

# Gemeinschaftlichkeit und Deutsche Bundesbahn

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR  
- GRUPPE VERKEHRSWIRTSCHAFT -\*)

## Inhaltsübersicht

Einleitung: „Gemeinwirtschaftliche“ Aufgaben als Hindernis für die Deregulierung

### I. Gesetzliche Ausgangslage

1. Der Begriff Gemeinwirtschaftlichkeit in Verkehrsgesetzen der Bundesrepublik Deutschland und seine Auslegung
2. Der Begriff Gemeinwirtschaftlichkeit in ausländischen Verkehrsgesetzen
3. Vergleichende Betrachtung

### II. Kaufmännische Betriebsführung und „gemeinwirtschaftliches“ Verhalten - ein Gegensatz?

1. Gemeinwirtschaftlichkeit als Gegenbegriff zum kaufmännischen Verhalten
2. Ziele und Kriterien kaufmännischen Verhaltens im Vergleich zum „gemeinwirtschaftlichen Handeln“
  - 2.1 Streben nach Erfolg und Wirtschaftlichkeit
  - 2.2 Die Problematik der Erfolgsbeurteilung
  - 2.3 Scheinbar abweichendes Verhalten vom Gewinnstreben
3. Überprüfung einiger als gemeinwirtschaftlich angesehener Belastungen
4. Gemeinwirtschaftliche Aufgaben - kein Monopol öffentlicher Unternehmen

### III. Spezielle Entgelte für spezifizierte Leistungen statt pauschaler Verlustübernahme

1. Formulierung und Vergabe von speziellen Leistungsaufträgen
  - 1.1 Das Ziel der speziellen Entgeltlichkeit
  - 1.2 Marktwirtschaftlicher Leistungsumfang als Ausgangspunkt des Konzepts
  - 1.3 Die Formulierung von Leistungsaufträgen
    - 1.3.1 Das Problem der Kostenzurechnung bei mehreren Leistungsaufträgen bei einem Auftraggeber
    - 1.3.2 Das Problem der Kostenzurechnung bei identischen Leistungsaufträgen verschiedener Auftraggeber
    - 1.3.3 Entgelt für Kapazitätsvorhaltung
    - 1.3.4 Beispiele für spezielle Leistungsaufträge und ihr Entgelt
2. Zuständigkeit für die Erteilung von speziellen Leistungsaufträgen

---

\*) Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr - Gruppe Verkehrswirtschaft - gehören an die Professoren *Dr. Gerd Aberle*, Gießen, *Dr. Helmut Diederich*, Mainz, *Dr. Rolf Funck*, Karlsruhe, *Dr. Walter Hamm*, Marburg, *Dr. Harald Jürgensen*, Hamburg, *Dr.-Ing. Wilhelm Leutzbach*, Karlsruhe, *Dr. Rainer Mackensen*, Berlin, *Dr. Paul Riebel*, Frankfurt, *Dr. Hellmuth St. Seidenfus*, Münster, *Dr. Rainer Willeke*, Köln

## Einleitung: „Gemeinwirtschaftliche“ Aufgaben als Hindernis für die Deregulierung

Im härter werdenden Wettbewerb auf nationalen und internationalen Verkehrsmärkten ist die Deutsche Bundesbahn insofern benachteiligt, als sie einseitigen rentabilitätsmindernden staatlichen Auflagen zu folgen hat. Diese oft als „gemeinwirtschaftlich“ bezeichneten Aufgaben verursachen nicht nur finanzielle Vorbelastungen, sondern sie schmälern häufig auch die unternehmerische Entscheidungsfreiheit. Zwar erhält die Deutsche Bundesbahn aus dem Bundeshaushalt Abgeltungszahlungen, die diese Nachteile mindern sollen. Die Deutsche Bundesbahn klagt jedoch seit langem darüber, daß die finanziellen Leistungen des Bundes nur als Teilabgeltung „gemeinwirtschaftlicher Leistungen“ angesehen werden könnten.

Die Bestrebungen nach Deregulierung benachteiligen die Deutsche Bundesbahn, weil ihre wichtigsten Konkurrenten keine vergleichbaren Handikaps zu tragen haben. Da es nach allen bisherigen Erfahrungen kaum möglich sein dürfte, eine beiden Seiten gerecht werdende Abgeltungsregelung zu finden, sollte das Problem der „gemeinwirtschaftlichen Lasten“ verkehrspolitisch so geregelt werden, daß es den Deregulierungsmaßnahmen nicht entgegensteht.

„Gemeinwirtschaftliche Lasten“ sind, soweit es sich nicht um wettbewerbspolitisch zweckmäßige Auflagen für das Schienenmonopolunternehmen handelt, nichts anderes als Subventionen, die letztlich den Bundeshaushalt belasten. Die politischen Bestrebungen, Subventionen abzubauen, sollten dazu veranlassen, auch über zweckmäßige Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung jener Maßnahmen nachzudenken, die üblicherweise als „gemeinwirtschaftlich“ bezeichnet werden. Solche neuen Verfahren hätten vor allem zwei Anforderungen gerecht zu werden: Erstens ist die Notwendigkeit „gemeinwirtschaftlicher Aufgaben“ unter den sich ändernden finanzpolitischen Prioritäten regelmäßig zu überprüfen. Zweitens sind Zuschußverfahren zu entwickeln, die die Belastung des Bundeshaushalts möglichst gering halten. Beiden Anforderungen wird das derzeit praktizierte Abgeltungssystem nicht gerecht.

Im folgenden legt die Gruppe A (Verkehrswirtschaft) des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium Vorschläge für eine Neuregelung des Fragenkomplexes „gemeinwirtschaftliche Lasten“ vor. Damit werden Gedankengänge aufgegriffen und aktualisiert, die die Gruppe A (Verkehrswirtschaft) des Wissenschaftlichen Beirats in einem unveröffentlichten Gutachten vom 22. Februar 1969 unterbreitet hatte.

### I. Gesetzliche Ausgangslage

#### 1. Der Begriff *Gemeinwirtschaftlichkeit* in Verkehrsgesetzen der Bundesrepublik Deutschland und seine Auslegung

Der Begriff *Gemeinwirtschaftlichkeit* wird in Gesetzen, die sich auf die Verkehrswirtschaft beziehen, nur an einer einzigen Stelle verwendet: In § 28 Abs. 1 Bundesbahngesetz ist festgelegt, daß die Deutsche Bundesbahn „ihre *gemeinwirtschaftliche Aufgabe*“ innerhalb eines bestimmten, allerdings nur sehr unscharf umrissenen Rahmens zu erfüllen hat. Eine Erläuterung dessen, was unter der „*gemeinwirtschaftlichen Aufgabe*“ zu verstehen ist, fehlt. Ebenso gibt es keine Regelung darüber, wer im Einzelfall entscheidet, ob eine von der Bundesbahn

angebotene oder von Dritten geforderte Leistung unter den Begriff „gemeinwirtschaftliche Aufgabe“ fällt.

In der Literatur und in der allgemeinen Einschätzung der im Verkehr Tätigen findet sich eine Reihe von Tatbeständen, die als gemeinwirtschaftliche Aufgaben oder Belastungen bezeichnet werden. Allerdings gibt es weder eine allgemein anerkannte Definition noch auch nur eine allseits akzeptierte Grundauffassung. In erster Linie werden genannt:

- Betriebspflicht als Verpflichtung, aufgrund einer Aufgabenübertragung eingerichtete Verkehrsverbindungen aufrechtzuerhalten und auszugestalten und den Verkehr auf diesen Verbindungen durchzuführen (gem. § 4 AEG, § 21 PBefG, § 21 Luftverkehrsgesetz, bei der Deutschen Bundespost nicht gesetzlich festgelegt, aber insbesondere auf § 2 Abs. 3 PVerwG abgeleitet),
- Beförderungspflicht als Verpflichtung, Verkehrsnachfrage zu befriedigen, sofern der Nachfrager den Beförderungsbedingungen entspricht und nicht unabwendbare Umstände eine Beförderung verhindern (gem. § 2 EVO, § 22 PBefG, § 21 Luftverkehrsgesetz, § 7 f. Fernmeldeanlagen-gesetz, § 8 PostG),
- Tarifpflicht als Verpflichtung zur Aufstellung allgemeinverbindlicher Tarife (gem. § 6 EVO, § 39 PBefG, § 9 PostG),
- Fahrplanpflicht als Verpflichtung zur Aufstellung verbindlicher, behördlich genehmigter Fahrpläne (gem. § 40 PBefG).

Insbesondere mit Blick auf die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost werden weiterhin geltend gemacht:

- Verpflichtung, „den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, vor allem der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik,“ Rechnung zu tragen (vgl. § 14 Abs. 2, Satz 2, Bundesbahngesetz im Zusammenhang mit Maßnahmen, die der Genehmigung des Bundesministers für Verkehr bedürfen; fast wörtlich gleich § 2 Abs. 1 PVerwG im Zusammenhang mit der Zuweisung entsprechender Verantwortlichkeit an den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen),
- Erfordernis von Genehmigungen, die nur in langwierigen Verfahren oder unter Umständen gar nicht zu erhalten sind, etwa für Tarifänderungen oder Streckenstilllegungen,
- Tarifgleichheit (Tarifeinheit) im Raum. Sie ist jedoch nicht gesetzlich vorgeschrieben. Sowohl bei der Deutschen Bundesbahn als auch bei der Deutschen Bundespost geht die Tarifgleichheit im Raum auf eine lange Tradition zurück, die von den politischen Organen und/oder den Unternehmen selbst getragen wird. Sie wird auch keineswegs streng durchgehalten. So führen im Wagenladungsverkehr der Deutschen Bundesbahn die Ausnahmetarife zu tatsächlich unterschiedlichen Preisen je Gewichts- und Entfernungseinheit auf gleich langen, aber verschiedenen Relationen.

Innerhalb der Verordnungen der EG gibt es den Begriff Gemeinwirtschaftlichkeit nicht. Stattdessen wird von „mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängenden Verpflichtungen“ (Art. 77 EWG-Vertrag) gesprochen. Darunter fallen solche „Verpflichtungen, die das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde“ (Art. 2 Abs. 1 EWG-VO Nr. 1191/69); in der Aufzählung werden Betriebs-, Beförderungs- und Tarif-

pflicht genannt (vgl. Art. 2 Abs. 2 EWG-VO Nr. 1191/69). Im Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung 75/327/EWG zur Sanierung der Eisenbahnunternehmen und zur Harmonisierung der Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zu eben diesen Unternehmen und den Staaten (Kom (83) 764 endg.) war zwar der Begriff „Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ enthalten (vgl. in Artikel 2a Abs. 1: „Teil des Netzes, der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegt“), ohne daß er erläutert war; der Vorschlag hat jedoch nicht zu einer Ratsverordnung geführt.

## 2. Der Begriff Gemeinwirtschaftlichkeit in ausländischen Verkehrsgesetzen

Im österreichischen Bundesbahngesetz wird der Begriff „gemeinwirtschaftliche Leistungen“ erst seit einer Gesetzesnovelle vom 29. 3. 1984 verwendet. Bei der vorangegangenen Gesetzesnovellierung vom 4. 7. 1973 war in dieses Gesetz zunächst nur der Begriff „öffentliches Interesse“ eingeführt worden: „Die Österreichischen Bundesbahnen sind unter Bedachtnahme auf das öffentliche Interesse nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und zu betreiben“ (§ 2 Abs. 2 Bundesbahngesetz in der Fassung vom 29. 3. 1984). Solche Zielsetzungen waren „zu berücksichtigen, wenn die Bundesregierung es beschließt“ (§ 2 Abs. 2 Bundesbahngesetz in der Fassung vom 4. 7. 1973). Nach der erneuten Änderung ist in § 2 Abs. 2 in einem Satz 2 nunmehr zusätzlich festgelegt, daß „gemeinwirtschaftliche Leistungen . . . unter Bedachtnahme auf höchstmögliche Wirtschaftlichkeit zu erbringen“ (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Bundesbahngesetz) sind. Die Erbringung solcher Leistungen „ist den Österreichischen Bundesbahnen mit Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates zu übertragen“ (§ 2 Abs. 4 Satz 2 Bundesbahngesetz). Als gemeinnützige sind solche Leistungen definiert, die der allgemeinen Aufgabenstellung der Österreichischen Bundesbahnen entsprechen, „deren Bereitstellung oder weitere Erbringung auf dem Schienenverkehrswege im öffentlichen Interesse, insbesondere auf dem Gebiet der Verkehrs-, der Wirtschafts-, Agrar- und Forstpolitik, der Finanz- und Wehrpolitik, der Raumordnungs- und Bevölkerungspolitik, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der Umweltschutzpolitik, geboten erscheint, die jedoch von den Österreichischen Bundesbahnen unter Bedachtnahme auf die Grundsätze einer kaufmännischen Betriebsführung nicht erbracht werden könnten. Dazu zählt auch die Bereithaltung des Schienenverkehrsweges“ (§ 2 Abs. 3 Bundesbahngesetz).

Eine Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen findet jedoch nur in ganz bestimmten Fällen statt. „Wenn die Österreichischen Bundesbahnen als gemeinwirtschaftliche Leistung

- a) einen Antrag auf Änderung betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigter Tarifgrundlagen für den Schienenverkehr ganz oder teilweise zurückzustellen haben oder
- b) aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht gerechtfertigte Tarifiermäßigungen im Schienenverkehr einzuräumen oder beizubehalten haben oder
- c) auf Strecken oder Streckenteilen einen betriebswirtschaftlich nicht mehr zumutbaren Schienenverkehr ganz oder teilweise weiterzuführen haben,

sind ihnen die daraus entstehenden Einnahmeausfälle oder Aufwendungen abzugelten“ (§ 18 Satz 1 Bundesbahngesetz).

Im übrigen sind die „Belastungen, die den Österreichischen Bundesbahnen aus der Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen erwachsen, . . . in einer Beilage des Teilheftes zum jeweiligen Bundesvoranschlag für das Kapitel „Österreichische Bundesbahnen“ gesondert darzustellen“ (§ 2 Abs. 5 Satz 1 Bundesbahngesetz). Ein wichtiges Ziel der Gesetzesänderung war es, die Belastungen aus gemeinwirtschaftlichen Leistungen transparent zu machen.

In dem Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 23. 6. 1944 sind die Aufgaben dieser Bahnen in Artikel 3 umschrieben: „Die Bundesbahnen haben der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung zu dienen. Bei der Tarif- und Fahrplangestaltung haben sie auf die volkswirtschaftlichen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen, soweit ihre finanziellen Mittel es gestatten“ (Artikel 3 Abs. 1 SBB-Gesetz). Jedoch ist im Gesetz nicht erläutert, was unter den „volkswirtschaftlichen Bedürfnissen“ zu verstehen ist. Um die Unsicherheit zu beseitigen, erteilten die Eidgenössischen Räte erstmals mit Bundesbeschluß vom 19. 3. 1982 den Schweizerischen Bundesbahnen einen Leistungsauftrag. Er grenzte die unternehmerischen Ziele von dem gemeinwirtschaftlichen Aufgabenbereich ab.

Nach Auslaufen des Leistungsauftrages 1982 zum Jahresende 1986 wurde mit Bundesbeschluß vom 9. 10. 1986 ein erneuter Leistungsauftrag (Leistungsauftrag 1987) erteilt. Danach erbringen die Schweizerischen Bundesbahnen „gemeinwirtschaftliche Leistungen, wenn der Leistungsauftrag oder ein Bundesbeschluß es bestimmt und die entsprechende Abgeltung vorsieht“ (Art. 1 Abs. 3 Leistungsauftrag 1987). Als gemeinwirtschaftliche Leistungen gelten gem. Art. 3 Abs. 1 Leistungsauftrag 1987 der regionale Personenverkehr und der Huckepackverkehr. „Der Bundesrat legt das vom Bund abzugeltende gemeinwirtschaftliche Leistungsangebot fest. Er überprüft es periodisch und veranlaßt die notwendigen Anpassungen. Der Bundesrat wacht darüber, daß die Bundesbahnen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen in marktkonformer Qualität zu minimalen Kosten erbringen“ (Art. 3 Abs. 2 und 3 Leistungsauftrag 1987).

Hinsichtlich der Abgeltung ist festgelegt, daß der Bund „den Bundesbahnen in den gemeinwirtschaftlichen Bereichen die in den Planrechnungen ausgewiesenen ungedeckten Kosten des Betriebs“ (Art. 7 Abs. 1 Leistungsauftrag 1987) abgilt.

„Weitergehende, von Kantonen, Gemeinden oder anderen Interessierten verlangte Leistungen erbringen die Bundesbahnen gegen Entschädigung nach Art. 3 Abs. 3 des SBB-Gesetzes“ (Art. 1 Abs. 4 Leistungsauftrag 1987).

Anläßlich einer Novellierung des Bundesgesetzes für die Schweizerischen Bundesbahnen vom 9. 10. 1986 wurde der Begriff gemeinwirtschaftliche Leistungen auch in dieses Gesetz aufgenommen: „Die Bundesbahnen erbringen gemeinwirtschaftliche Leistungen, soweit der Leistungsauftrag oder ein Bundesbeschluß es bestimmt und die entsprechende Abgeltung vorsieht“ (Art. 3 Abs. 2 bis SBB-Gesetz). Auf eine allgemeingültige Definition gemeinwirtschaftlicher Leistungen wird in dem Gesetz verzichtet.

### 3. Vergleichende Betrachtung

Der kurze Überblick über die Verwendung des Begriffs Gemeinwirtschaftlichkeit zeigt ein sehr vielschichtiges Bild. Ein eindeutiger Begriffsinhalt ergibt sich weder aus den Gesetzen noch aus übereinstimmender Benutzung des Begriffs. Allenfalls läßt sich eine Tendenz erkennen.

Bei der Verwendung des Begriffs „gemeinwirtschaftlich“ durch die Gesetzgeber oder andere staatliche Organe werden in jüngerer Zeit zunehmend zumindest als kennzeichnend angesehene Merkmale wie „nicht im eigenen wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens liegend“ aufgenommen oder die als gemeinwirtschaftlich anzusehenden Aufgaben einzeln benannt, oder es wird festgelegt, wer als gemeinwirtschaftlich anzusehende Aufgaben zu definieren berechtigt ist. Offensichtlich wird also davon abgesehen zu unterstellen, der Umfang gemeinwirtschaftlicher Aufgaben bedürfe, da allgemein anerkannt, einer genauen Umschreibung nicht.

Im Einzelfall unterliegt die Zuordnung überdies Änderungen in der Zeit. Zum Beispiel ist die Vorhaltung des Schienenverkehrsweges in Österreich seit 1984 ausdrücklich als gemeinwirtschaftlich gekennzeichnet. Im Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen wird über den regionalen Personenverkehr hinaus zeitlich unbefristet nunmehr auch der Huckepackverkehr dem gemeinwirtschaftlichen Bereich zugerechnet.

## II. Kaufmännische Betriebsführung und „gemeinwirtschaftliches“ Verhalten - ein Gegensatz?

### 1. *Gemeinwirtschaftlichkeit als Gegenbegriff zum kaufmännischen Verhalten*

Der Ausdruck Gemeinwirtschaftlichkeit wird in unbestimmter und heterogener Weise benutzt. Den unterschiedlichen Auffassungen dürfte aber der Gedanke gemeinsam sein, daß es sich bei den als gemeinwirtschaftlich angesehenen Aufgaben oder Leistungen um solche handelt, die politisch gewollt sind, jedoch von kaufmännisch handelnden Unternehmen nicht zu den gesetzten Preisen und Bedingungen angeboten würden. Es wird also ein Spannungsverhältnis zwischen politischer Zielsetzung und dem Ergebnis kaufmännischen Handelns unterstellt. Demgemäß ist der Begriff Gemeinwirtschaftlichkeit nur sinnvoll, wenn ein Unterschied des politisch Gewollten zum kaufmännischen Verhalten besteht, denn der Staat braucht keine Aufgaben als gemeinwirtschaftlich zu postulieren, die ohnehin erledigt würden.

Als Eigentümer öffentlicher Verkehrsunternehmen war und ist der Staat bestrebt, diesen gemeinwirtschaftliche Aufgaben aufzuerlegen. Führt diese Zielvorgabe die betroffenen Unternehmungen in anhaltende Verluste oder ist ein ausgeglichenes Ergebnis nur durch das Ausnutzen marktbeherrschender Positionen in anderen Bereichen erreichbar, führt das zwangsläufig zu Wettbewerbsverzerrungen.

Auch darf die Bestimmung des materiellen Inhalts „gemeinwirtschaftlicher Leistungen“ nicht den betroffenen Verkehrsbetrieben überlassen bleiben. Dieses festzulegen ist ausschließlich Aufgabe der öffentlichen Hand. Überdies besteht die Gefahr, daß damit unwirtschaftliches Verhalten bemäntelt wird bzw. betriebswirtschaftlich vertretbare Leistungen als gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgegeben werden.

Weil in einer Demokratie staatliche Politik stets auf die Allgemeinheit bezogen sein sollte, ist es unzulässig, diese allgemeine Wertgebundenheit im Verkehr mit einem besonderen Begriff, nämlich „Gemeinwirtschaftlichkeit“ zu belegen, der geeignet ist, den wahren Sachverhalt eher zu verschleiern denn zu erhellen. Insbesondere im Hinblick auf die nachstehende Überprüfung „gemeinwirtschaftlicher“ Leistungen und die Vorschläge für präzise formulierte spezielle Auf-

träge, die eine Entgeltspflicht begründen, sollte der Ausdruck „Gemeinwirtschaftlichkeit“ in der Verkehrspolitik vermieden werden.

Die Erfüllung politischer Ziele sollte in gleicher Weise dem Rationalitätsprinzip unterliegen wie kaufmännisches Handeln. Dieses verlangt einerseits, ein gesetztes Ziel oder einen Zielkomplex mit einem möglichst geringen Einsatz von Mitteln zu verwirklichen, andererseits gegebene knappe Mittel so einzusetzen, daß ein möglichst hoher Nutzen oder Beitrag zum angestrebten Ziel erreicht wird. „Daraus folgt“, wie es in Ziff. 9 des Gutachtens „Gemeinwirtschaftlichkeit und Deutsche Bundesbahn“ vom 22. Februar 1969 der Gruppe Verkehrswirtschaft des Wissenschaftlichen Beirats heißt, „daß man nicht von vornherein bestimmte Maßnahmen oder bestimmte Verkehrsunternehmen oder bestimmte Verkehrsträger als vorzugswürdig im Hinblick auf die Verwirklichung gegebener Ziele ansehen kann. Vielmehr sind in jedem Falle Ziel-Mittel-Analysen anzustellen, die jeweils zu anderen Ergebnissen führen können.“

Dazu gehört auch die Frage, ob nicht eine als gemeinwirtschaftlich angesehene Aufgabe ebensogut oder rationeller nach rein kaufmännischen Gesichtspunkten erfüllt würde oder werden könnte.

Wenn der Staat nach Prüfung der Mittelrationalität bestimmte, genau festzulegende Leistungen von einem Verkehrsträger verlangt, so tritt er ihm gegenüber als Nachfrager nach spezifischen Leistungen, z. B. nach verbilligten Transportleistungen für Dritte, auf. Diese spezifischen Leistungen sind zu entgelten.

## 2. Ziele und Kriterien kaufmännischen Verhaltens im Vergleich zum „gemeinwirtschaftlichen Handeln“

### 2.1 Streben nach Erfolg und Wirtschaftlichkeit

Kaufmännisches Verhalten zeichnet sich durch Streben nach Gewinn, d. h. nach einem langfristigen finanziellen Überschuß aus. Andere Ziele können daneben oder vorübergehend nur verfolgt werden, solange die Erhaltung der Liquidität und des erforderlichen Leistungspotentials gewährleistet ist und das langfristige Erfolgsziel nicht gefährdet wird. Dementsprechend wird ein kaufmännisch geführtes Unternehmen nur solche Geschäfte betreiben oder Leistungen anbieten, die seinen Gewinn oder seine Gewinnchancen verbessern.

Da seine Mittel knapp sind, wird es gemäß dem allgemeinen Rationalprinzip bemüht sein, ein angestrebtes Sachziel (Leistung oder Potential) mit möglichst geringem Mitteleinsatz (Ausgaben, Kosten) zu erreichen. Diese auf Einsatzminimierung abstellende Ausprägung des Rationalprinzips sollte in gleicher Weise auch, ja primär für die Erstellung sogenannter gemeinwirtschaftlicher Leistungen gelten, weil hier die sachökonomischen Ziele durch Regierung und Parlament vorgegeben sind.

Nach der schon angedeuteten zweiten Ausprägung des Rationalprinzips sind gegebene (knappe) Mittel so zu verwenden, daß möglichst hohe Zielbeiträge erreicht werden. Auch diese auf Nutzenmaximierung gerichtete Ausprägung des Rationalprinzips gilt grundsätzlich in gleicher Weise für kaufmännisches und „gemeinwirtschaftliches“ Handeln. Gleichwohl ist sie für kaufmännisches Verhalten von übergeordneter Bedeutung, weil die kaufmännische Unternehmung als langfristiges Oberziel einen möglichst hohen finanziellen Überschuß verfolgt, dafür geeignet erscheinende Sachziele selbst setzt und immer wieder an

wechselnde Verhältnisse autonom anpaßt. Daher ist die auf Minimierung des Mitteleinsatzes ausgerichtete Ausprägung des Rationalprinzips dem Gewinnstreben untergeordnet, welches das verfügbare Kapital und die sonstigen knappen Ressourcen optimal zu verwerten trachtet.

„Gemeinwirtschaftliches“ Verhalten verlangt demgegenüber eine umgekehrte Rangordnung der beiden Ausprägungen des Rationalprinzips. Das ergibt sich schon allein aus den durch die Politik vorgegebenen Zielen und sonstigen Auflagen, die eine Maximierung des finanziellen Nutzens verhindern oder zumindest einschränken. Der Idee der „Gemeinwirtschaftlichkeit“ entsprechend sollte an die Stelle der privatwirtschaftlichen Gewinnmaximierung eine Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens treten. Angesichts der grundsätzlichen Schwierigkeiten bei der Gewichtung konkurrierender „gemeinwirtschaftlicher“ Ziele und bei der Bewertung externer Effekte erscheint daher diese Ausprägung des Rationalprinzips als Oberziel wenig operational.

Insoweit dürfte den gemeinwirtschaftlichen Vorgaben in der Realität nur den Charakter von Nebenbedingungen zur Beschränkung des Gewinnstrebens zukommen, soweit sich der Eigentümer nicht mit der bloßen Deckung der Ausgaben bzw. des Aufwands (Eigenwirtschaftlichkeit mit oder ohne Verzinsung des Eigenkapitals) begnügt oder gar bereit ist, ein begrenztes Defizit in Kauf zu nehmen, also Zuschüsse zu leisten.

Diese Abstufungen des Erfolgsstrebens brauchen aber keine Unterschiede bei den einzelnen Entscheidungen über alternative Verhaltensweisen zur Folge zu haben. Das ergibt sich schon daraus, daß im Zeitpunkt der einzelnen Entscheidungen noch gar nicht abzusehen ist, welche Beiträge zur Deckung der Gemeinausgaben und zum Gewinn durch gleichzeitige oder spätere Entscheidungen und Maßnahmen ausgelöst werden, ja ob insgesamt in der betrachtenden Periode eine ausreichende Liquidität oder Deckung erwirtschaftet werden. Solange noch nicht abzusehen ist, ob diese Finanzziele mit großer Wahrscheinlichkeit erreicht werden, gebietet es die Vorsicht, jeweils die Alternative zu wählen, die einen höheren Deckungs- oder Liquiditätsbeitrag erwarten läßt. Hinzu kommen grundsätzliche Schwierigkeiten, in Unternehmen einen perioden- oder objektbezogenen Erfolg, ja auch nur seine Komponenten Ertrag und Aufwand bzw. Leistungswert und Kosten, auf logisch eindeutige Weise zu ermitteln.

## 2.2 Die Problematik der Erfolgsbeurteilung

Nach der nicht mehr umstrittenen betriebswirtschaftlichen Lehrmeinung läßt sich ein Periodengewinn nur als Konstrukt mit Hilfe willkürlicher Annahmen über die der einzelnen Periode zuzuschreibenden Anteile an den tatsächlichen Einzahlungen und Auszahlungen bzw. Einnahmen und Ausgaben ermitteln. Dabei nimmt der fiktive Charakter tendenziell um so mehr zu, je kürzer die betrachtete Periode ist und je größer die Anteile langlebiger Investitionen, längerfristiger Verträge und langer Umschlagsprozesse sind.

In bezug auf die Beurteilung von Leistungen und von sonstigen Teilbereichen nimmt die Fragwürdigkeit einer Ermittlung von Nettoerfolgen und ihrer Komponenten einerseits tendenziell um so mehr zu, je feiner man „parzelliert“. Andererseits muß man um so mehr zu fragwürdigen Konstrukten greifen, je stärker der Verbund zwischen den einzelnen Bereichen oder Leistungen ausgeprägt ist und somit der Anteil gemeinsamer Ausgaben (Kosten)

und Einnahmen (Erlöse) zunimmt. Daher lassen sich auch ex post für viele Handlungsalternativen nur die zusätzlich ausgelösten Änderungen von Einsatzmengen (bzw. der Inanspruchnahme von Potentialen) und Ausbringungsmengen (bzw. der Erhöhung von Potentialen) ermitteln, jedoch nur zum Teil die unmittelbaren Änderungen der Ausgaben oder der Einnahmen, also nicht einmal immer ihre Deckungsbeiträge.

Für die Angebotspolitik kann nur gefordert werden, daß jede Leistung oder jeder Leistungskomplex die speziell dafür disponierten Ausgaben grundsätzlich voll tragen und darüber hinaus einen Beitrag zur Deckung solcher Ausgaben bringen soll, die für die betrachtete Leistung und andere gemeinsam entstehen. Wie hoch dieser Beitrag sein muß, läßt sich nicht logisch zwingend ermitteln; man kann ihn allenfalls nach unternehmungspolitischen oder nach gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten - etwa zur Berücksichtigung externer Effekte - vorgeben.

### 2.3 Scheinbar abweichendes Verhalten vom Gewinnstreben

Aus dem Denken in entscheidungsrelevanten Änderungen der Einnahmen und Ausgaben lassen sich auch scheinbar abweichende Verhaltensweisen vom Ziel des Gewinnstrebens erklären.

So würden kaufmännisch geführte Unternehmungen zeitweilig die Unterdeckung der zusätzlichen Ausgaben in Kauf nehmen, wenn sie erwarten, daß nach einer „Durststrecke“ mit einem Ausgleich zu rechnen ist. Das ist vor allem in Investitions- und Anlaufphasen zu erwarten, in Zeiten eines Konjunkturerinbruches, der Anpassung an einen strukturellen Umbruch oder während des Abwehrkampfes gegen einen auf Verdrängung abzielenden Wettbewerber. Dabei kann sogar ein Verzicht auf die volle Deckung der insgesamt anfallenden Ausgaben hingenommen werden, wenn der Eigentümer oder andere Geldgeber im Hinblick auf langfristige Chancen Liquiditätshilfe leisten. Derartige Situationen können auch bei notwendigen Desinvestitionen auftreten, wenn ein Teil der Ausgaben bzw. Auszahlungen infolge längerfristiger Bindungen oder gesetzlicher Beschränkungen erst verzögert abgebaut werden kann.

In Fällen des Produktions- und Nachfrageverbundes kann es sogar zweckmäßig sein, bei einem Teil der Leistungen nicht nur auf einen Deckungsbeitrag zu verzichten, sondern - in Extremfällen - sogar auf Dauer eine Unterdeckung der speziellen, zusätzlichen Kosten dieser Leistungen in Kauf zu nehmen. So könnte es auch unter kaufmännischen Gesichtspunkten geboten sein, gesondert zu entgeltende Zubringerverkehre oder Nebenleistungen unter den zusätzlich entstehenden Kosten anzubieten, wenn dadurch die Akquisition der Hauptleistungen erleichtert wird und diese einen entsprechenden Ausgleich bringen.

Auch die Preisdifferenzierung, die in den als gemeinwirtschaftlich angesehenen Verkehrsbereichen weitverbreitet ist, ist ein allgemein übliches absatzpolitisches Instrument. Vorausgesetzt, daß der Markt nach Nachfragergruppen - gegebenenfalls mit Hilfe zeitlicher und qualitativer Abstufungen - gespalten werden kann, lassen sich (zeitweilig) überschießende Kapazitäten und Bereitschaftspotentiale besser nutzen und zusätzliche Gewinne erzielen. Bei niedrigen Zusatzkosten, die in Extremfällen gegen Null tendieren können, führen auch starke Preisnachlässe zu interessanten Deckungsbeiträgen, solange kein Engpaß entsteht und nicht auf höhere Deckungsbeiträge alternativer Engpaßnutzungen verzichtet werden muß.

Deshalb ist damit zu rechnen, daß auch kaufmännisch geführte Verkehrsbetriebe für Nachfragergruppen mit geringer Kaufkraft — gegebenenfalls mit Hilfe qualitativer oder zeitlicher Differenzierung — mindestens außerhalb der Spitzenzeiten — niedrigere Tarife anbieten würden. Auch beim Gütertransport ist, wie die Erfahrungen in nicht reglementierten Bereichen des Verkehrs und in anderen Wirtschaftszweigen zeigen, mit einer nach der Tragfähigkeit differenzierten oder wenigstens die Tragfähigkeit berücksichtigenden Preispolitik zu rechnen.

### *3. Überprüfung einiger als gemeinwirtschaftlich angesehener Belastungen*

Schließlich ist noch zu prüfen, ob die Beförderungs-, Betriebs-, Fahrplan- und Tarifpflicht, die häufig als gemeinwirtschaftliche Belastungen ausgegeben werden, nicht auch ohnehin bei kaufmännischer Betriebsführung beachtet werden müßten.

Wie zahlreiche Beispiele im Straßengüterverkehr, der Binnen- und Seeschifffahrt zeigen, wird ein Unternehmen im eigenen Interesse im Rahmen der verfügbaren Kapazität und Betriebsbereitschaft den Verkehr auch dann regelmäßig bedienen, sofern die nachgefragten Leistungen und die Nachfrager den vom Unternehmen festgesetzten Bedingungen entsprechen und bereit sind, das geforderte oder übliche Entgelt zu zahlen.

Betriebs- und Beförderungspflicht sind nur dann als gemeinwirtschaftliche Leistungen anzusehen, wenn sie betriebswirtschaftlich gebotene Desinvestitionen, Einschränkungen der Verkehrsbedienung oder Preisforderungen unmöglich machen, ohne daß dafür ein entsprechender Ausgleich gewährt wird.

Ist die Verkehrsnachfrage so groß, daß sich die Einrichtung eines Linienverkehrs lohnt, wird auch ein kaufmännisch geführtes Unternehmen Fahrpläne aufstellen und veröffentlichen, allein schon wegen ihres akquisitorischen Effekts. Dies schließt eine flexible Anpassung der Fahrpläne an Änderungen der Nachfrage nicht aus. Ebenso selbstverständlich ist es für kaufmännisch Handelnde, im Massengeschäft Preis- (und Leistungs-) verzeichnisse aufzustellen und bekanntzumachen, weil es sich anders nicht auf rationelle Weise bewältigen läßt.

Bei den genannten Pflichten handelt es sich zu einem erheblichen Teil um Auflagen, die mit der Erteilung von Bedienungsmonopolen verbunden werden müssen und die bei Zulassung von Wettbewerbern überflüssig würden.

### *4. Gemeinwirtschaftliche Aufgaben - kein Monopol öffentlicher Unternehmen*

Aus den dargelegten Gründen würde ein Teil der heute als „gemeinwirtschaftlich“ deklarierten Leistungen mit großer Wahrscheinlichkeit auch von nicht öffentlichen Verkehrsunternehmungen angeboten werden. Für die verbleibenden „gemeinwirtschaftlichen Leistungen“ wäre zunächst einmal zu prüfen, ob nicht ein Teil der gesetzten Bedingungen ohne Schaden für die angestrebten Ziele so geändert werden könnte, daß es für private Verkehrsunternehmungen lohnend wird, auch diese Leistungen anzubieten.

Reichen auch dann die für die als gemeinwirtschaftlich angesehenen Teile der Verkehrsleistungen erzielbaren Deckungsbeiträge nicht aus, läßt sich das Gewinnstreben privater Unternehmungen gleichwohl nutzen, um gemeinwirtschaftliche Aufgaben wirtschaftlicher zu erfüllen als durch öffentliche Betriebe. Hierfür bietet sich der Weg der Ausschreibung

an, der ohnehin bei der Vergabe öffentlicher Aufträge als Regel vorgeschrieben ist. Der Zuschlag müßte dann dem Unternehmen erteilt werden, das die geforderten Leistungen mit dem geringsten Zuschuß zu erbringen bereit ist (und Gewähr bietet, daß die genau zu beschreibenden Bedienungsbedingungen auch erfüllt werden). Die Qualität der Bedienung wäre selbstverständlich immer wieder zu überprüfen; bei Nichterfüllung wären entsprechende Pönale und Kündigungsmöglichkeiten vorzusehen.

Weil die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeit auch durch die Art der Ausgestaltung und die Höhe des Anforderungsniveaus bei den Bedienungsbedingungen mitbestimmt wird und hierbei in der Regel zwischen mehreren Möglichkeiten gewählt werden kann, sollten entsprechend bei der Ausschreibung Angebote für Alternativen vorgesehen werden, um die Mehrkosten oder Ersparnismöglichkeiten bei Variation der Bedienungsbedingungen offenzulegen.

Die mit dem Vergleich ausgeschriebener Alternativen erzielbare Effizienzverbesserung läßt sich noch steigern, wenn man ein zweistufiges Ausschreibungsverfahren wählt, um den Einfallreichtum der Bieter zu nutzen. Man gäbe ihnen dann die Möglichkeit, günstiger zu realisierende Bedienungsbedingungen vorzuschlagen. Unterscheiden sich die vorgeschlagenen Möglichkeiten in mehreren Merkmalen oder Merkmalsausprägungen, so können derartige Vergleiche allerdings sehr aufwendig werden, insbesondere wenn sie mit den bekannten Schwierigkeiten der Bewertung von „intangibles“ belastet sind.

Diese Vorgehensweise läßt erwarten, daß die gewünschten „gemeinwirtschaftlichen Leistungen“ mit größerer Wirtschaftlichkeit als bisher erstellt und auch zu niedrigeren Preisen und/oder in höherer Qualität angeboten werden. Zugleich würde auf die vorhandenen öffentlichen Unternehmungen ein zusätzlicher Leistungsanreiz und Rationalisierungsdruck ausgeübt. Das kann gesamtwirtschaftlich nur vorteilhaft sein.

Das Entgeltproblem ist in allen Fällen gelöst, in denen

- erstens ein Verkehrsunternehmen von sich aus die als „gemeinwirtschaftlich“ angesehenen Leistungen zu den gewünschten Bedingungen erfüllt, ohne daß dafür ein Monopol eingeräumt wird, oder
- zweitens das Ausschreibungsverfahren zu einem Wettbewerbspreis führt.

Kommt das günstigste Angebot von einem Bieter, der aus öffentlichen Kassen subventioniert wird oder der Monopolanbieter (anderer) „gemeinwirtschaftlicher“ Leistungen ist, die nach dem Prinzip der speziellen Leistungsaufträge entgolten werden, ist zu prüfen, ob hierdurch ermöglichte interne Subventionen zu einer Wettbewerbsverzerrung führten. Demgegenüber ist ein „preispolitischer Ausgleich“ zwischen Aktivitäten, die dem Wettbewerb unterliegen, durchaus marktgerecht; s. II. 1.2.3.

Ist die Ausschreibung nicht anwendbar, weil die geforderte Leistung nur durch einen Monopolisten, z. B. die Bundesbahn, erbracht werden kann, oder führt sie zu keinem (wettbewerbsgerechten) Ergebnis, sollten öffentliche Unternehmungen zur Leistung verpflichtet werden können unter Anwendung der folgenden Überlegungen zur „speziellen Entgeltlichkeit“.

### III. Spezielle Entgelte für spezifizierte Leistungen statt pauschaler Verlustübernahme

#### 1. Formulierung und Vergabe von speziellen Leistungsaufträgen

##### 1.1 Das Ziel der speziellen Entgeltlichkeit

Das Ziel der speziellen Entgeltlichkeit besteht darin, öffentlichen Unternehmen unternehmerisches Handeln zu ermöglichen, dabei aber gleichzeitig Art oder Niveau von Leistungen zu erhalten, die aus politischen Gründen gewünscht sind.

Derartige Leistungsaufträge können aus verschiedenen Bereichen der Politik stammen, z. B. der Regionalpolitik, der Umweltpolitik, der Bildungspolitik usw. So können öffentliche Unternehmen (wie natürlich ebenso private Unternehmen) beauftragt werden, Leistungen im Interesse schwach besiedelter Regionen zu erbringen.

Da gemeinwirtschaftliche Leistungen in der Regel öffentlichen Unternehmen, vor allem der Bundesbahn abverlangt wurden, werden im folgenden die Prinzipien der Vergabe von speziellen Leistungsaufträgen am Beispiel der Bundesbahn orientiert.

##### 1.2 Marktwirtschaftlicher Leistungsumfang als Ausgangspunkt des Konzepts

Will man das Konzept spezieller Entgeltlichkeit zur Basis einer Neuorientierung der Verkehrspolitik gegenüber der Bundesbahn machen, so ist zunächst das Schienenverkehrsunternehmen zu definieren, das bestünde, wenn die Leitung ihre Entscheidungen ausschließlich an eigenwirtschaftlichen Zielen ausrichtete. Eine solche Definition ist freilich schwierig, da sie nur unter Annahme einer Fülle von Erlös- und Kostenwirkungen einer „anderen“ Bundesbahn vorzunehmen ist. Es kommt hinzu, daß nach allen plausiblen Mutmaßungen auch eine ausschließlich unternehmerisch ausgerichtete Bundesbahn nur unter extremen Annahmen in der Lage sein dürfte, ein ausgeglichenes Jahresergebnis zu erzielen. Es bedarf also einer Rechtfertigung, warum als Ausgangsbasis eine verlustminimierende Bundesbahn anzusehen ist und nicht eine Situation ohne Bundesbahn. Ausschlaggebend ist zuallererst, daß nach breiter Übereinstimmung ein umfassendes Schienenverkehrsunternehmen als potentieller Übernehmer spezifizierter Leistungsaufträge benötigt wird. Außerdem dürften, selbst mittel- und langfristig gesehen, die auch bei ausschließlich unternehmerischem Handeln der Bundesbahn nicht zu vermeidenden Verluste geringer sein als die beim Eigentümer verbleibenden Lasten bei einer Aufgabe der Bundesbahn.

Mangels anderer durchgerechneter Modelle ist zweckmäßigerweise vom (verlustminimalen) betriebswirtschaftlich optimalen Netz - ein Vorschlag des DB-Vorstandes aus dem Jahre 1976 - auszugehen. Hier kam man gedanklich, gleichzeitig mit dem Anspruch auf Realisierbarkeit, einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Eisenbahn am nächsten. Eine Alternative zu diesem Ansatz wäre die im Geschäftsbericht 1978 der DB erstmals vorgestellte gesamtwirtschaftliche Kostenrechnung für eine „Gesellschaft ohne DB“. Ein dritter hypothetischer Leistungsumfang einer marktwirtschaftlichen Bundesbahn könnte sich aus der Trennungsberechnung ergeben.

Das erste Modell basiert auf einer räumlichen Betrachtung, definiert an dem betriebswirtschaftlich optimalen Netzumfang, und müßte demnach zu speziellen Leistungsaufträgen

führen, die eine Aufrechterhaltung von Strecken mit entsprechenden Verkehrsleistungen zum Inhalt haben.

Im zweiten Modell haben gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Vergleiche der DB-Verkehrsleistungen mit alternativ von anderen Verkehrsträgern zu erbringenden Leistungen angestellt. Hier müßte ein spezieller Leistungsauftrag demnach auf die Anforderung eines bestimmten Verkehrsleistungsniveaus hinauslaufen. Regionale Differenzierungen je nach Höhe der externen Nutzen wären dabei aber nicht ausgeschlossen.

Im dritten Modell wird der große Leistungsbereich des ÖPNV als nicht marktwirtschaftlich ausgewiesen. Für spezielle Leistungsaufträge als Neuerung gegenüber der derzeitigen Abgeltung für die Aufrechterhaltung des Personennahverkehrs ist das Konzept der Trennungsbuchung nicht geeignet, weil zu global.

Ein vierter pragmatischer Weg setzt bei den gegenwärtigen Netz- und Bedienungsgegebenheiten an. Für die einzelnen Leistungen, auf die das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit angewandt werden soll, ist, wie bereits erwähnt, zunächst zu untersuchen, ob diese Leistungen auch unter rein eigenwirtschaftlichen Gesichtspunkten erbracht würden.

Trifft dies nicht zu, und ist auch das Ausschreibungsverfahren nicht anwendbar, so ist weiter zu prüfen, inwieweit durch eine Änderung der Leistung, absatzpolitische Maßnahmen, Rationalisierung oder Umstellung auf andere Verfahren der Erstellung und des Vertriebs ein positiver Deckungsbeitrag zu erreichen ist. Erscheint das unmöglich, muß das Verkehrsunternehmen entscheiden, ob es diese Leistungen und die betroffenen Potentiale abbaut oder von den Interessenten die Erteilung eines Leistungsauftrags mit speziellem Entgelt fordert. Nimmt das Verkehrsunternehmen im betrachteten Leistungsbereich eine Monopolstellung ein, muß dem Staat die Möglichkeit eingeräumt werden, ihm einen Leistungsauftrag nach dem Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit aufzuerlegen.

### 1.3 Die Formulierung von Leistungsaufträgen

Im folgenden wird zunächst unterstellt, daß Entgelte spezifischer Leistungsaufträge nicht mehr als Marktpreise zustande kommen können, sondern auf der Grundlage von Kosten gebildet werden müssen, da ein Wettbewerb um diese Aufträge nicht entsteht. Dabei werden folgende Probleme zu lösen sein.

#### 1.3.1 Das Problem der Kostenzurechnung bei mehreren Leistungsaufträgen bei einem Auftraggeber

Werden, von der Vorstellung einer auf das marktwirtschaftliche Leistungsangebot reduzierten DB ausgehend, zusätzliche spezielle Leistungsaufträge erteilt, so entstehen im Einzelfall bestimmte Kostenfolgen, u. U. auch Folgen im Investitionsbereich.

Geht man davon aus, daß auf vorhandenen Anlagen Kapazitätsreserven bestehen (z. B. soll aus regionalpolitischen Gründen zusätzlicher Verkehr auf einer bestimmten, nicht voll ausgelasteten Strecke erbracht werden), so ergeben sich normalerweise geringe zusätzliche Kosten für alle auf dieser Strecke erbrachten Leistungen. Je nachdem, ob man dem ursprünglichen Verkehr die Vorteile aus den sinkenden durchschnittlichen Stückkosten zukommen läßt und vom Neuverkehr dafür einen Ausgleich verlangt oder dem Neuverkehr nur die

zusätzlichen variablen Kosten zuordnet, werden für die speziellen Leistungsaufträge unterschiedliche Entgelte gefordert werden.

Der Beirat entscheidet sich für die Anlastung der zusätzlichen Kosten, weil er von einer DB ausgeht, die versuchen muß, ihre marktwirtschaftliche Kernleistung kostendeckend anzubieten. Allerdings hält er es für geboten, zusätzlich zum Entgelt auch einen Deckungsbeitrag zur Deckung der Leistungsgemeinkosten vorzusehen, der sich an den am Markt erzielten Deckungsbeiträgen ähnlicher, freiwillig übernommener Leistungen orientiert.

Ein anderes Problem stellt sich, wenn für die Übernahme spezifischer Aufträge Investitionen erforderlich sind. Bei der Anlastung solcher sprungfixer Kosten ist derjenige benachteiligt, dessen spezifischer Leistungsauftrag (Basisauftrag) als ursächlich für die betriebliche Anpassung angesehen wird, wenn es einen weiteren Interessenten gibt, dessen spezifischer Leistungsauftrag (Folgeauftrag) ohne neue Fixkosten miterledigt werden könnte. Das trifft etwa zu, wenn ein Auftrag des Bundes an die DB zur Straßenentlastung Investitionen erfordert und die so gestiegene Kapazität gleichzeitig den regionalpolitischen Interessen eines Landes dient, ohne daß es hierzu eines eigenen spezifischen Leistungsauftrags bedürfte.

Der Beirat sieht hier keine eindeutige theoretische Lösung. Die Erteilung von Leistungsaufträgen mit ihren finanziellen Konsequenzen müßte in einem Abstimmungsverfahren zu akzeptablen Ergebnissen gebracht werden.

Bestehen keine Kapazitätsreserven, so stellen Erweiterungsinvestitionen zur Erfüllung eines spezifischen Leistungsauftrags allerdings nicht die einzige Reaktionsmöglichkeit der DB dar. Sie kann auch bisher erbrachte marktwirtschaftliche Leistungen aufgeben. Dazu wird sie dann neigen, wenn der spezifische Auftrag einen höheren Deckungsbeitrag ergibt als der Marktauftrag. Die Aufgabe eines Marktauftrags schafft aber für den Nachfrager einer spezifischen Leistung eine neue Ausgangssituation. Ein Beispiel wäre die Umwidmung einer allgemeinen Umschlagsanlage im kombinierten Ladungsverkehr, wenn gefährliche Güter im spezifischen Leistungsauftrag gebündelt auf einer Schienenstrecke transportiert werden und damit bisherige Leistungen der Umschlagsanlage entfallen müßten.

### 1.3.2 Das Problem der Kostenzurechnung bei identischen Leistungsaufträgen verschiedener Auftraggeber

Wie bereits eingangs festgestellt wurde, können Leistungsaufträge aufgrund ganz verschiedener politischer Ziele mehrerer Auftraggeber erteilt werden. Die Frage ist dann, wer die Leistung bezahlt. Alle Leistungsinteressenten werden dazu tendieren, ihre Ziele als Trittbrettfahrer des jeweils anderen kostenlos zu erreichen. Das ist besonders dann ein schwer lösbares Problem, wenn es sich um unterschiedliche Gebietskörperschaften handelt, könnte sich aber in gleicher Weise stellen, wenn verschiedene Ministerien als Zahlungspflichtige für einen Leistungsauftrag zu nominieren wären. Große praktische Bedeutung hat dieses Problem z. B. bei der Aufrechterhaltung des Personenverkehrs auf Nebenstrecken, wo Interessen des Bundes an einer Entlastung von Bundesstraßen, von Umlandgemeinden an der Erreichbarkeit zentraler Orte und von Ballungszentren an der Entlastung ihrer Parkflächen zusammenkommen, die je für sich genommen aber nicht ausreichen, den spezifischen Leistungsauftrag zu zusätzlichen Kosten zuzüglich eines Deckungsbeitrags zu erteilen.

Hier müßte ein Kostenbeteiligungsverfahren gesucht werden, bei dem es entweder darum geht, die spezifischen Nutzen verschiedener Fisci berechenbar zu machen oder diese Nutzen im Sinne quasi-marktwirtschaftlicher Leistungsnachfrage wirksam werden zu lassen.

### 1.3.3 Entgelt für Kapazitätsvorhaltung

Bei öffentlichen Leistungsaufträgen wird häufig der Fall eintreten, daß der Auftragnehmer bei Wegfall des Leistungsauftrags keine Möglichkeit hat, die aufgebauten oder aufrecht erhaltenen Kapazitäten für andere Leistungen weiter zu nutzen. Daher müssen entsprechende Regelungen gefunden werden. Wird eine Kapazität ausdrücklich auf Wunsch eines öffentlichen Auftraggebers aufgebaut, so kann dieser sofort die Investitionsausgaben erstatten oder diese Erstattung auf die Nutzungsperioden verteilen. Im letztgenannten Fall muß entweder für eine entsprechende Zeitdauer eine Beschäftigungsgarantie erteilt oder aber eine Zusage gegeben werden, bei Nichtweiterbeschäftigung der eigens aufgebauten Kapazitäten vor Erreichen der Kapitalwiedergewinnung denjenigen Teil der Investitionsausgaben zu erstatten, der in den bisherigen Kostenpreisen noch nicht verrechnet wurde. Anders liegt der Fall, wenn der öffentliche Auftraggeber durch seinen Leistungsauftrag nur einen andernfalls fälligen, zu Lasten des Auftragnehmers gehenden Kapazitätsabbau verhindert oder hinausgeschoben hat. Hier gibt es keinen Anlaß für eine Verpflichtung, eine bei Nichtweiterbeschäftigung noch offene Lücke in der Kapitalwiedergewinnung durch den öffentlichen Auftraggeber zu schließen.

### 1.3.4 Beispiele für spezielle Leistungsaufträge und ihr Entgelt

Es erscheint zweckmäßig, sich für die Suche nach Beispielen für spezielle Leistungsaufträge zunächst an den derzeitigen erfolgswirksamen Erstattungsansprüchen zu orientieren, um festzustellen, wie weit das Konzept bereits heute gängige Praxis ist. Dies ist auch deshalb notwendig, um das hier vorgeschlagene Verfahren abgrenzen zu können.

Die Aufrechterhaltung des Schienen-Personen-Nahverkehrs (SPNV) kann als spezieller Leistungsauftrag interpretiert werden. Die Ausgangsposition ist jedenfalls klar: Auf ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis verpflichtet, würde die DB diese Leistung aufgeben oder zumindest stark zurückführen müssen. Es handelt sich dabei jedoch insofern um einen komplexen Fall, weil sich für den Auftraggeber die gesetzten Ziele, zumindest außerhalb der Ballungsgebiete, auch ohne den Schienenverkehr, also durch Schienenersatzverkehr, erreichen ließen und weil typische regionale Interessen existieren, die eine Heranziehung örtlicher Institutionen zur Auftragsfinanzierung nahelegen.

Auf der Grundlage geltenden Rechts (Art. 87 Abs. 1 GG) ist der Bund allein für den SPNV der DB zuständig. Daher hat er nach der heutigen Rechtslage eine nach Regionen und Strecken zu differenzierende Nutzenbewertung vorzunehmen. Dies müßte nach Umweltaspekten sowie unter Berücksichtigung von sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zielen geschehen. Vermutlich würden dabei regionenspezifische Präferenzstrukturen zu berücksichtigen sein. Die DB hätte dem ihre betriebswirtschaftlich ermittelte Preisforderung gegenüberzustellen. Insbesondere in diesem Leistungsbereich dürfte es schwierige Anpassungsprobleme geben, falls der von der DB ermittelte Preis für den Leistungsauftrag erheblich oberhalb des nach der Nutzenbewertung zuzugestehenden Niveaus der Abgeltungszahlungen liegt.

Die übrigen wichtigen Positionen aus dem Bereich der erfolgswirksamen Abgeltungsleistungen eignen sich nicht für das Konzept der speziellen Leistungsaufträge. Strukturell bedingte, überhöhte Versorgungslasten sind ein Kostenspezifikum der DB, das für ihre Gesamtleistung gilt, nicht jedoch als spezifischer Leistungsauftrag anzusehen ist. Den aus im Vergleich zum Wettbewerber zusätzlichen Kosten resultierenden Nachteil müßte der Eigentümer abseits des Konzepts der speziellen Leistungsentgelte ausgleichen.

Es wäre zu prüfen, inwieweit die heutige Preisstruktur (Gewährung von Mengen- und Regelmäßigkeitsrabatten, andere Formen der Preisdifferenzierung) eigenwirtschaftlich gebotenen Verhalten entspricht oder „gemeinwirtschaftlich“ ist.

Es ist schnell erkennbar, daß das Konzept der speziellen Leistungsaufträge mit dem heutigen System der erfolgswirksamen Abgeltungsleistungen nicht vergleichbar ist. Letzteres definiert sehr nebulös ein politisch gewünschtes Leistungsniveau, überläßt in der Praxis die Entscheidung weitgehend der DB selbst und übernimmt dann im voraus erkennbare (wenn auch oft bestrittene) Kostennachteile gegenüber dem Wettbewerber als „erfolgswirksame Abgeltung“. Der spezielle Leistungsauftrag erfordert stattdessen einen Preis-Nutzen-Vergleich jeder einzelnen Leistung.

Das Verfahren der speziellen Leistungsaufträge nähert sich aber dem der heute praktizierten „Abgeltung“ an, je globaler und je höher aggregiert diese Leistungsaufträge formuliert werden. Damit wäre nichts gewonnen. Wenn man im Extremfall also als Leistungsauftrag formulieren wollte: „Aufrechterhaltung des bestehenden Leistungsniveaus der DB“, dann wäre man wieder bei der derzeitigen Regelung. Es liefe letztlich wieder auf eine pauschale Übernahme der durch Entgelte nicht gedeckten Kosten hinaus. Eine Grundlage für unternehmerisches Handeln der DB wäre nicht geschaffen.

In einem umfassenden Konzept spezieller Leistungsaufträge hätte die DB über ihren grundsätzlichen marktwirtschaftlichen, nicht gemeinwirtschaftlichen Leistungsbereich selbst zu entscheiden, also über Güterverkehr und Personenfernverkehr. Auch hier gibt es aber Teilleistungen, die nicht kostendeckend erbracht werden, wohl aber möglicherweise externe Nutzen entstehen lassen. Um etwa zu verhindern, daß die DB solche Leistungen abstößt, wäre das Konzept spezieller Leistungsaufträge prinzipiell anwendbar.

Externe Nutzen und Kosten müßten z. B. im Güterverkehr so berücksichtigt werden, daß unter dem Aspekt der Umweltbelastung, des Flächenverbrauchs, der Stauungskosten, des Unfallgeschehens usw., Alternativen der Verkehrsteilung im Hinblick auf ihre volkswirtschaftlichen Kosten berechnet werden. Diese externen Nutzen und Kosten sind durch Abgabenregelung konsequent nach dem Verursacherprinzip zu internalisieren. Dies würde den Schienenverkehr in eine relativ günstigere Ausgangssituation im Wettbewerb bringen und eine Subventionierung erübrigen.

## *2. Zuständigkeit für die Erteilung von speziellen Leistungsaufträgen*

Das hier vorgestellte Konzept geht davon aus, daß Interessen an bestimmten Leistungen in entgeltliche Nachfrage umgemünzt werden. Deshalb ist es grundsätzlich unvereinbar mit einer reinen Bundeszuständigkeit für die Erteilung von Leistungsaufträgen. Art. 87 (1) GG scheint hier eine hohe Hürde für die Realisierung des Konzepts der speziellen Entgelte zu

sein. Es wäre vorab juristisch zu überprüfen, ob es möglich ist, das Unternehmen DB in der Zuständigkeit des Bundes zu führen, das Leistungsniveau und die Leistungsarten aber von speziellen Aufträgen des Bundes oder anderer Gebietskörperschaften abhängig zu machen.

Ein weiteres Problem wären die im allgemeinen Eisenbahngesetz und im Bundesbahngesetz vorgesehenen Mitwirkungsverfahren der Länder bei Streckenstilllegungen. Mit Hilfe des Ländervetos könnten Leistungen aufrechterhalten werden, ohne daß ein entgeltlicher spezifischer Leistungsauftrag erteilt werden müßte. Dieses Problem harret einer Lösung, z. B. derart, daß Leistungsaufträge vom Bund nicht erteilt werden, wenn das spezifische Bundesinteresse nicht ausreicht, die Kosten dieser Leistungen zu tragen. Weil normalerweise gemischte Interessen des Bundes, der Länder und noch weiter unten angesiedelter Gebietskörperschaften vorliegen, ergibt sich stets auch eine Mischfinanzierung, die auszuhandeln wäre.

Im Hinblick auf Interessen verschiedener Gebietskörperschaften sei auf das schwedische Modell mit seiner Aufteilung in ein kommerzielles und ein regionalpolitisch gerechtfertigtes Netz hingewiesen. Die Ergebnisse werden nach vieljähriger Erfahrung positiv beurteilt.

Die Frage nach der Zuständigkeit für die Erteilung von speziellen Leistungsaufträgen ist in eindeutiger Weise zu beantworten. Soll das Unternehmen DB marktwirtschaftlich geführt werden, so dürfen nur Leistungen erbracht werden, die auch bezahlt werden. Wenn Länder und Kreise Leistungen verlangen, sind sie auch von diesen zu entgelten. Es ist damit zu rechnen, daß die Länder und die evtl. geforderten Kreise und Gemeinden angesichts dieser neuen Situation ihre Nachfrage nach Schienenverkehrsleistungen nach Umfang und Leistungsqualität überdenken werden. Damit würde verhindert, daß in Einzelfällen Leistungen im rein lokalen Interesse, vor allem im Schienen-Personen-Nahverkehr, erbracht werden, ohne daß daraus eine örtliche Zahlungsverpflichtung resultiert. Eine auf diese Weise herbeigeführte Fehlallokation läßt sich vermeiden, wenn - wie bei den jüngsten Vereinbarungen zwischen der DB und den Ländern Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bayern - die Länder sich finanziell an der Erhaltung des Schienenverkehrs beteiligen.

### Summary

The Scientific Advisory Council to the Federal Ministry of Transport speaks in support of a new arrangement regarding the "gemeinwirtschaftliche Lasten (burdens)" of the German Railway (Deutsche Bundesbahn). The results of an analysis - considering an international comparison - show that services are regarded as "gemeinwirtschaftlich" if they do not serve individual economic interests of enterprises. The "gemeinwirtschaftlichen" services of the Deutsche Bundesbahn only in part conflict with commercial activities; in fact, they do serve commercial interests sometimes. A part of services nowadays regarded as "gemeinwirtschaftlich" would be supplied by non-public transport enterprises even. Instead of the so far practised inclusive government takeover of the losses the council speaks in favor of charging specific payments for exactly defined services. Orders for such services should be placed on the basis of the market economy. In case no competition takes place there could be calculated on a cost-basis. Orders of that kind are already given for some services. Financing should be made in a way that considers interests of involved area municipalities.