

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 499

# Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn in verfassungsrechtlicher Sicht

Von

Eberhard Schmidt-Aßmann

Günter Fromm



Duncker & Humblot · Berlin

**EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN · GÜNTER FROMM**

**Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn  
in verfassungsrechtlicher Sicht**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 499**

# Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn in verfassungsrechtlicher Sicht

Von

**Dr. jur. Eberhard Schmidt-Aßmann**  
ordentl. Professor an der Universität Heidelberg

und

**Dr. jur. Günter Fromm**  
Rechtsanwalt und stellv. Verbandsdirektor  
im Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe, Köln



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

Die Schrift geht auf ein Rechtsgutachten zurück, das die Verfasser dem Bundesminister für Verkehr 1985 erstattet haben. Die wissenschaftliche Verantwortung für den 1. Abschnitt liegt bei Günter Fromm, die der folgenden Abschnitte bei Eberhard Schmidt-Aßmann.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Schmidt-Aßmann, Eberhard:**

Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn in verfassungsrechtlicher Sicht / von Eberhard Schmidt-Aßmann u. Günter Fromm. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 499)

ISBN 3-428-05966-2

NE: Fromm, Günter;; GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05966-2

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
<i>Erster Abschnitt</i>	
<b>Organisation und Aufgaben der Deutschen Bundesbahn: Bestandsaufnahme</b>	<b>14</b>
A. Reichsbahn und Bundesbahn in der historischen Entwicklung (Überblick) .....	14
I. Die Entwicklung von 1919 bis 1949 .....	14
1. Grundlagen .....	14
2. Das Unternehmen „Deutsche Reichsbahn“ .....	15
3. Die Errichtung der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft .....	16
4. Die Gleichschaltung der Deutschen Reichsbahn nach 1933 .....	18
5. Die Entwicklung in der unmittelbaren Nachkriegszeit .....	19
II. Die Rechtsentwicklung unter dem Grundgesetz .....	20
1. Das Bundesbahngesetz von 1951 .....	20
2. Ansätze zur Stärkung der Bahnautonomie .....	23
a) Das Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes von 1961 .....	23
b) Das Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes von 1969 .....	24
c) Das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesbahngesetzes von 1981 .....	24
3. Bedeutung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes .....	25
4. Exkurs: Einflüsse des Europarechts .....	25
B. Bestandsaufnahme der wichtigsten Leistungen und Organisationsformen der Deutschen Bundesbahn .....	26
I. Der Schienenverkehr der DB .....	27
1. Der Personenverkehr auf der Schiene .....	27
2. Der Güterverkehr auf der Schiene .....	27

3. Annexe Leistungen des Schienenverkehrs .....	28
4. Bedarfsdeckung .....	29
a) Ausbesserungsleistungen .....	29
b) Energieversorgung .....	29
II. Nicht schienengebundene Verkehrsleistungen .....	30
1. Straßenpersonenverkehr .....	31
a) Tätige Organisationen .....	31
aa) Unternehmensbereich Bahnbus (UBB) .....	31
bb) Vereinigte Bundesverkehrsbetriebe GmbH (VBG) und Regionalverkehrsgesellschaften .....	31
cc) Sonstige Beteiligungen im Straßenpersonenverkehr ....	32
dd) Beschäftigung von Privatunternehmern im Unterneh- mensbereich Bahnbus und bei den Regionalverkehrsge- sellschaften .....	32
b) Verkehrsleistungen .....	32
aa) Ältere Entwicklung .....	33
bb) Entwicklung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes ....	35
c) Rechtsgrundlagen .....	36
aa) Nach derzeitigem Recht .....	36
bb) Historische Entwicklung .....	39
2. Straßengüterverkehr .....	41
a) Derzeitige Rechtsgrundlagen .....	41
aa) Güterfernverkehr .....	41
bb) Werkverkehr .....	42
cc) Allgemeiner Güternahverkehr .....	42
dd) Güterliniennahverkehr .....	43
b) Historische Entwicklung .....	43
3. Sonstige Verkehrsleistungen .....	44
a) Schiffsdienste .....	44
b) Andere Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs .....	44
c) Spedition und Kühlverkehr .....	45
d) Kombiniertes Verkehr .....	46
e) Reisebüros .....	46
4. Exkurs: Verkehrsverbünde .....	47
a) Bestand .....	47
b) Rechtsgrundlagen .....	48
aa) Grundverträge .....	48
bb) Verbundverträge .....	49

III. Sonstige Leistungen .....	50
1. Unternehmen mit verkehrsbezogener Aufgabenstellung .....	50
a) Finanzierung .....	51
b) Forschung .....	51
c) Sonstiges .....	51
2. Sozialdienste .....	51

*Zweiter Abschnitt*

**Die Pflicht des Bundes zur Aufrechterhaltung  
des Bundeseisenbahnsystems 53**

A. Die einzelnen Garantiegehalte des Art. 87 Abs. 1 GG .....	53
I. Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG als Zuständigkeitsnorm .....	54
II. Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG als Aufgabennorm .....	56
1. Ansätze in der Literatur .....	56
a) Stellungnahmen zur „obligatorischen Bundesverwaltung“ ..	56
b) Stellungnahmen zu „Gemeinwirtschaftlichkeit“ und „Lei- stungsaufgaben“ der Bundeseisenbahnen .....	57
2. Begründung des aufgabenrechtlichen Gehalts .....	59
a) Historische Entwicklung .....	59
b) Vorstellungen des Grundgesetzes .....	60
3. Zwischenergebnis .....	63
B. „Bundeseisenbahn“ i. S. Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG .....	63
I. Besonderheiten der Fragestellung .....	64
1. Zuständigkeitsrechtliche Deutung .....	64
a) Ausgangspunkt: Art. 73 Nr. 6 GG .....	64
b) Übertragung auf Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG .....	65
2. Aufgabenrechtliche Deutung .....	66
a) Kernbereichs-Lehre .....	66
b) Keine Anknüpfung an das Eigentum .....	67
c) Zwischenergebnis .....	68
II. Die „Überörtlichkeit“ der Bundeseisenbahnen .....	69
1. Historische Elemente der Begriffsbildung .....	69
a) Die Verfassungen von 1849 und 1871 .....	69
b) Trennung von Groß- und Kleinbahnen .....	70
c) Bahnen des „allgemeinen Verkehrs“ (Art. 89 WRV) .....	71



2. Begrenzungen im Nahverkehr .....	73
a) Verwaltung mit eigenem „Verwaltungsunterbau“ .....	73
b) Lage des einfachen Rechts .....	74
aa) Keine vorrangige Verantwortung des Bundes .....	75
bb) Kompetenz der Kommunalkörperschaften .....	76
cc) Eingrenzungen .....	77
c) Zwischenergebnis .....	77
3. Besonderheiten des S-Bahn-Verkehrs .....	78
a) Historische Entwicklung .....	78
b) Heutige Zuordnung .....	79
c) Konsequenzen .....	79
III. Die „Schienengebundenheit“ des Eisenbahnbegriffs .....	80
1. Umstellungen der Verkehrsarten .....	81
a) Neue Techniken .....	81
b) Verlagerungen auf den Straßenverkehr .....	82
aa) Zulässigkeit des Kraftverkehrs .....	82
bb) Speziell: Verlagerungen .....	83
2. Aufrechterhaltung nicht-schienengebundener Verkehrsleistungen .....	84
a) Schienenverkehr als Kern .....	84
b) Besonderheiten des Bahnbusverkehrs .....	84
aa) Ältere Entwicklung: lockerer Sachzusammenhang .....	85
bb) Neuere Entwicklungen .....	85
cc) Zwischenergebnis .....	87
C. Wirtschaftlichkeit und Verkehrsbedürfnis beim Betrieb der Bundes- eisenbahnen .....	88
I. Das verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot .....	88
II. Das Verkehrsbedürfnis .....	90
III. Konsequenzen für den Leistungsauftrag des Art. 87 Abs. 1 GG ..	91
1. Anpassung statt status-quo-Garantie .....	93
2. Entscheidungsprärogative des Aufgabenträgers .....	93
D. Das Bundeseisenbahnsystem und die „Einheitlichkeit der Lebens- verhältnisse“ .....	94
I. Die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlagen .....	95
II. Der Aussagegehalt des Postulats .....	97
1. Gleichwertigkeit, nicht Gleichartigkeit .....	97
2. Konkretisierungsermächtigungen .....	97

*Dritter Abschnitt***Verfassungsfragen neuerer Organisations-  
und Kooperationsformen**

99

A. Rechtliche Verselbständigungen der Bahnorganisation .....	99
I. Die Vorgaben des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG .....	99
1. Organisationsrechtlicher Gehalt .....	99
2. Ausgrenzungen .....	100
a) Bedarfsdeckende und erwerbswirtschaftliche Tätigkeit .....	101
b) Beispiele .....	101
II. Organisationsformen des öffentlichen Rechts .....	102
1. Grundformen .....	102
2. Verselbständigungen von Unternehmensteilen .....	104
3. Zwischenformen: Sondervermögen und Bundesbahnautonomie	106
a) Eigenorganschaft .....	108
aa) Verwaltungsrat .....	108
bb) Vorstand .....	109
b) Interorganschaftliche und externe Steuerung .....	109
aa) Interorganschaftliche Beziehungen .....	109
bb) Unternehmensexterne Steuerung .....	110
c) Wirtschaftsführung nach § 28 BbG .....	111
d) Ergebnis .....	113
III. Juristische Personen des privaten Rechts .....	113
1. Privatrechtsform und Gesamtorganisation .....	115
a) Zur Eignung der Privatrechtsform allgemein .....	115
b) Gegengründe .....	116
c) Zwischenergebnis .....	119
2. Privatrechtsformen für einzelne Unternehmensbereiche .....	119
a) Allgemeine Zulässigkeit .....	119
b) Insbesondere: Busdienste .....	121
c) Modelle „doppelter“ Unternehmensformen .....	123
3. Bedeutung des Funktionsvorbehalts in Art. 33 Abs. 4 GG .....	124
a) Hoheitsrechtliche Befugnisse .....	124
b) Konsequenzen für die Organisation der DB .....	127
aa) Tätigkeitskreise .....	127
bb) Intensität des Vorbehalts .....	128
cc) Ergebnis .....	128

B. Formen der Bund-Länder-Kooperation im Nahverkehr .....	129
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen .....	129
1. Das sog. Verbot der Mischverwaltung .....	129
a) Ältere Ansätze: Blankettformel .....	129
b) Neuere Ausrichtung: Einzelanalyse .....	130
2. Die Verwaltungstypen der Art. 83 ff. GG .....	131
a) Bundeseigene Verwaltung (Art. 87 GG) .....	131
— Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit .....	131
— Grundsatz der Eigenorganschaft .....	132
b) Landeseigene Verwaltung (Art. 84, 30 GG) .....	132
3. Die Verteilung der Finanzverantwortung .....	132
a) Konnexitätsgrundsatz (Art. 104 a Abs. 1 GG) .....	133
aa) Bundesaufgaben: keine Kostenbeteiligung der Länder ..	133
bb) Landesaufgaben: keine Kostenbeteiligung des Bundes ..	133
b) Finanzhilfekompetenz des Bundes (Art. 104 a Abs. 4 GG) ..	134
c) Kostenbeteiligung nach dem Veranlasserprinzip (Art. 106 Abs. 8 GG) .....	135
d) Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a GG) .....	135
4. Modifikationen und Einschränkungen .....	136
a) Kooperationsformen unterhalb der Beeinträchtigungsschwelle	136
b) Kooperation kraft ungeschriebener Vorbehalte .....	137
II. Die Zulässigkeit einzelner Kooperationsformen .....	139
1. Das Verkehrswesen als Verbundmaterie .....	139
2. Der öffentlich-rechtliche Vertrag als Kooperationsform .....	141
3. Kooperation durch Bildung neuer Verwaltungsträger des öf- fentlichen Rechts .....	141
a) Allgemeine Lehren .....	142
aa) Institutioneller Gesetzesvorbehalt: Organisationsgewalt	142
bb) Föderale Probleme .....	142
b) Kommunale Zweckverbände .....	143
4. Kooperation in Privatrechtsformen .....	145
a) Gleichstand der Bindungen .....	145
b) Ausnahmen .....	145
aa) Keine Übertragung von Hoheitsaufgaben .....	145
bb) Kein Gesetzesvorbehalt .....	146
cc) Zulässigkeit weiterer Lockerungen .....	146
<b>Ergebnisse der rechtsdogmatischen Untersuchungen in Thesen</b>	<b>148</b>

## Einleitung

Fragen der notwendigen und aufgabenadäquaten Organisation des Eisenbahnverkehrs haben das deutsche Staats- und Verwaltungsrecht immer wieder beschäftigt. Sie reichen zurück in die Zeit der Reichsverfassung von 1871<sup>1</sup>. Besonders nachhaltig wurden sie gestellt, als das Reich gemäß den Art. 89, 171 der Weimarer Verfassung von 1919 (WRV) die Eisenbahnunternehmen der Länder übernommen hatte und unter der Bezeichnung „Deutsche Reichsbahn“ als einheitliches Unternehmen zu führen begann<sup>2</sup>. Daß auch heute Verfassungsfragen der Bahnorganisation immer wieder gestellt werden, verwundert nicht. Denn das, was in der nüchternen Gesetzessprache des Bundesbahngesetzes — BbG — vom 13. 12. 1951 (BGBl. I S. 955) als nicht rechtsfähiges Sondervermögen eingeordnet und als „Deutsche Bundesbahn“ bezeichnet wird, ist in der Realität ein technisch und ökonomisch hoch komplexes Phänomen, das von den großen nationalen und internationalen Entwicklungen der Technologien, der Raum- und Erwerbsstrukturen, der Produktionsweisen und Verkehrsbedürfnisse nicht unberührt bleibt, sondern sich in Aufgaben und Organisation immer wieder anpassen muß. In diesen Zusammenhang gehören auch jüngere Überlegungen zu Organisationsänderungen der Bundesbahn, bei denen Verkehrsverlagerungen, die Zusammenführung getrennter Verkehrsdienste und überhaupt der vermehrte Einsatz kooperativer Organisationsformen eine Rolle spielen<sup>3</sup>.

Unter verfassungsorganisationsrechtlichen Aspekten nehmen bei allen diesen Überlegungen neben den Art. 33 Abs. 4 und Art. 104 a GG die Art. 83 ff. GG und innerhalb dieser Normengruppe insbesondere Art. 87

---

<sup>1</sup> Dazu *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., 3. Bd. 1913, S. 109 ff.; vgl. auch *Kruchen*, in: Haustein, Die Eisenbahnen im deutschen öffentlichen Recht, 1960, S. 48 f.

<sup>2</sup> Vgl. dazu *Sarter/Kittel*, Die Deutsche Reichsbahngesellschaft, 3. Aufl., 1931; *Lassar*, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts Bd. 1, 1930, S. 345 ff.

<sup>3</sup> Dazu: die Themenhefte „Rückzug der Schiene aus der Fläche“, „Öffentlicher Personennahverkehr in ländlichem Raum“ und „Raumwirksamkeit des Schienenschnellverkehrs“ der Informationen zur Raumentwicklung (JzR) 1976 Heft 4/5, 1981 Heft 10, 1983 Heft 4; *Gohlke*, Zukunftsperspektiven der Deutschen Bundesbahn, ZöGU 1984, S. 94 ff.; *Eichhorn*, Zur Situation der Deutschen Bundesbahn: Stellungnahme des Wiss. Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1980; *Mombaur* (Hrsg.), Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, 1982; *Irsfeld-Posselt*, Neuere Entwicklungen bei der Deutschen Bundesbahn, DV 1978, S. 335 ff.

Abs. 1 S. 1 GG eine Schlüsselstellung ein<sup>4</sup>. Nach dieser Vorschrift gehören die „Bundesbahn“ zu jenen Verwaltungsbereichen, die — wie der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundespost und nach Maßgabe des Art. 89 die Verwaltung der Bundeswasserstraßen und Schifffahrt — „in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau“ geführt werden.

Mit Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG ist allerdings eine Verfassungsbestimmung zum Maßstab erhoben, die ganz im Gegensatz zu ihrem schlichten äußeren Aussagemodus eine Fülle von Auslegungsschwierigkeiten birgt<sup>5</sup>. Im Grunde ist es gerade diese einfache Aufreihung historisch so unterschiedlich gewachsener, in Umfang und Struktur so disparater Aufgabebereiche wie dem des Auswärtigen Dienstes, der Finanzverwaltung und der großen Verkehrsanstalten des Bundes, die die Auslegung dieser Bestimmung wesentlich erschwert. Wenn für die juristische Interpretation einer Vorschrift schon sonst die genaue Kenntnis ihres „Normbereichs“ unverzichtbar ist<sup>6</sup>, dann ist speziell für die Auslegung des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG eine gründliche Analyse des jeweils einschlägigen Verwaltungsbereichs eine Grundvoraussetzung. Dabei werden neben der ordnenden Darstellung der derzeitigen Organisation und Aufgaben der Bundesbahn auch die historische Entwicklung ihrer einzelnen Verkehrsarten, der tradierte Bestand des einfachen Rechts und die eingespielte Staatspraxis zu beachten sein. Gerade die Kompetenz- und Organisationsvorschriften des Grundgesetzes erschließen ihren Sinngehalt nicht in einer isolierten theoretischen Begrifflichkeit, sondern nur unter Einbeziehung dieser Interpretationshilfen. Zutreffend sagt das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 16. 2. 1983 zu einer Bestimmung des organisatorischen Teils der Verfassung: „Ihr Sinn erschließt sich erst durch die in ihr selbst angelegte Systematik und den Sinnbezug, der sich aus ihrer Stellung und ihrem Stellenwert im gesamten Ver-

<sup>4</sup> Vgl. *Maunz*, Die Privatisierung von Verkehrsbetrieben des Bundes aus der Sicht des Grundgesetzes, in: Festschrift für Scupin, 1983, S. 615 ff.; *Fromm*, Bundesbahnautonomie und Grundgesetz, DVBl. 1982, S. 288 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Verfassungsrechtliche Aspekte einer Neuordnung des Schienenverkehrs, Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 1976, S. 175 ff.; jüngst *Finger*, Die Deutsche Bundesbahn im Spannungsfeld des Grundgesetzes, DÖV 1985, S. 226 ff.

<sup>5</sup> Vgl. dazu aus jüngster Zeit nur *Stern*, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. 2, 1980, S. 814 ff.; *Dittmann*, Die Bundesverwaltung, 1983, S. 81 ff. und 112 ff. mit zahlreichen Nachweisen. Für „kurz und klar“ hält die Bestimmung erkennbar nur *Rottmann*, Zur Rechtslage der Deutschen Bundesbahn, Rechtsgutachten für die Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamter, Arbeiter und Angestellten (GDBA) im Deutschen Beamtenbund, 1984, S. 7.

<sup>6</sup> So zutreffend *F. Müller*, Juristische Methodik, 2. Aufl. 1976, S. 116 ff.: Normbereich als „der Ausschnitt sozialer Wirklichkeit in seiner Grundstruktur, den sich das Normprogramm als seinen Regelungsbereich ‚ausgesucht‘ hat“ (S. 117).

fassungsgefüge ergibt; dieser Sinnbezug wird nicht zuletzt auch durch den verfassungsgeschichtlichen Hintergrund, vor dem die Regelung geschaffen wurde, wie auch durch ihre bisherige Handhabung durch oberste Verfassungsorgane seit Inkrafttreten des Grundgesetzes erhellt<sup>7</sup>.“

Die vorliegende Untersuchung, die auf ein Rechtsgutachten für den Bundesminister für Verkehr zurückgeht, folgt der solchermaßen von den Interpretationsanforderungen vorgezeichneten Gedankenführung: Im *1. Abschnitt* werden Organisation und Aufgaben der Bundesbahn unter Einbeziehung der Geschichte, der einfachen Gesetzeslage und der Verwaltungspraxis zunächst systematisch dargestellt. Im *2. Abschnitt* ist dann zu untersuchen, inwieweit der Bund mit den „Bundeseisenbahnen“ einer umfassenden Verkehrsbedienungsspflicht unterliegt. Der *3. Abschnitt* schließlich beschäftigt sich mit Möglichkeiten und Verfassungsgrenzen neuer Organisationsformen im Bereich der Bundeseisenbahnen.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 62, 1 (38) zu Art. 68 GG; vgl. auch BVerfGE 32, 145 (152); ferner *Ossenbühl*, Bestand und Erweiterung des Wirkungskreises der Deutschen Bundespost, 1980, S. 31 ff. und 54 f.; zur Bedeutung der Staatspraxis bei der Auslegung des Art. 87 GG auch *Dittmann*, Bundesverwaltung (Fn. 5), S. 86 und *Lerche/Graf von Pestalozza*, Die Deutsche Bundespost als Wettbewerber, 1985, S. 33 ff.