

Laaser, Claus-Friedrich

**Working Paper — Digitized Version**

## Die Bahnstrukturreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 239

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Laaser, Claus-Friedrich (1994) : Die Bahnstrukturreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 239, ISBN 3894560827, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/821>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Bahnstrukturreform

## Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?

von Claus-Friedrich Laaser

### AUS DEM INHALT

- Mit der zum 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Bahnstrukturreform wurde der Bahnbetrieb in Deutschland in eine private Rechtsreform überführt. Die neugegründete Deutsche Bahn AG (DBAG) wurde in die Sparten Fahrweg, Güterverkehr, Personenfernverkehr und Personennahverkehr unterteilt und von den Schulden ihrer Rechtsvorgängerinnen Deutsche Bundesbahn (DB) und Deutsche Reichsbahn (DR) entlastet. Ab 1. Januar 1996 soll zudem im Rahmen der sogenannten Regionalisierung die organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr auf die Länder und Kommunen übergehen.
- Die Bahnstrukturreform war angesichts der desolaten finanziellen Lage der DB und der DR unverzichtbar. Mit der Befreiung der Bahn von den Fesseln des öffentlichen Dienstrechts, mit den Ansätzen zu einer Trennung von Fahrweg und Betrieb sowie mit der Möglichkeit für Dritte, das Schienennetz gegen Entgelt zu nutzen, stellt die Reform vom Konzept her eine richtige Weichenstellung dar. Sie legt die Grundlagen dafür, daß der Schienenverkehr in Deutschland künftig effizienter gestaltet werden kann und nicht aufs Abstellgleis fährt.
- Gleichwohl reicht die Reform in mehreren Strukturmerkmalen nicht weit genug, um den erhofften Erfolg garantieren zu können:
  - Bis nach der Jahrtausendwende bleibt es bei einer nur formalen Privatisierung. Hinsichtlich einer materiellen Privatisierung — der Veräußerung des Kapitals der DBAG an Private — ist der Gesetzgeber keinerlei Selbstbindung eingegangen, im Fahrwegbereich ist eine Privatisierung nur sehr beschränkt möglich und wenig wahrscheinlich. Damit ist die Bahn letztlich trotz ihrer privaten Rechtsform nicht konkursfähig. Es besteht die Gefahr, daß dies negative Anreizwirkungen bei der Kostenkontrolle und bei der Gestaltung einer marktgerechten Leistungspalette hat.
  - Die institutionelle Trennung von Fahrweg und Betrieb ist im Reformkonzept zwar vorgesehen, bleibt aber unvollständig, solange die Betriebssparten mit der Sparte Fahrweg unter dem Dach der DBAG vereinigt und nicht materiell privatisiert sind. Zu befürchten ist, daß die DBAG-eigenen Betriebsbereiche bei der Vergabe der Betriebsrechte bevorzugt werden.
  - Die Kosten des derzeit noch aufgeblähten Personalapparats der Bahn fallen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht weg, sondern werden lediglich auf das ebenfalls neueingerrichtete Bundeseisenbahnvermögen umgebucht. Nennenswerte Einsparungen im Personalbereich werden daher erst in späteren Phasen der Reform zu verzeichnen sein.
  - Eine umfassende Entschuldung der Bahn war zwar notwendig, weil DB und DR aus handelsrechtlicher Sicht praktisch zahlungsunfähig waren. Es ist aber nicht zwingend, daß die im Zuge der Tilgung der Altschulden anfallenden Ausgaben durch höhere Steuern und nicht durch niedrigere Ausgaben an anderer Stelle im Bundeshaushalt finanziert werden.
  - Die 1996 anstehende Regionalisierung des Nahverkehrs ist grundsätzlich sinnvoll, weil hier das Subsidiaritätsprinzip zum Tragen kommt. Die weitgehende und dynamisierte Kostenübernahme durch den Bund kann allerdings die Kostendisziplin bei den Ländern beeinträchtigen.

## **Inhaltsverzeichnis**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. Zur Vorgeschichte der Bahnstrukturreform .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>II. Die Bestandteile der Bahnstrukturreform .....</b>   | <b>5</b>  |
| 1. Privatisierung und Trennung von Fahrweg und Betrieb .....   | 5         |
| 2. Entschuldung und Übernahme von Altlasten .....  | 7         |
| 3. Regionalisierung .....  | 8         |
| <b>III. Grundlagen eines wettbewerbsorientierten Eisenbahnwesens.....</b>  | <b>9</b>  |
| 1. Privatisierung.....   | 10        |
| 2. Trennung von Fahrweg und Betrieb .....  | 11        |
| 3. Wettbewerb im Schienenverkehr .....   | 12        |
| 4. Regionalisierung und Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen .....  | 15        |
| <b>IV. Beurteilung der Bahnstrukturreform .....</b>  | <b>18</b> |
| 1. Privatwirtschaftlich organisierter Schienenverkehr .....  | 18        |
| a. Personalkosten und Produktivität .....  | 18        |
| b. Reichweite der Privatisierung.....  | 20        |
| c. Unvollständige Trennung von Fahrweg und Betrieb.....  | 21        |
| 2. Entschuldung .....  | 23        |
| 3. Regionalisierung .....  | 25        |
| <b>V. Erfolgsaussichten für die Bahnstrukturreform und Perspektiven des<br/>Verkehrsträgers Eisenbahn in Deutschland .....</b> | <b>28</b> |
| <b>Anhangtabellen.....</b>   | <b>30</b> |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>  | <b>37</b> |

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Laaser, Claus-Friedrich:**

Die Bahnreform : richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs  
Abstellgleis? / Von Claus-Friedrich Laaser. Institut für  
Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1994

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 239)

ISBN 3-89456-082-7

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus  
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## I. Zur Vorgeschichte der Bahnstrukturreform

Zum 1. Januar 1994 ist mit der Bahnstrukturreform eines der ehrgeizigsten verkehrspolitischen Vorhaben der Bundesrepublik Deutschland in die Tat umgesetzt worden. Die beiden deutschen Staatsbahnen Deutsche Bundesbahn (DB) und Deutsche Reichsbahn (DR) sind in die privatrechtliche Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DBAG) umgewandelt worden, lediglich in den Bereichen Finanzierung, Personalverwaltung und für verbliebene hoheitliche Aufgaben bestehen neben der DBAG noch das öffentlich-rechtliche Bundeseisenbahnvermögen (BEV) und die Behörde Eisenbahn-Bundesamt (EBA); die Eisenbahnen sind von den in der Vergangenheit aufgelaufenen Schulden befreit worden; zum 1. Januar 1996 wird die Verantwortung für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) vom Bund auf Länder und Kommunen übergehen.

Diese Reform ist unter dem wachsenden Druck der desolaten finanziellen Verhältnisse der DB und seit 1990 der DR zustande gekommen. Seit Anfang der fünfziger Jahre hat der Verkehrsträger Eisenbahn in der Bundesrepublik Deutschland im Personen- und im Güterverkehr kontinuierlich Marktanteile verloren (Tabelle A1). Die Rolle des den Wirtschaftsraum erschließenden Verkehrsmittels hat die Eisenbahn im Laufe der Jahrzehnte nahezu völlig an die Straße abgeben müssen. Während das Straßennetz stetig gewachsen ist, hat sich das Schienennetz zurückentwickelt (Tabelle A2). Die seit den fünfziger Jahren insgesamt deutlich gestiegene Nachfrage nach Verkehrsleistungen ist an der Eisenbahn praktisch vorbeigegangen, die Kapazitäten der staatlichen Eisenbahn sind den Veränderungen in der Nachfragestruktur an den Verkehrsmärkten aber kaum angepaßt worden. Dementsprechend sind die ausgewiesenen Verluste der DB und die empfangenen staatlichen Zuschüsse stark gestiegen (Tabelle A3),<sup>1</sup> zusätzlich hat die Verschuldung der DB zuletzt fast die 70 Mrd. DM-Grenze erreicht. Die Ei-

senbahn war und ist neben der Landwirtschaft und dem Kohlenbergbau ein wesentlicher Empfänger staatlicher Subventionen in der Bundesrepublik [Rosenschon, 1991; 1994].

Ansätze zu einer Sanierung der DB hat es in den letzten 35 Jahren mehrfach gegeben.<sup>2</sup> Wirklicht wurden diese Pläne — mit Ausnahme der „kleinen Verkehrsreform“, die ohne große Auswirkungen blieb — allerdings nicht, obwohl die DB bereits Ende der siebziger Jahre als „Sprengsatz des Bundeshaushalts“ bezeichnet wurde [vgl. z.B. Vogt, 1977; 1979]. Ende der achtziger Jahre hatten die Verbindlichkeiten der DB mit fast 50 Mrd. DM jedoch ein solches Ausmaß erreicht,<sup>3</sup> daß eine umfassende Sanierung der staatlichen Eisenbahn unumgänglich wurde. Die Prognosen für den weiteren Anstieg der Schulden bei unveränderten Rahmenbedingungen und die fehlende Aussicht auf verminderten Bedarf an Finanzhilfen an die Bahn ließen befürchten, daß die DB bald nicht mehr finanzierbar sein würde.

Diese finanziellen Zwänge wurden um so stärker, als absehbar war, daß die anstehende Vollendung des Europäischen Binnenmarkts und die damit verbundene Liberalisierung der Verkehrsmärkte die ordnungspolitischen Wettbewerbsbedingungen für die Eisenbahn in Deutschland weiter verschlechtern würden. Die einsetzende Deregulierung des Straßengüterverkehrs und des Luftverkehrs versetzten diese Verkehrsträger in die Lage, noch rascher als bisher und vor allem rascher als die Eisenbahn auf sich wandelnde Marktgegebenheiten zu reagieren. Demgegenüber war die Bahn als schwerfälliges staatliches Unternehmen mit ihrem doppelten Status als Unternehmen und Behörde mit vielfältigen Sonderaufgaben im Dienste von anderen Politikbereichen (wie der Beschäftigungs- oder der regionalen Strukturpolitik) kaum in der Lage, sich an den weiteren Strukturwandel bei der Transportnachfrage angemessen anzupassen. Erschwerend kam für die

---

\* Der Autor dankt Hans Böhme, Alfred Boss und Rüdiger Soltwedel für kritische Kommentare zu einer früheren Fassung. Irrtümer gehen allein zu Lasten des Autors.

Bahn noch hinzu, daß durch den in Europa vorherrschenden Staatsbahngedanken die unternehmerischen Aktivitäten der Bahn an den Staatsgrenzen endeten. Es war mithin abzusehen, daß sich auf einem liberalisierten Verkehrsmarkt die Haushaltslage der Bahn noch beschleunigt verschlechtern würde. Vor diesem Hintergrund setzte die Bundesregierung im September 1989 die sogenannte Regierungskommission Bundesbahn ein, deren Aufgabe darin bestand, eine ökonomisch tragfähige Konzeption für die DB zu entwickeln.

Die Arbeit der Kommission erhielt durch die deutsche Vereinigung dann in zweierlei Hinsicht zusätzliche Brisanz: (i) Durch den Einigungsvertrag vom 18. Mai 1990 wurde zum 3. Oktober 1990 auch die DR zu einem Sondervermögen des Bundes. Der Bundeshaushalt wurde damit um einen weiteren Sprengsatz auf Schienen „bereichert“. Die DR litt als Staatsbahn der ehemaligen DDR in noch weit stärkerem Maße als die DB unter den Folgen der für sie bis 1990 geltenden Rahmenbedingungen. So waren Infrastruktur und Rollmaterial der DR in schlechtem Zustand, ihre Produktivität war noch niedriger anzusetzen als diejenige der DB, unternehmerisches Denken war in ihren Amtsstuben noch weniger verbreitet als in denen der DB, und sie hatte durch die zentrale Lenkung der Transportströme in der DDR stets eine privilegierte Stellung innegehabt [vgl. Laaser, 1990, S. 110; 122 ff.]. Obwohl die DR seinerzeit nur etwa ein halb so großes Netz wie die DB betrieb, auf dem sie weniger als halb so viele Züge abfertigte, beschäftigte sie mehr Personal als die DB [ibid., S. 123, auch Tab. 6]. Der Sanierungsbedarf bei der DR war damit eher noch höher als bei der DB. (ii) Durch die wachsenden Transfers für Ostdeutschland, die vorwiegend aus den öffentlichen Haushalten erfolgten, wurden die Finanzierungsspielräume für eine Eisenbahnpolitik traditioneller Prägung (Dauersubventionierung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben bei gleichzeitigem Verzicht auf durchgreifende Reformen) mehr und mehr eingeschränkt.

Schließlich deutete sich auch an, daß die Bundesrepublik mit fortschreitendem Transformationsprozeß in Mittel- und Osteuropa

noch stärker als bisher zum Transitland für den Warenverkehr in Europa werden würde [vgl. Paqué, Soltwedel et al., 1992, S. 57 ff.]. Die absehbaren Be- und Überlastungen des Straßennetzes (oft als „Verkehrsinfarkt“ apostrophiert) hoffte die Verkehrspolitik mit einer stärkeren Hinwendung zum Verkehrsträger Eisenbahn mildern zu können. Das aber erforderte eine unternehmerisch organisierte Bahn, die die ihr zugedachten Verkehrsmengen auch einwerben und bewältigen kann. Durchaus ermutigende Eisenbahnreformen in anderen OECD-Staaten (vor allem in Japan, Schweden und dem Vereinigten Königreich) [vgl. dazu etwa Allemeyer, 1993; Fukui, 1992; Heinisch, 1992; Hashimoto, 1994] gaben Anlaß zur Hoffnung, daß auch in Deutschland eine umfassende Reform der Eisenbahn erfolgreich sein könne. Anpassungsbedarf entstand ferner durch die Richtlinie 91/440/EWG, nach der europäische Bahngesellschaften Zugang zu den Netzen anderer Mitgliedstaaten erhalten sollten.

Die Kommission legte im Dezember 1991 ihren Bericht vor [Regierungskommission Bundesbahn, 1991]. Im Juli 1992 traf die Bundesregierung, im wesentlichen aufbauend auf dem Kommissionsbericht, die Grundsatzentscheidung zugunsten einer Reform von DB und DR. In der Folgezeit, als es um das Ausfüllen des Grundsatzbeschlusses mit konkreten Vorgaben ging, zeigte sich allerdings, daß das Konzept der Bahnreform noch zahlreiche ungelöste Fragen enthielt. Das betraf vor allem die künftige Finanzierung des SPNV, dessen finanzielle und organisatorische Verantwortung im Zuge der Bahnreform auf die Länder übergehen sollte. Weil die Reform eine Grundgesetzänderung erforderte, waren sowohl eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag als auch die Zustimmung der Länder im Bundesrat unerlässlich. Lange Zeit war zwischen Bund und Ländern strittig, welche Ausgleichsbeträge der Bund den Ländern leisten soll, damit diese die Verantwortung für den Nahverkehr in den Regionen übernehmen. Erst Anfang Dezember 1993, kurz vor den entscheidenden Sitzungen des Bundesrates und des Bundestages und knapp einen Monat vor dem geplanten Inkrafttreten der Bahnreform, einigten sich der Bund und die Länder über die Höhe

der Ausgleichszahlung. Die Durchführung der Regionalisierung wurde dabei auf das Jahr 1996 verschoben.

In diesem Beitrag wird zunächst die Bahnstrukturreform in ihren Einzelheiten vorgestellt (Kapitel II). Anschließend wird anhand eines Referenzsystems für ein modernes marktorientiertes Eisenbahnwesen mit einer Trennung von Fahrweg und Betrieb und wettbewerblichen

Elementen (Kapitel III) die Bahnstrukturreform in Deutschland aus ökonomischer Sicht bewertet, dabei fließen auch erste Erfahrungen nach einem halben Jahr mit einer reformierten Bahn ein (Kapitel IV). Aufgrund der Ergebnisse dieser Analyse werden abschließend die langfristigen Erfolgsaussichten der Reform beurteilt (Kapitel V).

## II. Die Bestandteile der Bahnstrukturreform

Am 17. Dezember 1993 hat der Bundestag dem Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (ENeuOG) zugestimmt, nachdem zuvor bereits der Bundesrat grünes Licht gegeben hatte. Das Gesetzespaket enthält das Änderungsgesetz zu Art. 87 des Grundgesetzes, sechs neue Gesetze und 134 Gesetzes- und Verordnungsänderungen.<sup>4</sup> In funktioneller Hinsicht setzt sich die beschlossene Bahnstrukturreform aus den Strukturelementen (i) Privatisierung und Trennung von Fahrweg und Betrieb, (ii) Entschuldung sowie (iii) Regionalisierung des Personennahverkehrs zusammen.

### 1. Privatisierung und Trennung von Fahrweg und Betrieb

Die organisatorisch weitreichendste Änderung der Rahmenbedingungen für die deutschen Eisenbahnen stellt die Umwandlung des eigentlichen Eisenbahnbetriebs in eine privatrechtliche Rechtsform (formale Privatisierung)<sup>5</sup> dar, was von der organisatorischen Seite her auch mit einer Trennung von Fahrwegverwaltung und Durchführung des Eisenbahnbetriebs verbunden ist. Hinsichtlich beider Reorganisationsmaßnahmen wurde folgender Ablaufplan aufgestellt, der sich zwar grundsätzlich an den Vorschlägen der Regierungskommission Bundesbahn orientiert, gegenüber den ursprünglichen Plänen aber zeitlich gestreckt wurde [vgl. Internationales Verkehrswesen, 1992a; Deutscher Bundestag, 1993, S. 6 ff.; S. 25 ff.]:

*Phase 1:* Zum 1. Januar 1994 sind die beiden Sondervermögen des Bundes DB und DR zunächst zu einem einheitlichen Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen verschmolzen worden; der eigentliche Eisenbahnverkehrsbereich wurde anschließend in die bundeseigene Aktiengesellschaft DBAG umgewandelt und in mehrere Sparten untergliedert: Fahrweg, Personennahverkehr, Personennahverkehr und Güterverkehr.<sup>6</sup> Die Sparten der DBAG werden zunächst nur rechnerisch und organisatorisch voneinander getrennt. Dies bedeutet aber einen ersten Schritt zu einer institutionellen Trennung von Fahrweg und Betrieb, denn in den weiteren Phasen der Reform sollen die Sparten in getrennte betriebliche und später unternehmerische Einheiten umgewandelt werden. Das BEV bleibt im Verlauf des weiteren Privatisierungsprozesses als Restsondervermögen unverändert bestehen. Seine Aufgaben liegen darin, die Schulden der Bahn zu übernehmen und zu verwalten, als Dienstherr beamtetes Personal, das es an die DBAG abordnet oder für den Dienst bei ihr beurlaubt, zu beschäftigen und nach dem alten Dienstrecht zu besolden, den Immobilienbesitz der Bahn zu betreuen und die Fahrweginvestitionen zu finanzieren. Für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben, die bisher der Bundesbahn übertragen waren,<sup>7</sup> wurde ein Eisenbahn-Bundesamt gegründet.

*Phase 2:* Nach frühestens drei und höchstens fünf Jahren,<sup>8</sup> also zwischen 1997 und 1999, sollen die Sparten der DBAG in die selbständigen Aktiengesellschaften FahrwegAG, PersonennahverkehrsAG, PersonennahverkehrsAG

und GüterverkehrsAG umgewandelt werden (§ 2 I DBGrG). Deren Aktienkapital soll zunächst aber weiterhin zu 100 vH von der DBAG als bundeseigener Holding gehalten werden. Die organisatorische Trennung von Fahrweg und Betrieb wird damit weiter vorangetrieben.

*Phase 3:* Nach einer weiteren Frist, die ursprünglich fünf Jahre betrug, die in der endgültigen Fassung des Gesetzes aber zeitlich nicht mehr genau bestimmt ist, kann schließlich die Holding aufgelöst werden,<sup>9</sup> so daß die FahrwegAG, PersonenfernverkehrsAG, PersonenverkehrsAG und GüterverkehrsAG rechtlich und organisatorisch völlig voneinander getrennt wären. Erst dann würde auch die Trennung von Fahrweg und Betrieb vollständig wirksam. Gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf, der noch eine zwingende Auflösung der Holding vorsah, ist nunmehr die Selbstbindung des Gesetzgebers abgeschwächt worden. Es handelt sich lediglich noch um eine Kann-Bestimmung. Eingeschränkt wird die endgültige institutionelle Trennung von Fahrweg und Betrieb außerdem dadurch, daß zur Auflösung der Holding ein Gesetz erforderlich ist, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf (§ 2 II DBGrG). Das Aktienkapital der verschiedenen Gesellschaften wird auch nach Auflösung der Holding vom Bund gehalten; eine Veräußerung an Private ist allerdings nunmehr möglich. Uneingeschränkt gilt dies jedoch nur für die verschiedenen BetriebsAGs; bei der FahrwegAG bleibt ein *privates Engagement* auf eine Minderheitsbeteiligung beschränkt, die zudem an eine gesetzliche Ermächtigung gebunden worden ist, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf (§ 2 III DBGrG). Dies ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen dem Bund und den Ländern, nachdem letztere zunächst gefordert hatte, der Bund — und nicht die Sparte Fahrweg bzw. die spätere FahrwegAG — sollte Eigentümer der Netzinfrastruktur sein [Lehmkuhl, Herr, 1994].

Ziel der Umwandlung der Bahn in eine private Rechtsform ist es, sie von den Fesseln des öffentlichen Dienstrechts zu befreien und sie in die Lage zu versetzen, sich wie ein am Markt operierendes *privates Unternehmen* zu verhalten,

d.h., ihre Leistungen effizient zu produzieren und zu vermarkten. Damit ist seitens der politischen Entscheidungsträger und des Managements der Eisenbahnen die Hoffnung verbunden, daß bis zum Jahr 2003 insgesamt 139 Mrd. DM an Bundesleistungen an die Bahnen eingespart werden können.<sup>10</sup> Diese Hoffnung gründet sich auf die größere Flexibilität im Personal-, Produktions- und Vermarktungsbereich, die ein *privatrechtliches Unternehmen* gegenüber einem mehr als Behörde geführten staatlichem Sondervermögen genießt (AG-Effekt). Einschränkend gilt allerdings, daß die sogenannte Privatisierung der Eisenbahnen zumindest bis zum Ablauf der zweiten Frist, nach dem ursprünglichen Zeitplan also frühestens im Jahr 2002, lediglich als eine formale Privatisierung anzusehen ist, eine volle materielle Privatisierung der dem Bund gehörenden Betriebsunternehmen und eine Teilprivatisierung des Netzes jedoch frühestens nach dem Ablauf der Fristen aus § 2 DBGrG realisiert werden kann.

Indirekt kann *privatwirtschaftlicher Schienenverkehr* dadurch entstehen, daß die FahrwegAG in die Lage versetzt wird, zeitlich gestaffelte Benutzungsrechte für Schienenstrecken (Fahrplantrassen, den Slots im Luftverkehr vergleichbar) gegen Entgelt auch an andere Betreiber und damit zugleich an private Anbieter von Schienenverkehrsleistungen vergeben zu können. Dies ist in § 12 des neuen Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) geregelt, der zumindest dem Wortlaut nach die *diskriminierungsfreie Benutzung* der Eisenbahninfrastruktur sichern soll. Die folgenden Bahnen sollen danach Zugang zum Netz erhalten:

- Eisenbahnunternehmen mit Sitz in der Bundesrepublik Deutschland,
- in jedem Fall Bahnen aus anderen EG-Mitgliedstaaten, sofern sie grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr betreiben,
- zusätzlich Eisenbahngesellschaften nicht nur aus den EG-Mitgliedstaaten, sondern auch aus denjenigen EFTA-Staaten, die das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 2. Mai 1992 ratifiziert haben, sofern auch die Netze

dieser Staaten für deutsche Eisenbahngesellschaften geöffnet werden.<sup>11</sup>

Die Bedingungen für die Nutzung der Schieneninfrastruktur können die FahrwegAG und die nachfragenden Betriebsunternehmen frei miteinander vereinbaren; als Kartell- und Streit-schlichtungsbehörde ist das Eisenbahn-Bundesamt bestimmt worden. Bis zum 1. Juli 1994 hat die Sparte Fahrweg erste Rahmenrichtlinien für die Berechnung von Preisen für Fahrplantrassen, die sowohl von den Betriebssparten als auch von externen Nutzern entrichtet werden sollen, erarbeitet.<sup>12</sup> Mit dieser Reform ist das deutsche Recht der Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft angepaßt worden, die den freien Zugang für Eisenbahngesellschaften anderer Mitgliedstaaten zu den nationalen Netzen fordert. Dadurch enthält die Bahnstrukturreform in der Bundesrepublik zumindest im Ansatz die Möglichkeit eines Wettbewerbs auf dem Schienennetz.

## 2. Entschuldung und Übernahme von Altlasten

Die Privatisierung soll durch die völlige Entschuldung der Bahnen, also letztlich durch eine Übernahme der Altschulden durch den Bund, erleichtert werden. Diese Maßnahme war aus handelsrechtlicher Sicht unumgänglich. Wie die Regierungskommission Bundesbahn [1991, S. 10 f.] festgestellt hat, waren DB und DR bereits überschuldet: Nach Berechnungen der Kommission wies die DB gemäß handelsrechtlicher Bewertung nicht, wie in ihrer Bilanz dargestellt, ein positives Eigenkapital von 15 Mrd. DM, sondern statt dessen ein negatives von 50 Mrd. DM auf (die DR statt eines positiven Eigenkapitals von 13 Mrd. DM ein negatives von 26 Mrd. DM). Damit übersteigen die Schulden bereits den Wert des ausgewiesenen Vermögens der Bahnen.<sup>13</sup> Der Grund für diese der Öffentlichkeit bis dahin verborgenen Überschuldung von DB und DR lag darin, daß die Bahnen Aktiva überbewertet und handelsrechtlich unzulässige Aktivierungen vorgenommen hatten.<sup>14</sup>

DB und DR hätten mithin längst in Konkurs gehen müssen.<sup>15</sup>

Die Entschuldung soll dazu beitragen, daß die DBAG künftig unbelastet von den Verbindlichkeiten, die sich in der Vergangenheit aufgrund der alten Unternehmens- und Finanzierungsstruktur und der Versäumnisse des Eigentümers angesammelt haben, nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt werden kann. Der Bund als Eigentümer hat die Schulden allerdings nicht direkt übernommen. Statt dessen wurden sie auf das verbliebene Sondervermögen BEV umgebucht, das in ca. dreißig Jahren die Altschulden der Bahn tilgen soll, u.a. durch den Erlös aus dem Verkauf der nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Liegenschaften der Bahnen [BMF, 1993, S. 29; Deutscher Bundestag, 1993, S. 7].

Die Entschuldung ist aus Sicht der DBAG zwar wünschenswert, sie führt zunächst jedoch zu der scheinbar paradoxen Situation, daß die reformierte Bahn (DBAG und BEV zusammen betrachtet) trotz der erwarteten nachhaltigen Einsparungen durch die formale Privatisierung kurzfristig mehr Haushaltsmittel beansprucht: statt 13,5 Mrd. DM pro Jahr wie die DB in den 80er Jahren und 23 Mrd. DM wie DB und DR im Jahr 1993 zusammengenommen, nunmehr 32,5 Mrd. DM für das Jahr 1994; bis 1997 sollen die Ausgaben auf mehr als 40 Mrd. DM steigen [BMF, 1993, S. 29; 195, Tabelle 4]. Der Grund dafür ist, daß durch die Entschuldung mit einem Schlag versteckte Verluste der Vergangenheit kassenwirksam werden.<sup>16</sup>

Die Verwaltung der Altschulden stellt aber nicht den alleinigen Zweck des BEV dar. Es soll auch die finanziellen Altlasten im Personalbereich der DB und DR tragen. Das betrifft zunächst die Beamten bei der DB, die unkündbar sind und Gehaltsansprüche aufgrund von Laufbahnordnungen erworben haben, die nicht notwendigerweise mit denen harmonieren, die sie aufgrund ihrer neuen Funktionen bei der DBAG hätten. Das BEV beschäftigt als Dienstherr alle bisherigen Beamten der DB (1992 ca. 57 vH der Beschäftigten ohne Auszubildende) weiter und erhält von der DBAG, dem sie die Beamten zuweist, nur den Betrag ersetzt, der sich bei der Beschäftigung von neu eingestell-

ten Arbeitnehmern auf der Basis neu ausgehandelter Tarifverträge ergibt (§ 7 I ZNBEG; § 21 I DBGrG). Weiterhin trägt das BEV für höchstens neun Jahre diejenigen Personalkosten, die sich aufgrund des technisch bedingten Produktivitätsrückstands bei der DR ergeben (§ 21 V Nr. 1 DBGrG). Schließlich tritt es auch für die Personalkosten bei eigentlich fälligen betriebsbedingten Kündigungen von Angestellten und Arbeitern ein. Die Angestellten von DB und DR gehen, anders als die Beamten, arbeitsrechtlich direkt an die DBAG über; hier trägt das BEV aber die Mehrkosten, wenn die DBAG ihren Personalbestand aufgrund des bisher geltenden öffentlichen Dienstrechts nicht vermindern kann (§§ 14 II und 21 V Nr. 2 DBGrG).

Ein Teil der erforderlichen Finanzmittel zur Abdeckung der finanziellen Altlasten im Personalbereich wird aus dem Bundeshaushalt erstatet (1994: 5,8 Mrd. DM für Zins- und Tilgungsleistungen, 1,8 Mrd. DM für Personalausgaben und 4,2 Mrd. DM für Personalaltlasten bei der DR) [vgl. BMF, 1993, S. 30];<sup>17</sup> darüber hinaus wurde das BEV für 1994 und 1995 ermächtigt, jeweils für 9,5 Mrd. DM Kredite aufzunehmen (§ 17 I Nr. 1 ZNBEG). Dieser Kreditrahmen ist aber auf die Jahre 1994 und 1995 beschränkt, so daß sich im Bundeshaushalt für 1996 die Notwendigkeit ergibt, eine weitere Finanzierungsquelle zu erschließen, also etwa Minderausgaben bei anderen Titeln oder, was offenbar favorisiert wird, zusätzliche Steuereinnahmen; denkbar wäre auch eine Verlängerung der Kreditermächtigung für das BEV.

Der Bund leistet darüber hinaus Zahlungen auch direkt an die DBAG, nämlich die Abgeltungen (i) für nicht kostendeckenden Personennahverkehr (1994: 7,4 Mrd. DM), die ab 1996, wenn die Regionalisierung wirksam wird, an die Länder zu zahlen ist, die dann ihrerseits die Mittel an die beauftragten Unternehmen weiterleiten, (ii) für höhengleiche Kreuzungen mit Bundesstraßen (0,3 Mrd. DM) und (iii) für ökologische und technische Altlasten im Bereich der DR (2,7 Mrd. DM); (iv) schließlich werden 10,1 Mrd. DM als Eigentümerleistung für Investitionen bereitgestellt, davon 6,4 Mrd. DM im Infrastrukturbereich und 3,7 Mrd. DM

im Sachanlagebereich der DR. Dies geschieht teilweise in Form von Darlehen, bei denen die DBAG nur die Darlehenssumme in Höhe der jährlichen Abschreibungen, nicht jedoch die Zinsen, zurückzuerstatten hat.

Insgesamt wird die DBAG als Nachfolgerin von DB und DR damit von praktisch allen Altlasten aus den Schulden und den Personalkosten, die mit dem öffentlichen Dienstrecht verbunden sind, direkt oder indirekt über das BEV befreit. Die bahnotwendigen Liegenschaften übernimmt sie vom BEV im Tausch gegen eigene Aktien mit der späteren Option von Dividendenzahlungen. Zusammen mit den Investitionszuschüssen wird sie damit mit neuem Eigenkapital ausgestattet. Hinzu kommt, daß der Bund als Eigentümer erhebliche Zahlungen für den Ausbau des Infrastrukturnetzes leistet.

### 3. Regionalisierung

Drittes Strukturmerkmal der Bahnreform ist die Regionalisierung. Darunter wird die Verlagerung der organisatorischen und finanziellen Verantwortung des Bundes für die Abwicklung des öffentlichen SPNV auf die Länder und Kommunen bzw. auf von ihnen zu gründende Zweckverbände auf regionaler Ebene verstanden.

Nach altem Rechtsstand trug der Bund die Verantwortung für die Daseinsvorsorge in der Form, daß der SPNV auch auf hoch defizitären Strecken in der Fläche angeboten wurde. Die Länder und Kommunen hatten durch die Betriebspflicht der Bahn nach §§ 4, 12 I und 14 III Bundesbahngesetz (BbG) ein weitreichendes Anrecht auf die Aufrechterhaltung des defizitären SPNV. So konnten sie nach § 12 I BbG bei Stilllegungsverfahren der DB über den Verwaltungsrat einer Stilllegung widersprechen und diese zumindest verzögern.<sup>18</sup> Durch diese Verteilung der Zuständigkeiten war die Bahn im Laufe der Zeit in eine Rolle gedrängt worden, die Aberle [1992a] als „Selbstbedienungsladen ohne Kasse“ bezeichnet, zugleich war aber ihr Interesse an einer effizienten Gestaltung des Nahverkehrs aufgrund der pauschalen Abdeckung ihrer Fehlbeträge gering gewesen. Ab dem 1. Januar 1996 sollen die Länder und

Kommunen bei Schienenverkehrsunternehmen nichtkostendeckende Nahverkehrsleistungen, die letztere von sich aus nicht mehr anbieten müssen, bestellen können und nach dem Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit bezahlen. Damit soll der Nahverkehr effizienter und kundenorientierter werden. Künftig sollen die Länder und Kommunen ein Unternehmen ihrer Wahl mit der Wahrnehmung des SPNV beauftragen, und zwar nicht notwendigerweise die DBAG. Sie sind darüber hinaus frei, den SPNV durch Straßenpersonenverkehr zu ersetzen (§ 4 des Regionalisierungsgesetzes (RegG)). Insofern geht die *organisatorische Verantwortung* nahezu vollständig auf die Länder und Kommunen über.

An der Höhe der vom Bund an die Länder für die Übernahme der Verantwortung für den Nahverkehr zu leistenden Ausgleichszahlungen hatte sich bald nach dem Grundsatzbeschluss zugunsten der Bahnstrukturreform Streit zwischen dem Bund und den Ländern und Kommunen entzündet. So war der Bund ursprünglich nicht bereit, mehr als die 7,7 Mrd. DM zu leisten, die er zuletzt für die Aufrechterhaltung des SPNV an Zuschüssen bereitgestellt hatte; die Länder forderten fast die doppelte Summe (14 Mrd. DM) sowie eine Verlängerung der Zahlungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in Höhe von 6,3 Mrd. DM, die 1995 ausgelaufen wären, insgesamt also mehr als 20 Mrd. DM. Die Länder begründeten ihre Forderung zum einen damit, daß aufgrund von Netzinterdependenzen nicht nur der SPNV, sondern auch der Nahverkehr auf der Straße in ihre Verantwortung übergehen müsse, dann aber der Bund für den gesamten regionalisierten Nahverkehr finanziell aufzukommen habe. Zum anderen seien viele der für den Schienennah-

verkehr und dessen Regionalisierung in Frage kommenden Strecken aufgrund unterlassener Investitionen in der Vergangenheit in einem insgesamt schlechten Zustand, so daß erst umfangreiche Infrastrukturinvestitionen erforderlich seien, bevor auf diesen Strecken ein attraktives Nahverkehrsangebot möglich werde. Die Forderungen der Länder liefen insgesamt nicht nur auf eine Bestandsgarantie für das bestehende Nahverkehrsangebot, sondern auch auf eine weitere finanzielle Beteiligung des Bundes bei Modernisierungsinvestitionen hinaus.<sup>19</sup> Der Kompromiß zwischen Bund und Ländern vom Dezember 1993 sieht vor, daß der Bund den Ländern 1996: 8,8 Mrd. DM und ab 1997 jährlich 12 Mrd. DM für die Regionalisierung überträgt und diese Zahlungen entsprechend dem Zuwachs des Mehrwertsteueraufkommens dynamisiert; zur Finanzierung wird das Mineralölsteueraufkommen herangezogen (§§ 5 I und II sowie 8 I RegG). Für 1996 unterbleibt die ursprünglich vorgesehene Absenkung der Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz auf 3,28 Mrd. DM. Die *finanzielle Verantwortung* liegt damit weiterhin überwiegend beim Bund, wenn auch die Finanzierungsfrage nach der neuen Regelung mehr in den Bereich des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern verlagert worden ist.

Insgesamt geht die Bahnreform (hinsichtlich der Überführung der Bahn in eine private Rechtsform und der stärkeren Orientierung an den regionalen Verkehrsbelangen) weit über das hinaus, was bislang im Eisenbahnwesen als technisch möglich und organisatorisch machbar galt. Aber ist die Bahnreform wirklich ein Jahrhundertwerk, wie es von seiten der verantwortlichen Politiker immer wieder dargestellt wird?

### III. Grundlagen eines wettbewerbsorientierten Eisenbahnwesens

Die ökonomischen Grundlagen für ein marktorientiertes Eisenbahnwesen — das Überführen in eine private Rechtsform, wenn nicht gar die materielle Privatisierung, die Trennung von Fahrweg und Betrieb mit der Möglichkeit, das

Schienennetz auch anderen Betreibern zu öffnen, und das Übertragen der organisatorischen Verantwortung für den Nahverkehr auf nachgeordnete Gebietskörperschaften — galten noch vor wenig mehr als einem Jahrzehnt als uto-

pisch, haben aber inzwischen sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Bereich breite Zustimmung gefunden.<sup>20</sup> Ein stärker am Geschehen auf den Transportmärkten orientiertes und durch den inter- und sogar intramodalen Wettbewerb kontrolliertes Eisenbahnwesen gilt mittlerweile weithin nicht nur als wünschenswert, sondern auch als möglich [vgl. etwa Krause, 1992; Aberle, 1992b].<sup>21</sup> Die Ergebnisse von Analysen zur Privatisierungsfähigkeit und wettbewerblichen Organisation des Schienenverkehrs zeigen, daß die traditionellen Begründungen für ein staatliches Monopol im Schienenverkehr nicht haltbar sind und daß selbst innerhalb des Schienenverkehrs wettbewerbliche Strukturen möglich sind.<sup>22</sup>

## 1. Privatisierung

Traditionell ist dem Verkehrswesen und insbesondere dem Eisenbahnwesen Marktversagen unterstellt worden; deshalb müsse der Staat notwendigerweise auf den Verkehrsmärkten regulierend eingreifen bzw. selbst als Produzent auftreten.<sup>23</sup> Diese Position wird inzwischen weitgehend in Frage gestellt. Das gilt zunächst für die strengste Form des Marktversagens — das Vorhandensein der Charaktermerkmale eines *öffentlichen Guts*: Das eine der beiden dafür erforderlichen Kriterien, die „Nichtausschließbarkeit zahlungsunwilliger Nutzer“, ist in keinem Fall erfüllt, weder für den Schienenverkehr insgesamt (wie die früher übliche Bahnsteigsperrung belegt), noch für die Benutzung der Schieneninfrastruktur durch Züge (was mit der Spurführungstechnik zusammenhängt). Hinsichtlich des zweiten Kriteriums, des „Nichtvorliegens von Konsumrivalität bzw. Grenzkosten von nahe Null bei der Nutzung“, könnten aufgrund der niedrigen Grenzkosten bei der Nutzung des Fahrwegs [Aberle, Weber, 1987, S. 93] zwar gewisse Elemente des öffentlichen Gutes gegeben sein, eine Regulierung oder öffentliche Produktion lassen sich damit aber nicht rechtfertigen. Der effiziente Ressourceneinsatz in dynamischer Sicht zwingt dazu, die Zahlungsbereitschaft der Nutzer durch deren Ausschluß zu ermitteln, selbst wenn sich dadurch Preise ergeben, die über den (niedri-

gen) Grenzkosten liegen und auf diese Weise Nutzungswillige mit positiver Konsumentenrente nicht in den Genuß der Leistungen kommen, so daß aus statischer Sicht Wohlfahrtsverluste entstehen könnten [Suntum, 1986a].

Staatliches Eingreifen ist im Schienenverkehr weiterhin wegen der Existenz nennenswerter *externer Effekte* im Verkehrswesen behauptet worden, daß also Kosten oder Erträge außerhalb der betrachteten Märkte auftreten, die nicht in die Kalkulation des Vertragspartners eingehen. Einerseits werden dem Schienenverkehr geringere Umweltbelastungen nachgesagt als anderen Verkehrsträgern, so daß Schienenverkehr subventioniert werden müsse; andererseits erfülle er eine gesamtwirtschaftlich nützliche Rolle in der Erschließung des Wirtschaftsraums. Beide Argumente können jedoch wenig überzeugen. Unterschiedliche Umweltbelastungen durch die einzelnen Verkehrsträger würden automatisch internalisiert, wenn das Problem der Umweltkosten an der Wurzel behoben würde, nämlich durch eine verursachungsgerechte Anlastung.<sup>24</sup> Die Rolle als raumerschließendes Verkehrsmittel hat der Schienenverkehr nicht zuletzt wegen der Regulierung ebenfalls weitgehend eingebüßt; ein staatlicher Eingriff in Form staatlicher Eigenproduktion oder durch Subventionen für den Schienenverkehr kann aus heutiger Sicht nicht mehr gerechtfertigt werden [Brenck, 1993, S. 95].

Selbst die für das Eisenbahnwesen lange Zeit als charakteristisch angesehene Eigenschaft des *natürlichen Monopols*, daß also wegen fallender Durchschnittskosten oder wegen Verbundvorteilen ein Unternehmer die Marktnachfrage stets kostengünstiger befriedigen könne als mehrere im Wettbewerb stehende Unternehmen, hat sich letztlich nicht als stichhaltige Begründung für weitreichende staatliche Eingriffe in den Schienenverkehr erwiesen. Zum einen besitzt die Eisenbahn kein natürliches Monopol für den Gesamtverkehrsmarkt, also im Hinblick auf sämtliche Verkehrsträger, die in einer Verkehrsbeziehung als Anbieter auftreten, denn für einen Verladener oder einen Fahrgast steht im allgemeinen die pünktliche und sichere Beförderung vom Ausgangspunkt zum Ziel im Vordergrund, nicht die Benutzung eines spezifischen

Verkehrsmittels. Daher ist der relevante Verkehrsmarkt verkehrsträgerübergreifend zu definieren. Demzufolge gibt auch die Existenz hoher verlorener Kosten (sunk costs), die bei Investitionen in das Schienennetz auftreten und die im Schienenverkehr in isolierter Betrachtung ein Wettbewerbshemmnis darstellen würden, kein Argument zugunsten einer Regulierung ab. Denn verlorene Kosten treten bei den anderen mit der Eisenbahn in intermodalem Wettbewerb stehenden Verkehrsträgern nicht auf. Verkehrsmärkte sind aus verkehrsträgerübergreifender Sicht daher stets angreifbare und wettbewerblich steuerbare Märkte [Laaser, 1991, S. 71]. Zum anderen läßt sich aus der Existenz von Dichtevorteilen im Netz (sinkende Kosten je Leistungseinheit bei steigender Auslastung einer Schienenstrecke), die empirisch nachweisbar sind,<sup>25</sup> nicht notwendigerweise folgern, daß das Angebot von Schienenverkehrsleistungen nur staatlich reguliert erfolgen könne: Bezieht man die Option einer Trennung von Fahrweg und Betrieb in die Überlegungen ein, so läßt sich zeigen, daß die Eigenschaft des natürlichen Monopols einer Eisenbahn innerhalb ihres Schienennetzes an Bedeutung verliert, weil sowohl verlorene Kosten als auch zunehmende Skalenerträge und Verbundvorteile, die zu den für ein natürliches Monopol typischen Kostenverläufen führen, vorwiegend mit dem Netz in Zusammenhang stehen [ibid., S. 286 ff.]. Durch den Wettbewerb kontrollierter Schienenverkehr ist daher zumindest im Betriebsbereich durchaus möglich.

Schließlich läßt sich noch ein praktisches Argument zugunsten einer deregulierten Bahn finden: Die Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten der Bahn haben bei ihr zu hoher interner Ineffizienz geführt, also die Grenz- und Durchschnittskostenkurven erhöht. Aus diesen Gründen ist es sogar wahrscheinlich, daß eine private Bahn, die unter dem Druck intermodalen und potentiellen intramodalen Wettbewerbs steht, zu niedrigeren Stückkosten produzieren könnte als eine staatliche und vor Wettbewerb geschützte Bahn [vgl. Peacock, Rowley, 1972]. Insgesamt erscheint daher direktes staatliches Engagement im Schienenverkehr in dem bisher

gekannten Ausmaß — als Staatsbahnmonopol — ökonomisch als nicht haltbar.

## 2. Trennung von Fahrweg und Betrieb

Ähnlich wie gegenüber einer Privatisierung haben sich die Auffassungen auch in bezug auf die Frage, ob im Schienenverkehr eine Trennung von Fahrweg und Betrieb zweckmäßig sei, gewandelt.<sup>26</sup> Inzwischen gilt das Modell einer realen Trennung von Fahrweg und Betrieb, nicht zuletzt aufgrund der per saldo positiven Erfahrungen in Schweden,<sup>27</sup> als ökonomisch sinnvolle Strategie und durchaus praktisch anwendbar.

Der Wandel der Auffassungen beruht darauf, daß die bei einer Trennung möglicherweise entstehenden Mehrkosten gegenüber einem integrierten Eisenbahnwesen<sup>28</sup> sich bei näherer Betrachtung im Vergleich zum bisherigen Zustand in Grenzen halten und von Produktivitätsgewinnen bei der Auflösung verkrusteter Strukturen im Zuge der Trennung mehr als kompensiert werden dürften. So wurden die Aktivitäten der DB in den Bereichen (i) Bau und Unterhalt des Schienennetzes und dessen Anpassung an die Nachfrage der Betreibergesellschaften, (ii) Gestaltung der Fahrpläne und (iii) Fahrdienstleitung (als täglicher Vollzug des Fahrplans) bisher stets in getrennten Referaten abgewickelt. Auch innerhalb eines integrierten Unternehmens mit einer internen Arbeitsteilung zwischen verschiedenen betrieblichen Funktionen oder sogar verschiedenen Sparten müssen durchaus komplizierte Regelungen gefunden und im täglichen Betriebsablauf befolgt werden, mit denen Gemeinkosten verteilt, unterschiedliche Interessen der Abteilungen abgegrenzt sowie Leistungen zugerechnet werden. Diese Regelungen sowie deren Vollzug dürften innerhalb eines integrierten Unternehmens kaum niedriger sein als bei Verhandlungen zwischen institutionell getrennten Unternehmen [Brenck, 1993, S. 161]. Hinzu kommt, daß Referate eines öffentlichen Unternehmens häufig ein ausgeprägtes Spartenbewußtsein entwickeln, das die Kosten der internen Koordination erhöht.<sup>29</sup>

Die bisherigen internen Regelungsmechanismen für die Organisation des Betriebs auf dem Schienennetz sind bereits so angelegt, daß es kaum einen Unterschied macht, ob die Verhandlungspartner einer Organisation oder zwei getrennten Organisationen angehören. Schon heute müssen Fahrplantrassen für die einzelnen Strecken definiert und verschiedenen Zugarten zugeordnet werden. Im grenzüberschreitenden Verkehr müssen mit anderen europäischen Bahnen Transitrechte ausgehandelt und getauscht werden. Es gibt dabei (in Verwaltungsvorschriften festgelegte) administrative Schattenpreise in Form von Vorrangrechten für bestimmte Zugarten, die sich allerdings an den Prioritäten der Vergangenheit orientieren und wenig flexibel gehandhabt werden. Der Übergang zwischen diesen bislang impliziten zu dann expliziten Verhandlungen erfordert damit kaum zusätzliche institutionelle Voraussetzungen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß eine Trennung von Fahrweg und Betrieb sogar erhebliche Kosteneinsparungen verspricht, die die möglicherweise entstehenden zusätzlichen Transaktionskosten überkompensieren können. Das Kernproblem der DB — wie dasjenige anderer Staatsbahnen — lag bisher gerade darin, daß sie sich wegen der unklaren Unternehmenszielsetzung in Art. 28 BbG nicht wie ein Unternehmen verhalten und den Marktgegebenheiten anpassen konnte. Statt dessen herrschten bürokratische Verhaltensweisen und X-Ineffizienz vor. Ein Aufbrechen dieser verkrusteten Verwaltungsstrukturen in die getrennten Organisationseinheiten Netz- und Betriebsgesellschaft, selbst mitten durch gewachsene Referate, dürfte zu einer deutlichen Produktivitätserhöhung, nicht zuletzt aus einem Abbau von X-Ineffizienz und besserem Marketing mit der Folge sinkender Produktionskosten führen.<sup>30</sup>

Eine Erhöhung der Effizienz im Eisenbahnverkehr nach einer Trennung von Fahrweg und Betrieb wäre schließlich auch aus dem Umstand heraus zu erwarten, daß sich bei externen Verhandlungen über Betriebsrechte Preise für diese bilden, die relative Knappheiten widerspiegeln. Denn bei der Preisbildung müssen die Fahr-

weg- und die Betriebsgesellschaft Kostenunterschiede sowie die Zahlungsbereitschaft der Verloader und Passagiere berücksichtigen. Freilich stellt sich hier ein Problem: Bei einer reinen Trennung von Fahrweg und Betrieb ohne weitergehende Möglichkeiten des Netzzugangs für Dritte, bei der die integrierte Eisenbahn lediglich in eine Netzgesellschaft und eine Betriebsgesellschaft aufgespalten wird, ergibt sich zwangsläufig die Marktform des bilateralen Monopols. Das hätte zur Folge, daß die ausgehandelten Nutzungsentgelte höchstens zufällig die Knappheitsrelationen und die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager widerspiegeln.<sup>31</sup> Eine reine Trennung von Fahrweg und Betrieb in einen Netzbereich und einen Betriebsteil bliebe daher unvollständig.<sup>32</sup> Dieses Problem könnte gelöst werden, wenn die Option des Wettbewerbs zwischen Betriebsgesellschaften innerhalb des Netzes und gegebenenfalls sogar auf der anderen Marktseite, nämlich zwischen verschiedenen Schienennetzen, realisiert würde.

### 3. Wettbewerb im Schienenverkehr

Wettbewerb innerhalb des Schienenverkehrs (intramodaler Wettbewerb)<sup>33</sup> stellt einen komplementären Faktor des Modells einer Trennung von Fahrweg und Betrieb dar. Ähnlich wie die Trennung von Fahrweg und Betrieb war Wettbewerb zwischen Schienenverkehrsunternehmen bislang kein ernsthaftes Diskussions-thema in der Verkehrswirtschaft. Letztlich entscheidet sich seine Zweckmäßigkeit aber wiederum nur anhand eines Vergleichs der damit in Zusammenhang stehenden gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge. Wenig problematisch dürfte Wettbewerb zwischen Betriebsgesellschaften zu organisieren sein [Laaser, 1991, Kap. IX], Wettbewerb zwischen (Teil-)Netzen dagegen wirft eine Reihe von offenen Fragen auf [Ewers, 1991; Brenck, 1993].

Zusätzliche Kosten einer wettbewerblichen Lösung im *Betriebsbereich*, bei der mehrere Betriebsgesellschaften Schienenverkehrsleistungen innerhalb eines Netzes anbieten, wären (i) im Produktionsbereich und (ii) als Transaktionskosten bei der Vermarktung von Fahrplantrassen denkbar. Die produktionstechnische

Frage lautet, ob bei Wettbewerb Skalen- und Verbundvorteile nicht mehr nutzbar wären und damit die Stückkosten des Eisenbahnbetriebs höher liegen würden als bei monopolisiertem Betrieb. Die zahlreichen empirischen Untersuchungen, die zu den Kostenverhältnissen bei Eisenbahnunternehmen durchgeführt worden sind, zeigen aber, daß die Skalenerträge des Eisenbahnwesens überwiegend dem Netzbereich zugeordnet werden können und daher auch dann genutzt werden können, wenn mehrere Betreiber nebeneinander Transportleistungen im selben Netz anbieten.<sup>34</sup>

Verbundvorteile ergeben sich im Eisenbahnwesen vor allem, wenn in größeren zusammenhängenden Netzen abgestimmte Leistungen angeboten werden: Fahrplantrassen verschiedener Strecken müssen sinnvoll miteinander verknüpft werden, damit Umläufe von Triebfahrzeugen und Waggons optimiert, Taktfahrpläne angeboten oder Umsteige- und Umladeverbindungen angeboten werden können. Hier bestehen, insbesondere im Personenverkehr, vielfältige Koordinationserfordernisse, die jedoch kein grundsätzliches Hindernis für ein wettbewerbliches Eisenbahnwesen darstellen. Denn es ist den Betriebsgesellschaften möglich, komplementäre Trassen auf Anschlußstrecken oder für ganze Umläufe und die Rückführung von Zuggarnituren zu erwerben.<sup>35</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Koordination im eigenen kommerziellen Interesse der Betriebsgesellschaften, die Betriebsrechte nachfragen, liegt [Laaser, 1991, S. 296–306]. Durch ein Modell, bei dem Betriebsgesellschaften privatrechtlich konkursfähig sind und unter Wettbewerbsdruck stehen, wird die Berücksichtigung etwaiger Vorteile einer Verbundproduktion sogar gefördert. Es sind zwar Konstellationen denkbar, in denen eine Abstimmung zwischen verschiedenen Betreibern an zu hohen Transaktionskosten scheitert, obwohl sie im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten liegt. Um das zu verhindern, könnte jedoch mit der Einführung eines Fahrplankoordinators eine transaktionskostensenkende Abstimmung solcher Netzwirkungen erreicht werden.<sup>36</sup> Dessen Aktivität wäre ebenso wie die Vergabe (Versteigerung) der Fahrplantrassen eine zentrale Aufgabe [Wittenbrink,

1993, S. 198]. Das wird besonders deutlich bei Knotenpunkten, also wichtigen Bahnhöfen, die von mehreren Strecken berührt werden; bei diesen ist nicht nur die Abfolge der verschiedenen Züge zu regeln, sondern auch die Verknüpfung der Slots der verschiedenen Strecken.

Eine wettbewerbliche Lösung könnte grundsätzlich zusätzliche Transaktionskosten gegenüber dem Modell einer integrierten Eisenbahngesellschaft mit sich bringen, wenn mehrere Nachfrager nach einzelnen Streckenrechten auftreten. Denn eine Netzgesellschaft müßte mit mehreren Betriebsgesellschaften über die Vergabe von Betriebsrechten verhandeln, vermutlich auch in mehreren Runden, statt nur mit einer Betriebsgesellschaft. Solche Mehrkosten wären zwar prinzipiell denkbar, dürften aber kaum ins Gewicht fallen: Die Fahrplankonferenzen sind bereits heute so organisiert, daß die Interessen unterschiedlicher Betriebssparten berücksichtigt werden müssen. Denn bei den internationalen Fahrplankonferenzen sind stets auch die Wünsche der verschiedenen europäischen Staatsbahnen zu koordinieren. Im nationalen Rahmen konkurrierten immer schon die Referate der DB miteinander, die den Personenfernverkehrs, den Personennahverkehr und den Güterverkehr betreuen.

Vorteilhaft bei einem offenen Wettbewerb zwischen Betreibergesellschaften um Streckenrechte gegenüber dem bisherigen Zustand — und damit eventuelle Transaktionskosten ausgleichend — wäre, daß über die Vergabe der Streckenrechte auf der Basis der erwarteten Zahlungsbereitschaft der Nachfrager nach Schienenverkehrsleistungen entschieden werden könnte. Die Nachfrager, um deren Transportwünsche sich die Betriebsgesellschaften im Wettbewerb bemühen müssen, entscheiden dann über die Auslastung der verschiedenen Strecken und nicht mehr Verwaltungsvorschriften, die auf den Erkenntnissen der Vergangenheit und auf der bürokratischen Machtverteilung beruhen. Wettbewerb von Betriebsgesellschaften ermöglicht (und erzwingt) auch eine räumliche und zeitliche Spitzenlastpreisbildung — Betriebsrechte auf viel befahrenen Hauptstrecken und zu Spitzenzeiten werden höhere Erlöse erzielen als auf weniger befahrenen

Strecken oder zu Schwachlastzeiten.<sup>37</sup> Dies führt zu einer Verlagerung der Nachfrage auf weniger belastete Strecken und Zeitabschnitte, wodurch der Kapitalbedarf für das Schienennetz insgesamt niedriger wird, weil geringere Unterhaltungskosten anfallen und auf Ausbaumaßnahmen, die sich ausschließlich am Spitzenbedarf orientieren, verzichtet werden kann. Mit Hilfe der bei der Versteigerung der Fahrplantrassen gewonnenen Informationen könnte eine Fahrweggesellschaft rationalere Entscheidungen über die Auslastung vorhandener Kapazitäten, über den Ausbau von Engpässen oder auch über das Schließen von unrentablen Strecken treffen.

Wettbewerb zwischen Betriebsgesellschaften könnte daher die bislang weitgehend fehlende Kostenkontrollfunktion wirksam ausüben und den Unternehmen Anreize zu einer nachfragegerechten Gestaltung ihrer Produktpalette bieten. Nicht minder wichtig erscheint der Umstand, daß Wettbewerb langfristig auch im Schienenverkehr im Sinne Hayeks als „Entdeckungsverfahren“ wirken kann, bei dem als Folge des Wettbewerbs neues technisches und organisatorisches Wissen entsteht, das ohne den Druck, sich am Markt zu behaupten, nicht entdeckt worden wäre. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß dem Schienenverkehr immer wieder bedeutende technische und organisatorische Innovationspotentiale sowie Systemvorteile nachgesagt wurden und werden, ohne daß diese jedoch jemals in großem Umfang realisiert worden wären. Daß solche Potentiale bestehen und bei Wettbewerbsdruck auch realisierbar wären, zeigt etwa Knieps [1992a].

Im Betriebsgeschehen, also beim Vollzug des Fahrplans dürfte sich wenig ändern, da der Wettbewerb nur um die Betriebsrechte stattfindet. Sind diese für eine Fahrplanperiode vergeben, läuft das Betriebsgeschehen im Prinzip so ab wie gewohnt. Selbst für die Fahrgäste und Verladener müßte es bei einem Eisenbahnwesen mit mehreren Betreibern auf dem Netz oder sogar auf ein- und derselben Strecke nicht notwendigerweise erheblich höhere Transaktionskosten geben. Informationen über Fahrpläne beispielsweise sind eine Dienstleistung, für die sich gegen Gebühr Informationsmakler — etwa

Reisebüros, die Kursbücher herausgeben — finden. Durchgehende Fahrscheine für Relationen, die ein Fahrgast nur durch die Inanspruchnahme der Transportleistungen mehrerer Betriebsgesellschaften nutzen kann, wären über das Datenverarbeitungsnetz der Reisebüros gleichfalls zu vermutlich nur geringen Mehrkosten erhältlich.<sup>38</sup>

Eine wichtige Funktionsbedingung für das wettbewerbliche Modell des Schienenverkehrs besteht allerdings darin, daß die Betriebsgesellschaften von der Netzgesellschaft unabhängig sein müssen. Verhandlungen über Fahrplantrassen führen letztlich nur dann zu einem effizienten Ergebnis, wenn sich die Netzgesellschaft neutral gegenüber den die Fahrplantrassen nachfragenden Betriebsgesellschaften verhält und keine von diesen bei der Versteigerung der Streckenrechte diskriminiert. Diese Neutralität wird dann kaum gewahrt werden können, wenn die Netzgesellschaft selbst, sei es direkt über einen eigenen Unternehmensteil, sei es indirekt über ein Tochterunternehmen, zugleich Transportleistungen auf dem Schienennetz anbieten würde. Die Anreize für sie wären groß, sich selbst die rentabelsten Trassen zuzuteilen und die anderen Betriebsgesellschaften zu diskriminieren. Ein solcher Interessenkonflikt wäre vermutlich dann am schärfsten, wenn die Netzverwaltung und deren Betriebsgesellschaft organisatorisch innerhalb eines gemeinsamen Unternehmens vereinigt wären. Aber auch, wenn es sich um privatrechtlich getrennte Unternehmen handelte, bei denen das eine Unternehmen über die Stimmrechtsmehrheit beim Stammkapital das andere in seiner Geschäftspolitik beherrschen könnte, wäre eine Trassenvergabe zu eigenen Gunsten wohl nicht auszuschließen. Die Trennung von Fahrweg und Betrieb müßte also vollständig vollzogen sein; eine kapitalmäßige Verflechtung zwischen Netz- und Betriebsbereich müßte aufgelöst werden, um eine Diskriminierung von Nachfragern nach Betriebsrechten zu vermeiden.

Wesentlich schwieriger als im Betriebsbereich, also der Nachfrageseite eines künftigen Marktes für Fahrplantrassen, dürfte es im *Netzbereich*, beim Anbieter der Fahrplantrassen, sein, eine Monopolsituation zu verhindern. So

sind durch die Verknüpfung der einzelnen Schienenstrecken zu einem Gesamtnetz zumindest Ansatzpunkte eines natürlichen Netzmonopols durch Verbundvorteile gegeben. Deshalb wäre es erforderlich, die Netzgesellschaft einer Wettbewerbs- und Preisaufsicht zu unterziehen, d.h., den Netzmonopolisten zu regulieren [Ewers, 1990, S. 504]. Allerdings könnten sich durchaus, nun konzentriert im Netzbereich, wieder ähnliche Fehlentwicklungen der Regulierung herausbilden wie zuvor bei der integrierten staatlichen Eisenbahn, wenn sich eine Fahrwegbehörde ähnlich bürokratisch verhalten würde wie seinerzeit die DB. Aber auch im Verhältnis zwischen einer privaten Netzgesellschaft mit kommerziellem Leistungsauftrag und der staatlichen Aufsichtsbehörde (in diesem Fall entweder dem Bundesminister für Verkehr oder dem Bundeskartellamt) könnten Probleme auftauchen, nämlich solche, wie sie in der „Capture-Theorie der Regulierung“ [Stigler, 1971] beschrieben worden sind: Regulierungsbehörden und reguliertes Unternehmen gehen nach dieser Theorie im Laufe der Zeit eine Art Ehe ein, weil die Daseinsberechtigung der Regulierungsbehörde letztlich von der Prosperität des regulierten Unternehmens abhängt mit der Folge, daß die Behörde weniger das Unternehmen kontrolliert als vielmehr dessen Interessen gegenüber Konkurrenten vertritt. Die Folge solchen Verhaltens könnte in einer ineffizienten Produktion von Infrastrukturleistungen und Vermarktung von Fahrplantrassen seitens der Netzgesellschaft bestehen. Grundsätzlich wären solche Probleme vermeidbar, wenn (i) entweder mehrere Netzanbieter nebeneinander existierten, die Betriebsrechte auf ihren jeweiligen Netzen den Schienenverkehrsunternehmen im intramodalen Wettbewerb anböten, oder (ii) der intermodale Wettbewerb zwischen dem Schienenverkehr und den übrigen Verkehrsträgern, anders als es bislang im regulierten Verkehrswesen der Fall war, seine disziplinierende Wirkung ausübte.

Intramodaler Wettbewerb zwischen Schienennetzen dürfte dann die größten Erfolgsaussichten haben, wenn es sich um wenig miteinander verknüpfte längere Strecken in einer Relation mit vergleichsweise hohem Transport-

aufkommen handelt. Bei dieser Konstellation würde der Verlust von Verbundvorteilen aus der Netzbildung und von Dichtevorteilen vergleichsweise wenig zu Buche schlagen und es mehreren Gesellschaften ermöglichen, zu eher geringen Durchschnittskosten Trassenrechte anzubieten. Derartige Bedingungen dürften aber eher im Transkontinentalverkehr in Nordamerika vorliegen als in Mitteleuropa. Das Beispiel der beiden transkontinentalen Bahnen Canadian National und Canadian Pacific, die sich nur an wenigen Stellen kreuzen und im Wettbewerb um Güterverkehrskunden miteinander hohe Produktivitätsfortschritte aufwiesen [Caves, Christensen, 1980], zeigt immerhin, daß Wettbewerb — hier allerdings zwischen integrierten Eisenbahnunternehmen — die erwarteten Wirkungen in der geschilderten Konstellation mit sich bringen kann. Weniger wahrscheinlich wäre ein Wettbewerb zwischen Netzen bei den vielfach miteinander verknüpften Relationen in Mitteleuropa, die z.T. sehr unterschiedliche Auslastungsgrade aufweisen.<sup>39</sup>

Wenn sich intramodaler Wettbewerb zwischen Schienennetzen in Europa auch vermutlich kaum realisieren ließe, so wären etwaige negative Folgen daraus auf die Effizienz im Verkehrswesen dann von geringerem Gewicht, wenn die übrigen Elemente eines wettbewerblichen Eisenbahnwesens konsequent verwirklicht würden. Denn wenn nach einer Trennung von Fahrweg und Betrieb nicht nur der Betriebsbereich materiell privatisiert würde, sondern auch der Netzbereich, erhielte er damit quasi einen kommerziellen Leistungsauftrag und würde zugleich konkursfähig. Damit wären aber durch den intermodalen Wettbewerb unter den anderen Verkehrsträgern die im regulierten Verkehrswesen wesentlichen Hemmnisse für leistungssteigernde Anreize entfallen.

#### **4. Regionalisierung und Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen**

Das Modell einer privatisierten Eisenbahn, bei der Fahrweg und Betrieb institutionell voneinander getrennt sind und mehrere Betriebsgesellschaften im Wettbewerb Schienenverkehrsleistungen anbieten, ist durchaus kompatibel mit

einem Angebot von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Ineffizient an der bisherigen Praxis war, daß (i) die Eisenbahn als Ganzes über die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen dazu gezwungen war, Dienste anzubieten, die keine betriebswirtschaftliche Rentabilität versprechen, und (ii) die Kosten dieser erzwungenen Leistungen nicht bei den Verantwortlichen, meist den nachgeordneten Gebietskörperschaften, anfielen, sondern beim Bund und letztlich nicht bei denjenigen Bahnkunden, die einen Nutzen aus den entsprechenden Diensten zogen, sondern beim anonymen Steuerzahler. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Verbundprinzip)<sup>40</sup> war durch die gemeinwirtschaftlichen Pflichten verletzt, daher das Schlagwort von der „Bahn als Selbstbedienungsladen ohne Kasse“ [Aberle, 1992a].

Gemeinwirtschaftlich motivierte Leistungen können im Rahmen eines wettbewerblichen Eisenbahnwesens durchaus angeboten werden, ohne daß es zu den Anreizproblemen kommt, die das bisherige System kennzeichneten. So können in einem wettbewerblich organisierten Eisenbahnwesen die Gebietskörperschaften als Auftraggeber für gemeinwirtschaftliche Leistungen auftreten. Dabei sind grundsätzlich zwei Modelle denkbar: (i) die Bestellung von Schienenverkehrsleistungen im Rahmen eines zusammenhängenden Schienennetzes in der Bundesrepublik, für das eine zentrale Netzgesellschaft zuständig ist, oder (ii) die Übernahme regionaler Stichstrecken bzw. im Gesamtnetz relativ isolierter regionaler Teilnetze, die ohne größere Bedeutung für das Gesamtnetz sind, durch die jeweilige nachgeordnete Gebietskörperschaft.<sup>41</sup>

Im ersten Modell würde die Gebietskörperschaft zweimal als Besteller gemeinwirtschaftlicher Leistungen auftreten: Zum einen würde sie die Netzgesellschaft beauftragen, bestimmte Strecken auch bei nicht kostendeckenden Geboten für Streckenrechte weiter in Betrieb zu halten; zum anderen würde sie als Käufer von Schienenverkehrsleistungen bei den verschiedenen Betriebsgesellschaften auftreten. Der Netzgesellschaft und den Schienenverkehrsunternehmen würden im ersten Modell dann entsprechend der von ihnen erbrachten Leistungen

— Unterhalt unrentabler Strecken bzw. Angebot von Schienenverkehren auf diesen Strecken — die Kosten dieser zusätzlichen Leistungen erstattet. Beim zweiten Modell würden Teile des Netzes, auf denen nur Nahverkehr stattfindet, aus dem überregionalen Netz ausgegliedert und an die Länder, Kreise oder Kommunen übertragen werden, die dann eigenverantwortlich entscheiden, ob auf diesen Strecken Schienenverkehr stattfinden und durch welchen Betreiber dies gegebenenfalls geschehen soll. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften hätten dann auch das Recht, die entsprechenden Strecken stillzulegen und den entsprechenden Nahverkehr durch einen anderen Verkehrsträger erbringen zu lassen oder ganz auf ihn zu verzichten [Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1993, S. 630–633].

Beide Modelle entsprechen dem Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit, der Abgeltung von für die Gemeinschaft erbrachten Leistungen entsprechend der dabei anfallenden Kosten [Aberle, 1985, S. 240]. Dieses Prinzip hat auch Eingang in die Verordnung 1893/91 der EG gefunden, wonach den Eisenbahnunternehmen der Mitgliedstaaten die Kosten für das Erbringen gemeinwirtschaftlicher Leistungen jeweils zu erstatten sind [vgl. Wittenbrink, 1991, S. 212–221]. In beiden Modellen kann das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit zu Kosteneinsparungen bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen führen, wenn zugleich durch obligatorische Ausschreibungsverfahren Wettbewerb herrscht zwischen den Unternehmen, die mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen beauftragt werden, und der kostengünstigste unter den Bewerbern den Zuschlag erhält. Der kostengünstigste Bewerber wäre derjenige, der für den Betrieb innerhalb einer festgelegten Periode die geringsten Subventionen verlangt.<sup>42</sup> Ohne Wettbewerbsdruck dagegen würde die Kostenerstattung für die erbrachten Leistungen bei einer einzigen Betriebsgesellschaft dazu verleiten, Kosten zu verursachen.

Beiden Modellen gemein ist schließlich auch, daß grundsätzlich dem Subsidiaritätsprinzip Genüge getan wird: Da das Wissen um die Verhältnisse vor Ort — in diesem Fall die regionale Verkehrsnachfrage und die spezi-

fischen Bedingungen für den Verkehrsbetrieb — auf den unteren föderalen Ebenen am größten ist und zugleich hier den Präferenzen der Bürger vor Ort am besten Rechnung getragen werden kann, sind die Länder bzw. Kreise und Kommunen die geeigneten Institutionen, um unrentablen Nahverkehr zu organisieren. Beim zweiten Modell allerdings bietet sich der zusätzliche Vorteil, daß das Subsidiaritätsprinzip noch konsequenter verwirklicht werden kann als beim ersten Modell. Denn die Gebietskörperschaft, die die Strecke oder den Netzteil übertragen bekommt, kann die infrastrukturpolitische Aufgabe entweder selbst wahrnehmen oder noch weiter delegieren — möglicherweise auch an ein Unternehmen aus dem privaten Bereich, das ein zukunftssträchtiges Betriebskonzept anbietet. Wenn dagegen im Rahmen des ersten Modells die Gebietskörperschaft lediglich bei der zentralen Netzgesellschaft die Betriebsbereitschaft der Strecke bestellt und bei einer Eisenbahnbetriebsgesellschaft die Betriebsleistungen, dann muß sie oder die von ihr beauftragte Behörde die Koordinationsaufgaben zwischen Netz und Betrieb notgedrungen selbst übernehmen. Im zweiten Modell könnte diese Koordinationsaufgabe ebenfalls von Dritten wahrgenommen werden.

Neben dem Subsidiaritätsprinzip spielt im Rahmen der Theorie des fiskalischen Föderalismus für eine effiziente Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben ferner das fiskalische Äquivalenzprinzip eine wichtige Rolle. Es genügt also nicht, für die Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher (unrentabler) Verkehrsleistungen die Organisationsverantwortung möglichst weit nach unten zu delegieren. Vielmehr muß die für die Organisation zuständige Stelle auch die Finanzverantwortung innehaben, damit es nicht zu einer Verschwendung öffentlicher Mittel kommt [vgl. z.B. Recktenwald, 1980; Wust, 1981]. Im Rahmen des Modells gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungs, bei dem die Gebietskörperschaft eine Nebenstrecke übernimmt und entweder einem Verkehrsverbund oder einem privaten Unternehmen zwecks Betriebsbereitschaft zur Verwaltung übergibt, wäre es durchaus denkbar, daß sich unter neuen Rahmenbedingungen — und mittels neuer un-

ternehmerischer Ideen — herausstellt, daß ein privatwirtschaftlich rentabler Betrieb wieder möglich ist. Sowohl Subsidiaritäts- als auch Äquivalenzprinzip wären dann erfüllt, wenn die entsprechende Verkehrsleistung von einem privaten Unternehmen wieder am Markt verkauft würde.

Aber auch wenn, was der Normalfall sein dürfte, gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen weiterhin Zuschüsse erfordern, könnte dem Äquivalenzprinzip entsprochen werden. In diesem Fall sollten, wie Böhme und Sichelschmidt [1994, S. 19 ff.] vorschlagen, die organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Nahverkehr bei Zweckverbänden für den ÖPNV zusammengeführt und den Zweckverbänden ein Erhebungsrecht für eine spezifische Nahverkehrsabgabe eingeräumt werden. Dabei müßte die Höhe der Nahverkehrsabgabe allerdings erst dann festgelegt werden, wenn im Rahmen von Ausschreibungsverfahren die Höhe der erforderlichen Subventionen für die Betriebsbereitschaft der Strecken und den eigentlichen Betrieb ermittelt worden ist. Zugleich müßte das Steueraufkommen des Bundes, das bisher zur Deckung des Nahverkehrs diente, um den entsprechenden Betrag gesenkt werden. Nur bei dieser Lösung ist letztlich das Äquivalenzprinzip erfüllt. Jede Form von Mischfinanzierung verletzt es dagegen [ibid., S. 20].

Eine finanzielle Beteiligung der Bundesebene an den Kosten der Aufrechterhaltung regionaler Netze ließe sich allenfalls für eine Übergangszeit aus politökonomischen Erwägungen heraus rechtfertigen: Bisher hat der Bund praktisch alle Kosten unrentabler Nebenstrecken getragen. Daß sich Länder einer Umverteilung der Kostenträgerschaft in dieser Situation widersetzen, erscheint aus ihrer Sicht verständlich. Eine Second-best-Lösung, die sowohl das Postulat gesamtwirtschaftlicher Effizienz als auch die politökonomischen Kräfteverhältnisse berücksichtigt, bestünde daher darin, daß der Bund den Ländern für einen festgelegten Zeitraum finanzielle Mittel in Höhe der zu erwartenden Verluste auf dem gemeinwirtschaftlichen Netz ohne Zweckbindung überträgt, während die Länder im Gegenzug die

vollständige finanzielle Verantwortung für den Nahverkehr übernehmen. Weitergehende Regelungen, bei denen die Finanzierungslast beim Bund verbleibt, die Entscheidungsbefugnis aber

zum überwiegenden Teil bei den Ländern liegt, widersprechen den Prinzipien des fiskalischen Föderalismus und damit der gesamtwirtschaftlichen Effizienz.

## IV. Beurteilung der Bahnstrukturreform

Mißt man die Strukturreform der deutschen Bahnen an den Grundlagen für ein marktwirtschaftliches Eisenbahnsystem, so erweist sie sich als ein überfälliger Schritt in die richtige Richtung. Die Bahnstrukturreform bietet grundsätzlich eine große Chance, den Schienenverkehr wesentlich effizienter zu gestalten und die Subventionen an die Eisenbahn dauerhaft nennenswert zu senken; ihr Erfolg wird aber letztlich davon abhängen, ob der eingeschlagene Weg zu einem privatwirtschaftlichen, konkursfähigen und wettbewerblich organisierten Schienenverkehr konsequent fortgeführt und eine materielle Privatisierung tatsächlich realisiert wird. Einstweilen bleiben bei der Bewältigung der Altlasten, der Privatisierung, der Trennung von Fahrweg und Betrieb und der zweckmäßigen Gestaltung der Regionalisierung noch zahlreiche Fragen offen.

### 1. Privatwirtschaftlich organisierter Schienenverkehr

#### a. Personalkosten und Produktivität

Die Erwartung, daß (i) eine privatrechtlich organisierte Bahn das Leistungsspektrum des Schienenverkehrs zu niedrigeren Kosten je Leistungseinheit erbringen werde, (ii) von einer kommerzialisierten Bahn überdies bisher unbeachtet gebliebene Marktnischen entdeckt und (iii) Leistungsinnovationen vorangetrieben werden, erscheint aufgrund der Abschaffung des öffentlichen Dienstrechts im Bereich der DBAG zunächst einmal grundsätzlich berechtigt. Wie zahlreiche Untersuchungen in der Vergangenheit ergaben, lag eines der wesentlichen Probleme der DB im Mangel an unternehmensinterner Flexibilität. Dies beruhte auf starren Besoldungs- und Laufbahnordnungen,

eingeschränkten Möglichkeiten zum Umsetzen oder Freisetzen von Arbeitskräften und der Nichtberücksichtigung der relativen Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst bei den Arbeitsentgelten.<sup>43</sup> Insofern verspricht die Rechtsform der Aktiengesellschaft, daß gegenüber dem bisherigen Zustand erhebliche Produktivitätsreserven zu aktivieren sind. Das sollte das finanzielle Ergebnis der DBAG verbessern und den Zuschußbedarf in der Zukunft mindern.

Das Ausmaß der Einsparungen an Zuschüssen erscheint jedoch zumindest kurzfristig begrenzt. So hat der Bundesrechnungshof errechnet, daß der zu erwartende Abbau des kumulierten zukünftigen Defizits bis zum Jahr 2002 nicht, wie vom BMV projektiert, 139 Mrd. DM betragen werde, sondern ca. 35 Mrd. DM weniger, weil das BMV die Zinseszinsen für die Neuausstattung der Bahnen mit Kapital und die Nettokreditaufnahme des BEV nicht einbezogen habe.<sup>44</sup> Selbst wenn man den möglichen Fehler bei der Kalkulation der Kapitalkosten nicht berücksichtigt, darf nicht verkannt werden, daß die Möglichkeiten zur gesamtwirtschaftlichen Effizienzsteigerung in den ersten Jahren nach der Bahnstrukturreform weitgehend auf die Produktions- und Absatzseite sowie den Sachmittelbereich beschränkt sind.

Die Personalkosten werden dagegen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht aufgrund der in der Vergangenheit entstandenen Ansprüche der Bahnbediensteten an den beamtenrechtlichen Dienstherrn BMV (weitgehende Unkündbarkeit, Gehaltsansprüche, Laufbahnrechte) zunächst nur langsam sinken können. Zwar werden die Kosten zur Abgeltung alter Ansprüche und für nicht mehr benötigtes Personal nicht mehr die DBAG belasten. Die DBAG kann sich an den von ihr selbst ausgehandelten Tarifver-

trägen orientieren und hat damit prinzipiell die Möglichkeit, durch entsprechende Verhandlungen den Lohnkostenanstieg zu begrenzen; sie ist auch nicht mehr in ihrer Personalplanung durch die Unkündbarkeit der bisherigen Bahnbediensteten gebunden. Die entsprechenden Personalmehrkosten fallen in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung aber nicht weg. Sie werden vom BEV und damit vom Steuerzahler (unmittelbar oder auf dem Umweg über die Verschuldung des BEV) übernommen. Das betrifft (i) die Mehrkosten der Beamtenbesoldung gegenüber den Angestelltenvergütungen, die nach dem im Dezember 1993 geschlossenen Tarifvertrag für neue Mitarbeiter niedriger liegen als für bisherige (§ 7 I ZNBEG; § 12 II und III sowie § 21 I DBGrG),<sup>45</sup> und (ii) die Mehrkosten für die Personalüberhänge, soweit diese bei Reorganisationsmaßnahmen offenbar werden und die Mitarbeiter eigentlich entlassen werden müßten (§ 21 V und VI DBGrG). Dabei werden die bislang implizit gewährten Lohnsubventionen nunmehr zu expliziten vom Steuerzahler getragenen Zuwendungen — in Form des Zuschusses des Bundes an das BEV bzw. über die Kosten von dessen Verschuldung.

Die fiskalischen Belastungen aus dem Erbe von DB und DR im Bereich der Personalkosten, die nun beim BEV anfallen, bleiben aber in jedem Fall noch lange Zeit bestehen. Sie werden erst dann nachhaltig sinken können, wenn der bestehende Personalüberhang von DB und DR (ca. 100 000 Beschäftigte [Aberle, 1992b, S. 71]) abgebaut sein wird, sei es durch Verrentung, durch freiwillige Kündigungen oder die Übernahme von bisherigen Bahnbeschäftigten in anderen Verwaltungsbereichen.<sup>46</sup> Aber auch dann werden — bis auf die Fälle der freiwilligen Kündigungen, soweit keine Abfindungen gezahlt werden — weiterhin noch die Versorgungsleistungen anfallen. Der wissenschaftliche Beirat beim BMV [1993, S. 622] betont, daß die Finanzierungsaufgabe im Personalbereich erst in ca. vierzig Jahren abgeschlossen sein werde.

Angesichts der im Eisenbahnwesen insgesamt (DBAG, Eisenbahn-Bundesamt und BEV zusammengenommen) weiterhin relativ unver-

ändert anfallenden Personalkosten müßten die Produktivitätserhöhungen, die zu schwarzen Zahlen bei der DBAG und einem geringeren Zuschußbedarf des Eisenbahnwesens führen sollen, in den nächsten Jahren zwangsläufig vorwiegend durch Einsparungen bei den Sachkosten und durch zusätzliche am Markt abzusetzende Verkehrsleistungen realisiert werden. Da die Personalkosten ca. 60 vH der Betriebsaufwendungen und ca. 54 vH der gesamten Aufwendungen (einschließlich Zinsen) ausmachten [DB, b, 1992], erscheinen die derzeit möglichen Einsparpotentiale auf der Kostenseite eher begrenzt. Deutlich höhere Umsätze als bisher würden bedingen, daß die Eisenbahn ihren Anteil an der Verkehrsleistung mindestens halten, wenn nicht sogar steigern müßte. Die Aussichten dazu werden allerdings eher pessimistisch beurteilt: Selbst bei dem „mittleren Szenario“, das dem Bundesverkehrswegeplan 1992 zugrunde liegt, werden die unterstellten Zuwächse des Eisenbahnverkehrs als zu optimistisch eingestuft, weil im Güterverkehr der Anteil bahnaffiner Güter noch weiter abnehmen wird und im Personenverkehr die verkehrspolitisch angestrebte geringere Zunahme des PKW-Verkehrs nicht als gesichert gilt [Böhme, Sichelshmidt, 1993, S. 5 f.].

In diesem Zusammenhang ist noch zu berücksichtigen, daß sich der DBAG, wenn sie Mehrkosten aufgrund personeller Altlasten an das BEV übertragen kann, grundsätzlich die Möglichkeit bietet, dem Steuerzahler nicht nur tatsächliche Altlasten, sondern auch solche Personalkosten anzulasten, die in Zukunft aufgrund unterlassener Produktivitätssteigerungen entstehen. Denn die DBAG kann Mitarbeiter für überzählig erklären und erhält dann vom BEV die Kosten für diese ersetzt, ohne nachweisen zu müssen, daß sie versucht hat, ihre Produktivität auch durch einen erhöhten Absatz von Transportleistungen zu steigern. Damit gilt für die DBAG letztlich eine „soft budget constraint“ mit den entsprechenden anreizmindernden Wirkungen auf ein dynamisches unternehmerisches Verhalten.

Was die Höhe der kurzfristig zu realisierenden Produktivitätssteigerungen angeht, ist schließlich auch von Bedeutung, daß in der

Diskussion über die Bahnstrukturreform hinsichtlich der künftigen Motivation der Bahnmitarbeiter Zweifel geäußert worden sind. Die Übernahme von Personalmehrkosten durch das BEV entlastet zwar die Gewinn- und Verlustrechnung der DBAG, beseitigt aber nicht notwendigerweise das bisherige interne Anreizdefizit für die Mitarbeiter der deutschen Bahnen, sich engagiert zu verhalten. Da die in der Vergangenheit erworbenen Rechte aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis praktisch nicht angetastet wurden, ist es keineswegs zwangsläufig, daß der in einem privaten Unternehmen spürbare Wettbewerbsdruck in vollem Maße an alle Mitarbeiter weitergegeben wird. Inwieweit dadurch die künftigen Kosteneinsparungen und innovativen Leistungen dem erwarteten Niveau entsprechen werden, wird sich erst noch herausstellen müssen. Die Regierungskommission Bundesbahn [1991, S. 59] ist in dieser Beziehung optimistisch; dagegen neigt Aberle [1992a] zu einem gewissen Pessimismus, wenn er mutmaßt, „es wird schwierig sein, in allen Bereichen und bei allen Mitarbeitern die entsprechende Motivation und Eigenverantwortlichkeit, das Denken in Marktkategorien, in Leistungs- und Kostengrößen, kurz- und mittelfristig zu erreichen“. In dem Maße, in dem im Laufe der Zeit ein Lernprozeß stattfindet und in dem neue Mitarbeiter unter kommerziellen Vorzeichen eingestellt werden, dürfte sich das Problem aber entschärfen. Die DBAG und ihre Mitarbeiter müssen dabei eine „innere Bahnreform“ durchlaufen.<sup>47</sup>

Das Fazit aus den vorangegangenen Überlegungen lautet daher, daß sich die finanzielle Situation des Eisenbahnwesens in umfassender Sicht erst allmählich entspannen wird; mit kurzfristigen Erfolgen ist gesamtwirtschaftlich kaum zu rechnen, weil die Personalkosten beim BEV, beim EBA und bei der DBAG als Einheit gesehen in den nächsten Jahren in nur geringem Maße begrenzt werden können. Erst in späteren Phasen sind hier nennenswerte Einsparungen möglich. Das Potential für Sachkosteneinsparungen und Umsatzzuwächse erscheint ebenfalls kurzfristig begrenzt. Das zeitliche Profil der erwarteten Einsparungen aus der Bahnreform für den Bundeshaushalt dürfte daher zu-

nächst eher flach verlaufen und erst in späteren Jahren ansteigen.

Freilich wird die DBAG als Unternehmen schwarze Zahlen schreiben.<sup>48</sup> Bei der Beurteilung dieser Entwicklung ist allerdings zu berücksichtigen, daß es vorwiegend die budgetären Verlagerungen auf das BEV und die nachhaltige Entschuldung sind, die das erwartete positive Ergebnis der DBAG ermöglichen. Die geäußerten Zweifel an der Höhe der kurzfristig erzielbaren Einsparungen bedeuten aber nicht, daß die Bahnstrukturreform insgesamt und das in ihr enthaltene Modell der Personalüberleitung an das BEV grundsätzlich in Frage zu stellen wären. Zu beiden gab es keine Alternative, weder zur Bahnreform, weil die deutschen Bahnen praktisch bereits Konkurs hätten anmelden müssen, noch zur Personalüberleitung, weil die Altansprüche der Mitarbeiter nicht wegzudiskutieren waren [Aberle, 1992b, S. 71].

#### b. Reichweite der Privatisierung

Kritik verdient das Konzept der Bahnstrukturreform dagegen im Bereich der Privatisierung, weil dieser Prozeß zunächst bei einer Überführung der Bahngesellschaften in eine privatrechtliche Rechtsform stehenbleibt, eine materielle Privatisierung aber — wenn überhaupt — erst nach ca. zehn Jahren anvisiert wird. Man mag zwar argumentieren, daß die Bahn in ihrer bisherigen Verfassung keinen privaten Käufer fände. Worauf es allerdings ankommt, ist eine Selbstbindung des Gesetzgebers zu einer materiellen Privatisierung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt. Eine solche Selbstbindung fehlt aber im Gesetz: Die Norm, die eine materielle Privatisierung ermöglicht (§ 2 II DBGrG), ist lediglich eine Kann-Bestimmung; zur Auflösung der DBAG-Holding und zur Aufspaltung des Netzbereiches und der verschiedenen Betriebsbereiche in eigenständige Aktiengesellschaften bedarf es eines Gesetzes mit Zustimmung des Bundesrates. Damit ist auch die Privatisierung der Betriebsteile an dieses Gesetz gebunden. Für den Fahrwegbereich ist eine vollständige materielle Privatisierung sogar ausgeschlossen, lediglich eine Minderheitsbeteiligung darf an Private verkauft werden und das auch nur nach Ermächtigung durch ein Ge-

setz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf (§2 III DBGrG). Ob es unter diesen Umständen zu einer materiellen Privatisierung der Betriebsbereiche kommen wird, ist mehr als zweifelhaft.

Solange die Bahnen als Aktiengesellschaften im Eigentum des Bundes verbleiben,<sup>49</sup> ist letztlich nicht sichergestellt, daß die erwarteten Produktivitätszuwächse tatsächlich realisiert und nicht etwa durch politische Vorgaben wieder zunichte gemacht werden. Der Bund als Eigentümer kann insbesondere über den Aufsichtsrat, aber auch durch die Bestellung und Auswechslung von Vorstandsmitgliedern weiter entscheidenden Einfluß auf die Geschäftspolitik nehmen [Brenck, 1993, S. 115 ff.]. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, daß er dies bei den bundeseigenen Aktiengesellschaften stets auch getan hat [Kropff, 1991, S. 6; Brenck, 1993, S. 115]. Grundsätzlich ist es zwar möglich, daß auch ein öffentliches Unternehmen nach den gleichen Kriterien geführt wird wie ein privates, das seine Gewinne maximiert. Dies zeigt etwa das Beispiel der kanadischen Eisenbahnen.<sup>50</sup> Derartige Konstellationen sind freilich — zumal in Europa, wo fast überall das Verkehrswesen mehr oder minder streng reguliert war — selten. Meist dominierte in der Vergangenheit der Staatseinfluß. Es ist daher nicht auszuschließen, daß die Geschäftspolitik der Tochtergesellschaften der DBAG auch in Zukunft weiterhin sehr stark staatlich beeinflußt wird, selbst wenn es durch die Regionalisierung gelingen sollte, den Bereich gemeinwirtschaftlicher Leistungen, der bisher in besonderem Maße durch staatliche Vorgaben beeinflußt war, organisatorisch näher an Marktverhältnisse heranzuführen. Die bisherigen Erfahrungen nach einem halben Jahr Bahnstrukturreform deuten im übrigen an, daß sich das EBA und das BEV erwartungsgemäß als bürokratisch und ohne viel Verständnis für die Belange einer privatrechtlich organisierten Bahn erweisen [Hill, 1994].

Nicht nur eine von politischen Vorgaben unbeeinflusste Unternehmenspolitik ist bei einer lediglich formalen Privatisierung zweifelhaft; es ist auch keineswegs garantiert, daß die DBAG tatsächlich konkursfähig ist.<sup>51</sup> Die

Konkursfähigkeit stellt als Pendant zum Gewinnanreizmotiv einen wesentlichen Anreizmechanismus für effizientes Verhalten von Unternehmen am Markt dar. Nur ein konkursfähiges Unternehmen wird letztlich alle Anstrengungen unternehmen, sich im Wettbewerb zu behaupten. Bei staatlichen Unternehmen, wie es die DBAG auf absehbare Zeit bleiben wird, besteht aber stets die Gefahr, daß die privatrechtlich gegebene Konkursfähigkeit letztlich nur auf dem Papier steht. Denn ein staatliches Unternehmen kann im Falle eines verlustbringenden Mißerfolgs immer wieder mit Hilfe von Steuermitteln vor dem Konkurs bewahrt werden. Die Versuchung dazu ist insbesondere dann groß, wenn das Unternehmen, wie bei der Eisenbahn traditionell der Fall, auch dazu dienen soll, geschäftsfremde Ziele zu verfolgen. Und eine gewisse Wahrscheinlichkeit, daß dies passieren würde, liegt allein schon in der bloßen Größe des Unternehmens.

Insgesamt läßt sich festhalten, daß die Konkursfähigkeit nicht hinreichend gesichert ist, weil die materielle Privatisierung nicht vollzogen wurde und auch nicht zwingend im Gesetz festgeschrieben worden ist. Dementsprechend müßte sichergestellt werden, daß der formalen Privatisierung schnell eine materielle folgt. Eine Selbstbindung des Gesetzgebers, das Aktienkapital der DBAG-Sparten so rasch wie möglich in private Hände gelangen zu lassen, müßte eingefügt werden.

### c. Unvollständige Trennung von Fahrweg und Betrieb

Ähnliche Bedenken wie hinsichtlich der Konkursfähigkeit der DBAG sind in bezug auf die Trennung von Fahrweg und Betrieb sowie auf den diskriminierungsfreien Zugang Dritter zum Netz angebracht.

Unvollständig ist die Trennung von Fahrweg und Betrieb deshalb, weil (i) die Sparten der DBAG mindestens bis 1997, längstens bis 1999, wenn die Holding gebildet wird, zu einer gemeinsamen AG gehören und (ii) sie auch als eigenständige AGs nach 1997/1999 unter dem Dach der Holding von dieser abhängig bleiben. Erst wenn zumindest die Betriebsbereiche ma-

teriiell privatisiert sind, ist die Trennung institutionell vollzogen.

Die bis zu einer materiellen Privatisierung nur unvollständig vollzogene Trennung von Fahrweg und Betrieb könnte spezifische Probleme im Zusammenhang mit dem Abrechnen der Benutzungsentgelte für die Infrastruktur mit sich bringen. Aus ökonomischer Sicht sollten diese Benutzungsentgelte nicht den Charakter von fixen Gebühren haben, die sich allein an technischen Gegebenheiten orientieren, sondern Knappheitspreise darstellen, in die nicht zuletzt zunehmende Staugrenzkosten vor Erreichen der Kapazitätsgrenze und Knappheitsrenten jenseits der Kapazitätsgrenze eingehen [vgl. hierzu im einzelnen Aberle, Weber, 1987, sowie Knieps, 1992a]. Da die Verhandlungen über die Nutzungsentgelte nicht von „koalitionsfreien“ Marktparteien geführt werden, vielmehr beide Verhandlungsseiten dem Einfluß der Muttergesellschaft unterstehen, erscheint es nicht abwegig, daß andere Kriterien für die Preisbildung herangezogen werden, als es ökonomisch geboten wäre. Denkbar wäre etwa eine Preisgestaltung analog zu den Verrechnungspreisen zwischen Teilen multinationaler Unternehmen, mit denen diese unterschiedliche steuerliche Belastungen oder beschränkende Regulierungen für die Gewinnrepatriierung in einzelnen Staaten ihres Tätigkeitsbereiches zu umgehen suchen. Daß eine solche Praxis dem deutschen Eisenbahnwesen nicht fremd ist, zeigt die Diskussion über die sogenannte Trennungsrechnung der DB, bei der diese seit 1981 ihre Aufgaben rechnerisch in unternehmerische, gemeinwirtschaftliche und infrastrukturelle Tätigkeitsbereiche aufteilte und über Verrechnungspreise zwischen den drei fiktiven Bereichen einen Gewinn für den unternehmerischen Bereich auswies [vgl. hierzu z.B. Meyer, 1983; Pällmann, 1983; Diederich, 1983]. Auch beim schwedischen Modell der Trennung von Fahrweg und Betrieb sind die Fahrwegnutzungsentgelte nicht an den tatsächlichen Grenzkosten orientiert, sondern zugunsten der Betriebsgesellschaft SJ verzerrt [Allemeyer, 1993, S. 29].

Solange die Trennung von Fahrweg und Betrieb nicht konsequent zu Ende geführt wird, bleibt ein weiteres Problem: das Problem der

Diskriminierung Dritter beim Zugang zum Schienennetz. Ein funktionsfähiger Wettbewerb im Netz — letztlich ein unverzichtbarer Bestandteil eines stärker marktorientierten Eisenbahnwesens — erfordert zwingend, daß die Zuteilung der Betriebsrechte für die einzelnen Schienenstrecken diskriminierungsfrei erfolgt [vgl. Ewers, 1990; Knieps, 1992a; Laaser, 1991]. Nur unter dieser Bedingung wäre gewährleistet, daß andere Bahngesellschaften als die bisherigen Betriebsteile von DB und DR ungehindert als Anbieter von Schienenverkehrsleistungen auftreten können. Eine Bevorzugung der Personen- und GüterverkehrsAGs der DBAG bei der Vergabe von Betriebsrechten würde demgegenüber künstliche Marktzutrittsbeschränkungen für andere Anbieter bedeuten. Die damit einhergehenden höheren Marktzutrittskosten für die Wettbewerber könnten diese vom Marktzutritt ganz oder zumindest teilweise abhalten. Die Personenverkehrs- und die GüterverkehrsAGs würden dann nicht unter den Wettbewerbsdruck gesetzt, der erforderlich ist, um die durch die Privatisierung eröffneten Potentiale zur Effizienzsteigerung auch tatsächlich zu entfalten. Der Wissenschaftliche Beirat beim BMV hatte in einer Stellungnahme zum Bericht der Regierungskommission Bundesbahn die Befürchtung geäußert, daß es bei der im Kommissionsbericht vorgesehenen Konstruktion lediglich zu einer Art „Trassenrestverwertung“ für Dritte kommen werde [Internationales Verkehrswesen, 1992b].

Der Gesetzgeber hat zwar in das neugefaßte AEG eine entsprechende Vorschrift eingefügt (§ 12), nach der der Zugang zum Netz für alle zugelassenen Betreiber diskriminierungsfrei erfolgen soll. Unter den geltenden Rahmenbedingungen — die Fahrwegsparte der DBAG bzw. später die FahrwegAG sind ebenso Bundes Eigentum wie noch mindestens zehn Jahre lang die verschiedenen BetriebsAGs — sind Diskriminierungen Dritter jedoch nicht auszuschließen. Denn die unvollständige „Koalitionsfreiheit“ zwischen Anbieter und Nachfragern nach Betriebsrechten für Schienenstrecken läßt es nicht als abwegig erscheinen, daß die Personenverkehrs- und die GüterverkehrsAG bei der Vergabe der Fahrplantrassen bevorteilt werden.

Die FahrwegAG, die als Anbieter bei der Vergabe die Rolle des Schiedsrichters spielt, ist über den gemeinsamen DBAG-Vorstand und später über die gemeinsame Holding mit den derzeit wichtigsten Nachfragern nach Betriebsrechten — der PersonenfernverkehrsAG, der PersonennahverkehrsAG und der GüterverkehrsAG — verbunden. Man mag zwar argumentiert, daß die FahrwegAG und die BetriebsAGs gemeinsam im intermodalen Wettbewerb mit der Straße und dem Luftverkehr stünden. Das würde sie gemeinsam unter Erfolgszwang setzen. Die FahrwegAG würde daher alles vermeiden, was dem Erfolg der Bahnreform abträglich wäre, also auch ein Bevorzugen der PersonenverkehrsAGs und der GüterverkehrsAG [Ilgmann, Miethner, 1992]. Diese Argumentation erscheint jedoch nur dann tragfähig, wenn die FahrwegAG wirklich konkursfähig wäre.

Anfang Juli 1994 hat die DBAG ein Modell für ein Trassenpreissystem vorgestellt. Die Preise für die Nutzung des Netzes (differenziert nach den einzelnen Strecken) orientieren sich an (i) der technischen Qualität der Strecke (zulässige Höchstgeschwindigkeit, Achslast, usw.), (ii) deren wirtschaftlicher Bedeutung und (iii) der Zugart, für die der Betreiber Trassenrechte erwerben möchte. Dabei werden 7 verschiedene Grundpreise für den Personenverkehr und 5 für den Güterverkehr gebildet. Zugleich sind wesentliche Mengenrabatte (bis zu 13 vH) bei der Abnahme größerer Kontingente an Streckenrechten vorgesehen. Die Preise sollen sowohl für Drittnutzer als auch rückwirkend ab Anfang 1994 als Verrechnungspreise für die Betriebsleistungen der DBAG-Sparten Personenfern-, Personennah- und Güterverkehr zur Anwendung kommen.<sup>52</sup>

Dieses Modell kann die Befürchtungen über eine Diskriminierung anderer Anbieter von Schienenverkehrsleistungen nicht ausräumen. Die Diskriminierungsbedenken richten sich vor allem gegen die im Trassenpreissystem enthaltenen Mengenrabatte. Zwar lassen sich Mengenrabatte durch Kostenunterschiede (z.B. durch Skalenerträge) durchaus ökonomisch rechtfertigen. Sie eignen sich aber zugleich zur Diskriminierung des Marktzutritts durch Dritte;

denn einstweilen sind die DBAG-eigenen Sparten die einzigen Nutzer, die in den Genuß der Rabatte kommen können. Andere Anbieter von Schienenverkehrsleistungen müssen erst die entsprechende Schwelle überschreiten, also einen Markteintritt größeren Stils wagen. Abgesehen von den im Trassenpreissystem enthaltenen Diskriminierungsmöglichkeiten erscheint dessen Charakter insofern problematisch, als das System mehr den Eindruck einer zwar differenzierten Gebührenordnung macht, spezifische ökonomische Gesichtspunkte, wie Staugrenzkosten auf bestimmten Strecken oder Preiserhöhungen, wenn sich mehrere Bewerber um einzelne Trassen bemühen, aber untergeordnet erscheinen.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Bahnstrukturreform bei den drei Strukturmerkmalen Privatisierung, Trennung von Fahrweg und Betrieb sowie Wettbewerb zunächst nur Teillösungen bietet. Es ist erst sichergestellt, daß die Produktivitätssteigerungen, die das Konzept grundsätzlich bietet, auch realisiert werden, wenn (i) aus der formalen Privatisierung aller Bereiche tatsächlich eine materielle wird (was beim Fahrweg praktisch ausgeschlossen und bei den Betriebsbereichen möglich, aber nicht zwingend ist), (ii) die FahrwegAG nicht mehr mit den aus DB und DR hervorgehenden Betriebsgesellschaften in einer staatlichen Holding vereint ist (was zwar vorgesehen, aber ebenfalls nicht zwingend ist) und (iii) der FahrwegAG die Möglichkeit genommen ist, gegen neue Wettbewerber, die auf dem Netz Schienenverkehrsleistungen anbieten wollen, zu diskriminieren (was nach einer materiellen Privatisierung der BetriebsAG weniger wahrscheinlich würde).

## 2. Entschuldung

Die Entlastung der DBAG von Schulden in Höhe von ca. 66 Mrd. DM, die sich bei DB und DR bis Ende 1993 angesammelt hatten,<sup>53</sup> ermöglicht einen unbelasteten Neubeginn für die neue Bahn auf privatrechtlicher Basis. Die Zuordnung der Schulden und die Übernahme der Altlasten erfolgt auch insofern verursachungsgerecht, als der Staat als Eigner und Verant-

wortlicher für die Verkehrspolitik die Bedienung der Altschulden zu übernehmen hat [Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1993, S. 623]. Die Übernahme der Schulden ist allerdings keine ausgabenneutrale Umbuchung, sondern verursacht zunächst sogar Mehrausgaben (Abschnitt IV.1.a). Diese Mehrausgaben sind nicht der Bahnreform selbst anzulasten, sondern die Folge davon, daß über die deutschen Bahnen praktisch das Konkursverfahren eröffnet werden mußte. Es hätte einer verursachungsgerechten Anlastung widersprochen, wenn dabei die Forderungen der Gläubiger der Bahnanleihen hätten abgeschrieben werden müssen, wie es angesichts der formalen Beschränkung der Haftung des Bundes auf die Höhe des Eigenkapitals formal möglich gewesen wäre.

Unbefriedigend erscheint aber, daß die Finanzierung der Mehrkosten über die Mineralölsteuer, die Anfang 1994 erhöht wurde und etwas mehr als 8 Mrd. DM erbringt, und nicht über Ausgabenkürzungen an anderer Stelle im Bundeshaushalt erfolgt. Zwar wäre eine volle Übernahme der anfänglichen Mehrkosten der Bahnreform auf Finanzierungsgrenzen auf der Einnahmeseite des Bundeshaushalts gestoßen. Allerdings hätten sich auf der Ausgabenseite des Budgets durchaus eine Reihe ergiebiger Sparpotentiale angeboten, etwa bei den Subventionen [Rosenschon, Leineweber, 1993; Rosenschon 1994; Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1993, S. 623]. Hätte man diese Sparpotentiale auf der Ausgabenseite berücksichtigt, wäre die ordnungspolitisch bedenkliche Erhöhung der Mineralölsteuer überflüssig gewesen. Die ordnungspolitischen Bedenken gegen eine Finanzierung der Altlasten des Schienenverkehrs durch Abgaben des Straßenverkehrs richten sich dagegen, daß dieses Verfahren sowohl gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz — Einnahmen aus Straßenbenutzungsgebühren und vergleichbaren Lenkungsabgaben ebenso wie aus der Mineralölsteuer müssen einen Bezug zu den Leistungen der Straßeninfrastruktur haben — als auch gegen das Verursacherprinzip verstößt: Es war nicht der Straßenverkehr, der die Finanzmisere bei der staatlichen Eisenbahn herbeigeführt hat,

sondern die verfehlte regulierende Verkehrspolitik des Eigentümers Bund [Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1993, S. 623; Böhme, Sichelschmidt, 1993]. Wenn nun die Mineralölsteuer und später möglicherweise die Einnahmen aus anderen verkehrsspezifischen Abgaben zur nachträglichen Finanzierung der Bilanzsünden der Bahnen herangezogen werden, kommt es nicht nur zu einer nachträglichen Subventionierung der Bahn; zugleich werden die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern wieder zugunsten der Bahn verzerrt [Böhme, Sichelschmidt, 1993, S. 16].

Bevorzugt wird die Bahn im Rahmen der Entschuldung nicht zuletzt auch dadurch, daß mit der rigorosen Abschreibung ihres Grundkapitals um 71 auf 25 Mrd. DM auch solche Kapitalgüter buchtechnisch abgewertet worden sind, die künftig positive Ertragswerte versprechen, wie die Aus- und Neubaustrecken und der moderne ICE-Wagenpark [Aberle, 1994]. Damit wurden die Abschreibungen auf diese durchaus noch rentablen Anlagegüter zu Lasten des Steuerzahlers praktisch vorweggenommen; den Nutzern der entsprechenden Leistungen — den Kunden der DBAG — werden die Kapitalkosten dagegen nicht in Rechnung gestellt, die Bahn kann billiger anbieten und entlastet zugleich ihre Gewinn- und Verlustrechnung [ibid.].

Finanztechnisch nicht unbedenklich erscheint ferner der Umstand, daß die Übernahme der Schulden und Altlasten nicht direkt in die Bundesschuld bzw. den Bundeshaushalt erfolgt sondern in den Schattenhaushalt des BEV. Dabei ist zwischen den grundsätzlichen Vorteilen, die ein Sondervermögen bei der Wahrnehmung zukunftsgerichteter staatlicher Allokationsaufgaben leisten kann, und den Nachteilen, die sich bei dieser finanztechnischen Konstruktion im Hinblick auf die Kostenkontrolle ergeben können, zu unterscheiden:

*Zwar* entspricht die Finanzierung spezifizierter öffentlicher Aufgaben über ein Sondervermögen in stärkerem Maße der fiskalischen Äquivalenz, als es bei einer Finanzierung über das allgemeine Steueraufkommen nach dem Non-Affektations-Prinzip der Fall ist. So wäre

es im Falle der Bereitstellung der Straßeninfrastruktur sinnvoll, daß Einnahmen aus Straßenbenutzungsgebühren in ein Sondervermögen „Straßen“ fließen, dessen Aufgabe der Ausbau des Straßennetzes ist. Auf diese Weise läßt sich eine fiskalische Äquivalenz zwischen den Abgaben des Straßenverkehrs und dem Infrastrukturausbau herstellen [Böhme, Sichelschmidt, 1993, S. 15 f.]. Eine ähnliche Trennung des spezifischen Haushalts vom Gesamthaushalt gab es in der Vergangenheit auch bei den Preußischen Staatseisenbahnen. Damals wurde der Eisenbahnhaushalt ausgegliedert, um zu verhindern, daß andere Arten von Staatsausgaben allzusehr durch die gewinnträchtige Einnahmequelle Staatsbahn finanziert würden und es der Eisenbahn dadurch mehr und mehr an Investitionsmitteln fehlte [Kirchhoff, 1910, S. 3].

*Aber* heute ist die Eisenbahn ein Zuschußbetrieb und wird es auch bei einer erfolgreichen Bahnreform noch lange bleiben. Die Ausgaben des BEV stehen nur insoweit mit einer staatlichen Allokationsaufgabe in Zusammenhang, als das BEV Fahrweginvestitionen finanzieren soll. In der Hauptsache muß es Ausgaben für die Abwicklung der personellen, technischen und ökologischen Altlasten tätigen, also eine Aufgabe wahrnehmen, die der Korrektur einer verfehlten Politik der Vergangenheit dient und zu der sich keine Äquivalenz von Gebühren oder ähnlichen Abgaben herstellen läßt. Unter diesen Umständen wäre es zweckmäßig gewesen, die Ausgaben für die Abwicklung der Altlasten nach dem Bruttoprinzip in den Haushalt einzustellen und damit stärker der Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit zu unterziehen. Schattenhaushalte bringen dagegen stets die Gefahr mangelnder Kontrolle und damit mangelnder Ausgabendisziplin und Effizienz mit sich. Den Haushaltsgrundsätzen der Klarheit und der Sparsamkeit ist damit nicht gedient.

In diesem Zusammenhang gilt es zudem zu berücksichtigen, daß die Übernahme der Altlasten selbst über den Schattenhaushalt BEV nicht konsequent durchgehalten wird. Denn für die Jahre 1994 und 1995 ist das BEV ermächtigt worden, sich selbst mit jeweils 9,5 Mrd. DM zu verschulden. Die im Bundeshaushalt für

1994 vorgesehenen 11,8 Mrd. DM (für Zinsleistungen und Schuldentilgung 5,8 Mrd. DM, für die Erstattung von Personalkosten für Beamte der DB 1,8 Mrd. DM und für die Finanzierung von Personalaltlasten bei der DR 4,2 Mrd. DM) reichen nicht aus, um insbesondere die Personalkosten beim BEV voll zu decken. Wenn nun statt des Bundeshaushalts das BEV einen wesentlichen Teil dieser Altlasten am Kapitalmarkt finanzieren soll, dann ist die verursachungsgerechte Zuordnung beim Eigentümer wieder aufgeweicht. Gegenüber dem alten Zustand, in dem die DB an den Kapitalmarkt verwiesen wurde, verbessert sich nur der Anteil der nicht über den Kapitalmarkt finanzierten laufenden Kosten; grundsätzlich ändert sich aber wenig. Würde es sich dagegen um die Aufnahme von Investitionsmitteln handeln, dann wäre eine Verschuldung am Kapitalmarkt — als Aufnahme von Fremdkapital für rentable Investitionen sogar angezeigt, denn dann würde die Eisenbahn wie jedes andere Unternehmen auch handeln. Da es aber um die Bewältigung von Altlasten geht, ist der Weg an den Kapitalmarkt ebenso zweifelhaft wie die Abwicklung der Altlasten über einen Schattenhaushalt. Insgesamt erscheint daher die Entschuldung der Eisenbahn zwar als eine notwendige Maßnahme, sowohl ihr Ausmaß als auch ihre finanztechnische Durchführung werfen jedoch erhebliche Zweifel auf.

### 3. Regionalisierung

Das dritte Strukturmerkmal der Bahnreform, die Regionalisierung, wird erst ein Jahr später als ursprünglich geplant, nämlich 1996, wirksam werden. Angesichts der institutionellen Umwälzungen bei der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung erscheint diese Verzögerung fast zwangsläufig. Aus der Sicht der Theorie des fiskalischen Föderalismus stellt sich die Regionalisierung der Verantwortung für den SPNV als ein Schritt in die richtige Richtung dar. Bei näherer Betrachtung zeigen sich allerdings sowohl in den konkreten Vorgaben im Regionalisierungsgesetz als auch bei der Finanzierung eine Reihe von Tücken, zumal die Länder durch die Gesetzgebung für ihren Be-

reich noch erhebliche Gestaltungsoptionen haben. Dabei gehen die Bedenken nicht gegen die zugrundeliegende Idee, sondern gegen die Aufweichung des ursprünglichen Konzeptes, wonach die unteren Gebietskörperschaften autonom über Art und Umfang des SPNV entscheiden und diesen auch entsprechend finanzieren sollen.

Generell ist es ökonomisch vorteilhaft, wenn die *Verantwortung für den SPNV* nicht mehr vom Bund, sondern bei den unteren Gebietskörperschaften liegt. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß gerade im Bereich des Nahverkehrs die Gültigkeit des Subsidiaritätsprinzips kaum bestritten werden kann, denn nur hier ist die Flexibilität vorhanden, die Angebote der Verkehrsträger mit den Wünschen und der geäußerten Nachfrage der Bürger in Einklang zu bringen. Insofern ist es zweckmäßig, daß die Regionen darüber entscheiden, wie der Nahverkehr in ihrem Gebiet ausgestaltet und welcher Betreiber — und das muß nicht notwendigerweise die DBAG sein — mit der Wahrnehmung beauftragt werden soll und ob der Nahverkehr auf der Schiene oder auf der Straße durchgeführt werden soll. Auf diese Weise lassen sich auch die Produktivitätsvorsprünge der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) bei der Gestaltung des Nahverkehrs nutzbar machen. Diese haben ihre kostenmäßige Überlegenheit und bürgernäheren Angebote gegenüber der DB [Laaser, 1987; 1991], teils bedingt durch die einfachere Betriebsführung, teils aber auch durch die höhere Flexibilität als Folge der geringeren Betriebsgröße,<sup>54</sup> in der Vergangenheit unter Beweis gestellt<sup>55</sup> und haben sowohl Schienen- als auch Busverkehre nicht nur zu niedrigeren Kosten anbieten können als die DB, sondern auch viel eher unrentable Schienenverkehre in Busverkehre umgewandelt — übrigens mit Billigung ihrer jeweiligen Aufsichtsbehörden, den Länderverkehrsministern [Hamm, 1993]. Auf regionaler Ebene lassen sich die Produktivitätsvorsprünge von flexibler und kostenbewußter arbeitenden regionalen Verkehrsunternehmen aufgrund der kürzeren Informationswege (geringere Transaktionskosten) leichter nutzen. Wenn dann noch das bessere Verständnis für die Wünsche der Nachfrager

vor Ort hinzukommt, verspricht die regionale Verantwortung für den Nahverkehr niedrigere Stückkosten und eine höhere Akzeptanz des Verkehrsangebots bei den Nachfragern nach Verkehrsleistungen.

Zunächst muß allerdings noch in den Ländern Gesetzgebungsarbeit geleistet werden, denn wie die Regionalisierung in der Praxis aussehen wird, hängt davon ab, wie die Länder den Rahmen des Regionalisierungsgesetzes ausfüllen werden. Nach § 1 II RegG bestimmen die Länder, welche Institution die organisatorische und finanzielle Gestaltung des ÖPNV übernimmt. Dies entspricht formal der Rechtslage, nach der die Länder die Gesetzgebungs- und Regelungskompetenz über die nicht dem Bund gehörenden Eisenbahnen haben.

Das Argument der besseren Kenntnisse um die Verhältnisse vor Ort, das hinter dem Subsidiaritätsprinzip steht, legt es nahe, möglichst die untersten Ebenen mit einer öffentlichen Aufgabe zu betrauen. Das sind beim ÖPNV meist nicht die einzelnen Kommunen, denn Verkehrsverbindungen werden ihrer Natur nach fast immer die Gebiete mehrerer Kommunen oder auch mehrerer Kreise berühren. Diese technischen „spill over“-Effekte können auf der Ebene der Kreise bzw. der von ihnen zu gründenden Zweckverbände realisiert werden [Laaser, Soltwedel et al., 1993, S. 11 f.], so daß sie die optimale Entscheidungsebene sein dürften, nicht jedoch die der Länder, weil Verkehrsnetze aufgrund der Pendlerverflechtungen auch über Ländergrenzen hinausgehen.<sup>56</sup> Die Ebene der Länder müßte allenfalls noch im Rahmen der Kommunalaufsicht als Kontroll Ebene tätig werden. Nach der gesetzlichen Regelung in § 1 II RegG, das als Gesetz des Bundes nicht in die Kompetenz der Länder eingreifen konnte, ist es nicht festgelegt, welche Ebene die Länder als organisatorische Einheiten für den ÖPNV bestimmen. Eine Selbstbindung der Länder, die Verantwortung entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip soweit nach unten zu verlagern wie möglich, fehlt demzufolge im Regionalisierungsgesetz.

In Bayern und Hessen sind die entsprechenden Nahverkehrsgesetze bisher bereits verabschiedet worden. Diese Gesetze zielen in der

Tat darauf ab, die Aufgabenverantwortung den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten zuzuweisen. Ähnliche Überlegungen werden auch in anderen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen angestrebt [Ungefug, 1994; Hufschlag, 1994, S. 8]. Auch wenn der Gesetzgebungsprozeß noch nicht abgeschlossen ist, deutet sich an, daß bei der Regionalisierung dem Subsidiaritätsprinzip wohl Geltung verschafft wird und daß die Länder nicht selbst als Besteller von Leistungen des ÖPNV auftreten wollen [Vogt, 1994, S. 17]. Endgültig beurteilt werden kann die Aufgabenverteilung aber erst, wenn die Ländergesetze vorliegen. Dann wird sich auch zeigen, ob die weiche Formulierung, die für die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zuständigen Behörden „können diese Leistungen ausschreiben“ (§ 15 Abs. 2 AEG), dazu führt, daß Aufträge ohne Ausschreibungen vergeben werden oder ob Ausschreibungen die Regel werden, was aus ökonomischer Sicht sinnvoll wäre.<sup>57</sup>

Kritisch zu betrachten ist allerdings die *Finanzierung der Regionalisierung*. Die Übernahme der Kostenträgerschaft durch den Bund sowohl für den vollen Umfang des Nahverkehrs auf dem heute betriebenen Netz als auch für eine Modernisierung von Nebenstrecken, insbesondere in Ostdeutschland, hat den Übergang der Verantwortung an die unteren Gebietskörperschaften zumindest teilweise wieder rückgängig gemacht. Zwar ist die Argumentation der Länder durchaus nachvollziehbar, daß (i) die DB den Nahverkehr durch das Unterlassen von Investitionen in Nebenstrecken und Nahverkehrs-Rollmaterial vernachlässigt habe, (ii) in Ostdeutschland erheblicher Nachholbedarf bei der Modernisierung des noch vorhandenen Nebenstreckennetzes bestehe und somit ein attraktiver Nahverkehr erst nach umfangreichen Investitionen möglich sei. Sachgerecht wäre aber in diesem Zusammenhang eine einmalige Ausstattung mit Investitionsmitteln für das Nebenstreckennetz gewesen, selbst wenn diese Zahlung auf mehrere Jahre verteilt worden wäre. Eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten des bestehenden Nahverkehrsumfangs über einen festen Anteil der Länder an der Mineralölsteuer bedeutet letztlich, daß der

Bund praktisch eine Bestandsgarantie für das gesamte bestehende Nahverkehrssystem in den alten und neuen Bundesländern ohne Rücksicht darauf übernommen hat, daß sich insbesondere viele der ostdeutschen Verbindungen im Schienenverkehr auch nicht mehr annähernd rentabel betreiben lassen [Hamm, 1993]. Insofern wirkten die Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern über die Finanzierung der Regionalisierung weniger auf den effizienteren Einsatz der finanziellen Mittel und die Entlastung des Steuerzahlers gerichtet, sondern eher als „Steuerpoker ... um die Aufteilung des Abgabenaufkommens“ [Boss, 1994].

Gerade durch die praktische Bestandsgarantie könnte ein wesentlicher Faktor der Regionalisierung in geringerem Maße als gewünscht zum Tragen kommen: die Chance, den Nahverkehr durch die Einbeziehung von NE oder neuzugründenden privatrechtlichen Verkehrsgesellschaften je Leistungseinheit deutlich kostengünstiger zu gestalten. Bereits mit der Summe von 7,7 Mrd. DM, die dem bisherigen Verlust der DB und DR im Nahverkehr entsprach und die der Bund vor dem Kompromiß vom Dezember 1993 als Transfer an die Länder zu leisten bereit war, wäre in einem Ausschreibungswettbewerb zwischen NE, neuen Privatbahnen und der Sparte Personenverkehr der DBAG ein sehr viel attraktiverer Nahverkehr möglich gewesen, als ihn DB und DR unter alten institutionellen Rahmenbedingungen bisher anboten [Vogt, 1994, S. 15 f.]. Durch die Übernahme einer höheren Transfersumme durch den Bund werden die Anreize für die von den Ländern zu beauftragenden zuständigen Behörden, einen möglichst günstigen Betreiber für den von ihnen gewünschten Nahverkehr zu finden, geschwächt, weil ein größerer Teil der Kosten externalisiert und damit der Mischfinanzierungstatbestand nicht abgeschwächt, sondern sogar verstärkt worden ist. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird dadurch verletzt,<sup>58</sup> denn eine effiziente Wahrnehmung der Aufgaben der Nahverkehrsbehörden auf Kreis- oder Zweckverbandsebene nach diesem Prinzip erfordert es, daß die bestellten Nahverkehrsleistungen den beauftragten Verkehrsmitteln aus eigenen Einnahmen abgegolten werden. Der

Mischfinanzierungstatbestand wird im übrigen auch nicht durch die Zweckbindung der Bundesleistungen für Zwecke des ÖPNV, nicht notwendigerweise des SPNV, aufgehoben, wodurch den Nahverkehrsbehörden gewissermaßen eigene Einnahmen aus dem bisherigen Steueraufkommen des Bundes zugewiesen werden. So stellen die Bundeszahlungen letztlich nichts anderes dar als horizontale Finanzausgleichszahlungen, obwohl sie formal ausdrücklich nicht in den bundesstaatlichen Finanzausgleich einbezogen werden. De facto

verbleibt dem Bund zumindest ein Teil der Finanzverantwortung für den Nahverkehr.

Insgesamt betrachtet ist die Regionalisierung ein sinnvoller und notwendiger Schritt für einen effizienteren Ressourcenumsatz im Nahverkehr. Allerdings läßt die Finanzierungsregelung der Regionalisierung einiges zu wünschen übrig; auch bleibt noch offen, ob die grundsätzlich sinnvollen Ausschreibungsverfahren obligatorisch werden. Beides könnte bewirken, daß ein Teil des Potentials der Regionalisierung zu einer effizienteren Gestaltung des Nahverkehrs ungenutzt bleibt.

## V. Erfolgsaussichten für die Bahnstrukturreform und Perspektiven des Verkehrsträgers Eisenbahn in Deutschland

Die Bahnstrukturreform, bestehend aus den Elementen (formaler) Privatisierung, Trennung von Fahrweg und Betrieb, Entschuldung und Regionalisierung, präsentiert sich in der Gesamtschau als ein Ansatz, der (i) angesichts der desolaten finanziellen Lage der Eisenbahnen in Deutschland unverzichtbar war, (ii) in die richtige Richtung zielt und (iii) grundsätzlich gute Chancen für einen effizienter gestalteten Schienenverkehr bietet. Insbesondere im Vergleich zu den bisherigen Rahmenbedingungen im Eisenbahnwesen ist die Reform ein weitreichender Fortschritt, der zwar lange gefordert wurde, der aber bis vor kurzem kaum vorstellbar erschien. Erst die zunehmenden Finanzierungsengpässe im Gefolge der deutschen Einheit und die Vorgaben seitens der EG-Verkehrspolitik haben die nötigen Zwänge zu dieser Reform ausgeübt.

Gleichwohl kann nicht übersehen werden, daß die Bahnstrukturreform in einigen ihrer Strukturmerkmale noch nicht weit genug geht, um einen Erfolg zu garantieren:

(i) Die *Privatisierung von Bundes- und Reichsbahn* ist zunächst nur formaler Natur — die DBAG wird zwar als ein Unternehmen nach privatem Recht und nicht länger als öffentlich-rechtliches Sondervermögen geführt, aber der Eigentümer dieses Unternehmens ist der Bund.

Daneben besteht das BEV als Sondervermögen weiter, auf das die meisten der bisherigen Probleme von DB und DR verlagert werden. Eine materielle Privatisierung wird es, wenn überhaupt, erst nach der Jahrtausendwende geben, und dann auch nur im Betriebsbereich, wobei der Gesetzgeber keinerlei Selbstbindung eingegangen ist. Im Fahrwegbereich ist lediglich eine Teilprivatisierung und diese auch nur mit Zustimmung der Länder möglich; es ist zu vermuten, daß der Fahrweg auf Dauer in staatlicher Hand bleiben wird. Damit bleibt die Privatisierung letztlich unvollständig, insbesondere eine Konkursfähigkeit der Bahn ist bei einer lediglich formalen Privatisierung nicht gewährleistet. Da die Konkursfähigkeit Anreizwirkungen zugunsten einer effizienten Produktion und Vermarktung von Leistungen ausüben soll, ist es nicht ausgeschlossen, daß Kostensenkungspotentiale und Leistungsinnovationen in geringerem Maße realisiert werden als erhofft.

(ii) Auch die *Trennung von Fahrweg und Betrieb*, die erforderlich ist, um wettbewerblichen Elementen innerhalb des Schienenverkehrs Raum zu verschaffen, bleibt letztlich unvollständig, weil die Vereinigung des Betriebs- und des Fahrwegbereichs unter dem Dach der DBAG bzw. später der Holding eine Bevorzugung der DBAG-eigenen Betriebsbereiche be-

fürchten läßt. Selbst wenn in der dritten Phase die Holding aufgelöst wird, was keinesfalls zwingend ist, ist es nicht garantiert, daß die FahrwegAG unabhängig über die Vergabe von Fahrplantrassen an Dritte entscheidet, solange nicht die Betriebsbereiche materiell privatisiert werden. Ob sich unter diesen Umständen in hinreichendem Umfang private Wettbewerber einfinden werden, die trotz der Gefahr der Diskriminierung das Risiko auf sich nehmen wollen, Schienenverkehrsleistungen anzubieten, muß sich erst erweisen. Das offenbar rege Anfangsinteresse von anderen Betreibern, die sich nach Veröffentlichung des Trassenpreissystems im Juli 1994 bei der DBAG gemeldet haben,<sup>59</sup> sagt noch nichts aus über den künftigen Erfolg, dauerhaft Konkurrenten im Schienenverkehr zu gewinnen. Wenn diese abgeschreckt würden, fehlte ein weiteres wesentliches Element, durch das die DBAG zu effizienter Produktion und kundenorientierter Produktgestaltung gezwungen werden könnte.

(iii) Die *Einsparungen an Bundesleistungen*, die man sich von der Bahnreform erhofft, können nur durch autonomes Agieren der DBAG am Markt realisiert werden, wenn sie sich also so verhält, als ob es tatsächlich Wettbewerb gäbe. Ob dies eine realistische Perspektive ist, wird von der Einstellung des Managements und der Mitarbeiter der ehemaligen DB und DR abhängen. Auf der Kostenseite werden Einsparungen in den ersten Jahren eher im Sachkapitalbereich, etwa bei der Beschaffung, zu verzeichnen sein. Im Personalbereich findet durch die Personalüberleitung an das BEV nur eine Umbuchung eines Teils der Kosten statt — die aus dem öffentlichen Dienstrecht erwachsenden Mehrkosten gegenüber dem Privatsektor der Wirtschaft werden nicht mehr bei der DBAG verbucht, sondern beim Restsondervermögen und damit letztlich im Haushalt des Bundes. Nennenswerte Einsparungen bei den Personalkosten werden auf gesamtwirtschaftlicher Ebene daher erst in dem Maße zu verzeichnen sein, in dem ein Personalabbau im Rahmen der

normalen Mitarbeiterfluktuation stattfindet und der Anteil der zu den neuen marktmäßigen Bedingungen eingestellten Mitarbeiter zunimmt.

(iv) Die *Entschuldung von Bundes- und Reichsbahn* ist zwar erforderlich, weil nach handelsrechtlichen Maßstäben die bisherige Staatsbahn überschuldet und damit praktisch Konkurs hätte anmelden müssen. Es erscheint aber weder zwingend, daß die anfallenden Ausgaben durch höhere Steuern und nicht durch niedrigere Ausgaben finanziert werden, noch daß die Schulden in den Schattenhaushalt des Bundeseisenbahnvermögens eingestellt werden statt direkt in die allgemeine Bundesschuld aufgenommen zu werden.

(v) Die *Regionalisierung* des Nahverkehrs schließlich erscheint grundsätzlich sinnvoll, weil hier das Subsidiaritätsprinzip greift. Die weitgehende und dynamisierte Kostenübernahme durch den Bund kann allerdings negative Anreizwirkungen bei den Ländern bzw. den von ihnen zu bestimmenden Nahverkehrsbehörden hinsichtlich der Kostendisziplin mit sich bringen.

Trotz dieser Kritikpunkte im einzelnen erscheint die Bahnreform insgesamt als eine richtige Weichenstellung und bietet gute Chancen für einen effizienter gestalteten Schienenverkehr in Deutschland. Es muß allerdings sichergestellt werden, daß die für die dritte Stufe geplanten weiteren Reformschritte — die materielle Privatisierung der BetriebsAGs und zumindest die Teilprivatisierung der FahrwegAG — auch tatsächlich verwirklicht werden, also verstärkt Wettbewerbselemente zum Tragen kommen. Es sind daher im weiteren Vollzug der Bahnreform durch die verkehrspolitische Fahrdienstleistung noch zahlreiche Weichenstellungen erforderlich, damit für die bestehenden und die hoffentlich neu am Markt auftretenden Schienenverkehrsunternehmen die Signale auf grün stehen und ihre Fahrt nicht auf ein Abstellgleis führt.

## Anhangtabellen

**Tabelle A1** — Verkehrsteilung in der Bundesrepublik Deutschland<sup>a</sup>: Anteile der Verkehrsträger an der Verkehrsleistung<sup>b</sup> im Güter- und Personenverkehr 1950–1992 (vH)

|                                 | 1950 <sup>c</sup> | 1960  | 1970  | 1980  | 1990             | 1992  |
|---------------------------------|-------------------|-------|-------|-------|------------------|-------|
| <b>Güterverkehr<sup>d</sup></b> |                   |       |       |       |                  |       |
| Schienerverkehr                 | 56,0              | 37,4  | 33,2  | 25,5  | 20,6             | 19,5  |
| Straßengütermahverkehr          | 10,2              | 15,3  | 16,8  | 17,4  | 16,5             | 17,4  |
| Straßengüterfernverkehr         | 10,1              | 16,7  | 19,4  | 31,4  | 40,2             | 43,1  |
| Binnenschifffahrt               | 23,7              | 28,5  | 22,7  | 20,1  | 18,3             | 15,7  |
| Rohrfernleitungen               | –                 | 2,2   | 7,9   | 5,6   | 4,4              | 4,3   |
| Insgesamt                       | 100,0             | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0            | 100,0 |
| <b>Personenverkehr</b>          |                   |       |       |       |                  |       |
| Schienerverkehr                 | 36,4              | 16,5  | 8,6   | 6,8   | 6,2              | 6,5   |
| Öffentl. Straßenpersonenverkehr | 28,0              | 18,3  | 12,8  | 12,4  | 8,8 <sup>e</sup> | 9,85  |
| Taxen- und Mietwagenverkehr     | 0,5               | 0,3   | 0,4   | 0,4   | 0,3              | 0,3   |
| Individualverkehr               | 35,0              | 64,2  | 76,8  | 78,6  | 82,1             | 81,4  |
| Luftverkehr                     | 0,1               | 0,7   | 1,4   | 1,8   | 2,6              | 2,3   |
| Insgesamt                       | 100,0             | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0            | 100,0 |

<sup>a</sup>Alte Bundesländer. — <sup>b</sup>Tonnenkilometer bzw. Personenkilometer. — <sup>c</sup>Ohne Saarland und Berlin-West. — <sup>d</sup>Ohne Luftverkehr, grenzüberschreitenden Gütermahverkehr und Dienstgutverkehr der Eisenbahnen. — <sup>e</sup>Ab 1985 ohne Verkehr der Kleinunternehmen mit weniger als sechs Bussen (entspricht etwa 1 Prozentpunkt).

Quelle: BMV [1991; 1993].

**Tabelle A2** — Länge der Verkehrsnetze von Schiene und Straße in der Bundesrepublik Deutschland<sup>a</sup> 1950–1992 (1 000 km)

|                                    | 1950 <sup>b</sup>  | 1960               | 1970  | 1980  | 1990  | 1992               |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|-------|-------|-------|--------------------|
| Schiennetz <sup>c</sup> insgesamt  | 36,8               | 36,0               | 33,1  | 31,6  | 29,9  | 29,8               |
| davon:                             |                    |                    |       |       |       |                    |
| Deutsche Bundesbahn                | 30,5               | 30,7               | 29,5  | 28,5  | 26,9  | 26,8               |
| davon:                             |                    |                    |       |       |       |                    |
| Hauptbahnen                        | 18,4               | 18,6               | 18,5  | 18,4  | 18,2  | 18,5               |
| Nebenbahnen                        | 12,1               | 12,1               | 11,0  | 10,1  | 8,7   | 8,3                |
| davon:                             |                    |                    |       |       |       |                    |
| mit Personen- und Güterverkehr     | 28,7               | 28,0               | 25,2  | 22,6  | 20,1  | 20,1               |
| nur mit Personenverkehr            | 0,3                | 0,3                | 0,4   | 0,6   | 0,7   | 0,8                |
| nur mit Güterverkehr               | 1,5                | 2,4                | 3,9   | 5,3   | 6,1   | 5,9                |
| Nichtbundeseigene Eisenbahnen      | 6,3                | 5,3                | 3,6   | 3,1   | 3,0   | 3,0                |
| Straßennetz insgesamt              | 343,6 <sup>d</sup> | 362,3              | 432,3 | 479,5 | 498,9 | 503,3 <sup>e</sup> |
| davon:                             |                    |                    |       |       |       |                    |
| Überörtlicher Verkehr <sup>f</sup> | 127,6 <sup>d</sup> | 135,3 <sup>b</sup> | 162,3 | 171,5 | 173,9 | 174,3 <sup>e</sup> |
| davon:                             |                    |                    |       |       |       |                    |
| Bundesautobahnen                   | 2,1 <sup>d</sup>   | 2,5 <sup>b</sup>   | 4,1   | 7,3   | 8,8   | 9,1 <sup>e</sup>   |
| Bundesstraßen                      | 24,3 <sup>d</sup>  | 25,0 <sup>b</sup>  | 32,2  | 32,3  | 31,1  | 30,8 <sup>e</sup>  |
| Landesstraßen                      | 49,3 <sup>d</sup>  | 57,7 <sup>b</sup>  | 65,4  | 65,5  | 63,3  | 63,2 <sup>e</sup>  |
| Kreisstraßen                       | 51,9 <sup>d</sup>  | 50,1 <sup>b</sup>  | 60,7  | 66,4  | 70,7  | 71,3 <sup>e</sup>  |
| Gemeindestraßen <sup>g</sup>       | 217,0 <sup>d</sup> | 227,0 <sup>b</sup> | 270,0 | 308,0 | 325,0 | 329,0 <sup>e</sup> |

<sup>a</sup>Alte Bundesländer. — <sup>b</sup>Ohne Saarland und Berlin West. — <sup>c</sup>Betriebsstreckenlänge. — <sup>d</sup>1951. — <sup>e</sup>Einschließlich Berlin-Ost. — <sup>f</sup>Einschließlich Ortsdurchfahrten. — <sup>g</sup>Auf der Basis der Erhebungen von 1961, 1966, 1971 und 1976 geschätzt; ohne Ortsdurchfahrten der Straßen des überörtlichen Verkehrs.

Quelle: BMV [1991; 1993].

Tabelle A3 — Leistungen des Bundes an die Eisenbahnen des Bundes<sup>a</sup> nach Arten sowie deren Jahresfehlbeträge 1960–1993 (Mill. DM)

|                      | Leistungen |   | davon:                                 |   | nachrichtlich:<br>Jahresfehlbetrag |
|----------------------|------------|---|--|---|------------------------------------|
|                      | insgesamt  | Ausgleich gemein-<br>wirtschaftlicher<br>Lasten und von<br>Wettbewerbs-<br>verzerrungen | Eigentümer-<br>leistungen <sup>b</sup> | nicht bahn-<br>spezifische<br>Leistungen <sup>c</sup> |                                    |
| DB 1960              | 388,5      | 388,5   | –                                      | –   | 13,5                               |
| 1961                 | 1 026,4    | 755,2   | 271,2                                  | –   | 29,8                               |
| 1962                 | 3 313,7    | 942,8   | 2 370,9                                | –   | 110,2                              |
| 1963                 | 852,0      | 806,9   | 45,1                                   | –   | 409,4                              |
| 1964                 | 883,4      | 798,2   | 85,2                                   | –   | 970,4                              |
| 1965                 | 1 146,5    | 1 026,9   | 119,6                                  | –   | 1 278,0                            |
| 1966                 | 1 688,9    | 1 144,0   | 544,9                                  | –   | 1 105,5                            |
| 1967                 | 1 597,2    | 1 466,2   | 131,0                                  | –   | 1 504,8                            |
| 1968                 | 1 588,7    | 1 423,7   | 165,0                                  | –   | 1 227,4                            |
| 1969                 | 2 935,4    | 1 838,8   | 1 096,6                                | –   | 1 001,1                            |
| 1970                 | 3 082,9    | 2 394,8   | 688,1                                  | –   | 1 250,8                            |
| 1971                 | 3 218,1    | 2 532,2   | 685,9                                  | –   | 2 496,5                            |
| 1972                 | 4 413,0    | 3 729,9   | 683,1                                  | –   | 2 466,1                            |
| 1973                 | 3 877,7    | 3 853,9   | 4 523,8                                | –   | 2 511,3                            |
| 1974                 | 6 710,7    | 5 038,2   | 1 672,5                                | –   | 2 776,2                            |
| 1975                 | 7 306,3    | 5 223,6   | 2 082,7                                | –   | 4 361,5                            |
| 1976                 | 7 727,1    | 5 400,2   | 2 326,9                                | –   | 3 874,3                            |
| 1977                 | 7 890,3    | 6 110,4   | 1 779,9                                | –   | 4 523,8                            |
| 1978                 | 7 735,3    | 6 647,9   | 1 087,4                                | –   | 4 611,2                            |
| 1979                 | 14 565,4   | 7 109,2   | 6 722,3                                | 733,9   | 3 576,2                            |
| 1980                 | 12 905,6   | 7 819,3   | 4 323,1                                | 763,2   | 3 605,2                            |
| 1981                 | 12 710,5   | 8 074,5   | 3 930,8                                | 705,2   | 4 044,3                            |
| 1982                 | 13 783,8   | 8 185,8   | 4 997,9                                | 600,1   | 4 128,9                            |
| 1983                 | 13 600,4   | 8 290,3   | 4 828,1                                | 482,0   | 3 712,7                            |
| 1984                 | 13 536,8   | 8 411,4   | 4 756,4                                | 369,0   | 3 120,1                            |
| 1985                 | 13 688,2   | 8 292,4   | 5 078,6                                | 317,2   | 2 908,8                            |
| 1986                 | 13 634,8   | 8 324,9   | 5 001,9                                | 308,0   | 3 321,4                            |
| 1987                 | 13 679,0   | 8 464,4   | 4 882,3                                | 332,3   | 3 940,5                            |
| 1988                 | 13 915,6   | 8 662,7   | 4 997,5                                | 335,4   | 3 935,1                            |
| 1989                 | 13 965,4   | 8 907,6   | 4 751,3                                | 306,5   | 3 858,3                            |
| 1990                 | 13 806,8   | 9 118,0   | 4 339,9                                | 348,9   | 4 943,7                            |
| DB 1991              | 12 304,5   | 9 647,3   | 2 270,8                                | 386,3   | 5 300,4                            |
| DR 1991              | 7 896,6    | 4 201,0   | 3 534,8                                | 161,8   | 4 284,0                            |
| DB 1992              | 13 021,7   | 10 197,0  | 2 492,3                                | 332,4   | 8 648,0                            |
| DR 1992              | 9 661,2    | 2 473,3   | 6 996,0                                | 191,8   | 6 188,0                            |
| DB 1993 <sup>d</sup> | 12 702,0   | 10 752,0  | 1 950,0                                | –   | .                                  |
| DR 1993 <sup>d</sup> | 10 110,0   | .   | .                                      | .   | .                                  |

<sup>a</sup>Bis 1990 Deutsche Bundesbahn (DB), ab 1991 DB und Deutsche Reichsbahn (DR). — <sup>b</sup>Kapitalzuführungen; Zinszahlungen. — <sup>c</sup>Im wesentlichen Leistungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). — <sup>d</sup>Soil.

Quelle: Deutsche Bundesbahn [b]; Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes [lfd. Jgg.]; DB, DR [a; b]; BMF [1993].

## Anmerkungen

- 1 Bezieht man die Eigentümerleistungen des Bundes für die DB auf den Anteil, den sie an der Verkehrsleistung erbringt, hat die DB seit den sechziger Jahren wesentlich mehr öffentliche Mittel für den Unterhalt des Streckennetzes erhalten als der Straßenverkehr [Suntum, 1992, S. 19]. Die DB ist damit entgegen der Entwicklung der Nachfrage an den Transportmärkten bevorteilt worden, während der Straßenbau hinter dem Anstieg der Motorisierung zurückblieb [Willeke, 1991, S. 123 f.]. Dieses Ergebnis überrascht insofern, als gemeinhin in der Öffentlichkeit die These vertreten wird, die Eisenbahn sei bei der Vergabe von Investitionsmitteln für Infrastrukturprojekte benachteiligt worden.
- 2 Zu nennen sind hier etwa (i) die Vorschläge der Brand-Kommission aus dem Jahr 1960, in deren Bericht als Sanierungsstrategie u.a. bereits eine Trennung von Fahrweg und Betrieb diskutiert wurde [vgl. Ottmann, 1960], (ii) die sogenannte kleine Verkehrsreform von 1961, in deren Zuge das Unternehmensziel der Eigenwirtschaftlichkeit bei der DB formal dem gemeinwirtschaftlichen Ziel gleichgestellt wurde [Peters, 1970, S. 213 f.], (iii) die Diskussion über eine Trennung von Fahrweg und Betrieb auf der Basis des Modells des DB-Vorstands und des DIHT in den Jahren 1978/79 [DB, a; DIHT, 1979] und (iv) der Versuch der Bundesregierung von 1981, die Verantwortung für defizitäre Nebenstrecken auf die Länder zu übertragen [Soltwedel et al., 1987, S. 78].
- 3 Zum 31. Dezember 1989 betragen die Verbindlichkeiten der DB 48,9 Mrd. DM [Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes, 1990, S. 129].
- 4 Die sechs neuen Gesetze sind (i) das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahn (ZNBEg), (ii) das Gesetz über die Gründung einer DBAG (DBGrG), (iii) das Gesetz über die Eisenbahnverwaltung des Bundes, (iv) das Regionalisierungsgesetz, (v) die völlige Neufassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) und (vi) das Gesetz zur Verbesserung der personellen Struktur beim Bundeseisenbahnvermögen und in den Unternehmen der Deutschen Bundespost. In engem Zusammenhang steht das ENeuOG zudem mit dem Bundesschienenwegeausbaugesetz [vgl. Deutscher Bundestag, 1993, S. 129].
- 5 Eine *formale* Privatisierung beschränkt sich auf die Umwandlung eines öffentlichen Regiebetriebs oder Sondervermögens in eine Gesellschaft nach privatem Recht, also meist eine AG oder eine GmbH. Der überwiegende Teil der Versorgungsbetriebe in der Bundesrepublik ist in diesem Sinne privatisiert. Da das Aktienkapital bei formal privatisierten Unternehmen aber zu 100 vH von einer oder mehreren Gebietskörperschaften gehalten wird, ist der staatliche Einfluß auf die Unternehmenspolitik nach wie vor uneingeschränkt gegeben. Streng genommen ist das Unternehmen erst nach einer *materiellen* Privatisierung, bei der Aktien mehrheitlich von privaten Anlegern gehalten werden können, dem privaten Sektor der Wirtschaft zuzurechnen.
- 6 Hinzu kommen noch zentrale Abteilungen wie Traktion, Betriebswerke und Verwaltung.
- 7 Dies sind (i) die Planfeststellung für die Schienenwege, (ii) die Ausübung der Eisenbahnaufsicht einschließlich der technischen und der Bauaufsicht, (iii) die Erteilung und der Widerruf von Betriebsgenehmigungen, (iv) hoheitliche Befugnisse im Rahmen anderer Gesetze und Verordnungen (u.a. Baufreigaben, Abnahmen, Prüfungen und Zulassungen) und (v) die fachliche Untersuchung von Störungen im Eisenbahnbetrieb [vgl. Deutscher Bundestag, 1993, S. 45].
- 8 Im ursprünglichen Gesetzesentwurf war noch von höchstens drei Jahren die Rede gewesen [vgl. Deutscher Bundestag, 1993, S. 25].
- 9 Alternativ kann die DBAG als Ganzes mit einer der drei neuen AGs verschmolzen werden. Sie kann auch aufgespalten werden; die Teile gehen dann in allen drei AGs auf (§ 2 II Nr. 2 und 3 DBGrG).
- 10 Vgl. Internationales Verkehrswesen [1992a, S. 304] sowie: „Bahnreform: Zweifel an Einsparungen“. Handelsblatt vom 14. Juni 1993.
- 11 Damit werden Eisenbahnunternehmen aus der Schweiz zunächst ausgeschlossen. § 14 (III) Nr. 4 und 5 AEG gibt allerdings Raum für entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen, wobei sogar auf das Erfordernis der Gegenseitigkeit verzichtet werden kann [vgl. BGBl., 1993, S. 2400].
- 12 Vgl. „Die Bahn erwartet vom Trassenpreissystem große Chancen. Bis zu einem Drittel vom Schienennetzbetrieb vermarktet? Gespräch mit dem Fahrweg-Vorstand Ulf Häusler“. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 1994.
- 13 Die Geschäftsbilanz der DB wies zum 31. Dezember 1990 ein Anlagevermögen von 70,4 Mrd. DM und Verbindlichkeiten von 52,6 Mrd. DM aus, die DM-Eröffnungsbilanz der DR ein Anlagevermögen von 35,0 Mrd. DM, Verbindlichkeiten von 4,1 Mrd. DM und Rückstellungen für Altlasten u.ä. von 20,5 Mrd. DM [Regierungskommission Bundesbahn, 1991, S. 65, Anlage 1.1].
- 14 Die „Bilanzierungsünden der Bahn“ von ca. 150 Mrd. DM setzen sich zusammen aus 81 Mrd. DM fehlenden Pensionsrückstellungen, 50 Mrd. DM Überbewertungen beim Sachvermögen, 24 Mrd. DM fehlenden

- Sozialplanrückstellungen für den Überbestand an Personal und 3 Mrd. DM zu niedrig angesetzten Verbindlichkeiten und Baukostenzuschüssen; gegenzurechnen sind 9 Mrd. DM zu hoch bewertete unterlassene Instandhaltungen [Regierungskommission Bundesbahn, 1991, S. 10; 56; Aberle, 1992b, S. 69].
- 15 Für die Gläubiger der Bahnen war dadurch prinzipiell die Gefahr entstanden, daß sie ihre Forderungen nicht vollständig wiedererhalten hätten, denn der Eigentümer Bund haftete de jure nach § 3 II des alten Bundesbahngesetzes nur bis zur Höhe des Vermögens der Bundeseisenbahnen [Aberle, 1992b, S. 69].
  - 16 Der vermeintliche Widerspruch löst sich auf, wenn man das richtige Referenzsystem wählt, und zwar den Vergleich mit einer Situation ohne Bahnreform statt des Vergleichs zu den bisherigen Ausgaben des Bundes für die DB und die DR:
    - Die vom BMV erwarteten Minderausgaben beziehen sich auf einen Vergleich der heutigen Situation mit Bahnreform mit einem Zustand, in dem institutionell alles so weitergelaufen wäre wie bisher. Schon die Bundesleistungen in der Vergangenheit reichten bei weitem nicht aus, um die überhöhten Kosten der DB und der DR zu decken. Statt dessen mußten DB und DR auf den Kapitalmarkt ausweichen und sich zur Abwicklung des laufenden Geschäfts verschulden [Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1993, S. 623]. Dementsprechend wäre, wenn man die betriebswirtschaftlichen Kosten der Bahn in der Vergangenheit in voller Höhe ansetzen würde, zu den bisherigen Bundesleistungen die jährliche Nettoneuverschuldung von DB und DR hinzuzuzählen. Dies hätte sich in Zukunft fortgesetzt, die Belastungen hätten sich einschließlich des Schuldendienstes kumuliert. Die erwarteten Einsparungen entstehen damit im Vergleich zu den Ausgaben, die auf den Bund zugekommen wären, wenn es die Bahnreform nicht gegeben hätte.
    - Die Mehrausgaben, die im Finanzbericht für 1994 genannt sind, entstehen dagegen gegenüber den Vorjahren, in denen nicht alle Kosten der Bahnen zu entsprechenden Ausgaben des Bundes führten, sondern zunehmend vom Kapitalmarkt vorfinanziert wurden. Sie enthalten auch die Tilgungsausgaben für die Altschulden. Durch die Tilgung werden die Bilanzsünden der DB korrigiert und nachträglich ausgabewirksam. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Altschulden von DB und DR ohnehin zu tilgen gewesen wären, weil ihnen nicht mehr hinreichend Aktiva gegenüberstanden.
  - 17 Im Finanzbericht für 1994 sind die Personalaltlasten der DR allerdings den Zahlungen an die DBAG zugeschlagen worden [ibid., Tabelle 4, S. 195].
  - 18 De facto hat die DB im Laufe der Zeit allerdings zahlreiche defizitäre Nebenstrecken stilllegen können (vgl. Tabelle A2), weil der Bundesminister für Verkehr, der nach § 14 III BbG die Entscheidung im Stilllegungsverfahren traf, die Auswirkungen seiner Entscheidung auf das finanzielle Ergebnis der DB zu berücksichtigen hatte. In Bahnkreisen gilt es als offenes Geheimnis, daß die DB das Ergebnis häufig dahingehend beeinflußt hat, daß sie, z.B. durch nicht abgestimmte Anschlüsse, Leistungen verschlechtert und damit für die verbliebenen Fahrgäste unattraktiv gemacht hat.
  - 19 Vgl. „Bahnreform/Länder-Verkehrsminister kontra Bonn. Streit über die Kosten der Regionalisierung.“ Handelsblatt vom 7./8. Mai 1993.
  - 20 Davon unberührt sind das langwierige Tauziehen zwischen Bund und Ländern über die Frage, wer die finanzielle Verantwortung für den Nahverkehr tragen soll, und die Diskussion über die Finanzierung der Bahnreform insgesamt.
  - 21 Eine skeptische Position nahm die Eisenbahngewerkschaft ein [vgl. Schäfer, 1992].
  - 22 Dies wird im folgenden zusammengefaßt und dargestellt. Eine ausführliche Analyse findet sich in Soltwedel et al. [1986], Deregulierungskommission [1990], Ewers [1990; 1991], Laaser [1991, Kap. V und IX], Knieps [1992a, 1992b] und Brenck [1993, S. 89–109].
  - 23 Regulierung und Verstaatlichung sind dabei alternative Maßnahmen, mit deren Hilfe das staatlich gewünschte Marktergebnis herbeigeführt werden soll [Brenck, 1993, S. 101].
  - 24 Dies spielt eine wichtige Rolle in der Debatte um künftige Wegbenutzungsabgaben, die auch die externen Kosten mit einschließen sollen [vgl. Ewers, 1991; Wissenschaftlicher Beirat beim BMV, 1993, S. 626 ff.; Werner, 1991].
  - 25 Eine Zusammenstellung der entsprechenden Studien findet sich in Laaser [1991, S. 62–71].
  - 26 Zur Geschichte dieser Sanierungsstrategie, die erstmals von der Brand-Kommission 1960 erwogen wurde, vgl. Ottmann [1960, S. 91 f.] und DIHT [1979]. Sowohl 1960 als auch Ende der siebziger Jahre war das Konzept als nicht realisierbar verworfen worden.
  - 27 Zu den Vorteilen des schwedischen Modells der Trennung von Fahrweg und Betrieb, das seit 1988 in Kraft ist, zählen die konsequente Aufteilung des Netzes in ein kommerzielles Fern- und ein regionales gemeinschaftliches Netz, die unternehmerische Freiheit und die betriebswirtschaftlichen Erfolge für die Betriebsgesellschaft Statens Järnvägar (SJ). Der Ansatz zur Berechnung der Nutzungsentgelte ist allerdings nicht frei von Subventionselementen. Negative Erfahrungen wurden bisher mit der bürokratischen Schwer-

fälligkeit der staatlichen Netzgesellschaft gemacht. Auch fehlen weitgehend Ansätze zum Wettbewerb im Netz [vgl. Allemeyer, 1993, S. 22–30].

- 28 Derartige Transaktionskosten könnten entstehen, wenn Fragen über
- den Umfang des zu bedienenden Netzes,
  - den Bau und Unterhalt von Strecken,
  - technische Parameter und Normen für das zu verwendende Rollmaterial,
  - die Vergabe von Betriebsrechten für die Benutzung von Schienenstrecken oder
  - die Verkehrslenkung bei Bauarbeiten, Betriebsstörungen oder Verspätungen
- nicht mehr innerhalb eines Unternehmens, sondern extern und marktgesteuert koordiniert werden müssen.
- 29 Dies ist zum Beispiel nicht selten bei kommunalen Versorgungsunternehmen anzutreffen, in denen Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) zusammengefaßt sind.
- 30 Knieps [1992a; 1992b] hält nicht nur eine Trennung von Fahrweg und Betrieb, sondern sogar eine institutionelle Dreiteilung — Betrieb, Fahrwegbereitstellung und Zugleitung (Fahrwegverwaltung) — für machbar und von den Transaktionskosten her dem integrierten Betrieb mindestens gleichwertig. Er verweist auf die Parallele im Luftverkehr, wo die Bereitstellung der Flughäfen, die Flugsicherung und der eigentliche Flugbetrieb ebenfalls von drei getrennten Institutionen wahrgenommen werden.
- 31 Bei dieser Marktform kann der Gleichgewichtspreis nicht exakt bestimmt werden. Das Ergebnis der Verhandlungen zwischen dem Netzmonopolisten und dem Betriebsmonopolisten hängt allein von der relativen Verhandlungsmacht beider Marktseiten ab. Die Lösung kann im Wettbewerbspreis, im Monopolpreis, im Monopsonpreis oder gar im Optionspreis bestehen, bei der die eine Marktseite der anderen Preis und Menge vorschreibt und den Gesamtgewinn an sich zieht [vgl. Ott, 1967, S. 180 ff.]. Es wäre schließlich auch denkbar, daß Monopolist und Monopsonist miteinander kooperieren, sich mithin genauso verhalten, als ob die Trennung nicht vollzogen worden wäre.
- 32 Das gilt auch für mehrere Betriebsteile, wenn diese zwar unterschiedliche Leistungen anbieten, dafür aber ein Monopol haben.
- 33 Mit anderen Verkehrsträgern im Wettbewerb (intermodaler Wettbewerb) stand die Eisenbahn seit etwa 1920, als mit dem Straßen- und dem Luftverkehr erstmals ernsthafte Wettbewerber auftraten. Allerdings war die Eisenbahn durch das strenge Regulierungssystem und die staatliche Defizitgarantie vor den Folgen des Wettbewerbs abgeschirmt [vgl. Laaser, 1991, Kap. VI].
- 34 Eine Zusammenstellung und Auswertung dieser Studien findet sich in Laaser [1991, S. 59 ff.; S. 286 ff.].
- 35 Vgl. zu den Möglichkeiten einer Verknüpfung von Leistungen im Personenverkehr Wittenbrink [1993, S. 198 f.] und im Güterverkehr Stackelberg [1993, S. 250 f.].
- 36 Durch die Einführung eines Fahrplankoordinators, der nach Verkauf der Fahrplantrassen an die verschiedenen Betreiber eine weitere Koordinationsrunde mit der Möglichkeit zum Weiterverkauf von Trassen organisiert, lassen sich die Anpassungskosten zwischen den verschiedenen Plänen senken [Wittenbrink, 1993, S. 198 f.].
- 37 Ein Betriebsrecht beispielsweise auf der viel befahrenen Rheinschiene dürfte aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens in der Relation zwischen dem Ruhrgebiet und der Rhein-Main-Region und der dementsprechend höheren Zahlungsbereitschaft der Nachfrager nach Personen- und Güterverkehr um ein Vielfaches teurer sein als auf einer untergeordneten Nebenstrecke. Bei vielen von diesen Nebenstrecken würde vermutlich überhaupt kein positiver Preis für Betriebsrechte zu erzielen sein. Schienenverkehr könnte gleichwohl stattfinden, wenn eine Gebietskörperschaft bereit wäre, den Betrieb zu subventionieren.
- 38 Auch bei der DB werden mit den Pro-loco-Fahrausweisen des ICE und den Normaltarifen zwei Tarife miteinander verknüpft, wenn nur ein Teil der Gesamtstrecke mit dem ICE zurückgelegt wird. Es dürfte für die Datenverarbeitung kaum Mehrkosten bedeuten, wenn bei einem ähnlichen Fall mit zwei oder mehr Betriebsgesellschaften die einzelnen Teile des Fahrpreises eines Fahrscheins auf die Konten der verschiedenen beteiligten Bahngesellschaften zu überweisen wären. Zu weiteren Möglichkeiten der Verknüpfung von Fahrausweisen, etwa durch „Interlining-Abkommen“ oder „smart cards,“ vgl. Wittenbrink [1993, S. 198 ff.].
- 39 Grundsätzlich ließe sich auch das vorhandene Schienennetz der Bundesrepublik in mehrere Teilnetze aufspalten, was zumindest in zentralen Regionen in den Hauptrelationen mehrere Trassenoptionen zwischen Ausgangs- und Zielbahnhof eröffnen würde. Eine solche Netzaufteilung wäre etwa im Zuge einer effizienz erhöhenden Spezialisierung von Strecken auf bestimmte Transportaufgaben (Hochgeschwindigkeitsverkehr, schneller Personen- und terminsensibler Güterverkehr, langsamer Güterverkehr) denkbar [Ilgmann, Miethner, 1992, S. 210 ff.]. Würden die auf diese jeweiligen Transporte spezialisierten Netze getrennten organisatorischen Einheiten, z.B. Profitcenter innerhalb einer Netzgesellschaft, unterstellt, könnten sie sich einen „Wettbewerb an den Rändern“ [ibid., S. 215] machen, indem sie noch freie Fahrplantrassen auch den

Kunden der jeweils anderen Netze anbieten. Allerdings erscheint auch dieser Vorschlag nicht unproblematisch, weil (i) bei der vorgeschlagenen Aufteilung des Netzes nur für die Hauptrelationen zwischen den Metropolregionen alternative Fahrmöglichkeiten in mehr als einem Netz zur Verfügung stünden, (ii) die Spezialisierung der Teilnetze die Möglichkeiten zum Wettbewerb weiter einschränkt und (iii) bei der geringen Zahl von Alternativen wettbewerbsbeschränkende Absprachen zwischen den Teilnetzen zu befürchten sind. Letzteres könnte insbesondere dann kaum verhindert werden, wenn die Verwaltungen der Teilnetze lediglich Abteilungen einer Netzgesellschaft wären. Ohne regulierende Aufsicht würde auch dieses Modell nicht auskommen.

- 40 Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besagt, daß bei der Erbringung einer öffentlichen Aufgabe eine effiziente Allokation nur dann zustande kommt und negative Anreizwirkungen nur dann vermieden werden können, wenn der Kreis der Nutzer der Leistung mit dem der Zahler und dem der Entscheider kongruent ist [Recktenwald, 1980].
- 41 Damit würde beim Schienennetz eine Arbeitsteilung entsprechend derjenigen beim Straßennetz verwirklicht: Der Bund hätte die Verantwortung für die überregionalen Verbindungen und die großräumige Verkehrserschließung der Regionen, während den Ländern, Kreisen und Kommunen die Verantwortung für die Feinerschließung innerhalb der Regionen übertragen würde.
- 42 Vgl. zu einem ähnlichen Verfahren, das im Omnibuslinienverkehr bereits praktiziert wurde, Rocke und Müller [1985, S. 242 ff.] sowie die Vorschläge zur Reform des ÖPNV von Böhme und Sichelschmidt [1994].
- 43 Vgl. Laaser [1991, Kap. IV.1] und die dort zitierte Literatur sowie Wittenbrink [1993, S. 190–197].
- 44 Vgl. „Bahnreform: Zweifel an Einsparungen“. Handelsblatt vom 12./13. Juni 1993.
- 45 Alle Beamten bleiben weiterhin Bedienstete des BEV. Sie werden für die Tätigkeit bei der DBAG dieser zugewiesen oder beurlaubt. Die DBAG zahlt die Angestelltenvergütungen der bei ihr arbeitenden Beamten einschließlich der Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung an das BEV, das die Beamten entsprechend den erworbenen Ansprüchen besoldet und dabei die Differenz aus den ihm übertragenen Bundesmitteln bzw. am Kapitalmarkt aufgenommenen Krediten zuschießt.
- 46 § 2 I des „Gesetzes zur Verbesserung der personellen Struktur beim Bundeseisenbahnvermögen und in den Unternehmen der Deutschen Bundespost“ vom 27.12.1993 [BGBl., 1993, S. 2426] sieht vor, daß das BEV anderen Verwaltungen, die ehemalige Bahnbeamtinnen und -beamte übernehmen, einen Zuschuß in Höhe der Hälfte der bisherigen Dienstbezüge versetzter Beamtinnen und Beamter zahlt. Durch diese Zuschüsse sinken die Personalkosten von DBAG und BEV aber auch bei einer Übernahme des entsprechenden Personals nur zum Teil.
- 47 Um diese „innere Bahnreform“ ebenfalls in Angriff zu nehmen, hat die DBAG im April 1994 ein Aktionsprogramm beschlossen. Es umfaßt drei Gruppen von Maßnahmen: (i) auf den Markt gerichtete Maßnahmen (Weiterentwicklung der Produkte, effektiverer Vertrieb, Nutzung von Kooperationsvorteilen), (ii) Produktivitätserhöhungen und (iii) Verbesserungen in der inneren Steuerung (Rechnungswesen, Informationssysteme, Personalentwicklung und -führung). Vgl. „Deutsche Bahn AG/Aktionsprogramm für die nächsten Jahre vorgelegt. Das Ziel ist mehr Marktnähe, höhere Produktivität und bessere Steuerung“. Handelsblatt vom 18. April 1994. Aber auch DBAG Vorstandschef Dürr gibt zu, daß der Prozeß des Umdenkens einer „Kulturrevolution“ und einer „psychologischen Gratwanderung“ gleichkommt [vgl. Julitz, 1994; Dürr, 1994].
- 48 Vgl. „Deutsche Bahn AG/Erster Halbjahresbericht. ‘Schwarze Null’ weiter im Visier“. Handelsblatt vom 28. Juli 1994.
- 49 Die Bahnstrukturreform sieht vor, daß sowohl der Fahrwegbereich als auch der Betriebsbereich noch mindestens bis zum Jahre 2004 unter dem gemeinsamen Dach der Holdinggesellschaft DBAG verbleiben sollen. Damit findet zwar eine aktienrechtliche Trennung statt, weil die Mitarbeiter beider Bereiche mit Beginn der zweiten Phase der Reform zwischen 1997 und 1999 zu getrennten Organisationseinheiten gehören. Eine Trennung im Sinne autonomer Geschäftspolitik findet damit aber nicht statt. Vielmehr werden sich die Zielsetzungen der DBAG-Holding, die wiederum zu 100 vH vom Bundesminister für Verkehr kontrolliert wird, auch auf die Geschäftspolitik der Tochtergesellschaften auswirken. Deren Geschäftspolitik wird mithin entscheidend von der Holding mitbestimmt, die wiederum vom Bundesministerium für Verkehr als zuständigem Fachministerium beeinflusst wird.
- 50 Die miteinander im Transkontinentalverkehr im Wettbewerb stehenden Bahngesellschaften Canadian National (staatlich) und die Canadian Pacific (privat) wiesen in den siebziger Jahren nach empirischen Untersuchungen vergleichbar hohe Produktivitätszuwächse und eine ähnliche Gewinnentwicklung auf. Der Grund lag darin, daß auch das staatliche Unternehmen lediglich dem Ziel der Gewinnmaximierung unterlag und zugleich im Wettbewerb mit einem privaten Unternehmen stand [vgl. Caves, Christensen, 1980].

- 51 Die meisten ehemaligen Regiebetriebe im Versorgungs- und Nahverkehrsbereich der Kommunen sind heute privatrechtlich organisiert und damit formal privatisiert. Dennoch bestehen hier weiterhin gravierende Effizienzprobleme [vgl. Böhme, Sichelschmidt, 1994].
- 52 Vgl. „Die Bahn erwartet vom Trassenpreissystem große Chancen. Bis zu einem Drittel vom Schienennetzbetrieb vermietet? Gespräch mit dem Fahrweg-Vorstand Ulf Häusler“. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 1994.
- 53 Vgl. „Deutsche Bahn strebt ausgeglichenes Ergebnis an“. Börsenzeitung vom 27. Mai 1994. Dabei ist allerdings noch zu berücksichtigen, daß der Bund im Haushaltsjahr 1991 schon einmal 12,6 Mrd. DM an Alt-schulden der DB in die allgemeine Bundesschuld übernommen hatte [Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes, 1991, S. 2407].
- 54 Dieses empirische Ergebnis steht im übrigen in direktem Widerspruch zur theoretischen Überlegung, daß die Eisenbahnunternehmen mit nennenswerten Skalenerträgen und Verbundvorteilen arbeiten.
- 55 Dafür sprechen etwa die erfolgreichen Versuche einer Übertragung des Schienennahverkehrs auf ehemalige Bundesbahnnebenstrecken in den Kreisen Stade und Düren (Kursbuchstrecken 122, 483 und 484).
- 56 Dies ist etwa im Hamburger Umland mit den Kreisen auf schleswig-holsteinischer und niedersächsischer Seite der Fall.
- 57 Die EG-Kommission hat mit der EG-Verordnung 1893/91 und den in ihr verankerten Besteller- und Abgeltungsprinzipien eine Ausschreibung als Regelfall intendiert [Montada, 1994, S. 142].
- 58 Vgl. Klodt, Stehn et al. [1993, S. 13]; Laaser, Soltwedel et al. [1993, S. 10 f.]; Böhme, Sichelschmidt [1994].
- 59 Vgl. „Die Bahn erwartet vom Trassenpreissystem große Chancen. Bis zu einem Drittel vom Schienennetzbetrieb vermietet? Gespräch mit dem Fahrweg-Vorstand Ulf Häusler“. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 1994.

## Literaturverzeichnis

- ABERLE, Gerd, „Die Eisenbahn am Ende des 20. Jahrhunderts — noch Chancen oder nur Risiken?“ Internationales Verkehrswesen, Vol. 37, 1985, H. 4, S. 239–241.
- , [1992a], „Bahnstrukturreform: Die ‘schwarze Null’ ist nicht gesichert“. Internationales Verkehrswesen, Vol. 44, 1992, H. 7/8, S. 265.
- [1992b], „Nur grundlegende Reformen können der Bahn noch helfen“. Wirtschaftsdienst, 1992, H. 2, S. 69–71.
- , „Kritik an der Eröffnungsbilanz der Deutschen Bahn AG. Erstaunliche Wertkorrekturen“. Handelsblatt vom 28. März 1994.
- , Ulrich WEBER, Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Bahn. Theoretische Grundlegung und verkehrspolitische Ausgestaltung. Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, 1, Darmstadt 1987.
- ALLEMEYER, Fritz, „Europäische Modelle für eine Privatisierung der Eisenbahnen“, In: Hans-Jürgen EWERS (Hrsg.), Privatisierung des Schienenverkehrs. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, 130, Göttingen 1993, S. 7–36.
- BGBI. (BUNDESGESETZBLATT), Teil I, 1993, Nr. 73.
- BMF (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN), Finanzbericht für das Jahr 1994. Bonn 1993.
- BMV (BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR), Verkehr in Zahlen. Berlin, lfd. Jgg.
- BÖHME, Hans, Henning SICHELSCHEMIDT, Deutsche Verkehrspolitik: Von der Lenkung zum Markt. Lösungsansätze — Widersprüche — Akzeptanzprobleme. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 210, Mai 1993.
- , —, Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 227, März 1994.
- BOSS, Alfred, „Wer blinzelt, muß zahlen. Bund, Länder, Gemeinden im Finanzpoker: Bluffen ist Trumpf“. Die Woche vom 13. Januar 1994.
- BRENCK, Andreas, „Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn“. In: Hans-Jürgen EWERS (Hrsg.), Privatisierung des Schienenverkehrs. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster, 130, Göttingen 1993, S. 37–184.
- CAVES, Douglas W., Laurits R. CHRISTENSEN, „The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads“. Journal of Political Economy, Vol. 88, 1980, No. 5, S. 958–976.
- DB (DEUTSCHE BUNDESBAHN) (Hrsg.) [a], Bericht über die Untersuchungsergebnisse von Modellen einer Trennung von Fahrweg und Betrieb bei der Deutschen Bundesbahn für den Bundesminister für Verkehr. Frankfurt am Main 1979.
- [b], Geschäftsbericht. Frankfurt am Main, lfd. Jgg.
- , DR (DEUTSCHE REICHSBAHN) (Hrsg.) [a], Die Deutschen Bahnen 1992. Frankfurt am Main, o.J.
- , —, [b], Die Bahn in Zahlen. Frankfurt am Main, lfd. Jgg.

- DEREGULIERUNGSKOMMISSION (UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION ZUM ABBAU MARKTWIDRIGER REGULIERUNGEN), Marktöffnung und Wettbewerb, Erster Bericht, Das Verkehrswesen und das Versicherungswesen, Bonn 1990.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz — ENeuOG). Drucksachen, 12. Wahlperiode, Nr. 6269 vom 30. November 1993.
- DIEDERICH, Helmut, „Die Trennungsrechnung der Deutschen Bundesbahn — der richtige Weg zu besserer Information?“. Internationales Verkehrswesen, Vol. 35, 1983, H. 2, S. 108–113.
- DIHT (DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG), Die Trennung von Fahrweg und Betrieb im Schienenverkehr. Anmerkungen zum Ergebnisbericht der Deutschen Bundesbahn. Rundschreiben des DIHT an die Industrie- und Handelskammer vom 17. Mai 1979, Bonn, unveröff. Manuskript.
- DÜRR, Heinz, „Denken in ganz neuen Dimensionen“. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Juli 1994.
- EWERS, Hans-Jürgen, „Warum die Regulierung im Verkehrswesen obsolet ist“. Wirtschaftsdienst, 1990, H. 10, S. 500–506.
- , Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen. Zu einer auch ökologisch erträglicheren Alternative der Verkehrspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen. Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster, 26, Göttingen 1991.
- FUKUI, Koichiro, Japanese National Railways Privatization Study. The Experience of Japan and Lessons for Developing Countries. World Bank Discussion Papers, 172, Washington, D.C., 1992.
- HAMM, Walter, „Die Daumenschrauben des Bundesrates“. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. Dezember 1993.
- HASHIMOTO, Naohite, „Railway Reform in Japan: A Progress Report“. NRI Quarterly, Vol. 3, 1994, No. 1, S. 36–61.
- HAUSHALTS- UND VERMÖGENSRECHNUNG DES BUNDES, Bonn, lfd. Jgg.
- HEINISCH, Roland, „Die Privatisierung der Japanischen Staatsbahnen“. Internationales Verkehrswesen, Vol. 44, 1992, H. 1/2, S. 14–16.
- HILL, Michael, „Bonn bremst die Bahn“, Handelsblatt vom 18. April 1994.
- HUFSCHLAG, Wolfgang, „Anforderungen der Region: Regionalisierung am Beispiel Köln/Bonn“. Bus und Bahn, Vol. 28, 1994, Nr. 5, S. 8–9.
- ILGMANN, Gottfried, Manfred MIETHNER, „Netzstandardisierung und Preisbildung für die Fahrwegnutzung der künftigen Bahn“. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Vol. 63, 1992, S. 203–229.
- INTERNATIONALES VERKEHRSWESEN [1992a], „Bahnstrukturreform im Bundeskabinett beschlossen. Erster Schritt auf dem Weg zur Privatisierung“. Internationales Verkehrswesen, Vol. 44, 1992, H. 7/8, S. 304–306.
- [1992b], „Wissenschaftlicher Beirat diskutiert Bahnstrukturreform“. Internationales Verkehrswesen, Vol. 44, 1992, H. 7/8, S. 270.
- JULITZ, Lothar, „Die Deutsche Bahn AG plant hohe Produktivitätssteigerungen“. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Mai 1994.

- KIRCHHOFF, Hermann Werner, Zur Neuordnung der preußischen Eisenbahn- und Staatsfinanzen. Münster 1910.
- KLODT, Henning, Jürgen STEHN; Claus-Friedrich LAASER, Rainer MAURER, Axel D. NEU, Rüdiger SOLTWEDEL, Die Strukturpolitik der EG. Kieler Studien, 249, Tübingen 1993.
- KNIEPS, Günter [1992a], The Challenge of European Railways Systems. Universität Groningen, Research Memorandum, 481, Groningen 1992.
- [1992b], „Konkurrenz auf den europäischen Eisenbahnnetzen“. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 209, 1992, Nr. 3/4, S. 283–290.
- KRAUSE, Günter, „Umwandlung der Eisenbahn in eine Aktiengesellschaft“. Wirtschaftsdienst, 1992, H. 2, S. 63–67.
- KROPFF, Bruno, Vergleichende Darstellung Sondervermögen-Aktiengesellschaft und Bewertung der jeweiligen Führungsstrukturen auf ihre Eignung für eine unternehmerische Führung der Eisenbahn. Gutachten im Auftrag der Regierungskommission Bundesbahn, Bonn 1991, unveröff. Manuskript.
- LAASER, Claus-Friedrich, „Regionale Aspekte der Verkehrsordnungspolitik“. Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S.97–115.
- , „Implikationen der deutschen Vereinigung für die Verkehrspolitik“. Die Weltwirtschaft, 1990, H. 2, S. 110–125.
- , Wettbewerb im Verkehrswesen — Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 236, Tübingen 1991.
- , Rüdiger SOLTWEDEL, Alfred BOSS, Henning KLODT, Harmen LEHMENT, Jörg-Volker SCHRADER, Jürgen STEHN, Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studien, 255, Tübingen 1993.
- LEHMKUHL, Dirk, Christof HERR, Die Strukturreform der Deutschen Bahnen. Reform im Spannungsfeld von Dezentralisierung und Entstaatlichung. Konstanz 1994, unveröff. Manuskript.
- MEYER, Wolfgang, „Der Bundesbahnverlust — ein Rechenfehler? Anmerkungen zur Trennungsbuchrechnung der Deutschen Bundesbahn“. Internationales Verkehrswesen, Vol. 35, 1983, H. 1, S. 19–34.
- MONTADA, Manfred, „Die Vorteile der Regionalisierung für Kunden und Verkehrsunternehmen“. In: GESELLSCHAFT FÜR REGIONALFORSCHUNG (Hrsg.), Regionalisierung im öffentlichen Verkehr. Beiträge zum Sommerseminar vom 15.–17. September 1993 auf Schloß Kochberg. Seminarberichte, 33, Heidelberg 1994, S. 137–144.
- OTT, Alfred E., „Preistheorie“. In: Werner EHRLICHER, Ingeborg ESSENWEIN-ROTHE, Harald JÜRGENSEN, Klaus ROSE (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaften, Bd. 1. Göttingen 1967, S. 120–188.
- OTTMANN, Karl, „Ein Vorschlag zur Verwirklichung marktwirtschaftlicher Grundsätze im Verkehr“. Internationales Archiv für Verkehrswesen, Vol. 12, 1960, Nr. 3, S. 89–95.
- PÄLLMANN, Wilhelm, „Der Bundesbahnverlust — ein Rechenfehler?“ Internationales Verkehrswesen, Vol. 35, 1983, H. 2, S. 100–108.
- PAQUE, Karl-Heinz, Rüdiger SOLTWEDEL et al., Challenges Ahead: Long-Term Perspectives of the German Economy. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 202/203, März 1993.

- PEACOCK, Alan C., Charles K. ROWLEY, „Welfare Economics and the Public Regulation of Natural Monopoly“. *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, S. 227–244.
- PETERS, Hans-Rudolf, „Verkehrspolitik gegen den Markt. Zur verkehrspolitischen Fehlentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“. *Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik*, Vol. 25, 1970, H. 3, S. 206–221.
- RECKTENWALD, Horst Claus, „Staatwirtschaft in analytischer Sicht“. In: Karl-Dieter GRÜSKE (Hrsg.), *Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung. Ausgewählte Beiträge*. Göttingen 1980, S. 172–191.
- REGIERUNGSKOMMISSION BUNDESBAHN, Bericht der Regierungskommission Bundesbahn. Bonn, Dezember 1991.
- ROCKE, Burghard, Roland MÜLLER, „Marktwirtschaftlicher Lösungsansatz zur Erhaltung defizitärer öffentlicher Verkehrswesen“. *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 37, 1985, H. 4, S. 242–245.
- ROSENSCHON, Astrid, „Subventionen in den alten Bundesländern“. *Die Weltwirtschaft*, 1991, H. 1, S. 76–90.
- , Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 617, Februar 1994.
- , Norbert LEINEWEBER, „Bundesfinanzen — Sparpotentiale vorhanden, Zusatzbelastungen vermeidbar“. In: Norbert WALTER (Hrsg.), *Weniger Staat — mehr Markt. Wege aus der Krise*. München 1993, S. 81–109.
- SCHÄFER, Rudi, „Der Bund muß Eigentümer der Bundeseisenbahnen bleiben“. *Wirtschaftsdienst*, 1992, H. 2, S. 67–69.
- SOLTWEDEL, Rüdiger, Axel BUSCH, Alexander GROSS, Claus-Friedrich LAASER, *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- , —, —, —, *Zur staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Sonderpublikation, Kiel 1987.
- STACKELBERG, Friedrich von, „Privatisierung im Schienengüterverkehr“. In: Hans-Jürgen EWERS (Hrsg.), *Privatisierung im Schienenverkehr. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster*, 130, Göttingen 1993, S. 243–275.
- STIGLER, George J., „The Theory of Economic Regulation“. *The Bell Journal of Economics and Management*, Vol. 2, 1971, S. 3–21.
- SUNTUM, Ulrich van [1986a], *Konsumentenrente und Verkehrssektor. Der soziale Überschuß als Basis für öffentliche Allokationsentscheidungen*. Berlin 1986.
- , „Die Bedeutung der Bundesbahn im Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland“. *Politische Studien*, Vol. 43, 1992, H. 322, S. 17–24.
- UNGEFUG, Hans-Georg, „Bahnreform: Die Regionalisierung bringt den notwendigen Ausbau des Nahverkehrs in Gefahr/Milliarden auf falschem Gleis“. *Die Zeit* vom 10. Juni 1994.
- VOGT, Gustav, *Die Deutsche Bundesbahn. Sprengsatz des Bundeshaushalts*. Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 37, Wiesbaden 1977.
- , *Die Entwicklung der Finanzen der Deutschen Bundesbahn — Darstellung und Analyse der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Problematik der DB unter Einbeziehung potentieller Sanierungsmaßnahmen*. Berlin 1979.

- VOGT, Siegfried, „Regionalisierung des ÖPNV“. In: GESELLSCHAFT FÜR REGIONALFORSCHUNG (Hrsg.), Regionalisierung im öffentlichen Verkehr. Beiträge zum Sommerseminar vom 15.–17. September 1993 auf Schloß Kochberg. Seminarberichte, 33, Heidelberg 1994, S. 7–26.
- WERNER, Korinna, „Zum Wettbewerb zwischen Schiene und Straße im vereinten Deutschland“. Die Weltwirtschaft, 1991, H. 1, S. 104–116.
- WILLEKE, Rainer, „Die Zukunft der Deutschen Bundesbahn“. Wirtschaftsdienst, 1991, H. 3, S. 120–124.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BMV (BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR), GRUPPE VERKEHRSWIRTSCHAFT, „Bahnstrukturreform und Verkehrsfinanzierung — Stellungnahme vom Juli 1993“. Internationales Verkehrswesen, Vol. 45, 1993, H. 11, S. 622–633.
- WITTENBRINK, Paul, „Privatisierung im Schienenpersonenverkehr“. In: Hans-Jürgen EWERS (Hrsg.), Privatisierung im Schienenverkehr. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, 130, Göttingen 1993, S. 185–242.
- WUST, Herbert F., Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft. Göttingen 1981.