

Um die Zusammenführung der Busdienste von Bundesbahn und Bundespost — Eine kritische Zwischenbilanz —

b.v.a.b

VON DR. JUR. GÜNTER FROMM, KÖLN

I. Zum Anlaß der Betrachtung

Seit 1975 bemüht sich die Bundesregierung darum, die Busdienste der beiden Bundesverkehrsanstalten aus den Muttergemeinwesen auszugliedern und in handelsrechtlich organisierten Regionalverkehrsgesellschaften zusammenzufassen, die — ihrerseits in einer Holding-Gesellschaft vereinigt — den Omnibusverkehr „vor Ort“ betreiben sollen. Das Konzept ist nunmehr in Frage gestellt. Die Bundestagsfraktion der SPD hat eine Empfehlung ihrer Arbeitsgruppe Verkehr gutgeheißen, die eine Überleitung des Postreisedienstes auf die Deutsche Bundesbahn vorsieht.

Der Vorschlag ist verkehrspolitisch ein *Rückschritt*. Vieles spricht dafür, daß er nicht verwirklicht wird. Auch dann hätte er aber etwas bewirkt: Es bliebe alles beim alten. Eben das kennzeichnet auf ebenso eindrucksvolle wie fatale Weise das Schicksal aller Bemühungen, die seit Jahrzehnten unternommen werden, um dieses Problem zu lösen. Wann immer es so aussah, als ob ein gangbarer Weg dafür gefunden sei, taten sich zur „rechten Zeit“ Widerstände auf, die dies zu verhindern wußten.

Das rechtfertigt es, sich nicht nur mit dem neuen Vorschlag kritisch auseinanderzusetzen, sondern auch einen Rückblick zu tun. Er legt Zeugnis ab vom *Unvermögen in der Verkehrspolitik*.

II. Die Zeit von 1919 bis 1933

Die Schwierigkeiten, die das Nebeneinander von Eisenbahn und Post auf dem Gebiet der Personenbeförderung kennzeichnen, bestehen seit der Zeit, in der der Kraftverkehr eine nennenswerte Rolle zu spielen begann. Die Reichspost erlegte sich bei der Einrichtung neuer Kraftpostlinien — euphemistisch ausgedrückt — keinerlei Zwang auf. Leidtragende dieser Entwicklung waren zunächst in erster Linie die kommunalen Verkehrsbetriebe und die nach dem Ersten Weltkrieg in größerer Zahl gebildeten Kraftverkehrsgesellschaften, an denen das Deutsche Reich beteiligt war, im weiteren Verlauf aber auch der Schienenpersonenverkehr der Deutschen Reichsbahn. Die Reichsregierung versuchte zwar schon im Jahre 1920, diesem Zustand dadurch ein Ende zu bereiten, daß Reichspostministerium und Reichsverkehrsministerium in Zukunft sich vor Einrichtung einer neuen Kraftfahrzeuglinie verständigen sollten, damit unwirtschaftliche Doppelbetriebe nicht

Anschrift des Verfassers:

Rechtsanwalt Dr. jur. Günter Fromm
Stellv. Verbandsdirektor im
Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV)
Kamekestraße 37–39
5000 Köln 1

mehr zugelassen würden. Doch gab die Reichspost zu verstehen, daß diese Regelung keine endgültige sein könne, weil sie des Kraftwagens für postalische Belange bedürfe und ihn nur dann wirtschaftlich betreiben könne, wenn sie einen Überlandpersonenverkehr damit verbinde¹⁾. Was der Reichspost bei ihrem Vorgehen eine Vormachtstellung gab, war die ihr zugestandene *Genehmigungsfreiheit*. Sie fand sich schon in der Verordnung betreffend Kraftfahrzeuglinien vom 24. 1. 1919 (RGBl. S. 97) und blieb auch im Gesetz über Kraftfahrlinien vom 26. 8. 1925 (RGBl. I S. 319) aufrechterhalten. Die Reichspost hatte nach § 6 lediglich vier Wochen vor Einrichtung einer neuen Linie Anzeige an die oberste Landesbehörde zu erstatten. Erhob diese innerhalb von zwei Wochen nach Eingang der Anzeige gegen die beabsichtigte Einrichtung einer solchen Kraftfahrlinie Einspruch, weil nach ihrer Auffassung den öffentlichen Interessen dadurch nicht genügend Rechnung getragen werde, und kam eine Einigung nicht zustande, so entschied über die Berechtigung des Einspruchs ein Schiedsgericht. Der Einspruch blieb jedoch wirkungslos, wenn die Reichspost nachwies, daß die beabsichtigte Kraftwagenlinie für die Postsachenbeförderung erforderlich sei. Natürlich konnte sie in fast allen Fällen unschwer diesen Nachweis erbringen. Bei dieser Rechtslage blieb auch der Versuch, Schutz bei den Gerichten zu finden, erfolglos²⁾.

Während sich die Verkehrsträger über die Konkurrenz der Reichspost beklagten, sahen die Politiker in der Entwicklung auch noch aus einem anderen Grunde ein Ärgernis. Sie empfanden Unbehagen darüber, daß der Wettbewerb mit öffentlichen Mitteln bestritten wurde. Die Reichspost wies im Bereich ihres Kraftpostdienstes schon damals einen Fehlbetrag auf. Entsprechend einem Beschluß des Reichstages ersuchte die Reichsregierung deshalb den Reichssparkommissar um Prüfung, durch welche Maßnahmen unter Beseitigung der jetzigen Zersplitterung der in öffentlicher Hand befindliche Kraftwagenverkehr wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Wer annahm, der Reichssparkommissar würde durchgreifende Vorschläge für eine Beschränkung des Postreisedienstes unterbreiten, sah sich indessen eines anderen belehrt. In seinem Gutachten über das Kraftfahrwesen der Deutschen Reichspost vom 10. 8. 1929 stellte er vielmehr ausdrücklich fest, daß die Durchführung des Überlandverkehrs der Post durch die Zersplitterung des dem öffentlichen Verkehr dienenden Kraftfahrwesens außerordentlich erschwert werde; es verdiene deshalb volle Anerkennung, wenn es der Post trotzdem im allgemeinen gelingen sei, ihr Kraftfahrwesen so auszugestalten, daß es den Anforderungen gerecht werde. Mit Anerkennung wurde weiterhin hervorgehoben, daß die Post in Erfüllung ihrer Pflicht zur Erschließung auch verkehrsarmer Gebiete eine nicht zu gering zu bewertende Leistung für die Allgemeinheit erbringe, und daß sie danach trachten müsse, ihren Überlandverkehr, bei dem die Postsachenbeförderung eine wichtige Rolle spiele, noch wirtschaftlicher auszubauen und damit zu verbilligen. Zu diesem Zweck könne in Frage kommen, das Liniennetz zu erweitern, wobei auch auf die Möglichkeit der Angliederung bestehender Kraftfahrunternehmen Bedacht zu nehmen sei³⁾.

1) Vgl. Eisenbahn und Kraftwagen – Tatsachen und Gedanken zur Neugestaltung des deutschen Verkehrswesens – Denkschrift des Studienausschusses „Eisenbahn und Kraftwagen“ beim Deutschen Industrie- und Handelstag, Berlin 1930, S. 26.

2) Vgl. RGZ 119, 435.

3) Vgl. Gedanken zum Kraftomnibusverkehr, herausgegeben vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, Frankfurt/M. 1952, S. 35.

Wenn dieses Gutachten auch höchst kritisch beurteilt wurde⁴⁾, waren damit doch alle Bemühungen, die Kraftpostlinien der Genehmigungspflicht zu unterwerfen, „vom Tisch“. Der Reichstag, der schon im Jahr 1924 einem entsprechenden Beschluß des Reichsrats seine Zustimmung verweigert hatte, war nun noch weniger geneigt, Initiativen, wie sie vom Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag, dem Verband der preußischen Provinzen, dem Deutschen Industrie- und Handelstag und dem Verband deutscher Verkehrsverwaltungen ergriffen wurden⁵⁾, zu folgen. Das einzige konkrete Ergebnis, das die Untersuchungen des Reichssparkommissars zeitigten, war – vestigia terrent! – ein *Vertrag zwischen der Reichspost und der Reichsbahn* mit dem Ziel, „die Zersplitterung des Kraftverkehrs der öffentlichen Hand einzuschränken und diesen Verkehr in enger Zusammenarbeit wirtschaftlicher zu gestalten und unter Rücksicht auf das Schienennetz der Reichsbahn für die Allgemeinheit gedeihlich fortzuentwickeln“. Das Abkommen, das im Juli 1929 zustande kam, erwies sich für die Deutsche Reichsbahngesellschaft als *Societas leonina*⁶⁾, wurde aber auch von den anderen Verkehrsträgern argwöhnisch betrachtet. Es mache – so hieß es in dem Schreiben des Verbandes deutscher Verkehrsverwaltungen e.V. vom 24. 6. 1930 – „die aus dem Fehlen der staatlichen Macht entstandenen Schäden und die Notwendigkeit für den sofortigen Einsatz der staatlichen Hoheitsrechte besonders augenfällig“. Im Jahr 1933 wurde es von der Deutschen Reichsbahngesellschaft aufgekündigt. Der einzige Schritt, zu dem der Gesetzgeber sich bis dahin noch entschließen konnte, bestand darin, dem Reichsverkehrsminister die Entscheidung über Widersprüche gegen die Einrichtung von Personenkraftfahrlinien der Deutschen Reichspost einzuräumen. Das ergibt sich aus § 17 der Notverordnung über den Überlandverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 6. 10. 1931 (RGBl. I S. 537)⁷⁾.

III. Von 1933 bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges

Man hätte meinen sollen, daß nach 1933 eine Lösung – so oder so – kurzfristig herbeigeführt worden wäre. Dem war jedoch nicht so. § 27 des Gesetzes über die Beförderung von Personen zu Lande vom 4. 12. 1934 (RGBl. I S. 1217) beließ es bei dem Anzeigever-

4) Vgl. die Abhandlung o.V., Die Deutsche Reichspost und die andern – kritische Betrachtungen zum Kraftpostbetrieb, Berlin 1930.

5) Vgl. Denkschrift des Studienausschusses „Eisenbahn und Kraftwagen“ beim DIHT, a.a.O., S. 71; Schreiben des Verbandes deutscher Verkehrsverwaltungen e.V. vom 24. 6. 1930 an den Reichsverkehrsminister.

6) Vgl. Denkschrift a.a.O., S. 33 f.; Sarter, A., Kittel, Th., Die Deutsche Reichsbahn-Gesellschaft, Berlin 1931, S. 251. Stellungnahme der Deutschen Bundesbahn zu den Forderungen der Deutschen Bundespost auf dem Gebiet des Omnibusverkehrs, Frankfurt/M. 1954, S. 6 ff.; Ottmann, K., Das Verwaltungsabkommen über den Kraftomnibusverkehr der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost, in: Archiv für Eisenbahnwesen, 67. Jg. (1957), Heft 3, S. 376; in der von der Hauptverwaltung der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft herausgegebenen Schrift „Reichsbahn und Kraftwagenverkehr“, Berlin 1930, wurde demgegenüber die Reichspost noch erkennbar „geschont“, a.a.O., S. 48 ff.

7) Vgl. dazu im einzelnen Hein, G., Der Überlandverkehr mit Kraftfahrzeugen, Dresden 1932, S. 147 ff.

fahren, räumte allerdings diese Vergünstigung auch der Deutschen Reichsbahn ein, deren Straßenverkehr bis dahin genehmigungspflichtig war. Weder die formale Gleichbehandlung der beiden Reichsverkehrsanstalten noch die Konzentration der Entscheidungskompetenz beim Reichsverkehrsminister erfüllten die in sie gesetzten Erwartungen. Bahn und Post arbeiteten mehr gegeneinander als miteinander⁸⁾. So kam es nach langwierigen Verhandlungen zu den Richtlinien über die Abgrenzung der Aufgabengebiete im Kraftomnibuslinienverkehr der Reichsbahn und der Reichspost, die der Reichsverkehrsminister mit Runderlaß vom 9. 3. 1940 (RVkBl. B S. 89) einführte⁹⁾. Danach sollte die Reichsbahn im wesentlichen den Fernverkehr auf der Autobahn bzw. den Schienenparallel- und Schienenersatzverkehr, die Reichspost dagegen den übrigen Straßenverkehr bedienen. Größere praktische Bedeutung haben diese Richtlinien damals naturgemäß nicht gewonnen. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg zeigten sich ihre Nachteile¹⁰⁾.

Warum es seinerzeit zu keiner Lösung kam, die diesen Namen verdient, ist unklar. Man wird nicht fehlgehen in der Annahme, daß dafür verschiedene Faktoren maßgebend waren, die sich in der für jene Epoche charakteristischen Weise miteinander verschränkten. Einmal ist das Beharrungsvermögen der Ministerialbürokratie zu nennen, das – dies sollte man nicht verkennen – gerade damals auch seine guten Seiten hatte. Es „aufzubrechen“, war dem zuständigen Ressortchef, wenn er es überhaupt gewollt haben sollte, sicherlich nicht gegeben. Freiherr *Eltz von Rübenach*, der von 1932 bis 1937 in Personalunion die Ämter des Reichsverkehrs- und Reichspostministers verwaltete, hatte zudem mit dem für das Postwesen zuständigen Staatssekretär Dr.-Ing. *Obnesorge* einen Mann zur Seite, der schon kraft seiner Verankerung im nationalsozialistischen Regime jeden Versuch, die Reichspost einzuschränken, zunichte gemacht hätte¹¹⁾. Diese Machtkonstellation blieb bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges bestehen. Mit der Trennung der Ressorts im Jahre 1937 wurde *Obnesorge* Reichspostminister; der Reichsverkehrsminister Dr.-Ing. *Dorpmüller* erfreute sich zwar allerorten als anerkannter Fachmann großer Wertschätzung, hatte aber politisch eine ausgesprochen schwache Stellung¹²⁾.

8) Vgl. *Ottmann, K.*, Das Verwaltungsabkommen . . . , a.a.O., S. 376.

9) Zur Vorgeschichte dieser Richtlinien äußerte sich die Deutsche Bundesbahn eingehend in ihrer Stellungnahme zu den Forderungen der Deutschen Bundespost auf dem Gebiete des Omnibusverkehrs, Frankfurt/M. 1954, S. 8.

10) Vgl. *Ottmann, K.*, Das Verwaltungsabkommen . . . , a.a.O., S. 376.

11) Vgl. dazu *Meissner, O.*, Staatssekretär unter Ebert – Hindenburg – Hitler, Hamburg 1950, S. 422; *Speer, A.*, Erinnerungen, Berlin 1969, S. 100, 241.

12) Vgl. *Graf Schwerin von Krosigk*, Es geschah in Deutschland, Tübingen und Stuttgart 1951, S. 377; *Hahn, K.-E.*, Eisenbahner in Krieg und Frieden, Frankfurt/M. 1954, S. 87 ff.; *Speer, A.*, Erinnerungen, a.a.O., S. 236 ff.; *Dönitz, K.*, 10 Jahre und 20 Tage, Frankfurt/M./Bonn 1963, S. 462; *Steinert, M. G.*, Die 23 Tage der Regierung Dönitz, Düsseldorf/Wien 1967, S. 153.

IV. Lösungsversuche in den ersten drei Wahlperioden des Bundestages

Schon in der 1. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages kam dann das Thema erneut auf die Tagesordnung. Vor dem Hintergrund langwieriger Auseinandersetzungen zwischen den beiden Sondervermögen des Bundes, die an Schärfe nicht zu wünschen übrig ließen¹³⁾, brachten einige Abgeordnete der CDU einen Antrag betreffend Straßenpersonenverkehr ein, mit dem die Bundesregierung ersucht wurde, alsbald einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher die Bundesbahn und Bundespost verpflichtet, ihre dem Straßenpersonenverkehr dienenden Kraftfahrzeuge und Einrichtungen in ein gemeinsames oder mehrere Unternehmen zu überführen und den Beitritt auch anderen Körperschaften und Verkehrsunternehmen zu ermöglichen¹⁴⁾. Daß diesem Antrag ein „Begränzung 1. Klasse“ zuteil wurde¹⁵⁾, war nicht verwunderlich. Die Legislaturperiode ging zu Ende. Doch in der 2. Wahlperiode stieß die Fraktion der SPD nach. In ihrem Antrag vom 13. 1. 1954 ersuchte sie die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, daß „die unnötige Kosten verursachende Konkurrenz zwischen dem Kraftpostverkehr und dem Omnibusverkehr der Deutschen Bundesbahn durch Errichtung einer von beiden Unternehmen gemeinsam getragenen Omnibus-Betriebsgesellschaft umgehend beseitigt wird. Dabei ist zu prüfen, ob auch anderen öffentlichen sowie privaten Omnibuslinien betreibenden Unternehmen die Beteiligung ermöglicht werden kann“¹⁶⁾.

Eine wirtschaftliche Zusammenarbeit der beiden Staatsbetriebe im Personenstraßenverkehr wurde kurz darauf in einem weiteren Antrag – diesmal wieder von Seiten der CDU/CSU – gefordert¹⁷⁾. Zu einer Vereinheitlichung der Omnibusdienste kam es indes nicht. Vielmehr wurde, nachdem die Bundesbahn den Vorschlag der Bundespost, ihr den Bahnbusverkehr zu übertragen, zurückgewiesen, und die Bundespost den Vorschlag der Bundesbahn, eine Anstalt für einen gemeinsamen Bundeskraftomnibusverkehr zu errichten, abgelehnt hatte¹⁸⁾, – wieder einmal – zwischen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost ein Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet ihres Kraftomnibusverkehrs abgeschlossen. Ziel des Abkommens vom 30./31. 10. 1955, das auf eine Kabinettsvorlage des Bundesministers für Verkehr zurückging, war es, den Wettbewerb zwischen Bundesbahn und Bundespost im Kraftomnibusverkehr auszuschalten. Es wurde vereinbart, daß „beide Verwaltungen, bevor eine von ihnen die Errichtung einer neuen Linie beantragt, sich abstimmen, ob die neue Linie als Einzelverkehr der einen

13) Vgl. Stellungnahme der Deutschen Bundesbahn zu den Forderungen der Deutschen Bundespost auf dem Gebiete des Omnibusverkehrs, Frankfurt/M. 1954, S. 23 ff.

14) Drucksache 4002 vom 16. 1. 1953.

15) Vgl. den Mündlichen Bericht des Ausschusses für Verkehrswesen vom 24. 6. 1953, Drucksache Nr. 4588.

16) Bundestagsdrucksache 181.

17) Vgl. Nr. 7 des Antrags in: Bundestagsdrucksache Nr. 615 vom 18. 6. 1954.

18) Vgl. Stellungnahme der Deutschen Bundesbahn, Frankfurt/M. 1954, S. 27 ff.

oder der anderen Verwaltung oder als Gemeinschaftsverkehr einzurichten ist. Widerspricht eine Verwaltung der Einrichtung einer Linie, so wird in einem besonderen Verfahren entschieden, ob die Linie in Betrieb genommen werden soll. Können sich die Verwaltungen über die Errichtung einer Linie, aber nicht über ihre Zuteilung einigen, so beantragen beide Verwaltungen die Einrichtung einer Gemeinschaftslinie bei der zuständigen obersten Landesverkehrsbehörde¹⁹⁾. Man braucht nicht zwischen den Zeilen zu lesen, um festzustellen, daß selbst die unmittelbar Beteiligten keine allzu hohen Erwartungen an diese Absprache knüpften²⁰⁾. *Ottmann*²¹⁾ meinte denn auch, von der finanziellen Tragweite des Abkommens dürfe man sich keine übertriebenen Vorstellungen machen²²⁾. Das hinderte die Beteiligten allerdings nicht, das Bahn/Post-Abkommen 1955, das zunächst nur auf die Dauer von 5 Jahren abgeschlossen war, 1961 unbefristet zu verlängern²³⁾.

Versucht man, die Bemühungen in der Zeit von 1953 bis 1961 zusammenfassend zu würdigen, ist festzustellen, daß den beiden großen Bundestagsfraktionen eine umfassende Lösung des Straßenpersonenverkehrs vorschwebte. Mochten die andauernden Querelen zwischen den beiden Bundesverkehrsanstalten auch Anlaß für ihre Anträge gewesen sein, so beschränkten sie sich doch nicht auf die Forderung, deren Zusammenarbeit auf eine neue Grundlage zu stellen – wobei bemerkenswerterweise der Bildung von Gesellschaften der Vorzug gegeben wurde –, sondern hatten von vornherein die Beteiligung anderer Verkehrsunternehmen im Auge. Den Sondervermögen gelang es jedoch binnen kurzem, das Problem auf ihr Verhältnis zueinander zu reduzieren, und die Bundesregierung war anscheinend erleichtert darüber, den „Weg des geringsten Widerstandes“ gehen zu können. Sie durfte auf ein auf ihre Initiative zustande gekommenes Abkommen verweisen, obgleich schon damals feststand, daß nennenswerte Einsparungen so nicht zu erreichen sein würden. Der Bundestag, seit Jahren in Permanenz mit der Neuordnung des Personenbeförderungsrechts beschäftigt²⁴⁾, gab sich damit zunächst zufrieden.

19) Vgl. Bundesanzeiger Nr. 215 vom 4. 11. 1955, S. 4.

20) Vgl. *Hering, A.*, Neues Verwaltungsabkommen über den Kraftomnibusverkehr der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost, in: *Die Bundesbahn*, 29. Jg. (1955), S. 1053 ff.; *Larbig, P.*, Zur Neuordnung des Verhältnisses zwischen dem Kraftpostdienst und dem Omnibusdienst der Deutschen Bundesbahn durch das Abkommen vom 30./31. 10. 1955 (Bahn/Post-Abkommen 1955), in: *Der Personenverkehr*, 7. Jg. (1956), S. 101 ff.

21) Er hatte sich kurz zuvor unter bestimmten Voraussetzungen für eine Abgabe des Bahnbusverkehrs an die Deutsche Bundespost ausgesprochen (vgl. sein im Juli 1955 der Bundesregierung erstattetes Gutachten über die Deutsche Bundesbahn, S. 86) und sich dadurch, wie nicht anders zu erwarten, den erbitterten Widerspruch der Deutschen Bundesbahn zugezogen (vgl. deren Stellungnahme zum „Ottmann-Gutachten“, Frankfurt/M. 1956, S. 117 ff.), die ihm diese und andere „Eigenmächtigkeiten“ niemals mehr verzieh (vgl. *Ottmann, K.*, Die Geschichte der Deutschen Eisenbahnen 1847 bis 1967 im Spiegel persönlicher Erinnerungen, maschinengeschriebenes Manuskript (o. J.), S. 99 ff.).

22) Vgl. *Ottmann, K.*, Das Verwaltungsabkommen . . . , a.a.O., S. 382.

23) Vgl. Das Verwaltungsabkommen über den Omnibusverkehr der Bundesbahn und der Bundespost verlängert, in: *Verkehr und Technik*, 14. Jg. (1961), S. 70.

24) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Personenbeförderungsrecht, in: Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, Berlin/München 1978, S. 231 ff. (m.w.N.).

V. Zwischenphase (1966 – 1971)

Erneute Bewegung kam in die Diskussion durch den gemeinschaftlichen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP vom 15. 6. 1966, mit dem die Bundesregierung ersucht wurde, dem Bundestag möglichst bald einen Bericht vorzulegen, inwieweit der Bahnbus- und der Postbusverkehr zur besten und wirtschaftlichsten Verkehrsbediening des flachen Landes – auch unter Berücksichtigung der privaten Omnibusunternehmen – vereinheitlicht und nur noch von einem der beiden Bundesvermögen betrieben werden könnten. Gegebenenfalls solle sie einen entsprechenden Gesetzentwurf einbringen²⁵⁾. Der Antrag, der bei den Gewerkschaften sogleich auf Widerstand stieß²⁶⁾, führte zunächst zur Bildung einer Kommission für den Omnibusverkehr durch die Bundesregierung²⁷⁾. Doch bevor diese ihre Arbeit abgeschlossen hatte, kam es nicht nur zu einem erneuten „Rütlischwur“ unter den unmittelbar Beteiligten, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen – er fand in Richtlinien für die Zusammenarbeit zwischen Bahn und Post im Omnibusverkehr seinen Niederschlag, die der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen und der Vorstand der Deutschen Bundesbahn am 2. 8. 1966 in übereinstimmenden Verfügungen bekanntgaben –, sondern auch zu einem Auftrag an die *Deutsche Revisions- und Treuband AG*, sich gutachtlich zu der Frage zu äußern, welche Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Omnibusbetrieb der Bundespost und der Bundesbahn bestünden. Dabei sollten insbesondere auch die Auswirkungen einer etwaigen Zusammenlegung der jetzt getrennt geführten Omnibusdienste untersucht werden²⁸⁾. Das Gutachten, am 16. 10. 1967 erstattet, sprach sich für eine Übernahme des Postreisedienstes durch die Deutsche Bundesbahn aus. Ein Sturm der Entrüstung war die Folge, und der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen beeilte sich, dem Bundestag zu versichern, daß noch nichts entschieden sei; hierbei habe der Postverwaltungsrat ein gewichtiges Wort mitzusprechen²⁹⁾. Auch die Bundesregierung sah in dem Gutachten keine ausreichende Grundlage für eine solche Maßnahme³⁰⁾ und beauftragte in ihrer Sitzung am 6. 5. 1968 Bundesbahn und Bundespost, alle Rationalisierungsmaßnahmen in gegenseitiger Abstimmung auszuschöpfen und bis zum 1. 1. 1969 einen Plan für die Zusammenfassung der Omnibusliniendienste mit möglichen Alter-

25) Vgl. Bundestagsdrucksache V/701.

26) Vgl. *Regionalkonzessionen, ein Hindernis für die optimale Verkehrsbediening*, in: *Verkehrswirtschaftliche Informationen der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED)*, 11. Jg. (1966), Nr. 7 – 9, S. 17 ff. (hier S. 19).

27) Vgl. Schreiben des Bundesministers für Verkehr vom 11. 8. 1966 – StV 5 Nr. 4064 Va/66 –.

28) Vgl. die Antwort des Staatssekretärs im Bundesministerium für Verkehr auf die Frage VII/8 des Abg. *Ramms* (FDP) in der 92. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. 2. 1967.

29) Vgl. seine Antworten auf die Frage 9 des Abg. *Fritsch* (Deggendorf) in der 131. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. 11. 1967 und auf die Frage 4 des Abg. *Peiter* in der 134. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. 11. 1967.

30) Vgl. die Antwort des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen auf die Kleine Anfrage der Abg. *Gscheidle* und *Gen.* vom 29. 5. 1968, Bundestagsdrucksache V/2971.

nativen vorzulegen. Das Ergebnis war die Bildung der Omnibusverkehrsgemeinschaft Bahn/Post zum 1. 1. 1971³¹⁾. Der DIHT sprach von einer „Vereinbarung der Selbstverständlichkeiten“. Gemeinsame Fahrpläne und Haltestellen sowie eine Typenvereinigung bei den Omnibussen könnten nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Bemühungen um eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Personennahverkehrs von Bahn und Post in den Anfängen steckengeblieben seien. Weil beide Verwaltungen in ihrer Substanz erhalten blieben, seien Personaleinsparungen nicht zu erwarten. Damit sei das eigentliche Ziel, eine wesentliche Kostensenkung zu erreichen, verfehlt worden. Im Grunde genommen stelle die Vereinbarung auf die Belange des Schienenverkehrs der Bundesbahn ab und sei nicht auf die Verkehrsbedürfnisse regionaler Wirtschaftsräume ausgerichtet³²⁾.

Das war eine durchaus zutreffende Beurteilung. Eine nennenswerte Aufwandverringerung konnte nicht eintreten, weil sich die Gemeinschaft – abgesehen von der räumlichen Zusammenlegung ihrer Verwaltungsstellen auf Bundes- und Bezirksebene – in der Praxis in den meisten Fällen auf die gemeinsame Erörterung von Verkehrsproblemen und die Planung von Vorhaben beschränkte. Betriebsgestaltung und Betriebsdurchführung aber blieben weiter Aufgaben der beiden getrennten Sondervermögen³³⁾.

VI. Die vorletzte Runde

Die OVG Bahn/Post bestand noch nicht einmal zwei Jahre, als die Bundesregierung einen Ministerausschuß einsetzte, der Lösungsvorschläge für die defizitären Dienstzweige der Bundespost erarbeiten sollte³⁴⁾. Er sprach sich dafür aus, daß der gesamte Dienstzweig *Postreisedienst* einschließlich Personal und Sachmittel auf die *Deutsche Bundesbahn übergeleitet* werden solle. Diese solle die zusammengefaßten Linien unter Berücksichtigung der lokalen und regionalen Verkehrsstruktur auf die Verkehrsträger (Deutsche Bundesbahn, nichtbundeseigene Eisenbahnen, private und kommunale Verkehrsunter-

31) Vgl. die Schriftliche Antwort des Staatssekretärs *Wittrock* vom 14. 5. 1969 auf die Mündliche Anfrage des Abg. *Ramms* (FDP), Sten. Bericht über die 235. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. 5. 1969, S. 13030, sowie den Schriftlichen Bericht des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages vom 26. 6. 1969, Bundestagsdrucksache V/4471, und dessen Beratung in der 246. Sitzung des Deutschen Bundestages am 2. 7. 1969, Sten. Bericht S. 13695 D; Antwort des Parl. Staatssekretärs beim Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen auf die Frage des Abg. *Ollesch* (FDP) in der 16. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. 12. 1969.

32) Vgl. DIHT zur Omnibus-Verkehrsgemeinschaft Bahn/Post, in: Verkehrs Rundschau, 25. Jg. (1970), S. 798.

33) Vgl. *Heß, P.-H.*, Die Zusammenführung der Omnibusdienste von Bundesbahn und Bundespost in regionalen Verkehrsgesellschaften – Versuch einer Wertung der ersten drei Jahre praktischer Erprobung. Vortrag am 26. 6. 1979 in der Gesamthochschule Wuppertal, Manuskript S. 2.

34) Vgl. die Antworten des Parl. Staatssekretärs Dr. *Hauff* auf die Fragen des Abg. Dr. *Böhme* (Freiburg), Sten. Bericht über die 14. Sitzung des Deutschen Bundestages am 15. 2. 1973, S. 640 B, und des Abg. *Niegel*, Sten. Bericht über die 40. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. 6. 1973, S. 2281.

nehmen) so zuordnen, daß sie am kostengünstigsten betrieben werden könnten³⁵⁾. Dabei sei die Notwendigkeit des Schienenersatzverkehrs zu berücksichtigen. In seiner Sitzung am 31. 10. 1973 nahm das Bundeskabinett von diesem Vorschlag *zustimmend* Kenntnis. Es hatte den Anschein, als ob es nun wirklich so weit war. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen beeilte sich, seine nachgeordneten Behörden noch am selben Tage davon in Kenntnis zu setzen, daß die Übergabe der Verkehrslinien der Post an die Bahn unverzüglich eingeleitet werde, und auch der Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ließ in seiner Antwort auf die Mündliche Frage des Abg. Dr. *Schweizer* (SPD) keinerlei Vorbehalte erkennen³⁶⁾. Immerhin war schon einigermaßen ungewöhnlich, daß die Antwort am darauffolgenden Tage *berichtigt* wurde. Nunmehr hieß es ergänzend, daß die Einzelheiten des Übergangs von den beteiligten Ressorts noch erarbeitet werden müßten und mit den Personalvertretern ausführlich zu erörtern sein würden³⁷⁾. Tatsächlich wurde damit schon der Rückzug „eingeläutet“. Nachdem das, was nach Meinung des Bundesministers für Verkehr „beschlossene“ Sache war³⁸⁾, eine Vielzahl von Eingaben und Beschwerden des Postpersonals und seiner Gewerkschaften ausgelöst hatte, aber auch bei der Deutschen Bundesbahn nicht auf besondere Gegenliebe gestoßen war, weil sie sich mit der Abgabe von Linien an Dritte nicht anfreunden konnte, erklärte der Parl. Staatssekretär beim Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, daß es sich bei der Meinungsbildung des Bundeskabinetts um eine „politische Zielvorstellung“ handele. Die für die Aufgabe eines Dienstzweiges notwendige Beschlußfassung durch den Postverwaltungsrat habe dadurch weder vorweggenommen oder sogar ersetzt werden sollen oder können³⁹⁾. Aus der Zielvorstellung wurde schließlich die Bekundung einer Absicht⁴⁰⁾. Am 12. 6. 1974 erklärte denn auch der Parl. Staatssekretär *Jung* auf die Mündlichen Fragen des Abg. *Ollesch*, daß ein Zeitpunkt für die Überleitung des Postreisedienstes auf die Deutsche Bundesbahn noch nicht angegeben werden könne. Abgesehen davon, daß für die Aufgabe dieses Dienstzweiges nach § 12 des Postverwaltungsgesetzes ein Beschluß des Verwaltungsrates der Deutschen Bundespost erforderlich sei, sei darauf hinzuweisen, daß schwierige und umfangreiche Vorarbeiten für

35) In diesem Sinne sprach sich später auch *Korff, H.-C.*, aus, vgl. die von ihm verfaßte Studie: Die Betriebsverwaltungen des Bundes – Bundesbahn, Bundespost – in der Krise, herausgegeben vom Institut „Finanzen und Steuern“, Bonn 1975, S. 89.

36) Vgl. Sten. Bericht über die 63. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. 11. 1973, S. 3702 D.

37) Vgl. Sten. Bericht über die 64. Sitzung des Deutschen Bundestages am 8. 11. 1973, S. 3815 C, D.

38) Dieser Meinung war jedenfalls der Parl. Staatssekretär noch am 12. 12. 1973, wie aus seiner Antwort auf die Schriftliche Frage des Abg. *Milz* (CDU/CSU) hervorgeht, vgl. Sten. Bericht über die 71. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. 12. 1973, S. 4506 B.

39) Vgl. dessen Antworten auf die Schriftlichen Fragen des Abg. *Spranger* (CDU/CSU) am 5. 12. 1973 (Sten. Bericht über die 68. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 4105 C, D) und auf die Mündlichen Fragen des Abg. Dr. *Jenninger* (CDU/CSU) am 6. 12. 1973 (Sten. Bericht über die 69. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 4227 B).

40) Vgl. *Ebmke, H.*, Die Probleme der Post, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 1974, S. 173 (175); Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 15. 3. 1974 (Bundestagsdrucksache 7/1823, S. 4 f.).

die Erstellung eines ausgewogenen Überleitungsmodells von den beiden Verwaltungen durchzuführen seien. Hiermit befasste sich nunmehr eine Arbeitsgruppe⁴¹⁾.

VII. Das Konzept der Regionalverkehrsgesellschaften

Der Kabinettsbeschluss vom 31. 10. 1973, der Gegenstand so vieler Exegesen war, wurde am 28. 5. 1975 *aufgehoben*. Was war geschehen? Erstmals hatte sich die Bundesregierung nicht auf Überlegungen über die Neuordnung von Bahnbusverkehr und Postreisedienst beschränkt und sich auch nicht etwa damit zufrieden gegeben, die Betätigung im Straßenpersonenverkehr gewerberechtlich zu regeln, sondern sich Gedanken darüber gemacht, wie der ÖPNV *insgesamt besser und zugleich wirtschaftlicher gestaltet* werden könne. Dabei zeigte sich, daß die Zusammenführung der beiden Busdienste des Bundes auf der Grundlage selbständiger regionaler Unternehmenseinheiten – nach dem Muster bereits vorhandener Unternehmen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen – die mit Abstand günstigste Lösung war, – ein Ergebnis, zu dem auch die vom Bundesminister für Verkehr mit einer Untersuchung beauftragte Unternehmensberatung McKinsey & Co. in ihrem Bericht vom 21. 4. 1975 gelangt war. Die Bildung einer Busunternehmensgruppe mit selbständigen Regionalgesellschaften werde zu wesentlichen Einsparungen durch den Abbau von Doppelarbeit und zentraler Verwaltung sowie durch die bessere Nutzung vorhandener Einrichtungen führen und auch die Umstellung des Schienenpersonennahverkehrs der Deutschen Bundesbahn in der Fläche auf kostengünstigere Omnibuslinienverkehre erleichtern und – last not least – besser in die angestrebte Regionalisierung des ÖPNV passen⁴²⁾.

Obwohl sich die Beteiligten zunächst auf Betriebsversuche beschränkten und zu wiederholten Gelegenheiten versichert wurde, daß durch die Maßnahme der soziale Besitzstand des vorhandenen Fahrpersonals unangetastet bleibe und somit den sozialen Erfordernissen des Personals unter Einschluß einer Gewährleistung seiner Weiterbeschäftigung in jeder Weise Rechnung getragen werde⁴³⁾, wandten sich die Gewerkschaften von Anfang an mit

41) Vgl. Sten. Bericht über die 107. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. 6. 1974, S. 7296 B, C.

42) Vgl. die Verkehrspolitischen Zielsetzungen im ÖPNV, in: Vorschläge für eine Neuordnung des organisatorischen Rahmens für den öffentlichen Personennahverkehr, Bonn-Bad Godesberg 1977, (= Heft 53 der Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr), S. 7 ff.; als „Stufe zur Neuordnung des öffentlichen Nahverkehrs“ hatte der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen die Neuordnung der Omnibusdienste des Bundes schon früher bezeichnet, vgl. Das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen teilt mit, vom 23. 4. 1975. Vgl. dazu ferner Fuchs, H.-P., Rationalisierung durch Kooperation und die Zusammenfassung von Bahnbus und Postreisedienst, in: Nahverkehrspraxis, 25. Jg. (1977), S. 304 ff.; ders., Zusammenfassung von Bahnbus- und Postreisedienst in Regionalverkehrsgesellschaften, in: Städte- und Gemeindebund, 33. Jg. (1978), S. 69 ff., und Stertkamp, W., Die Neuordnung der Busdienste von Bahn und Post, in: Die Bundesbahn, 52. Jg. (1976), S. 223 ff.

43) Vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs Haar vom 29. 8. 1975 auf die Fragen des Abg. Schleifenbaum (FDP), Bundestagsdrucksache 7/4019, und die Mündlichen Fragen des Abg. Dr. Bussmann (SPD), Sten. Bericht über die 238. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6. 5. 1979, Anlage 19.

aller Entschiedenheit gegen diese Lösung⁴⁴⁾. Die Betriebsversuche mit den vier Regionalgesellschaften verliefen jedoch erfolgreich⁴⁵⁾. Die Bundesregierung sprach daher im Rahmen ihres Leistungsauftrags an die Deutsche Bundesbahn vom 27. 4. 1977 noch vor Ablauf der Versuchsphase die Erwartung aus, „daß die Zusammenführung der beiden Dienstzweige von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Bundespost in der vorgesehenen Form bis Ende 1978 vollzogen wird“⁴⁶⁾.

Aber der Widerstand versteifte sich, und es kam bei der Behandlung der Materie im Parlament zu einigen Merkwürdigkeiten. Während der Parl. Staatssekretär Wrede auf die Frage des Abg. Braun (CDU/CSU) noch am 14. 12. 1977 erklärte, daß die Bundesregierung keinen Anlaß sehe, ihre Maßnahmen zurückzunehmen⁴⁷⁾, wußte der stellv. Vorsitzende des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen Batz (SPD) schon am 29. 9. 1977 von einem Schreiben des Bundesministers für Verkehr zu berichten, in dem dieser deutlich gemacht habe, daß „durch diesen Kabinettsbeschluss eben keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden“⁴⁸⁾. Die Befürchtungen, daß hierdurch den Betriebsversuchen vorgegriffen werde, sei unbegründet. Der Termin der Zusammenführung der Busdienste müsse vielmehr unter dem Gesichtspunkt gesehen werden, daß sie entsprechende Ergebnisse vorweisen. „Danach“ könnten die notwendigen Gespräche mit den Gewerkschaften und den Personalvertretungen von der Fraktion aufgenommen werden. In der Tat war die Bereitschaft, an dem als richtig erkannten Konzept festzuhalten, schon im Schwinden begriffen. Ein Appell der Vorsitzenden der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) und der Deutschen Postgewerkschaft (DPG) an den Bundeskanzler hatte zur Folge, daß nun auch der Staatsminister im Bundeskanzleramt die Versicherung abgab, über eine mögliche Zusammenführung der Busdienste des Bundes werde die Bundesregierung erst nach Gesprächen mit den für Bahn und Post zuständigen Gewerkschaften endgültig entscheiden⁴⁹⁾. Und die Gewerkschaften ließen keinen Zweifel, daß ihnen „die ganze Richtung nicht paßte“. Wenn man den Omnibusverkehr der beiden Bundesverkehrsanstalten verselbständigen wolle, käme für sie nur ein öffentlich-rechtliches System in Frage⁵⁰⁾. In einer zentralen Großkundgebung am 5. 3. 1978 in Köln unter dem Motto „Gegen den Ausverkauf der Busdienste von Bahn und Post. Die Omnibusdienste von Bahn und Post sind sicherere Verkehrsangebote für die Bürger“ wurde diese Forde-

44) Vgl. Hände weg vom Bahnbus!, in: Verkehrswirtschaftliche Informationen der GdED, August 1976, S. 17 ff.; Antworten des Parl. Staatssekretärs Wrede vom 9. 8. 1977 auf die Frage des Abg. Paintner (FDP) und vom 10. 8. 1977 auf die Frage des Abg. Dr. Jentsch (Wiesbaden) (CDU/CSU), Bundestagsdrucksache 8/899, S. 30, 32; Antwort des Staatssekretärs Rubnau vom 22. 7. 1977 auf die Frage des Abg. Hoffie (FDP), Bundestagsdrucksache 8/793.

45) Vgl. die Ausführungen des Abg. Sick (CDU/CSU) in der 44. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. 9. 1977, Sten. Bericht S. 3398; Die Deutsche Bundesbahn – Sprengsatz des Bundeshaushalts (= Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 37), Wiesbaden 1977, S. 67; Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (= Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, Heft 41), Wiesbaden 1978, S. 80 ff.

46) Vgl. Bonner Bericht, in: Die Bundesbahn, 53. Jg. (1977), S. 617 (619); Dritter Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 8 des Personenbeförderungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 8/803 vom 4. 8. 1977, S. 9.

47) Vgl. Sten. Bericht über die 62. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 4792 f.

48) Sten. Bericht über die 44. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 3401.

49) Vgl. Busdienst von Bahn und Post?, in: Handelsblatt Nr. 182 vom 21. 9. 1977.

50) Vgl. Aktionen gegen Gscheidles Bus-Pläne, in: Handelsblatt Nr. 28 vom 8. 2. 1978.

zung unterstrichen⁵¹⁾. Während der Parl. Staatssekretär *Haar* in der Fragestunde des Deutschen Bundestages am 9. 3. 1978 die von den Gewerkschaften entwickelten organisatorischen Vorstellungen als nicht gangbar bezeichnete und hinzufügte, daß die Erörterungen mit ihnen als abgeschlossen betrachtet werden könnten⁵²⁾ – nicht anders äußerte sich der Parl. Staatssekretär *Wrede* am 16. 3. 1978⁵³⁾ –, räumte der Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen den Gewerkschaften vor der endgültigen Zusammenlegung der Bahn- und Postbusse noch eine „Überlegungspause“ ein⁵⁴⁾. Nun griff auch gegenüber dem Parlament Zurückhaltung Platz. Am 7. 6. 1978 bekräftigte der Parl. Staatssekretär *Haar* zwar einerseits, daß die bisherigen Versuche erfolgreich verlaufen seien und eine Verbesserung der Verkehrsbedienung bei geringeren Kosten zu erwarten sei, bemerkte aber andererseits, über die weitere Zusammenführung der Busdienste von Bahn und Post werde die Bundesregierung „nach Gründung der Dachgesellschaft und in Kenntnis der weiteren Entwicklung so bald wie möglich entscheiden.“⁵⁵⁾ In der Antwort des Parl. Staatssekretärs *Wrede* vom 3. 8. 1978 schließlich wurde jener Teil des Kabinettsbeschlusses vom 14. 6. 1978, in dem es immerhin noch heißt, daß „unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Dachgesellschaft die Zusammenführung der Omnibusdienste von Bahn und Post bis Ende 1979 vorgenommen (wird)“, gar nicht mehr erwähnt, sondern lediglich auf einen Erfahrungsbericht hingewiesen, den der Bundesminister für Verkehr bis Ende 1978 vorlegen sollte⁵⁶⁾.

Diese Frist wurde, wenn man so will, „stillschweigend“ verlängert, als sich der Bundestag am 16. 11. 1978⁵⁷⁾ die Beschlüßempfehlung des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen vom 19. 4. 1978 zu eigen machte⁵⁸⁾, mit der die Bundesregierung aufgefordert wurde, „möglichst innerhalb eines Jahres dem Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages einen endgültigen Vorschlag für die Neuordnung der bundeseigenen Busdienste zu unterbreiten“⁵⁹⁾. In der Aussprache, die dem Dritten Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 8 des Personenbeförderungsgesetzes gewidmet war, wurden die Fronten klar. Während der verkehrspolitische Sprecher der Fraktion der FDP sich – ebenso wie schon ein Jahr zuvor sein Vorgänger⁶⁰⁾ – entschieden für die Bildung von Regionalverkehrsgesellschaften ein-

51) Vgl. Protest gegen die Bus-Privatisierung, in: Handelsblatt Nr. 45 vom 3./4. 3. 1978, und Protest gegen Privatisierung, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 6. 3. 1978; Protest gegen Bus-Pläne, in: Der Deutsche Eisenbahner – Zeitung der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), 31. Jg. (1978), Heft 3, S. 3, 16 und 17; Dem Bürger besonders verpflichtet, in: ÖTV-Magazin, Nr. 7 (1978), S. 15.

52) Vgl. Plenarprotokoll 8/78, S. 6133 ff., 6140 ff.

53) Antwort auf die Schriftliche Frage des Abg. *Stutzer* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 8/81, S. 6471 A.

54) Vgl. Gscheidle gibt eine Pause, in: Kölner Stadt-Anzeiger Nr. 65 vom 29. 3. 1978.

55) Vgl. Plenarprotokoll 8/94, S. 7445, 7446, 7748.

56) Höchst aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang der Bericht in: Die Welt, Nr. 137 vom 15. 6. 1978: „Warum der Kanzler Minister Gscheidle nicht verteidigte“.

57) Vgl. Plenarprotokoll 8/117, S. 9161 D.

58) Daraufhin wurde ein ähnlicher Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zum Bundeshaushalt 1979 für erledigt erklärt, vgl. Bundestagsdrucksache 8/2622 vom 6. 3. 1979 und Plenarprotokoll 8/148 vom 26. 4. 1979, S. 11852 B.

59) Vgl. Bundestagsdrucksache 8/1731, S. 2.

60) Vgl. die Ausführungen des Abg. *Ollesch* (FDP) in der 44. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. 9. 1977, Plenarprotokoll 8/44, S. 3402.

setzte und dabei die Haltung der beteiligten Gewerkschaften unüberhörbar kritisierte⁶¹⁾, bekundete der Sprecher der SPD seine Sympathie für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform und fügte – für jedermann unmißverständlich – hinzu, daß seine Fraktion „keine Lösung durchgesetzt wissen (möchte), die nicht auch mit den zuständigen Gewerkschaften abgestimmt ist“⁶²⁾. Die Fraktion der CDU/CSU, deren Sprecher sich im September 1977 für das Konzept der Bundesregierung ausgesprochen hatte⁶³⁾, ließ eine klare Aussage vermissen. Der Bundesminister für Verkehr wurde nur ermahnt, mit der Neuordnung „zu Rande zu kommen“⁶⁴⁾.

Die Dinge nahmen ihren Lauf. Am 22. 6. 1979 teilte der Parl. Staatssekretär *Mabne* mit, auf Wunsch der Gewerkschaften werde derzeit geprüft, ob die Ziele der Zusammenführung auch im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform wirksam erreicht werden könnten. Es werde mit einem baldigen Abschluß gerechnet⁶⁵⁾.

Der Vorschlag, den es zu prüfen gilt, liegt nunmehr auf dem Tisch. Die Bundestagsfraktion der SPD empfiehlt mit Rücksicht darauf, daß der Deutschen Bundesbahn als Schienenpersonenverkehrsträger des Bundes auch im Straßenpersonenverkehr des Bundes Vorrang eingeräumt werden muß, die Überleitung des Postreisedienstes auf die Deutsche Bundesbahn. Dieser Busdienst soll sowohl betrieblich als auch verwaltungsmäßig regional organisiert, klar von den übrigen Aufgabenbereichen der DB abgegrenzt und mit abschließender Finanz- und Resultsverantwortung ausgestattet werden. Dabei geht sie davon aus, daß zumindest das Omnibusfahrpersonal der Deutschen Bundespost auf freiwilliger Basis zur Deutschen Bundesbahn versetzt wird, die Sachmittel auf die Deutsche Bundesbahn übergehen und die bei Bahn und Post vorhandenen Werkstattkapazitäten auch künftig genutzt werden. Auf diese Weise könne, obwohl die öffentlich-rechtliche Organisationsform aufrechterhalten bleibe, das Verkehrsangebot verbessert, aber auch die Kooperation im Personenverkehr erleichtert und die Wirtschaftlichkeit erhöht werden. Darüber, wie dies alles im einzelnen aussehen soll, findet sich in der Empfehlung kein Hinweis. Es wird lediglich bemerkt, daß die Bildung eines Sondervermögens ebenso wenig möglich sei wie eine Zusammenführung der Busdienste von Bahn und Post in der Form einer Omnibusverkehrsgemeinschaft Bahn/Post mit Kosten- und Ertragspooling oder aber einer Omnibusbetriebsgemeinschaft. Solche Lösungen schieden aus recht-

61) Vgl. die Ausführungen des Abg. *Hoffie*, die hier um ihrer Bedeutung willen im Wortlaut wiedergegeben seien: „Die Zusammenführung von Bahnbusverkehr und Postreisedienst tritt jetzt in ein entscheidendes Stadium. Ich hoffe, daß im Verlauf des zusätzlichen Versuchsjahres über den begrenzten Tellerand von Mitgliederzahlen und -beiträgen hinweggesehen wird, damit nach über 10 Jahren die Busdienste des Bundes endlich unter einer Farbe fahren können. Der Bund wird sonst in seinem darüber hinausgehenden Bemühen um effizientere Organisationsformen des öffentlichen Personennahverkehrs unglaubwürdig.“

An dieser Stelle muß auch einmal gefragt werden, ob es nicht den wohlverstandenen Interessen gerade der Arbeitnehmerschaft entspricht, hier eine wirtschaftlich vernünftiger und sinnvollere Lösung zu verwirklichen, um langfristig sichere Arbeitsplätze zu schaffen. Die FDP würde es begrüßen, wenn in diesem Punkt seitens der betroffenen Gewerkschaften noch nicht das letzte Wort gesprochen wäre.“ (Plenarprotokoll 8/117, S. 9161).

62) Plenarprotokoll 8/117, S. 9160 A.

63) Vgl. die Ausführungen des Abg. *Sick*, Plenarprotokoll 8/44, S. 3398 D, 3399 A.

64) Vgl. die Ausführungen der Abg. *Frau Hoffmann*, Plenarprotokoll 8/117, S. 9158 D.

65) Vgl. Plenarprotokoll 8/162, S. 12961 D, 12962 A.

lichen Gründen aus. Abschließend heißt es, die bestehenden Regionalverkehrsgesellschaften könnten in der bisherigen Form „zunächst“ weitergeführt werden⁶⁶⁾. Der Bundesminister für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen soll dem bereits zugestimmt haben⁶⁷⁾.

VIII. Kritische Würdigung

Es läßt sich trefflich darüber streiten, ob die Bundesregierung ihre Entscheidung, die Busdienste von Bundesbahn und Bundespost in handelsrechtlich organisierten Regionalverkehrsgesellschaften zusammenzufassen, immer mit großem Geschick vertreten hat. Zweifel sind in dieser Hinsicht angebracht. So war sicherlich nicht förderlich, daß man sich nicht von Anfang an mit der gebotenen Entschiedenheit dagegen verwahrte, daß das Konzept als *Beispiel für die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen* angeführt wurde. Vielleicht hat der eine oder andere, der dies zunächst geschehen ließ, gemeint, damit dem „Zeitgeist“ Referenz zu erweisen, der sich damals – mitunter übrigens wenig überlegt – für solche Pläne erwärmte. Aber diese Lesart war nicht nur falsch⁶⁸⁾. Sie mußte auch Widerstände hervorrufen, die stärkere Kräfte zu entfalten vermögen, als dies den Befürwortern einer Privatisierung jemals möglich ist. Ebenso war es einfach ungeschickt, noch vor Ablauf der Versuchsphase anzukündigen, daß die Zusammenführung der beiden Dienstzweige bis Ende 1978 vollzogen werde. Man hätte angesichts der früheren Erfahrungen voraussehen müssen, daß sich die Auseinandersetzungen dadurch beträchtlich verschärfen und so zugleich die positiven Ergebnisse der Versuche in den Hintergrund treten lassen würden.

Doch ändern diese taktischen Fehlgriffe nichts daran, daß die Entscheidung der Bundesregierung, die Busdienste von Bundesbahn und Bundespost in handelsrechtlich organisierten Regionalverkehrsgesellschaften zusammenzufassen, *in der Sache richtig* war. Sie hatte damit keineswegs nur die Konsequenzen daraus gezogen, daß bisher alle Bemühungen, den Omnibusverkehr insgesamt der einen oder anderen Bundesverkehrsanstalt zuzuordnen, erfolglos geblieben waren, sondern sich darüber hinaus zu einer Konzeption bekannt, die *verkehrspolitisch und wirtschaftlich gleichermaßen Besserung* verspricht, und zwar aus einer Reihe von Gründen.

1. Eine Ausgliederung des Straßenpersonenverkehrs der beiden Bundesverkehrsanstalten aus dem behördlichen Bereich und seine Zusammenfassung auf regionaler Ebene erleichtert wesentlich eine Entscheidungsfindung, die auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse abstellen muß. Der Straßenpersonenverkehr ist hierzulande auch dann, wenn er nicht als Orts- oder Nachbarortslinienverkehr i. S. von § 13 Abs. 2 Nr. 2 PBefG an-

66) Vgl. Informationen der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion vom 5. 7. 1979 (Ausgabe 694); Die Bundesbahn soll den Post-Reisedienst übernehmen, in: Die Welt, Nr. 155 vom 6. 7. 1979; Busse von Bahn und Post unter einem Dach, in: Sozialdemokratischer Pressedienst, 34. Jg. (1979), Nr. 126 vom 5. 7. 1979, S. 6 f.

67) Vgl. Busse bleiben bei DB! in: Der Deutsche Eisenbahner, 32. Jg. (1979), Nr. 7, S. 1/2.

68) Das Ausmaß an Verwirrung wird daran erkennbar, daß auch das BVerwG die Zusammenführung des Bahnbusverkehrs mit dem Postreisedienst in Regionalgesellschaften als einen „Modellfall der Privatisierung“ bezeichnet, vgl. Beschluß vom 15. 12. 1978 – 6 P 18.78 –.

gesprochen werden kann, nur ausnahmsweise Fernverkehr. Die Überlandlinien erfüllen beinahe durchwegs auch Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs⁶⁹⁾. Dieser Tatsache hat mittlerweile auch der Gesetzgeber zu wiederholten Malen Rechnung getragen, wie die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Abs. 4 Nr. 1 des Gesetzes über die weitere Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden und des Bundesfernstraßenbaus (Verkehrsfinanzgesetz 1971) vom 28. 2. 1972 (BGBl. I S. 201) und § 60 des Gesetzes über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personenverkehr vom 9. 7. 1979 (BGBl. I S. 989) belegen⁷⁰⁾. Die Bedürfnisse des öffentlichen Personennahverkehrs aber lassen sich am besten „vor Ort“ beurteilen. Es ist – auch mit Blick auf die Ergänzungsfunktion des Straßenpersonenverkehrs für den Schienenpersonenverkehr – kein Grund ersichtlich, der eine zentrale Steuerung gebieten würde oder auch nur ratsam erscheinen ließe. Das wird schon daraus ersichtlich, daß ergänzende Aufgaben dieser Art schon seit jeher auch von Verkehrsunternehmen erfüllt werden, die sich nicht im Bundesbesitz befinden. Zudem ist der gesamte Verwaltungsapparat der Bundesbahn typisch auf die Bedürfnisse des Schienenverkehrs zugeschnitten, wofür die – für den Nahverkehr keineswegs systemgerechte – bundeseinheitliche Gestaltung der Beförderungsentgelte nur ein Beispiel ist. Schon *Ottmann* hat darauf hingewiesen, daß man ein reines Kraftfahrunternehmen niemals so aufbauen und verbeamten würde, wie das in der Hand der Bundesbahn unvermeidlich bleibt⁷¹⁾.

2. Die Rechtsform der handelsrechtlichen Gesellschaft bietet wesentliche Vorteile für das Geschäftsgebaren. Es wäre vielleicht übertrieben zu sagen, daß sie kaufmännisches Handeln erst eigentlich ermöglicht, – erleichtern tut sie es ganz gewiß. Dabei spielt die Tatsache, daß die Bindungen an das starre, auf den Bereich der Leistungsverwaltung nicht zugeschnittene öffentliche Dienstrecht entfallen, eine besondere Rolle. Hierauf hat bemerkenswerterweise bereits die *Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn* in ihrem Bericht vom 30. 1. 1960 aufmerksam gemacht. In einer Alternativempfehlung, die insofern im Prinzip noch heute aktuelle Bedeutung besitzt, als den Vorschlägen der Kommission für die Aufgabenteilung im Straßenverkehr vom Gesetzgeber im Personenbeförderungsgesetz nicht entsprochen wurde – und übrigens auch wegen des Beschlusses des BVerfG vom 8. 6. 1960⁷²⁾ nicht entsprochen werden konnte –, sprach sie sich für die Bildung von regionalen Tochtergesellschaften aus, die betrieblich selbständig und grundsätzlich eigenwirtschaftlich arbeiten müßten. Sie würden ihrer Aufgabe nur dann gerecht werden, „wenn sie frei bleiben von allen ihrer Eigenart nicht entsprechenden Vorschriften und Bestimmungen technischer, rechtlicher, insbesondere aber arbeitsrechtlicher Art, die aus dem Schienenbetrieb und dem Charakter der DB als Unternehmen des Bundes resultieren“⁷³⁾. Aber auch „Resultats-

69) Vgl. dazu auch die Ausführungen des Abg. *Sick* (CDU/CSU), Plenarprotokoll 8/44, S. 3398.

70) Vgl. dazu *Fromm, G.*, Das Gesetz über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personenverkehr, in: Verkehr und Technik, 32. Jg. (1979), S. 278 ff.

71) Vgl. sein im Juli 1955 der Bundesregierung erstattetes Gutachten über die Deutsche Bundesbahn, S. 86.

72) NJW, 13. Jg. (1960), Heft 12, S. 515 = DVBl., 75. Jg. (1960), Heft 16, S. 596 = VRS, Bd. 19 (1960), S. 241 = BB, 15. Jg. (1960), Heft 21, S. 805 = VkBBl., 14. Jg. (1960), Heft 16, S. 345 = DÖV, 13. Jg. (1960), Heft 22, S. 871.

73) Bundestagsdrucksache 1602 vom 10. 2. 1960, S. 125.

verantwortung" läßt sich nur dann verwirklichen, wenn man sich zur Bildung eigenständiger und – wie hinzuzufügen ist – überschaubarer Gesellschaften⁷⁴⁾ entschließt. Wo dies unterbleibt, eröffnen die verschiedenen Spielarten der Gemeinkostenzuschuldung der Manipulation Tür und Tor. Im Zeichen des Strebens nach verstärkter Zusammenarbeit im ÖPNV muß schließlich bedacht werden, daß allein die Gesellschaftsform den Beitritt anderer Verkehrsunternehmen gestattet, – ein Gesichtspunkt, auf den schon die Anträge der beiden großen Bundestagsfraktionen Anfang der 50er Jahre abhoben.

3. Verkehrsunternehmen in der Form handelsrechtlicher Gesellschaften sind exogenen Einflüssen in der Regel weniger zugänglich als Behörden, – dies auch dann, wenn sie als Sondervermögen geführt werden. Insbesondere aus diesen Gründen haben sich in den vergangenen Jahren die Gemeinden in zunehmendem Umfang entschlossen, von der Rechtsform des Eigenbetriebs abzugehen und ihre Verkehrs- und Versorgungsbetriebe als handelsrechtliche Gesellschaften zu organisieren. Der Hinweis macht zugleich deutlich, daß es irreführend ist, von einer „Privatisierung“ zu sprechen; die öffentliche Hand bleibt Eigentümer⁷⁵⁾.
4. Nach alledem ist nicht überraschend, daß schon die Betriebsversuche *Erfolge* zeitigen konnten. Von einer Verschlechterung der Verkehrsbedienung ist nichts zu bemerken, und die wirtschaftlichen Ergebnisse halten jeder Kritik stand. Die Erwartung, daß mit dieser Organisationsform eine erhebliche Kostensenkung je Produktionseinheit erzielt werden kann, hat sich bestätigt⁷⁶⁾. Das ist um so bemerkenswerter, als die Regionalverkehrsgesellschaften nicht zuletzt aufgrund der Zusage des zuständigen Bundesministers, die Arbeitsplätze und den Rechts- und Sozialstatus des betroffenen Personals zu garantieren, noch vielfältigen Bindungen unterworfen sind, die erst im Laufe der Zeit an Gewicht verlieren.

Betrachtet man demgegenüber die Vorschläge der Bundestagsfraktion der SPD, läßt sich Enttäuschung, aber auch Besorgnis nicht unterdrücken. Einmal wird – entgegen allen Ankündigungen – auf eine Erprobung des vielgepriesenen öffentlich-rechtlichen Modells verzichtet, sondern sogleich die Überleitung des Postreisedienstes auf die

74) Vgl. dazu die Ausführungen des Abg. Ollesch (FDP), Plenarprotokoll 8/44, S. 3402 C.

75) Verfassungsrechtliche Bedenken können gegen die Bildung von Regionalverkehrsgesellschaften nicht geltend gemacht werden. Einmal sind die Bundesverkehrsanstalten nicht verpflichtet, sich im Straßenpersonenverkehr zu betätigen, sondern nur dazu *berechtigt*. Sie bedürfen dazu wie alle anderen Antragsteller der Genehmigung der zuständigen Landesbehörden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. 6. 1969, BVerwGE 32, 252 = VktBl., 23. Jg. (1969), Heft 20, S. 651). Insofern besteht ein grundsätzlicher Unterschied gegenüber dem Schienenverkehr, für den § 4 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes das Gebot enthält, das Netz entsprechend den Anforderungen des Verkehrs auszubauen und zum Wohle der Allgemeinheit zu ergänzen. Außerdem ergibt sich aus § 14 Abs. 3 f und g BbG, daß die Deutsche Bundesbahn andere Unternehmen gründen oder sich an ihnen beteiligen kann. Auch die höchstrichterliche Rechtsprechung ist inzwischen zu dem Ergebnis gelangt, daß von Verfassungen wegen nichts gegen diese Maßnahmen einzuwenden ist (vgl. BVerwG, Beschluß vom 15. 12. 1978 – 6 P 18.78 –, und BAG, Urteil vom 17. 1. 1979 – 5 AZR 248/78 –).

76) Vgl. die Antwort des Parl. Staatssekretärs Haar auf die Schriftlichen Fragen des Abg. Picard (CDU/CSU), Plenarprotokoll 8/94 vom 7. 6. 1978, S. 7446 A; Heß, P.-H., Die Zusammenführung . . ., a.a.O., S. 14 ff.

Deutsche Bundesbahn empfohlen. Der Schluß drängt sich auf, daß man es auf einen Leistungs- und Kostenvergleich nicht ankommen lassen möchte. Was aber die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Lösung im einzelnen angeht, erschöpfen sich die Vorschläge in Zielvorstellungen, von denen mehr als fraglich ist, ob sie sich jemals verwirklichen lassen. Der Parl. Staatssekretär Wrede erklärte nämlich schon im Frühjahr 1978, daß die bisherigen Vorschläge für öffentlich-rechtliche Organisationsformen für eine Zusammenführung der Omnibusdienste mit bestehenden gesetzlichen Vorschriften nicht in Einklang zu bringen seien, sondern nur Gesetzesänderungen in Frage kämen, die mit erheblichen Risiken verbunden seien⁷⁷⁾. Es ist nichts dafür dargetan, daß heute plötzlich etwas anderes gelten sollte. Denn neue Vorschläge sind in den Empfehlungen nicht enthalten. Es dürfte auch kaum möglich sein, daß jemandem im organisatorischen Bereich noch etwas „Neues“ einfällt. Insbesondere die Vorstellung, den Omnibusdienst innerhalb des Sondervermögens „Deutsche Bundesbahn“ zum Gegenstand eines weiteren Sondervermögens⁷⁸⁾ oder, was rechtlich im Ergebnis auf dasselbe hinausläuft, eines Eigenbetriebs⁷⁹⁾ zu machen, würde, wenn sie überhaupt als zulässig angesehen wird, in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, und eine Behandlung des Omnibusdienstes, „als ob“ er ein selbständiger Betrieb sei, ist unvereinbar mit der bundesweiten zentralen Kompetenz und Verantwortung der Organe der Deutschen Bundesbahn. Vor allem aber: Selbst dann, wenn solche Organisationsformen „machbar“ wären, würde für sie zutreffen, daß sie „gegenüber dem inzwischen erprobten Modell eine deutlich geringere Wirtschaftlichkeit hätten“. Auch das hat der Parl. Staatssekretär Wrede in der zuvor zitierten Antwort ausgesprochen⁸⁰⁾ und damit das Urteil über das, was nunmehr gleichwohl in Angriff genommen werden soll, vorweggenommen. Hieran sollte sich die Bundesregierung erinnern, bevor sie abschließend entscheidet.

Vielleicht hat sich auch die SPD-Bundestagsfraktion dieser Erkenntnis nicht ganz verschlossen. Sie hat sich nämlich eine „Hintertür“ offen gelassen, indem sie ihre Empfehlung auf Übertragung des Postreisedienstes auf die Deutsche Bundesbahn an die Voraussetzung geknüpft hat, daß das Omnibusfahrpersonal der Bundespost auf „freiwilliger Basis versetzt werden“ würde. Eine solche Bereitschaft war indessen schon 1973 nicht zu verzeichnen, und es würde wundernehmen, wenn es nun plötzlich anders sein sollte. Aber wie dem auch sei: Das Resümee nach jetzt 60jähriger Geschichte der Zusammenführung der Busdienste von Bahn und Post stimmt traurig: Wie soll eine vielschichtige und komplizierte Maßnahme, die im wahren Sinne des Wortes im öffentlichen Interesse liegt, jemals zu einem guten Ende geführt werden, wenn vor oder während der Realisierung

77) Vgl. seine Antwort auf die Schriftliche Frage des Abg. Stutzer (CDU/CSU), Plenarprotokoll 8/81 vom 16. 3. 1978, S. 6471 A.

78) Das Bundesbahngesetz schreibt seit seiner Änderung durch das Gesetz vom 1. 8. 1961 (BGBl. I S. 1161) in § 28 Abs. 1 vor, daß die Deutsche Bundesbahn „wie ein Wirtschaftsunternehmen“ zu führen ist. Dennoch ist es bis zur Stunde nicht gelungen, diesen Gesetzesbefehl in die Tat umzusetzen, weil es an den dafür erforderlichen Rahmenbedingungen fehlt. Wie dies dann ein der Deutschen Bundesbahn zugeordneter Omnibusdienst fertigbringen sollte, wird ein Rätsel bleiben.

79) Vgl. Surén, Fr.-K., Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik, Bd. II Gemeindefinanzrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1960, S. 293; Pagenkopf, H., Kommunalrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1971, S. 345.

80) A.a.O., S. 6471.

eines Konzepts sich das Interesse einzelner Gruppen⁸¹⁾ als stärker erweist als das allgemeine Wohl?

Summary

Since 1975, the Federal Government has not ceased in its efforts to consolidate the bus services of the two public transportation services in regional transportation companies organized according to commercial principles. Although model tests were successful, the SPD parliamentary group just advocated the transfer of the postal bus services to the Federal Railroads. A rational solution to the problem has thus passed out of sight once more which has been the concern of transportation policy since 60 years.

The annoyance at the competition of railroad and postal services of the German Reich with respect to passenger transportation dates back to the twenties. Attempts at obviating the difficulties by means of agreements or legal provisions were not crowned by success. After the Second World War, both the Bundestag and the Federal Government repeatedly concerned themselves with the question. Solutions of concentrating the passenger transportation by bus under the Federal Railroads or Postal Services or of establishing bus companies have been discussed. However, the discussions never resulted in any practical outcome. In 1955, 1966, and 1971, it was agreed to continue the cooperation — with no reduction in costs worth mentioning. In 1973, finally, the Federal Government decided on the transfer of the postal bus services to the Federal Railroads. The implementation miscarried because of the opposition of the postal employees.

The regional transport concept of 1975, based on deliberations dating back to the beginning of the fifties, but which was also touched upon in the 1960 report of the review board of the Federal Railroads, has considerable advantages over the solution of some institution under public law. Not being integrated into the administrative hierarchy and free from the obligation to official duty, such companies, whose range of effectiveness is such as not to lose track of things, might be capable of meeting traffic demands more efficiently and, since a strictly commercial rate of return calculation can be established, more economically as well. Therefore, it is to be regretted that these plans cannot be pursued, at least for the time being.

Résumé

Depuis 1975, le gouvernement fédéral s'efforce de réunir les deux services fédéraux de transports publics différents en les transformant en sociétés régionales de transport organisées selon des principes commerciaux. Bien que les modèles expérimentaux aient été concluants, le groupe parlementaire du SPD vient de se prononcer ces jours-ci en faveur d'un transfert du service postal d'autobus sous la compétence des Chemins de Fer Fédéraux (DBB). Une fois encore, l'occasion est manquée de résoudre rationnellement un problème qui occupe depuis 60 ans la politique allemande en matière de transports.

Dans les années 20, la concurrence entre la Reichsbahn et la Reichspost était déjà une pomme de discorde. Plusieurs tentatives de régler ce différent par le biais d'une coopération ou de dispositions légales étaient restées sans lendemain. Après la deuxième guerre mondiale, le Bundestag et le gouvernement fédéral s'attaquèrent à plusieurs reprises au problème. C'était la concentration, soit à la Bundespost ou à la Bundesbahn, du transport routier de personnes relevant de la compétence du Bund qui était au centre des débats, mais aussi la constitution de sociétés privées de transport par autobus. Cependant, les délibérations furent sans conséquences pour la pratique. Au contraire, des pourparlers de coopération furent ouverts entre les deux services consécutivement en 1955, puis en 1966 et 1971, sans que l'on puisse reconnaître le moindre allègement de la situation des dépenses. C'est enfin en

81) Vgl. Zuck, R., Der parlamentarische Gesetzgeber — ein Garant der Freiheit?, in: NJW, 32. Jg. (1979), S. 1681 (1684).

1973 que le Bundestag émit une résolution prévoyant la mise sous la compétence de la Bundesbahn du service postal d'autobus. Cependant, sa réalisation se heurta à la réticence du personnel des postes.

La conception du transport régional de 1975, basée sur des considérations datant du début des années 50, mais formulée d'ores et déjà dans le rapport de la commission d'examen de la Deutsche Bundesbahn en 1960, possède des avantages essentiels par rapport aux projets de solution prévoyant un statut de droit public. En effet, n'étant pas intégrées dans la hiérarchie administrative et libérées du joug du règlement en vigueur dans les services publics, ces sociétés, dont le rayon d'action serait limité à un espace contrôlable, seraient mieux aptes à répondre plus efficacement et, leur rentabilité devant être garantie, aussi plus économiquement aux besoins de transport. C'est pourquoi il est regrettable que ces projets ne puissent être réalisés. Du moins pour le moment.