

Die Wirksamkeit von Staatshoheit, Daseinsvorsorge und Autonomie bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

VON PROF. DR. DR. WILHELM BÖTTGER, KÖLN

I. Die Abkehr von der gewerbsmäßigen Wirtschaftsführung

(1) Triebkraft für die Verstaatlichung der großen privaten Eisenbahngesellschaften im ehemaligen Lande Preußen war der regierungsseitig geforderte Ersatz der stark gewerblich ausgerichteten Unternehmen zugunsten einer stärker das Gemeinwohl¹⁾ berücksichtigenden Wirtschaftsführung unter unmittelbarer Staatsstrategie. In den anderen Ländern waren entweder von vornherein nur Staatsbahnen gebaut worden, oder man begnügte sich mit einer Mischung von Staats- und Privateisenbahnen. Immer aber hatte sich der Staat ein starkes Kontrollrecht, ja sogar ein Mitspracherecht gesetzlich gesichert. Preußen mußte auf den Staatsbahnbau verzichten, weil finanzielle und verfassungsrechtliche Gründe entgegenstanden, die erst mit der Verfassungsreform im Jahre 1849 beseitigt wurden. Der preußische Staat hat aber stets daran gedacht, einstmals selbst Eisenbahnunternehmer zu sein. Er hat sich in den Konzessionsurkunden und gestützt auf das preußische Eisenbahngesetz von 1838 ein Erwerbsrecht vorbehalten. In süddeutschen Ländern war hingegen vielfach ein unentgeltlicher Heimfall bei Ablauf der Konzession vorgesehen.

Die von *Bismarck* nach 1875 unternommenen Versuche einer Verreichlichung der Eisenbahnen scheiterten zwar, aber die Verstaatlichung des größten Teiles der preußischen Eisenbahnen gelang. Die in den übrigen Ländern noch vorhandenen Privatbahnen wurden ebenfalls weitgehend verstaatlicht. Strategische Gründe mögen dabei mitgesprochen haben. Die Überführung der Staatsbahnen auf das Reich gelang mit der Weimarer Reichsverfassung. Das geltende Grundgesetz bekräftigt die Dominanz der bundeseigenen Eisenbahnen²⁾.

(2) Soweit das Eisenbahnbau- und Betriebsrecht nicht für die Deutsche Bundesbahn beansprucht wird, üben es die Länder aus, oder es wird von der obersten Landesverkehrs-

¹⁾ Über Inhalt und Auslegung des Begriffs »Gemeinwohl« und der ihm verwandten Wortprägungen wie »Gemeinwirtschaft«, »Gemeinnützigkeit«, »betriebsfremde Belastungen«, »öffentliche (Verkehrs-) Interessen« bestehen Meinungsverschiedenheiten. Eine eindeutige, klare Ausdrucksweise, die zugleich auch in der Rechtssprache Gültigkeit hat, wäre erwünscht. Aufschlußreiche Erläuterungen finden sich bei *Binder, P.*, Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Belastungen der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs, Berlin 1964, S. 28.

²⁾ Nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) vom 29. 3. 1951 (BGBl. I, S. 225; Berichtigung BGBl. I, S. 436) gibt es jetzt nur noch Eisenbahnen, die dem staatlichen Eisenbahnregal unterworfen sind. Frühere Unterscheidungen von Haupt- und Nebenbahnen und nebenbahnähnlichen Kleinbahnen (in Preußen) bestehen nicht mehr.

Das AEG behandelt vornehmlich solche Fragen des Eisenbahnwesens, die dringend einer bundesrechtlichen Regelung bedürfen. Im Hinblick auf die Einheit des Schienennetzes der Eisenbahnen war es deshalb notwendig, zahlreiche Fragen, die durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam genug geregelt werden konnten, zur Wahrung der Verkehrseinheit im Bundesgebiet bundesrechtlich zu erfassen. Vgl. hierzu besonders *Hufnagel, H.*, Die Eisenbahngesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesanzeiger, Nr. 145 vom 31. Juli 1951, S. 6.

behörde an einen Unternehmer »verliehen«. Dabei behält sich der Staat eine positive Einwirkung vor. Eine Eisenbahnunternehmung ist mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen ausgestattet, durch die sie erst befähigt wird, die ihr auferlegten Pflichten zu erfüllen. Sie untersteht nicht der Gewerbeordnung. Die Verleihung erfolgt nur, wenn das Unternehmen den Interessen des öffentlichen Verkehrs³⁾ nicht zuwiderläuft und ein Verkehrsbedürfnis vorliegt⁴⁾ (vgl. als Beispiel § 6 des Landeseisenbahngesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. 2. 1957 – GV NW Nr. 5 vom 15. 2. 1957).

Die Länder haben die Tarifhoheit über die Binnentarife und über die Gemeinschaftstarife der Eisenbahnen, die nicht zum Netz der Bundesbahn gehören. Vor Genehmigung der Tarife hat der zuständige Minister zu prüfen, ob sie unter Berücksichtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen und des Gemeinwohls mit der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens in Einklang stehen. Die gleiche Voraussetzung muß erfüllt sein, wenn der Minister Änderungen von Verkehrstarifen verlangt, die er im öffentlichen Interesse für notwendig hält. Die Tarifhoheit für die Tarife des Güterwechselverkehrs liegt bei der Bundesregierung, sofern nichtbundeseigene Eisenbahnen in den Deutschen Eisenbahn-Gütertarif einbezogen sind, was bei der überwiegenden Mehrzahl der Fall ist.

(3) Die gewerblich betriebenen Unternehmen des Personennahverkehrs, die nach Einführung des elektrischen Bahnbetriebes zu einem großen Teil von der Elektrizitätsindustrie erbaut und betrieben wurden, beschränkten sich durchweg auf solche Verkehrslinien, die eine gute Rentabilität versprachen. Mit der Ausdehnung der Städte und der zunehmenden Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten wurden Ergänzungen der Verkehrsnetze und billigere Fahrpreise – namentlich für die weiteren Entfernungen – begehrt. Die hohen Gewinne sollten nicht länger in die Taschen der Unternehmer fließen. Das Allgemeinwohl sollte vorgehen.

Damit erlahmte das Interesse der bisherigen Unternehmer an dem Bahnbetrieb. Eine fortschreitende Kommunalisierung war die Folge. Der öffentliche Personennahverkehr wurde jetzt zunehmend gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterworfen⁵⁾. Das in den 30er Jahren erlassene Personenbeförderungsgesetz, das die Genehmigungsvorschriften für die gewerbsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftomnibussen im Linien- und Gelegenheitsverkehr regelte, trug diesen gewandelten Anschauungen weitgehend Rechnung. Außerdem räumte es den Genehmigungsbehörden vermehrte Befugnisse ein, die sich insbesondere auf die Wahrung der öffentlichen Verkehrsinteressen und des Gemeinwohls erstreckten⁶⁾. Das galt einerseits für die Preisbildung, andererseits für die dem Unternehmer zumutbaren Auflagen (Einbeziehung weiterer Orte in des Verkehrsnetz, Ergänzung der Verkehrslinien, zweigleisiger Ausbau von Straßenbahnstrecken). Es sollte verhindert werden, daß ein Unternehmer sich lediglich die rentablen Strecken sichert, die Bedarfsbefriedigung für verkehrsschwache Bereiche aber ablehnt. Zudem war der Schutz einzelner Personen oder Unternehmen vor unbilli-

³⁾ Nach einem Urteil des OVG Münster vom 20. 7. 1954 (DÖV 1955, S. 345) sind die Interessen des öffentlichen Verkehrs ein Rechtsbegriff, kein Ermessenstatbestand. Das BVerfG spricht allerdings von einer teilweisen Ermessensentscheidung (NJW 1957, S. 436).

⁴⁾ Auch die Zulassung des Bundes, der Bundespost und der Bundesbahn gehört zu den hoheitlichen Aufgaben der Länderzuständigkeit. Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Betriebsverwaltung von Post und Bahn bleibt davon unberührt.

⁵⁾ Vgl. die ausführliche Darstellung bei *Böttger, W.*, Die preußischen Straßenbahnen, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 55. Jg. (1932), S. 619–638; 56. Jg. (1933), S. 393–414 und S. 727–754.

⁶⁾ Die Prüfung des Verkehrsbedürfnisses bei Erteilung der Genehmigung war beim Droschken- und Mietwagenverkehr mit Art. 12 Abs. 1 GG nicht vereinbar (BVerfG vom 8. 6. 1960, BGBl. I, S. 1319).

gem Wettbewerb vorgesehen. Die Genehmigung begründete ein subjektives öffentliches Recht.

Nach dem geltenden, diese Tatbestände ebenfalls berücksichtigenden Personenbeförderungsgesetz⁷⁾ ist die »Gewerbsmäßigkeit« nicht mehr charakteristisches Merkmal der Wirtschaftsweise. Es wird lediglich die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung verlangt. Damit soll ausgedrückt werden, daß politische, insbesondere wirtschafts- und sozialpolitische Erfordernisse vorrangig geworden sind. Der Unternehmer des öffentlichen Personennahverkehrs steht im öffentlich-rechtlichen Pflichtendienst.

Das geltende Personenbeförderungsgesetz vom 31. 3. 1961 dehnt den Anwendungsbereich des Gesetzes auf alle Fälle aus, in denen Personen mit Kraftwagen, Krafträdern oder Straßenbahnen befördert werden. Die Gewerbsmäßigkeit ist jetzt nicht mehr Tatbestandsmerkmal. Das Gesetz ist vielmehr im Gegensatz zu den früheren Regelungen kein Gewerbegesetz mehr; es tritt in seinem Anwendungsbereich gleichberechtigt neben das StVG⁸⁾. Alles, was funktionell zur Daseinsvorsorge gehört, ist nach den Grundsätzen des öffentlichen Rechts zu beurteilen. Berufs- und Schülerverkehr, Marktfahrten, Theaterfahrten und der Ferienzweckverkehr, die unter Ausschluß anderer Fahrgäste regelmäßig ausgeführt werden, gelten jetzt als Sonderform des Linienverkehrs. Die Ausrichtung auf (sozial-) politische Grundsätze wird deutlich; die Erwerbsabsicht tritt dahinter zurück. Es wird lediglich entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung verlangt.

II. Der Übergang zu stärkerer Autonomie

(1) Die Ausweitung der Staatsaufgaben über die bloße Hoheitsfunktion hinaus auf wirtschaftliche, für die Allgemeinheit bedeutsame Gebiete macht deutlich, daß sowohl in organisatorischer als auch in finanzieller Beziehung mit der überkommenen Apparatur nicht auszukommen ist. Neben den hoheitlichen Verwaltungsministerien bilden sich für die Wahrnehmung kaufmännisch-wirtschaftlicher Aufgaben des Staates separate Zentralfachverwaltungen mit unterschiedlichen Organisationsformen, die unter dem Zeichen der »Autonomie« eine zuweilen politischen Einflüssen weniger zugängliche — den wirtschaftlichen Begebenheiten zugewandte — Wirksamkeit entfalten. Sie erstreben einen möglichst hohen Grad von Eigenleben und Eigenverantwortung.

(2) Im *Eisenbahnwesen* hatten sich schon frühzeitig Mängel des staatlichen Regiebetriebes gezeigt. Der Ruf nach einem »wahren« Etat erscholl im preußischen Landtag und in der Öffentlichkeit als Folge der schweren Einnahmeausfälle des Eisenbahnbetriebes im Jahre 1908⁹⁾. Der Etat sei unübersichtlich und gebe kein klares Bild für die Beurteilung der wirklichen Finanzlage. Aber wesentliche Änderungen erfolgten weder im Reich noch in den Bundesstaaten.

Nach der Verreichlichung hat die damalige Reichsbahn verschiedene Stufen der Autonomisierung durchlaufen. Zeitweise hat auch wieder die Kombination von Hoheitsfunktion und wirtschaftlicher Verwaltung Anwendung gefunden¹⁰⁾. Eine solche Einheit ist heute nur noch in autoritären Staaten üblich.

⁷⁾ BGBl. I vom 27. 3. 1961, S. 241.

⁸⁾ Müller, F., Straßenverkehrsrecht, Band II, Berlin 1969, S. 5.

⁹⁾ Wehrmann, L., Die Verwaltung der Eisenbahnen, Berlin 1913, S. 293.

¹⁰⁾ Einzelheiten bei Kittel, Th., Der Staat und seine Eisenbahnen, in: Berkenkopf, P. (Hrsg.), Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters. Festschrift zum 40jährigen Jubiläum des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Düsseldorf 1961, S. 41 ff.

Die jetzige Bundesbahn ist weder ein Regiebetrieb noch ein in die Bundesverwaltung eingegliedertes Verwaltungszweig, der unmittelbar von der Bundesregierung bzw. dem Fachminister geleitet wird. Sie ist aber auch kein gänzlich autonomes Unternehmen. Sie soll vielmehr eigenverantwortlich wirtschaften und trotzdem »bundeseigen« bleiben und sich auf wirtschaftlichem Gebiet in die großen Richtlinien der Bundesrepublik einschalten. Das Bundeseisenbahnvermögen verwaltet sie als nichtrechtsfähiges Sondervermögen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung.

Die Bundesbahn besitzt keine Tarifautonomie. Dem Bundesverkehrsminister ist ein weitgehendes Tarifgenehmigungsrecht vorbehalten; insbesondere kann er aus Gründen des allgemeinen Wohls Tarifänderungen verlangen. Ihm obliegt auch im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen die Genehmigung des Wirtschaftsplanes. Auch bei anderen wichtigen Begebenheiten wie z. B. bei Streckenstilllegungen, Aufhebung von Direktionen oder von zentralen Ämtern, ist sein Einverständnis einzuholen. Bemerkenswert ist der durch das Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 6. 3. 1969 eingefügte Satz, daß der Bundesminister für Verkehr die Genehmigung insbesondere dann versagen kann, wenn die genehmigungsbedürftige Maßnahme den Grundsätzen der Politik der Bundesregierung, vor allem der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, nicht Rechnung trägt (§ 14 [3]). Außer der öffentlichen Verwaltung von Regiebetrieben und der besonderen rechtlichen Konstruktion der Bundesbahn gibt es eine Vielfalt von Rechtsformen bei den öffentlichen Verkehrsunternehmen, wie das Eigenbetriebsrecht und alle nur möglichen Formen des Gesellschaftsrechts. Sie bewirken eine Unterschiedlichkeit des Autonomiegrades.

Beispielsweise werden die gemeindeeigenen *Häfen* zum größten Teil in der Form städtischer Eigenbetriebe geführt, deren rechtliche Ordnung durch landesgesetzliche Eigenbetriebsverordnungen erfolgt. Daneben gibt es staatseigene Binnenhäfen. Für Häfen in der Rechtsform einer AG oder GmbH gelten die einschlägigen Bundesgesetze. Die Rechtsform des Eigenbetriebes erstrebt zwar eine Annäherung an die bei Erwerbsunternehmen übliche Unternehmensführung und Geschäftsgebarung im Hinblick auf größere Bewegungsfreiheit und Selbständigkeit der Leitung des Betriebes (Werkleitung), solche Eigenbetriebe haben aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Es gibt keinen einheitlichen Typ des Eigenbetriebes, da die auf Länderbasis geschaffenen Eigenbetriebsverordnungen nicht einheitlich sind. Das Spannungsfeld liegt vor allem in der Abgrenzung der Zuständigkeit der gemeindlichen Beschlusskörperschaften, die die Entfaltung der Persönlichkeit des Werkleiters hemmen kann. Die Einheitlichkeit der Rechnungslegung und deren zwischenbetriebliche Vergleichbarkeit sind erschwert. Besser wäre es, wenn für den Bereich der rechtlichen Ordnung der Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden entweder nur Bundesrecht gilt oder übereinstimmende Ländergesetze erlassen würden.

III. Offene Fragen der Daseinsvorsorge

(1) Die zunehmende Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung für das Wohl der Allgemeinheit, die sich weitgehend ohne gesetzlichen Auftrag und ohne Inanspruchnahme von Zwangsmitteln vollzieht, mündet ein in das weite Gebiet der Daseinsvorsorge¹¹⁾, deren

¹¹⁾ Böttger, W., Begriff und Geltungsbereich der »Daseinsvorsorge« bei öffentlichen nichtbundeseigenen Eisenbahnen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 9, Heft 2, S. 157.

stete Ausweitung an die umfängliche Neuordnung der sozialen Umwelt anknüpft. Die gemeinnützige Zielsetzung entbehrt nicht der kaufmännischen Ausrichtung, nicht im Sinne einer Gewinnmaximierung, sondern des Kosten-Ertragsausgleichs. Dieses Prinzip gilt in gleicher Weise für Rechtssubjekte des Privatrechts.

Gegenstand der Daseinsvorsorge sind auch die dem öffentlichen Verkehr dienenden Eisenbahnen und die Unternehmen des Personennahverkehrs. Sie ist häufig die Ursache von ungedeckten Aufwendungen, die durch ministerielle Auflagen veranlaßt sein können. Daraus resultiert die Frage, ob im Einzelfalle rechtlich eine Nachschußpflicht zur Deckung von Fehlbeträgen besteht.

(2) Das Allgemeine Eisenbahngesetz vom 29. 3. 1951 enthält z. B. keine Bestimmung darüber, ob der Bund oder die Länder berechtigt sind, einer Eisenbahn von sich aus Tarife aufzuerlegen. Im Bundesbahngesetz ist eine andersgeartete bundesrechtliche Regelung erfolgt. So besagt § 28 a des Gesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 6. 3. 1969, daß der Bund den Ausgleich für Mehraufwendungen, Investitionsausgaben oder Mindererträge übernimmt, sofern der Bundesminister für Verkehr aus Gründen des allgemeinen Wohls von der Deutschen Bundesbahn die Änderung von Verkehrstarifen verlangt oder ihr die Genehmigung für eine tarifliche Maßnahme versagt. Gleiches gilt, wenn er in Wahrnehmung seines Aufsichtsrechtes über die im § 14 Abs. 3 Satz 2 des Bundesbahngesetzes aufgezählten Sachverhalte die Genehmigung dann versagt, wenn die Deutsche Bundesbahn mit der genehmigungsbedürftigen Maßnahme den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik, vor allem der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik nicht Rechnung trägt¹²⁾.

(3) Für andere öffentliche, der Länderaufsicht unterstehende Eisenbahnen beschränkt sich die Nachschußpflicht auf den Wechselverkehr mit der Deutschen Bundesbahn, wenn und soweit durch eine Auflage nach § 16 Abs. 4 des Bundesbahngesetzes oder die Versagung einer Genehmigung für eine tarifliche Maßnahme die Aufwendungen dieser Eisenbahnen durch ihre Einnahmen aus dem Wechselverkehr nicht gedeckt werden (§ 28 a[3]). Bislang sind noch keine Nachschußzahlungen erfolgt.

Demgegenüber ist die Bundesbahn besser gestellt, da ihr Ausgleichsanspruch unabhängig von dem Ergebnis ihres Jahresabschlusses ist. Beispielsweise übernimmt der Bund, wenn er der Bundesbahn die Genehmigung für die Erhöhung eines Ausnahmetarifs versagt, den Ausgleich für die damit verbundenen Mindererträge.

Nicht nur die Bundesbahn, sondern auch die nichtbundeseigenen Eisenbahnen haben, soweit sie in den DEGT einbezogen sind, das Recht, ebenfalls Anträge in bezug auf den DEGT zu stellen. Dieses Recht beschränkt sich nicht nur auf das Heft E (Zuschlagsfrachten). Bekanntlich haben die nichtbundeseigenen Eisenbahnen im Dezember 1969 Anträge auf Tarifierhöhung des DEGT beim Bundesminister für Verkehr gestellt. Das Recht zur Antragstellung ist ihnen auch vom Bundesminister für Verkehr bestätigt worden. (Die Anträge konnten mit Rücksicht auf die Auswirkungen für die DB, die aus politischen Gründen nicht erwünscht waren, nicht zum Zuge kommen).

Die konkurrierende Gesetzgebung wirkt sich hier abträglich aus. Gleichen Pflichten stehen nicht gleiche Rechte gegenüber. Im Binnenverkehr der nichtbundeseigenen Eisenbah-

¹²⁾ Die Bundesbahn erhielt vom Bund für das Jahr 1969 378 Mio. DM als Ausgleich für die Leistungen im Schienen-Sozialverkehr. Für das Jahr 1970 ist ein Beitrag zur Verminderung der Kostenunterdeckung im sozial begünstigten Schienenpersonennahverkehr in Höhe von 860 Mio. DM vorgesehen.

nen wirken sich die tarifarischen Abhängigkeiten von den Genehmigungsbehörden und den Beschlüssen der Verwaltungsgremien und Aufsichtsräte ungünstig für den Ausgleich der Jahresrechnung aus. Bei diesen Eisenbahnen lagen im Jahre 1968 61,9% unter der Eigenwirtschaftlichkeitsgrenze. Die Unterkostendeckung ist wesentlich auf die niedrigen Schüler- und Berufstarife zurückzuführen¹³⁾. Dazu kommen Mehrwert- und Mineralölsteuern, die hohen Kostenanteile für die Sicherung höhengleicher Straßen-/Bahnübergänge und die Aufrechterhaltung unwirtschaftlicher Schienenstrecken vornehmlich im Zonenrandgebiet, in Bundesförderungsgebieten und in Ballungsräumen¹⁴⁾.

Der Bund hat bislang Ausgleichszahlungen abgelehnt und die Antragsteller an die für die Aufsicht und die Betreuung rechtlich zuständigen Länder verwiesen. Die Eisenbahngesetze der Länder¹⁵⁾ enthalten aber keine Vorschriften über Rechtsansprüche auf Entschädigung für betriebsfremde und gemeinwirtschaftliche Belastungen. Sie lassen sich auch weder aus den allgemeinen Normen des Privatrechts noch des allgemeinen Staats- und Verwaltungsrechts herleiten.

(4) Die öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen befinden sich finanziell in bedrängter Lage. Wie Labs¹⁶⁾ berichtet, werden die Defizite dieser Unternehmen sich für das Jahr 1970 auf etwa 500 Mio. DM belaufen, und zwar trotz Rationalisierung und qualitativ gesteigerter Leistung. Zweifelsfrei belasten die gemeinwirtschaftlichen Leistungen in Gestalt der unwirtschaftlichen Spitzenverkehre, der Abend- und Wochenendverkehre für abseits gelegene Siedlungsgebiete das Rechnungsergebnis ungünstig. Für diese Verkehrsbeziehungen müßten eigentlich kostendeckende Regeltarife gelten, soweit nicht echte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen wie im Schüler- und Berufsverkehr tarifarisch Vorrang haben.

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Leistung von Nachschüssen besteht nicht. Nur vereinzelt sind auf freiwilliger Basis Ausgleichszahlungen erfolgt. So vergütet die Stadtgemeinde Bremen der Bremer Straßenbahn AG für die im Jahre 1970 erwartete Unterdeckung in der Ertragsrechnung 5,3 Mio. DM¹⁷⁾. Nebenher begehren die Nahverkehrsunternehmen eine Entlastung von Steuern (Kfz-Steuer, Mineralöl- und Mehrwertsteuern) und von den Kostenverpflichtungen aus Straßenbenutzungsverträgen.

¹³⁾ Nach dem Bericht der Köln-Bonner-Eisenbahnen AG über das Geschäftsjahr 1968 gab der Deckungsgrad der Durchschnittskosten von 10,14 Pf/Pkm bei den einzelnen Fahrgastgruppen folgendes unterschiedliche Bild:

Einzelfahrten (Regeltarif)	97 %
Einzelfahrten (Mengenrabatt)	66 %
Zeitkarten (Berufsverkehr)	48 %
Zeitkarten (Schülerverkehr)	23 %

¹⁴⁾ Beckmann, K., Defizitär ohne eigene Schuld! in: Verkehr und Technik, 22. Jg. (1969), S. 236 ff.

¹⁵⁾ Eine Übersicht über die bis 1944 geltenden Landesgesetze und die Gesetze der westdeutschen Länder und der BRD seit 1945 enthält die Schrift von Hausteil, W., Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht, Frankfurt a. M. 1960, S. 27.

¹⁶⁾ Labs, W., Kostendeckender Nahverkehr ist keine Utopie, in: Handelsblatt, Nr. 21 vom 30./31. 1. 1970.

¹⁷⁾ Diese Summe setzt sich wie folgt zusammen:
3,8 Mio. DM aus Abgeltungszahlungen einer für 1970 aus verkehrs- und konjunkturpolitischen Gründen unterbliebenen Tarifierhöhung (Ermittlung der Abgeltung aus dem Differenzbetrag zwischen den tatsächlichen Fahrpreisen und den betriebswirtschaftlich notwendigen Fahrpreisen).
1,3 Mio. DM aus Abgeltungszahlungen für Tarifvergünstigungen an Schüler, Studenten und Lehrlinge. (Diese Rechnung hat sich jedoch zwischenzeitlich auf Grund steigender Beförderungszahlen bei den Schülern, Studenten und Lehrlingen geringfügig geändert. So wird bei diesem Personenkreis die Abgeltungsleistung für das Jahr 1970 voraussichtlich insgesamt 1,4 Mio. DM betragen.)

0,2 Mio. DM aus Abgeltungszahlungen aus dem Gemeinschaftstarif zwischen der Deutschen Bundesbahn und der Bremer Straßenbahn AG im Verkehr zwischen Bremen-Mitte und Bremen-Nord.

Die Nahverkehrsunternehmen sehen ihre Tätigkeit heute zu einem großen Teil als Erfüllung gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Funktionen an. Sie tragen wesentlich zur Erschließung von Außensiedlungen und zur Bedienung der Stadtzentren mit Arbeitskräften bei; daraus resultiert der Wunsch nach Übernahme der Infrastrukturkosten im weitesten Sinne. An die Daseinsvorsorge der Personennahverkehrsunternehmen werden zuweilen noch höhere Anforderungen gestellt. Es wurde sogar unentgeltliche Beförderung begehrt, und zwar generell und nicht etwa nur beschränkt auf sozial schwache Fahrgäste. Die Einführung des »Null-Tarifs« würde an die Finanzkraft öffentlicher Hände rütteln und tarifarisch die Nahverkehrsbedienung von Eisenbahnen, Post und Privaten berühren.

Eine Nachschußpflicht sollte nicht die Fälle umfassen, in welchen eine allgemeine oder eine teilweise Tarifierhöhung den Verkehrsnutzern im Hinblick auf die Einkommensverhältnisse zuzumuten ist, sofern damit eine Verbesserung des Rechnungsergebnisses erwartet werden kann. Ein Tarifverbund, der die guten und schlechten Risiken von aneinander stoßenden Betrieben mischt, könnte im Einzelfall die Ausgleichsmöglichkeiten erleichtern, wie überhaupt eine stärkere Zusammenfassung nachbarlicher Unternehmen im Interesse einer rationelleren Betriebsweise überlegenswert wäre.

(5) Hinsichtlich des Binnenverkehrs der *nichtbundeseigenen Eisenbahnen* ist eine Ergänzung der Landeseisenbahngesetze im Sinne des § 28 a Bundesbahngesetz angeregt worden. Ein Erfolg war jedoch nicht beschieden. Für die Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs liegen ähnliche Wünsche zur Ergänzung des Personenbeförderungsgesetzes vor.

Soweit die Beschlußorgane bei Eigenbetrieben oder bei Unternehmen in Gesellschaftsform selbständig, von sich aus nichtkostendeckende Tarife gutheißen, sollte Gewißheit darüber bestehen, aus welcher Kasse die sich ergebenden Rechnungsfehlbeträge erstattet werden.

(6) Selbständig neben der tarifarischen Regelung stehen die im Hinblick auf die zunehmende Verdichtung des Oberflächenverkehrs notwendig werdenden Verlegungen oder gänzliche Erneuerungen der Anlagen und Einrichtungen der öffentlichen Straßenverkehrsmittel. Der hierzu erforderliche, meist sehr hohe Aufwand ist von den Verkehrsunternehmen nicht aufzubringen. Hier werden die zuständigen Haushalte der öffentlichen Hand helfen müssen, zumal namentlich die Straßenbahn den Verkehrsplanungen der städtebaulichen Instanzen weitgehend folgen muß¹⁸⁾.

IV. Grenzen der Autonomie

(1) Es denkt derzeit ernstlich niemand daran, die öffentlichen Verkehrsunternehmen aus ihren gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu entlassen. Für private Unternehmer ist öffentliche Verkehrsbedienung wenig reizvoll. Die Anschaffung und Unterhaltung der Anlagen und Einrichtungen ist ohne Hilfe der öffentlichen Hände nicht denkbar. Sofern für die öffentlichen Verkehrsunternehmen die Ausgleichung der durch die gemeinwirtschaftlichen Dienste erzeugten Fehlbeträge gesichert ist, dürften bessere Voraussetzungen

¹⁸⁾ So hat z. B. die Stadt Bremen die Herstellungs- und Unterhaltungskosten für die Verkehrswege neuer Schnellbahnen sowie die Anschaffungskosten für deren Fahrzeuge einschl. der Erneuerungskosten übernommen. Verkehrsweg und Fahrzeuge sollen der Bremer Straßenbahn AG mietweise überlassen werden.

für eine größere finanzielle Eigenständigkeit und Entfaltung persönlicher Initiative gegeben sein, ohne daß die Regierungsinstanzen in entscheidenden und grundsätzlichen Fragen ausgeschaltet zu sein brauchen. Beides ist schließlich die Voraussetzung zu einer Steigerung der freiheitlichen Ordnung des Verkehrs. Die Einräumung einer größeren Autonomie läßt bessere Resultate in der Wirtschaftsführung der Unternehmen erwarten. Die restlose Unabhängigkeit der autonomen Verkehrsunternehmen von der Staatshoheit ist vorläufig jedoch nicht zu vertreten. Man wird vielmehr stufenweise vorgehen müssen. Ein Beispiel bietet das Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes vom 6. 3. 1969, das mit der Streichung des § 14 Abs. 1 des Bundesbahngesetzes von 1951 die Eingriffsrechte des Bundesministers für Verkehr durch den Fortfall des allgemeinen Anordnungsrechts und durch die Beschränkung auf die Genehmigung bestimmter Einzelmaßnahmen von besonderer Bedeutung eingrenzt.

(2) Eine volle Autonomie würde zudem auch eine freie Preisbildung ermöglichen. Demgegenüber werden dem betriebsindividuellen Verhalten im Bereich der Leistungsverwertung durch die gegenwärtig geltenden unterschiedlichen Tarifbildungs- und Genehmigungsvorschriften (Tarifgleichheit im Raum und ad personam, Diskriminierungsverbote) Grenzen gesetzt. Das freie Spiel der Marktkräfte und die Selbststeuerung des Marktes werden gehemmt.

Eine Vereinfachung des jetzt noch ziemlich umständlichen Tarifgenehmigungsverfahrens ist durchaus erstrebenswert. Damit würde auch eine Lockerung der öffentlich-rechtlichen Bindungen bewirkt werden können.

Dafür ein Beispiel: Nach einem Urteil des BGH vom 23. 9. 1969¹⁹⁾ hat der Verkehrsbetrieb einer Stadtgemeinde bei der Gestaltung seiner Tarife auch dann die die öffentliche Verwaltung bindenden Grundsätze hinsichtlich des Gleichheitssatzes (Art. 3 GG) zu beachten, wenn der Betrieb in der Form einer Gesellschaft des Privatrechts geführt wird, deren Anteile sich restlos in der Hand der Gemeinde befinden. Sie sind auch in der Privatrechtsform ein Stück der Gemeinden, weil sie zu deren Funktionskern gehören und damit unmittelbar zu der ihnen obliegenden Daseinsvorsorge. Dieses Urteil besagt also, daß der Gleichheitssatz auch die Gleichheit der Bürger vor dem Tarif beinhaltet. Es ist dabei gleichgültig, ob das Rechtsverhältnis zu den Nutzern dem öffentlichen oder privaten Recht zugehört. Dieser Gleichheitssatz dürfte gleichermaßen für die Verkehrsunternehmen in der Hand des Bundes oder anderer Gebietskörperschaften gelten. Auch Bundesbahn und Bundespost, die als Anstalten des öffentlichen Rechts unmittelbar der Bundesverwaltung zugehörig sind, müssen dieses Urteil gegen sich gelten lassen.

Es muß allerdings zugegeben werden, daß der Begriff der Gleichheitsbehandlung dehnbar ist und u. U. Differenzierungen zuläßt. Die Möglichkeit kommt übrigens auch in vorstehendem Urteil zum Ausdruck, wenn unterschiedliche Fahrpreise für die Schüler verschiedener Schultypen ausdrücklich als zulässig bezeichnet werden.

(3) Die Vielfalt der Rechtsformen der Verkehrsunternehmen kann zur Unterschiedlichkeit des Autonomiegrades beitragen. Neben der öffentlichen Verwaltung (Wegehoheit des Staates bei Land- und Wasserstraßen, sog. 15er Betriebe nach § 15 der Reichshaushaltsordnung, Regiebetriebe und die besondere rechtliche Konstruktion der Bundesbahn) stehen das Eigenbetriebsrecht und alle nur möglichen Formen des Gesellschafts- und Privatrechts. Zuweilen steht Bundesrecht neben Landesrecht, wie z. B. bei den Eigenbe-

¹⁹⁾ Neue Juristische Wochenschrift, Jg. 1969, Heft 49, S. 2195.

triebsverordnungen. Für die rechtliche Ordnung der Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden sollten entweder nur Bundesrecht gelten oder übereinstimmende Ländergesetze.

Soweit die öffentlichen Verkehrsunternehmen in Gesellschaftsform betrieben werden, sind sie zunächst einmal abhängig von der Entschließung der Kapitaleigentümer. Da dies zum größten Teil die öffentliche Hand ist, dürfte die Frage berechtigt sein, ob solche Gesellschaftsformen für die Zwecke des öffentlichen Verkehrs überhaupt noch geeignet sind²⁰⁾. Es sind aber auch Eigenbetriebe in die Gesellschaftsform übergeführt worden, häufig mit der Begründung, der Unternehmensleitung eine größere Selbständigkeit zu geben und die Autonomie zu stärken. Ein sicheres Urteil darüber, welche Unternehmensform den Vorzug verdient, gibt es noch nicht. Man hat wiederholt an ganz neue, speziell auf die öffentlichen Wirtschaftsunternehmen zugerichtete Unternehmensformen gedacht²¹⁾.

Exkurs:

Die wiederholt vorgeschlagene »Entstaatlichung« der öffentlichen Wege bezweckt, die finanzielle Abhängigkeit der straßenbaupolitischen Entscheidungen und Maßnahmen von den Haushalten des Bundes, der Länder und der Gemeinden zu lösen und an deren Stelle einen *Sondervermögensfond* zu bilden, der aus den Mitteln der wegebaupflichtigen Körperschaften und den Sonderabgaben des Kraftverkehrs gespeist werden soll. Mit dieser Finanzierungsmethode hofft man, den Ansprüchen an den Straßenbau schneller und bedarfsgerechter entsprechen zu können. Damit würde der *Markt* die entscheidende Instanz für die Herrichtung des Wegenetzes sein; die Wegennutzer sind mitbestimmend beteiligt. Die von den Straßenbenutzern zu zahlenden Abgaben sollen kostengerecht (einschl. Abschreibungen und Eigenkapitalverzinsung) festgesetzt werden. Bei dieser kostenorientierten Straßenbenutzungsgebühr soll jeder Lkw so viel zahlen, wie er Kosten verursacht. Der Pkw soll einbezogen werden. Die Kostendeckung im ganzen muß gesichert sein. Zugleich soll auf diese Weise die derzeitige Straßengüterverkehrssteuer abgegolten werden. Mit dieser Methode wird der Grundsatz preisgegeben, daß die Straßen als öffentliches Gut durch jedermann frei benutzt werden können. Zugleich müßten die Haushaltsexperten des Bundesfinanzministeriums auf ihre Befugnisse zur Verteilung der spezifischen Abgaben des Kraftverkehrs — etwa 5 Mrd. DM im Jahre 1970 — verzichten. Man rechtfertigt die Abkehr vom Gemeingebrauch mit dem Sondernutzen, den die Nutzung der Straße dem Kraftfahrer gewährt und der eben nicht allen Bürgern zukommt. Dieser Nutzungsvorteil erfordere einen Ausgleich durch Entrichtung von restlos zweckgebundenen Abgaben.

Eine entsprechende Regelung bei den Wasserstraßen ist in gleicher Weise denkbar. Auch die natürlichen Wasserläufe stehen durchweg im Gemeingebrauch. Sie sind jedermann zugänglich und meist abgabenfrei. Allerdings ist wiederholt die Erhebung von Abgaben

²⁰⁾ Böttger, W., Ist die Aktiengesellschaft noch eine geeignete Unternehmensform für öffentliche Verkehrsbetriebe? in: Die Aktiengesellschaft, Jg. 1957, S. 55 ff.
Ders., Kann eine Eisenbahn-Aktiengesellschaft gemeinnützig sein? in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 26. Jg. (1955), S. 151 ff.

Die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung werden auf der Basis des Aktiengesetzes vom 6. 9. 1965 nach der Rechtsverordnung über die Gliederung des Jahresabschlusses von Verkehrsunternehmen vom 27. 2. 1968 aufgestellt. Abweichungen sind nach § 151 AktG zugelassen, wenn der Geschäftszweig eine abweichende Gliederung bedingt.

²¹⁾ Oettle, K., Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 8 (1966/67), S. 193 ff.

angeregt worden mit der Begründung, daß der Gemeingebrauch keineswegs die Erhebung von Abgaben ausschließe. Die Benutzer des Rheins berufen sich gewöhnlich auf die die Abgabefreiheit zusichernde *Mannheimer Schiffsahrtsakte*. Wenn das Prinzip der Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen geltend gemacht wird, müßte eine kostendeckende Abgabe erhoben werden. Dasselbe Prinzip müßte auf den kanalisierten Flüssen oder den künstlichen Kanälen Anwendung finden, auf denen derzeit durchweg nicht kostendeckende Abgaben erhoben werden. Eine kostendeckende Erhöhung der Abgaben würde aber den Schiffsahrtsverkehr zum größten Teil lahmlegen.

Ergänzend sei noch auf § 17 des Staatsvertrages betr. den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich²²⁾ hingewiesen, wonach das Reich die Gebühren und Abgaben für die Benutzung der Wasserstraßen mit tunlichster Schonung bestehender Verhältnisse fortbilden und den Verkehrsbedürfnissen der Länder nach Möglichkeit Rechnung tragen wird. Art. 89 GG bestätigt dem Bund das Eigentum an den Wasserstraßen, so daß er gehalten ist, bei der Gestaltung der Schiffsahrtsabgaben die Politik des Reiches fortzusetzen. So ist bisher auch stets verfahren worden.

Überkommene und einst keineswegs unter dem Zeichen der Eigenwirtschaftlichkeit geschaffene Verkehrswege können eben nicht ohne weiteres in neue Finanzierungsordnungen eingepaßt werden.

Der Hamburger Staatsrechtler *Herbert Krüger* hat wiederholt Bedenken gegen eine »Kommerzialisierung« der Wege vorgebracht. Nach seiner Meinung wird mit der Entstaatlichung des Weges ein wesentliches Stück aus der Existenz des Staates herausgebroschen; der Staat würde an einer wichtigen Stelle zugunsten der Wirtschaft deponiert²³⁾. An anderer Stelle spricht er von einer Verwirtschaftung der Staatlichkeit²⁴⁾.

Die Abschwächung der hoheitlichen Einflußsphäre zugunsten eines stärkeren privatwirtschaftlichen Status wird zunehmend auch in anderen Bereichen begehrt. So wird in dem Entwurf des neuen Postverfassungsgesetzes mehr Eigenständigkeit gewünscht.

Es wird nicht einfach sein, zwischen der hoheitlichen Wirksamkeit des Staates und den kräftig sich regenden, auf wirtschaftlichen Erfolg bedachten Unternehmenskreisen eine Synthese zu finden. Marktwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Zielsetzungen müssen in Einklang gebracht werden. Die politischen Körperschaften werden hierbei ein Wort mitzusprechen haben.

²²⁾ Gesetz über den Staatsvertrag vom 29. 7. 1921, RGBl., Nr. 80 vom 3. 8. 1921, S. 961.

²³⁾ *Krüger, H.*, Gegen eine Entstaatlichung der öffentlichen Wege (= Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr im Bundesgebiet e. V., Heft 1), Bielefeld 1954, S. 38.

²⁴⁾ *Krüger, H.*, Marktwirtschaftliche Ordnung und öffentliche Vorhaltung der Verkehrswege, in: DB-Schriftenreihe, Folge 16, Darmstadt 1969, S. 23.

Summary

A historical development analysis shows that in the case of the railroads, as well as the commercial companies for short-distance passenger transport, in the past the profit motive has progressively given way to a consideration of social and political principles. With the expansion of the government's role in economic spheres it becomes clear that with regard to the organization as well as to the financial responsibility the traditional state-of-affairs is not adequate. The

question as to whether in individual cases a legal compensation responsibility exists for the unbacked costs of the companies providing public transport is submitted to a detailed analysis. Although the public transport companies should not be freed from their communal responsibilities, the movement towards a greater autonomy can be expected to produce better results. Finally, the suggestion to defiscalize the roads and to turn them over to a special fund is submitted to a critical examination.

Résumé

Tandis qu'une analyse d'écoulement historique montre, que dans le passé, aussi bien pour les chemins de fer que pour les entreprises privées du transport de personnes à courte distance, le but du profit se tient de plus en plus derrière l'orientation vers des principes (sociaux-) politiques, c'est l'élargissement des tâches de l'état sur les domaines économiques qui rend clair que les moyens d'action connus jusqu'à présent ne sont plus suffisants du point de vue organisationnel aussi bien que du point de vue financier. La question s'il y a dans le cas particulier juridiquement une obligation de faire un nouveau versement pour les dépenses non couvertes causées par des obligations ministérielles et qui existe pour les entreprises de transports publics, est profondément analysée. Quoique les entreprises de transports publics à présent ne doivent pas être dispensées de leurs devoirs économiques et communautaires, la concession d'une autonomie plus large fait espérer de meilleurs résultats au point de vue rentabilité. La proposition d'une défiscalisation des voies routières ainsi que de la transformation dans un fonds spécial est finalement soumise à une discussion critique.

Wissenschaftliche Entscheidungshilfen für Verkehrspolitik und -praxis.

50 Jahre Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln

DIPL.-VOLKSW. HERBERT BAUM UND DIPL.-VOLKSW. WOLFGANG KENTNER

I. Die Gründungsjahre: 1918—1925

Das *Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln* wurde am 25. April 1921 als deutsche Zentral-, Forschungs- und Lehrstätte des Verkehrs unter dem Namen »Institut für Verkehrslehre« errichtet. Die Gründung ging nicht, wie bei den meisten nachfolgenden Schwesterinstituten, von einem Lehrstuhlinhaber oder einem anderen Organ der Universität aus, sondern von den Spitzenorganisationen der deutschen Verkehrswirtschaft.

Diese im Oktober 1918 aufgebaute »Zentralstelle für das deutsche Transport- und Verkehrsgewerbe«¹⁾, die das »gesamte deutsche Land-Transport- und Verkehrsgewerbe« repräsentierte, wollte eine unabhängige wissenschaftliche Institution als Kristallisationspunkt deutscher Verkehrsforschung und -lehre ins Leben rufen. Das Ziel war die »Schaffung einer Stelle für Erforschung, Lehre und Auskunft über den gesamten kontinentalen Verkehr, in der jeder Faktor des Verkehrslebens Berücksichtigung findet, in der Theorie und Praxis vereint das Ergebnis ihrer Arbeit der Allgemeinheit zum Besten aller darbieten«²⁾.

Am 22. Februar 1920 fand auf der Wartburg bei Eisenach die Gründungsversammlung der »Gesellschaft zur Förderung der Zentralstelle für das deutsche Transport- und Verkehrsgewerbe« statt, die Pläne zur Errichtung eines Instituts für Verkehrslehre ausarbeitete. Als Präsident wurde *Erwin F. C. Soest*, Vorstandsmitglied einer Hagener Speditionunternehmung, gewählt und zum Geschäftsführer Dr. *Ernst Esch* mit der Auflage bestellt, sich im darauffolgenden Wintersemester an der Universität Köln für Verkehrswissenschaft zu habilitieren³⁾.

Nach einem Jahr intensiver organisatorischer Vorbereitungen konnte am 25. April 1921

¹⁾ Auf der vom 20. bis 22. Februar 1920 stattfindenden Tagung der Zentralstelle bemerkt der Bericht des geschäftsführenden Direktors, daß »die Zentralstelle heute von dem gesamten deutschen Land-, Transport- und Verkehrsgewerbe (Spedition, Möbeltransport, Schwerfuhrgewerbe, Verkehrsgewerbe) als Spitzenvertretung anerkannt wird. Es ist damit eine großzügige Organisation geschaffen, welche bemüht sein wird, gleichberechtigt neben die großen Organisationen der Industrie, des Handels und der Landwirtschaft zu treten.« Vgl. o. V., Die Wartburg-Tagung der Zentralstelle für das deutsche Transport- und Verkehrsgewerbe vom 20. bis 22. Februar 1920. Sonderdruck (1920, Archiv), S. 30. Die Zentralstelle wurde bereits ein Jahr später vom »Reichsverband des deutschen Verkehrsgewerbes« abgelöst.

²⁾ So o. V., Gründungsversammlung der »Gesellschaft zur Förderung der Zentralstelle für das deutsche Transport- und Verkehrsgewerbe« am 22. Februar 1920 auf der Wartburg zu Eisenach, Sonderdruck (1920, Archiv).

³⁾ Ebenda, S. 10.