

Laaser, Claus-Friedrich

**Working Paper — Digitized Version**

## Schienenpersonennahverkehr unter regionaler Verantwortung: Rückzug aus der Fläche oder Vorzug für die Effizienz?

Kiel Working Paper, No. 889

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Laaser, Claus-Friedrich (1998) : Schienenpersonennahverkehr unter regionaler Verantwortung: Rückzug aus der Fläche oder Vorzug für die Effizienz?, Kiel Working Paper, No. 889, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1053>

**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.*

# Kieler Arbeitspapiere

# Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 889

**Schienenpersonennahverkehr unter regionaler Verantwortung —  
Rückzug aus der Fläche oder Vorzug für die Effizienz?\***

von

Claus-Friedrich Laaser



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 889

**Schienenpersonennahverkehr unter regionaler Verantwortung —  
Rückzug aus der Fläche oder Vorzug für die Effizienz?\***

von

Claus-Friedrich Laaser

871574

November 1998

\* Vorläufige Fassung des Beitrags des Autors zum Arbeitskreis "Räumliche Auswirkungen der fiskalischen Krise in Deutschland" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover. Die endgültige Fassung wird im Abschlußband des Arbeitskreises in einer der Veröffentlichungsreihen der ARL erscheinen.

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

## Inhalt — Abstract

Mit der Regionalisierung im Zuge der Bahnreform von 1994 haben sich die Rahmenbedingungen für den Schienenpersonennahverkehr in Deutschland nachhaltig verändert. Seit 1996 sind regionale Aufgabenträger entweder auf Landes- oder auf Kreisebene für die Organisation des Schienenpersonennahverkehrs und für die Bestellung von Leistungen bei Schienenverkehrsanietern zuständig. Anbieter der Leistungen muß nicht mehr notwendigerweise die Deutsche Bahn AG sein; auch Nichtbundeseigene Eisenbahnen oder völlig neue Gesellschaften können als Betreiber auftreten. Die Finanzierung der von den regionalen Behörden bestellten Leistungen erfolgt weitgehend über Zahlungen des Bundes im Zuge des vertikalen Finanzausgleichs.

Die organisatorische Reform des Schienenpersonennahverkehrs hat Anlaß zu Bedenken gegeben, daß sich der Rückzug des Schienenverkehrs aus der Fläche noch beschleunigen könnte. Demgegenüber werden in die Reform hohe Erwartungen auf eine deutlich gesteigerte Effizienz des chronisch defizitären Schienenpersonennahverkehrs gesetzt.

Im ersten Teil des Papiers werden verkehrswirtschaftliche, raumwirtschaftliche und fiskalföderalistische Argumente diskutiert und gegeneinander abgewogen, die für oder gegen eine räumliche Konzentration des Schienenpersonennahverkehrs bzw. für oder gegen Effizienzerhöhungen aufgrund der Regionalisierung sprechen könnten. Im zweiten Teil werden erste empirische Ergebnisse zur räumlichen Verteilung des Schienenpersonennahverkehrs unter den neuen Rahmenbedingungen für drei unterschiedliche räumliche Muster präsentiert: Ost- und Westdeutschland, nach Bundesländern und nach siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen. Aufgrund des vorliegenden Materials bestätigt sich die Konzentrationshypothese für Deutschland insgesamt einstweilen nicht, obwohl sich die Bedienungsdichte im Schienenpersonennahverkehr Ostdeutschlands derjenigen in Westdeutschland annähert. Die neuen Rahmenbedingungen bieten vielmehr Optionen für innovative Schienenverkehrskonzepte auch abseits der Ballungsregionen. Zur Effizienzhypothese sind derzeit allenfalls tentative Aussagen in Richtung auf eine leicht verbesserte Effizienz möglich, die sich trotz einer Reihe von systematischen Reformdefiziten einzustellen scheint.

Rail commuter traffic in Germany has undergone substantial institutional changes since the railway reform of 1994 has come into effect. Short-distance rail passenger transport has been "regionalized". From 1996 onwards, regional authorities — either on the *Länder*-layer or even below on the county-layer — bear the responsibility for organizing rail commuter traffic and for ordering the provision of passenger transport services from rail traffic suppliers. The supplier's part is not necessarily played by the formally privatized successor company of the former public Federal Railways; equally, regional railway companies or even newly established rail service companies can provide rail commuter services if being commissioned and paid for by the regional rail authority. The financial burden for these services is to a substantial part borne by the federal layer, whereby payments have been integrated into the public vertical financial transfer system.

The new institutional and organizational structure of rail commuter traffic has given rise to concern and disagree on the one hand, culminating in the worry that it would speed up the railways' retreat from rural passenger services and would lead to a concentration of services to densely populated agglomerations. On the other hand, the new framework has been welcomed as a tool to enhance efficiency in short distance rail traffic having been chronically in financial deficit in the past.

The first part of the paper confronts and assesses arguments in favour and against both the spatial concentration and the efficiency hypotheses from the perspective of transport economics, spatial economics, and fiscal federalism. The second part presents the first empirical results on rail commuter traffic under the new framework for three spatial dimensions: for East- vs West-Germany, for the *Länder*, and for different types of regions and spatial settlement structures. So far, the spatial concentration hypothesis cannot be supported for Germany as a whole, though the formerly dense service structures in East-Germany are being adjusted to the thinned-out West-German level. In contrast, the new framework allows for innovative forms of rail commuter traffic also in sparsely populated regions. Concerning efficiency, not much can be said yet, but some pieces of casual empiricism point to an improved efficiency, even if functional deficiencies of the reform are accounted for.

*JEL-classification: H7 State and Local Government; Intergovernmental Relations; L 92 Industry Studies / Transportation; Railroads; R12 General Spatial Economics / Size and Spatial Distributions of Regional Economic Activity; R41 Transportation Systems / Transportation: Demand, Supply, and Congestion.*

Claus-Friedrich Laaser, The Kiel Institute of World Economics at the University of Kiel, Research Department III "Regional Economics", Research Division "Transportation Economics", Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel, Tel. +49 / 431 / 88 14 - 463, Fax +49 / 431 / 88 14 - 502, E-mail cllaaser@ifw.uni-kiel.de

## Gliederung

<b>1. EINLEITUNG: DIE NEUORDNUNG DES SCHIENENVERKEHRS ALS ANTWORT AUF DIE FISKALISCHE KRISE</b> .....	<b>1</b>
Gravierende finanzielle Engpässe als Anlaß für die Bahnstrukturreform und die Regionalisierung des SPNV .....	1
Die Regionalisierung des SPNV und die Neuorganisation des ÖPNV als unmittelbar raumwirksame Maßnahme .....	4
Führt die Regionalisierung zu einem weiteren Rückgang oder zu einer Ausweitung des ÖPNV? .....	5
<b>2. DIE NEUEN FINANZIELLEN UND ORGANISATORISCHEN RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN SPNV AB 1996</b> .....	<b>6</b>
2.1. BUNDEGESETZLICHE REGELUNGEN .....	6
2.2. DIE LANDES-ÖPNV-GESETZE .....	12
2.2.1. <i>Aufgabenträgerschaft</i> .....	12
2.2.2. <i>Bindungswirkung der Nahverkehrspläne</i> .....	15
2.2.3. <i>Gesetzliche Regelung der Finanzierung der Investitionen und des Betriebs im ÖPNV</i> .....	16
<b>3. RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN DER REGIONALISIERUNG DES SPNV</b> .....	<b>16</b>
3.1. ZUR ABGRENZUNG DES BEGRIFFS "RAUMWIRKSAMKEIT" .....	16
3.2. HYPOTHESEN ÜBER DENKBARE RÄUMLICHE WIRKUNGEN DER REGIONALISIERUNG .....	19
3.2.1. <i>Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodus für den SPNV auf das Angebot an Nahverkehrsleistungen in den Bundesländern</i> .....	19
3.2.1.1. <i>Finanzausgleich an Regionalisierungsmitteln statt Defizitausgleich</i> .....	19
3.2.1.2. <i>Räumliche Umverteilung durch die neue Finanzierungsregelung?</i> .....	20
3.2.1.3. <i>Überprüfung des Regionalisierungsmittelvolumens 1997</i> .....	21
3.2.1.4. <i>Substitution von Landesmitteln durch Regionalisierungsmittel</i> .....	22
3.2.2. <i>Veränderungen der Qualität des Standortfaktors "kleinräumige Verkehrsanbindung" durch die organisatorische Neuordnung des Regionalverkehrs</i> .....	24
3.2.2.1. <i>Dezentrale Aufgabenwahrnehmung</i> .....	24
3.2.2.1.1. <i>Land oder Zweckverband als zuständige Ebene</i> .....	24
3.2.2.1.2. <i>Koordinierung und Vernetzung des SPNV und des ÖPNV vor Ort</i> .....	27
3.2.2.2. <i>Fiskalische Äquivalenz</i> .....	28
3.2.2.3. <i>Rolle der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen</i> .....	30
3.2.2.4. <i>Verhaltensänderungen bei der DBAG als dem Marktführer für SPNV-Leistungen</i> .....	31
3.2.2.5. <i>Regionstypische Verteilung neuer Betriebskonzepte</i> .....	35
3.3. DIE EMPIRISCHE BILANZ: FESTSTELLBARE RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN DER REGIONALISIERUNG .....	36
3.3.1. <i>Globale Wirkungen</i> .....	37
3.3.2. <i>Unterschiedliche räumliche Auswirkungen in Ost- und Westdeutschland</i> .....	39
3.3.2.1. <i>Netzdichte</i> .....	39

3.3.2.2. Mehrleistungen im Zugverkehr seit 1993/94 .....	43
<b>3.3.3. Räumliche Auswirkungen nach Bundesländern .....</b>	<b>47</b>
3.3.3.1. Mehrleistungen im SPNV der DBAG und der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen .....	47
3.3.3.2. Ausschreibung von SPNV-Leistungen: Neue Betreiber übernehmen Nebenstrecken.....	48
<b>3.3.4. Räumliche Wirkungen in den verschiedenen Regionstypen .....</b>	<b>52</b>
3.3.4.1. Mehrleistungen der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen.....	52
3.3.4.2. Ausschreibung von SPNV-Leistungen: Neue Betreiber übernehmen Nebenstrecken.....	56
<b>4. ERFAHRUNGEN MIT REGIONALISIERUNGSEXPERIMENTEN IN ANDEREN INDUSTRIE-STAATEN.....</b>	<b>57</b>
4.1. JAPAN .....	57
4.2. SCHWEDEN .....	58
<b>5. SCHLUBFOLGERUNGEN.....</b>	<b>60</b>
<b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>63</b>
<b>ANHANG .....</b>	<b>67</b>

## 1. Einleitung: Die Neuordnung des Schienenverkehrs als Antwort auf die fiskalische Krise

Zum 1. Januar 1996 ist als ein weiteres wichtiges Element der Bahnstrukturreform von 1994, die *Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV)*, wirksam geworden. Mit der Regionalisierung wurde die Verantwortung für den Umfang, die Qualität und die konkrete Ausgestaltung des SPNV, teilweise aber auch für die Finanzierung auf die regionale Ebene der Länder bzw. Kreise verlagert. Die Regionalisierung stellt die vierte Stufe der in ihren übrigen Elementen bereits zum 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Bahnstrukturreform dar.<sup>1</sup>

### *Gravierende finanzielle Engpässe als Anlaß für die Bahnstrukturreform und die Regionalisierung des SPNV*

Die gesamte Bahnstrukturreform war durch die sich rapide verschlechternde Finanzlage der DB (und seit der Wiedervereinigung auch der DR) und die im Zeitablauf als nicht mehr tragbar angesehenen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt an die Bahn notwendig geworden (Tabelle 1).

Ende der achtziger Jahre hatten die Verbindlichkeiten der DB mit fast 50 Mrd. DM ein solches Ausmaß erreicht,<sup>2</sup> daß eine umfassende Sanierung der staatlichen Eisenbahn unumgänglich wurde. Mit der deutschen Einheit wurde zum 3. Oktober 1990 auch die DR zu einem Sondervermögen des Bundes. Der Bundeshaushalt wurde damit um einen weiteren „Sprengsatz auf Schienen“<sup>3</sup> bereichert.

---

<sup>1</sup> Zu diesem Zeitpunkt waren (i) die Deutsche Bundesbahn (DB) und die Deutsche Reichsbahn (DR) fusioniert und anschließend zum überwiegenden Teil in die privatrechtliche Form der Aktiengesellschaft überführt, (ii) die Rahmenbedingungen für das Angebot von Schienenverkehrsleistungen durch Ansätze zu einer Trennung von Fahrweg und Betrieb und durch die Option des Zugangs Dritter zum Schienennetz gegen Entgelt nachhaltig verändert und (iii) die Bahn von den finanziellen Belastungen aus den Alt-schulden und früheren Umweltschäden in Ostdeutschland entlastet worden (vgl. dazu im einzelnen Laaser 1994: 5 ff.).

<sup>2</sup> Zum 31.12.1989 betragen die Verbindlichkeiten der DB 48,9 Mrd. DM (Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes 1990: 129).

<sup>3</sup> Bereits Ende der 70er Jahre wurde von der DB als dem „Sprengsatz des Bundeshaushaltes“ gesprochen (Vogt 1977; 1979).

Tabelle 1 — Leistungen des Bundes an die Eisenbahnen des Bundes<sup>a</sup> nach Arten sowie deren Jahresfehlbeträge 1960–1993 (Mill. DM)

Jahr	Leistungen				Jahresfehlbetrag
	insgesamt	davon			
		Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Lasten und von Wettbewerbsverzerrungen	Eigentümerleistungen (Kapitalzuführungen, Zinszahlungen)	nicht bahnspezifische Leistungen <sup>b</sup>	
DB 1960	388,5	388,5	–	–	13,5
1961	1026,4	755,2	271,2	–	29,8
1962	3313,7	942,8	2370,9	–	110,2
1963	852,0	806,9	45,1	–	409,4
1964	883,4	798,2	85,2	–	970,4
1965	1146,5	1026,9	119,6	–	1278,0
1966	1688,9	1144,0	544,9	–	1105,5
1967	1597,2	1466,2	131,0	–	1504,8
1968	1588,7	1423,7	165,0	–	1227,4
1969	2935,4	1838,8	1096,6	–	1001,1
1970	3082,9	2394,8	688,1	–	1250,8
1971	3218,1	2532,2	685,9	–	2496,5
1972	4413,0	3729,9	683,1	–	2466,1
1973	3877,7	3853,9	4523,8	–	2511,3
1974	6710,7	5038,2	1672,5	–	2776,2
1975	7306,3	5223,6	2082,7	–	4361,5
1976	7727,1	5400,2	2326,9	–	3874,3
1977	7890,3	6110,4	1779,9	–	4523,8
1978	7735,3	6647,9	1087,4	–	4611,2
1979	14565,4	7109,2	6722,3	733,9	3576,2
1980	12905,6	7819,3	4323,1	763,2	3605,2
1981	12710,5	8074,5	3930,8	705,2	4044,3
1982	13783,8	8185,8	4997,9	600,1	4128,9
1983	13600,4	8290,3	4828,1	482,0	3712,7
1984	13536,8	8411,4	4756,4	369,0	3120,1
1985	13688,2	8292,4	5078,6	317,2	2908,8
1986	13634,8	8324,9	5001,9	308,0	3321,4
1987	13679,0	8464,4	4882,3	332,3	3940,5
1988	13915,6	8662,7	4997,5	335,4	3935,1
1989	13965,4	8907,6	4751,3	306,5	3858,3
1990	13806,8	9118,0	4339,9	348,9	4943,7
DB 1991	12304,5	9647,3	2270,8	386,3	5300,4
DR 1991	7896,6	4201,0	3534,8	161,8	4284,0
DB 1992	13021,7	10197,0	2492,3	332,4	8622,0
DR 1992	9661,2	2473,3	6996,0	191,8	6116,0
DB 1993	13033,0	11039,0	1641,0	353,0	9424,0
DR 1993	10052,0	–	–	–	6115,0

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

Quelle: Deutsche Bundesbahn (I. d. Jgg.). — Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes (I. d. Jgg.). — Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn (a); b). — Bundesministerium der Finanzen (1993; 1994).



Zugleich wurden durch die anstehenden Transfers für die ostdeutsche Wirtschaft, die vorwiegend aus den öffentlichen Haushalten geleistet wurden, die Finanzierungsspielräume für eine Eisenbahnpolitik traditioneller Prägung (Dauersubventionierung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben bei gleichzeitigem Verzicht auf durchgreifende Reformen) mehr und mehr eingeschränkt.<sup>4</sup> Wie die "Regierungskommission Bundesbahn", die 1989 von der Bundesregierung mit dem Auftrag eingesetzt worden war, eine ökonomisch tragfähige Konzeption für die DB zu entwickeln, feststelle, waren DB und DR nach handelsrechtlichen Grundsätzen überschuldet und hätten als private Unternehmen längst Konkurs anmelden müssen.<sup>5</sup> Bis zur Verwirklichung der Reform zum 1.1.1994 stieg die Verschuldung der DB aber noch bis auf fast 70 Mrd. DM an.

Das Ziel der Bahnreform besteht (i) darin, die Eisenbahn durch eine Umwandlung in eine private Rechtsform 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, ihre Leistungen effizient zu produzieren und zu vermarkten. Die Bahn soll langfristig aus dem Teufelskreis der Verluste, die durch ihre unzureichende Anpassungsfähigkeit als Behörde und im Zusammenhang mit dem Zwang zum Erbringen nicht marktgerechter Leistungen entstanden, und der sich kumulierenden Schuldenlast herausgeführt werden. Dazu soll (ii) auch das Wettbewerbselement beitragen, das durch die Reform im Eisenbahnwesen eingeführt worden ist, und zwar in Form des Rechts für Dritte, das Schienennetz gegen Entgelt nutzen zu können. Insofern stellt die Bahnreform den Versuch dar, die fiskalische Krise in Deutschland bei einem der größten Ausgabenposten des Bundeshaushaltes<sup>6</sup> durch eine Veränderung des institutionellen Rahmens für eine

---

<sup>4</sup> Zusätzliche Handlungszwänge ergaben sich aus der Verwirklichung des Binnenmarktprogramms der Europäischen Gemeinschaft: (i) Die von der EG in Gang gesetzte Deregulierung der Verkehrsmärkte verschaffte den wichtigsten Konkurrenten der Eisenbahn (Straßengüterverkehr und Luftverkehr) zusätzliche Flexibilitätsspielräume und weitere Vorsprünge im intermodalen Wettbewerb. (ii) Die Initiativen der Kommission zur Deregulierung im europäischen Verkehrswesen zielten auch im Eisenbahnbereich auf mehr Wettbewerb und auf weniger Bürokratie. Hier sind vor allem zu nennen die Verordnung 1893/91 zur speziellen Entgeltlichkeit bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie die Richtlinie 91/440 zur Trennung von Fahrweg und Betrieb und zur Öffnung der nationalen Eisenbahnnetze für Dritte (RAT, 1991a; 1991b). Die bindenden Vorgaben der EG erforderten daher ohnehin eine Anpassung des nationalen Rechtsrahmens für die staatlichen Eisenbahnen.

<sup>5</sup> Vgl. dazu im einzelnen Regierungskommission Bundesbahn (1991: 10; 56); Aberle (1992b: 69).

<sup>6</sup> Der Verkehrssektor insgesamt war im Jahre 1993 nach der Land- und Forstwirtschaft und der Wohnungsvermietung mit einem Anteil von 15½ vH des Subventionsvolumens der am dritthöchsten subven-

ökonomisch sinnvollere „Public-Private-Partnership“ in den Griff zu bekommen.

***Die Regionalisierung des SPNV und die Neuorganisation des ÖPNV als unmittelbar raumwirksame Maßnahme***

Obwohl die *Regionalisierung des SPNV* als letzte Maßnahme der Bahnreform in Kraft getreten ist, eignet sie sich in besonderem Maße für eine eingehendere Analyse der ökonomischen und räumlichen Wirkungen. *Zunächst* sind hier die institutionellen Rahmenbedingungen für den SPNV von vornherein nachhaltiger verändert worden. Mit der Dezentralisierung der Zuständigkeit für den SPNV im föderalen Gefüge ist eine besonders interessante neue Konstellation geschaffen worden ist, bei der das Ziel darin besteht, dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wieder mehr Geltung zu verschaffen. *Hinzu kommt*, daß anders als im Güter- und Schienenpersonenfernverkehr wettbewerbliche Elemente durch die Option für die Länder- oder Kreisbehörden, gewünschte Nahverkehrsleistungen unter verschiedenen Bewerbern auszuschreiben zu können, schon jetzt kurz nach Inkrafttreten der Reform wirksam werden können. Zwar spielt auch hier die fehlende Koalitionsfreiheit der DBAG auf Angebots- und Nachfrageseite des Marktes für Fahrplantrassen eine Rolle. Zugleich ist aber durch die Übertragung der organisatorischen Verantwortung für den SPNV auf Länder- oder Kreisbehörden, die nunmehr die Rolle des Nachfragers nach SPNV-Leistungen spielen, ein erhebliches Gegengewicht gegenüber der DBAG geschaffen worden. *Schließlich* wird der Nahverkehr, der bei der ehemaligen DB mit dem niedrigsten Kostendeckungsgrad aller Sparten operierte,<sup>7</sup> auch in Zukunft kaum je ohne jegliche Zuschüsse auskommen, also stets in besonderem Maße sensibel für die Wirkungen einer fiskalischen Krise sein. All dies spricht dafür, daß in der folgenden Analyse die räumlichen Auswirkungen der Regionalisierung in den Vordergrund gestellt werden.<sup>8</sup>

---

tionierte Sektor der deutschen Wirtschaft (Rosenschon 1994: 9 f.); davon entfiel ein erheblicher Teil auf die DB und die DR.

<sup>7</sup> Dabei soll nicht verkannt werden, daß die Schwierigkeiten der Zurechnung von netzbezogenen Gemeinkosten zu den einzelnen Sparten oder gar zu einzelnen Zugangeboten derartige partielle Kostendeckungsgrade in hohem Maße willkürlich erscheinen lassen. Zudem können mit einer spartenweisen Rechnung Komplementaritäten etwa zwischen dem Fernverkehr und dem Nahverkehr als dessen Zubringer nicht erfaßt werden.

<sup>8</sup> Ergänzend zu den Wirkungen der Bahnreform, die sich unmittelbar auf den SPNV beziehen, sollen die veränderten Rahmenbedingungen nach der gleichzeitig vorgenommenen Novelle des Personenbeförde-

***Führt die Regionalisierung zu einem weiteren Rückgang oder zu einer Ausweitung des ÖPNV?***

Wie sich der SPNV nunmehr nach der Regionalisierung der Verantwortung entwickeln wird, ist allerdings in hohem Maße umstritten:

1. Die *pessimistische Hypothese* besagt, daß sich das Angebot von und die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen nach der Regionalisierung eher *verschlechtern* werde, zumindest werde sich der bisher zu beobachtende *ungünstige Trend* rückläufiger Fahrgastzahlen, steigender Defizite und zunehmender Betriebseinstellungen im SPNV, ggb. verbunden mit einer Verlagerung der Schienen- auf Straßenverkehre, *nicht umkehren*. Gründe dafür könnten in der weiterhin prekären Finanzausstattung für Zwecke des ÖPNV, insb. für den SPNV, einer verstärkten Neigung der Länder, SPNV-Angebote in Busverkehre umzuwandeln, in der mangelnden Erfahrung von Länderbehörden und ggbf. Kommunen mit der Handhabung des Bestellerprinzips für ÖPNV-Leistungen und in höheren Kosten der Abstimmung der Fahrpläne und Angebote zwischen unterschiedlichen Aufgabenträgern liegen.
2. Demgegenüber verweist die *optimistische Hypothese* auf die Effizienzsteigerungen, die sich aus der Dezentralisierung der Verantwortung ergeben könnten. Diese würden bei gegebenen Finanzierungsspielräumen im Durchschnitt ein verbessertes ÖPNV-Angebot auf der Schiene und auf der Straße und damit eine *Verbesserung des Standortfaktors* „*kleinräumige Anbindung*“ für die meisten Regionen ermöglichen. Effizienzsteigerungen können sowohl auf dem besseren Wissen der Auftraggeber vor Ort (Subsidiarität), dem erhöhten Kostenbewußtsein aufgrund der Ausgabenverantwortung vor Ort (fiskalische Äquivalenz) sowie der besseren Vernetzung der Angebote von Schiene und Straße (verkehrsträgerübergreifende Koordination) beruhen. Räumlich differenzierende Wirkungen

---

runnungsgesetzes (PBefG) einbezogen werden, die die Rechtsgrundlage für den ÖPNV auf der Straße (einschließlich des Straßenbahn-, Stadtbahn-, U-Bahn- und O-Bus-Verkehrs) darstellt und das durch Art. 6 Nr. 116 ENeuOG geändert wurde. Diese Änderungen sind insofern von Belang, als die Länder im Zuge der Beratungen der Bahnreform auf die parallele Änderung des PBefG gedrängt hatten. Zudem bestehen enge Verknüpfungen zwischen dem SPNV und dem übrigen ÖPNV (vgl. Muthesius 1996: 339, 344). Diese Verknüpfungen bestehen sowohl in Komplementaritäts- als auch in Substitutionsbeziehungen: Gerade von der Zusammenführung der Verantwortung für den ÖPNV mit sämtlichen Verkehrsträgern vor Ort verspricht man sich erhebliche Effizienzvorteile und räumliche Auswirkungen durch eine zunehmende Bedeutung des ÖPNV im Modal split im Personenverkehr. Substitutionsbeziehungen bestehen vorwiegend im Schienenersatzverkehr auf der Straße, aber auch in umgekehrter Richtung in einer mancherorts angestrebten Reaktivierung stillgelegter Schienenstrecken für den ÖPNV.

können allerdings aus Veränderungen der Mittelzuteilung für Schiene und Straße, unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Dezentralisierung der Verantwortlichkeit in den verschiedenen Bundesländern, des Verhältnisses zwischen Nahverkehrsbehörde und beauftragtem Nahverkehrsunternehmen und der Verwirklichung wettbewerblicher Lösungen bei der Ausschreibung von Leistungen ergeben.

Im folgenden sollen diese beiden Hypothesen als Basis für die Analyse der ökonomischen und räumlichen Auswirkungen der Regionalisierung des SPNV dienen. Zunächst werden in *Abschnitt 2* die neuen Rahmenbedingungen für den SPNV beschrieben werden, die in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgefallen sind und daher schon aus sich heraus zu räumlichen Differenzierungen Anlaß geben können. In *Abschnitt 3* sollen dann sich bereits abzeichnende räumliche Wirkungen für drei verschiedene Abgrenzungen untersucht werden: für die alten und die neuen Bundesländer, für die einzelnen Bundesländer und für unterschiedliche siedlungsspezifische Regionstypen. In *Abschnitt 4* werden dann zur empirischen Untermauerung die Ergebnisse von vergleichbaren Regionalisierungsprozessen in Schweden und Japan vorgestellt. In *Abschnitt 5* werden aus den Ergebnissen wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen abgeleitet.

## **2. Die neuen finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für den SPNV ab 1996**

### **2.1. Bundesgesetzliche Regelungen**

Die Regionalisierung der Verantwortung für den SPNV im Zuge der Bahnreform beruht auf einer Reihe von grundlegenden Gesetzesänderungen. Zur Einführung privatwirtschaftlicher Elemente und der neuen Zuständigkeiten mußte zunächst das *Grundgesetz (GG)* geändert werden. Nach dem alten Art. 87 GG hatte der Bund die alleinige Verantwortung für die Regelung der Angelegenheiten der Bundeseisenbahnen. Durch das Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (ENeuOG)<sup>9</sup> ist dem GG zum 1. Januar 1994 in Abänderung von Art. 87 ein neuer Art. 87e eingefügt worden, wonach die Bundeseisenbahnen nunmehr als privatrechtliches Wirtschaftsunternehmen zu führen sind. Die fortdauernde Infrastrukturverpflichtung des Bundes findet al-

---

<sup>9</sup> ENeuOG vom 27. Dezember 1993, siehe Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, Nr. 73 vom 30. Dezember 1993, S. 2378 ff.

lerdings in der Beschränkung ihren Ausdruck, daß es im Netzbereich der DBAG künftig nur eine Minderheitsprivatisierung geben darf. Außerdem muß der Bund beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes dem allgemeinen Wohl Rechnung tragen, also auch die Belange des SPNV berücksichtigen. Die Aufgabenkompetenz der bisherigen Bundes-eisenbahnen für den SPNV wurde in Art. 143a III GG den Ländern übertragen; zur Finanzierung steht den Ländern nach Art. 106a GG ein per Gesetz zu bestimmender Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu (Muthesius 1996: 336 f.).

Dementsprechend enthält das ENeuOG in Art. 4 das sogenannte *Regionalisierungsgesetz (RegG) des Bundes* als Ausführungsgesetz zur Regionalisierung, das die Rahmenrichtlinien für die von den Ländern vorzunehmenden Regelungen und insbesondere die Finanzierungsregelung enthält (ibid.: 337 f.). Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) wird danach ausdrücklich zur Daseinsvorsorge erklärt und gesetzlich definiert.<sup>10</sup> Zuständig für die Gestaltung des ÖPNV mit allen Verkehrsträgern sind die Länder, die zur Aufgabenwahrnehmung geeignete Träger durch Landesrecht bestimmen und die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV zusammenführen müssen (§§ 1 und 3 RegG).

Zur Finanzierung des ÖPNV auf der Schiene und der Straße stehen den Ländern Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zweckgebunden zur Verfügung, und zwar 1996: 8,7 Mrd. DM und 1997: 12 Mrd. DM<sup>11</sup>; ab 1998 werden diese Mittel mit den Zuwächsen des Mehrwertsteueraufkommens dynamisiert (Tabelle 2). Ende 1997 wurde erstmals geprüft, ob die vorgesehenen Mittel ausreichen, das Fahrplanangebot des Jahres 1993/94, das als Referenzgröße dient, aufrechtzuerhalten; eine zweite Überprüfungsrunde, in der die Dynamisierung und die Steuerquelle neu festgelegt werden können, ist für das Jahr 2001 vorgesehen (§§ 5 und 6 RegG).

---

<sup>10</sup> „ÖPNV ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reichweite 50 km oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“ (§ 2 RegG).

<sup>11</sup> Die Steigerung um mehr als 3 Mrd. DM ab dem Jahre 1997 ersetzt die gleichzeitig stattfindende Kürzung der Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von 6,28 auf 3,28 Mrd. DM (Tabelle 2). Nach dem GVFG gewährt der Bund den Ländern Zuweisungen für Investitionen in den ÖPNV und in den kommunalen Straßenbau.

Tabelle 2 – Mittelausstattung für die Regionalisierung des ÖPNV 1996-2001 (Mio DM)

Bundesland	1996			1997		
	SPNV-Regionalisierungsmittel § 8 I RegG <sup>a</sup>	freie Regionalisierungsmittel § 8 II RegG <sup>b</sup>	Insgesamt	SPNV-Regionalisierungsmittel § 8 I RegG <sup>a</sup>	freie Regionalisierungsmittel § 8 II RegG <sup>b</sup>	Insgesamt
Baden-Württemberg	772,1	111,0	883,1	780,4	486,9	1.267,3
Bayern	1.246,2	140,7	1.386,9	1.260,3	617,1	1.877,4
Berlin	474,8	38,6	513,4	453,9	169,3	623,2
Brandenburg	537,8	47,9	585,7	539,8	210,1	749,9
Bremen	21,6	7,8	29,4	21,5	34,0	55,5
Hamburg	133,6	18,7	152,3	133,2	81,9	215,1
Hessen	592,0	67,1	659,1	598,5	294,5	893,0
Mecklenburg-Vorpommern	260,7	31,9	292,6	263,8	139,9	403,7
Niedersachsen	530,1	86,6	616,7	535,6	379,7	915,3
Nordrhein-Westfalen	1.150,9	172,3	1.323,2	1.165,1	755,8	1.920,9
Rheinland-Pfalz	386,3	45,4	431,7	392,0	199,1	591,1
Saarland	112,0	12,4	124,4	113,8	54,6	168,4
Sachsen	572,6	65,4	638,0	579,4	286,9	866,3
Sachsen-Anhalt	451,6	44,1	495,6	456,9	193,3	650,2
Schleswig-Holstein	184,9	30,1	215,0	186,1	131,9	318,0
Thüringen	315,1	37,8	352,9	318,8	165,9	484,7
Zusammen	7.742,3	957,7	8.700,0	7.799,1	4.200,9	12.000,0
zuzügl. GVFG-Mittel	-	-	6.280,0	-	-	3.280,0
Insgesamt	-	-	14.980,0	-	-	15.280,0

noch Tabelle 2

Bundesland	1998	1999	2000	2001
	Insgesamt geschätzt <sup>c</sup>	Insgesamt geschätzt <sup>c</sup>	Insgesamt geschätzt <sup>c</sup>	Insgesamt geschätzt <sup>c</sup>
Baden-Württemberg	1.336,8	1.409,8	1.486,5	1.567,0
Bayern	1.965,6	2.058,1	2.155,3	2.257,3
Berlin	647,4	672,8	699,5	727,5
Brandenburg	779,9	811,4	844,5	879,2
Bremen	60,4	65,5	70,9	76,5
Hamburg	226,8	239,1	252,0	265,6
Hessen	935,0	979,2	1.025,6	1.074,3
Mecklenburg-Vorpommern	423,6	444,6	466,7	489,8
Niedersachsen	969,6	1.026,6	1.086,4	1.149,1
Nordrhein-Westfalen	2.028,8	2.142,1	2.261,1	2.386,1
Rheinland-Pfalz	619,6	649,4	680,8	713,7
Saarland	176,2	184,4	193,0	202,0
Sachsen	907,3	950,3	995,5	1.042,9
Sachsen-Anhalt	677,7	706,7	737,1	769,1
Schleswig-Holstein	336,9	356,6	377,4	399,2
Thüringen	508,0	532,8	558,8	586,2
Zusammen	12.600,0	13.230,0	13.891,5	14.586,1
zuzügl. GVFG-Mittel	3.280,0	3.280,0	3.280,0	3.280,0
Insgesamt	15.880,0	16.510,0	17.171,5	17.866,1

<sup>a</sup> Nach festem DM-Schlüssel aufgeteilt, zur Finanzierung des Angebots des Jahresfahrplans 1993/94. – <sup>b</sup> Differenz zwischen Regionalisierungsmitteln in § 5 I RegG und festen Beträgen nach § 8 I RegG, nach vH-Schlüssel aufgeteilt. – <sup>c</sup> Schätzung auf der Basis einer Steigerungsrate des Umsatztsteueraufkommens um 5 vH pro Jahr.

Quelle: Link (1994, 266 ff., Tab. 7-9); Lehmbrock (1995, 28, Tab. 3).

Die vom Bund an die Länder transferierten Mittel sollen „insbesondere“ dem SPNV zugute kommen (§ 7 RegG), eine ausdrückliche Zweckbindung auf den Verkehrsträger Schiene im ÖPNV bedeutet diese Regelung allerdings nicht.<sup>12</sup> Die in § 8 I RegG nach einem festen DM-Schlüssel auf die Länder verteilten Beträge von 1996: 7,7 Mrd. DM und 1997 ff.: 7,8 Mrd. DM, die auf den Kostenschätzungen der ehemaligen DB und DR für die Aufrechterhaltung des Nahverkehrsangebots 1993/94 beruhen,<sup>13</sup> werden allerdings vorwiegend für diese Zwecke verwendet werden. Nur die darüber hinaus gehenden und dynamisierten Mittel von zunächst 4,2 Mrd. DM, die nach einem Prozentschlüssel nach § 8 II RegG verteilt werden, können ebenso wie die verbleibenden GVFG-Mittel in Höhe von 3,28 Mrd DM in den übrigen ÖPNV fließen.<sup>14</sup>

Auch der Weg der Finanzierung der SPNV-Leistungen ist auf eine völlig neue Basis gestellt worden:

- Nach der *alten Finanzierungsregelung* für den SPNV bis zur Bahnreform von 1994 waren die ehemalige DB (und ab 1990 auch die DR) durch eine Marktaustrittsschranke daran gehindert, den Betrieb im Personen- oder Güterverkehr auf einer Strecke ohne weiteres und aus eigenem Antrieb einzustellen (*Betriebspflicht*); ein Teil der vom Bund geleisteten Subventionen (ein Teil der Spalte „Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ in Tabelle 1) war als Ausgleich für diese gemeinwirtschaftliche Verpflichtung anzusehen.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Eine Zweckbindung besteht nur hinsichtlich der allgemeinen Verwendung der Transfermittel für den ÖPNV. Die Formel aus § 7 RegG, sie seien „insbesondere“ für den SPNV zu verwenden, läßt den Ländern einige Flexibilität bei der Bestimmung, welcher Verkehrsträger ÖPNV-Leistungen anbieten solle (Lehmbrock 1995: 27 ff.; Muthesius 1996: 343).

<sup>13</sup> Hinzu kommen noch 100 Mio. DM für zusätzlichen Nahverkehr zwischen Berlin und Brandenburg, der im Rahmen der deutschen Einheit wieder aufgenommen wurde (Link 1994: 267, Fn. 11).

<sup>14</sup> Vgl. Link (1994: 267); Lehmbrock (1995: 27 ff.). Zusätzlich wurden auf Bundesebene einige Regelungen für Investitionen in den SPNV getroffen: (i) Im Schienenwegeausbaugesetz wird bestimmt, daß von den aus Bundesmitteln finanzierten Schienenwegeinvestitionen 1/5 für den SPNV zu verwenden sind. (ii) Das Gesetz zur Gründung der DBAG (DBGrG als Art. 2 ENeuO) legt in § 22 I Nr. 2 fest, daß von den nach Ostdeutschland fließenden Mitteln, die zum Aufholen des Entwicklungsrückstandes der ehemaligen DR dienen sollen, wenigstens 1/3 für Investitionen in den SPNV verwendet werden sollen (Link 1994: 267).

<sup>15</sup> Dabei kann bereits die Vorgänger-Verordnung der EG-VO 1893/91, die EG-VO 1191/69, als Anspruchsgrundlage für die Abgeltung angesehen werden.



- In der *Zwischenphase* nach Inkrafttreten der Bahnreform zum 1. Januar 1994 bis zum Wirksamwerden der Regionalisierung am 1. Januar 1996 bestand die Betriebspflicht noch fort; die Abgeltung derjenigen SPNV-Leistungen, die weiterhin allein von der DBAG erbracht wurden,<sup>16</sup> erfolgte in althergebrachter Weise durch direkte Zahlungen aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Verkehr direkt an die DBAG.<sup>17</sup>
- Ab 1996 *nach Wirksamwerden der Regionalisierung* sind die Zahlungen nunmehr vom Bund an die Länder *im Wege des Finanzausgleichs* geleistet worden, und zwar in Höhe von 8,7 Mrd. DM als Regionalisierungsmittel im engeren Sinne zuzüglich der letztmalig in dieser Höhe gewährten GVFG-Mittel in Höhe von 6,28 Mrd. DM (Tabelle 2). Von den Ländern (bzw. von den kommunalen Zweckverbände in denjenigen Bundesländern, die die Verantwortung weiter dezentralisiert haben) werden die Mittel nunmehr an die Verkehrsunternehmen weitergegeben, die im Auftrag der regionalen Behörden SPNV-Leistungen anbieten.

Die neuen Wege der Finanzierung des SPNV bringen zugleich eine entscheidende organisatorische Änderung mit sich. Für SPNV-Leistungen gilt nunmehr aufgrund von § 4 RegG das *Bestellerprinzip* oder *Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit*,<sup>18</sup> wonach ein öffentlicher Auftraggeber für gemeinwirtschaftliche Leistungen dem beauftragten Unternehmen ein Entgelt zu errichten hat, das die Kosten der Leistung abdeckt (Aberle 1985: 240). Danach können die vom Land zu bestimmenden Nahverkehrsbehörden mit Verkehrsunternehmen bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen entweder Verträge schließen oder den Unternehmen auferlegen, dies allerdings nur gegen Entgelt (Muthesius 1996: 335 f; 338). Die erste Option — die vertragliche

---

<sup>16</sup> Daneben finanzieren die Länder die Defizite im SPNV der in ihrem Eigentum befindlichen Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE), soweit diese sich noch nicht aus dem SPNV zurückgezogen haben (vgl. Engelmann 1992: 91 ff.).

<sup>17</sup> Aufgrund interner Schätzungen der Kosten des gesamten SPNV bei der ehemaligen DB und DR wurden 1994 und 1995 jeweils 7,7 Mrd. DM für Nahverkehrszwecke bereitgestellt und an die DBAG transferiert. (Vgl. Laaser 1994: 9; Girnau 1995: 12; Aberle 1996: 136, Übersicht 43). Diese Summe bildete auch das Verhandlungsangebot des Bundes an die Länder, als es um deren Zustimmung zur Bahnreform ging (Vogt 1994: 15). Im Ergebnis haben die Länder einen um 3 Mrd. DM höheren und dynamisierten Betrag als Preis für ihre Zustimmung zur Grundgesetzänderung erzielen können (Laaser 1994: 9).

<sup>18</sup> Damit wurde die EG-Verordnung 1893/91 über die *Bestellung und Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen* zum Bestandteil der geltenden Rahmenbedingungen gemacht.

Vereinbarung — schließt implizit auch eine wettbewerbliche Ausschreibung von SPNV-Leistungen mit ein.<sup>19</sup>

## 2.2. Die Landes-ÖPNV-Gesetze

Auf Länderebene war bis zum Jahresbeginn 1996 die konkretisierende Gesetzgebungsarbeit in Form der neu zu formulierenden Landes-ÖPNV-Gesetze zu leisten. Mit Ausnahme Hamburgs, das die Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungsorganisation durch den Senat in Ausübung von dessen Organisationsrechts geregelt hat,<sup>20</sup> haben alle Bundesländer rechtzeitig entsprechende ÖPNV-Gesetze verabschiedet (Girnau 1996: 4 f.).

In ihren Inhalten unterscheiden sich die ÖPNV-Gesetze allerdings erheblich, und zwar (i) im Hinblick auf die Kompetenzverteilung (Aufgabenträger, siehe Übersicht 1), (ii) den verbindlichen Inhalten der überall als Planungsbasis dienenden Nahverkehrspläne (Bindung versus Autonomie der beauftragten ÖPNV-Unternehmen) und (iii) die künftige Finanzierungsregelung.

### 2.2.1. Aufgabenträgerschaft

Hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft für den SPNV — der übrige ÖPNV wird wie bisher schon auf der Ebene der Kreise organisiert — sind grundsätzlich drei Modelle unterscheidbar (Übersicht 1): (a) *Bayern, Schleswig-Holstein* und *Thüringen* haben sich für eine *dauernde Aufgabenträgerschaft auf Landesebene* entschieden, haben die Verantwortung also nicht weiter an Verkehrsverbünde oder Kreise dezentralisiert.

---

<sup>19</sup> Dies entspricht einem Wettbewerbs um den Markt im Sinne von Demsetz (1968). Dies geht allerdings nicht aus dem RegG selbst hervor, sondern aus dem reformierten Allgemeinen Eisenbahn Gesetz (AEG), der grundlegenden Unternehmensverfassung aller Eisenbahngesellschaften in Deutschland. Nach § 15 II AEG können gemeinwirtschaftliche Leistungen von den zuständigen Nachfragebehörden ausgeschrieben werden. 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: 142).

<sup>20</sup> Schreiben der zuständigen Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16.1.1996.

Übersicht I – Regelungen im öffentlichen Personalverkehr ab 1. Januar 1996 nach den ÖPNV-Gesetzen der Bundesländer

Bundesland	Kompetenzverteilung			
	Schienenpersonennahverkehr (SPNV)		übriger öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)*	
	zuständige Gebietskörperschaft	Aufgabenbeschreibung <sup>b</sup>	zuständige Gebietskörperschaft	Aufgabenbeschreibung <sup>b</sup>
Baden-Württemberg	Land + einzelne Kreise <sup>c</sup> ,	(frei) <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Bayern	Land	–	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Berlin	Stadtstaat	–	Stadtstaat	–
Brandenburg	Land, Öffnungsklausel <sup>d</sup>	(frei) <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Bremen	Stadtstaat	–	Stadtstaat	–
Hamburg <sup>g</sup>	Stadtstaat	–	Stadtstaat	–
Hessen	Kreise <sup>e</sup>	Pflicht <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	Pflicht <sup>f</sup>
Mecklenburg-Vorpommern	Land, Öffnungsklausel <sup>d</sup>	(frei) <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Niedersachsen	Land + einzelne Kreise <sup>c</sup> ,	(frei) <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Nordrhein-Westfalen	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Rheinland-Pfalz	Kreise <sup>e</sup>	Pflicht <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Saarland	Land, Öffnungsklausel <sup>d</sup>	(frei) <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Sachsen	Land, später Kreise <sup>c</sup> ,	(frei) <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Sachsen-Anhalt	Land, später Kreise <sup>c</sup> ,	(frei) <sup>f</sup>	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Schleswig-Holstein	Land	–	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>
Thüringen	Land	–	Kreise <sup>e</sup>	frei <sup>f</sup>

\* Straßen-, Straßenbahn-, Stadtbahn- und U-Bahn-Linienerverkehr sowie auftragsmäßig als Ergänzung herangezogene Bedarfsverkehrsmittel, soweit sie im Linienersatzverkehr tätig werden (z.B. Taxen, Mietwagen und Rufbusse als Busersatzverkehr). – <sup>b</sup> Soweit von der Landesebene weiterdelegiert; bei teilweiser Delegation, Öffnungsklausel und zeitlicher Regelung in Klammern. – <sup>c</sup> Kreise, kreisfreie Städte oder von diesen gebildete Zweckverbände. – <sup>d</sup> Übertragung der Zuständigkeit auf die Kreise auf deren Antrag. – <sup>e</sup> Freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Kreisebene. – <sup>f</sup> Nicht gesetzlich, sondern vom Senat in Ausübung seines Organisationsrechts geregelt. – <sup>g</sup> Pflichtaufgabe der Kreisebene.

Quelle: Gimau (1995:15); ÖPNV-Gesetze der Bundesländer.

Des Instituts für Verkehrswissenschaften  
 1995

In Schleswig-Holstein wurde dies u.a. mit der relativ geringen Größe des Landes und der durchschnittlich geringen Siedlungsdichte und der daraus folgenden geringen Nachfrage nach SPNV-Leistungen in weiten Teilen des Landes<sup>21</sup> sowie mit einer besseren Verhandlungsposition gegenüber der DBAG als der weiterhin wichtigsten Anbieterin von SPNV-Leistungen begründet. (b) Demgegenüber haben die Flächenländer *Hessen, Nordrhein-Westfalen* und *Rheinland-Pfalz* die Verantwortung konsequent dezentralisiert und die *Aufgabenträgerschaft an die Ebene der Kreise und Kreisfreien Städte*, bzw. an von diesen zu bildende Zweckverbände delegiert. Quasi automatisch findet eine kommunale Wahrnehmung der Organisation des ÖPNV auch in den Stadtstaaten *Hamburg, Berlin* und *Bremen* statt. (c) Die übrigen Länder haben sich für eine Zwischenlösung entschieden, bei der die Verantwortung für den SPNV *einstweilen beim Land* verbleibt, in einigen Fällen zeitlich befristet. Über Öffnungsklauseln können allerdings Zweckverbände auf Kreisebene die Aufgabenträgerschaft auf eigenen Antrag übernehmen. Erste derartige Übertragungen der Zuständigkeit haben in *Niedersachsen* und *Baden-Württemberg* für die Verkehrsverbände von Hannover und Braunschweig sowie Stuttgart stattgefunden. Diese beiden Länder befinden sich daher in einem Zwischenstadium zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung.

Insgesamt haben die Bundesländer daher von den Möglichkeiten zur Dezentralisierung einstweilen nur eingeschränkt Gebrauch gemacht; damit können auch die Möglichkeiten zur besseren verkehrsträgerübergreifenden Koordination des schienen- und nicht-schienegebundenen ÖPNV vor Ort, von der man sich erhebliche qualitative Verbesserungen des Angebots verspricht, noch nicht in vollem Maße ausgeschöpft werden (Muthesius 1996: 341).

Es fällt zudem auf, daß von den Ländern, die die Aufgabe dezentralisiert haben, *Hessen* und *Rheinland-Pfalz* die Aufgabenträgerschaft für den SPNV<sup>22</sup> zur Pflichtaufgabe der Kreise und Zweckverbände erklärt haben, während ansonsten die Funktion lediglich zur freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe gemacht wurde (Übersicht 1). Diese formale Unterscheidung dürfte jedoch insofern ohne große Konsequenzen bleiben, weil die Aufgabenträgerschaft

<sup>21</sup> Eine große Rolle spielt der ÖPNV und insbesondere der SPNV allerdings im Hamburger Umland, wo zahlreiche die Landesgrenzen überschreitenden ÖPNV-Verbindungen im Rahmen des Verkehrsverbundes Hamburg-Holstein bestehen. SPNV nach dem AEG wird hier durch die landeseigene Eisenbahngesellschaft Altona-Kaltenkirchen-Neumünster (AKN) angeboten.

<sup>22</sup> In Hessen gilt das auch für den sonstigen ÖPNV (Übersicht 1).

mit einer aus den Bundesregionalisierungsmitteln fließenden Finanzausstattung verbunden ist. Diese würde wegfallen, wenn die Option der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe dahingehend genutzt würde, daß von den entsprechenden Zweckverbänden keine SPNV-Leistungen bei Schienenverkehrsbetreibern nachgefragt werden.

### 2.2.2. Bindungswirkung der Nahverkehrspläne

In allen Bundesländern sind als Planungsinstrumentarium sogenannte Nahverkehrspläne aufgestellt worden. Sie sollen zunächst als Planungsinstrumentarium und Grundlage zur Bestellung von ÖPNV-Leistungen dienen. Zudem sind sie eine wichtige Grundlage für die Erteilung von Konzessionen an Busunternehmen im straßengebundenen ÖPNV, auf die auch nach dem neuen PBefG nicht verzichtet wurde.<sup>23</sup> Einheitliche Bestandteile der Nahverkehrspläne der Länder sollen nach den ÖPNV-Gesetzen sein: (i) eine Bestandsaufnahme des ÖPNV-Angebots, (ii) eine Bewertung des Ist-Zustandes, (iii) die Aufstellung von Prognosen, möglichen Entwicklungsszenarien und ein Ausloten der künftigen Fahrgastpotentiale sowie (iv) Aussagen zu Investitionen, Kosten und Finanzierung. Zu diesen allgemeineren Inhalten treten — in den einzelnen Ländern allerdings in unterschiedlichem Maße — weitere Elemente hinzu, nämlich Vorgaben hinsichtlich (v) Bedienungsstandards, (vi) Fahrzeugstandards, (vii) tariflicher Vorgaben, (viii) detaillierter Liniennetzpläne, (ix) der betrieblichen Sicherheit, (x) der Informations- und Verkaufssysteme und (xi) teilweise sogar der für Infrastrukturinvestitionen relevanten Bauleitplanung. Bis auf den letzten Gesichtspunkt sind die genannten detaillierten Elemente der Nahverkehrspläne nicht unstrittig, weil sie in die unternehmerische Freiheit der beauftragten Nahverkehrsunternehmen eingreifen, vor der man sich im Rahmen von Ausschreibungswettbewerben gerade neue Ideen bei der Gestaltung des ÖPNV erhofft. Insofern ist es problematisch, inwieweit die Vorgaben der Nahverkehrspläne eine Bindungswirkung entfalten sollen (Lehmbrock 1995: 17 ff.; Muthesius 1996: 342).

---

<sup>23</sup> Vgl. zum folgenden Muthesius (1996: 339 ff.) und Boss, Laaser, Schatz et al. (1996: 117 f.).

### **2.2.3. Gesetzliche Regelung der Finanzierung der Investitionen und des Betriebs im ÖPNV**

Grundsätzlich sollte in den Landes-ÖPNV-Gesetzen auch geregelt werden, wie die Regionalisierungsmittel des Bundes, die auf die Länder verteilt werden, an die Aufgabenträger weitergeleitet und für welche Zwecke sie im einzelnen verausgabt werden sollen. Auch in dieser Hinsicht unterscheiden sich die Landes-ÖPNV-Gesetze erheblich. Das gilt bereits hinsichtlich der Verteilung der festen Regionalisierungsmittel nach § 8 I RegG, die überwiegend für die Aufrechterhaltung des SPNV im Umfang des Fahrplanes 1993/94 dienen sollen, denn einerseits werden unterschiedliche Schlüssel (Defizite, Zug-km im SPNV, geleistete pkm etc.) angewendet, zum anderen kann in einigen Ländern selbst bei der Verwendung dieser SPNV-Mitteln die Finanzierung eines eventuellen Schienenersatzverkehrs berücksichtigt werden (Lehmbrock 1995: 29). Noch wesentlich freier waren die Länder bei der Verwendung der sogenannten freien Regionalisierungsmittel nach § 8 II RegG. Hier reichen die gesetzlichen Festlegungen von einer Bevorzugung des SPNV in Schleswig-Holstein bis hin zu einer festgelegten Beteiligung des sonstigen ÖPNV in Nordrhein-Westfalen, bei der sich das Land auch verpflichtet, die Förderkriterien des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) anzuwenden und ergänzende Zahlungen aus Landesmitteln zu den GVFG-Mitteln zu leisten (ibid.: 29ff.; Muthesius 1996: 342). Dies ist insofern von Bedeutung für die räumlichen Wirkungen, weil die GVFG-Mittel mit den Regionalisierungsmitteln verknüpft wurden: Die Kürzung der GVFG-Mittel, die von 1992-1996 in Höhe von 6,28 Mrd DM vom Bund an die Kommunen flossen, ab 1997 auf den bis 1991 geltenden Plafond von 3,28 Mrd. DM wird durch eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel um 3 Mrd. DM ausgeglichen. GVFG-Mittel kommen aber überwiegend dem städtischen Nahverkehr zugute, und zwar zu rund 80 vH (Aberle 1996: 121 f., 136), während die Landesgesetze meist eine Verwendung im Flächenverkehr, teils auch nur im SPNV vorsehen. Hier findet also bei der Mittelverwendung eine räumliche Umverteilung statt (Lehmbrock 1995: 31).

## **3. Räumliche Auswirkungen der Regionalisierung des SPNV**

### **3.1. Zur Abgrenzung des Begriffs "Raumwirksamkeit"**

Da der Transport von Personen und Gütern stets der Raumüberwindung dient, ließen sich streng genommen alle ökonomischen Auswirkungen der

Bahnreform insgesamt und auch der Regionalisierung als zumindest mittelbar raumwirksam einstufen. Insbesondere die Auswirkungen der Reform auf die Effizienz des Schienenverkehrs, eine bessere Gestaltung des Angebots in *Übereinstimmung mit der Transportnachfrage* und die *Veränderungen der relativen Preise innerhalb des Transportwesens bzw. im Verhältnis zur übrigen Volkswirtschaft* wären in einer sehr allgemeinen Sicht räumliche Wirkungen, weil sie die gesamtwirtschaftlichen Transportkosten beeinflussen.

Ergänzend zu diesen globalen Effizienzwirkungen sollen *raumdifferenzierende Wirkungen* der Reform erfaßt werden. Das bedeutet, daß die Auswirkungen für unterschiedliche räumliche Einheiten betrachtet werden. (i) Dabei ist zunächst eine Unterscheidung zwischen *Ost- und Westdeutschland* gewählt worden. Für die hier in Betracht kommende Analyse erscheint sie zunächst weniger geeignet, weil die Bahnreform für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen gilt.<sup>24</sup> Die Differenzierung nach unterschiedlichen räumlichen Auswirkungen in Ost- und Westdeutschland kann hier aber interessante Effekte erfassen, als sich räumliche Wirkungen der Bahnreform aus unterschiedlichen Startbedingungen in den alten und neuen Bundesländern ergeben. (ii) Die nächste raumdifferenzierende Betrachtungsweise bezieht sich auf die verschiedenen *Bundesländer*. Dies ist für die Analyse der Wirkungen der Bahnreform eine relevante Unterscheidung, weil sich die Nahverkehrsgesetze, die die Länder zur Vorbereitung der Regionalisierung erlassen mußten, in wichtigen Einzelheiten unterscheiden. Dies läßt erwarten, daß sich die Auswirkungen der Regionalisierung auf den ÖPNV je nach Bundesland und dort gewähltem institutionellen Arrangement anders darstellen. (iii) Schließlich ist eine räumliche Unterscheidung nach *Zentralitätsgrad einer Region* oder nach *siedlungstypischen Raumeinheiten* sinnvoll, weil sich die Nachfrage- und Kostenbedingungen für den Schienennahverkehr sowie die zugrunde liegenden verkehrspolitische Ziele für den SPNV für Verkehrsverbünde oder S-Bahn-Systeme in zentralen Verdichtungsräumen völlig anders stellen als für den Flächenverkehr in dünn besiedelten peripheren Regionen. Insofern kann die institutionelle Reform für verschiedene Raumtypen auch unterschiedliche Auswirkungen haben. Zudem ist zu berücksichtigen, daß

---

<sup>24</sup> Zwar hat der Bund nach dem Schienenwegeausbaugesetz die Verantwortung für Infrastrukturausbau bei den Eisenbahn des Bundes übernommen. Im Zusammenhang mit den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit sind Infrastrukturausbaumaßnahmen in erheblichem Maße in Angriff genommen worden. Dies geschah aber als Folge der Einigung und unabhängig von der Bahnreform.

eine derartige Unterscheidung auch Auswirkungen berücksichtigen kann, die sich im Nahverkehr über Bundesländergrenzen hinweg ergeben.

Maßstab für räumliche Effizienzwirkungen der Regionalisierung wären zunächst die *Kosten je Leistungseinheit* — bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen der *Zuschußbedarf je Leistungseinheit* — in Verbindung mit den *offenbarten Präferenzen* und der *Zahlungsbereitschaft der Nachfrager* nach ÖPNV-Leistungen. Eine Schätzung von (zudem räumlich differenzierten) Nachfragefunktionen stellt jedoch erhebliche Probleme und geht über den Rahmen dieser Arbeit weit hinaus. Zudem kann sich die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen auch als sogenannte Optionsnachfrage äußern, so daß die Nachfrager eine Zahlungsbereitschaft für die bloße Existenz des ÖPNV an den Tag legen, ohne daß sie dessen Dienste tatsächlich in Anspruch nähmen. In diesem Fall würde ein Defizit zwar zu rechtfertigen sein (Blankart 1977: 430 f), daraus würden aber wegen der Gefahr von Freifahrereffekten negative Anreizwirkungen folgen; zugleich wäre die wahre Nachfrage kaum zuverlässig zu schätzen. Demzufolge wären Effizienzwirkungen in eingeschränkter Perspektive eigentlich durch Stückkostenunterschiede zu messen.<sup>25</sup>

Leider sind aber derartige Kostenunterschiede wiederum nur in aufwendigen Kostenstrukturuntersuchungen feststellbar, für die einstweilen die empirische Basis fehlt. Räumliche Wirkungen ließen sich daher bestenfalls anhand *qualitativer Verbesserungen des Standortfaktors* „*kleinräumige Verkehrsanbindung einer Region durch den ÖPNV*“ bei gegebenem Finanzierungsrahmen feststellen, gemessen etwa an (a) der Netzdichte (Schließung oder (Wieder-) Eröffnung von Verbindungen), (b) der Bedienungshäufigkeit (Fahrplankontakt) und (c) der Bedienungsqualität (Anschlüsse, Bequemlichkeit, moderne Fahrzeuge, Haltestellenabstände, Eingehen auf Kundenwünsche etc.) im ÖPNV der Bundesländer bzw. der Regionstypen bei jeweils gegebenem Finanzierungsvolumen. Eine nach Verkehrsträgern differenzierende Betrachtungsweise könnte darüber hinaus auf den SPNV, den übrigen ÖPNV und ggbf. eine Substitution zwischen beiden abstellen.

---

<sup>25</sup> Dabei wären je nach den hinter den jeweiligen Nachfragefunktionen stehenden Präferenzen, dem Grad der Übereinstimmung der öffentlich geäußerten Optionsnachfrage für die potentiellen ÖPNV-Nutzer und auftretenden externen Kosten und Nutzen Konstellationen denkbar, bei denen entweder innerhalb des bisherigen Finanzrahmens wesentlich mehr Nahverkehrsleistungen erbracht oder gleichviel (oder sogar weniger) Nahverkehrsleistungen zu wesentlich geringeren Kosten angeboten und auch nachgefragt werden.



Schließlich können auch noch *räumliche Verteilungswirkungen* durch eine regional unterschiedliche *Mittelausstattung für Zwecke des ÖPNV* auftreten.

Angesichts des Umstandes, daß die Regionalisierung erst zum 1. Januar 1996 wirksam geworden ist, können mögliche räumliche Wirkungen bislang größtenteils nur in Hypothesenform, ergänzt um Plausibilitätsüberlegungen, vorgestellt werden. Dies wird Gegenstand des folgenden *Abschnitts 3.2* sein. Empirische Erkenntnisse, die eine Falsifizierung der eingangs vorgestellten Thesen erlauben würden, liegen bisher erst für einige wenige der zu betrachtenden Größen vor. Das empirische Material, das bislang herangezogen werden kann, wird in *Abschnitt 3.3* ausgewertet, und zwar getrennt nach globalen Ergebnissen (ohne regionale Gliederung) und den drei regionalen Gliederungen (Ost/Westdeutschland; Bundesländer; Regionstypen). Angesichts der noch geringen empirischen Basis werden daher in *Abschnitt 4* einige Ergebnisse von ähnlich gelagerten Regionalisierungsexperimenten im Schienenverkehr in Schweden und Japan vorgestellt, die Anhaltspunkte über die künftige Entwicklung hierzulande geben könnten.

### **3.2. Hypothesen über denkbare räumliche Wirkungen der Regionalisierung**

Unterschiedliche räumliche Auswirkungen eines quantitativ und qualitativ veränderten ÖPNV-Angebots können sich sowohl aus einer Veränderung der Finanzierungssituation im Zuge der Regionalisierung des SPNV — und zwar in Form einer räumlichen Umverteilung der zur Verfügung stehenden Mittel — als auch durch neue Zuständigkeiten für die Organisation und die Durchführung des Betriebes im SPNV ergeben.

#### **3.2.1. Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodus für den SPNV auf das Angebot an Nahverkehrsleistungen in den Bundesländern**

##### **3.2.1.1. *Finanzausgleich an Regionalisierungsmitteln statt Defizitausgleich***

Aus globaler Sicht ist zunächst festzuhalten, daß die Finanzierung des SPNV auf völlig neuen Wegen verläuft. Der frühere Defizitausgleich für die DB und die DR durch den Bund wurde durch entsprechende Zahlungen vom Bund an die Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ersetzt. Das hat aber nichts an dem Umstand geändert, daß die finanzielle Verantwortung für den SPNV nach der Regionalisierung nur teilweise bei den zuständigen Län-

dem liegt, weil die Regionalisierungsmittel aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes aufgebracht werden.<sup>26</sup> Die Finanzierung der SPNV-Leistungen aus einer Bundessteuer — und der dahinterstehende Gedanke der Umverteilung von Mitteln von aufkommensstarken zu aufkommenschwachen Regionen — läßt aber wiederum Mischfinanzierungstatbestände entstehen.

Gegen Mischfinanzierungen, bei denen der Kreis der Entscheider nicht deckungsgleich mit dem der Nutzer und dem der Zahler ist, können aus ökonomischer Sicht Bedenken wegen der Gefahr einer Verschwendung öffentlicher Mittel durch das Externalisieren von Kosten erhoben werden (vgl. z.B. Aberle 1998: 239). Dies gilt insbesondere dann, wenn wie im Falle der Regionalisierungsmittel Optionen zur Erhöhung des Finanzierungsvolumens gegeben sind (und zwar durch die Erhöhungsrunden) und zudem Zweckbindungen für die Verwendung der Mittel (wie diejenige auf den SPNV für die Mittel nach § 8 I RegG) bestehen.

Aus raumdifferenzierender Sicht gibt die Existenz von derartigen Mischfinanzierungstatbeständen beim SPNV Anlaß für die Vermutung, daß Leistungen weiterhin und in einem Umfang angeboten werden, die bei einem Zwang zur reinen Eigenfinanzierung der Länder vermutlich eingestellt oder verringert würden, daß mithin von dem befürchteten Kahlschlag von ÖPNV-Leistungen nicht die Rede sein kann. Im Gegenteil gibt es Hinweise, daß die Mittelausstattung zusätzlich zu einem erheblichen Verbrauch von Verwaltungsmitteln im SPNV der Länder geführt hat (ibid.).

### **3.2.1.2. Räumliche Umverteilung durch die neue Finanzierungsregelung?**

Aus der Neuordnung der Finanzierungsregelung für den SPNV heraus wären räumliche *Umverteilungswirkungen* in der Finanzmittelausstattung zwischen den einzelnen Bundesländern eigentlich naheliegend. Dies dürfte aber erst auf längere Sicht zum Tragen kommen. Denn die Verteilung der Mittel auf die Länder im Regionalisierungsgesetz orientierte sich an den tatsächlich erbrachten SPNV-Angeboten in den einzelnen Bundesländern anhand des Jahresfahrplans 1993/94. Die regionalen Behörden in allen Bundesländern haben für die ersten Jahre mit der DBAG Verträge über die Abwicklung des SPNV in diesem Umfang abgeschlossen, und zwar für eine Laufzeit von

---

<sup>26</sup> Damit ist die Mineralölsteuer de facto ebenfalls zu einer Gemeinschaftssteuer aller Gebietskörperschaften geworden.

meist 2 Jahren, allerdings mit Ausnahme von Bayern und Thüringen, die eine Laufzeit bis zum Jahr 2000 oder 2001 vereinbart haben (Girnau 1996: 4). Mit diesen Verträgen wurde das Angebot der DBAG im SPNV, gemessen in Zug-km je Bundesland, zunächst auf dem vorherigen Niveau festgeschrieben.<sup>27</sup> Unterschiedliche räumliche Auswirkungen in den einzelnen Bundesländern waren daher in der ersten Phase nicht zu erwarten. Allenfalls hätten sich solche Wirkungen *innerhalb* der einzelnen Bundesländer ergeben können, und zwar in Form einer Substitution von bestimmten SPNV-Leistungen der DBAG durch andere Verkehre auf anderen Strecken (Girnau 1995: 9).

### 3.2.1.3. Überprüfung des Regionalisierungsmittelvolumens 1997

Ende 1997 stand nach § 6 RegG eine Überprüfung an, ob das Volumens der Regionalisierungsmittel zur Aufrechterhaltung des SPNV-Angebots im Umfang des Jahresfahrplans 1993/94 (zuzüglich zusätzlicher Verbindungen zwischen Berlin und Brandenburg) in Höhe 7,9 Mrd. DM ausreicht, damit die Aufgabenträger diese Leistungen auch in den Jahren 1998-2001 (bis zur zweiten Revisionsrunde) nachfragen können (Link 1994: 267). Zur Beurteilung der Kosten- und Ertragslage im SPNV wurden unabhängige Wirtschaftsprüfungsunternehmen herangezogen, die bei einer zweckentfremdenden Mittelverwendung durch die Länder oder Zweifeln an der sparsamen Verwendung durchaus eine Empfehlung in Richtung auf eine Kürzung geben konnten (§ 6 III und IV RegG).

Diese Überprüfungsrunde hat ergeben, daß sich global die Erwartung bestätigt hat, daß sich SPNV im Ausmaß des Jahresfahrplans 1993/94 auch mit einem geringeren Mittelaufkommen verwirklichen läßt. Das beauftragte Wirtschaftsprüfungsunternehmen kam in seinem Bericht zu dem Ergebnis, daß die Zahlungen des Bundes an die Länder um rund 514 Mio. DM gekürzt werden könnten (Balsen 1997; Aberle 1998: 239). Von der Verteilung der nunmehr anstehenden Kürzung der Regionalisierungsmittel auf die einzelnen Bundesländer könnten wieder räumliche Wirkungen ausgehen. Wenn die Kürzung der Mittel linear — nach der „Rasenmähermethode“ — vorge-

---

<sup>27</sup> Allerdings enthalten vor allem die länger laufenden Verträge bei 5-10 vH der Leistungen eine Öffnungsklausel zugunsten alternativer Betreiber, die im Laufe der Zeit zu alternativen oder zusätzlichen Angeboten führen kann, die dann wieder qualitative oder quantitative räumliche Auswirkungen haben können. Veränderungen in größerem Ausmaß sind aber wohl erst nach Ablauf der ersten zwei Jahre zu erwarten, die als Testphase angesehen werden, in der sich die Länder und Zweckverbände mit den neuen Aufgaben vertraut machen und auch das Instrument der Ausschreibung sowie Angebote neuer Anbieter testen wollen (Girnau 1996: 4).

nommen wird, wäre das für die Länder von Vorteil, die besonders erfolgreich bei der Auswahl kostengünstiger Betreiber waren. Demgegenüber wären die Länder im Nachteil, die ihre Nahverkehrsleistungen vergleichsweise teuer eingekauft haben — aus ökonomischer Sicht also eine wünschenswerte und produktivitätserhöhende Anreizsituation, die der „price-cap“-Regulierungsmethode entspricht.

Hätte die Überprüfungsrunde dagegen ergeben, daß die Regionalisierungsmittel nicht ausreichen, hätte dies aufgrund der Gesetzeslage sogar zu einer Rationalitätenfalle führen können. Denn § 8 III RegG bestimmt, daß für den Fall, daß die Regionalisierungsmittel nicht ausreichen, auch die Verteilung der Mittel geändert werden soll. Dann hätte in Ländern, deren Aufgabenträger besonders sparsam gewirtschaftet haben, eine Kürzung anstehen können, während dort, wo die Ausgaben nicht im selben Maße kontrolliert wurden, zusätzliche Mittel bereitgestellt worden wären. Dann wären gerade diejenigen Länder bestraft worden, bei denen entweder die Ausgestaltung der Landes-ÖPNV-Gesetze oder die Wahrnehmung der Aufgabe besonders effizient — und damit im Sinne des allgemeinen Ziels der Regionalisierung, den ÖPNV wirtschaftlicher zu gestalten — erfolgte.

#### ***3.2.1.4. Substitution von Landesmitteln durch Regionalisierungsmittel***

Eine raumdifferenzierende Wirkung nach Bundesländern könnte sich hinsichtlich der finanziellen Eigenanstrengungen der Länder für den ÖPNV ergeben. Die Länder leisteten bisher aus ihren Haushalten nicht nur die bundesgesetzlich geregelten Ausgleichszahlungen für die Schülerbeförderung und für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter. Sie haben darüber hinaus in erheblichem Maße zusätzliche Zahlungen zu den Übertragungen des Bundes im Rahmen des GVFG geleistet. Die an die Gemeinden weitergeleiteten Bundes- und Landesmittel im Zusammenhang mit dem GVFG wurden bisher etwa hälftig für den kommunalen Straßenbau und für Infrastruktur- (z.B. Haltestellen) und Superstrukturinvestitionen (z.B. Fahrzeugbeschaffungen) im ÖPNV verwendet (Aberle 1996: 121 f.). Von Seiten der Verkehrsunternehmen wird nun befürchtet, daß der neue Zahlungsmodus, nämlich der Transfer aller Zuwendungen für ÖPNV-Zwecke über die Länderhaushalte, dazu führen könnte, daß die bisherigen Landesmittel in manchen Bundesländern einfach durch die zusätzlichen Regionalisierungsmittel des Bundes ersetzt werden, die Länder also ihre eigenen Zahlungen in dem Maße einschränken, in dem sie Regionalisierungsmittel vom

Bund erhalten (Girnau 1996: 4). Die Verkehrsunternehmen, die ÖPNV auf der Schiene und der Straße anbieten, hatten im Zusammenhang mit der Regionalisierung mit mehr Mitteln vom Bund und einem unveränderten Länderengagement gerechnet (Muthesius 1996: 342). In den Fällen, in denen die Länder nach Erhalt der Regionalisierungsmittel ihre Eigenbeiträge entsprechend kürzen würden, ergäben sich zwangsläufig räumliche Wirkungen aus räumlichen Umverteilungswirkungen (es sei denn, alle Länder würden gleichermaßen so verfahren, weil dann der bisherige Finanzierungsrahmen für den gesamten ÖPNV überall konstant bliebe). Aufgrund der Formulierung der verschiedenen ÖPNV-Gesetzestexte könnte eine derartige Wirkung durchaus eintreten, weil nur das Gesetz von Nordrhein-Westfalen eine Festlegung des Landes enthält, die komplementären Mittel weiter zur Verfügung zu stellen (ibid.; Lehmbrock 1995: 30). De facto kann sich dieser mögliche räumliche Effekt der neuen Finanzierungsregelung allerdings als weniger gravierend herausstellen, wenn sich alle anderen Länder ähnlich verhalten wie Nordrhein-Westfalen.

Mit der Entwicklung der finanziellen Eigenleistung der Bundesländer eng verwandt sind mögliche räumliche Wirkungen, die sich aus dem reinen Struktureffekt der vom Bund an die Länder geleisteten Transfers, nämlich aus der Substitution von 3 Mrd. DM GVFG-Mitteln durch Regionalisierungsmittel von 1997 ab ergeben könnten (Tabelle 2), weil zum einen die Aufteilung der verbleibenden GVFG-Mittel auf den kommunalen Straßenbau und ÖPNV-Investitionen neu geregelt werden muß und zum anderen die Länder über die verkehrsträgerspezifische Verwendung der nun in Form von Regionalisierungsmitteln transferierten 3 Mrd. DM (künftig dynamisiert) entscheiden müssen. Je nachdem, welche Aufteilung die einzelnen Länder in beiden Fällen wählen, werden sich räumliche Umverteilungswirkungen einstellen. Schon die in den Landes-ÖPNV-Gesetzen niedergelegten Hinweise auf eine unterschiedliche Betonung der Rolle des Schienenverkehrs (Übersicht 1) lassen derartige Wirkungen erwarten, ohne daß sich in bezug auf die Länder ein systematisches räumliches Muster herausbilden würde.<sup>28</sup> In den Fällen, in denen der Schienenverkehr sowohl bei den Investitionen als auch bei den Bestellungen bevorzugt wird, dürfte dies tendenziell zu einer Bevorzugung des Überlandverkehrs, also der Flächenerschließung, zulasten

---

<sup>28</sup> Hier spiegeln sich vielmehr die unterschiedlichen verkehrspolitischen Präferenzen der einzelnen Landesregierungen wider.

des rein urbanen Nahverkehrs gehen (Lehmbrock 1995: 31). Zu vermuten ist allerdings, daß es innerhalb der verschiedenen Optionen zur Flächenerschließung vorwiegend Schienenstrecken mit hohem Pendleraufkommen sein werden, die an Bedeutung gewinnen werden, und weniger schwach ausgelastete periphere Strecken. Denn die verstärkte fiskalische Äquivalenz bei der Wahrnehmung der Bestellerfunktion (Verknüpfung von Organisationsverantwortung und Verwendung der Regionalisierungsmittel) dürfte zu einem stärkerem Monitoring führen. Besonders kostenträchtige Schienenverkehre mit geringerem Nachfragepotential werden auch künftig von den Ländern eher eingestellt oder auf Busverkehr umgestellt werden als es bisher durch die DB der Fall war.<sup>29</sup> Dies betrifft aber gerade Verkehre mit dem niedrigsten Kostendeckungsgrad im ländlichen Raum und weniger den SPNV in verdichteten Räumen, wo zudem viele Wähler konzentriert sind.

### **3.2.2. Veränderungen der Qualität des Standortfaktors "kleinräumige Verkehrsanbindung" durch die organisatorische Neuordnung des Regionalverkehrs**

Aufgrund der organisatorischen Veränderungen dürften sich unterschiedliche räumliche Auswirkungen der Regionalisierung nach Bundesländern allein schon aus den unterschiedlichen institutionellen Arrangements für die Durchführung der Bestellerfunktion durch den jeweiligen Aufgabenträger ergeben.

#### **3.2.2.1. Dezentrale Aufgabenwahrnehmung**

##### **3.2.2.1.1. Land oder Zweckverband als zuständige Ebene**

Generell erscheint es ökonomisch vorteilhaft, wenn die Verantwortung für eine öffentlich wahrgenommene Aufgabe von den jeweils *untersten* Gebietskörperschaften getragen wird. Gerade im Bereich des Nahverkehrs dürfte das Subsidiaritätsprinzip, das mit üblicherweise überlegenem Wissen, besseren Kenntnissen der lokalen Verhältnisse und sachgerechteren Problemlösungskapazitäten vor Ort sowie mit geringeren Wohlfahrtsverlusten aus notwendi-

---

<sup>29</sup> Dafür spricht auch die bisherige Praxis der Länder, wenn es um das Produktionsprogramm der in ihrem Eigentum befindlichen Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) ging. Bei den NE — mit eindeutiger und alleiniger Eigentümerverantwortung der Länder — ist der SPNV bei mangelnder Rentabilität in der Vergangenheit sehr viel rascher auf Busverkehr umgestellt worden, als es bei der DB der Fall war, wo die Länder zwar Einfluß in Richtung auf eine Aufrechterhaltung des SPNV nehmen konnten, die Kosten aber beim Bund anfielen (Hamm 1993).

gen Kompromissen beim Umfang und bei der Qualität der betreffenden öffentlichen Leistungen begründet werden kann,<sup>30</sup> in besonderem Maße gelten. Denn die Bestimmungsfaktoren von Angebot und Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen unterscheiden sich zwischen den einzelnen Regionstypen mit ihren jeweils anders gearteten Siedlungs- und Produktionsstrukturen erheblich. Vor Ort ist auch meist mehr Flexibilität vorhanden, als es bei der netzweit agierenden DB der Fall war, die Angebote der Verkehrsträger mit den jeweiligen 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 werden soll, welcher Betreiber mit der Wahrnehmung beauftragt werden soll. Demzufolge liegt es nahe, von der Regionalisierung des SPNV *im Grundsatz und für alle Teilräume* eine qualitative Verbesserung des SPNV, niedrigere Kosten je Leistungseinheit und eine bessere Anpassung an die Präferenzen der Bürger zu erwarten.

Abweichungen von einer dezentralen Lösung ließen sich demgegenüber aus landesweit auftretenden *Spill-over-Effekten* oder *Skalen- und Verbundvorteilen* bei stärker zentraler Wahrnehmung rechtfertigen. Die unterste Ebene, auf der beim ÖPNV einerseits die besten Kenntnisse um die Verhältnisse vor Ort vorliegen und andererseits *Spill-over-Effekte* berücksichtigt werden können, dürfte zwar meist nicht die einzelnen Kommunen, wohl aber diejenige der Kreise oder Verkehrsverbünde sein. Denn Verkehrsverbindungen berühren ihrer Natur nach fast immer die Gebiete mehrerer Kommunen oder auch mehrerer Kreise. Die technischen "Spill-over-Effekte" der Netzbildung über Kommunengrenzen hinweg können auf der Ebene der Kreise bzw. der von ihnen zu gründenden Zweckverbände realisiert werden, so daß sie die optimale Entscheidungsebene sein dürften, nicht jedoch die der Länder, weil Nahverkehrsnetze aufgrund der Pendlerverflechtungen meist über Ländergrenzen hinausgehen.<sup>31</sup>

*Räumlich differenzierende Wirkungen der Regionalisierung* wären dann zu erwarten, wenn die jeweilige Aufgabenträgerschaft nach den ÖPNV-Gesetzen der Länder von der möglichst dezentralen Lösung abweicht, ohne

---

<sup>30</sup> Vgl. zur ökonomischen Begründung des Subsidiaritätsprinzips Laaser und Stehn (1996: 60 ff.) sowie Eser (1996).

<sup>31</sup> Dies ist etwa im Hamburger Umland mit den Kreisen auf schleswig-holsteinischer und niedersächsischer Seite der Fall.

daß dafür raumwirtschaftliche Gründe vorliegen, die sich etwa aus den Eigenschaften der jeweiligen Nahverkehrsmärkte heraus ergeben.

Nimmt man die in Übersicht 1 dargestellte Kompetenzverteilung, weichen drei Bundesländer grundsätzlich und dauerhaft von der dezentralen Lösung ab, nämlich *Schleswig-Holstein*, *Thüringen* und *Bayern*. Für Schleswig-Holstein mag dies noch nachvollziehbar sein. Schleswig-Holstein ist ein relativ kleines und insgesamt weniger dicht besiedeltes Land mit einer starken räumlichen Konzentration des Nahverkehrs auf die Verkehrsrelationen mit Hamburg. Hier sind vermutlich die Abweichungen von dezentral gewählten Lösungen noch relativ gering, wenn das Land als Besteller für SPNV-Leistungen auftritt. Für Thüringen lassen sich diese Argumente schon weniger aufrechterhalten. Am wenigsten nachvollziehbar erscheint die zentrale Aufgabenwahrnehmung für Bayern als großem Bundesland mit mehreren sehr unterschiedlichen Nahverkehrsmärkten (z.B. den beiden Ballungsräumen München und Nürnberg). Hier können daher Zweifel angemeldet werden, ob die erhofften Effizienzgewinne aus bürgernäheren Angeboten in jedem Falle eintreten werden.

Von den Bundesländern, die eine weitere Dezentralisierung zumindest ermöglichen, entweder durch Öffnungsklauseln oder durch eine zeitliche Beschränkung des Landesengagements, haben *Niedersachsen* und *Baden-Württemberg* die Nahverkehrssysteme von Hannover, Braunschweig und Stuttgart in die eigene Aufgabenträgerschaft der örtliche Zweckverbände gegeben und damit zumindest in jenen Ballungsregionen, die über stark differierende Nahverkehrsmärkte verfügen, auf die dezentrale Lösung gesetzt. In diesen Bundesländern dürften die erhofften Effizienzvorteile der dezentralen Lösung am ehesten eintreffen. Die Übergangsphase für den übrigen Nahverkehr mag aus Lernkosten-Überlegungen gerechtfertigt erscheinen. Hier und in den übrigen Ländern der Mittelgruppe wird das Ergebnis davon abhängen, inwieweit die Dezentralisierung nach einer Übergangsphase tatsächlich vollzogen wird.

Die Länder mit einer dezentralen Aufgabenträgerschaft *Hessen*, *Nordrhein-Westfalen* und *Rheinland-Pfalz* gehören zu den größeren Bundesländern mit differenzierten Anforderungen an den jeweiligen Nahverkehr. Die hier gewählte Lösung dürfte sich vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips als zweckmäßig erweisen.



### 3.2.2.1.2. Koordinierung und Vernetzung des SPNV und des ÖPNV vor Ort

Effizienzvorteile aus der Regionalisierung des SPNV erhofft man sich auch aus einer besseren Vernetzung von SPNV und dem ÖPNV auf der Straße. Wenn die organisatorische Verantwortung für beide Verkehrsarten auf regionaler Ebene liegt, dann können intermodale Netzwerkexternalitäten durch besser abgestimmte Anschlüsse zwischen SPNV und ÖPNV auf der Straße realisiert werden. Nach der alten Regelung war die jeweilige Bundesbahndirektion für den SPNV zuständig, für den ÖPNV auf der Straße dagegen die jeweiligen Konzessionsinhaber (Verkehrsunternehmen). Zwischen beiden differierten nicht selten die Zielfunktionen, während für unternehmerisches Fehlverhalten bei beiden aufgrund der Defizitabdeckung durch den Bund bzw. das jeweilige Land keine Anreize zu verlustsenkendem koordinierten Verhalten gegeben waren, so daß die Qualität des ÖPNV hinsichtlich der Beförderungszeiten und Umsteigemöglichkeiten vielfach litt. Wenn nun eine regionale Instanz die Bestellerfunktion in beiden Sparten des ÖPNV übernimmt, dann wäre eine Verbesserung der Qualität des ÖPNV zu erwarten.

In den Bundesländern, in denen eine Landesinstanz (Landesverkehrsgesellschaft) die zentrale Bestellerfunktion für den SPNV wahrnimmt, während die Organisation des straßengebundenen ÖPNV in Händen der Kreise liegt, können Zweifel angemeldet werden, ob die erhofften Produktivitätserhöhungen aus verbesserter intermodaler Koordination vollständig wirksam werden. Dies ist eher für die bisher wenigen Länder zu erwarten, die die Bestellerfunktion für scheinen- und straßengebundenen ÖPNV gleichermaßen dezentralisiert haben.

Die getrennte Aufgabenträgerschaft für den SPNV und für den ÖPNV auf der Straße könnte darüber hinaus zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen den Verkehrsträgern selbst dort führen, wo aufgrund des mangelnden Nachfragepotentials ein Festhalten am SPNV zulasten eines Ersatzverkehrs auf der Straße ökonomisch keinen Sinn macht. Dann wäre es denkbar, daß es gerade in den Ländern mit getrennter Aufgabenträgerschaft — nicht zuletzt auf der Basis einer verkehrspolitischen Philosophie „pro Schiene“ — ein Schienen-Bias bei der Bestellung von ÖPNV-Leistungen entsteht, der nicht notwendigerweise mit realistischen Kosten- und Ertragsrerwartungen harmonisieren muß, zumal die Verteilung zumindest der zusätzlichen Regionalisierungsmittel in der Verantwortung der Länder liegt (Aberle 1995: 503).

### 3.2.2.2. *Fiskalische Äquivalenz*

Die neue Regelung für die Finanzierung der SPNV-Leistungen — Transfer der Mittel vom Bund an die zuständige regionale Ebene im Wege des Finanzausgleichs (siehe Abschnitt 2.1) — entspricht zumindest grundsätzlich eher dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz als die alte Regelung — Widerspruchsrecht der lokalen Ebene gegen Betriebseinstellungen bei alleiniger Finanzverantwortung des Bundes.<sup>32</sup> Denn die Nahverkehrsbehörden der Länder oder Zweckverbände müssen nunmehr auf der Basis der ihnen zugeordneten Haushaltsmittel die Bestellerfunktion ausüben, über Alternativen hinsichtlich der Mittelverwendung entweder für den SPNV oder den ÖPNV auf der Straße und über die jeweils zu beauftragenden ÖPNV-Unternehmen entscheiden und die dafür erforderlichen Mittel aus ihrem Haushalt bereitstellen. Das Bestellerprinzip (oder Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit) erscheint damit als ein Ansatz, um die Effizienz im Schienenverkehr zu erhöhen, jedenfalls dann, wenn es mit dem Instrument der wettbewerblichen Ausschreibung der Leistungen verknüpft wird (anderenfalls bestünde die Gefahr, daß die beauftragten Unternehmen „Kosten machen“ können und an die beauftragende Gebietskörperschaft weiterwälzen).

Diese generelle effizienz erhöhende Tendenz zu einem stärkeren Verbund von Entscheidern, Nutzern und Zahlern bei öffentlich bereitgestellten Mitteln wird allerdings dadurch abgeschwächt, daß es sich bei den Regionalisierungsmitteln wie oben dargestellt letztlich nicht um Eigenmittel der zuständigen regionalen Körperschaften sondern um Transfermittel aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes handelt (Abschnitte 2.1 und 3.2.2.1). Eine strenge Verwirklichung des Äquivalenzprinzips hätte es erfordert, daß die SPNV-Leistungen, die den Bürgern der jeweiligen Regionen nutzen, auch innerhalb der regionalen Körperschaften finanziert werden, beispielsweise durch eine (insgesamt aufkommensneutral erhobene) Nahverkehrsabgabe (Böhme, Sichelschmidt 1994).

Welcher der beiden Effekte überwiegt, läßt sich a priori nicht feststellen. Gleichwohl dürfte sich per saldo die fiskalische Äquivalenz verbessert haben, weil zumindest eine Deckelung der Mittel stattfindet und damit ein Zwang auf die Länder ausgeübt wird, mit nicht beliebig vermehrbaren Mitteln auszukommen. Dies würde der Effizienz bei der Bereitstellung von

---

<sup>32</sup> Für die alte Regelung hat Aberle (1992a) das Schlagwort von der DB als „Selbstbedienungsladen ohne Kasse“ geprägt.

ÖPNV-Leistungen gegenüber dem alten Finanzierungsweg zugute kommen. Obwohl diese allgemeine Wirkung zunächst noch keine räumlich differenzierende Komponente ausweist — die neuen Bedingungen gelten in allen Bundesländern bzw. Verkehrsverbänden gleichermaßen —, sind dennoch mehrere räumliche Differenzierungseffekte denkbar:

- Zu erwarten ist, daß aufgrund der verstärkten fiskalischen Äquivalenz der SPNV in aufkommensschwachen Verkehrsrelationen einer kritischeren Würdigung im Verhältnis zum Straßen-ÖPNV unterzogen werden wird als bisher. Diese Vermutung wird gestützt durch das bisherige Verhalten der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE) und deren Eigentümer, meist der Bundesländer. Die NE haben in der Vergangenheit viel eher unrentable Schienenverkehre in Busverkehre umgewandelt und zwar mit Billigung ihrer jeweiligen Aufsichtsbehörden, der Länderverkehrsminister (Hamm, 1993). Mit der Übertragung der Verantwortung auf die Länder oder Zweckverbände sind derartige Effekte für den gesamten SPNV denkbar. Dies dürfte vor allem die neuen Bundesländer betreffen und hier gerade die schwach besiedelten Gebiete. Dies könnte zu einer Angleichung der Netzdichte in SPNV an diejenige in den alten Bundesländern führen (siehe Abschnitt 3.3.2). Aber auch in den alten Bundesländern ist ein ähnlicher Effekt noch in besonders peripheren Regionen denkbar. Zu berücksichtigen ist dabei, daß sich Verschiebungen vom SPNV zum ÖPNV auf der Straße weder auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz noch auf die räumliche Verteilung negativ auswirken müssen: Denn die Optionen zur Nutzung des ÖPNV können für Bürger aller Regionen steigen, wenn besonders sparsam mit den verfügbaren Mitteln umgegangen wird.
- Auf längere Sicht könnten sich durch die verstärkte fiskalische Äquivalenz auch zwischen den Bundesländern Unterschiede im SPNV-Angebot entwickeln, und zwar dann, wenn einzelne Bundesländer bei gegebenem jeweiligen Finanzierungsrahmen in unterschiedlichem Maße erfolgreich bei der Auswahl von kostengünstigen Betreibern sein sollten. Anlaß dazu könnten die schon erwähnten Unterschiede in der Dezentralisierung der Verantwortung geben. Derartige Effekte können sich aber erst nach einiger Zeit einstellen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen hierüber aber noch keine Erkenntnisse vor.

### 3.2.2.3. Rolle der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen

Wenn die regionalen Aufgabenträger ihre Bestellerfunktion ausüben, lassen sich grundsätzlich auch Produktivitätsvorsprünge neuer Betreiber bei der Gestaltung des Nahverkehrs in stärkerem Maße nutzbar machen. Die NE (als naheliegende erste Kandidaten für die Übernahme von Verkehrsangeboten) haben bereits in der Vergangenheit ihre kostenmäßige Überlegenheit — deutlich höhere Kostendeckungsgrade bei gleichartigen Schienenverkehrsleistungen — und ihre Fähigkeit zu bürgernäheren Angeboten im Vergleich zur alten DB mehrfach unter Beweis gestellt.<sup>33</sup> Diese ist teils durch die einfachere Betriebsführung, teils aber auch durch die höhere Flexibilität als Folge der Kleinheit<sup>34</sup> bedingt: Auf regionaler Ebene lassen sich die Produktivitätsvorsprünge von flexibler und kostenbewußter arbeitenden regionalen Verkehrsunternehmen aufgrund der kürzeren Informationswege (und damit geringerer 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 zugleich eine höhere Akzeptanz des Verkehrsangebots bei den Nachfragern nach Verkehrsleistungen. Dabei muß die entsprechende Erfahrung nicht notwendigerweise auf den heimischen Nahverkehrsmärkten gesammelt worden sein. Denn die Marktgegebenheiten unterscheiden sich nur in den spezifischen Bedingungen vor Ort, während generelle Erfahrungen eines Anbieters im Zusammenhang mit der Technik, mit dem Service, der Markterschließung und dem Eingehen auf Kundenwünsche übertragbar sind. Als Bewerber um Betriebslizenzen im Rahmen von regionalen Ausschreibungen dürften daher auch Betreiber aus dem europäischen Ausland auftreten, die dort bereits erfolgreich SPNV anbieten.<sup>35</sup>

Eine *spezifisch räumliche Wirkung* des Auftretens alternativer Betreiber ist in dem Umstand zu vermuten, daß in denjenigen Bundesländern, in denen es bedeutenden NE, auch solche mit SPNV, gibt, vermutlich mehr Vertrauen in

<sup>33</sup> Vgl. hierzu z.B. Laaser (1987; 1991); Engelmann (1992).

<sup>34</sup> Dieses empirische Ergebnis steht im übrigen in direktem Widerspruch zur theoretischen Überlegung, daß Eisenbahnunternehmen mit nennenswerten Skalenerträgen und Verbundvorteilen arbeiten (vgl. zu der entsprechenden Diskussion Laaser 1991).

<sup>35</sup> Als Beispiel sei hier nur auf die Eisenbahntochtergesellschaft des französischen Public utility-Konzerns „General des Eaux“ verwiesen, die in Großbritannien mehrere Lizenzen für den Personenverkehr erworben hat und in den Niederlanden den ersten alternativen Betreiber zur reformierten „Nederlandse Spoorwegen“ übernommen hat (vgl. Laaser 1998): Die „General des Eaux“-Tochter soll sich nach Presberichten auch um die in Schleswig-Holstein ausgeschriebenen SPNV-Dienste beworben haben.

alternative Betreiber besteht und zusätzliche SPNV-Leistungen eher durch NE erbracht werden dürften. Wie aus Tabelle 3 und Übersicht A1 im Anhang hervorgeht, konzentrieren sich die NE, die nach wie vor SPNV betreiben, sowohl hinsichtlich der Anzahl als auch hinsichtlich der Betriebsstrecklänge auf *Baden-Württemberg*; aber auch in Bayern, in Nordrhein-Westfalen, in Schleswig-Holstein und in Niedersachsen existieren wichtige NE mit SPNV.<sup>36</sup>

Sollte der Anteil derartiger Bahnen, die bereits im SPNV engagiert sind, im Zuge der angestrebten Ausschreibungswettbewerbe in den jeweiligen Bundesländern steigen, würde dies dort c.p. einen höheren Anteil von flexibler arbeitenden Bahnen und eine höhere Produktivität im jeweiligen SPNV bedeuten.<sup>37</sup> Es erscheint allerdings unmöglich, über die bisherige Konzentration von NE hinaus plausible Hypothesen darüber zu formulieren, inwieweit die Übernahme von SPNV-Leistungen durch andere Betreiber von den jeweiligen rechtlichen Ausgestaltungen in den einzelnen Bundesländer (also etwa dem Grad der Dezentralisierung der Entscheidungsfindung) abhängen könnte.

#### ***3.2.2.4. Verhaltensänderungen bei der DBAG als dem Marktführer für SPNV-Leistungen***

Effizienz- und zugleich räumliche Auswirkungen wird man auch von Verhaltensänderungen der DBAG erwarten können, nachdem sie nunmehr zumindest im Nahverkehr konkret unter Ausschreibungswettbewerb gesetzt wird. In dem Maße, in dem die Sparte Nahverkehr der DBAG hinsichtlich ihrer Produktivität im Wettbewerb mit NE und anderen Konkurrenten um Betriebsrechte nachzieht und Anstrengungen unternimmt, ihre eigenen SPNV-Leistungen attraktiver und kostengünstiger zu machen, würde sich die räumliche Differenzierung der Produktivität im SPNV wieder verringern. Damit

---

<sup>36</sup> Die beiden neu gegründeten Unternehmen in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern betreiben touristisch bedeutsamen Dampfzugverkehr auf Schmalspurbahnen, die bei der ehemaligen DR als „Traditionsbahnen“ galten.

<sup>37</sup> Freilich wäre auch ein gegenläufiger (und zugleich wettbewerbspolitisch bedenklicher) Effekt möglich. Aufgrund der unvollständigen Koalitionsfreiheit zwischen der ausschreibenden Landesnahverkehrsbehörde und dem Eigentümer Land wäre es nicht abwegig, wenn die entsprechenden NE bei den Ausschreibungen in irgendeiner Form bevorzugt würden. Dann würde nicht notwendigerweise der Bewerber mit dem günstigsten Angebot den Zuschlag erhalten und die erreichbaren Produktionspotentiale möglicherweise nicht in vollem Ausmaß ausgeschöpft. Angesichts der zu erschließenden Produktivitätspotentiale im Nahverkehr dürfte dieser Effekt allerdings sekundär sein.

Tabelle 3 — Nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE) im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) nach Bundesländern 1995

Bundesland	NE mit regelmäßigem Schienen-Personenverkehr <sup>a</sup>				nachrichtlich: NE mit Schienengüterverkehr <sup>b</sup>			
	Unternehmen <sup>c</sup>		Betriebsstreckenzlänge <sup>d</sup>		Unternehmen des öffentlichen Verkehrs <sup>c</sup>		Unternehmen des nicht-öffentlichen Verkehrs <sup>c</sup>	
	Anzahl	Anteil (vH)	km	Anteil (vH)	Anzahl	Anteil (vH)	Anzahl	Anteil (vH)
Schleswig-Holstein	1	4,3	95	9,5	5	7,2	3	2,6
Hamburg	1	4,3	10	1,0	1	1,4	1	1,3
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-	3	3,9
Bremen	-	-	6	0,6	2	2,9	-	-
Niedersachsen	2	8,7	82	8,2	18	26,1	10	13,2
Berlin	-	-	-	-	3	4,3	2	2,6
Brandenburg	-	-	-	-	-	-	11	14,5
Sachsen-Anhalt	1	4,3	132	13,2	1	1,4	13	17,1
Nordrhein-Westfalen	2	8,7	94	9,4	24	34,8	11	14,5
Hessen	4	17,4	68	6,8	3	4,3	3	3,9
Thüringen	-	-	-	-	2	2,9	3	3,9
Sachsen	-	4,3	-	-	1	1,4	4	5,3
Rheinland-Pfalz	2	4,3	26	2,6	3	4,3	5	6,6
Saarland	-	-	-	-	-	-	2	2,6
Baden-Württemberg	7	30,4	436	43,6	-	-	2	2,6
Bayern	3	13,0	53	5,3	6	8,7	6	7,9
	23	100,0	1 002	100,0	69	100,0	76	100,0

<sup>a</sup>Ohne Museumsbahnen. – <sup>b</sup>Teilweise identisch mit den NE im SPNV. – <sup>c</sup>Nach Unternehmenssitz. – <sup>d</sup>Im jeweiligen Bundesland unabhängig vom Unternehmenssitz.

Quelle: VDV (1995, 1996). – Eigene Berechnungen.

würden dann auch solche Regionen von der Regionalisierung profitieren, in denen bislang nur wenige oder überhaupt keine NE im SPNV tätig sind.

In der Tat hat die DBAG nach der Bahnreform einige Anstrengungen unternommen, gerade den Bereich des SPNV attraktiver zu machen. Dazu zählen nicht nur technische Verbesserungen wie die Anschaffung neuer oder die Renovierung der im SPNV eingesetzten Fahrzeuge und eine bessere Koordinierung der Angebote (etwa durch Taktfahrpläne), sondern auch *organisatorische Maßnahmen* mit dem Ziel, flexibler am Markt zu agieren. Hervorzuheben ist hier ein Ansatz zum *Outsourcing* der für die SPNV-Angebote zuständigen Betriebsteile aus der Sparte Nahverkehr der DBAG. Dies betrifft beispielsweise die als eigenständige GmbHs ausgegründeten S-Bahn Betriebe in Berlin und Hamburg, aber auch die Gründung von integrierten Zug-Bus-Gesellschaften wie in Schleswig-Holstein und in einem Teil Baden-Württembergs. Dabei ist der SPNV Anfang 1996 organisatorisch aus der DBAG herausgelöst und in Schleswig-Holstein mit dem Busverkehr einer ebenfalls der DBAG gehörenden Beteiligungsgesellschaft unter dem Dach einer GmbH verschmolzen worden. Ebenso wurde in Baden-Württemberg mit der Regionalverkehrsgesellschaft Alb-Bodensee verfahren. Weitere Ausgründungen und Zusammenschlüsse dieser Art sollen folgen (DBAG 1997).

Vor derartigen Maßnahmen sollte — dem Modell des marktnäher arbeitenden Profitcenters gemäß — in den betreffenden Regionen ein den Präferenzen der Kunden in stärkerem Maße entsprechendes Angebot erwartet werden. Zudem würde durch die Zug-Bus-Gesellschaften die Koordination zwischen Schienen- und Straßenpersonenverkehr erleichtert. Auf der anderen Seite darf aber auch die marktstrategische Ausrichtung der Kombination von SPNV und Straßen-ÖPNV nicht übersehen werden. Denn dadurch wird es alternativen Betreibern schwerer gemacht, sich in Ausschreibungen gegen die DBAG-Töchter durchzusetzen, weil sie die sowohl im Ballungsraum- als auch im Flächenverkehr unerläßliche Koordination über die Verkehrsträgergrenzen hinweg extern regeln müßten. Dabei könnten sie auch Behinderungsversuchen ausgesetzt sein, sofern die DBAG-Töchter über die relevanten Straßenverkehrskonzessionen verfügen, die auch nach dem neuen Personenbeförderungsgesetz weiterhin erforderlich sind.

Von der Wirkung her vergleichbar mit derartigen Koordinierungsproblemen, von der Relevanz her den potentiellen Wettbewerb aber ungleich mehr einschränkend stellt sich das Problem der von potentiellen Wettbewerbern an die DBAG zu entrichtenden *Trassenpreise für die Mitbenutzung von deren*

*Schiennetz* dar. Soweit es sich um SPNV auf Strecken der DBAG handelt — der Anteil der eigenen Strecken der NE mit SPNV liegt nur bei 4,1 vH des gesamten im Personenverkehr bedienten Netzes —, müssen alternative Betreiber Trassennutzungsentgelte an die DBAG entrichten. Für die Entgelte hatte die DBAG im Juli 1994 ein Trassenpreissystem eingeführt. Nach heftiger Kritik an der Höhe und Struktur der Entgelte für die einzelnen Fahrplantrassen (durchschnittlich DM 9,-/Zug-km) und an wettbewerbsbehindernden Rabattstaffeln wurde die Preisliste Anfang 1995 teilweise revidiert, indem die Trassenpreise um durchschnittlich 9 vH gesenkt und die Rabattstaffel für Großabnehmer verringert wurde. Zudem wurden ab diesem Zeitpunkt Fahrplantrassen für zusätzlich verkehrende Züge zu einem deutlich ermäßigten Satz angeboten (vgl. Boss, Laaser, Schatz et al. 1996: 16 f.). Aber auch die derart gesenkten Trassennutzungsentgelte wurden im Vorfeld der Regionalisierung von Vertretern des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), der Interessenvertretung u.a. der NE, als etwa doppelt so hoch eingeschätzt, wie es für einen rentablen Betrieb unter Einschluß von Ersatzinvestitionen in die Strecken und im Vergleich zum Busverkehr tragbar wäre (Girnau 1996: 7 f.; Montada 1996: 10 f.).

Ohne daß in dieser Arbeit eine vertiefte Diskussion der Frage geführt werden kann, welcher Anteil der Infrastrukturkosten den Nutzern des Schiennetzes angelastet und welcher über eine kollektive Optionsnachfrage vom Steuerzahler getragen werden sollte — auch im Vergleich zur Situation des Straßenverkehrs —, kann man in jedem Fall festhalten, daß die Fahrwegkosten einen erheblichen Anteil an den gesamten Betriebskosten im Schienenverkehr ausmachen (Ilgmann 1993: 237 ff.). Die Trassenpreise stellen damit eine strategische Variable der Netzsparte der DBAG dar, mit der diese Mitbewerber der Sparte Nahverkehr diskriminieren kann, selbst wenn der Sparte Nahverkehr rein formal dieselben Entgelte als konzerninterne Verrechnungspreise in Rechnung gestellt werden. Zumindest solange noch eine Rabattstaffel in der Trassenpreisliste enthalten ist — zum Fahrplanwechsel 1998/99 wird im übrigen eine abermals revidierte Liste vorgestellt (Internationales Verkehrswesen 1998: 68) — ist die Sparte Nahverkehr gegenüber kleineren Marktneulingen im Vorteil. Diese könnten entsprechende Größenvorteile nur durch die Bildung von Einkaufsgenossenschaften erreichen. Dies wäre aber nur zu hohen Transaktionskosten möglich. Alternativ wäre denkbar, daß die Landesnahverkehrsbehörden als Nachfrager für die Fahrplantrassen auftreten. Dann würden diese über ihre reine Bestellerfunk-



tion für SPNV-Leistungen hinausgehen und sich in die verkehrsbetriebliche Organisation einschalten, die sinnvollerweise den Anbietern von Verkehrsleistungen vorbehalten bleiben sollte.

### *3.2.2.5. Regionstypische Verteilung neuer Betriebskonzepte*

Hypothesen über eine räumliche Verteilung neuer Betriebskonzepte im SPNV — als Folge der Einführung des Bestellerprinzips einerseits und der Möglichkeit zu innovativen Angeboten andererseits — sind a priori schwer zu formulieren, weil es Argumente sowohl für als auch gegen eine räumliche Konzentration innovativer SPNV-Konzepte in Ballungsgebieten gibt.

Für eine Konzentration auf Ballungsgebiete spricht zum einen ein vermutlich in diese Richtung weisendes Bestellerverhalten der nunmehr zuständigen regionalen Nahverkehrsbehörden. Diese sind der Kontrolle durch den Wähler enger verbunden als es bei der früheren zentralen bzw. vielfach vermischten Aufgabenwahrnehmung der Verantwortung für den SPNV der Fall war. Auch von der organisatorischen Seite lassen sich Anhaltspunkte für eine Konzentration auf Ballungsgebiete finden: In diesen existieren schon langem die Verkehrsverbünde, die als große und erfahrene Institutionen gelten können. Bei ihnen dürften vergleichsweise wenig Lernkosten auftreten, um im Auftrag der jeweiligen Bundesländer bzw. Zweckverbände die Bestellerfunktion wahrnehmen zu können.

Demgegenüber ermöglichen gerade die institutionelle Innovation der Einführung des Bestellerprinzips und die Zulassung alternativer Betreiber mit neuen Betriebskonzepten die Erprobung solcher neuen Modelle des SPNV auch im Flächenverkehr. Von der Bestellerseite dürften sich die Nachfrager nach SPNV in der Fläche bei der dezentralisierten und damit bürgernäheren Bestellerebene eher mit ihren Wünschen nach SPNV-Angeboten durchsetzen können. Auf der Seite der Verkehrsanbieter sind demgegenüber die Potentiale für einen kostengünstigen SPNV mit einfachen Betriebskonzepten nach dem Muster der NE noch nicht ausgeschöpft, wie deren bisherige Entwicklung zeigt.

Insofern erscheint durchaus eine Zweiteilung des SPNV nach Raumtypen denkbar: verstärkte S-Bahn ähnliche Angebote auf nachfragestarken Strecken in Ballungsgebieten, auf die sich die DBAG konzentriert und bei denen es einen gewissen Randwettbewerb durch alternative Betreiber gibt, und

vereinfachte Betriebskonzepte vornehmlich durch alternative Betreiber auf marginalen Nebenstrecken.

### **3.3. Die empirische Bilanz: feststellbare räumliche Auswirkungen der Regionalisierung**

Die bislang vorliegenden empirischen Ergebnisse zur räumlichen Entwicklung des SPNV nach der Regionalisierung sind aufgrund der kurzen Laufzeit der neuen Rahmenbedingungen noch nicht sehr zahlreich. Sie lassen sich in drei Kategorien einteilen: (i) die Daten aus der amtlichen Statistik zu den nach wie vor stattfindenden Streckenstilllegungen im Personenverkehr — dies betrifft überwiegend das räumliche Gliederungsschema West-/Ostdeutschland; (ii) die Mehrleistungen von DBAG und NE gegenüber dem Referenzfahrplan 1993/94, die von den Landesnahverkehrsbehörden oder Zweckverbänden bestellt wurden — diese Daten liegen zum Teil in einer Gliederung nach Bundesländern vor und lassen sich zumindest für die NE auch nach Regionstypen umgliedern, und (iii) die Informationen über die Ergebnisse von Ausschreibungen von SPNV-Leistungen oder die Übernahme des Betriebs von der DBAG durch alternative Betreiber — auch diese Informationen können nach Bundesländern und Regionstypen gegliedert vorgestellt werden, wobei aber kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden kann.

Kaum konkrete Informationen sind dagegen hinsichtlich der ökonomisch besonders interessierenden Frage nach möglichen Veränderungen der Kosten je Leistungseinheit im SPNV erhältlich; hier ist man weiterhin auf Spekulationen angewiesen. Diese Manko wiegt um so schwerer, als damit unklar bleibt, inwieweit sich das Verhältnis der Kosten zwischen SPNV und ÖPNV auf der Straße verschoben hat. Denn die nach den globalen Wirkungen (Abschnitt 3.3.1.) vorgestellten räumlichen Wirkungen (Abschnitte 3.3.2. bis 3.3.4) beziehen sich damit einseitig auf den SPNV. Dabei ist es durchaus naheliegend, daß sich die räumliche Verteilung von Optionen zur Benutzung des gesamten ÖPNV völlig anders darstellen könnte, wenn die intermodale Beziehungen berücksichtigt werden könnten. Denn räumliche Konzentrationen des SPNV könnten durch einen intensivierten Straßen-ÖPNV für Bewohner dünn besiedelter Regionen ausgeglichen werden, so daß auch ein modal shift zur Straße nicht notwendigerweise als räumlicher Nachteil anzusehen ist. Da empirisches Material nur für den SPNV vorliegt, müssen die

Ergebnisse wegen des damit einhergehenden „Schiene-Bias“ mit Vorsicht interpretiert werden.

### 3.3.1. Globale Wirkungen

Nachdem der SPNV nunmehr zwei Jahre lang unter den neuen Rahmenbedingungen abgewickelt wird, läßt sich zumindest ein erstes globales Ergebnis der Regionalisierung feststellen: Bundesweit, also ohne eine räumliche Differenzierung, haben sich die SPNV-Leistungen sowohl der DBAG als auch der NE deutlich erhöht. Die DBAG und ihre Tochtergesellschaften haben ihr Angebot an SPNV bis 1997 gegenüber dem Basisfahrplan 1993/94 von 483 Mill. Zug-km auf 530 Mill. Zug-km gesteigert; dies ist ein Zuwachs von nahezu 10 vH. Auch die NE haben in erheblichem Maße zusätzliche Leistungen erbracht, und zwar von 15 auf 26 Mio. Zug-km (Internationales Verkehrswesen 1998: 68). Bis zum Fahrplanwechsel wollen die NE ihre Leistung um weitere 8 Mio. Zug-km auf dann 34 Mill. Zug-km erhöhen; damit werden sie ihr SPNV-Angebot gegenüber dem Referenzjahr 1993/94 mehr als verdoppelt haben (VDV 1998a: 5). Damit hätten die SPNV-Leistungen bis 1998 bundesweit gegenüber dem Jahresfahrplan 1993/94 um mehr als 13 vH zugenommen; der Anteil der NE am SPNV würde von 3,0 auf 6,0 vH zunehmen.

Kaum Aussagen sind auf der Basis der genannten Daten bisher zur Frage möglich, ob die Effizienz im SPNV in dem Sinne gestiegen ist, daß die erbrachten SPNV-Leistungen nunmehr zu geringeren Faktorkosten erstellt werden. Die Finanzierungsbasis ist für die einzelnen Bundesländer gemäß den jeweiligen Verteilungsschlüsseln für SPNV-Regionalisierungsmittel, freie Regionalisierungsmittel und GVFG-Mittel gegenüber 1993/94 breiter geworden. Seit Inkrafttreten der Regionalisierung sind die Regionalisierungsmittel insgesamt — einschließlich der GVFG-Mittel, die aber ebenso wie die freien Regionalisierungsmittel zum Teil auch für den ÖPNV auf der Straße ausgegeben werden — um durchschnittlich 3 vH pro Jahr gestiegen (Tabelle 2). Wie den bereits zitierten Daten des VDV über Mehrleistungen gegenüber dem Jahresfahrplan 1993/94 (VDV 1998a: 5) zu entnehmen ist, sind bundesweit von der DBAG und den NE 13 vH mehr SPNV-Leistungen innerhalb von 5 Jahren angeboten worden, dies entspricht einer Steigerungsrate von 2,5 vH pro Jahr. Da nicht bekannt ist, welcher Anteil der Regionalisierungsmittel in den ÖPNV auf der Straße geflossen ist, können aufgrund

dieser groben Rechnung die Kosten je Zug-km ebensogut gestiegen wie gesunken sein.

Lediglich das 1997 vorgestellte Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Wibera, das zum Ergebnis hatte, daß die Regionalisierungsmittel des Bundes in Zukunft um 514 Mio. DM gesenkt werden könnten (Aberle 1998: 239), gibt Anhaltspunkte dafür, daß die Kosten je Zug-km gesunken sein dürften. Leider ist das Gutachten, über dessen Ergebnisse bereits heftig gestritten wird, nur in einer Kurzfassung zugänglich (Szabo 1998: 280).

Anhand des steigenden Anteils der NE am SPNV-Angebot und aufgrund einiger ausgewählter Erfahrungen von NE, die den Betrieb auf ehemaligen DBAG-Strecken übernommen haben, kann man einige zusätzliche Anhaltspunkte dafür gewinnen, daß Nahverkehrsleistungen bei gegebener Qualität nunmehr zu geringeren Kosten angeboten werden können (vgl. Internationales Verkehrswesen 1996: 16 ff.):

- Die Bodensee-Oberschwaben-Bahn, die neben den Eilzugleistungen der DBAG auf der Strecke Friedrichhaven-Ravensburg-Aulendorf in Baden-Württemberg Nahverkehrsleistungen mit Triebwagen anbietet, konnte den anvisierten Kostendeckungsgrad von 50 vH<sup>38</sup> schon im ersten Geschäftsjahr auf 70 vH steigern.
- Die Dürener Kreisbahn in Nordrhein-Westfalen konnte auf den von ihr übernommenen Strecken Düren-Jülich und Düren-Heimbach durch Kosteneinsparungen, aber zugleich durch ein von den Fahrzeiten und dem Komfort her attraktiveres SPNV-Angebot Fahrgastzuwächse von 100 vH verzeichnen und aufgrund der höheren Einnahmen das Betriebsdefizit von 7 Mio. DM (1991, also noch zu DB-Zeiten) auf 1,5 Mio. DM in 1994 drücken.
- Die Wieslautalbahn Schorndorf-Rudersberg-Welzheim, die 1995 in Baden-Württemberg auf einer zuvor von der DBAG stillgelegten Strecke den Betrieb aufnahm, konnte gleichfalls mit wesentlich geringerem Personaleinsatz bei einfacherer Betriebsführung sowie mit einem qualitativ verbesserten Angebot die Fahrgastzahlen vervielfachen und das Betriebsdefizit senken.

---

<sup>38</sup> Der Kostendeckungsgrad der DB im Flächenverkehr lag meist nicht über 30 vH.

Zu berücksichtigen ist bei diesen Einzelbeispielen allerdings, daß seitens der Gebietskörperschaften, die meist die Strecken übernahmen, erhebliche Investitionen in die Strecken getätigt und zugleich den Betreibern Beihilfen für die Anschaffung attraktiven Rollmaterials geleistet wurden, so daß die Rentabilitätsrechnung unter Einschluß aller Kosten wesentlich ungünstiger aussieht. Gleichwohl sind durch die regionale Verantwortung für die Ausgabe von Mitteln für Zwecke des SPNV per saldo gegenüber dem alten Zustand vermutlich immer noch Kosten gespart worden, weil die Personal- und sonstigen Betriebskosteneinsparungen unter den alten Rahmenbedingungen nicht möglich gewesen wären.

### 3.3.2. Unterschiedliche räumliche Auswirkungen in Ost- und Westdeutschland

#### 3.3.2.1. Netzdichte

In Ost- und in Westdeutschland dürfte sich die Regionalisierung des SPNV trotz prinzipiell gleich gerichteter institutioneller Veränderungen allein schon wegen der anders gearteten Startbedingungen unterschiedlich auswirken. Dies hängt mit der deutlich unterschiedlichen Netzdichte im SPNV in den alten und neuen Bundesländern zusammen. In Westdeutschland sind seit Mitte der 50er Jahre in erheblichem Maße unrentable Personenverkehre auf der Schiene stillgelegt worden.<sup>39</sup> Allein die Bundesbahn hat zwischen 1960 und 1993 den Personenverkehr auf 7.500 km ihres Netzes und den Gesamtverkehr auf etwas mehr als 4.200 km an Nebenstrecken stillgelegt (Abb. 1); das wesentlich kleinere Netz der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen ist im gleichen Zeitraum um gut 2000 km geschrumpft.<sup>40</sup>

Auch in der ehemaligen DDR wurden von der DR<sup>41</sup> in erheblichem Maße schwach frequentierte Nebenstrecken stillgelegt; zwischen 1965 und 1980

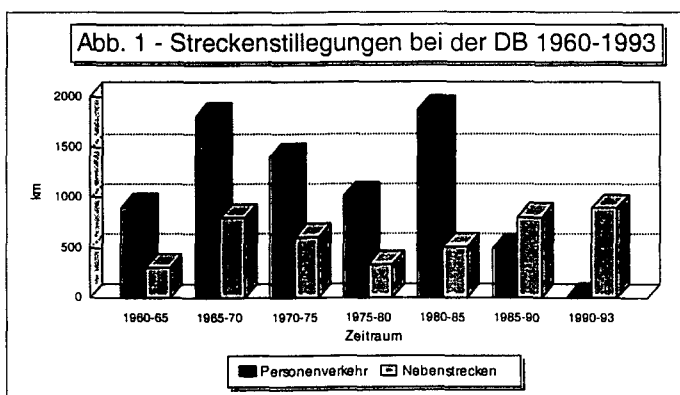
---

<sup>39</sup> Aufgrund der Betriebspflicht konnte die DB Strecken nicht ohne weiteres stilllegen. Sie war auf das langwierige Stilllegungsverfahren mit Einspruchsrechten Betroffener über den Verwaltungsrat und letztendlicher Entscheidung durch das Bundesverkehrsministerium angewiesen. Dieses Verfahren hat die Stilllegung meist kostenträchtig verzögert, konnte sie letztlich aber nicht verhindern. Hinzu kam, daß die DB die Betriebspflicht großzügig zu ihren Gunsten auslegen konnte, etwa mit einer Ausdünnung des Betriebs, nicht passenden Anschlüssen u.ä., so daß das Fahrgastvolumen und die Einnahmen weiter sanken (Laaser 1991: 32).

<sup>40</sup> Diese und die folgenden Zahlenangaben in diesem Abschnitt wurden berechnet nach Angaben in Statistisches Bundesamt (a, lfd. Jg.); DB (a, lfd. Jg.); BMV (a, lfd. Jg.).

<sup>41</sup> In der ehemaligen DDR gab es bis 1990 keine „nichtreichsbahneigene“ Eisenbahnen. Die nach 1945 vorhandenen und nicht zur alten Reichsbahn gehörigen Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs wurden

waren es rund 2.200 km, darunter nahezu 750 km Schmalspurbahnen. Zu Beginn der 80er Jahre kam diese Entwicklung allerdings zum Stillstand, weil die DDR nicht mehr im selben Maße wie zuvor auf verbilligte Erdöllieferungen aus der Sowjetunion zurückgreifen konnte und statt dessen Erdöl zum Teil zu Weltmarktpreisen gegen Hartwährung importieren mußte. Den öffentlichen Verkehrsmitteln und insbesondere der Schiene wurde absoluter Vorrang eingeräumt. Seither haben sich das im Personenverkehr bediente Netz und das Nebenstreckennetz der DR nicht mehr wesentlich verändert (Machel 1998: 8).

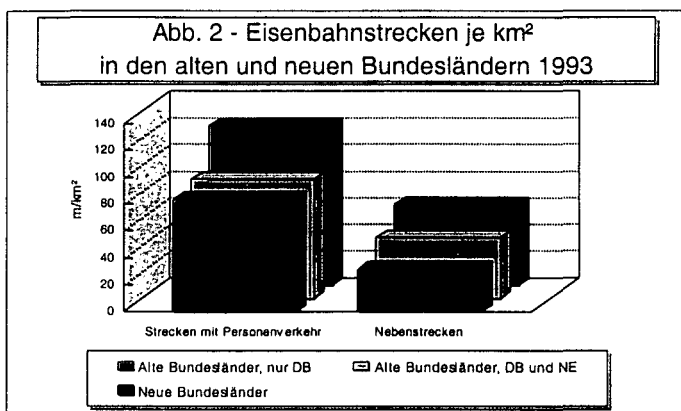


Nach der deutschen Vereinigung und der Übernahme der DR als zweites Eisenbahnsondervermögen des Bundes neben der DB ist das Netz der DR zunächst netto sogar noch leicht gewachsen. Diese Entwicklung beruht im wesentlichen auf der Wiederinbetriebnahme der nach 1949 unterbrochenen Verbindungen zwischen Ost- und Westdeutschland im Rahmen des Lückenschlußprogramms. Daneben hat es bis 1993 zunächst nur in geringem Maße eine Reduktion unrentabler Personenverkehre im Netz der DR gegeben. Die unterschiedliche Entwicklung beim Personenverkehrs- und beim Neben-

---

1949 in die Reichsbahn der DDR eingegliedert. Bis 1996 wurden wieder 14 Eisenbahnunternehmen konzessioniert. Vgl. VDV (1997: 70).

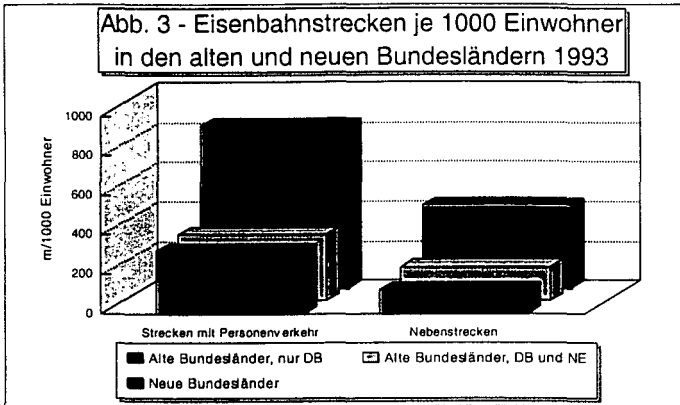
bahnnetz resultieren daher in einer sich deutlich unterscheidenden Netzdichte (Abb. 2)<sup>42</sup>.



Auf längere Sicht ist bei der Netzdichte im SPNV mit einer Angleichung zwischen Ost- und Westdeutschland zu rechnen. Hierfür sprechen einige für die Rentabilität des SPNV entscheidende Basisdaten. Denn die neuen Bundesländer sind im Durchschnitt deutlich weniger dicht besiedelt als die alten Bundesländer: 1990 betrug die Bevölkerungsdichte in Ostdeutschland 149 Einwohner/km<sup>2</sup> gegenüber 254 Einwohner/km<sup>2</sup> in Westdeutschland. Seither hat sich der Unterschied durch Wanderungen aus den neuen in die alten Bundesländer noch erhöht (Statistisches Bundesamt b 1996). Dementsprechend ist der Unterschied bei der auf die Bevölkerungszahl bezogenen Netzdichte zwischen Ost- und Westdeutschland sogar noch weit höher als bei der flächenbezogenen (Abb. 3). Damit ist das Nachfragepotential für SPNV-Leistungen in Ostdeutschland deutlich niedriger als in den alten Bundesländern.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Die Nebenstreckendichte in den alten Bundesländern für DB und NE zusammengenommen überzeichnet das Bild sogar noch, weil nur auf knapp 40 vH der Strecken der NE Personenverkehr betrieben wird. Für die DB ist der entsprechende Anteil aus dem vorhandenen Datenmaterial nicht zu bestimmen.

<sup>43</sup> Der mögliche Einwand, die Rentabilität der ostdeutschen Bahnstrecken sei wegen einer verstärkten Nutzung der Bahn besser, galt nur für die Zeit bis 1989. Im gesamten jeweiligen Eisenbahnnetz war die Zahl der geleisteten Personenkilometer (pkm) im Fern- und Nahverkehr zusammengenommen bei der DR mit 1,70 Mill. pkm/km höher als bei der DB (1,41 Mill. pkm/km). Bezogen auf das jeweils im Personenverkehr bedienten Strecken war die Auslastung nahezu mit DR: 1,88 Mill. pkm/km und DB: 1,87 Mill.



Durch die Regionalisierung dürfte sich der Prozeß der Angleichung der Netzdichte beschleunigen. Denn die Verlagerung der organisatorischen Verantwortung für den SPNV auf die Ebene der Länder und der Zwang, mit den zugeteilten Regionalisierungsmitteln auskommen zu müssen — also die verstärkte fiskalische Äquivalenz —, werden dazu führen, daß nunmehr besonders unrentable Verkehre verstärkt stillgelegt werden, weil ein Ausgleich von Verlusten aus dem Betrieb solcher Linien nicht mehr so leicht wie zuvor über die globale Defizitabdeckung abgewälzt werden können. Zwar wird die nach den neuen Rahmenbedingungen engere fiskalische Äquivalenz auch in den neuen Bundesländern dazu führen, daß die nunmehr mit der Wahrnehmung des Nahverkehrs beauftragten Unternehmen kostengünstiger produzieren müssen und daß neue Betreiber mit produktivitätserhöhenden Verfahrensinnovationen und durch das Aufspüren von zusätzlichen Marktnischen im ÖPNV bei gegebener Mittelausstattung zusätzliche SPNV-Leistungen anbieten können. Doch dürfte dies die globale Tendenz der Ausdünnung des Netzes in den neuen Bundesländern nur mildern, aber nicht umkehren.

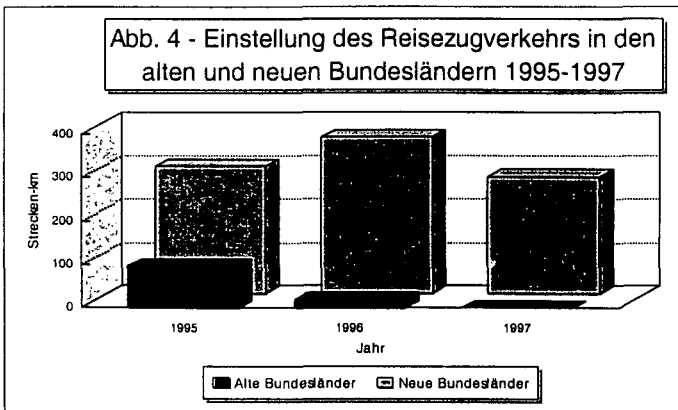
Seit 1994 zeigt sich denn auch, daß im Personenverkehr überwiegend Strecken im Netz der ehemaligen DR stillgelegt werden, während das ehemalige

---

pkm/km nahe zugleich. Seither hat sich die Auslastung des westdeutschen Personenverkehrsnetzes deutlich erhöht, während diejenige in Ostdeutschland drastisch zurückgegangen ist: Für das Jahr 1993, in dem letztmals getrennte Daten für Ost- und Westdeutschland veröffentlicht wurden, betrug die Auslastung des Personenverkehrsnetzes in Ostdeutschland nur noch 0,77 Mill. pkm/km gegenüber 2,21 Mill. pkm/km in Westdeutschland.



DB-Netz kaum betroffen ist. Von den 388 km Strecke, auf denen im Jahre 1995 der Reisezugverkehr eingestellt wurde, lagen 75 vH in den neuen Bundesländern.<sup>44</sup> In den Jahren 1996 und 1997 hat sich das Gewicht der Einstellung des Reisezugverkehrs noch stärker auf die neuen Bundesländer verschoben: Von den 379 bzw. 268 km, auf denen der SPNV eingestellt wurde, waren sogar 94,7 bzw. 99,6 vH Strecken in den neuen Bundesländern (Abb. 4). 1996 wurden überwiegend Strecken in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt stillgelegt, während 1997 der Schwerpunkt der Einstellung des Reisezugverkehrs in Thüringen und Sachsen lag (Roggenkamp 1997: 67; 1998: 32).



Seit 1993 sind zwar auch eine Reihe von Strecken reaktiviert worden. Insgesamt waren es 94 km. Es handelt sich aber ausschließlich um Strecken in den alten Bundesländern, und zwar um 56 km in Rheinland-Pfalz und 38 km in Baden-Württemberg (BMV 1998: 5).

### 3.3.2.2. Mehrleistungen im Zugverkehr seit 1993/94

Betrachtet man die Mehrleistungen, die seitens der DBAG und der NE bis 1998 gegenüber dem Basisfahrplan 1993/94 erbracht worden sind, so hat es zunächst den Anschein, als seien die Mehrleistungen auf die neuen Bundes-

<sup>44</sup> Von den 1995 für den Reisezugverkehr (wieder) eröffneten 78 Strecken-km lagen dagegen nur 27 vH in den neuen Bundesländern (Koschinski et al. 1996: 45 f.).

länder konzentriert. Die DBAG hat von den fast 50 Mio. Zug-km an Mehrleistungen fast 40 vH in den neuen Bundesländern erbracht; der Zuwachs betrug hier mit 13,4 vH mehr als 4 Prozentpunkte mehr als in den alten Bundesländern. Bezogen auf die geringere Fläche sind damit in den neuen Bundesländern fast 30 vH mehr an zusätzlichen Zugleistungen angeboten worden, bezogen auf die geringere Bevölkerungszahl sogar doppelt soviel wie in den alten Bundesländern (Tabelle 4).

Auch bei den im VDV organisierten NE hat es den Anschein, als seien die zusätzlichen SPNV-Leistungen gegenüber dem Jahresfahrplan 1993/94 bezogen auf die Fläche und die Bevölkerungszahl überproportional häufig auf Strecken in den neuen Bundesländern erbracht worden. Von den zusätzlichen Zug-km entfallen 37 vH auf die neuen Bundesländer, der Anteil der Strecken, auf denen die zusätzlichen Züge verkehren, beträgt 41 vH. Bezogen auf den Flächenanteil der neuen Bundesländer sind dies 24 vH mehr Zug-km auf 36 vH mehr Strecken als im Bundesdurchschnitt (Tabelle 5 sowie VDV 1998a: 5).

Beide Entwicklungen überzeichnen aber den Anteil der neuen Bundesländer. Bei den Mehrleistungen der DBAG handelt es sich vorwiegend um zusätzliche S-Bahn-Leistungen im Großraum Berlin, wo Lückenschlüsse zwischen dem Westberliner Netz und demjenigen Ostberlins und dem brandenburgischen Umland erhebliche Verkehrszuwächse gebracht haben (BMV 1998: 5; Internationales Verkehrswesen 1998: 68). Rechnet man das Ergebnis von Berlin aus Tabelle 4 heraus, dann sind in Ostdeutschland bezogen auf die Bevölkerungszahl nur noch 30 vH mehr an Leistungen erbracht worden; in bezug auf die Fläche sind hier sogar 17,2 vH weniger Leistungen zusätzliche angeboten worden als im alten Bundesgebiet.

Auch bei den Mehrleistungen der NE in den neuen Bundesländern muß man differenzieren: Das Ergebnis wird von den Strecken Schwerin-Ueckermünde in Mecklenburg-Vorpommern, Naumburg-Artern in Sachsen-Anhalt und der Vogtlandbahn in Sachsen dominiert. In den ersten beiden Fällen handelt es sich um längere Verbindungsstrecken mit einer gewissen Netzwirkung.

Tabelle 4 – Zusätzliche SPNV-Leistungen der Deutschen Bahn AG 1997/98 gegenüber 1993/94 nach Bundesländern

Bundesland	Zusätzliche SPNV-Leistungen im Jahresfahrplan 1997/98 gegenüber 1993/94		
	Zug-km	Anteil am Bundesgebiet (vH)	Zuwachs gegenüber 1993/94 (vH)
Schleswig-Holstein	0	0,0	0,0
Hamburg	25.000	0,0	0,2
Mecklenburg-Vorpommern	1.600.000	3,2	11,4
Bremen	0	0,0	0,0
Niedersachsen	300.000	0,6	0,8
Berlin	8.700.000 <sup>a</sup>	17,5 <sup>a</sup>	47,4 <sup>a</sup>
Brandenburg	3.000.000	6,0	9,6
Sachsen-Anhalt	1.100.000	0,2	4,3
Nordrhein-Westfalen	0	0,0	0,0
Hessen	3.500.000	7,0	9,6
Thüringen	4.500.000	9,0	25,6
Sachsen	100.000	0,2	0,2
Rheinland-Pfalz	6.900.000	13,9	31,4
Saarland	200.000	0,4	3,2
Baden-Württemberg	4.600.000	9,2	9,2
Bayern	15.400.000	30,7	19,1
Alte Bundesländer insgesamt	30.800.000	61,8	9,0
Neue Bundesländer insgesamt	19.000.000	38,2	13,4
Bundesgebiet insgesamt	49.800.000	100,0	10,3
Neue Bundesländer in Relation zum Flächenanteil (Alte Bundesländer = 100)	—	126	—
Neue Bundesländer in Relation zum Bevölkerungsanteil (Alte Bundesländer = 100)	—	200	—

<sup>a</sup>Einschließlich Lückenschlüsse im S-Bahn-Netz.

Quelle: BMV (1998).

Tabelle 5 – Zusätzliche SPNV-Leistungen der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen 1998/99 gegenüber 1993/94 nach Bundesländern

Bundesland	Länge der Strecken mit zusätzlichen SPNV Leistungen		zusätzliche SPNV-Leistungen im Jahresfahrplan 1998/99 gegenüber 1993/94	
	km	Anteil am Bundesgebiet vH <sup>a</sup>	Zug-km	Anteil am Bundesgebiet vH <sup>a</sup>
Schleswig-Holstein	•	—	•	—
Hamburg	• <sup>b</sup>	—	• <sup>b</sup>	—
Mecklenburg-Vorpommern	294	16,8	2.029.000	10,5
Bremen	• <sup>b</sup>	—	• <sup>b</sup>	—
Niedersachsen	160	9,1	825.000	4,3
Berlin	•	—	•	—
Brandenburg	•	—	•	—
Sachsen-Anhalt	194	11,1	1.809.034	9,4
Nordrhein-Westfalen	157	9,0	3.014.120	15,6
Hessen	93	5,3	1.065.000	5,5
Thüringen	84	4,8	804.281	4,2
Sachsen	148	8,5	2.565.897	13,3
Rheinland-Pfalz	•	—	•	—
Saarland	18	1,0	477.355	2,5
Baden-Württemberg	453	25,9	5.106.708	26,5
Bayern	150	8,6	1.574.000	8,2
Alte Bundesländer insgesamt	1031	58,9	12.062.183	62,6
Neue Bundesländer insgesamt	720	41,1	7.208.212	37,4
Neue Bundesländer in Relation zum Flächenanteil (Alte Bundesländer = 100)	—	136	—	124
Neue Bundesländer in Relation zum Bevölkerungsanteil (Alte Bundesländer = 100)	—	216	—	196

<sup>a</sup>Bezogen auf die Bundesländer, die in der VDV-Statistik ausdrücklich genannt werden. — <sup>b</sup>In den Werten von Niedersachsen enthalten.

Quelle: VDV (1998a: 5). Eigene Berechnungen.

Zudem wird hier künftig ein Parallelbetrieb zwischen einer NE und der DBAG stattfinden. In den vom VDV veröffentlichten Werten sind daher auch DBAG-Leistungen enthalten. Die Vogtlandbahn wiederum verkehrt in einer Region mit großen Verdichtungsräumen (Zwickau, Westsachsen) und damit einem entsprechend großen Nachfragepotential. Insofern konzentriert sich das überproportionale Engagement von NE in den neuen Bundesländern auf wenige Strecken mit erwartetem höheren Nachfragepotential.

Die Nahverkehrsbehörden in den neuen Bundesländern bestellen nunmehr auf eigene Verantwortung SPNV-Leistungen bei DBAG und NE auf deutlich weniger Strecken als zuvor. So wird die Landesnahverkehrsbehörde in Sachsen auf der Basis des Landesverkehrsplans und der darauf aufbauenden Eisenbahnkonzeption nur noch auf 890 statt zuvor 1.300 km des sogenannten Ergänzungsnetzes (Nebenstrecken) SPNV-Leistungen nachfragen (Lücking 1998: 16). Diese Entwicklung ist zugleich mit einer Konzentration des SPNV auf die Ballungsgebiete in Ostdeutschland verbunden, während in den dünnbesiedelten Randlagen — vor allem in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen — in den letzten drei Jahren vor allem untergeordnete Stichstrecken ohne Netzwirkung im Personenverkehr stillgelegt worden sind. Auf diesen Strecken hätte ein weiterer Betrieb wegen erheblicher Infrastrukturmängel (Langsamfahrstellen, reparaturbedürftige Brücken) Investitionen in erheblichem Umfang erfordert, deren Rentabilität aber aufgrund des geringen Verkehrsaufkommen fraglich war.

Für wichtigere und mit einem höheren Nachfragepotential ausgestattete Strecken deutet das Ergebnis für die neuen Bundesländer aber auch an, daß es unter den neuen Rahmenbedingungen einfacher sein könnte, noch vorhandenen SPNV bei gegebener Finanzausstattung zu erhalten.

### **3.3.3. Räumliche Auswirkungen nach Bundesländern**

#### ***3.3.3.1. Mehrleistungen im SPNV der DBAG und der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen***

Hinsichtlich der *räumlichen Verteilung* der bislang zu verzeichnenden Mehrleistungen im SPNV gegenüber dem Jahresfahrplan 1993/94 deutet sich bereits eine gewisse Differenzierung an. Die von den einzelnen Bundesländern bei der DBAG bestellten Mehrleistungen, die seit 1993/94 um 1,9 vH pro Jahr gestiegen sind und die nach wie vor fast 94 vH der SPNV-Leistungen ausmachen, sind zumindest in einer regionalen Aufgliederung

nach Bundesländern verfügbar. Danach ist der größte Zuwachs an Leistungen mit 15,4 Mio. Zug-km (+ 19,1 vH) gegenüber dem Basisfahrplan 1993/94 für das Land Bayern zu verzeichnen, das den SPNV durch eine Landesbehörde bestellt. An zweiter Stelle folgt Berlin mit 8,7 Mio. Zug-km (+47,4 vH), wobei die Mehrleistungen in diesem Fall allerdings auf Lückenschlüsse in S-Bahnnetz nach der deutschen Vereinigung zurückzuführen sind und weniger mit der Regionalisierung zu tun haben. Ebenfalls erhebliche Zuwächse mit 6,9 Mio. Zug-km (+31,4 vH) verzeichnet Rheinland-Pfalz, das im übrigen zu den Ländern mit einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung gehört, wo eine Reihe früher stillgelegter Strecken reaktiviert wurde und wo ein landesweiter Taktfahrplan eingeführt wurde. Baden-Württemberg, Thüringen, Hessen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern bilden das Mittelfeld. Nur geringe oder überhaupt keine Zuwächse verzeichnen die Bundesländer Sachsen, Hamburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (Tabelle 4). Vom Sonderfall Berlin einmal abgesehen, ergibt sich ein eindeutiges Nord-Süd-Gefälle der Mehrleistungen. Damit scheint das bei der DBAG bestellte SPNV-Angebot in etwa dem entsprechenden Gefälle der wirtschaftlichen Entwicklung zu folgen. Ein Zusammenhang mit dem Dezentralisierungsgrad der Aufgabenwahrnehmung der Bestellerfunktion läßt sich dagegen nicht ableiten.

Soweit die zusätzlichen SPNV-Leistungen von NE angeboten werden (Tabelle 5, hierbei sind neben den schon erfolgten Leistungen auch die zum Fahrplanwechsel 1998/99 geplanten berücksichtigt), zeigt sich eine gewisse Konzentration auf Baden-Württemberg (27 vH der zusätzlichen NE-Leistungen), Nordrhein-Westfalen (16 vH), Sachsen (13 vH) und Mecklenburg-Vorpommern (11 vH). Dies bestätigt einen bereits zu beobachtenden Trend, daß zusätzliche NE-Leistungen durch alternative Betreiber entweder in aufkommensstarken Relationen in denjenigen alten Bundesländern stattfinden, wo schon in der Vergangenheit NE stark vertreten waren, wie in Baden-Württemberg (Tabelle 3), oder in den neuen Bundesländern, in denen neu gegründete NE versuchen, auf ländlichen Strecken mit einfachster Betriebsführung den SPNV aufrecht zu erhalten (Roggenkamp 1997: 67).

### ***3.3.3.2. Ausschreibung von SPNV-Leistungen: Neue Betreiber übernehmen Nebenstrecken***

Ein weiterer Indikator, an dem sich räumliche Veränderungen des Umfangs und der Qualität des SPNV im Raum messen lassen, ist die Übernahme des

SPNV durch andere Betreiber, so etwa durch NE oder durch völlig neue Anbieter, die an Ausschreibungen der Landes- oder Zweckverbandsnahverkehrsbehörden teilnehmen. Die Wahl dieses Indikators erscheint insofern gerechtfertigt, als (i) die Qualität des Nahverkehrs (Komfort, Angebotsdichte) bei der DB und der DR vor der Bahnreform niedrig war und sich zudem laufend verschlechterte, (ii) die Übernahme des Betriebes durch Dritte als ein Signal verstanden werden kann, daß nach Auffassung der nunmehr zuständigen regionalen Nahverkehrsbehörden ein alternativer Betreiber ein wirtschaftlich günstigeres Angebot gemacht hat und (iii) der Umstand, daß sich andere Unternehmen gegen die nach wie vor dominierende DBAG durchgesetzt haben, als ein Indiz für die erhöhte Wettbewerbsintensität bei der Ausschreibung von SPNV-Leistungen gewertet werden kann, die sowohl den Kunden als auch den unter Wettbewerbsdruck stehenden Unternehmen in Form von Effizienzvorteilen zugute kommt.

Bei dem zur Verfügung stehenden empirischen Material zur Übernahme des SPNV durch Dritte (Übersicht A2 im Anhang, Informationsstand 1. Quartal 1998) sind verschiedene Fallkonstellationen zu unterscheiden. In *zeitlicher Hinsicht* ist eine derartige Übernahme (i) in einer ganzen Reihe von Fällen kurz vor der Bahnreform, also 1992 und 1993 erfolgt, als sich die neuen Rahmenbedingungen bereits abzeichneten.<sup>45</sup> Nach Inkrafttreten der Bahnreform haben dann (ii) zahlreiche Übernahmen stattgefunden, die noch nicht auf einer Ausschreibung oder auf Bestellungen der regionalen Ebene beruhen, sondern bei denen entweder die Strecken in das Eigentum von Ländern oder Kommunen übergingen, bei denen NE im Auftrage der DB den Betrieb wahrnahmen oder bei denen die neuen Betreiber parallel zur DBAG, aber in Kooperation mit ihr SPNV-Leistungen anboten. Nachdem bis Ende 1997 nach Angaben des VDV (1998a: 5) 4,2 vH des Angebots an SPNV (20,1 Mill. Zug-km) wettbewerblich ausgeschrieben wurden<sup>46</sup> und weitere 15 Mill. Zug-km Anfang 1998 ausgeschrieben werden sollten, enthalten die Daten zu den Übernahmen (iii) bereits einige Fälle, in denen sich NE gegenüber der DBAG in den Ausschreibungen durchsetzen konnten. Schließlich enthält der

---

<sup>45</sup> Dagegen gibt es aus den 80er Jahren nur ganz wenige Beispiele von solchen Übernahmen (einige sind in Übersicht A1 im Anhang verzeichnet), die sonst meist am Widerstand der DB scheiterten, selbst wenn dies ohne finanzielle Belastungen und entgangene Gewinne für die DB möglich gewesen wäre.

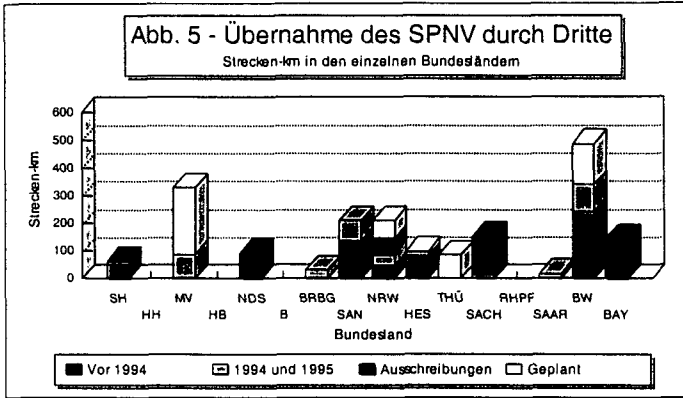
<sup>46</sup> In Schleswig-Holstein wurden 1997 insg. 3,2 Mio. Zug-km (17 vH der SPNV-Zug-km im Lande) wettbewerblich ausgeschrieben, und zwar der Regionalbahnverkehr auf den Strecken Kiel-Neumünster und Husum-St. Peter-Ording und der Regionalexpressverkehr auf den Strecken Kiel-Eckernförde-Flensburg und Kiel-Rendsburg-Jübek-Husum (MWTW-SH 1997: 62).

Datensatz (iv) eine Reihe von zusätzlichen Angeboten von NE auf DBAG-Strecken, bei denen teils in Konkurrenz zur DBAG, teils an ihrer Stelle NE als Anbieter auftreten werden und bei denen offenbar von den Landesnahverkehrsbehörden bei den NE SPNV-Leistungen bestellt worden sind (Informationsstand 1. Quartal 1998).

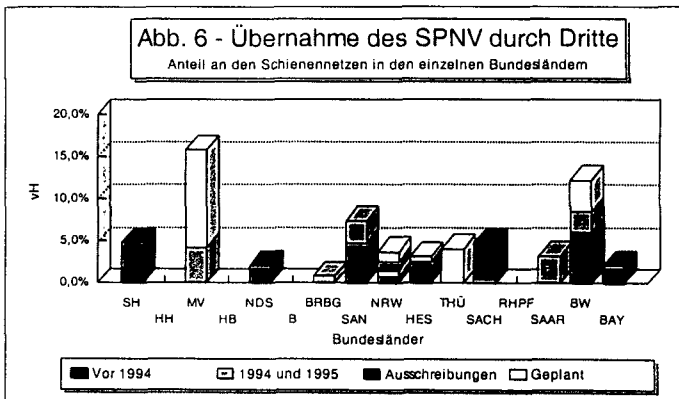
Aus der Beschreibung des zeitlichen Profils der Übernahmen wird bereits deutlich, daß *mehrere Modelle der Übertragung der Betriebsrechte* angewendet worden sind: (a) Vor allem im Vorfeld der Bahnreform und bei marginalen Strecken gab es eine Übernahme sowohl der Strecke als auch des Betriebes durch eine NE. (b) Eine neuere Variante dieses Modells besteht darin, daß eine Gebietskörperschaft (beteiligte Kreise oder Kommunen) das Eigentum an der Strecke übernehmen und eine NE mit dem Betrieb beauftragt wird. (c) Zum Teil bedient sich die DBAG selbst einer NE als Subunternehmen auf ihren eigenen Strecken. (d) Eine NE bietet auf DBAG-Strecken in Kooperation Leistungen neben der DBAG an, wobei meist eine Spezialisierung stattfindet: die NE übernimmt den reinen Nahverkehr, während die DBAG durchgehende Regionalexpreßzüge (ehemalige Eilzüge) anbietet. (e) Die NE wird im Auftrag der Nahverkehrsbehörde anstelle der DBAG im Nahverkehr auf einer Strecke tätig.

Die Verteilung der Übernahme des SPNV nach Strecken-km in den einzelnen Bundesländern (Abb. 5) zeigt ein deutliches Übergewicht von Baden-Württemberg, wo NE traditionellerweise eine weitaus größere Rolle gespielt haben als in anderen Teilen der Bundesrepublik (Tabelle 3 und Übersicht A1 im Anhang). Mit deutlichem Abstand folgen Mecklenburg-Vorpommern — hier wirkt sich vor allem die zum Sommerfahrplan 1998/99 anstehende Betriebsaufnahme der Ostmecklenburgischen Eisenbahn auf der Überlandstrecke Schwerin-Güstrow-Pasewalk-Ücker münde aus —, Sachsen-Anhalt — hier dominieren die touristisch interessanten, aber betrieblich aufwendigen Dampfschmalspurbahnen im Harz, bei denen sich die DBAG bewußt zurückgezogen hat, Nordrhein-Westfalen, Sachsen mit dem Netz der Vogtlandbahn als wichtigster Übernahme und Bayern mit der Oberlandbahn. Insofern zeigt sich auch hier eine Konzentration auf Süddeutschland und auf einige Fälle von Überlandstrecken bzw. Netzen in den neuen Bundesländern.





Das Bild verschiebt sich nur leicht, wenn man statt der übernommenen Streckenlänge deren Anteil an den Schienennetzen der jeweiligen Bundesländer heranzieht (Abb. 6).



Hieran wird deutlich, welche Rolle die anstehende Betriebsaufnahme der Ostmecklenburgischen Eisenbahn in diesem Zusammenhang spielen könnte. Ansonsten bleibt Baden-Württemberg der wichtigste Fall alternativer Schienenverkehrsbetreiber. Es zeigt sich bei dieser alternativen Betrachtungsweise nunmehr auch, daß die Aktivitäten von NE in Schleswig-Holstein für das relativ dünne Netz dieses Bundeslandes durchaus von Bedeutung sind.

Insgesamt bestätigt sich bislang offenkundig die Hypothese, daß alternative Anbieter von SPNV dort am ehesten zum Zuge kommen, wo sie bereits in der Vergangenheit eine starke Stellung hatten und ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen konnten. Der Erwerb von Reputation und spezifischem Humankapital stellt damit offenbar eine nicht zu unterschätzende Marktzutrittschürde dar. Gleichwohl kann man von neuen Betreibern von Schienenverkehr für die Zukunft ein erhebliches Potential für Konkurrenzdruck für die DBAG vermuten, selbst wenn diese derzeit noch weit über 90 vH der Leistungen erbringt (Internationales Verkehrswesen 1998: 68).

Demgegenüber ist bislang kein Zusammenhang zwischen der institutionellen Ausgestaltung der Regionalisierung in den einzelnen Bundesländern und dem Ausmaß des Vordringens alternativer Anbieter zu beobachten. Bedeutende Ausschreibungen gab oder gibt es sowohl in Ländern mit zentraler Bestellung (Bayern, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen) als auch in solchen mit dezentraler Zuständigkeit von Zweckverbänden (Nordrhein-Westfalen, Hessen).<sup>47</sup> Aussagen darüber, ob dem Subsidiaritätsprinzip durch die Regionalisierung in hinreichendem Maße Genüge getan wird, sind daher einstweilen noch nicht möglich.

### **3.3.4. Räumliche Wirkungen in den verschiedenen Regionstypen**

#### ***3.3.4.1. Mehrleistungen der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen***

Die Daten zu den Mehrleistungen der Eisenbahngesellschaften gegenüber dem Basisfahrplan 1993/94 erlauben leider nur eine regions- und kreistypische Aufgliederung für die Leistungen der NE. Damit ist hier nur eine nicht repräsentative Darstellung möglich. Allerdings können die Daten durchaus einen Einblick in die räumliche Gliederung des wettbewerblichen Potentials der NE geben. Ursprünglich, und zwar nach der Verstaatlichung der Eisenbahn in den deutschen Gliedstaaten im vorigen Jahrhundert, war den nicht-reichseigenen Eisenbahnen meist lediglich eine marginale Rolle für kurze aufkommensschwache Eisenbahnverbindungen ohne Netzwirkungen zuge-dacht, bei denen ein Engagement der Staatsbahn weder als rentabel angesehen noch als strategisch notwendig erachtet wurde. Seinerzeit hießen diese

---

<sup>47</sup> Siehe Übersicht A2 im Anhang; die bekannt gewordenen Ausschreibungen in Schleswig-Holstein (siehe Fußnote 46) sind noch nicht abgeschlossen und daher nicht in Übersicht A2 enthalten.

Bahnen daher vielfach auch „Sekundärbahnen“. Allerdings haben sich lange Zeit einige Privatbahnen auch in dicht besiedelten Agglomerationsräumen halten können, wie die 1937 verstaatlichte Lübeck-Büchener Eisenbahn mit ihrem innovativen Wendezug Taktverkehr zwischen Hamburg und Lübeck.<sup>48</sup>

Zwar nahmen die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen auch nach dem Zweiten Weltkrieg hauptsächlich sekundäre Schienenverkehrsaufgaben wahr und stellten häufig noch bestehenden Personenverkehr auf der Schiene rascher ein als die DB, so daß bis zur Regionalisierung nur noch eine kleiner Teil von ihnen SPNV anbot (Tabelle 3 und Übersicht 2). Doch können die NE als im SPNV erfahrene Wettbewerber nach der Regionalisierung grundsätzlich sowohl in dichtbesiedelten Regionen mit S-Bahn-ähnlichen Taktverkehren als auch in dünnbesiedelten ländlichen Regionen mit einfachen Betriebskonzepten als wichtige Nahverkehrsanbieter auftreten.

Teilt man die vom VDV (1998a) zur Verfügung gestellten Daten zu den SPNV-Mehrleistungen nach Verkehrsbeziehungen in und zwischen den *siedlungsstrukturellen Regionstypen* der Raumordnungsregionen in Deutschland ein, so lassen sich anhand der Regionseinteilung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) (1991) folgende 6 Gruppen unterscheiden: Verkehrsbeziehungen (i) innerhalb großer Verdichtungsräume, (ii) zwischen großen Verdichtungsräumen und benachbarten Regionen mit Verdichtungsansätzen, (iii) zwischen großen Verdichtungsräumen und nahegelegenen ländlichen Regionen, (iv) innerhalb von Regionen mit Verdichtungsansätzen, (v) zwischen diesen und benachbarten ländlichen Regionen und (vi) innerhalb ländlicher Regionen. Die Gruppen (i) bis (iii) stellen den SPNV in Agglomerationsräumen und zwischen diesen und ihrem Umland dar.

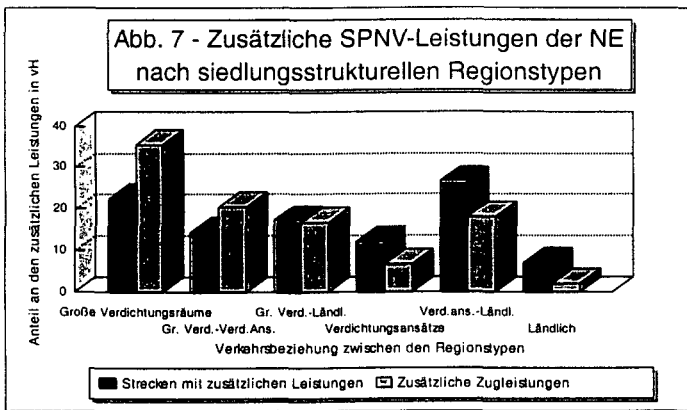
Hinsichtlich der *Kreise* innerhalb dieser Regionstypen unterscheidet die BfLR (1991) jeweils (a) Kernstädte, (b) hoch verdichtete Kreise (nur innerhalb großer Verdichtungsräume), (c) verdichtete Kreise und (d) ländliche Kreise. Da hier zahlreiche Kombinationen von Verkehrsbeziehungen zwischen den einzelnen Kreistypen möglich wären, wurden die Verkehrsbeziehungen in vier Gruppen eingeteilt, bei denen die mit (a) bis (d) bezeichneten Kreistypen jeweils den zentralsten Punkt in einer Verkehrsbeziehung darstellen. Gruppe (a) enthält somit alle Verkehrsbeziehungen innerhalb von Kern-

---

<sup>48</sup> Vgl. hierzu Endisch und Lange (1998: 12 ff.).

städten sowie zwischen Kernstädten und allen anderen drei Kreistypen, Gruppe (b) diejenigen in hoch verdichteten Kreisen sowie zwischen diesen und verdichteten und ländlichen Kreisen. Die Gruppen (a) und (b) können grob als Peripherie-Zentrums-Pendlerverkehr in und um Kernstädte interpretiert werden.

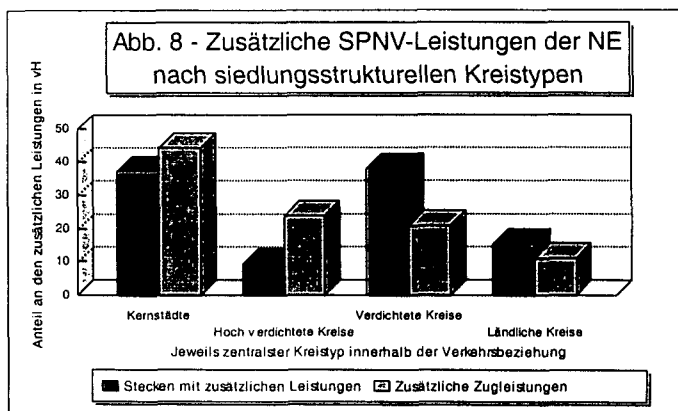
Die nach diesem Schema ausgewerteten Daten zu den Mehrleistungen im SPNV zeigen nunmehr, daß sich die NE praktisch in allen Arten von Regionen und Kreisen gleichermaßen mit zusätzlichen Angeboten im SPNV engagieren. Im Hinblick auf die Lage der Strecken, auf denen Mehrleistungen angeboten werden, in *siedlungsstrukturellen Regionstypen* (jeweils linke Balken in Abb. 7), verteilen sich die Mehrangebote der NE etwa zur Hälfte auf Verkehrsbeziehung in und im Umfeld von großen Verdichtungsräumen einerseits sowie in dünner besiedelten ländlichen Regionen andererseits.



Die NE treten somit sowohl als Mitbewerber in aufkommenstarken Relationen in Agglomerationszentren auf als auch in ihrer klassischen Rolle als Sekundärbahnen, die mit vergleichsweise einfachen Mitteln SPNV auch noch in der Fläche zu höheren Kostendeckungsgraden als die staatliche Eisenbahn anbieten können. Auffällig ist dies insbesondere in den Verkehrsbeziehungen zwischen Regionen mit Verdichtungsansätzen und deren ländlichem Umland, die den höchsten Anteil an den Strecken mit zusätzlichen Angeboten ausmachen. Die räumliche Verteilung der SPNV-Leistungen selbst (jeweils rechte Balken in Abb. 7) ist naturgemäß mehr in Richtung auf die

Agglomerationszentren verschoben, weil hier das Nachfragepotential höher ist und damit die Aussicht auf höhere Deckungsbeiträge. Daher liegt es wirtschaftliche für die NE nahe, hier deutlich mehr Zug-km je Strecken-km anzubieten als in weniger dicht besiedelten Regionen. Eine räumliche Benachteiligung peripherer Räume kann angesichts der geringeren lokalen Nachfrage hieraus aber nicht abgeleitet werden.

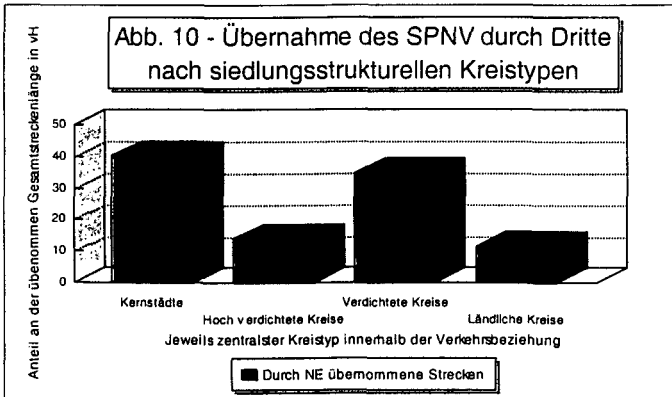
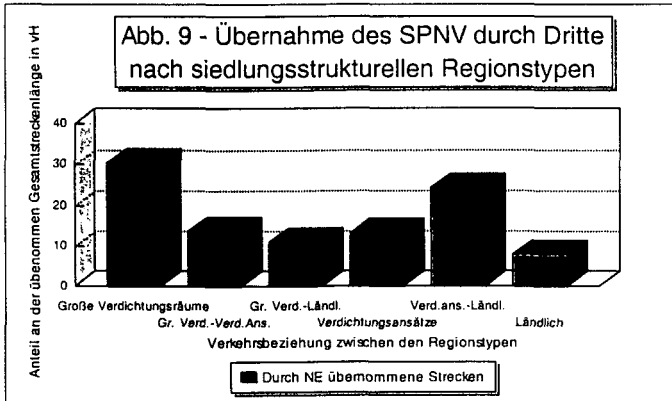
Ordnet man den Datensatz den verschiedenen Kreistypen zu, bestätigt sich das Bild im wesentlichen. Je zur Hälfte liegen die Strecken mit zusätzlichen SPNV-Angeboten der NE in Kernstädten und ihrem unmittelbaren Umfeld einerseits und in weniger dicht besiedelten kreisen andererseits, wobei der Schwerpunkt in Verkehrsbeziehungen in verdichteten Kreisen und zwischen diesen und ländlichen Kreisen liegt, dicht gefolgt von Strecken in Kernstädten (jeweils linke Balken in Abb. 8).



Das Profil der Leistungen selbst (jeweils rechte Balken in Abb. 8) zeigt wiederum eine Konzentration auf Verkehrsbeziehungen in Kernstädten und zwischen diesen und ihrem Umland. Mithin engagieren sich die NE als derzeit wichtigste Wettbewerber der DBAG um das Erbringen von Nahverkehrsleistungen sowohl in den Kernstädten als auch in eher peripheren Verkehrsbeziehungen.

### 3.3.4.2. Ausschreibung von SPNV-Leistungen: Neue Betreiber übernehmen Nebenstrecken

Wenn man die siedlungsstrukturellen Regions- und Kreisabgrenzungen auf den zweiten zur Verfügung stehenden Datensatz — die Übernahme des SPNV von der DBAG durch Dritte — anwendet (Abb. 9 und 10), so zeigt sich ein ähnliches Muster wie für die zusätzlichen Leistungen.



Etwa je zur Hälfte sind Strecken in Agglomerationsräumen bzw. Kernstädten und in peripheren Räumen bzw. Kreisen von NE übernommen worden.

Im Gegensatz zu den Strecken mit zusätzlichen Leistungen liegt das Schwergewicht der von der DBAG übernommenen Strecken aber in großen Verdichtungsräumen bzw. in Verkehrsbeziehungen zwischen Kernstädten und ihrem Umland. Dies Ergebnis überrascht insofern, als man in diesen Verkehrsbeziehungen ein größeres Nachfragepotential erwarten kann und demzufolge ein Eigeninteresse der DBAG, diese Leistungen selbst zu erbringen. Mit aller gebotenen Vorsicht kann das Ergebnis daher als ein Indiz für wettbewerbsfähige Angebote der NE — soweit es sich um Ausschreibungen oder direkte Übernahmen handelt — gewertet werden. Insofern ist es nicht abwegig zu vermuten, daß die neuen Rahmenbedingungen langfristig zu einer erhöhten Wettbewerbsintensität und damit geringeren Kosten je Leistungseinheit führen könnten. Daß dies nicht einseitig den Ballungsgebieten zugute kommt, zeigen die fast ebenso hohen Anteile der Verkehrsbeziehungen in weniger dicht besiedelten Regionen (Abb. 9 und 10). Bislang ist damit noch keine Konzentration der neuen Betriebskonzepte im SPNV auf aufkommensstarke Strecken in Ballungsgebieten zu beobachten. Zwar sind diese räumlich nicht neutral verteilt, doch halten sich neue Angebote in Ballungsgebieten und in weniger dicht besiedelten Gebieten, in denen betriebliche Innovationen mit einfacheren Betriebsformen und niedrigeren Stückkosten auch bei geringerem Fahrgastaufkommen noch rentabel sein können, die Waage.

#### **4. Erfahrungen mit Regionalisierungsexperimenten in anderen Industriestaaten**

Da empirische Ergebnisse zu den Effizienz- und räumlichen Wirkungen der Regionalisierung in Deutschland bislang nur in eingeschränktem Maße zur Verfügung stehen, sollen abschließend kurz einige Erfahrungen mit ähnlichen Ansätzen im Schienenpersonennahverkehr zweier anderer Industriestaaten, nämlich Japan und Schweden vorgestellt werden. Was sich in Japan und in Schweden nach den dortigen Regionalisierungsexperimenten von 1981 bis 1984 bzw. 1988 ereignet hat, kann einige Hinweise auf künftige Entwicklungen im deutschen SPNV geben.

##### **4.1. Japan**

Bereits vor der japanischen Bahnreform des Jahres 1987, bei der die Japanischen Staatsbahnen JNR aufgespalten und teilweise privatisiert wurden, wurden zwischen 1981 und 1984 insgesamt 83 besonders unrentable und in

peripheren Regionen gelegene Nebenstrecken, die die JNR wegen des geringen Verkehrsaufkommens hatte stilllegen wollen, von kommunalen oder gemischtwirtschaftlichen Trägern übernommen. Die neuen Betreiber auf regionaler Ebene haben anschließend auf etwas mehr als der Hälfte der Strecken (insgesamt 45) den Schienenverkehr eingestellt und den ÖPNV auf Busverkehr umgestellt. Auf den übrigen 38 Strecken boten 36 neu gegründete Regionalbahngesellschaften allerdings weiterhin Schienenverkehr an. Befristet bis zum Jahre 1992 erhielten diese Gesellschaften aus dem zentralen japanischen Staatshaushalt bis zu 50 vH ihrer Betriebsdefizite als Finanzhilfe ersetzt.

Im Unterschied zur JNR, aus deren Netz die peripheren Linien herausgelöst worden waren, gelang es nahezu allen regionalen Gesellschaften im Zeitablauf, ihren jeweiligen Kostendeckungsgrad deutlich zu steigern zwar im allgemeinen auf rund 70 vH. Einigen der Gesellschaften gelang es sogar, einen bescheidenen Gewinn zu erwirtschaften. Daher war der Schienenverkehr in den peripheren Regionen zwar insgesamt nicht rentabel zu betreiben, konnte unter den neuen Bedingungen aber mit deutlich weniger Zuschüssen auskommen als zuvor beim zentralen Angebot der Leistungen durch die JNR. Insofern erscheint das Regime regionalisierter Verantwortung für den Schienenverkehr — in Verbindung mit einer Finanzierungsregelung über den Finanzausgleich — im Falle Japans als das für die Aufrechterhaltung des Flächenverkehrs angemessenere Modell. Ein Problem für den verbliebenen Schienenverkehr stellte dann allerdings das vorangekündigte Auslaufen der Finanzhilfen im Jahre 1992 dar.<sup>49</sup>

## 4.2. Schweden

In Schweden wurde die Regionalisierung der Verantwortung für den SPNV im Rahmen der dortigen Bahnreform im Jahre 1988 vorgenommen, der ersten derartigen Reform in Europa. Bei der schwedischen Bahnreform wurden Schienennetz und Betrieb der ehemaligen Staatsbahn Statens Järnvägar (SJ) in zwei unterschiedliche Organisationen aufgeteilt, die Netzbehörde Banverket (BV) und die staatliche, aber nach kommerziellen Gesichtspunkten arbeitende Betriebsgesellschaft SJ. Für die Nutzung der Schienenwege wurde ein System von Nutzungsentgelten entwickelt, das am Konzept sozialer Grenz-

---

<sup>49</sup> Vgl. zum japanischen Modell des regionalen Schienenverkehrs Link (1994: 262 f.); Dolles und Köster (1995: 195); Boss, Laaser, Schatz et al. (1996: 35 f.).



kosten orientiert ist und einem Betreiber nur einen Teil der anfallenden Kosten bei der Nutzung von Strecken abverlangt.

Zugleich war aber das Netz bereits vor der schwedischen Bahnreform in ein Haupt- und ein Nebenstreckennetz aufgeteilt worden. SJ behielt ab 1988 zunächst nur für den gesamten Güterverkehr und für den Personenverkehr auf dem Hauptstreckennetz ein Betriebsmonopol. Die Betriebsrechte im Personenverkehr auf dem Nebenstreckennetz wurden dagegen nunmehr regionalen Personenverkehrsbehörden (THM) zugesprochen, die nach einer Organisationsreform des ÖPNV von 1978 zwischen 1981 und 1983 landesweit gegründet worden waren. Die THMs können seit 1990 für ihre Region das Bestellerprinzip wahrnehmen und entweder bei der SJ oder bei einem anderen Unternehmen Schienenverkehrsleistungen bestellen oder auch den Betrieb auf Busverkehr umstellen. Damit wurde im Segment des SPNV Wettbewerb zwischen Betreibern um subventionierte Leistungen ermöglicht. Zugleich sind die THMs auch für die Koordination des SPNV mit dem ÖPNV auf der Straße verantwortlich, bei dem die zuvor bestehenden Linienkonzessionen abgeschafft wurden und bei dem die THMs nunmehr ebenfalls eine Bestellerfunktion wahrnehmen. Zur Finanzierung von Bestellungen von SPNV-Leistungen werden den THMs aus dem schwedischen Reichshaushalt Zahlungen im Wege des Finanzausgleichs gewährt, die sich der Höhe nach an einer Fortschreibung der früheren Verluste der alten SJ im SPNV auf dem Nebenstreckennetz orientieren.<sup>50</sup>

Die Regionalisierung des SPNV in Schweden hat sich offenbar bewährt. Wettbewerb um das Erbringen von subventionierten Nahverkehrsleistungen hat bisher zwar nur in wenigen Fällen stattfinden können, weil die Provinzbehörden den Regionalverkehr meist direkt an die SJ vergeben. So sind nur drei Fälle aus Süd- und Mittelschweden bekannt, in denen eine große Busgesellschaft (BK Tåg AB) sich bei einer Ausschreibung gegen die SJ durchsetzen konnte und die Verkehrsrechte erhielt.<sup>51</sup> Zugleich haben sich aber auch die Leistungen, die die SJ erbringt, aufgrund der Verantwortung der Provinzbehörden für die Organisation des SPNV qualitativ verbessert und sind mehr entsprechend den Wünschen der Verkehrsnachfrager gestaltet worden

---

<sup>50</sup> Vgl. zu den schwedischen Erfahrungen mit der Regionalisierung Vierth (1995: 452 ff.); Kubrak und Türk (1996: 26 ff.); Boss, Laaser, Schatz et al. (1996: 36 ff. und 132 f.).

<sup>51</sup> Vgl. Allemeyer (1993: 30); Larsson, Ekström (1993: 72 f.); Nash, Preston (1993: 102); Hylén (1997: 111).

(Kubrak und Türk 1996: 28). Das gilt im übrigen auch für die komplementären Busdienste auf der Straße, die von den THMs ebenfalls bestellt werden (Vierth 1995: 456 f.). Die durch die Ausschreibung erzielten Kosteneinsparungen im SPNV sollen zwischen 10 und 40 vH betragen haben (Kubrak und Türk 1996: 27 f.; Hylén 1997: 109). Selbst wenn der obere Wert als zu hoch gegriffen erscheint, dürften durch die neue Regelung doch erhebliche Effizienzvorteile im SPNV erzielt worden sein. Die Kostendeckungsgrade sowohl im SPNV als auch im ÖPNV auf der Straße sind von deutlich unter 50 vH auf über 50 vH gestiegen (Kubrak und Türk 1996: 28; Vierth 1995: 456). Da es sich beim Nebenstreckennetz durchwegs um weniger aufkommensstarke Strecken entweder im Umfeld von Agglomerationsräumen oder in der Peripherie handelt, dürfte die räumliche Wirkung der schwedischen Regionalisierung in einer relativen Stärkung des Flächenverkehrs bei gegebenen finanziellen Zuschüssen bestehen. Lediglich im extrem dünn besiedelten Norden des Landes mußte der Schienenverkehr zugunsten von Busverkehr aufgegeben werden; zugleich erlaubte es die regionale Verantwortung aber, daß selbst diese peripheren Regionen mit geringem Fahrgastaufkommen nicht völlig vom ÖPNV abgekoppelt wurden. Insofern wurde durch die Neuordnung der Verantwortung im SPNV auf dem Nebenstreckennetz ein räumlicher Ausgleich vorgenommen; die Konzentrationstendenz des Nahverkehrs auf Agglomerationsräume dürfte wesentlich geringer gewesen sein, als es unter den alten Rahmenbedingungen der Fall gewesen wäre.

## 5. **Schlußfolgerungen**

Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs im Zuge der Bahnreform in Deutschland ist — wie die Bahnreform im Ganzen — als ein Versuch anzusehen, diesen traditionell subventionsträchtigen Verkehrszweig trotz enger gewordener Finanzierungsspielräume zu erhalten und wirtschaftlicher zu gestalten. Sie stellt damit eine Antwort auf die fiskalische Krise der letzten Jahre dar. Die ergriffenen Maßnahmen zur Dezentralisierung der Verantwortung für die Gestaltung des SPNV lassen generell erwarten, daß qualitativ hochwertige Nahverkehrsleistungen tatsächlich zu deutlich geringeren Kosten angeboten werden können als bisher, ohne daß es dadurch zu einem Kahlschlag bei den Leistungsangeboten kommen muß. Dies zeigen auch die entsprechenden ausländischen Erfahrungen. Bislang werden in Deutschland von der DBAG und den NE aufgrund der Nachfrage der Länder und Verkehrsverbünde sogar mehr Leistungen angeboten als vor der Bahnre-

form. Ob dabei tatsächlich alle Kostensenkungspotentiale realisiert werden, ist auf der verfügbaren empirischen Basis nicht abschließend zu beurteilen.

Dennoch kann die Reform eine Reihe von substantiellen Mängeln nicht völlig beseitigen. Dazu zählen (i) die weiterhin existenten Mischfinanzierungstatbestände durch den Transfer von Regionalisierungsmitteln aus dem Steueraufkommen des Bundes im Verein mit der weitgehenden Zweckbindung der Mittel. Damit ist einerseits eine gewisse Vorentscheidung für Schienenverkehrsleistungen gefallen, die in geringerem Maße abgebaut werden, als von Kritikern der Bahnreform befürchtet. Andererseits sind damit aber Effizienzprobleme in den Fällen aufgeworfen, wo aufgrund weiterhin unzureichenden Fahrgastaufkommens eine Umstellung von SPNV auf ÖPNV auf der Straße angezeigt wäre, wenn mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die Qualität des ÖPNV für möglichst viele Regionen gesteigert werden soll. (ii) Die Verlagerung von Verantwortung auf eine andere föderale Ebene bringt es mit sich, daß ein Teil der möglichen Kosteneinsparungen im Schienenverkehr durch den Aufbau entsprechender Entscheidungsorgane auf Länderebene kompensiert wird. Auch hier können die transferierten Regionalisierungsmittel möglicherweise dazu führen, daß in den regionalen Verwaltungen zu viel an Kosten produziert wird. (iii) Die regionale oder sogar lokale Verantwortung für die Bestellung von SPNV-Leistungen verspricht eine bürgernähere Gestaltung des ÖPNV und wohl auch eine insgesamt höhere Produktionseffizienz durch die verkürzten Wege bei der Kontrolle der Anbieter durch die betroffenen Bürger. Die subsidiäre Aufgabewahrnehmung kann aber das generelle Problem, daß hier seitens eines Kollektivs stellvertretend nur eine Optionsnachfrage ausgeübt werden kann, die wegen Freifahrereffekten und einer nur losen Verbindung zwischen Leistung und Gegenleistung nur zufällig den wahren Präferenzen der eigentlichen Nachfrager entspricht, nicht vollständig lösen. (iv) SPNV wird weiterhin subventioniert werden. Obwohl die neue Organisationsform Ansätze zu einer kostengünstigeren Bereitstellung bietet, werden auch weiterhin öffentliche Mittel in erheblichem Ausmaß in diese Verwendung fließen. Die im Regionalisierungsgesetz vorgeschriebene Überprüfung der Mittelverwendung enthält eine Reihe von Anreizproblemen. (v) Die Gestaltung des Wettbewerbs um die zu subventionierenden Nahverkehrsleistungen läßt sowohl auf der Seite der Länder oder Verkehrsverbände, die die Ausschreibungsrunden veranstalten, als auch auf Seite der DBAG, die als Inhaberin des überwiegenden

Teils des Schienennetzes zumindest indirekt an fast jedem Verhandlungstisch sitzt, noch viele Fragen offen.

Was die bisher absehbaren raumdifferenzierenden Effekte angeht, so zeigt sich (a) eine Angleichung der Netzdichte der neuen an diejenige der alten Bundesländer; derzeit auf die neuen Bundesländer konzentrierte Mehrleistungen im Schienenverkehr von DBAG und NE gegenüber der Zeit vor der Bahnreform stehen dem nicht entgegen, weil in den neuen Bundesländern vornehmlich der Ballungsverkehr in der Agglomeration Berlin und einige aufkommensträchtige Überlandverkehre ausgebaut werden — dies durchaus in Übereinstimmung mit dem absehbaren Fahrgastaufkommen. (b) Auf der Ebene der Bundesländer werden — neben den erwähnten Angeboten in den neuen Bundesländern — zusätzliche Leistungen überwiegend in Süddeutschland angeboten — auch dies in Übereinstimmung mit dem wirtschaftlichen Potential. Nichtbundeseigene Eisenbahnen können sich einerseits besonders dort erfolgreich engagieren, wo sie schon in der Vergangenheit eine starke Position im SPNV hatten, und übernehmen andererseits auch in einigen Fällen in den neuen Bundesländern den SPNV — dort allerdings mit einfachsten Betriebsmitteln. Ein Zusammenhang der erbrachten SPNV-Leistungen mit den jeweiligen landesrechtlichen Ausgestaltungen zur Organisation des SPNV ist derzeit nicht nachzuweisen. (c) Betrachtet man siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen, so zeigen die Daten der NE — von der DBAG liegen keine entsprechenden Angaben vor —, so engagieren sich die derzeit wichtigsten Konkurrenten der DBAG entweder auf eigenen oder auf DBAG-Strecken derzeit etwa zur Hälfte in Ballungsgebieten und deren Umland einerseits und in untergeordneten Verkehrsbeziehungen an der Peripherie andererseits. Eine ausgesprochene Konzentration der Aktivitäten der NE auf die Ballungsgebiete ist hier bislang nicht festzustellen. Sie treten vielmehr sowohl in Ballungsgebieten als ernstzunehmende Wettbewerber als auch in eher peripheren Verkehrsbeziehungen, wo sie noch SPNV zu geringeren Kosten als die frühere DB und DR anbieten können, gleichermaßen in Erscheinung.

## Literaturverzeichnis

- Aberle, G. (1992a). Bahnstrukturreform: Die "schwarze Null" ist nicht gesichert. *Internationales Verkehrswesen*, 44 (7/8, Juli/August): 265.
- Aberle, G. (1992b). Nur grundlegende Reformen können der Bahn noch helfen. *Wirtschaftsdienst* 44 (2): 69-71.
- (1995). Regionalisierung — was bleibt von der Idee noch in der Realität? *Internationales Verkehrswesen*, 47 (9): 503.
- (1996). *Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen*. Wolls Lehr- und Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. München, Wien.
- (1998). Regionalisierung auf Abwegen. Wohin zuviel Steuergeld führen kann. *Internationales Verkehrswesen* 50 (6): 239.
- Allemeyer, F. (1993). Europäische Modelle für eine Privatisierung der Eisenbahnen. In H.-J. Ewers (Hrsg.), *Privatisierung des Schienenverkehrs*. Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 130. Göttingen: 7-36.
- Balsen, W. (1997). Die Weichen sind gestellt — David kann den Goliath Bahn aus dem Gleis werfen. *Frankfurter Rundschau* vom 15. November.
- Blankart, Ch.B. (1977). Wohlfahrtsökonomie und Defizite öffentlicher Unternehmungen: Das Beispiel der Bundesbahnen. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 115 (4): 425-446.
- Böhme, H., H. Sichelschmidt (1994). Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 227, März.
- Boss, A., C.-F. Laaser, K.-W. Schatz, E. Bode, H. Böhme, E.-J. Horn, A. Rosenschon, B. Sander, R. Schmidt, H. Sichelschmidt, J. Stehn (1996). *Deregulierung in Deutschland: eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) (1991). Neue siedlungsstrukturelle Gebietstypen für die Raubeobachtung. *BfLR-Mitteilungen*, 4 (Juli): 1-3.
- Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I (1993). Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz — ENeuOG). Nr. 73 vom 30. Dezember: 2378-2427.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1993). *Finanzbericht für das Jahr 1994*. Bonn.
- (1994). *Finanzbericht für das Jahr 1995*. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr (BMV) (1998). Nahverkehr auf der Schiene wächst anhaltend. *Verkehrs-Nachrichten* (1): 5-6.
- Deutsche Bahn AG (DBAG) (Hrsg.). Geschäftsbericht, Frankfurt am Main, lfd. Jgg.
- Deutsche Bundesbahn (DB) (Hrsg.). Geschäftsbericht, Frankfurt am Main, lfd. Jgg.
- , Deutsche Reichsbahn (DR) (Hrsg.) (a), *Die Deutschen Bahnen 1992*. Frankfurt am Main und Berlin o.J.
- , —, (b), *Die Bahn in Zahlen*, lfd. Jgg.

- Dolles, H., K. Köster (1995). Der Rückzug des Staates: Zur Privatisierung der japanischen Staatsbahn. In G. Foljanty-Jost, A.-M. Thränhardt (Hrsg.), *Der schlanke japanische Staat: Vorbild oder Schreckbild?* Opladen.
- Endisch, D., H. Lange (1998). Mausefalle — Eine Legende lebt: Auch mehr als 60 Jahre nach ihrer Übernahme durch die Deutsche Reichsbahn bleibt die Lübeck-Büchener Eisenbahn unvergessen. *Modelleisenbahner*, 47 (4): 12-19.
- Engelmann, H. (1992). *Regionale Eisenbahunternehmen als Betreibergesellschaften von Nebenstrecken der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn*. Dissertation, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln. Köln.
- Eser, T.W. (1996). *Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik: Ableitung eines Beurteilungskonzeptes und dessen Anwendung auf die institutionellen Strukturen englands und Deutschlands von der EU bis zur kommunalen Ebene*. Nomos Universitätsschriften, Wirtschaft, 29. Baden-Baden.
- Girnau, G. (1995). Die Umsetzung der Regionalisierung in den Bundesländern. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) (Hrsg.), *Die Umsetzung der Regionalisierung in der Praxis*. Schriftenreihe der DVWG, B 181. Bergisch-Gladbach.
- Girnau, G. (1996). Der Stand der Regionalisierung — Lösungen und offene Fragen. *Internationales Verkehrswesen* 48 (5): 4-9.
- Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes, Bonn, lfd. Jgg.
- Hylén, B. (1997). The Swedish Experience. In European Conference of Ministers of Transport (ECMT) Economic Research Centre (Ed.), *The Separation of Operations from Infrastructure in the Provision of Railway Services. Report of the 103rd Round Table on Transport Economics, Held in Paris on the 13th-14th June 1996*. Paris: 91-130.
- Ilgmann, G. (1993). Anteil der Fahrwegkosten im Straßen- und Schienenverkehr. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 64 (4): 237-248.
- Internationales Verkehrswesen (1992). Bahnstrukturreform im Bundeskabinett beschlossen. Erster Schritt auf dem Weg zur Privatisierung. *Internationales Verkehrswesen*, 44 (7/8, Juli/August): 304-306.
- (1996). Regionalisierte Nebenbahnen im Aufwind. *Internationales Verkehrswesen*, 48 (5): 15-20.
- (1998). Steigender Schienen-Personennahverkehr aufgrund der Regionalisierung. *Internationales Verkehrswesen*, 50 (3): 67-68.
- Koschinski, K., E. Preuss, A. Braun (1996). Jahreschronik 1995 der Deutschen Eisenbahnen. *Bahn-Jahrbuch '96, Bahn-Extra*, (9601): 35-63.
- Kubrak, V., S. Türk (1996). Die Regionalisierung des Nahverkehrs in Schweden. *Eisenbahn Illustrierte*, (6/7): 26-29.
- Laaser, C.-F. (1987). Regionale Aspekte der Verkehrsordnungspolitik. *Die Weltwirtschaft*, (1): 97-115.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 236. Tübingen: Mohr

- Laaser, C.-F. (1994). Die Bahnstrukturreform. Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kieler Diskussionsbeiträge 239. Kiel.
- Laaser, C.-F. (1998), „Deregulierungserfahrungen und -probleme im Eisenbahnwesen in Europa“. *Der Eisenbahningenieur*, (2): 10-18.
- Laaser, C.-F., J. Stehn (1996). Marktwirtschaft und Subsidiarität: Die föderative Arbeitsteilung auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45 (1): 58-91.
- Larsson, S., A. Ekström (1993). The Case of the Swedish Railways. In European Conference Of Ministers Of Transport (ECMT) Economic Research Centre (Ed.), *Privatisation of Railways. Report of the Ninetieth Round Table of Transport Economics, Held in Paris on 4th-5th February 1993*. Paris: 51-80.
- Lehmbruck, M. (1995). Regionalisierung des ÖPNV. Aktuelle Übersicht über die laufenden Gesetzgebungsverfahren in den Bundesländern — Zwischenstand. Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien, 13/95, Berlin.
- Link, H. (1994). Bahnreform in Japan und Deutschland — ein Vergleich. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 63 (3): 246-275.
- Lücking, H.-J. (1998). Schienenpersonennahverkehr in Sachsen: Regionalisierung wirkt sich auch auf DB Cargo aus. *Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ)*, 52 (19, Sonderbeilage Sachsen): 16.
- Machel, W.-D. (1998). Auf dem Weg zur Regionalisierung. Zur Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des Schienenpersonennahverkehrs. *Bahn-Profil*, (4): 6-13.
- Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (MWTV-SH) (1997). Erster Landesweiter Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr in Schleswig-Holstein. Kiel, Juni.
- Montada, M. (1994). 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: 137-144.
- Montada, M. (1996). Der ÖPNV in Deutschland: Einer der größten Verkehrsmärkte weltweit. *Internationales Verkehrswesen* 48 (5): 10-11.
- Muthesius, T. (1996). Die gesetzlichen Regelungen für den regionalisierten Nahverkehr: Ein Überblick. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 19 (3): 334-345.
- MWTV-SH (Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein) (1997). Erster Landesweiter Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr in Schleswig-Holstein. Kiel, Juni.
- Nash, C.A., J. Preston (1993). The Policy Debate in Great Britain. In European Conference Of Ministers Of Transport (ECMT) Economic Research Centre (Ed.), *Privatisation of Railways. Report of the Ninetieth Round Table of Transport Economics, Held in Paris on 4th-5th February 1993*. Paris: 81-120.
- RAT (1991a). Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei

- mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 169 vom 29. Juni: 1 ff.
- (1991b). Richtlinie Nr. 91/440 des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 237 vom 24. August: 25-28.
- Regierungskommission Bundesbahn (1991). Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Bonn, Dezember.
- Roggenkamp, H. (1997). Abschied von der Schiene. 1996 wurde auf 19 Strecken der Personenverkehr eingestellt. *Lok Magazin*, 36 (2, Nr. 203): 64-67.
- (1998). Wächst Gras darüber? Weitere Strecken ohne Personenverkehr. *Lok Magazin* 37 (2, Nr. 209): 30-37.
- Rosenschon, A. (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 617, Kiel, Februar.
- Szabo, O. (1998). Anmerkungen zur Untersuchung der WIBERA nach § 6 Regionalisierungsgesetz. *Internationales Verkehrswesen* 50 (6): 280-281.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (1997a). Spürbarer Wettbewerb im Verkehrsmarkt: das erste Jahr der Regionalisierung. Jahresbericht '96. Köln.
- (1998a). VDV sieht Regionalisierung auf dem richtigen Weg. *Bus & Bahn*, 32 (1): 5.
- Vierth, I. (1995). Erfahrungen aus Schweden: Regionalisierung und Deregulierung des ÖPNV. *Internationales Verkehrswesen* 47 (7/8): 452-457.
- Vogt, G. (1977). *Die Deutsche Bundesbahn. Sprengsatz des Bundeshaushalts*. Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 37, Wiesbaden.
- (1979). *Die Entwicklung der Finanzen der Deutschen Bundesbahn – Darstellung und Analyse der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Problematik der DB unter Einbeziehung potentieller Sanierungsmaßnahmen*. Berlin.
- Vogt, S. (1994). 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: S. 7-26.



## **Anhang**

## Übersicht A 1 — Traditionelle ÖPNV-Leistungen der nichtbundeseigenen Eisenbahnen auf eigenen Strecken

Bundesland	Strecke	KBS <sup>a</sup>	Betreiber	Betriebslänge (km)	Betriebsdichte <sup>b</sup>	Siedlungsstrukturelle Verkehrsbeziehung <sup>c</sup>	Besonderheiten
SH/HH	Neumünster-HH-Eidelstedt	137	AKN	66	DT, 7	1-2-3-6	
SH	Ulzburg-Garstedt	138	AKN	11	DT, 7	1-3	
SH	Elmshorn-Barmstedt	139	AKN	11	DT, 7	2-3	
SH	Niebüll-Dagebüll	136	NVAG	14	ET, 7 <sup>d</sup>	9-9	Kurswagenübergang auf DB
NDS	Inselbahn Langeoog	10005	IBL	3	WP, 7	7-7	Schiffsanschlußverkehr
NRW	Bonn-Köhn-Mülheim	472	KVB	26	DT, 7	1-2	
NRW	Bonn-Köhn-Chorweiler	473	KVB	26	DT, 7	1-2	
HES	Wächtersbach-Bad Orb	618	KWG	7	—	3-3	inzwischen Busersatzverkehr wegen Infrastrukturmängel
HES	FfM-Höchst-Königstein	646	FKE	17	DT, 7	1-2	
BW/HES	Mannheim-Heidelberg	669	OEG	61	DT, 7	1-2	Schmalspur, Ringverkehr
BW/RHPF	Mannheim-Bad Dürkheim	668	RHB	28	DT, 7	1-3	Schmalspur
BW	Leopoldshafen-Karlsruhe	715	AVG	15	DT, 7	1-2	inzwischen S-Bahn Karlsruhe, 1986 von der DB übernommen
BW	Karlsruhe-Bad Herrenalb	715	AVG	26	ST, 7 <sup>e</sup>	1-2-6	inzwischen S-Bahn Karlsruhe
BW	Karlsruhe-Ittersbach	715	AVG	25	ST, 7 <sup>e</sup>	1-2-6	inzwischen S-Bahn Karlsruhe
BW	Meckesheim-Aglasterhausen	707	SWEG	19	ST, 7	2-4	erste Übernahme einer DB-Strecke 1983
BW	Neckarbischofsheim-Hüttenhardt	707	SWEG	17	W, 5	2-4	
BW	Achern-Ottenhöfen	717	SWEG	11	ST, 7	6-6	
BW	Biberach-Oberharmersbach	722	SWEG	11	WP, 5	6-6	
BW	Breisach-Riegel	723	SWEG	26	WP, 5	6-6	

## noch Übersicht A 1

Bundesland	Strecke	KBS <sup>a</sup>	Betreiber	Betriebslänge (km)	Betriebsdichte <sup>b</sup>	Siedlungsstrukturelle Verkehrsbeziehung <sup>c</sup>	Besonderheiten
BW	Endingen-Gottenheim	724	SWEG	18	S, ½6	6-6	
BW	Bad Krozingen-Untermünstertal	725	SWEG	11	SP, 7	6-6	
BW	Trossingen-Bf Stadt	743	TE	5	DT, 5	8-8	
BW	Hechingen-Sigmaringen	768	HZL	50	SP, ½6	6-9	
BW	Amstetten-Gerstetten	758	WEG	20	WP, 5	6-8	
BW	Nürtingen-Neuffen	762	WEG	9	ST, ½6	2-2	
BW	Ebingen-Onstmettingen	767	WEG	8	WP, 5	6-6	
BW	Vaihingen-Enzweihingen	773	WEG	7	WP, 5	2-2	
BW	Gaïldorf-Untergröningen	785	WEG	19	WP, 5	7-8	
BW	Kornthal-Weissach	791	WEG	22	DT, ½6	2-2	
BAY	Kahl-Schöllkrippen	642	KVG	23	ST, 5	6-6	
BAY	Cham-Kötzing	877	RGB	22	WP, ½6	7-7	Traditioneller NE-Betrieb auf DB-Strecke
BAY	Kötzing-Lam	877	RGB	18	WP, ½6	7-7	
BAY	Schaftlach-Tegernsee	957	TAG	12	ST, 7	9-9	Kurswagenübergang auf DB

<sup>a</sup>Kursbuchstrecke. – <sup>b</sup>Jeweils dichtestes Verkehrsangebot, Sa und So meist geringerer Verkehr: DT = dichter Taktverkehr (häufiger als stündlich); ST = Stundentakt; ET = Anderthalbstundentakt; ZT = Zweistundentakt; SP = nahezu stündlich (kein Taktverkehr); MP = mehrere Zugpaare (kein Taktverkehr); WP = wenige Zugpaare; 7 = Mo-So; 6 = Mo-Sa; ½6 = Mo-SaMittag; 5 = Mo-Fr. – <sup>c</sup>Von der Strecke berührte Kreise nach siedlungsstruktureller Gliederung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung: 1 = Kernstädte; 2 = hochverdichtete Kreise; 3 = verdichtete Kreise; 4 = ländliche Kreise (jeweils in Regionen mit großen Verdichtungsräumen); 5 = Kernstädte; 6 = verdichtete Kreise; 7 = ländliche Kreise (jeweils in Regionen mit Verdichtungsansätzen); 8 = verdichtete Kreise; 9 = ländliche Kreise (jeweils in ländlich geprägten Regionen). – <sup>d</sup>Saisonverkehr im Sommer; im Winter MP, 7. – <sup>e</sup>Teilweise gemeinsame Streckenführung, dort: DT, 7.

Quelle: DBAG (1995/96); VDV (1995; 1996); BfCR (1991). – Eigene Zusammenstellung.

Übersicht A 2 — Übernahme des SPNV durch Dritte im Vorfeld und nach der Bahnreform

Bundesland	Strecke	KBS <sup>a</sup>	Betreiber	seit	Betriebsstreckenlänge (km)	Betriebsform <sup>b</sup>	Betriebsdichte <sup>c</sup>	Siedlungsstrukturelle Verkehrsbeziehung <sup>d</sup>	Besonderheiten
— im Vorfeld der Bahnreform —									
SH	Neumünster-Heide	132	AKN	1993	63	B:A	ZT, 1/2b	6-7-9	
HH/NDS/ HB	HH-Neugraben-Bremerhaven	122	EW	1992	91	S+B	ST, 7	1-3-4-5-7	
NRW	Düren-Jülich	483	DKB	1993	15	S+B	DT, 7	3-3	
NRW	Düren-Heimbach	484	DKB	1993	30	S+B	DT, 7	3-3	
SAN	Wernigerode-Nordhausen	325	HSB	1993	61	S+B	MP, 7	7-8	Schmalspurbahn, teilweise mit Dampfbetrieb
SAN	Drei-Annen-Hohne—Brocken	326	HSB	1993	19	S+B	SP, 7	7-7	— " —
SAN	Gernode-Eisfelder Talmühle	333	HSB	1993	54	S+B	MP, 7	6-7	— " —
HES	Betzdorf-Daaden	463	WEBA	1994	10	S+B	ST, 1/2b	6-6	
HES	Grävenwiesbach-Friedrichsdorf	637	FKE	1993	29	S+B	DT, 7	2-2	durchgehende Züge Grävenwiesbach-Königstein (KBS 646); siehe Übersicht 2
HES	Friedrichsdorf-FfM-Hbf	646	FKE	1993	24	B:N	DT, 7	2-1	— " —
HES	FfM-Hbf—FfM-Höchst	646	FKE	1993	9	B:N	DT, 7	1-1	— " —
BW	Karlsruhe-Bruchsal	701	AVG	1992	22	B:N	DT, 7	1-2	
BW	Bruchsal-Odenheim	710	AVG	1992	15	S+B	DT, 7	2-2	Übernahme der Strecken von der SWEG
BW	Bruchsal-Menzingen	711	AVG	1992	20	S+B	DT, 7	2-2	— " —
BW	Karlsruhe—Baden-Baden	702	AVG	1992	32	B:N	DT, 7	1-2-3	

## noch Übersicht A 2

Bundesland	Strecke	KBS <sup>a</sup>	Betreiber	seit	Betriebsstreckenlänge (km)	Betriebsform <sup>b</sup>	Betriebsdichte <sup>c</sup>	Siedlungsstrukturelle Verkehrsbeziehung <sup>d</sup>	Besonderheiten
BW	Karlsruhe-Bretten	712	AVG	1992	24	B:N	DT, 7	1-2	
BW	Bretten-Eppingen	712	AVG	1992	24	B:N	DT, 7	2-6	
BW	Hochstadt-Leopoldshafen	715	AVG	1992	5	S+B	DT, 7	2-6	Verlängerung der bestehenden AVG-Linie
BW	Karlsruhe-Pforzheim	770	AVG	1992	31	B:N	DT, 7	1-2-5-6	
BW	Engen-Konstanz-Kreuzlingen	720	MTHB	1994	48	B:A	DT, 7	6-6	
BW	Friedrichshafen-Ravensburg	751	BOB	1993	19	B:N	ST, 1/2b	8-8	
— seit Inkrafttreten der Bahnreform —									
MV	Bad-Doberan—Kühlungsborn	157	MBM	1996	15	S+B	ST, 7	7-7	Schmalspurbahn mit Dampf-betrieb
MV	Bäderbahn Usedom	194	BBU	1996	49	TG	ST, 7	9-9	Outsourcing
MV	Putbus-Göhren	199	RKRR	1996	24	S+B	ZT, 7	9-9	Schmalspurbahn mit Dampf-betrieb
NRW	Horrem-Neuss	481	DKB	1996	42	B:A	ST, 7	2-2	
BRB	Pritzwalk-Pulitz	206.70	DEG	1996	18	B:A	ZT, 7	9-9	
BRB	Neustadt(Dosse)-Kyritz	206.73	DEG	1996	12	B:A	ZT, 7	9-9	
BRB	Neustadt(Dosse)-Rathenow	206.50	DEG	1996	37	—	—	9-9	derzeit Busverkehr
SAN	Dessau-Wörlitz	257	DRB	1997	20	B:A	WP	5-7	nur Mi, Sa, So
SAN	Klostermansfeld-Wippa	333	KMLG	1997	20	B:A	ZT, 7	3-4	
SAN/THÜ	Naunburg-Artern	585	KEG	1995	56	B:A	ZT, 7	4-9	
HES	Bad Soden-Frankfurt(Main)Höchst	645.3	FKE/HLB	1997	7	B:S	DT, 7	1-2	

## noch Übersicht A 2

Bundesland	Strecke	KBS <sup>d</sup>	Betreiber	seit	Betriebs- strecken- länge (km)	Betriebsform <sup>b</sup>	Betriebs- dichte <sup>c</sup>	Siedlungs- strukturelle Verkehrs- beziehung <sup>d</sup>	Besonderheiten	
HES	Bebra-Bad Hersfeld	610	KNE	1995	14	?	?	7-7	derzeit offenbar kein Angebot	
SACH	Oschatz-Mügeln-Kemmlitz	—	DBG	1993	•	(S+)B	—	4-4	Schmalspurbahn mit Dampf- betrieb kein regelmäßiger Verkehr	
SACH	Zittau-Johnsdorf/Oybin	238	SOEG	1997	17	(S+)B	MP, 7	6-6	Schmalspurbahn mit Dampf- betrieb	
SAAR	Saarbrücken-Saargemines	684	SüBS	1997	18	B:N	DT,7	1-1	grenzüberschreitend, Stadtbahn z.T. auf DB-Gleisen	
BW	Radolfzell-Stockach	—	MThB	1996	17	(S+)B	DT7	6-6	Wiederaufnahme des Betriebs auf einer stillgelegten Strecke	
BW	Friedrichshafen-Hafen-Stadt und Ravensburg-Auhndorf	751	MThB	1997	23	B:N	DT7	8-8	Verlängerung der 1993 aufgenommenen Verbindung Friedrichshafen-Ravensburg	
BW	Freiburg-Breisach	729	BSB	1997	23	B:S	ST, 6	5-5	So Umsteigerverbindung über NE-eigene Strecke	
BW	Böblingen-Dettenhausen	—	WEG	1996	23	S+B	DT, 7	2-6	Wiederaufnahme des Betriebs auf einer stillgelegten Strecke	
BW	Schorndorf-Rudersberg	787	WEG	1995	11	S+B	SP, 1/2b	2-2		
			— aufgrund vollzogener Ausschreibungen —							
NRW	Dortmund-Hagen-Lüdenscheid	434	SWD/MV G	1998	57	B:S	•	1-2	Betriebsaufnahme Mai 1998	

## noch Übersicht A 2

Bundesland	Strecke	KBS <sup>a</sup>	Betreiber	seit	Betriebsstreckenlänge (km)	Betriebsform <sup>b</sup>	Betriebsdichte <sup>c</sup>	Siedlungsstrukturelle Verkehrsbeziehung <sup>d</sup>	Besonderheiten
SACH	Zwickau-Falkenstein-Adorf	538/539	RGB	1997	68	B:S	•	1-2-3	
SACH	Reichenbach-Falkenstein-Klingenthal	539	RGB	1997	68	B:S	•	2-3	
BAY	München-Bayrischzell	955	DEG	1998	78	B:S	•	1-2-9	
BAY	München-Lengries	956	DEG	1998	67	B:S	•	1-2-9	
— beschlossene oder geplante Vorhaben —									
MV	Schwerin-Güstrow-Pasewalk-Ueckermünde	160/175	OME	1998	240	B:N	•	7-8-9	
MV	Klütz-Grevesmühlen	154	KOE	•	15	(S+)B	WP	9-9	vermutlich nur unregelmäßiger Saisonverkehr
NRW	Kaarst-Mettmann	497	DEG	1999	34	(S+)B	DT, 7	2-2	von der DBAG zur Stilllegung vorgesehen
NRW	Unna-Dortmund	450	•	•	31	•	•	1-2	
THÜ	Erfurt-Langensalza-Leinefelde	602/604	EIB	•	84	B:N	•	5-6-7-8-9	
HES	Wabern-Bad Wildungen	621	HLB	•	17	•	•	7-7	
BW	Offenburg-Bad Griesbach	718	SWEG	1998	37	B:S	•	6-6	
BW	Offenburg-Hausach	720	SWEG	1998	33	B:N	•	6-6	
BW	Kehl-Karlsruhe	719/701	SWEG	1998	78	B:N	•	1-2-3-6	

<sup>a</sup>Kursbuchstrecke. – <sup>b</sup>S+B = Übernahme von Strecke und Betrieb durch eine NE; (S+) B = Übernahme der Strecke durch eine Gebietskörperschaft und des Betriebes durch B:A = Betrieb im Auftrag der DBAG; B:N = Betrieb neben Angeboten der DBAG auf derselben Strecke; B:S = Betrieb anstelle der DBAG, jeweils auf Strecken der DBAG; TG = Tochtergesellschaft der DBAG. – <sup>c</sup>Siehe Fußnote b in Übersicht 2. – <sup>d</sup>Siehe Fußnote c in Übersicht 2.