwingen den Vorstand der DB, sich notfalls bereits im politischen Vorfeld mit diesen abweichenden Meinungen auseinanderzusetzen. Vorschläge des Vorstandes können bei seinem recht engen Spielfeld dann auf die lange Bank geschoben oder überhaupt abgesetzt werden. Dem Vorstand sind vollends die Hände gebunden, wenn regierungsseitig den Bediensteten der DB die Zusicherung gegeben wird, daß trotz des zahlenmäßigen Überhangs keine Entlassungen stattfinden. Bei dieser Zusicherung mögen höhere politische Einsichten mitsprechen, die strenge betriebswirtschaftlich ausgerichtete Führung eines Unternehmens wird jedoch geschwächt. Kennzeichnend hierfür ist, daß die Arbeitsproduktivität langsamer als die Lohn- und Gehaltsskala steigt, was sich in einer zusätzlichen Erhöhung des Zuschußbedarfs auswirkt. Die immer wieder rapide steigenden Personalkosten können jedoch weder durch Ertragssteigerungen noch durch die Rationalisierungsmaßnahmen ausgeglichen werden. Vergleichsweise sei darauf hingewiesen, daß in der privaten Wirtschaft, besonders in der Industrie, entsprechend der Einkommenssteigerung Produktivitätsverbesserungen zu verzeichnen sind, während bei der DB die Produktivitätssteigerungen weit hinter den gestiegenen Löhnen und Gehältern zurückbleiben. Es kann deshalb nicht gegeben werden, daß Löhne und Gehälter ohne Rücksicht auf die Folgewirkungen

4) Zusammenfassend dazu, vor allem unter entstehungsgeschichtlichen Aspekten, *Lange, K.*, a.a.O., S. 251 ff. Gegen eine Begrenzung der öffentlichen Aufgabe der DB durch den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit etwa *Konow, K.O.*, Die Eigenwirtschaftlichkeit der Verwaltung, DÖV 1973, S. 78 ff.

auf den Markt und auf die Wettbewerbsfähigkeit, die normalerweise im Wirtschaftsleben die Kontrollinstrumente für die Wirksamkeit tragbarer Lohn- und Gehaltsbewegungen sind, festgesetzt werden. Die entstehenden Einbußen müssen letztlich vom Staate getragen werden, der nicht wie ein Privatunternehmer die Zahlungen einstellen kann.

4. Es ist geboten, dem Vorstand der DB ein stärkeres Maß von Durchsetzbarkeit seiner Vorschläge gegenüber den Einreden der häufig auch parlamentarisch abgestützten Interessengruppen einzuräumen. Anders ist seine initiative Wirksamkeit nicht zu sichern. Dazu zählt auch die volle Verantwortlichkeit für die Tarifpolitik innerhalb der gesetzlich gezogenen Grenzen. Dem verfassungsrechtlich verantwortlichen Minister muß es allerdings unbenommen bleiben, die politischen Grundbedingungen für die Tätigkeit der DB vorzugeben, um auf diesem Wege die staatliche Leitungsfunktion und die Einheit der Bundesverwaltung wahren zu können<sup>5</sup>).

Diese politischen Vorgaben sollten aber jeweils möglichst präzise umgrenzt sein. In diesem Zusammenhang muß auch nachhaltig daran erinnert werden, daß das Grundgesetz den politischen Parteien zwar die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung garantiert (Art. 21 GG), ihnen jedoch den direkten Durchgriff auf die Gestaltung des Staatswillens grundsätzlich versagt. Die Beschreibung der Bundesrepublik Deutschland als Parteienstaat mag zwar einen politisch-soziologischen Sachverhalt angemessen kennzeichnen. Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff des Parteienstaates schon sehr frühzeitig aufgenommen<sup>6</sup>), damit jedoch lediglich die Tatsache umschrieben, daß den Parteien bei der Bildung der Staatsorgane eine über Art. 21 GG nunmehr auch verfassungsrechtlich anerkannte Bedeutung zukommt. Verfassungsrechtlich ist dem jedoch nach wie vor der elementare Grundsatz des freien Abgeordnetenmandates (Art. 38 GG) entgegenzuhalten und zu betonen, daß die Regierung allein einer parlamentarischen Kontrolle und Verantwortung unterliegt. Auch die beamtenrechtliche Verpflichtung, dem ganzen Volke, nicht einer Partei zu dienen<sup>7</sup>), sollte dabei nicht gänzlich in Vergessenheit geraten. Das Grundgesetz kennt keine Parteitage, die den Entscheidungsprozeß in Parlament und Regierung verbindlich vorzuformen berufen sind. Noch merkwürdiger muß berühren, wenn der Vorstand der IG-Metall gemäß Antrag Nr. 53 auf dem 12. Gewerkschaftstag 1977 beauftragt wird, darauf hinzuwirken, daß alle gewerkschaftlich organisierten parlamentarischen Mandatsträger aufgefordert seien, bei politischen Entscheidungen, die Tatbestände gewerkschaftlicher Forderungen zum Inhalt haben, sich an die Beschlüsse der einzelnen Gewerkschaftstage und des DGB-Bundeskongresses zu halten und bei Abstimmungen entsprechend zu votieren.

Dieser Sachverhalt berührt auch den Verwaltungsrat der DB als ihrem Entscheidungs- und Kontrollorgan, weil die Gewerkschaftsvertreter hier über § 10 Abs. 2 BbG eine starke Position haben. Vielleicht liegt hierin einer der Gründe für das bereits

5) *Finger, H.-J.*, Eisenbahngesetze, 6. Aufl., 1970, § 14 BbG, Erl. 1 b, folgert aus Art. 87 Abs. 1 GG sogar eine Rechtspflicht der DB zur Loyalität gegenüber Bundesregierung und BMV sowie die Pflicht, bei der Führung der Geschäfte die Grundsätze der Bundespolitik zu berücksichtigen.

6) Vgl. BVerfGE 1, S. 208 ff. (224 f.), seither ständige Rspr.

7) Vgl. § 35 Abs. 1, S. 1 BRRG und § 52 Abs. 1, S. 1 BBG.

erwähnte Mißverhältnis von zunehmenden Einkommenssteigerungen der Bediensteten einerseits und unzureichenden Produktivitätsverbesserungen bei der DB andererseits.

5. Gegen eine übermäßige Fremdbestimmung der DB muß es einen Schutz geben. Nach der gegenwärtigen grundgesetzlichen Ordnung kann die letzte Entscheidung in Sachen der DB nur bei der obersten Staatsführung liegen, denn die Zuweisung der DB zur unmittelbaren bundeseigenen Verwaltung (Art. 87 Abs. 1, S. 1 GG) soll sicherstellen, daß die der DB gestellten Aufgaben in einer Weise organisiert werden, die den für die staatliche Verantwortung unerlässlichen staatlichen Einfluß auf die Erfüllung dieser Aufgaben jederzeit gewährleistet. Die Zuweisung der DB zur unmittelbaren bundeseigenen Verwaltung enthält neben dem föderalistischen Aspekt auch eine Kompetenzregelung zugunsten des Staates und zulasten einer Überverantwortung dieses Sachgebietes an gesellschaftliche Kräfte; die Zuweisung indiziert m. a. W. eine gewisse von Verfassungen wegen gewollte Staatsnähe der DB<sup>8)</sup>.

Dieses Letztentscheidungsrecht der obersten Staatsführung sollte auch weiterhin erhalten bleiben. Sie steht über allen widerstreitenden Parteien und kann notfalls unparteiische Sachverständige zu Rate ziehen.

Die verfassungsrechtliche Verantwortung der Staatsführung könnte sich aber auch schon im Vorfeld verbindlicher Entscheidungen deutlich konkretisieren, etwa dadurch, daß sie von sich aus zur Vereinfachung der Verfahren vor der Anmeldung von Lohnforderungen Lohnrichtlinien bekanntgibt. Ein Eingriff in die Tarifautonomie kann hierin jedenfalls dann nicht gesehen werden, wenn der Staat selbst auf der einen Seite der Tarifauseinandersetzung steht<sup>9)</sup>.

Der Vorstand der DB müßte schließlich auf die Beseitigung von Ungereimtheiten bei den Lohn- und Gehaltsskalen ordnend hinwirken, auf die schon *Korff* aufmerksam gemacht hat<sup>10)</sup>.

Gleichzeitig müßte dem Vorstand auch freiere Hand bei der Verringerung der Belegschaftszahlen eingeräumt werden, dies gerade auch im Hinblick auf die durch den Konjunkturabschwung bedingte rückläufige Betriebsleistung. Auf geeignete Möglichkeiten hierzu ist schon an anderer Stelle kurz hingewiesen worden<sup>11)</sup>.

Unaufschieblicher und wesentlicher Beschleunigung bedarf die weitere Modernisierung des Betriebes zwecks Steigerung seiner Produktivität durch Konzentration und Investition. Leitmotiv ist die Steigerung der Leistungsfähigkeit und damit der Ertragslage, zumal in den schon heute überlasteten Strecken. 90 % der Verkehrsleistungen werden von 50 % des Streckennetzes erbracht. Aber mit der Verweigerung höherer Bundeszuwendungen ist das Bahnproblem nicht zu lösen. Die erwarteten zusätzlichen Verkehrsmengen vermögen ganz gewiß nicht sogleich und in gleichem Grade den Rechnungs-

8) Zu dieser materiellen Sicht des Art. 87 Abs. 1 GG vgl. *Dittmann, A.*, Bundeseigene Verwaltung durch Private?, Die Verwaltung 1975, S. 431 ff. (444 f.).

9) Allgemein zur Zulässigkeit von Lohnleitlinien zuletzt *Schachtschneider, K.-A.*, Imperative Lohnleitlinien unter dem Grundgesetz, Der Staat 1977, S. 493 ff.

10) *Korff, H. C.*, Die Betriebsverwaltungen des Bundes - Bundesbahn, Bundespost - in der Krise. Institut Finanzen und Steuern, Buch 155, Bonn 1975.

11) Vgl. *Böttger, W.*, DB-Verwaltungsrecht, DVZ, Nr. 90, v. 28. 7. 1977.

abschluß zu verbessern, da die notwendig werdenden Kapazitätserweiterungen größere Investitionen verlangen. Ein Zurückschrauben der Investitionsmittel widerspricht dem gebotenen Hineinwachsen der Bahn in die erwarteten Marktzuwächse.

Das mittel- und langfristig abgefaßte Infrastruktur- und Investitionsprogramm muß finanziell unumstößlich abgesichert sein. In der Betriebskostenrechnung ist darauf Bedacht zu nehmen, daß mit aller Deutlichkeit eine erfolgreiche Wirksamkeit des Vorstandes erwartet werden muß. Sie kann an manch brauchbare Vorarbeit angeknüpft werden. Beispiele sind: Die betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Bahn bei Übernahme von Aufgaben gesellschaftspolitischer, regionalpolitischer und raumordnungspolitischer Art, die nicht einfach zudiktieren werden kann. Bei unterschiedlichem Kostenanteil auf den einzelnen Verkehrsrelationen könnte eine Staffelung der Tarife mit stärkerer Orientierung an den Kosten erfolgen. Voraussetzung für die zu ergreifenden Maßnahmen ist neben den politischen Vorentscheidungen dringlichst eine Überarbeitung der für die Bahn geltenden Rechtsvorschriften, insonderheit: GG, AEG, BbG, BBG und BeamtVG. Ziel dieser Überarbeitung muß eine Klärung der Rechtsbegriffe, der Zuständigkeiten und der Befugnisse sein.

Das Eisenbahnverwaltungsrecht bedarf notwendig der legislativen Fortbildung, um die erforderliche Autonomie der DB und ihre unabdingbare Staatlichkeit in einer Weise miteinander zu verbinden, die es der DB ermöglicht, selbst aus der gegenwärtigen Krise herauszukommen.

### Summary

Economic and transportation policy approaches are not the only solutions by which the financial difficulties of the Federal Railways (DB) might be overcome, what is more, constitutional and administrative problems will also have to be part of the deliberations. This requires clarification of the conflicting aims of commercial and non-profit management, reform of the legal status of DB employees, a wage policy geared to productivity, and decision-making of the DB managing board with respect to and in consideration of the interests of other parties. Hence long-term restoration to a healthy financial state can only be accomplished by tackling DB tasks from both the economic and the legal angle.

### Résumé

Les approches de nature économique et de politique des transports ne sont pas les seules solutions permettant de surmonter les difficultés économiques que connaît la Deutsche Bundesbahn. Il s'agit même d'étendre également les considérations aux problèmes d'ordre constitutionnel et administratif. Ceci requiert un éclaircissement des fins contradictoires opposant une gestion économique axée sur l'utilité publique à celle poursuivant un but commercial, une réforme du statut légal des employés de la DB, une politique de salaires orientée vers la productivité, de même que l'adoption par la Direction Générale de la DB de décisions prises en considérant les revendications de divers groupements d'intérêt. Par conséquent, seule une analyse économique et juridique des tâches de la DB permettra de démarrer un processus d'assainissement économique à long terme.