

## Die Problematik der gemeinwirtschaftlichen Lasten im Rahmen der Kommerzialisierungsbestrebungen der Deutschen Bundesbahn

VON DR. WOLFGANG FREIMUTH, BOCHUM

Es hat in der Vergangenheit nie an Stimmen gefehlt, die eine stärkere Einbeziehung des Verkehrswesens in das System der wettbewerbsorientierten Sozialen Marktwirtschaft forderten. In Anlehnung an den wirtschaftspolitischen Grundsatz »Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig«, soll auch hier dem Wettbewerb »soweit wie möglich«<sup>1)</sup> Raum gegeben werden. Der Widerstreit der Meinungen entzündet sich dabei nicht an dem grundsätzlichen Primat des Wettbewerbs und der Notwendigkeit eines Minimums staatlicher Lenkungsmaßnahmen, sondern an dem relativen Gewicht beider Steuerungsprinzipien<sup>2)</sup>. Die Befürworter der bestehenden Ordnung sind der Meinung, daß der Leistungswettbewerb als Basis einer leistungs- und kostenadäquaten Verkehrsteilung insbesondere unter den gegenwärtigen verkehrspolitischen Konstellationen funktionsunfähig sei und eine marktwirtschaftliche Orientierung im Bereich der Verkehrswirtschaft sich zum Schaden der gesamten Volkswirtschaft auswirken würde.

Schwergewichtig weist die Deutsche Bundesbahn in diesem Zusammenhang auf die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Lasten und politischen Auflagen hin, die auch heute noch einem stärkeren Wettbewerb der binnenländischen Verkehrsträger und damit einer Heranführung des Verkehrs an die Marktwirtschaft entgegenstehen. Zugleich werden diese Auflagen, die im wesentlichen mit struktur-, regional- und sozialpolitischen Erfordernissen sowie mit militärstrategischen Überlegungen motiviert werden, als weitgehende Ursache für die jährlich steigenden und vom Staatshaushalt auszugleichenden Verluste der DB interpretiert. Wenngleich die Ausgleichspflicht des Staates unter der Annahme des Vorliegens einer wirklichen, die eigenwirtschaftlichen Interessen der DB beeinträchtigenden Auflage ohne Einschränkung bejaht werden muß, so erscheint es, obwohl nach Ansicht der Deutschen Bundesbahn bei vielen dieser Fragen »die Benachteiligung der Bahn im Wettbewerb durch staatliches Tun oder Unterlassen klar auf der Hand liegt«<sup>3)</sup>, dennoch fraglich, ob die Defizite der vergangenen Jahre primär auf die nicht erfolgte Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen und sonstigen politischen Lasten der DB zurückzuführen sind. Zumindest besteht die sicherlich nicht unberechtigte Annahme, daß auch die unzureichend kaufmännisch orientierte und wenig elastische Unternehmensführung — ein Tatbestand, der nur zu einem Teil auf die entsprechenden Bestimmungen des Bundesbahngesetzes (BbG) zurückzuführen sein dürfte —, die sich auch heute noch wesentlich

1) Schiller, K., Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1965, S. 215.

2) Vgl. Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 12.

3) Oeftering, H. M., Marktwirtschaft und Bundesbahn, in: FAZ v. 26. Februar 1968, S. 9.

von einem industriegewirtschaftlichen Management moderner Prägung unterscheidet, in Verbindung mit nicht ausgeschöpften Rationalisierungsmaßnahmen essentiell zu den ständig wachsenden Defiziten beigetragen hat.

In den nachfolgenden Ausführungen soll versucht werden, diesen Problembereich, insbesondere durch eine Reduzierung der gemeinwirtschaftlichen und politischen Lasten der Deutschen Bundesbahn auf eine Reihe konkreter Tatbestände, weiter einzugrenzen und daraus entsprechende verkehrspolitische Folgerungen abzuleiten.

### a) Die Betriebs- und Beförderungspflicht der DB

Die Betriebs- und Beförderungspflicht der Deutschen Bundesbahn, verbunden mit dem Tarifzwang und der Tarifveröffentlichungspflicht, sind die wesentlichen Elemente der der DB auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs-, wobei der Betriebs- und Beförderungspflicht die eigentlich drückende wettbewerbspolitische Bedeutung zukommt, da vom Tarifzwang mit Veröffentlichungspflicht auch die anderen binnenländischen Verkehrsträger betroffen sind. Einschränkend muß dazu jedoch angemerkt werden, daß der Tarifzwang im binnenländischen Güterkraftverkehr und in der Binnenschifffahrt nicht die gleichen nachteiligen Wirkungen hat wie bei der DB, da er nicht mit einer Beförderungspflicht verbunden ist.

Die dem Interesse der Verkehrsnutzer dienende Betriebspflicht macht es der Deutschen Bundesbahn zur Auflage, den Betrieb in einer Weise aufrecht zu erhalten, daß die Leistungsbereitschaft des Betriebes ohne Rücksicht auf die Besetzung oder Auslastung der Züge innerhalb eines bestimmten Rahmens gewährleistet ist<sup>4)</sup>. Die Bundesbahn kann ohne staatliche Genehmigung aufgrund entsprechender Bestimmungen im Bundesbahngesetz<sup>5)</sup> weder den Betrieb auf einer unrentablen Strecke einstellen noch einen Bahnhof schließen, selbst wenn eigenwirtschaftliche Überlegungen dafür sprechen. Sollte die praktische Relevanz dieser Bestimmungen in einem den eigenwirtschaftlichen Zielsetzungen des Unternehmens abträglichen Ausmaß gegeben sein — eine Hypothese, die sich im Rahmen dieser kurzen Darstellung nicht an konkreten Beispielen erhärten läßt —, so müßte hier ohne Zweifel insofern eine Änderung erfolgen, daß nach dem Grundsatz »kein Mitspracherecht ohne finanzielle Mitverantwortung« erfolgswirksame Auflagen durch entsprechende Ausgleichszahlungen neutralisiert werden. Das gleiche gilt für die Beförderungspflicht, die der Bahn Kontrahierungszwang vorschreibt, d. h. die DB muß innerhalb eines bestimmten Rahmens ihre Beförderungsdienste allen Verkehrsnutzern in gleicher Weise zur Verfügung stellen<sup>6)</sup>.

<sup>4)</sup> Vgl. auch *Klaus, G.*, Begriffe für Leistungs- und Kostenanalysen im Binnenverkehr (= Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Heft 8), Düsseldorf 1963, S. 21.

<sup>5)</sup> Gemäß § 14 Abs. 4 des Bundesbahngesetzes vom 13. Dezember 1951, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 1. August 1961, bleibt dem Bundesminister für Verkehr »vorbehalten die Genehmigung

— der dauernden Einstellung des Betriebes einer Bundesbahnstrecke, eines wichtigen Bahnhofes, des dauernden Überganges von zweigleisigen zum eingleisigen Betrieb oder umgekehrt, der Stilllegung oder Verlegung eines Ausbesserungswerkes oder einer sonstigen großen Dienststelle,

— der Errichtung, Verlegung, Aufhebung oder wesentlichen organisatorischen Veränderung einer Eisenbahndirektion oder eines zentralen Amtes der Deutschen Bundesbahn und einer wesentlichen Änderung ihrer Bezirke. . . .«

<sup>6)</sup> Vgl. *Schroiff, F. J.*, Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs im Rahmen der Sanie-

Beide Auflagen – auch als negative Monopolrechte bezeichnet<sup>7)</sup> – gehen zurück auf Zeiten, in denen die Bahn noch ein nahezu uneingeschränktes Beförderungsmonopol innehatte und die Gefahr eines Mißbrauchs ihrer wirtschaftlichen Machtstellung nicht auszuschließen war. Infolge der gewandelten Markt- und Machtverhältnisse<sup>8)</sup> wirken sich Betriebs- und Beförderungspflicht, die nach Ansicht der Bundesregierung »aus volkswirtschaftlichen Gründen unter Zurückstellung betriebswirtschaftlicher Interessen erfüllt werden müssen«<sup>9)</sup>, heute abträglich auf die Wettbewerbslage der DB aus, zumal sie von Kreisen der Verladerschaft in einer nicht vorherzusehenden Weise mißbraucht werden<sup>10)</sup>.

Die genannten Auflagen können zu beträchtlichen finanziellen Belastungen führen, deren exakte Bezifferung jedoch auch nach Ansicht der DB kaum möglich ist, so daß man bei möglichen Ausgleichszahlungen von Schätzungen ausgehen müßte.

#### b) Betriebsfremde Auflagen, insbesondere Sozialtarife im Personenverkehr

Fällt heute in der verkehrswissenschaftlichen bzw. verkehrspolitischen Diskussion das Stichwort »betriebsfremde Auflagen« der Deutschen Bundesbahn (auch politische Lasten genannt), so sind damit neben den Subventionstarifen des Güterverkehrs vor allem die Sozialtarife im Personenverkehr gemeint. Zu den Subventionstarifen zählen u. a. die Verkehrsteilungstarife im Zu- und Ablaufverkehr zugunsten der Binnenschifffahrt (z. B. der AT 6 U 1), die Donauumschlagtarife, denen jedoch in einigen Verkehrsrelationen in erster Linie die Bedeutung von Wettbewerbstarifen zukommt, bestimmte Montanttarife für Kohle, Koks und Eisenerze sowie die Frachtsätze für land- und forstwirtschaftliche Produkte. Zwar hat die DB in den letzten Jahren versucht, einen Teil der Verkehrsteilungstarife abzubauen; diesen Bestrebungen lagen jedoch nicht nur kostenorientierte Erwägungen, sondern auch die volkswirtschaftlich nicht immer zu rechtfertigende Absicht zugrunde, den gebrochenen Binnenschiffsverkehr durch übersetzte Massengutfrachten im Zu- und Ablaufverkehr durch den direkten ungebrochenen Schienenverkehr zu ersetzen<sup>11)</sup>.

Als sich jedoch in den meisten Fällen anstelle der angestrebten Verkehrsverlagerung eine stärkere Zusammenarbeit von Binnenschifffahrt und Güterkraftverkehr anbahnte, versuchte die DB durch eine eindeutig wettbewerbspolitisch orientierte Tarifsenkung dieser Abwanderung auf die Straße Einhalt zu gebieten. Die Tarife verlieren also ihren ursprünglichen Charakter als Verkehrsteilungstarife (Unterstützungstarife) und werden

zung der Deutschen Bundesbahn und der Neuordnung der deutschen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 31. Jg. (1960), S. 130.

7) Vgl. *Morgenthaler*, Wege zum echten Kostenvergleich zwischen Schiene und Straße, in: Schriftenreihe des Verkehrsministeriums des Landes NRW, Wissenschaftliche Veröffentlichung und Tagesberichte, Düsseldorf 1949, Heft 7, S. 29.

8) Einzelheiten dazu siehe bei *Freimuth, W.*, Zur Frage der Kontingentierung des gewerblichen Straßengüterfernverkehrs in einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 24), Düsseldorf 1969, S. 22 ff.

9) Deutscher Bundestag, Bericht über die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im binnenländischen Güterverkehr nach Art und Ausmaß und Vorschläge zu ihrer Beseitigung, Bundestagsdrucksache IV/1449, S. 12.

10) Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. 1. 1960 (»Brand-Gutachten«), Bundestagsdrucksache III/1602, S. 67.

11) Vgl. *Schroiff, F. J.*, Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, a.a.O., S. 139.

nahezu ausschließlich auf den Lkw-Wettbewerb, insbesondere im Ablauf von Binnenwasserumschlagsplätzen, ausgerichtet<sup>12)</sup>.

Die Schwierigkeit, von vornherein Wettbewerbsstarife gegen Unterstützungstarife abzugrenzen, zeigt sich auch am folgenden Fall recht deutlich: Die Hohe Behörde der Montanunion hatte einen schrittweisen Abbau des AT 7 B 26 Abt. II (Beförderung von Erzsendungen von Geislingen [Süddeutschland] nach der Ruhr) bis zum 1. Juli 1965 verlangt, da dieser Tarif als Unterstützungstarif eindeutig gegen die Bestimmungen des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) verstieß, die Unterstützungstarife nur in wenigen Ausnahmefällen vorsehen. Eine Aufrechterhaltung des Tarifs als Wettbewerbsmaßnahme sei nicht möglich, da weder ein schon vorhandener noch ein potentieller Wettbewerber der DB die Transporte streitig machen könne. Diesen Argumenten vermochte auch die Bundesbahn nichts entgegenzusetzen. Erst als am 15. April 1960 die zweite Stufe der schrittweisen Tarifangleichung in Kraft trat, ergab sich folgende Situation: Aufgrund der Tarifierhebung drohten die Unternehmen an der Ruhr mit einem Bezugsstop der Geislinger Erze und planten zugleich den Bezug ausländischer Erze über den Seeweg bis Rotterdam und von dort unter Ausschaltung der DB über den Rhein ins Ruhrgebiet. Als Gegenmaßnahme führte die DB ab 1. September 1960 einen neuen Ausnahmetarif (AT 7 B 28) ein, der, von einer geringen Erhöhung abgesehen, dem alten AT 7 B 27 glich; sie konnte so den Verlust der Geislinger Transporte verhindern. Dieses Beispiel zeigt, daß bei einer Abgrenzung Unterstützungstarif – Wettbewerbsstarif nicht nur der direkte Substitutionswettbewerb durch andere Verkehrsträger, sondern auch der indirekte Wettbewerb durch Ausweichen auf günstigere Bezugs- und Absatzgebiete (ein Unternehmerverhalten, das in vielen Fällen kaum voraussehbar sein dürfte) berücksichtigt werden muß<sup>13)</sup>.

Von den Sozialtarifen im Personenverkehr erweisen sich nach Ansicht der *Brand-Kommission*<sup>14)</sup>, gestützt auf Angaben der DB<sup>15)</sup>, die Sondertarife im Berufs- und Schülerverkehr als die wesentlichsten Verlustquellen. Doch darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß das Ausmaß dieser politischen Lasten durch die Tarifreform vom 1. Februar 1958 sowie vom 15. März 1966 erheblich reduziert worden ist. Die Tarifierhöhungen führten zu einer weitgehenden Annäherung der Ausnahmetarife an die Regeltarife, so daß nur noch ein die Eigenwirtschaftlichkeitsbestrebungen der DB hemmendes gemeinwirtschaftliches »Rankwerk«<sup>16)</sup> übrig blieb. Für diese verbleibenden Belastungen im Berufs- und Schülerverkehr erhält die DB jedoch bereits seit 1961 jährlich Zuschüsse aus Bundesmitteln, die die Einnahmeausfälle weitgehend neutralisieren<sup>17)</sup>.

Eine exakte, zahlenmäßig belegbare Aussage zu diesem Problemkreis, wie sie im Wetzler- und Brand-Gutachten erarbeitet wurde, wird m. E. den angeschnittenen Fragen nur be-

<sup>12)</sup> Vgl. *Aberle, G.*, Die Grundlagen einer ökonomischen Verkehrscoordination unter besonderer Berücksichtigung des Zu- und Ablaufverkehrs der Binnenhäfen (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Nr. 21), Düsseldorf 1966, S. 82.

<sup>13)</sup> Vgl. dazu *Deutsche Verkehrs-Zeitung*, 14. Jg. (1960), Nr. 145, Wettbewerbsstarife in neuer Sicht, S. 1.

<sup>14)</sup> Siehe auch *Kirchgässer, W.*, Die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland, Duisburg 1962, S. 107.

<sup>15)</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache III/1602, a.a.O., S. 82.

<sup>16)</sup> *Napp-Zinn, A. F.*, Die Prinzipien der Gemeinwirtschaftlichkeit in ihrer Anwendung auf die Verkehrsträger, in: *Handbuch der öffentlichen Wirtschaft*, 1. Band, Stuttgart 1960, S. 223.

<sup>17)</sup> Im Jahr 1967 erreichte die als »Beitrag der Verminderung der Kostenunterdeckung im sozialbegünstigten Schienen-Personenverkehr« ausgewiesene Abgeltungsleistung des Bundes eine Höhe von 370 Mill. DM, vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1967, S. 79.

dingt gerecht, da es, sieht man von der stark umstrittenen Kostenaufschlüsselung<sup>18)</sup> durch die DB ab, nahezu unmöglich ist, generell zu entscheiden, ob es sich bei einzelnen Sondertarifen um einseitige, die Wettbewerbsfähigkeit behindernde politische Lasten zugunsten der DB handelt oder ob diese Tarife besonders im Bereich stark substitutiver Beziehungen zwischen Schiene und Straße primär Wettbewerbsstarife sind, die einer ökonomischen Zielsetzung nicht zuwiderlaufenden und nach eigenwirtschaftlichen Interessen ausgerichteten Preisdifferenzierung gleichen. Es liegt zumindest die Vermutung nahe, daß einige von der DB gern als Unterstützungs- und Sozialtarife apostrophierte Preisdifferenzierungen in ihrer heutigen Ausgestaltung der Eigenwirtschaftlichkeit der DB dienlich sind, da bei einer Tarifangleichung mit einer Abwanderung auf konkurrierende Verkehrsträger zu rechnen ist.

Analoge Vorgänge lassen sich im Bereich der nicht-bundeseigenen Eisenbahnen beobachten, bei denen die oben angesprochenen Problemkreise ähnlich gelagert sind. Als die Köln-Bonner-Eisenbahnen AG beispielsweise im Jahre 1964 Anträge auf Erhöhung von Tarifen im Personenverkehr stellte, wurden diese Tarifierhöhungsanträge zunächst einmal von der zuständigen Aufsichtsbehörde aus Gründen der Schul- und Bildungspolitik abgelehnt, obwohl, wie es in der Begründung sinngemäß heißt, die wirtschaftliche Lage der KBE eine Erhöhung gerechtfertigt hätte. Als die KBE schließlich mit Wirkung vom 1. März 1966 eine Tarifierhöhung durchsetzen konnte, blieben diese Erhöhungen um ein Vielfaches hinter kostendeckenden Tarifen zurück. Um eine Deckung der Kosten des Personenverkehrs zu erreichen, hätten, bezogen auf das Verkehrsaufkommen des Jahres 1965, unter anderem die »Sozialtarife« im Schülerverkehr um 463 % erhöht werden müssen<sup>19)</sup>. Demgegenüber wurden die Einzelfahrpreise im Schülerverkehr ab 1. März 1966 nur um 50 %, d. h. von 0,40 DM auf 0,60 DM, heraufgesetzt. Diese im Hinblick auf eine kostenorientierte Tarifgestaltung vergleichsweise geringe Anhebung hatte bereits einen Verkehrsrückgang von 9,8 % zur Folge, wenn man den Zeitraum 1. Januar 1966 bis 1. März 1966, verglichen mit dem entsprechenden Zeitraum des Vorjahres, zugrunde legt<sup>20)</sup>. Eine weitere Anhebung der Tarife würde zu einer so erheblichen Abwanderung auf andere Verkehrsmittel, insbesondere auf den motorisierten Individualverkehr führen, »daß durch den Verkehrsrückgang alsbald ein neues Defizit entstehen würde«<sup>21)</sup>. Diese Feststellungen weisen auf den mitunter weitgehend wettbewerbspolitischen Charakter von sogenannten nicht-kostendeckenden Sozialtarifen hin, eine Tatsache, die im vorliegenden Beispiel von der KBE u. a. in die Worte gekleidet wird: »Die weitverbreitete unkaufmännische Rechnungsweise des privaten Autofahrers hinsichtlich seiner Autobetriebskosten wirkt gegenüber kostendeckenden Eisenbahnfahrpreisen als Tarifbremse«<sup>22)</sup>.

Auch in der Literatur wird auf die großen Schwierigkeiten hingewiesen, die einer genauen Zuordnung der Preisdifferenzierungen entgegenstehen. Einerseits sind sie zwar

<sup>18)</sup> Vgl. *Ottmann, K.*, Neuordnung des Verkehrs, in: *Archiv für Eisenbahnwesen*, 70. Jg. (1960), S. 238. Einschränkend muß jedoch dazu gesagt werden, daß sich die DB in den letzten Jahren verstärkt bemüht, das auf diesem Gebiet bisher Versäumte nachzuholen. So ist die Verselbständigung der Gruppe B (= Betriebswirtschaft) vom 1. März 1966 an sowie die Ende Juli des gleichen Jahres neu eingerichtete »Zentralstelle für Betriebswirtschaft« (ZfB) sicherlich ein Symptom für die Bereitschaft der DB, betriebswirtschaftlichen Fragen, insbesondere den noch ungelösten Problemen auf dem Gebiet der Kostenzurechnung, die ihnen gebührende Bedeutung zuzugestehen.

<sup>19)</sup> Vgl. Köln-Bonner-Eisenbahnen AG (KBE), Köln, Bericht über das Geschäftsjahr 1965, S. 10.

<sup>20)</sup> Nach einer Auskunft des Verkehrsdirektors der KBE.

<sup>21)</sup> KBE, Bericht über das Geschäftsjahr 1965, a.a.O., S. 10.

<sup>22)</sup> KBE, Bericht über das Geschäftsjahr 1965, a.a.O., S. 9.

»nichts anderes als die Ausnutzung unterschiedlicher Preiselastizitäten der Nachfrage nach den Regeln monopolistischer Preisgestaltung unter der Zielsetzung der Gewinnmaximierung. Indessen bleibt es eben im konkreten Fall offen, ob und wie das faktische Ausmaß der Preisdifferenzierung mit der theoretischen Norm kollidiert« und damit den betrieblichen Interessen der Bahn entgegensteht<sup>23)</sup>.

In diesem Zusammenhang soll auch auf die von der Deutschen Bundesbahn im Frühjahr 1968 gestartete »Aktion 65« eingegangen werden, die es einem bestimmten Personenkreis im Alter von über 65 Jahren gestattete, zum halben Fahrpreis zu reisen<sup>24)</sup>. Auch in diesem Fall hätte die DB – analog zu den Tarifen des Schülerverkehrs – einen defizitmindernden Ausgleichsanspruch konstruieren können, handelt es sich doch auch hier um »nicht-kostendeckende Sozialtarife«. Sicherlich war im vorliegenden Fall die Absicht der Deutschen Bundesbahn, durch den Einsatz ihres absatzpolitischen Instrumentariums eine höhere Auslastung der Kapazitäten im Personenverkehr zu erzielen, so transparent, daß die Zuordnung dieser gezielten personellen Preisdifferenzierung trotz ähnlicher Verhältnisse in anderen Bereichen bisher nicht zu Schwierigkeiten oder Fehlinterpretationen geführt hat, zumal weder der Bundesminister für Verkehr noch eine andere staatliche Stelle der Deutschen Bundesbahn die Durchführung der genannten Aktion »auferlegt« hat.

Die Frage, ob bei einzelnen Sondertarifen »der Fall einer Auflage« überhaupt gegeben ist und »in welchem Ausmaß die Bundesbahn für die auferlegte Leistung (bzw. Unterlassung einer Maßnahme) zu entschädigen ist«<sup>25)</sup>, rückt damit in den Mittelpunkt; sie dürfte aber kaum in jedem Fall für beide Seiten zufriedenstellend zu lösen sein. Man sollte daher, um die Zahl der strittigen Fälle auf ein Minimum zu reduzieren, zunächst die Möglichkeit einer Anhebung der nicht-kostendeckenden Tarife prüfen und die aus politischen Gründen zu begünstigenden Wirtschaftssubjekte durch andere Mittel, wie z. B. direkte Einkommenssubventionen aus dem »Grünen Plan« für die Landwirte, entschädigen. In gleicher Weise könnte das Problem der sogenannten Schülertarife gelöst werden. Direkte Zahlungen aus Mitteln des Familienministeriums an die Fahr Schüler, denen die freie Wahl des Verkehrsmittels überlassen bleiben müßte, würden die Notwendigkeit diesbezüglicher tarifarischer Auflagen beseitigen. Wenn es mit anderen Worten darum geht, struktur-, regional- oder sozialpolitische Zielsetzungen mit preispolitischen Maßnahmen und Auflagen zu realisieren, so sollten beispielsweise nach Möglichkeit Frachtzuschüsse gegenüber Ausnahmetarifen den Vorzug haben, weil derartige Zuschüsse den Wettbewerb zwischen den Verkehrsmitteln weniger nachhaltig beeinflussen. Diese Auffassung deckt sich weitgehend mit der Ansicht der EWG-Kommission, die direkte Subventionen einer Manipulation der Verkehrspreise vorzieht<sup>26)</sup>.

Sollte ein Abbau der Auflagen in Einzelfällen nicht möglich sein, so müssen die Einnahmeausfälle, soweit sie nicht als Wettbewerbsmaßnahmen zu betrachten sind, die im

<sup>23)</sup> Sanmann, H., Verkehrspolitik im Wandel, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jahr, Tübingen 1966, S. 109.

<sup>24)</sup> Nach eigenen Angaben hat die Deutsche Bundesbahn mit dieser Aktion einen »Nettoüberschuß« von 8,4 Mill. DM bzw. eine Ertragssteigerung von 56,6 % gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres erzielt.

<sup>25)</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze zur Verkehrspolitik (= Schriftenreihe des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Heft 9), Bad Godesberg 1960, S. 22.

<sup>26)</sup> Vgl. dazu Beine, R., Transport- und Verkehrsmöglichkeiten – Ihre Bedeutung für die Regionalentwicklung. Vortrag, gehalten anlässlich der Konferenz der OECD in Zusammenarbeit mit der Europa-Union, Landesverband Bayern, über »Formen und Methoden der regionalen Wirtschaftsentwicklung« am 1. und 2. Juni in München, in: Verkehrsbrief, Nr. 31–32/1967, S. 19.

eigenwirtschaftlichen Interesse der DB liegen, nach einem Verfahren, auf das an anderer Stelle noch eingegangen wird, aus Mitteln des Staatshaushaltes neutralisiert werden.

### c) Kriegs- und Kriegsfolgelasten

Im Rahmen der Diskussionen über die von der Bundesbahn zu tragenden politischen Lasten werden auch die sogenannten Kriegs- und Kriegsfolgelasten angeführt, zu deren Deckung die DB in stärkerem Maße als die übrigen Verkehrsträger herangezogen werde<sup>27)</sup>.

Ohne auf die zahlreichen divergierenden und nicht immer interessenneutralen Aussagen, insbesondere zur Frage der Unter- oder Überdeckung der an die DB gezahlten Entschädigungen für die sächlichen Kriegsfolgelasten<sup>28)</sup> näher einzugehen, sei festgestellt, daß die Bundesregierung in ihrem Bericht<sup>29)</sup> davon ausgeht, daß unter Berücksichtigung aller an die DB geleisteten Zuschüsse, insbesondere der Zahlungen für die Verlustabdeckung sowie für die Verbesserung der Kapitalstruktur, Wettbewerbsverzerrungen aufgrund sächlicher Kriegs- und Kriegsfolgelasten zum Nachteil der Deutschen Bundesbahn nicht mehr bestehen. Personelle Kriegsfolgelasten, wie die Zahlung von Versorgungsbezügen gemäß Art. 131 GG, die vorzeitigen Zahlungen von Versorgungsbezügen an kriegsversehrte ehemalige Eisenbahnbedienstete sowie der Versorgungsmehraufwand für kriegsbedingte Personalvermehrung sind seit 1957 bzw. 1961 nahezu vollständig als betriebsfremde Lasten anerkannt und durch Ausgleichszahlungen neutralisiert worden<sup>30)</sup>, so daß auch in diesem Bereich von einer Wettbewerbsverzerrung zuungunsten der DB nicht mehr ausgegangen werden kann.

Zu einem in diesem Zusammenhang recht bedenklichen Schritt hat sich die Bundesregierung durch ihren Beschluß vom 5. Mai 1965 verleiten lassen: »Zur Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und der Bundesbahn werden — neben der Abgeltung betriebsfremder und politischer Lasten — ab 1965 die Versorgungslasten der Bundesbahn, soweit sie 30 v. H. der Aktivbezüge der Beamten übersteigen, auf den Bundeshaushalt übernommen«<sup>31)</sup>. Begründet wird dieser Schritt u. a. mit der Tatsache, daß die von der Eisenbahn zu tragenden Pensionslasten für die Altersversorgung ihrer Beamten zu vergleichsweise höheren Aufwendungen führen als die entsprechenden Lasten in privatwirtschaftlich geführten Unternehmen<sup>32)</sup>, die zudem vom Bund durch einen Zuschuß zu den Sozialversicherungen begünstigt werden.

27) Vgl. u. a. *Stumpf, B.*, Geschichte der Deutschen Eisenbahnen, 3. Aufl., Mainz/Heidelberg 1960, S. 94.

28) Vgl. *Kirchgässer, W.*, Die Verzerrung . . ., a.a.O., S. 93 f.; vgl. *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Deutsche Bundesbahn . . ., Bundestagsdrucksache III/1602, a.a.O., S. 86.

29) Vgl. *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen . . ., Bundestagsdrucksache IV/1449, a.a.O., S. 16 f.

30) *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen . . ., Bundestagsdrucksache IV/1449, a.a.O., S. 18.

31) Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn vom 1. September 1964, in: Anlage zur Bundestagsdrucksache IV/2661, Bericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn über Vorschläge zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Deutschen Bundesbahn, S. 3. — Die als »Beitrag zu den strukturell-bedingten überhöhten Versorgungslasten der DB« bezeichneten Abgeltungsleistungen des Bundes erreichten im Jahre 1967 eine Höhe von 645 Mill. DM; vgl. dazu Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1967, S. 79.

32) Die Aufwendungen für Pensionen und Beiträge zu den Sozialversicherungen betragen in der Industrie nach der im Brand-Gutachten wiedergegebenen Auffassung der DB ca. 22 % der Lohn- und Gehaltssumme.

Diese Begründung ist unzureichend, da sie folgende Punkte nicht genügend beachtet:

1. Der unbestritten höhere Aufwand für die Pensionszahlungen an die Bundesbahnbeamten wird m. E. weitgehend durch die aus dem Beamtenstatus resultierenden — wenn auch schwer quantifizierbaren — Vorteile für die Bahn kompensiert (geringe Fluktuation, gesichertes und hochqualifiziertes Stammpersonal, keine Überstundenvergütung, keine finanziellen Ausfälle durch Streiks usw.).
2. Ein Vergleich des Gesamt-Personalaufwandes bei der Bundesbahn einerseits und privaten Unternehmen des Güterkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt andererseits zeigt, daß der Pro-Kopf-Personalaufwand (Löhne, Gehälter, Sozialleistungen, Altersversorgung) keine im obigen Sinn wesentlichen Unterschiede aufweist. Zwar nimmt der Staat seinen Beamten in weitaus höherem Maße die Sorge um eine ausreichende Krankheits- und Alterssicherung ab als die Privatwirtschaft. Dafür zahlen die privaten Unternehmen ihren Angestellten meist aber höhere Gehälter, die es diesen ermöglichen, über die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung hinaus zusätzliche Versicherungen abzuschließen und so einen gleich hohen Versicherungsschutz zu erreichen wie die Beamten. Wollte die Bahn den hohen Anteil ihrer Beamten am Gesamtpersonalbestand verringern, so ergäben sich daraus kaum nennenswerte finanzielle Einsparungen, da sie den aus dem Beamtenstatus entlassenen Bediensteten höhere Gehälter zahlen müßte. Ein solcher Schritt bedeutet im wesentlichen nur eine Verlagerung der Ausgaben von den Ruhestandsbezügen auf die Gehälter der aktiv Tätigen. »Aktive Bezüge und Versorgungssicherung sind damit wechselseitig voneinander abhängig«<sup>33)</sup>.

Zu erwähnen bleibt in diesem Zusammenhang ferner, daß auch einigen nicht-bundes-eigenen Eisenbahnen bezüglich ihres Personalaufwandes die gleichen finanziellen Belastungen erwachsen wie der DB, ohne daß ihnen dafür in irgendeiner Form ein Ausgleich zugestanden würde. So ist beispielsweise bei den Westfälischen Landeseisenbahnen eine ansehnliche Gruppe von Bediensteten, die dort unter der Bezeichnung »Beamte« geführt werden, besoldungsrechtlich den Beamten der DB vollkommen gleichgestellt. Auch der Pensionsanspruch besteht in gleicher Höhe wie bei den Bundesbahnbeamten. Einen Anspruch auf Zuschüsse seitens des Bundes, des Landes oder anderer staatlicher Stellen, wie sie der DB gewährt werden, konnten die Westfälischen Landeseisenbahnen aus diesen Tatbeständen jedoch nicht ableiten und durchsetzen. Sie sind bei gleich hohen Versorgungslasten im Gegensatz zur DB gezwungen, auch ohne staatliche Hilfen ein langfristig befriedigendes Ergebnis zu erzielen.

Sollte auch bei Beachtung der genannten Einwände die Bundesbahn trotzdem zu dem Schluß kommen, daß die mit dem Beamtenstatus verbundenen Nachteile schwerer wiegen als die Vorteile, so erscheint es im Rahmen einer ökonomisch determinierten Personalpolitik sinnvoll, daß die DB »ihren Personalstatus den in der Wirtschaft üblichen Anstellungsverhältnissen anzupassen«<sup>34)</sup> versucht<sup>35)</sup>. Eine weitere Möglichkeit besteht darin,

<sup>33)</sup> *Zentralausschuß der deutschen Binnenschifffahrt*, Die Binnenschifffahrt zu verkehrspolitischen Grundsatzfragen, Beuel/Rhein 1960, S. 25.

<sup>34)</sup> *Zentralausschuß der deutschen Binnenschifffahrt*, Die Binnenschifffahrt zu verkehrspolitischen Grundsatzfragen, a.a.O., S. 24.

Daß die Realisierung einer solchen Forderung auf starke Gegenkräfte stoßen wird und aufgrund der bestehenden beamtenrechtlichen Regelungen im Rahmen eines langfristigen Reorganisationsschemas nur von einer »starken« Regierung erfolgreich in Angriff genommen werden kann, sei hier nur am Rande vermerkt.



durch verstärkte Realisierung personalsparender Rationalisierungsinvestitionen Personalkosten in Kapitalkosten umzuwandeln, um auf diese Weise die Aufwandsseite der Gewinn- und Verlustrechnung zu entlasten<sup>36)</sup>. Daß dieser Anregung aufgrund der schwierigen Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt derzeit enge Grenzen gesetzt sind — ein Tatbestand, der sich auf die Investitionspläne der DB und der großen Privatunternehmen in gleichem Maße negativ auswirkt — bedarf kaum einer weiteren Erörterung.

Die Schwierigkeiten bei der Finanzierungsmittelbeschaffung können jedoch nicht von dem Tatbestand ablenken, daß die Zielsetzung »Sanierung der Deutschen Bundesbahn« nur mit Erfolg erreicht werden kann, wenn unter anderem eine simultane Lösung der die Personalkosten berührenden Problemkreise erfolgt.

Die Dringlichkeit dieser Forderungen läßt sich insbesondere daraus ableiten, daß in den Jahren 1966 und 1967 jeweils etwa 65 % der Gesamtaufwendungen der DB auf die Personalkosten entfielen<sup>37)</sup>. Darüber hinaus entfielen im Jahr 1967 mehr als 90 % der Erträge aus Beförderungsleistungen auf die Personalausgaben der DB<sup>38)</sup>. Man kann angesichts der neuesten Entwicklungen im Lohn- und Gehaltsbereich des Öffentlichen Dienstes sogar davon ausgehen, daß die Personalkosten im Jahr 1969 möglicherweise höher liegen als die gesamten Verkehrseinnahmen der Deutschen Bundesbahn<sup>39)</sup>.

Nun dürfen die geforderten Rationalisierungsmaßnahmen im Personalbereich der DB nicht nur unter quantitativen, sondern auch unter qualitativen Aspekten gesehen werden. Ein vermehrter Einsatz qualifizierter Führungskräfte mit wirtschaftswissenschaftlicher Vorbildung in den nicht-technischen Funktionsbereichen an Stelle von juristisch ausgebildeten Kräften, die für eine nach den neuesten betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen ausgerichtete Betriebsführung kaum die erforderliche fachliche Qualifikation aufweisen können, ist unumgänglich. Leider hat sich die DB bisher nur in recht bescheidenem Umfang zu diesem naheliegenden Schritt entschließen können; sie verwendet weiterhin »vorwiegend Beamte mit abgeschlossener rechtswissenschaftlicher Vorbildung (zwei Staatsprüfungen)« auch in den Aufgabenbereichen, in denen die juristische Qualifikation nur von nachgeordneter Bedeutung sein dürfte (z. B. Verkehrswerbung, Preisgestaltung, Personaldienst sowie der gesamte Finanzdienst einschl. Buchführung, Kostenrechnung

<sup>35)</sup> Der Personalbestand der DB (ohne Nachwuchskräfte) schlüsselt sich am 31. Oktober 1967 wie folgt auf:

Beamte	226 202, entspricht	58 %
Angestellte	7 820, entspricht	2 % (1)
Arbeiter	154 138, entspricht	40 %
Gesamt	388 160, entspricht	100 %

Vgl. Deutsche Bundesbahn — Hauptverwaltung, Statistische Monatsübersicht, Oktober 1968, S. 13.

<sup>36)</sup> Erfolgversprechende Ansätze für derartige Rationalisierungsinvestitionen sind im Verkehrspolitischen Programm der Bundesregierung enthalten, das Personaleinsparungen von mehr als 80 000 Kräften im Zeitraum bis 1972 vorsieht. Vgl. Bundesrat, Verkehrspolitisches Programm für die Jahre 1968 bis 1972 — von der Bundesregierung beschlossen am 8. November 1967, Drucksache 576/67, S. IX.

<sup>37)</sup> Genaue Zahlenangaben siehe im Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn, Geschäftsjahr 1966, S. 108 f. sowie Geschäftsjahr 1967, S. 101.

<sup>38)</sup> Die direkten Erträge aus den Beförderungsleistungen der DB betragen im Jahre 1967 8268 Mill. DM; ihnen standen mehr als 7490 Mill. DM an Personalkosten gegenüber. — Vgl. dazu Deutsche Bundesbahn, Geschäftsbericht.

<sup>39)</sup> Diese für die Deutsche Bundesbahn angedeutete Möglichkeit hat sich bei der Köln-Bonner Eisenbahnen AG bereits als Realität herausgestellt: Im Geschäftsjahr 1967 reichten die Einnahmen aus dem Schienenpersonenverkehr nicht mehr aus, »die Aufwendungen für das dem Personenverkehr zuzurechnende Personal zu decken, geschweige denn, auch nur einen Beitrag an die Sachkosten für elektrischen Fahrstrom, die Pflege, Unterhaltung und Erneuerung der Fahrzeuge, Steuern, Versicherungen, Fahrausweise usw. und erst recht nicht für den Fahrweg und die Bahnhöfe zu leisten«. O. Verf., Köln-Bonner Eisenbahnen AG (KBE) über das Dilemma der Eisenbahnen, in: Verkehrs-Brief, 23. Jg. (1969), Nr. 4-5, S. 4.

usw.)<sup>40)</sup>. Hinzu kommt, daß die ohnehin geringe Anzahl von Ökonomen im Bereich der DB — es gibt sicherlich in der gesamten deutschen Wirtschaft kein vergleichbares Großunternehmen, das es sich erlauben könnte, sowohl in der Führungsspitze (Vorstand) als auch im oberen Middle-Management völlig auf wirtschaftswissenschaftlich vorgebildete Akademiker zu verzichten<sup>41)</sup> — ständig unqualifizierten Widerständen und Anfeindungen ausgesetzt ist<sup>42)</sup>.

Derartige Interpretationen, die auf wenig Sachkunde schließen lassen, bilden ein retardierendes Moment bei allen Bemühungen, durch eine quantitative und qualitative Umstrukturierung des Personalbestandes zur so dringend notwendigen Sanierung der Deutschen Bundesbahn beizutragen. Jedoch können, vor allem angesichts der vorstehend aufgezeigten, bisher unzureichend genutzten Rationalisierungsmöglichkeiten, die relativ hohen Personalkosten sowie insbesondere die mit dem Beamtenstatus verbundenen Aufwendungen in keiner Weise als besondere Belastung zum Nachteil der DB deklariert werden. Ein Anspruch auf Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu den beamtenrechtlichen Versorgungslasten ist daher nicht gerechtfertigt, zumal die Zahlung derartiger Zuschüsse eine zusätzliche Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern bewirken kann<sup>43)</sup>.

#### d) Das Problem der Wegekosten

Bei einer Analyse der wichtigsten Tatbestände, die nach Ansicht der Deutschen Bundesbahn die Ausgangslage der DB gegenüber ihren Konkurrenten negativ beeinträchtigen, soll in wenigen Worten auch auf die Wegekostenfrage eingegangen werden. Während die Deutsche Bundesbahn ihre Wegekosten selbst zu tragen hat, werden — so wird häufig argumentiert — die beiden mit ihr in Wettbewerb stehenden Verkehrsträger Binnenschiffahrt und Güterkraftverkehr nur in unzureichender Weise zur Deckung ihrer Wegekosten herangezogen<sup>44)</sup>. Diese Ansicht ist m. E. aufgrund des bisherigen Wissensstandes eine reine Hypothese, zumindest bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse der von der EWG und dem Bundesverkehrsministerium eingesetzten Wegekostenausschüsse.

Seit mehr als zehn Jahren bemüht sich die Bundesregierung, die Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, die aus der unterschiedlichen, nicht immer exakt kostenorientierten Heranziehung der Binnenverkehrsträger zur Deckung der ihnen zuzurechnenden Wege-

<sup>40)</sup> Vgl. dazu *Finger, H.-J.*, Einsatz und Aufgaben im höheren und gehobenen nichttechnischen Dienst der Deutschen Bundesbahn, in: *Die Bundesbahn*, 41. Jg. (1967), S. 627.

<sup>41)</sup> Es dürfte jedoch für die Deutsche Bundesbahn aufgrund der derzeitigen, beamtenrechtlich fixierten Besoldungsstruktur sehr schwierig sein, ökonomisch qualifizierte Industriemanager für die Übernahme einer Vorstandsfunktion zu gewinnen, da die gebotene finanzielle Vergütung hier kaum einen Anreiz bietet: So erhielten z. B. die vier Vorstandsmitglieder der DB im Jahr 1967 lediglich Dienstbezüge von insgesamt 282 112 DM (vgl. *Deutsche Bundesbahn, Geschäftsbericht 1967*, S. 62); dieser Betrag entspricht *cum grano salis* der Vergütung, die ein einziges Vorstandsmitglied in vergleichbaren Unternehmen der freien Wirtschaft bezieht.

<sup>42)</sup> So ließ beispielsweise der Bezirkspersonalrat einer Bundesbahndirektion kürzlich verlauten, daß die bei der Zentralstelle für Betriebswirtschaft der Deutschen Bundesbahn beschäftigten Volks- und Betriebswirte voll ausreichen, »um ihre betriebswirtschaftlichen ›Weisheiten‹ unserem Unternehmen zu vermitteln . . . Auf Volks- und Betriebswirte, die nur auf Profit gedrillt sind und keinerlei sozialpolitische Erwägungen in der Leitung eines so großen Betriebes gelten lassen, können wir gern verzichten«. *Hildebrand, D.*, Mit Blick auf die Zukunft, *Leserzuschrift in: Der Volkswirt*, 22. Jg. (1968), Nr. 32, S. 8.

<sup>43)</sup> Siehe unter anderem das Beispiel der Westfälischen Landeseseisenbahnen.

<sup>44)</sup> Vgl. dazu u. a. *Oeftering, H. M.*, *Marktwirtschaft und Bundesbahn*, a.a.O., S. 9.

kosten resultieren<sup>45)</sup>. Mit dem Verkehrsfinanzgesetz von 1955 und dem Straßenbaufinanzierungsgesetz von 1960 hat die Bundesregierung u. a. den Versuch unternommen, durch eine Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuern, insbesondere für schwere Nutzfahrzeuge, sowie durch die Anhebung der Mineralölsteuer für Dieselmotorkraftstoff eine »richtigere und anteilmäßig gerechtere Besteuerung des motorisierten Straßenverkehrs«<sup>46)</sup> zu erreichen<sup>47)</sup>.

Obwohl die Gesetze der Jahre 1955 und 1960 eine wesentliche Erhöhung der Sonderabgaben des Kraftverkehrs bewirkt haben, ist auch heute, wie bereits oben angedeutet, noch keine definitive Antwort auf die Frage möglich, »ob der Straßenverkehr insgesamt heute die ihm anzurechnenden Wegekosten deckt, ob er zuwenig oder zuviel zahlt. . . . Noch weniger ist es möglich, heute bereits etwas über das Ausmaß der Deckung der Wegekosten, die durch den Güterverkehr auf der Straße verursacht werden, auszusagen«<sup>48)</sup>. Wenn die Deutsche Bundesbahn in diesem Zusammenhang zur Stützung der von ihr vertretenen Thesen anführt, daß »die Ausgaben der öffentlichen Hand für Bau, Unterhaltung und Sicherung der Straßen . . . in den letzten Jahren bei weitem nicht durch die Einnahmen aus der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer gedeckt«<sup>49)</sup> wurden, so kommt dieser Behauptung schon deshalb keine ökonomische Aussagekraft zu, da bei einem derartigen Vergleich, insbesondere aufgrund der langen Nutzungsdauer der getätigten Investitionen, nicht die Ausgaben, sondern die Kosten entscheidend sind.

### e) Schlußfolgerungen

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, daß die defizit-induzierende Relevanz der gemeinwirtschaftlichen Auflagen und politischen Lasten sowie der übrigen als finanzielle Belastung empfundenen Tatbestände nicht in dem Maße gegeben ist, wie sie von interessierter Seite häufig interpretiert werden<sup>50)</sup>. Die Deutsche Bundesbahn weist analog dazu alle Versuche zurück, die externen Auflagen und sonstigen Lasten kasuistisch an Hand konkreter Tatbestände zu analysieren und deren Auswirkungen auf das Wirtschaftsergebnis der DB zu quantifizieren, indem sie unter Berufung auf ihren gemeinwirtschaftlichen Gesamtcharakter darauf hinweist, daß sie als »öffentliches Unternehmen« in ihrer Unternehmensführung »letztlich politischen Zielen« verhaftet sei: »Das bedeutet, daß die DB auch künftig ein Instrument der Gesellschaftspolitik sein und im Verkehrswesen die tragende und verbindende Mitte darstellen soll. Damit wird sie sowohl eine Anstalt der Daseinsvorsorge als auch ein nach erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen arbeitendes Unternehmen sein«<sup>51)</sup>.

Sieht man einmal von dem Widerspruch ab, der zwischen der sogenannten »Daseinsvorsorge« als Aufgabe der Unternehmenspolitik der DB einerseits und einer nach er-

<sup>45)</sup> Weitere Einzelheiten dazu siehe bei *Freimuth, W.*, Zur Frage der Kontingentierung . . ., a.a.O., S. 42 ff.

<sup>46)</sup> *Müller, H. J.* und *Willeke, R. J.*, Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegekosten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 33. Jg. (1962), S. 200.

<sup>47)</sup> Vgl. dazu auch *Freimuth, W.*, Zur Frage der Kontingentierung . . ., a.a.O., S. 43.

<sup>48)</sup> *Deutscher Bundestag*, Bericht über die Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen . . ., Bundestagsdrucksache IV/1449, a.a.O., S. 20.

<sup>49)</sup> *Oeffering, H. M.*, Marktwirtschaft und Bundesbahn, a.a.O., S. 9.

<sup>50)</sup> Damit soll die generelle Existenz derartiger Tatbestände in keiner Weise in Frage gestellt werden.

<sup>51)</sup> Bericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn zum Abschnitt I. B. 1 – Deutsche Bundesbahn – des Verkehrspolitischen Programms für die Jahre 1968 bis 1972 – Textband – Vst/DB 54.552 Tg 265/ Frankfurt (Main), den 14. März 1968, S. 1.

werbswirtschaftlichen Grundsätzen arbeitenden Unternehmensführung andererseits besteht, so kann einer derartigen Interpretation<sup>52)</sup> der Aufgabenstellung der DB insbesondere aus folgenden Gründen nicht zugestimmt werden: Erstens käme diese Interpretation einer Art Generalabsolution für jede Unwirtschaftlichkeit gleich und zweitens würde sie in dieser globalen Form jeglicher ökonomischen Rationalität zuwiderlaufen, da die a priori-Heranziehung eines Verkehrsträgers für die Realisierung staatlich fixierter Zielsetzungen ohne gleichzeitige Prüfung der entsprechenden Ziel-Mittel-Adäquanz bei anderen Verkehrsträgern bzw. -mitteln dem Allokationspostulat zuwiderlaufen kann. Wenn die Verwirklichung bestimmter Zielvorstellungen ohne staatlichen Zwang nicht möglich ist, so sollte nach entsprechenden Ziel-Mittel-Analysen grundsätzlich das jeweils relativ kostengünstigste Verkehrsmittel für die Auflage herangezogen werden, um so zu einer Minimierung der Ausgleichszahlungen zu gelangen. Hier der Deutschen Bundesbahn eine im obigen Sinn ausgeprägte Sonderrolle zugestehen zu wollen, wäre m. E. kaum zu rechtfertigen, zumal bei einem Anspruch auf staatlichen Verlustausgleich unter gleichzeitiger Berufung auf nicht abgedeckte Auflagen auch ein qualifiziertes Management kaum mit größtem Nachdruck eine Gewinnmaximierung bzw. Verlustminimierung anstreben wird, da der entsprechende psychologische Druck fehlt.

Wenn nach einer endgültigen Neuformulierung des Zieles der Unternehmenspolitik der DB, etwa im Sinne eines erwerbswirtschaftlich geführten Unternehmens, dem jedoch abzugelungte Auflagen erteilt werden können, der spezifische Ausgleichsanspruch anstelle des bisherigen globalen Verlustausgleichs tritt und uneingeschränkt bejaht werden muß<sup>53)</sup>, so stellt sich damit zugleich die Frage nach der Verfahrensweise.

Wenn der Staat nach einer vorherigen, zum Zwecke der Erzielung einer optimalen Verkehrsteilung durchgeführten Ziel-Mittel-Analyse der Deutschen Bundesbahn bestimmte, genau abzugrenzende Auflagen erteilt, so tritt er, wie jedes andere Wirtschaftssubjekt auch, als Nachfrager nach Leistungen, wenn auch in der Regel nach Leistungen für Dritte (z. B. in Form reduzierter Fahrpreise), auf, für die er ein entsprechendes Entgelt zu zahlen hat. Aufgrund der Besonderheiten der staatlichen Nachfrage in Verbindung mit den divergierenden Interessen von Staat und DB sollte in all diesen Fällen eine möglichst neutrale Schiedsstelle darüber entscheiden, ob und in welcher Höhe ein Entgelt (Ausgleich) an die DB zu entrichten ist. Um ein Höchstmaß an Objektivität zu erreichen, sollten einer solchen Schiedsstelle nicht nur Vertreter der Auflagen erteilenden Öffentlichen Hand und der Deutschen Bundesbahn, sondern auch Vertreter der übrigen Verkehrsträger sowie der Verkehrsnutzer angehören. Die in der geplanten Neufassung des Bundesbahngesetzes (§ 28 a) vorgesehene Einrichtung einer Schiedsstelle, die aus dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes und je zwei von der Bundesregierung und der Deutschen Bundesbahn zu benennenden Beisitzern besteht, genügt m. E. den hier zu stellenden Anforderungen nicht.

<sup>52)</sup> Einige – wenn auch der Zahl nach wenige – Verkehrswissenschaftler neigen zu ähnlichen Ansichten; so möchte beispielsweise Oettle in Anlehnung an Voigt und Ritschl das Wettbewerbsprinzip und damit das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit durch die »Prinzipien der verkehrspolitischen Unterstützung raumwirtschaftlicher Zielsetzungen und der Regulierung zerstörerischer Wettbewerbskräfte« ersetzen; vgl. Oettle, K., Prinzipien der Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 38. Jg. (1967), S. 146 f.

<sup>53)</sup> Die angestrebte Neufassung des Bundesbahngesetzes (§ 14 und § 28 a) ist zugleich symptomatisch für den neuen Kurs der deutschen Verkehrspolitik im Hinblick auf die Deutsche Bundesbahn: Das eigenwirtschaftliche Denken und Handeln der DB soll mehr als bisher in den Vordergrund treten; Auflagen Dritter bzw. das Versagen von Genehmigungen für die DB werden ausgleichspflichtig. – Vgl. Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, Bundestagsdrucksache V/3523, S. 7 f.

Zur Höhe des von der Schiedsstelle festzusetzenden spezifischen Ausgleichsanspruchs sei hier abschließend folgendes festgestellt: Der Ausgleichsanspruch sollte auf der Basis eines sogenannten Preis-Preis-Vergleichs berechnet werden, i. e. im Fall des sozialbegünstigten Personenverkehrs in etwa die Differenz zwischen den Regeltarifen und den herabgesetzten Sozialtarifen. Für einen solchen Preis-Preis-Vergleich spricht sich grundsätzlich auch die EWG-Kommission in einem dem Rat unterbreiteten Vorschlag aus<sup>54)</sup>. In Art. 12 der Verordnung heißt es jedoch: »Wenn der . . . errechnete Ausgleich aufgrund der Marktlage nicht ausreicht, die gesamten Kosten des der Tarifpflicht unterliegenden Verkehrs zu decken, entspricht die Höhe des Ausgleichs . . . dem Unterschied zwischen diesen Kosten und den Einnahmen dieses Verkehrs.« Damit spricht sich die EWG-Kommission für die Heranziehung des Kosten-Preis-Vergleichs in bestimmten Fällen aus und nähert sich insofern der Auffassung der Deutschen Bundesbahn, die diese Basis generell für die Bestimmung des Ausgleichsanspruchs heranziehen möchte<sup>55)</sup>. Es ist jedoch sorgfältig zu prüfen, ob ein Kosten-Preis-Vergleich, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität, für die vorstehend genannten Zwecke überhaupt geeignet ist, zumal die Durchschnittskosten u. a. insofern keinen brauchbaren Maßstab für die Fixierung eines spezifischen Ausgleichsanspruchs abgeben, als mit unwirtschaftlicher Betriebsführung und niedriger Kapazitätsauslastung durch andere Leistungen die durchschnittlichen Einzelkosten und damit auch die Höhe der Ausgleichszahlungen steigen würden.

<sup>54)</sup> Weitere Einzelheiten dazu siehe bei Deutscher Bundestag, Vorschlag der Kommission der EWG für eine Verordnung des Rats über das Vorgehen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der den Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs auferlegten Verpflichtungen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen; Art. 5, Bundestagsdrucksache V/1858, S. 4.

<sup>55)</sup> Vgl. *Oeftering, H. M.*, Wo stehen wir?, in: Die Bundesbahn, Jg. 1968, Heft 24, S. 928.