

**Die Privatisierung des Öffentlichen
Personennahverkehrs (ÖPNV) und die damit
verbundene Problematik des marktwirtschaftlichen
und interventionistischen Dualismus am Beispiel des
Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in der Fläche
– Grundlagen und Handlungsansätze –**

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol)
des Fachbereiches Wirtschaftswissenschaften
der Universität Kassel

vorgelegt von
Dipl.-Kfm. Hans-Dieter WALD

Kassel, im April 2004

Gutachter
Prof. Dr. Hans-Friedrich ECKEY (Universität Kassel)
Prof. Dr. Kurt REDING (Universität Kassel)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Darstellungsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VIII
0 Einführung	1
0.1 Begründung der Themenstellung	1
0.2 Arbeitsinhalte, Untersuchungsschwerpunkte und Basishypothesen	2
1 Methodisches Vorgehen und wichtige Begriffe	5
1.1 Wissenschaftliche Vorgehensweise und empirische Methodik	5
1.2 Flächenverödung	7
1.3 Mobilitätsentwicklung in der modernen Dienstleistungsgesellschaft	8
1.3.1 Begriffe	8
1.3.2 Einflussfaktoren	10
1.3.3 Entwicklungstendenzen von Mobilität und Verkehr	17
1.3.4 Entwicklung bei den Verkehrsträgern	19
1.3.5 Perspektiven der Mobilitätsentwicklung	22
1.3.6 Zwischenfazit	28
1.4 Der ÖPNV und seine Perspektiven	29
1.4.1 ÖPNV: Wesentliche Begriffe	30
1.4.1.1 Der Verkehrsmarkt	30
1.4.1.2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	32
1.4.1.3 Öffentliche Aufgaben und Wettbewerb	37
1.4.1.4 Besonderheiten und Grenzen öffentlicher Unternehmen	40
1.4.2 Die Entwicklung des ÖPNV	42
1.4.2.1 Historische Ausgangspunkte	42
1.4.2.2 Ökonomische Rahmenbedingungen des ÖPNV	45
1.4.2.3 Der Schienenpersonennahverkehr und seine externen Effekte	57
1.4.3 Die Krise des ÖPNV – Zusammenfassung	61

	Seite
2 Die Krise des SPNV und mögliche Varianten ihrer Überwindung	66
2.1 Grundlagen eines marktwirtschaftlichen Ansatzes für die Weiterentwicklung des SPNV	70
2.1.1 Wettbewerb versus Marktmacht	71
2.1.2 Die Auswirkungen des Wettbewerbs auf den SPNV	76
2.2 Marktversagen als Ursache für korrigierende Staatseingriffe	82
2.2.1 Die Bedeutung externer Effekte	83
2.2.2 Öffentliche Güter und Verkehrsinfrastruktur	90
2.2.3 Tendenz zum ruinösen Wettbewerb	92
2.2.4 Das natürliche Monopol	95
2.3 Potenziale und Grenzen einer interventionistisch geprägten Weiterentwicklung des SPNV	100
2.3.1 Staatliche Eingriffe bei der Preisbildung	101
2.3.2 Marktzugangsschranken als regulative Maßnahme	112
2.4 Zum positiv-theoretischen Ansatz des ‘rent seeking’ im Verkehrsbereich	114
2.5 Außerökonomische Begründungen für staatliche Eingriffe	115
2.5.1 Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung	115
2.5.2 Daseinsvorsorge als Ursache für gestaltende Staatseingriffe	118
2.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerung	124

	Seite
3 Zu relevanten Entwicklungen im schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) in den 1990er Jahren bis zur unmittelbaren Gegenwart	129
3.1 Grundlagen: Die Entwicklung des SPNV unter Berücksichtigung des allgemeinen Kontextes (ÖPNV)	129
3.1.1 Nationale Entwicklungstrends	129
3.1.2 Internationale Entwicklungstrends und ihre Relevanz für die Umgestaltung der Entwicklung in Deutschland	141
3.1.2.1 Entwicklung in den USA	143
3.1.2.2 Entwicklung in Großbritannien	146
3.1.2.3 Entwicklung in Schweden	151
3.1.2.4 Entwicklung in der Schweiz	154
3.1.2.5 Zwischenfazit	156
3.1.3 EU-rechtliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung des SPNV	158
3.2 Zum Zusammenhang von Regionalisierung des SPNV und Bahnreform	162
3.2.1 Regionalisierungsprozesse im SPNV	162
3.2.2 Ökonomische und rechtliche Aspekte der Privatisierung der Deutschen Bundesbahn	170
3.2.2.1 Änderung der Gesetzgebungskompetenz in Deutschland	173
3.2.2.2 Inhaltliche Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen	173
3.3 Kritik der Bahnreform	180
3.4 Auswirkungen der Bahnreform auf den SPNV und auf Streckenstilllegungen - Zusammenfassung	183

	Seite
4 Konzeptionen und Anforderungen für SPNV-Lösungen im Spannungsfeld von Marktwirtschaft versus Interventionismus	189
4.0 Ausgangslage	189
4.1 Verkehrspolitische, eigentums- und wettbewerbsrechtliche sowie technische Charakteristika im SPNV	192
4.1.1 SPNV als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge	192
4.1.2 Die Eigentumssituation beim Schienennetz	196
4.1.3 Netz und Betrieb: Technische Aspekte und mögliche Synergieeffekte	199
4.1.3.1 Technische Aspekte	199
4.1.3.2 Mögliche Synergieeffekte	201
4.2 Interessengeleitete Grundsatzpositionen zur Trennung von Netz und Betrieb	204
4.3 Infrastrukturverantwortung und Trassenvergabe	210
4.3.1 Infrastrukturverantwortung und Trassenvergabe: Strukturelle Betrachtung	210
4.3.2 Infrastrukturverantwortung und Trassenvergabe: Spezifische Fragen und ihre Bewertung	213
4.3.3 Potenziale zur Vermarktung des Schienennetzes	215
4.4 Organisatorische Gesichtspunkte zu den technologischen Besonderheiten von Netz und Betrieb und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb	217
4.4.1 Vertikale Integration versus vertikale Desintegration	217
4.4.2 Integration und Desintegration: Fazit	222
4.5 Die wettbewerbliche Situation im Schienenverkehr	226
4.5.1 Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und Wettbewerb	228
4.5.2 Ausschreibungspraxis im SPNV und Wettbewerb	230

	Seite
4.5.3 Anreize für Wettbewerb im SPNV: Auswirkungen und Grenzen	231
4.5.3.1 Auswirkungen von Wettbewerb	235
4.5.3.2 Grenzen für den Wettbewerb	237
4.5.4 Wettbewerbsimpulse im SPNV: Zwischenfazit	240
4.6 Idealtypische Wettbewerbs-/Marktöffnungsmodelle und ihre Bedeutung für den SPNV	241
4.7 Derzeitige Organisation des SPNV-Betriebes: Beschreibung der Einstellgrößen	248
4.8 Organisationsmodelle für einen zukunftsfähigen SPNV in der Fläche	250
4.8.1 Grundsatzüberlegungen	250
4.8.2 Praktikable Modellansätze	255
4.8.3 Eigene Modellentwicklung, Auswirkungen auf die Flächenverödungsproblematik und empirische Bewertung	264
4.8.3.1 Eigene Modellentwicklung und ihre Auswirkungen auf die Flächenverödungsproblematik	264
4.8.3.2 Empirische Bewertung	269
5 Die Organisation von regionalen Verkehrslösungen	273
5.1 Vorbemerkungen	273
5.2 Der schienengebundene Nahverkehr und seine Bedeutung in der Fläche	274
5.3 Perspektiven von regionalen Verkehrslösungen	277
5.4 Der SPNV im Kontext regionaler Verkehrslösungen und Potenziale hinsichtlich der Vermeidung von Flächenverödungen	288
5.5 Möglichkeiten für einen Generalverkehrsplan	294
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	298
Literaturverzeichnis	303

Darstellungsverzeichnis

	Seite	
Abbildung 1:	Anteile der Verkehrsträger an den gesamten Verkehrsleistungen des motorisierten Verkehrs 1960 und 2000	46
Abbildung 2:	Entscheidungssituation im Hinblick auf drei Verkehrsträger bei unterschiedlichen Fix- und variablen Kosten	48
Abbildung 3:	Auswirkung von Höchstpreisen und Mindestmengen auf das Marktergebnis	50
Abbildung 4:	Formen externer Effekte	86
Abbildung 5:	Auswirkungen des Auftretens externer Kosten	86
Abbildung 6:	Optimaler ökonomischer Schadensvermeidungsumfang	88
Abbildung 7:	Das natürliche Monopol	96
Abbildung 8:	Ramsey-Preise	104
Abbildung 9:	Organisationsmodelle im Nahverkehr	143
Abbildung 10:	Organisationsstruktur des britischen Eisenbahnwesens ab 1994	147
Abbildung 11:	Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des ÖPNV nach der Bahnreform	172
Abbildung 12:	DB-Strecken und NE- Bahnen in der Region Stuttgart	259
Abbildung 13:	Orientierende Darstellung weiterer baden-württembergischer, über das Stuttgarter Ballungsgebiet hinausgehender und teils „reaktivierter“ SPNV-Nebenbahnen	260
Abbildung 14:	Technikeinsatz und Bedienungsfrequenz auf Nebenstrecken in der Fläche	262
Abbildung 15:	Integriertes Modell zur Neustrukturierung und Privatisierung des regionalen Infrastrukturbetriebes und von SPNV-Leistungen	263
Abbildung 16:	Trassenpreise in Abhängigkeit vom Investitionsvolumen und von Baukostenzuschüssen	267

	Seite	
Tabelle 1:	Fahrtzwecke im Personenverkehr in Deutschland	16
Tabelle 2:	Personenverkehr: Prozentuale Aufstellung der Anteile verschiedener Verkehrsbereiche für die Jahre 1993 bis 2001	17
Tabelle 3:	Entwicklung der Verkehrsleistungen im motorisierten Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland von 1960 bis 2001/2002	20
Tabelle 4:	Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland	21
Tabelle 5:	Anteile der Verkehrsträger am Personenverkehr in Deutschland	47
Tabelle 6:	Modal Split-Entwicklung im Personenverkehr 1991-2002	132
Tabelle 7:	Verkehrsleistungen im öffentlichen Schienenpersonenverkehr	133
Tabelle 8:	Ergebnisse der Deregulierung des britischen und schwedischen Nahverkehrs	154
Tabelle 9:	Entwicklung der Streckenlängen deutscher Eisenbahnen	163
Tabelle 10:	Leistungen des Bundes an die DB nach Arten sowie Jahresfehlbeträge der DB 1960-1989 (Mio. DM)	165
Tabelle 11:	Landesregelungen der Aufgabenträgerschaft für den SPNV	179
Tabelle 12:	Unterscheidungsmerkmale von EIU und EVU am Beispiel von Nebenstrecken/SPNV (desintegrierter Kontext)	252
Tabelle 13:	Rückmeldungsmuster der empirischen Befragung	271
Übersicht 1:	Bestimmungsgründe der Mobilität von Personen	13
Übersicht 2:	Zukunftsszenarien Mobilität 2020	24
Übersicht 3:	Eckpunkte zur Mobilität 2020	25
Übersicht 4:	Empfehlungen zur Sicherung der Mobilität 2020	26
Übersicht 5:	Wesentliche Organisations- und Finanzierungsstrukturen des Öffentlichen Verkehrs in Deutschland (Stand August 2002)	36

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AMTRAK	National Railroad Passenger Corporation
Art.	Artikel
BbG	Bundesbahngesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsverordnung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BR	British Rail
DB	Deutsche Bundesbahn
DB AG	Deutsche Bahn AG
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DR	Deutsche Reichsbahn
EBA	Eisenbahnbundesamt
EbZugV	Eisenbahnunternehmer-Berufszugangsverordnung
ECPR	Efficient Competent Pricing Rule
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIBV	Eisenbahninfrasturktur-Benutzungsverordnung
EIU	Eisenbahninfrasturkturunternehmen
ENEugliedG	Eisenbahnneugliederungsgesetz
ENeuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EIU	Eisenbahninfrasturkturunternehmen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung

GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
Kfz	Kraftfahrzeug
lit.	Buchstabe
Lkw	Lastkraftwagen
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (Land Brandenburg)
Mio.	Millionen
MIV	Motorisierter Individualverkehr
Mrd.	Milliarden
OPRAF	Office of Passenger Rail Franchising
ÖPNV	Öffentlicher Personenverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
p(a)	Signifikanzkriterium (probability of alpha)
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkm	Personenkilometer
Pkw	Personenkraftwagen
RegG	Regionalisierungsgesetz
RiL	Richtlinie
RM	Reichsmark
ROG	Raumordnungsgesetz
SBB	Schweizerische Bundesbahn
SJ	Schwedische Staatsbahn „Staten Järnvägar“
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TOCs	Train Operating Companies
ThürÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Thüringen
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VO	Verordnung
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen
WTO	World Trade Organization
WWW	World Wide Web
Zgkm	Zugkilometer

0 Einführung

0.1 Begründung der Themenstellung

Die mit der Bahnreform zunehmende Tendenz von Streckenstilllegungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und die damit verbundenen Risiken von Flächenverödungen stellen sich zunächst als mangelnde Durchdringung abgrenzbarer Regionen mit öffentlichen Verkehrsdienstleistungen dar, wodurch die 'Attraktivität' der entsprechenden Regionen und deren 'Mobilitätspotenzial', insbesondere für Personen ohne Individualfahrzeug (Pkw etc.), in Frage gestellt werden. Die generelle Bedeutung der Stilllegungsproblematik wird auch erkennbar, wenn man bedenkt, dass sich nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen allein zwischen 1950 und 1990 das Streckennetz der Eisenbahnen (alte Bundesrepublik) um rund 20 % verringerte.¹

Die so genannte Verödung der Fläche durch Streckenstilllegungen² der Bahn, die in der vorliegenden Arbeit u.a. von Bedeutung ist, wirft insbesondere im ländlichem Raum Probleme auf, die im Zusammenhang mit den Sanierungsversuchen der Bahn immer wieder zur Diskussion stehen. Abgesehen davon, dass der allgemeine Begriff der 'Verödung' in der Folge noch näher zu hinterfragen und zu qualifizieren ist, gehören Streckenstilllegungen und daraus möglicherweise erwachsende Flächenverödungsprozesse zu jenen Strukturveränderungen, die nur in einem umfassenderen Kontext zu verstehen sind.

Im Rahmen der Arbeit soll also keineswegs nur eine verkehrsökonomische Fragestellung behandelt werden, die sich aus den Sanierungsnotwendigkeiten der Bahn ergibt. Vielmehr geht es hier auch um das Problem der Mobilität und der damit verbundenen Daseinsvorsorge für den einzelnen Bürger, also nicht zuletzt um sozialpolitische Aspekte: Inwieweit ist der Staat berechtigt oder sogar verpflichtet, in die Bewegungsfreiheit des einzelnen Bürgers reglementierend beziehungsweise schützend einzugreifen (Gewährleistung von Mobilitätsmöglichkeiten für hinsichtlich der Verkehrsdienstleistungen verödungsgefährdete Regionen)?³

¹ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000), „Pällmann-Bericht“.

² Von entscheidendem Interesse sind dabei die Gebiete abseits von Ballungsräumen gelegener Gebiete im schienengebundenen Personennahverkehr.

³ Wachsender Wohlstand, verbunden mit steigendem Einkommen, hat sicherlich zu einer rückläufigen Entwicklung v.a. im öffentlichen Schienenverkehr beigetragen (wobei dieser Zusammenhang, wie in der Folge zu zeigen sein wird, keineswegs linear-kausal zu konzipieren ist). Trotzdem gilt dieser Schienenverkehr immer noch als einer der wichtigsten Bestandteile im Verkehrsangebot der Bundesrepublik Deutschland. Es stellt sich die Frage, ob dabei die Verödungsthese eher für jene potenziellen Benutzer der Eisenbahn zutrifft, die nicht im Erwerbsleben stehen und nicht motori-

Aus dieser Perspektive sind grundlegende theoretische Fragestellungen über die prinzipielle Notwendigkeit und erforderliche Tiefe von staatlichen Eingriffen in Fällen von Marktversagen ebenso zu qualifizieren wie die Frage der Sicherung der infrastrukturellen Komponenten des Standorts Deutschland beziehungsweise abgrenzbarer Regionen, die sich auch nach der Privatisierung der Bahn unverändert stellt. Diese Frage verlangt möglicherweise sogar komplexere Lösungen, da aus Effizienzgründen vorgenommene Streckenstilllegungen nicht nur in ihren unmittelbaren, sondern auch in ihren mittel- bis längerfristigen Wirkungen analysiert und gegebenenfalls kompensiert werden müssen, um keine Verschlechterungen der Standortqualität zuzulassen, respektive - unter der normativen Perspektive der Daseinsvorsorge für die Bürger - das vor Stilllegungsmaßnahmen vorhandene Mobilitätspotenzial aufrecht zu erhalten.⁴

0.2 Arbeitsinhalte, Untersuchungsschwerpunkte und Basishypothesen

In der Folge (Abschnitte 1, 2) sollen zunächst die für die vorliegende Arbeit entscheidenden Begriffe ‘Flächenverödung’, ‘Mobilität’ und ‘Daseinsvorsorge’ operationalisiert werden. Im Anschluss wird - unter Fokussierung des hier thematisch relevanten Schienenpersonennahverkehrs - auf die seit längerem bestehende infrastrukturelle wie ökonomische Krise des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) eingegangen, um anhand dieses Feldes Möglichkeiten zu einer ‘interventionistischen’ versus durch ‘Liberalisierung’ geprägten Überwindung dieser Krisenkonstellation aufzuzeigen.

Diese Fragestellung wird im dritten Arbeitsabschnitt, unter Berücksichtigung auch internationaler Beispiele und ihrer Relevanz für die Entwicklung hier zu Lande, auf den Bereich des schienengebundenen Verkehrs beziehungsweise der Deutschen Bahn übertragen und erweitert. Hierbei gilt es zu klären, aus welchen Gründen und in welchen Schritten das Staatsunternehmen Bahn in den letzten Jahren privatisiert wurde und wie sich die derzeitige marktwirtschaftliche Orientierung darstellt. Bei der Umgestaltung des deutschen Bahnwesens handelte es sich um eine vor einigen Jahren noch kaum vorstellbare Transformation eines mit genuin öffentlichen Aufgaben betrauten Unternehmens. Geschichtlich und wirtschaftspolitisch betrachtet, vollzog sich in der jüngsten

siert sind. Belege für diese These ergeben sich aus der empirischen Forschung, wonach solche Personengruppen als so genannte ‘captive riders’, d.h. „Gefangene“ öffentlicher Verkehrsdienstleistungen, über keine Mobilitätsalternativen verfügen; vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 18, Canzler und Knie (1998), S. 59.

⁴ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass die Verkehrspolitik mit ihren ordnungspolitischen Möglichkeiten zu dieser Zielstellung nur einen Teilbeitrag leisten kann und auf weitere Zuarbeit, etwa auf gesetzgeberischer und verkehrstechnischer Ebene, angewiesen ist; vgl. Aberle (1995b), S. 151 ff., Aberle (2003b), S. 10 f.

Vergangenheit also offensichtlich auch eine grundlegende Veränderung im Gefüge der vom Staat über seine Finanzen abzudeckenden Staatsaufgaben.⁵

Im vierten Abschnitt der Arbeit werden - aufbauend auf den vorangegangenen theoretischen wie praxisbezogenen Statusbeschreibungen und Analysen - konkrete Vorschläge für die Perspektiven des schienengebundenen Personennahverkehrs im Kontext regionaler Verkehrslösungen entwickelt. Dabei sollen – wiederum unter Kontrastierung einer interventionistischen versus marktwirtschaftlichen Variante – Möglichkeiten dargelegt werden, die einen effizienten Schienenpersonennahverkehr gewährleisten, ohne gerade im ländlichen Raum Flächenverödungsprozessen Vorschub zu leisten.⁶ Ein Lösungsvorschlag soll in diesem Zusammenhang auch in der Diskussion über die Aufstellung eines Generalverkehrsplans (integrierende Taktfahrpläne, übriger ÖPNV) liegen.

Anhand der Arbeitsergebnisse sollen fünf Basishypothesen, die gleichzeitig die Rahmenbedingungen für Innovationen für den Bahn- und Schienenpersonennahverkehr abstecken, überprüft werden.

Basishypothese 1:

Die so genannte Verödungsproblematik ist ein Spezialfall der ökonomisch-regionalen Strukturveränderungen im Verkehrswesen, die auf vielfältige Weise in gesamtwirtschaftliche Entwicklungen eingebettet sind. Eine qualifizierte Begriffsbestimmung von Verödung ist eine Voraussetzung zur Entwicklung von ökonomisch-regionalen Optimierungsstrategien des Gesamtverkehrs. Verödung ist keinesfalls gleichzusetzen mit Streckenstilllegungsmaßnahmen und geht auch nicht zwangsläufig daraus hervor; vielmehr kann ihr mit entsprechenden Kompensationsstrategien (etwa ersatzweise Dienstleistungen mit anderen Verkehrsmitteln) entgegen getreten werden.

Basishypothese 2:

Eine entscheidende Möglichkeit zur Sanierung des deutschen Eisenbahnwesens (Deutsche Bahn AG) liegt in der Veränderung der vorliegenden Organisationsstrukturen. Bevor Streckenstilllegungen als einer von mehreren Wegen zur Bahnsanierung ins Auge

⁵ Der gewaltigen Herausforderung des im 19. Jahrhundert neu entstehenden Verkehrsmittels Eisenbahn wurde in Deutschland letztlich durch staatlichen Eingriff begegnet, wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass zunächst die Eisenbahnen privatwirtschaftlich betrieben und erst später dann aus vorgegebenen staatspolitischen Gründen verstaatlicht wurden. Hieraus ergaben sich auch entscheidende Impulse für die Entstehung des deutschen Marktes und damit auch des Einheitsstaates. Wird nun dieses Unternehmen privatisiert, dann deutet dies unverkennbar auf einen neuerlichen strukturellen Umbruch und substantielle staats- wie wirtschaftspolitische Umdenkungsprozesse hin.

⁶ Bejaht man die grundsätzliche Bedeutung des Schienenverkehrs, so stellt sich unausweichlich die oben aufgeworfene Frage, ob eine interventionistische oder die marktwirtschaftliche Strategie die bessere Lösung zur Beseitigung der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Schwierigkeiten darstellt bzw. inwiefern auch 'Mischoptionen' zwischen beiden Strategien möglich sind (Problem- und Interventionsfelder: Monopolstatus der Bahn, Ansätze für Deregulierung und Wettbewerb, Eigentum und Bedeutung des Streckennetzes, internationale Erfahrungen, EU-Vorgaben).

gefasst werden, sollte zunächst der gesamte Konzern Deutsche Bahn AG auf Potenziale für Kosteneinsparungen hin überprüft werden. So fällt selbst bei einer ersten oberflächlichen Analyse der Organisationsstruktur die Anhäufung von Beteiligungen und Unterbeteiligungen auf. Dies gilt aus der Sicht des Verfassers als Indiz für versteckte Kostensenkungspotenziale.

Basishypothese 3:

Die bislang im Rahmen der Bahnreform vorgenommene Entflechtung der Geschäftsfelder hat nach Ansicht des Verfassers nur zu einer Verlagerung von Kosten in andere Bereiche geführt. Es wäre daher zunächst zu prüfen, ob nicht durch Zusammenlegung beziehungsweise Ausgliederung von Betriebsteilen ein erheblicher Einspareffekt erzielt werden kann. Weiter sollte untersucht werden, ob sich die Bahn nicht gänzlich aus bestimmten Tätigkeitsfeldern zurückziehen kann, wobei es unerheblich ist, ob diese von staatlichen oder privaten Unternehmen weitergeführt werden. Nach Ansicht des Verfassers gilt diese Option insbesondere für den Personennahverkehr, wo örtliche private Betreiber durchaus mit geringeren Fixkosten kalkulieren könnten.

Basishypothese 4:

Unter dem Aspekt der Ausschöpfung des marktwirtschaftlichen Potenzials ist auch die Entflechtung des Systems Bahn-Schiene zu prüfen und schrittweise einzuleiten. Möglich wäre ein eigenständiges Streckennetz (vom Prinzip ähnlich den Bundesautobahnen) im Rahmen von kostengünstigeren Modernisierungsmaßnahmen oder auch ein eigenständiger Vertrieb für das rollende Material (Problem der irreversiblen Kosten; Lösung: evtl. Leasing). Erst wenn alle Möglichkeiten zur Kostenreduzierung ausgereizt sind, sollte der Staat mit Subventionen dem jeweiligen Betreiber „unter die Arme greifen“.

Basishypothese 5:

Streckenstilllegungen sind nicht zu vermeiden. Für die Entscheidung muss jedoch ein ökonomisch begründeter Algorithmus entwickelt und angewendet werden, der die Komplexität der Auswirkungen berücksichtigt. Vermutlich dürften nach marktwirtschaftlichen Überlegungen verschiedene Strecken unter reinen Kostengesichtspunkten überflüssig werden, weil zum Beispiel die realen oder prognostizierten Fahrgastzahlen zu gering sind beziehungsweise ein ökonomisch angemessener Fahrpreis im Vergleich zu alternativen Verkehrsmöglichkeiten nicht bezahlbar ist. Gleichwohl dürften bei einem nach marktwirtschaftlichen Prinzipien gestalteten Umgang mit solchen Konstellationen und dem Einsatz von interventionistischen Maßnahmen⁷ erst im „äußersten Notfall“ Flächenverödungsprozesse vermieden werden können (siehe auch Basishypothese 1).

⁷ Kommen hier aus regionalen Gründen Subventionen zum Einsatz, dann sind deren Auswirkungen auf die Kosten zu untersuchen. Am Ende wären Strecken identifizierbar, die selbst bei Zuzahlungen nicht rentabel geführt werden könnten. Gerade hier käme dann folgerichtig der Einsatz alternativer Verkehrsmittel zum Zuge; vgl. zu entsprechenden Substitutionsüberlegungen auch Laaser (1991), S. 235.

1 Methodisches Vorgehen und wichtige Begriffe

1.1 Wissenschaftliche Vorgehensweise und empirische Methodik

Bei der theoretischen Untersuchung ist vor allem eine methodische Besonderheit zu berücksichtigen: Da die Deutsche Bahn AG (DB AG) im Bundesbesitz ist und das Eisenbahnwesen beherrscht,⁸ lässt sich der unternehmerische (mikroökonomische) und der volkswirtschaftliche (makroökonomische) Aspekt sowohl bei den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen als auch beim unternehmerischen Handeln nicht zweifelsfrei voneinander trennen, sondern bringt systematische Überschneidungen und Unschärfen in der Abgrenzung hervor.

Da die Problematik von Streckenstilllegungen eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte und methodischer Zugänge beinhaltet, müssen auch die Forschungsmethoden auf den Untersuchungsgegenstand speziell zugeschnitten werden. Berücksichtigt werden müssen:

- technisch, technologische Aspekte (System Schiene-Verkehr; innovative Entwicklungen in der Verkehrstechnik);
- regionalwissenschaftliche Aspekte (Raumordnung, Regionalentwicklung);
- makroökonomische Aspekte (Verkehrsaufkommensentwicklung infolge der internationalen Arbeitsteilung, vor allem der deutschen Einheit, Integration und EU-Erweiterungen; Konsequenzen der längerfristigen Strukturveränderungen, die zu einer regionalen Verlagerung von Wachstumsregionen führen etc.);
- betriebswirtschaftliche Aspekte (Managementprobleme großer Unternehmen, Fragen der Optimierung der Struktur);
- soziologische und bevölkerungspolitische Aspekte (aus der Sicht der Entwicklung der Nutzer, der an die Schiene gebundenen Verkehrsangebote und ihrer Finanzierbarkeit);
- ökologische Aspekte des Verkehrs, seiner Expansion bzw. Orientierung seiner Umstrukturierung.

Bei der Analyse der Verödungsproblematik kommt es vor allem darauf an, die Pluralität der Ansätze zu berücksichtigen, die sich aus der Sicht der jeweils spezifischen Wissenschaftsdisziplinen ergeben und die zu kombinieren geeignet sind. Es ist somit im

⁸ Lt. Spiegel 5/2001 werden im Fahrplan 2000/2001 von Privatbahnen 46 und von der DB AG 541 Mio. km gefahren.

Grunde ein interdisziplinäres Vorgehen geboten. Die Untersuchungsmethodik der durchgeführten Arbeit erstreckte sich vor diesem Hintergrund auf zwei Schwerpunkte:

Zum einen wurden aus der einschlägigen verkehrs- und transportwirtschaftlichen, aber auch interdisziplinär orientierten Fachliteratur (Monographien, Fachzeitschriften, neben Printversionen auch digitalisierte Quellen) thematisch relevante Beiträge herangezogen. Auf der anderen Seite erschien es jedoch auch wichtig, nicht nur das „frei“ zugängliche Fachmaterial aufzuarbeiten, sondern zusätzlich organisationsinterne Quellen zu berücksichtigen. Bei diesen organisationsinternen Quellen handelte es sich insbesondere um Arbeitspapiere, Referate, Konzepte, Projektunterlagen etc. bzw. Informationen der Deutschen Bahn AG und anderer Verkehrsbetriebe oder verkehrswirtschaftlicher Organisationen, deren Nutzung für die vorliegende Fragestellung von den entsprechenden Organisationen gestattet wurde. Das diesbezügliche Material wird im Quellen- und Literaturverzeichnis der Arbeit genau aufgeführt.

Neben der Aufarbeitung der wissenschaftlichen Beiträge (Print- und Digitalveröffentlichungen) sowie der sonstigen thematisch relevanten Materialien wurden vom Verfasser als genuin empirischer Arbeitsschritt auch Interviewbefragungen vollzogen. Die ausgewählten Ansprechpartner konnten in ihrer Funktion als Fachexperten, Beteiligte oder Entscheidungsträger im verkehrswirtschaftlichen Bereich zu Strategien und konkreten Vorgehensweisen der ‘Verkehr liberalisierung’ unter besonderer Berücksichtigung von Streckenstilllegungen im Nahverkehr und von Bewältigungsstrategien hinsichtlich einer möglichen Flächenverödungsproblematik Informationen erteilen. Auf diese Weise sollte die praktische Relevanz, inhaltliche Validität und Generalisierbarkeit der Untersuchungsergebnisse erhöht werden.⁹

Die Befragungen erfolgten in semistandardisierter Form, d.h. es wurden auf Basis der in den Arbeitsabschnitten (Oberkapitel) 1 bis 3 gewonnenen Erkenntnisse mehrere Zielfragen zu thematisch relevanten bzw. in der verkehrspolitischen Diskussion kontroversen Aspekten erstellt, die von den Interviewpartnern frei beantwortet wurden.¹⁰ Die gewählte empirische Vorgehensweise erschien hier der Komplexität des Sachverhaltes angemessener als etwa eine – grundsätzlich ebenfalls mögliche – rein standardisierte Erhebung über Fragebögen oder restriktiv geführte Interviews.¹¹ Auf die standardisierte, quasi „mathematisierte“ Darlegung empirischer Rückmeldungen wurde mithin im Zusammenhang mit Handlungsmodellen für die Zukunftssicherung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in der (verödungsgefährdeten) Fläche zurückgegriffen (Abschnitt 4.8).

⁹ Die Eignung einer zumindest partiell „offenen“ empirischen Befragung als Strategie zur Sicherung der genannten Relevanz- und Validitätsansprüche findet sich u.a. diskutiert bei Kromrey (1991), S. 296 ff.; verwiesen sei auch auf die zusammenfassende Studie von Brosi et al. (1981).

¹⁰ Zum grundsätzlichen Vorgehen bei semistandardisierten bzw. kategoriengeleiteten Interviews vgl. Kromrey (1991), S. 260 ff.

¹¹ Vgl. zu der hier aufgeworfenen Methodikfrage auch den nach wie vor aktuellen Beitrag von Kohli (1978).

1.2 Flächenverödung

Obwohl der Begriff der Flächenverödung in der allgemeinen Diskussion um nachteilige Effekte von Streckenstilllegungen (der Bahn) häufig benutzt wird, finden sich wissenschaftliche Hinweise zu einer differenzierten Operationalisierung – verglichen etwa mit dem Mobilitätsbegriff – eher seltener.

Als empirisches Faktum lässt sich auf jeden Fall festhalten, dass der ÖPNV in der Fläche „das Sorgenkind der verkehrspolitischen Diskussion darstellt“. ¹² (In Sonderheit gilt dies für den schienengebundenen Personennahverkehr.) Ländliche Bereiche sind vielerorts so wenig von öffentlichen Verkehrsdienstleistungen durchdrungen, dass an den Abenden oder an Wochenenden keine Busse oder Bahnen verkehren. ¹³

Werden in solchen Regionen zusätzlich Nahverkehrs-Trassen der Bahn stillgelegt, so wird die verkehrsinfrastrukturelle „Mindestausrüstung“ unter das „erträgliche“ Maß eingeschränkt. Folgende Mängel hinsichtlich der Verkehrsanbindungen können dann besonders nachteilig hervortreten:

- mangelnde Verbindung zu den zentralen Orten,
- zu Arbeitsplatzschwerpunkten,
- zu Bildungseinrichtungen,
- zu Versorgungseinrichtungen,
- vor allem jedoch zu den (urbanen) Verdichtungsräumen. ¹⁴

Solche Konstellationen beziehungsweise „Bedrohungsszenarien“ stellen zwangsläufig ein Politikum dar, was wiederum die engen Verflechtungen zwischen Verkehrspolitik und Aspekten der Flächennutzung/Raumordnung unterstreicht. ¹⁵ In einem Worst-Case-Szenario stellen sich Verödungsprozesse in Folge von unkompenzierten Streckenstilllegungen ¹⁶ für die betroffenen Regionen auf ökonomischer wie soziokultureller Ebene dar:

¹² Vgl. Grandjot (2000), S. 129.

¹³ Vgl. Grandjot (2000), S. 130.

¹⁴ Vgl. Grandjot (2000), S. 130.

¹⁵ Siehe hierzu auch Eckey und Stock (2000), S. 302 ff.

¹⁶ Mögliche Kompensation bspw. durch Bahnbusbetrieb für eingestellte Nahverkehrs-Trassen der Bahn.

- ökonomisch (z.B. Verlust an „Standortqualität“, reduziertes Steueraufkommen, Verlust von Arbeitsplätzen, Imageschäden¹⁷),
- soziokulturell („Unattraktivität“ und „Kreativitätsdefizite“ einer Region, Wegzug von natürlichen und juristischen Personen in verkehrsinfrastrukturell vorteilhaftere Gebiete).¹⁸

Als den Flächenverödungsgefahren entgegengesetzte Stoßrichtung wird auf politischer Ebene die verkehrsinfrastrukturelle Anbindung und Erreichbarkeit des ländlichen Raumes gefordert, was einer Verbesserung der Standortqualität gleichkomme und zudem auch ein Argument für das so genannte „Regionalmarketing“ darstelle¹⁹ („Ameliorationsprinzip“). Jedoch muss im Zusammenhang mit diesen verkehrspolitisch sinnvollen Forderungen stets auf die Finanzknappheit der öffentlichen Hand beziehungsweise der Deutschen Bahn hinsichtlich der Schieneninfrastruktur hingewiesen werden. Gerade angesichts dieses Hinweises wird die Notwendigkeit der in der vorliegenden Arbeit reflektierten Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung im deutschen Bahnwesen (Mittleinsparungen bzw. verbesserte Mittelallokation) unmittelbar evident.

1.3 Mobilitätsentwicklung in der modernen Dienstleistungsgesellschaft

1.3.1 Begriffe

Der schnelle und sichere Transport von Personen, Gütern und Informationen ist unstrittig einer der wichtigsten Antriebe moderner arbeitsteiliger Volkswirtschaften und dient damit auch der Erfüllung von persönlichen und flexiblen Lebensweisen.²⁰ Mobilität im Sinne von Raumüberwindung stellt ein „wesentliches Grundbedürfnis der Menschen“ dar.²¹ Ohne Raumüberwindung wären daher die modernen Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens konsequenterweise nicht möglich. Freizügigkeit, ungehinderte Kommunikationszüge und schrankenlose Raumüberwindung gehören dabei für sich

¹⁷ Wenngleich nicht eindeutig monetär quantifizierbar, bergen solche Imageschäden doch einwandfrei ökonomische Implikationen für die entsprechenden Regionen.

¹⁸ Vgl. zu den beiden Beschreibungsebenen der Verödung Schnappauf (2000). Hinweis: In Schnappaufs Beitrag wird das Phänomen ‘Verödung’ mithin nicht nur im verkehrs-, sondern auch generell wirtschaftspolitischen Kontext (Durchdringung ländlicher Regionen mit Großeinkaufszentren etc. zu Ungunsten etablierter mittelständischer Strukturen) aufgearbeitet.

¹⁹ Vgl. zusammenfassend Schnappauf (2000).

²⁰ Vgl. WZB / Wissenschaftszentrum Berlin (2001) zu den dort näher erörterten soziologischen Aspekten der Mobilität.

²¹ Vgl. Aberle (2003b), S. 1.

genommen zu den großen konstitutiven Versprechen in der heutigen Zeit.²² Gleichzeitig sind sie aber auch Voraussetzung für die Realisierung demokratischer Mitbestimmungsformen, arbeitsteilig-marktvermittelter und profitorientierter Wirtschaftsweisen und letztendlich darauf aufbauender Wohlstandsformen und auch Freizeitstile.

Der Begriff der Mobilität umschreibt zunächst ganz allgemein „den Wechsel von Personen oder Gütern zwischen den Teilmengen eines Systems“²³, der sich auf die verschiedensten Bereiche anwenden lässt. So versteht man z.B. unter beruflicher Mobilität den Wechsel von einem Beruf zu einem anderen. Als Mobilität von Personen bezeichnet man hingegen alle außerhäusigen Aktivitäten, die ihrerseits sowohl motorisiert als auch nicht motorisiert durchgeführt werden können.²⁴

Im Kontext von Verkehrsfragen steht naturgemäß die räumliche Mobilität im Vordergrund, wobei unter den Teilmengen eines Systems dann „Standorte“ zu verstehen sind. Verkehr ist damit im hier behandelten Sinne eine Teilmenge der Mobilität und erfasst jene Ortsveränderungen von Personen und Gütern, die sich als Verkehrsleistung in Personen- oder auch Tonnenkilometern empirisch messen lässt.

Während im gewerblichen Bereich die funktionale Befriedigung von Mobilitätsbedürfnissen die Nachfrage nach Fahrzeugen und Fahrten regelmäßig begrenzt, orientiert sich diese im privaten Bereich vor allem an Bedürfnissen, die über den mobilitätsbezogenen Nutzen hinausgehen. Dabei kommt es zu einer wechselseitigen Beeinflussung von Verkehrsverhalten und Bedürfnissen. Für die Wahl eines Verkehrsmittels ist dabei die Wahrnehmung der eigenen Bedürfnisse sowie die subjektive Einschätzung, welches Verkehrsmittel diese Bedürfnisse mit dem geringsten Aufwand an Kosten, Zeit und „Unbequemlichkeit“ zu befriedigen vermag, ausschlaggebend.

Im Zusammenhang mit der Themenstellung der vorliegenden Arbeit ist insbesondere die „potenzielle Mobilität“ von Interesse, da sie die grundsätzliche Möglichkeit einer Raumüberwindung zwischen zwei Standorten erfasst, die mit einem entwickelten schienengebundenen Verkehrsangebot in einer bestimmten Region prinzipiell gegeben ist. Eckey und Stock verweisen im Kontext dieser prinzipiellen Begriffsabgrenzung darauf, dass eine auch gebräuchliche engere Definition die Bindung der Raumüberwindung an spezifische technische und organisatorische Einrichtungen einbezieht.²⁵ Dies ist eine für den Untersuchungsgegenstand durchaus sinnvolle Eingrenzung oder Präzisierung, da es vorliegend vor allem um den schienengebundenen Personennahverkehr geht. Auch bei der Betrachtung von möglichen Alternativen bzw. ergänzenden oder komplementären Angeboten spielen die spezifischen technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Verkehrsangebote – wie etwa das Vorhandensein von Straßen

²² In den industriell entwickelten westlichen Wirtschaftsräumen steht der Wunsch nach vermehrter Reisetätigkeit an der Spitze von Meinungsbefragungen; vgl. Aberle (2003b), S. 1.

²³ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 1.

²⁴ Vgl. Aberle (2003b), S. 1.

²⁵ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 4.

einer bestimmten Qualität – eine wichtige Rolle bei der Suche nach optimalen „Lösungen“.

Vor einem solchen Hintergrund ist einerseits auch darüber nachzudenken, dass weitere Trassen zusätzlichen Verkehr erbringen, die gleichzeitig für die Anlieger unerwünscht geltende negative Folgen, wie beispielsweise Lärm, erzeugen können. Andererseits reicht das vorhandene Streckennetz nicht aus, um die Wartezeiten auf Straßen und Bahnhöfen u.a. wirksam zu reduzieren.

Zu volkswirtschaftlichem Nutzen wird die potenzielle Mobilität, wenn sie „effektiv“ wird, das heißt, wenn nicht nur die Chance zur Raumüberwindung besteht, sondern sie tatsächlich aus verschiedenen Gründen auch praktisch realisiert wird. Dabei sind sowohl die entstehenden Kosten als auch der eintretende Nutzen von Bedeutung. Der volkswirtschaftliche Nutzen des Personenverkehrs äußert sich in dem größeren Aktionsradius der Menschen und den sich damit für sie erschließenden reichhaltigeren Aktionsmöglichkeiten. Das gilt sowohl im Hinblick auf das Erreichen der Arbeitsplätze als auch hinsichtlich der übrigen Aktivitäten außerhalb des Bereiches der Arbeit.²⁶

Der Mobilitätsbegriff darf dabei nicht nur mit Kfz-orientierter Fortbewegung gleichgesetzt werden. Mobilität beinhaltet vielmehr die allgemeine Möglichkeit zur Ortsveränderung unabhängig vom benutzten Verkehrsmittel und den zurückgelegten Entfernungen. Mobilität wird jedenfalls nicht größer, je länger die Strecken werden.²⁷ Deshalb sollte auch in der Diskussion um Mobilität die Siedlungsstruktur und deren Zugänglichkeit stets im Zusammenhang mit den Verkehrsangeboten gesehen werden.

Die Gesamtheit aller erforderlichen Maßnahmen zur Koordination, Information und Motivation der Verkehrsnutzer im Sinne einer rationalen, umwelt- und sozialverträglichen Verkehrsmittelwahl fällt unter den Begriff Mobilitätsmanagement.²⁸ Ihr Ziel ist neben der Steigerung des Anteils an umweltverträglichen Verkehrsmitteln auch die dauerhafte Sicherung der Mobilität von Gütern und Personen.

1.3.2 Einflussfaktoren

Jede Erweiterung oder Einschränkung eines Verkehrsangebots hat Effekte auf das Verhalten der Nutzer und Betreiber von Verkehrsmitteln. Bis in die 1970er Jahre ging man noch davon aus, dass Streckenstilllegungen der Bahn keine wesentlichen Auswirkungen auf das Verhalten der Allgemeinheit besitzen. Dies galt insbesondere für Nebenstrecken abseits der Hauptlinien. Erst in jüngster Zeit, bedingt durch erfolgreiche Reaktivierun-

²⁶ Siehe hierzu auch Aberle (2003b), S. 598 ff.

²⁷ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002).

²⁸ Vgl. Grandjot (2002), S. 116.

gen von Nebenstrecken und die Resonanz aus der Bevölkerung, hat ein Umdenken stattgefunden.²⁹

Danach lassen sich die unterschiedlichen Auswirkungen, die von Investitionen bzw. Desinvestitionen ausgehen, in drei Wirkungsbereiche einteilen:

1. Primärwirkung des Verkehrsangebotes – unmittelbare Wirkung für die Nutzer/Betreiber der Verkehrsmittel

Jede Änderung im Verkehrsangebot beeinflusst unmittelbar die Leistungsfähigkeit und die Qualitätsmerkmale des Verkehrssystems. Im Falle eines Ausbaus der Infrastruktur sind diese Auswirkungen gewollt, betriebswirtschaftlich nachprüfbar mit unmittelbarem Einfluss auf das Betriebsergebnis. Diese unmittelbaren Effekte auf das Verkehrssystem bewirken, dass sie zum größten Teil den Nutzern von Vorteil sind und daher auch meist als Konsumentennutzen internalisiert werden.

2. Umweltwirkungen – direkte und indirekte Wirkungen auf die Umwelt

Im Zuge des Aus- bzw. Abbaus von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen wird die Umwelt direkt über neu hinzukommende bzw. über wegfallende Infrastruktur, aber auch indirekt über Veränderungen in der Verkehrsnachfrage und des ‘modal split’, beeinflusst. Hierbei wird zwischen direkten und indirekten Umweltwirkungen unterschieden. Auf eine weitere Vertiefung dieses sicherlich wichtigen Punktes soll hier verzichtet werden.

3. Sekundärwirkung des Verkehrsangebotes – gesellschaftspolitische und raumordnerische Aspekte

Als Sekundärwirkungen eines veränderten Verkehrsangebots sind unabhängig von der tatsächlichen Verkehrsnachfrage zusätzlich weitere räumliche und gesellschaftliche Vor- und Nachteile zu konstatieren. Im Wesentlichen ist hinzuweisen auf:

- a) die Erschließungsfunktion, d.h. neben dem Verlauf der Bahntrasse und der Lage der Haltestellen zu den Siedlungsschwerpunkten ist auch die Qualität und die Quantität (Taktfolge, Betriebsdauer) des Angebotes von maßgeblicher Bedeutung.
- b) Ferner erzeugt die Bahn nicht nur regionalwirtschaftliche Effekte, die sich neben den direkten Beschäftigungsauswirkungen ergeben, sondern auch indirekte regionalwirtschaftliche Effekte. So gilt insbesondere der Gleisanschluss bei der Ansiedlung von Unternehmen als Standortvorteil.

²⁹ Vgl. Forschungsprojekt „Stilllegung von Eisenbahnstrecken“ an der FH Erfurt (o.V., 2001d).

- c) Bedeutung für den Tourismus: Für bestimmte Fremdenverkehrsgebiete, deren Gäste teilweise zu 50 v.H. mit der Bahn anreisen, wäre die Einschränkung von Verkehrsleistungen von verheerender Wirkung.
- d) die Daseinsvorsorge als wichtigster Punkt. Nach dem Regionalisierungsgesetz ist die Sicherstellung ausreichender Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr für die Bevölkerung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.³⁰

Daher wird auch der Sicherung einer leistungsgerechten und attraktiven Mobilität höchste Priorität eingeräumt.³¹

Für den regionalen Verkehr und seine komplexen Angebote ist für die Nachfrage durch die Nutzer vor allem die Qualität der Verkehrsinfrastruktur von Bedeutung. Allerdings kann man davon ausgehen, dass mit der steigenden Güte der Verkehrsinfrastruktur zwar die reale Nachfrage nach Verkehrsleistungen steigt, jedoch kein zusätzlicher Verkehr neu „erzeugt“, sondern lediglich die Realisierung einer bereits latent vorhandenen Nachfrage nach Verkehrsleistungen ermöglicht wird. Dieser Zusammenhang ist für die Entwicklung von Modellen für eine effektive Gestaltung von regionalen Verkehrslösungen und vor allem für deren „Vermarktung“ von Interesse, bedeutet er doch, dass es ein bestimmtes latent vorhandenes Nachfragepotenzial für spezifische Verkehrsleistungen gibt, das für effizientere Lösungen erschlossen werden kann und muss.

Auch beim Güterverkehr sind der volkswirtschaftliche Nutzen der Mobilität und der Zusammenhang zwischen ihren Kosten und den Wohlfahrtsgewinnen offensichtlich. So ist generell das arbeitsteilige Produzieren ohne die Einschaltung von Verkehr zur Bewältigung der Ortsveränderung von Gütern überhaupt nicht möglich.³² Die Höhe der anfallenden Transportkosten wirkt sich dabei unmittelbar auf die Intensität der Arbeitsteilung aus, denn je niedriger die entstehenden Kosten bleiben, um so intensiver kann die Verflechtung zwischen verschiedenen Standorten gestaltet werden. Die mit der Verkehrsinfrastruktur zusammenhängende Wohlfahrtszunahme ist danach umso größer, je stärker die Kostenersparnisse (*economies of scale*) sind und je ausgeprägter die Nachfrager auf Preisänderungen reagieren.³³

Das tatsächliche Mobilitätsverhalten der Menschen und die wachsende Bedeutung, die es in der modernen Gesellschaft hat, sind auf eine Kombination verschiedener Bestimmungsgründe zurückzuführen. Dabei wirken die Siedlungsstruktur, die vorhandene Verkehrsinfrastruktur, die Verkehrsmittelverfügbarkeit, die Preise und die eingesetzten verkehrspolitischen Instrumente als Grundlage für „objektive“ Mobilitätswünsche ebenso wie die subjektiver geprägten Mobilitätswünsche, die sich aus dem Einkommen

³⁰ Vgl. BGBl, I 1993 Nr.73 vom 30.12.1993, Seite 2395, Art. 4 §1 Abs.1 RegG.

³¹ Vgl. Reutter und Reutter (1996), S. 3.

³² Vgl. Aberle (2003b), S. 24 ff.

³³ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 63.

und den Präferenzen ergeben, die wiederum aus sozialem Status, familiärer Situation, Alter, Freizeitgestaltung usw. resultieren.

Sicherlich enthält diese Unterscheidung von subjektiven und objektiven Mobilitätswünschen auch Unschärfen und Überschneidungen. Gleichwohl besitzt sie insbesondere für den Verkehr in einem begrenzten regionalen Radius (wie im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit) praktische Relevanz.³⁴ Maßgeblich für den Personenverkehr ist der Wunsch des Menschen, soweit mobil zu sein, um damit Ortsveränderungen vornehmen zu können, bei denen grundsätzlich der daraus zu erwartende Vorteil die damit verbundenen Kosten übersteigt. Weitere subjektive wie objektive Determinanten des Mobilitätsverhaltens gehen aus der folgenden Übersicht hervor:

Übersicht 1: Bestimmungsgründe der Mobilität von Personen

Mobilitätsverhalten:	
Subjektive Mobilitätswünsche	Objektive Mobilitätswünsche
bestimmt durch:	bestimmt durch:
<ul style="list-style-type: none"> • Einkommen • Präferenzen <ul style="list-style-type: none"> - sozialer Status - familiäre Situation - Alter - Freizeitgestaltung etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Siedlungsstruktur • Verkehrsinfrastruktur • Verkehrsmittelverfügbarkeit • Preise • eingesetzte verkehrspolitische Instrumente

Quelle: Barth et al. (1996), S. 21 ff.

Die Personenmobilität lässt sich aber auch anhand der Begriffe „Zwangsmobilität“ und „freiwillige Mobilität“ charakterisieren,³⁵ wobei hier unter dem Begriff der erzwungenen Mobilität ein großer Anteil der Fahrten für Ausbildung, Beruf und Einkauf einzustufen ist. Mithin sind solche Raumüberwindungen das Ergebnis gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse, die jedoch nicht eingetreten wären, hätten nicht Prozesse auf dem Verkehrssektor diese Entwicklungen erst begünstigt.

Eine erhöhte Verkehrsmittelverfügbarkeit in Verbindung mit steigendem Einkommen und wachsender Freizeit können ein kontinuierliches Anwachsen der Verkehrsleistungen erzeugen. In empirischen Analysen wird auf Basis von Modellen und Strukturgleichungen versucht, das Verhalten im Personenverkehr auch mathematisch zu be-

³⁴ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 3.

³⁵ Vgl. Aberle (2003b), S. 6.

schreiben und zu erklären. Solche Modelle müssen dabei in der Lage sein, Verhaltensänderungen und daraus resultierende Veränderungen der Nachfrage nach Verkehrsleistungen widerzuspiegeln. Sie lassen sich in einer ersten Differenzierung in verhaltensorientierte und nicht-verhaltensorientierte Modelle einteilen. Zur beispielhaften Darstellung genügt hier ein vereinfachtes ökonomisches Modell, das auf ökonomischen Bestimmungsgrößen aufbaut, wie z.B. bei einer einfachen Nutzenfunktion:

$$(1) \quad U = f(x, v) ,$$

mit der Budgetrestriktion

$$(2) \quad E = xp_x + vp_v$$

mit
 v = Verkehrsnachfrage
 x = Nachfrage nach anderen Gütern
 E = Einkommen
 U = Nutzen
 p = Preis

Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich:

$$(3) \quad v = f(p_x, E) .$$

Daraus ergibt sich, dass z.B. die Verkehrsnachfrage im motorisierten Individualverkehr vom Preis des Pkw und vom individuellen Einkommen abhängig ist und folglich so angenommen werden kann.³⁶ Diese Aussage lässt sich aber nicht verallgemeinern, wenn man die Individuen einbezieht, die aus persönlichen Gründen (Krankheit, Alter) auf den motorisierten Individualverkehr verzichten müssen.

Es erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll, die zwangsweise und die freiwillige Personenmobilität in verkehrssektorinterne und verkehrssektorexterne Bestimmungsgründe zu untergliedern:

Führerscheinbesitz und die Pkw-Verfügbarkeit gewährleisten unstreitig einen höheren individuellen Verkehrsmobilitätsgrad im Rahmen der verkehrssektorinternen Bestimmungsgründe als bei dem Personenkreis ohne Pkw-Besitz. Allerdings wirkt auch hier ein qualitativ gut ausgestattetes öffentliches Verkehrsmittel, wie z.B. der ICE, mobilitätsfördernd und attraktiv, das insbesondere auf größere Entfernungen auch im Berufspendelverkehr durchaus mit dem motorisierten Individualverkehr 'mithalten' und damit Wohnortwechsel überflüssig machen kann. Bei den öffentlichen Verkehrsmitteln besitzen die persönliche Erreichbarkeit von Haltepunkten und der Beförderungspreis einen

³⁶ Vgl. Eckey (2002), S. 13.

nicht unerheblichen Einfluss auf den Bestimmungsgrund, was sich anhand des geradezu explosionsartigen Wachstums im Luftverkehr nachweisen lässt.³⁷

Die verkehrssektorexternen Bestimmungsgründe für die gewachsene Mobilität lassen sich unterteilen in:³⁸

- gestalterische und räumliche Standorte von Wohnsiedlungen und die Erreichbarkeit von Arbeitsstätten;
- Bürobauten – insbesondere im Dienstleistungssektor – in Ballungsräumen und an der Peripherie von Agglomerationsräumen;
- Konzentration von Verwaltungs- und Ausbildungsstätten im Zusammenhang von Gebiets-, Verwaltungs- und Schulorganisations-Reformen in Oberzentren;
- vermehrte Freizeit infolge abnehmender Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeiten (Renteneintrittsalter heute im Durchschnitt bei 58 Jahren);
- Ausgestaltung der sozialen Interaktionen mit wachsenden Mobilitätsansprüchen;
- Steigerung des Fortbildungs-/Seminartourismus.

Aufgrund der immer komplexeren Arbeitsmarktstrukturen und angesichts meist mehrerer berufstätiger Haushaltsmitglieder ist derzeit eine enge räumliche Zuordnung von Wohnen und Arbeit/Tätigkeit in der Regel nicht mehr durchsetzbar. Eine Veränderung der bestehenden zerstreuten Siedlungsstrukturen wäre nur langfristig möglich, zumal diese Strukturen für die Bewohner zwar ein nicht unerhebliches Maß an Zwangsmobilität beinhalten, andererseits aber auch eine besondere Bedeutung im Rahmen der sonstigen Lebensqualität mit sich bringen. Von besonderer Relevanz ist aber auch die zur Verfügung stehende Freizeit.³⁹ Sie ist insbesondere bei gegebenem Realeinkommen und Pkw-Besitz die Begründung für die zunehmende Bevorzugung des motorisierten Individualverkehrs. Bereits 1999 erreichten der Freizeitverkehr 39,1 v.H. und der Urlaubsverkehr 7,9 v.H. aller Personenkilometer im motorisierten Verkehr; der summierte Anteil (Freizeit, Urlaub) wird bis 2010 auf 56 v.H. prognostiziert.⁴⁰

Splittet man die Gesamtnachfrage (Fahrten) nach den verschiedenartigen Fahrtzwecken auf (Tabelle 1), so zeigt sich, dass in den vergangenen Dekaden ausbildungs- und urlaubsbedingte Fahrten überproportional gewachsen sind (zu berücksichtigen ist hier auch der Fortbildungs- und Seminartourismus). Hingegen hat die relative Bedeutung vor allem des Mobilitätsmotivs „Freizeit“ – prozentual betrachtet – sogar tendenziell abgenommen (was allerdings durch die Fahrten zu Urlaubszwecken überkompensiert wird; siehe vorangegangene Ausführungen). Die übrigen Fahrtzwecke haben praktisch

³⁷ Vgl. Aberle (2003b), S.7.

³⁸ Vgl. Aberle (2003b), S.7.

³⁹ Vgl. zum Gesamtkomplex auch die Arbeit von Hunecke und Wulfhorst (2000).

⁴⁰ Daten gemäß Aberle (2003b), S. 8.

mit dem Tempo des allgemeinen Wachstums der Personenverkehrsnachfrage zugelegt, halten also stabile „Marktanteile“.

Tabelle 1: Fahrtzwecke im Personenverkehr in Deutschland
(in Mio. Pkm)

Jahr	Beruf	Ausbildung	Geschäft	Einkauf	Freizeit	Urlaub	Gesamt
1960	51.833	7.020	40.700	29.880	111.926	12.115	253.474
1970	78.761	17.690	69.210	54.176	204.262	32.321	456.420
1980	124.239	32.062	74.696	61.462	250.395	55.708	598.562
1990	150.269	29.028	104.491	71.384	303.573	65.655	724.400
1991	188.472	36.140	146.307	92.884	345.525	61.772	871.100
1992	191.900	39.100	149.300	96.300	356.800	66.600	900.000
1993	187.510	37.415	149.318	96.036	359.082	70.819	900.180
1994	182.218	37.822	146.513	95.562	357.404	74.281	893.800
1995	185.491	39.069	149.117	96.391	365.297	71.835	907.200
Stand 2001	201.200	49.500	164.100	106.400	381.300	78.200	980.700
Anteil in %							
1960	20,45	2,77	16,06	11,79	44,16	4,78	100,00
1995	20,45	4,31	16,44	10,63	40,27	7,92	100,00
2000	20,55	4,99	16,52	10,98	39,28	7,68	100,00

Quelle: Tabelle entnommen bei Eckey und Stock (2000), S. 7; Daten basieren auf Angaben des DIW („Verkehr in Zahlen“, verschiedene Jahrgänge); zudem wurde das Datenmaterial durch den Verfasser gemäß der aktuellen „Verkehr in Zahlen 2003/2004“-Ausgabe (S. 224 f.) ergänzt.

Dies ist insofern von Bedeutung, da die Benutzung des Pkws im Rahmen der Freizeit sowie bei der Urlaubsgestaltung sowohl von Seiten des Staates, beispielsweise über den Benzinpreis, als auch durch die Verkehrsunternehmen selbst, z.B. durch Fahrplangestaltung und den Fahrpreis, nachhaltig beeinflusst werden kann. Im Gegensatz dazu ist die Einflussnahme bei beruflich bedingten Fahrten nur begrenzt möglich.

Die voraussichtlich weiter zunehmende Mobilität und die mit der Regionalisierung des ÖPNV einhergehenden technischen und organisatorischen Veränderungen durch den Wegfall der Netzzugangsschranken und durch die Einführung von wettbewerblichen Ausschreibungen geben Anlass zu der Vermutung, dass auch zukünftig Auswirkungen auf den Fahrtzweck zu erwarten sind. Deshalb soll in Kapitel 3.1.1 – im Kontext von SPNV und ÖPNV – nochmals auf prognostizierte nationale Entwicklungstrends eingegangen werden.

Zieht man für die jüngere Vergangenheit (Zeitraum 1993-2001) eine Bilanz hinsichtlich der Anteile der mit motorisierten Verkehrsmitteln beförderten Personen (Verkehrsaufkommen), so lässt sich mithin zeigen, dass in diesem Zeitraum die proportionalen An-

teile der einzelnen Verkehrsbereiche, insbesondere des motorisierten Individualverkehrs, vergleichsweise konstant geblieben sind (siehe folgende Tabelle 2). Die größeren Umbrüche, vor allem zu Gunsten der immer stärkeren „Auto-Mobilisierung“ vollzogen sich insofern in den Dekaden seit 1950, wohingegen in den 1990er Jahren bereits ein gewissermaßen ‘asymptotisches’ Niveau erreicht wurde.

Tabelle 2: Personenverkehr: Prozentuale Aufstellung der Anteile verschiedener Verkehrsbereiche für die Jahre 1993 bis 2001

	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Verkehrsaufkommen								
Eisenbahnen	2,7	3,2	3,3	3,3	3,2	3,2	3,4	3,4
Öffentl. Straßenpersonenvorkehr	13,7	13,2	13,1	13,1	12,8	12,7	13,3	13,6
Luftverkehr	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Öffentlicher Verkehr	16,5	16,6	16,6	16,6	16,2	16,1	16,9	17,2
darunter Öffentl. Personennahverkehr	16,0	16,1	16,1	16,0	15,7	15,6	16,3	16,6
Motorisierter Individualverkehr	83,5	83,4	83,4	83,4	83,8	83,9	83,1	82,8
Verkehr insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Daten gemäß DIW (2003, „Verkehr in Zahlen 2003/2004“)

Der Anteil der einzelnen Verkehrsmittel in Bezug auf die erbrachten Personenkilometer (Verkehrsleistung) ist teilweise erheblich höher, weil sich hier sowohl ungleich lange Beförderungstrecken als auch die Beförderungshäufigkeit niederschlagen. Dies gilt insbesondere für Öffentlichen Straßenpersonenvorkehr und vor allem für den Luftverkehr (siehe Tabelle 2).

1.3.3 Entwicklungstendenzen von Mobilität und Verkehr

Für eine moderne Gesellschaft ist die Frage nach mehr Mobilität von entscheidender Bedeutung, erlaubt sie es doch, neue Aktivitäten privater oder beruflicher Art aufnehmen zu können oder alte zu erhalten und damit die heute immer wichtiger werdende gesellschaftliche und soziale Flexibilität zu steigern.⁴¹ Die Bedeutung der Mobilitätsentwicklung ist also nicht nur im Hinblick auf einen Zuwachs an privaten Gestaltungsmöglichkeiten zu sehen, sondern vor allem dahingehend, wie ein bestimmter Arbeitsplatz oder wichtige Infrastruktureinrichtungen regelmäßig, sicher, bequem und

⁴¹ Siehe auch Aberle (2003b), S. 5 ff.

schnell zu erreichen sind.⁴² Die Mobilitätsentwicklung beeinflusst also die Transportqualität und umgekehrt.

Der schnelle und sichere Transport von Personen und Gütern wird folglich nicht nur selbst zu einer Voraussetzung für das Funktionieren moderner arbeitsteiliger Volkswirtschaften, sondern ist auch für die Realisierung von immer individualisierteren und flexibleren Lebensweisen notwendig. Ohne eine auch qualitativ hochwertige räumliche Überwindung wäre daher das gesellschaftliche Zusammenleben in der heute praktizierten Form nicht möglich.⁴³

Besonders im Hinblick auf die – wie auch immer motivierten – zum Teil massiven Verkehrsvermeidungsforderungen im politischen Bereich darf dabei allerdings nicht übersehen werden, dass Freizügigkeit, ungehinderte Kommunikationszugänge und grenzenlose Raumüberwindung zu den großen „konstitutiven Versprechen“ der modernen Gesellschaft gehören.⁴⁴

In diesem Zusammenhang sind sie aber auch Voraussetzung für die Realisierung demokratischer Mitbestimmungsformen, arbeitsteilig marktvermittelter und gewinnorientierter Wirtschaftsweisen und letztendlich darauf aufbauender Wohlstandsformen und auch Freizeitstile. Es geht also nicht nur um volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinn, sondern auch darum, dass ein bestimmtes gesellschaftliches Entwicklungsniveau zwingend mit einem ihm entsprechenden Maß und einer jeweils spezifischen Qualität gesellschaftlichen und individuellen „Raumüberwindungsbedarfs“ verbunden ist.⁴⁵

Ein qualitativ hochwertiger Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bietet in diesem Zusammenhang vor allem die Möglichkeit, auch jenen Teilen der Bevölkerung, die ihre subjektiven oder objektiven Mobilitätswünsche beispielsweise nicht über die Nutzung eines individuellen Fahrzeuges realisieren können oder wollen, die gleichen Chancen unter den sich dynamisch wandelnden Mobilitätsbedingungen einzuräumen.

Der Kontext zwischen Mobilitätsverhalten und Verkehr lässt sich auch anhand folgender Tatsachen verdeutlichen:

Unterscheidet man zwischen Verkehrsballungsräumen und der so genannten übrigen Fläche, dann zählen Ende der 1990er Jahre 82 % des Bundesgebietes zur Fläche. In ihr wohnen 59 % der Bevölkerung, worin allerdings nur 37 % des gesamten Verkehrsaufkommens im ÖPNV abgewickelt wird. Das ist das 2,5fache weniger als in den Verkehrsballungsräumen.⁴⁶

⁴² Vgl. auch die Hinweise von Canzler (2003) hinsichtlich eines zukunftsfähigen öffentlichen Personennahverkehrs.

⁴³ Vgl. WZB (2001).

⁴⁴ Vgl. WZB (2001).

⁴⁵ Siehe wiederum WZB (2001).

⁴⁶ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999), Bericht der Bundesregierung über den öffentlichen Personennahverkehr 1999.

Für die in der „Fläche“ wohnenden Verkehrsteilnehmer werden vor allem dann, wenn sie keinen Pkw besitzen, die Art und Möglichkeiten, die diese für die Realisierung ihrer Mobilitätswünsche vorfinden, zu einem wichtigen Bestandteil für ihre derzeitige und zukünftige Lebensqualität. Dies ist insofern von Bedeutung, da der Anteil der Gesamtbevölkerung in Deutschland, die über keinen eigenen Pkw verfügt, immerhin bei rund 18 % der Bevölkerung liegt.⁴⁷

Gerade diese Gruppe der Verkehrsteilnehmer dürfte jegliche Veränderung im Schienenpersonennahverkehr besonders kritisch auf Auswirkungen auf ihre individuelle Mobilität hin überprüfen. Aber auch die Industrie, der Handel und die Anbieter von Dienstleistungen sind in der Region existenziell darauf angewiesen, dass der Verkehr mit Gütern und Personen ohne Störungen funktioniert und ein entsprechendes kostengünstiges Angebot erhalten bleibt. Hier geht es nicht zuletzt um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, zu der der Staat grundsätzlich verpflichtet ist.⁴⁸ Dass sich diese Verpflichtung unter den Bedingungen einer chronisch angespannten Haushaltslage der öffentlichen Hand und unter dem zunehmenden Druck auf die betriebswirtschaftliche, unternehmerische Ausrichtung der Anbieter der regionalen Verkehrsangebote mehr und mehr als Zielkonflikt erweist, wird im Verlaufe der Untersuchung noch ausführlicher betrachtet (vgl. Kap.1.4.2.2).

Grundsätzlich sichert also ein leistungsfähiges Verkehrssystem – einschließlich seiner regionalen Elemente – berufliche Mobilität, persönliche Bewegungsfreiheit und die Kontakte der Menschen untereinander. Auf der anderen Seite gehören Störungen, z.B. im Verkehrsfluss auf der Straße oder der Schiene, zum Mobilitätsalltag. Sie belegen, dass sich die Nachfrage nach Verkehrsleistungen auch tatsächlich erheblich ausgeweitet hat. Wie im Folgenden nachzuweisen ist, hat das gestiegene Mobilitätsbedürfnis die Nachfrageexpansion der verschiedenen Personen-Verkehrsträger jedoch in unterschiedlichem Maße getroffen, mithin zu deutlichen Verschiebungen des ‘modal split’ geführt.

1.3.4 Entwicklung bei den Verkehrsträgern

Innerhalb des Zeitraumes von 1960–1990 stieg der motorisierte Personenverkehr der früheren Bundesrepublik von 271.887 auf 742.228 Mio. Personenkilometer (Pkm). Dies entspricht einer Steigerung von 173,0 %. Im vereinigten Deutschland stiegen in den Jahren 1991 bis 2002 die Pkm von 884.141 Mio. auf 937.800 Mio. Pkm (Tabelle 3).

⁴⁷ Vgl. Reutter und Reutter (1996), S. 3.

⁴⁸ Siehe hierzu auch Grandjot (2002), S. 16 ff.

Tabelle 3: Entwicklung der Verkehrsleistungen im motorisierten Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland von 1960 bis 2001/2002 (Mio. Pkm) (bis 1990: Bundesrepublik Deutschland alt; ab 1991: Gesamtdeutschland)

	Individual	Eisenbahn	ÖSPV	Luft	Summe
1960	178.206	44.780	47.283	1.618	271.887
1990	601.800	45.000	74.600	20.828	742.228
1991	713.400	57.500	92.800	20.441	884.141
2000	766.737	74.619	82.973	39.651	963.980
2002	751.800	67.900	77.300	40.800	937.800
Durchschnittliche Wachstumsraten (in %) pro Jahr					
1960-1990	3,01	0,01	1,12	6,43	2,48
1991-2000	0,72	2,64	-1,11	6,85	0,87
2000-2001	0,13	0,26	-0,03	-2,11	k.A.

Quelle: Tabelle entnommen aus Eckey (2002), S. 6; vom Verf. ergänzt um Daten aus der aktuellen „Verkehr in Zahlen 2003/2004“-Ausgabe des DIW (S. 212 ff.). Hinweis: Die DIW-Zahlen sind als vorläufig ausgewiesen.

Bemerkenswert sind dabei die durchschnittlichen Wachstumsraten. Aus diesen lässt sich schließen, dass die gesamten motorisierten Verkehrsleistungen von 1991–2000 trotz Wiedervereinigung im Durchschnitt nur noch um 0,87 % gestiegen sind und der ÖSPV für sich betrachtet sogar ein negatives Wachstum von 1,11 % zu verzeichnen hat. Die Steigerungsrate der Eisenbahnen hat sich im gleichen Zeitraum, bedingt durch den Neubau von S-Bahnen in den Verkehrsballungsräumen, um durchschnittlich 2,64 % erhöht. Das durchschnittliche Wachstum im Individualverkehr verringerte sich gegenüber der Phase 1960–1990 von 3,01 % auf 0,72 % und bestätigt die Meinung, dass steigender Wohlstand nicht im Sinne einer zwingenden Korrelation zu mehr Individualverkehr führen muss (siehe hierzu auch Kap. 1.3.2).

Aufgrund seiner vielfältigen Vorteile, die von der Fahrgeschwindigkeit über die relativ geringen Kosten bis hin zum persönlichen Fahrgenuss und der räumlichen und zeitlichen Flexibilität für den Nutzer reichen, ist der Anteil des motorisierten Individualverkehrs als Hauptverkehrsträger des Personenverkehrs jedoch unangefochten hoch. Sicherlich trägt hierzu ganz wesentlich das Profil des motorisierten Individualverkehrs (z.B. unmittelbare Verfügbarkeit, Fahrgeschwindigkeit, Ungebrochenheit, vergleichsweise moderate Kostenbelastung für den Nutzer) bei.

Der steigende Motorisierungsgrad hat langfristig zu einer nachhaltigen Veränderung in der Mobilität zugunsten des Pkws geführt. Besaßen im Jahr 1950 lediglich rd. 35 von 1000 Einwohnern der Bundesrepublik ein Auto, besitzt heute, statistisch betrachtet, jeder Haushalt mehr als ein Auto. Diese Entwicklung wird zunehmend dadurch geprägt, dass immer mehr ältere Menschen, aber auch jüngere Menschen und Singles, über einen Pkw verfügen, was sich eindrucksvoll in der Entwicklung der absoluten Zahlen bei den Personenkilometern niederschlägt (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: **Personenverkehr Bundesrepublik Deutschland**
(Entwicklung der Verkehrsleistungen ausgewählter Verkehrsbe-
reiche in Mrd. Pkm)

Jahr	Eisenbahnen	ÖSPV	MIV
1950	31,9	24,4	28,5
1990 (D alt)	44,6	65,1	601,8
1998 (D insg.)	66,5	75,9	755,7
2000 (D insg.)	74,6	83,0	766,7

(1950 ohne Berlin und Saarland)

Quelle: Gemäß DIW: „Verkehr in Zahlen 2003/2004“; vgl. auch Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000): Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pällmann-Bericht), Schlussbericht vom 5. September 2000, ergänzt durch eigene Recherchen.

Der relative Anteil des Pkw an den Verkehrsträgern insgesamt (zu denen außer dem Pkw die Eisenbahn, der öffentliche Personennahverkehr und der Luftverkehr gehören) hat sich danach von 64,11 % im Jahre 1960 auf 78,94 % im Jahr 1980 erhöht und ist nochmals bis 1996 auf 81,60 % angestiegen. Zwischenzeitlich dürfte dieser Anteil allerdings an seiner objektiven Grenze angelangt sein. So gehen Eckey und Stock in ihrer Prognose für das Jahr 2010 von einem Einpendeln dieses Anteils bei 80,15 % aus.⁴⁹ Bei der Eisenbahn ist der Anteil – sozusagen in einer komplementären Entwicklung – von noch 16,14 % im Jahre 1960 auf 6,85 % für das Jahr 1980 gesunken, dann aber wieder etwas angestiegen. So erreichte er 1996 7,15 % und wird auf 7,20 % im Jahre 2010 prognostiziert.⁵⁰

Für den hohen Anteil des individuellen Pkw-Verkehrs ist – gerade im Hinblick auf die Themenstellung dieser Untersuchung – auch der nach wie vor anhaltende Trend mitverantwortlich, auf dem Lande zu wohnen und in den Städten bzw. Ballungszentren zu arbeiten. Die sich daraus ergebenden Verkehrsleistungen prägen heute entscheidend die Entwicklungen von Stadt und Umland mit und äußern sich u.a. in den morgendlichen und abendlichen Autoschlangen in die bzw. aus den Städten. Nach wie vor vermag offensichtlich nur der Pkw die charakteristischen, zunehmend dispers und auf größere Distanzen angelegten, durch dieses Auseinanderfallen von Arbeits- und Wohnort geprägten Mobilitätsmuster der Bevölkerung effizient zu bedienen. Dafür ist der bereits genannte, relativ stabil bei insgesamt ca. 37 % liegende Anteil der Fahrzwecke „Beruf“ und „Geschäft“ am gesamten Personennahverkehr in Deutschland ein empirischer Hinweis (siehe Kap. 1.3.2).

Im Gegensatz dazu spielt der öffentliche Verkehr, abgesehen von den wenigen leistungsfähigen Stadt- und Schnellbahnsystemen in den großen Ballungsräumen, nur noch eine untergeordnete Rolle. Dafür lässt sich eine Reihe von Ursachen ausmachen:

⁴⁹ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 17.

⁵⁰ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 17.

Zunächst sind mit wachsendem allgemeinem Wohlstand auch die Ansprüche an die Wohnumgebung als einem wichtigen Ausdruck von individualisierten Bedürfnissen und entsprechenden Lebensstilen gestiegen, wozu auch das „Haus im Grünen“ gehört. Wegen nachhaltig gestiegener Grundstückspreise in den Stadtgebieten lassen sich diese Bedürfnisse gewöhnlich nur noch durch einen Umzug „in die Fläche“ realisieren. Diese Tendenz begünstigt die Entstehung von Verkehrsstrukturen, die weit in das Umland der urbanen Zentren hinausreichen.⁵¹ Ein ähnlicher Entwicklungstrend ist auch im Einkaufs-, Versorgungs- und Freizeitbereich festzustellen, wobei auch für die entsprechenden Wirtschaftsbetriebe größere Betriebsgrundstücke meist nur noch im Umfeld der Städte zu vertretbaren Preisen zu erwerben sind. Mit diesen Entwicklungen sind eine räumliche Erweiterung verkehrlicher Verflechtung und eine Ausweitung der Aktionsräume untrennbar verbunden, und zwar verursacht sowohl im Zusammenhang mit den Freizeitaktivitäten und dem privaten Wohnungsbau als auch hinsichtlich der Handelseinrichtungen und für Einkaufszentren im suburbanen Raum.

Außerdem bewirken natürlich vor allem die angesichts der Anforderungen der Dienstleistungsgesellschaft an Flexibilität und Mobilität im Berufsleben zunehmende Spezialisierung und die damit verbundene Ausweitung der Arbeitsmärkte bislang einen höheren Grad an Mobilität. Wie sich Tendenzen der Entkoppelung von Arbeit und zentralem standortgebundenen Arbeitsplatz, die sich mit der immer stärkeren digitalen Vernetzung in der Kommunikationsgesellschaft abzeichnen, auf die Mobilität auswirken werden, ist noch offen.⁵² Bislang dürfte diese im Anfangsstadium stehende Entwicklung jedoch noch nicht auf signifikante Weise den Zuwachs von Mobilitätsanforderungen und das Wachstum von Verkehrsleistungen kompensieren.

1.3.5 Perspektiven der Mobilitätsentwicklung

Der unverändert anhaltende Trend der Bevölkerung, auf dem Land zu wohnen und in den Städten bzw. Ballungszentren zu arbeiten, prägt weiter entscheidend die Entwicklungen von Stadt und Umland. Als eindeutig wichtigster Verkehrsträger in den Beziehungen zwischen Stadt und Umland und in den Dörfern und Gemeinden hat sich der motorisierte Individualverkehr herauskristallisiert. Der Pkw weist offenkundig eine hohe Anpassung an die modernen, von Dispersion und größeren Strecken geprägten Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung auf. Die damit verbundenen Flächenanforderungen belegen diese Aussage. Gleichzeitig zwingt die zunehmende berufliche Spezialisie-

⁵¹ Vgl. hierzu auch die zusammenfassende Darstellung bei Gerlach (1996).

⁵² Eine fundierte Übersicht möglicher Szenarien/Prognosen im Hinblick auf die Arbeitswelt findet sich bei Reich (2002).

rung nicht nur zu einer Ausweitung der Arbeitsmärkte, sondern erfordert auch einen höheren Grad an Mobilität.

Als Ergebnis führt dies zu den erkennbaren Schwerpunktverlagerungen der Siedlungs- und Verkehrsstruktur im Stadt-Umland-Bereich. Der ursprüngliche suburbane Ergänzungsraum wird zum vollwertigen Siedlungsraum mit einem eigenständigen Zentrensystem und einer zunehmenden internen Vernetzung. Neben den radialen Verflechtungen zur Kernstadt ist er mehr und mehr durch flächenhaft disperse und tangentialer Verkehrsbeziehungen zwischen den Umlandzentren auch über größere Distanzen gekennzeichnet.

Der Wunsch nach mehr Freizeit und intensiveren Freizeiterlebnissen führte zu einer besonders starken Zunahme der Freizeitmobilität. Während die durchschnittliche Zahl der jährlichen Urlaubsreisen je Person in den letzten Jahren auf rund das Doppelte anstieg, nahm der werktägliche Freizeitverkehr im motorisierten Individualverkehr um ein Vielfaches zu. Eine prinzipielle Änderung der bisherigen Tendenzen ist nicht zu erwarten. So gehen die Prognosen auf der Basis von 1988/90 mit einer weiteren Zunahme der Verkehrsleistungen im Straßenverkehr von mindestens 17 Prozent für das Jahr 2010 aus.⁵³

Die Verbesserung des ÖPNV-Angebots ist daher auch eine der wichtigsten und unabdingbaren Voraussetzungen, wenn das Ziel einer Verkehrsverlagerung von MIV auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel in einem überhaupt nennenswerten Umfang erreicht werden soll (wenn also die öffentlichen Verkehrsmittel – als eine echte Konkurrenz zum Auto – mehr sein sollen als nur „Notnagel“ für den Fall, dass kein privates Kraftfahrzeug zur Verfügung steht).

Zielsetzung einer verantwortlichen Verkehrspolitik und -planung kann vor diesem Hintergrund nur sein, den Menschen die Teilnahme am sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben zu gewährleisten. Die Grundfunktionen von Verkehr können und sollen daher auch unter dem Postulat einer nachhaltigen Mobilität nicht außer Kraft gesetzt werden. Vielmehr müssen in der politisch-planerischen Umsetzung die Ursachen des derzeit weiterhin ungebremsten Verkehrswachstums im Straßenpersonen- und -güterverkehr angegangen werden.

Um die wahrscheinlichen Entwicklungstrends der Mobilität in den nächsten 20 Jahren zumindest annähernd abzuschätzen und einen Daten- und Orientierungsrahmen für strategische verkehrspolitische Entscheidungen erstellen zu können, haben Holzwarth und Winter die Ergebnisse des Gemeinschaftsprojekts „Mobilität 2020“, das vom Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und der Daimler-Chrysler Verkehrsforschung erstellt wurde, zusammengefasst. In die Prognosen dieses Projektes

⁵³ Vgl. Wermuth (1990), S. 63, sowie Abel (1997).

flossen die Meinungen von 17 Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verkehrspolitik ein.⁵⁴

Angesichts des langen Prognosezeitraums wurden zwei verschiedene Szenarien entwickelt. Unter dem Titel „global vernetzte Welt“ bzw. „evolutionäre Entwicklung“ beschrieben die Untersucher folgende Eckpunkte für die mögliche zukünftige Mobilitätsentwicklung:

Übersicht 2: Zukunftsszenarien Mobilität 2020

Global vernetzte Welt	Evolutionäre Entwicklung
<ul style="list-style-type: none"> • Wissensgesellschaft mit stark ausdifferenzierten Lebensstilen • überdurchschnittliches Wachstum der Wirtschaft • keine Engpässe in der Infrastruktur • moderate Preissteigerung für Energie und Verkehr 	<ul style="list-style-type: none"> • schleppender technologischer Fortschritt • unterdurchschnittliches Wachstum der Wirtschaft, strukturelle Arbeitslosigkeit • Besinnung auf traditionelle Werte • Engpässe in der Infrastruktur • Explosion der Energiepreise
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hohe Mobilität im Nah- und Fernbereich ➤ intermodales Reisen über individuelle Mobilitätsdienste ➤ Auto als Teil des kompletten Mobilitätsangebots 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vermehrt häusliche Aktivitäten ➤ Nahbereich mit Fahrrad oder zu Fuß ➤ positive Einstellung zum Automobil, aber: seltenere Nutzung wegen hoher Kosten

Quelle: Entnommen aus: Holzwarth und Winter (2001), S. 606

Bei aller Unterschiedlichkeit der Annahmen gelangen beide Szenarien zu dem Ergebnis, dass die Mobilität weiterhin wachsen wird.

In Abwägung der beiden Szenarien hat die Expertenrunde folgende Eckpunkte für das Handeln von Politik und Wirtschaft bei der Entwicklung der Mobilität bis 2020 formuliert:

⁵⁴ Vgl. Holzwarth und Winter (2001), S. 605 ff.

Übersicht 3: Eckpunkte zur Mobilität

1. **Mobilitätsnachfrage wächst** mit neuen Kommunikationsmöglichkeiten, Raumüberwindung entscheidend für geschäftliche und persönliche Netze;
2. Leistungsfähigkeit der **Verkehrsinfrastruktur** entscheidend für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung;
3. **Brennpunkte** der wachsenden Mobilität in immer größer werdenden **Ballungsräumen** ÖPNV entwickelt sich an **Massenverkehrsachsen**;
4. **Telematikdienste** gewinnen an Bedeutung v.a. für intermodales Reisen;
5. **Verknappung** fossiler Treibstoffe unwahrscheinlich, **keine extreme Verteuerung**, falls Energieeinsparung im Verkehr erfolgreich;
6. **Umweltbelastung** des Verkehrs **bleibt** auch in Zukunft ein Problem, Herausforderung bei Treibhausgasen und Lärmemissionen.

Quelle: Gemäß Holzwarth und Winter (2001) S. 606; Wortlaut in: „Mobilität 2020“, Broschüre des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und der DaimlerChrysler AG (2000)

Nach der Expertenmeinung dürften die Brennpunkte der wachsenden Mobilität in und um die größer werdenden Ballungsräume liegen: „Die wachsende individuelle Mobilität kann dort nur ökonomisch und ökologisch verträglich bewältigt werden, wenn Raumordnung und Städteplanung die historisch gewachsene polyzentrale Siedlungsstruktur aufgreifen und die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs entlang der Achsen fördern.“⁵⁵

Die am Projekt „Mobilität 2020“ teilnehmenden Fachleute empfehlen dabei Hauptlinien für die Einflussnahme der Politik auf die Entwicklung der Mobilität (vgl. Übersicht 4).

Diese Empfehlungen sind im Kontext der vorliegenden Untersuchung vor allem im Zusammenhang mit der Entwicklung von alternativen, komplexen regionalen Verkehrslösungen im Bereich des SPNV im Zusammenhang mit einer Weiterentwicklung von regionalen ÖPNV-Lösungen wieder aufzugreifen.

Das Ergebnis dieser bislang erkennbaren Entwicklungstendenzen führt zu Schwerpunktverlagerungen innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsstruktur im Stadt-Umland-Bereich. Diese Verlagerung äußert sich vor allem darin, dass der ursprüngliche sub-urbane Ergänzungsraum immer mehr zum vollwertigen Siedlungsraum mit einem eigenständigen Zentralsystem und einer zunehmenden internen Vernetzung wird.

⁵⁵ Vgl. Holzwarth und Winter (2001), S. 606 f.

Übersicht 4: Empfehlungen zur Sicherung der Mobilität 2020

Verkehrspolitik	Mobilitätswirtschaft
<u>Förderung effizienter Mobilität durch:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Konzepte zur CO₂ Senkung • dezentrale Siedlungsstruktur • Ausbau infrastrukturseitiger Telematik • Unterstützung von Fahrgemeinschaften 	<u>Weiterentwicklung des Automobils:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Reduktion des fossilen Treibstoffverbrauches • Senkung von Lärmemissionen
	<u>Ausbau der Fahrzeugtelematik:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Fortentwicklung und Verbreitung der Fahrzeugtelematik • Vernetzung der Mobilitätssysteme
<u>Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Erhalt und Ausbau der Verkehrswege • Bessere Rahmenbedingungen für intermodale Informationsdienste vor und während der Reise • Aufwertung des Umfeldes von Verkehrsträgern 	<u>Angebot neuer Mobilitätsdienste:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung und Angebot neuer Dienstleistungen zur Entlastung des Straßenverkehrs in Ballungsräumen

Quelle: Übersicht gemäß Holzwarth, Winter (2001), S. 607

So werden diese Räume neben den radialen Verflechtungen zur Kernstadt mehr und mehr durch flächenhaft disperse und tangentielle Verkehrsbeziehungen zwischen den Umlandzentren auch über größere Distanzen hinweg gekennzeichnet. Die Voraussetzungen hierfür schafft ein leistungsfähig ausgebautes Straßenverkehrssystem, das ständig mit günstigen Flächenerschließungen verbessert wird. Der Motorisierungsgrad der Bevölkerung ist daher auch höher als in den Städten. Andererseits sind diese Flächen auch weitgehend vom Kfz-Verkehr abhängig. Diese Besonderheiten sind vor allem bei der Entwicklung von komplexen Lösungsvorschlägen für ein regional optimales Verkehrsangebot zu berücksichtigen, das sowohl wirtschaftlichen Anforderungen genügt, als auch der Verpflichtung des Staates zur Daseinsvorsorge entspricht.⁵⁶

Die sich verändernden Lebensstile beinhalten meist auch ein verändertes Verkehrsverhalten. Typisch dafür sind etwa eine Tendenz zu verlängerten Fahrstrecken und die Ausweitung der Aktionsräume. Dies gilt nicht nur für arbeitsorientierte Fahrten, sondern ebenso für die Freizeit. Eine analoge Entwicklung ist auch für weite Teile der Wirtschaft festzustellen.

Bei den Präferenzen in der Verkehrsmittelwahl gehen Flade et al.⁵⁷ davon aus, dass sich die festen Verhaltensroutinen, die sich bei den Erwachsenen herausgebildet haben, nur schwer verändern lassen.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. dazu: Deutscher Bundestag (2000), Raumordnungsbericht 2000, S. 97 ff.

⁵⁷ Vgl. Flade et al. (2002), S. 542 f.

⁵⁸ Vgl. u.a. Gorr (1997) sowie Flade et al. (2002).

Kindheit und Jugend hingegen sind sensible Phasen, in denen sich das Mobilitätsverständnis noch entwickelt und in denen es sich entscheidet, welchen Stellenwert der Pkw im Vergleich zu anderen Verkehrsmitteln im künftigen Lebensalltag einnehmen wird. Dabei stellte sich in einer Befragung heraus, dass bereits bei den 13- bis 14-Jährigen eine stark ausgeprägte Autoorientierung vorliegt, die bei der Hälfte der befragten Jugendlichen von der Vorstellung geprägt ist, den Pkw künftig sehr häufig zu nutzen. In diesem Kontext spielt die Verkehrsmittelnutzung durch die Eltern als sozial vermittelte Erfahrung eine entscheidende Rolle, weil die Eltern zu den wichtigsten Bezugspersonen der 13- bis 14-Jährigen gehören.

Hinzu kommt auch der Einfluss der raumstrukturellen Bedingungen, von denen die Benutzung von Verkehrsmitteln im Jugendalter abhängt. Das Auto verspricht für Jugendliche vor allem „Fahrspaß“, ja, es wirkt sogar identitätsstiftend.

Die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems wird durch Lage und Erreichbarkeit der Nutzungsstandorte im Raum bestimmt. Änderungen führen in diesem komplexen System ständig zu entsprechenden Neubewertungen. Die einzelnen Verkehrsarten sprechen oftmals unterschiedliche Fahrtzwecke an und begünstigen damit häufig bestimmte, räumlich verteilte Funktionen je nach verkehrsplanerischer Schwerpunktsetzung und Ausbauqualität der Systeme.

Für die jeweilige Verkehrsart hat dies entsprechende Konsequenzen hinsichtlich der Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur. Über die Ausbauqualität des Verkehrssystems werden also die Voraussetzungen für mehr oder weniger ausgeprägte Austauschbeziehungen zwischen den einzelnen Standorten geschaffen.⁵⁹

Die ländlichen Räume, die abseits der großen Verkehrsstraßen liegen, spielen bei der Planung über das Ausmaß und die Gestaltung von Infrastruktur in der Regel eine untergeordnete Rolle. Ursache dafür ist die geringere Bevölkerungsdichte. Durch Wegzug mobiler, meist junger und beruflich qualifizierter Einwohner wird sich dieser Zustand im Verhältnis zu den Ballungsräumen weiter verschlechtern. Zurück bleiben überwiegend die Alten, Sozialschwache und die Kinder. Langfristig ist damit der Fortbestand dieser Regionen als funktionsfähige Siedlungsräume und Kulturlandschaften gefährdet.⁶⁰

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2000), Raumordnungsbericht 2000, S. 95.

⁶⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (2000), Raumordnungsbericht 2000, S. 86.

1.3.6 Zwischenfazit

Bei Streckenstilllegungen, die in dieser Arbeit vor allem im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Schienenpersonennahverkehr untersucht werden, geht es – ökonomisch betrachtet – um die Nutzung (oder Entwertung) von unbeweglichem und ortsgebundenem Kapital, dessen Bereitstellung den Einsatz des beweglichen Teils des Kapitals erst ermöglicht. Das Streckennetz der Eisenbahnen (d.h. der Bundesbahn und der nicht-bundeseigenen Bahnen) erstreckte sich 1959 in der alten Bundesrepublik (ohne Saarland und Westberlin) noch auf insgesamt 37.000 km und verringerte sich in der alten Bundesrepublik zwischen 1950 und 1990 um knapp 20 % auf rd. 30.000 km.⁶¹ Im Jahre 1998 betrug die Gesamt-Streckenlänge, bedingt durch die Wiedervereinigung bei Straßen im überörtlichen Verkehr, insgesamt 230.700 km und bei den Eisenbahnen (Deutsche Bahn und nicht bundeseigene Bahnen) 41.900 km.

Diese Streckenreduzierungen vollzogen sich vor dem Hintergrund einer Vielzahl von komplexen Rahmenbedingungen, wobei das Mobilitätsverhalten und seine Dynamik von zentraler Bedeutung sind.

So ist mit Blick auf die Mobilität als Rahmenbedingung für die Entwicklung des schieneengebundenen Personennahverkehrs zunächst festzustellen, dass die historisch entstandene Raum- und Siedlungsstruktur zu mannigfachen räumlichen Verflechtungen und Verkehrsbeziehungen führt, mit der das vielfältig motivierte und sich wandelnde Mobilitätsverhalten in einer Wechselbeziehung steht.

Die räumliche Funktionsteilung zwischen Wohnen, Arbeiten, Versorgen und Freizeit erfordert entsprechende räumlich vollzogene Austauschbeziehungen mit daraus resultierenden unterschiedlichen Verkehrsvorgängen als Folge. Davon gehen wiederum Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur aus.

Zudem wird das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung von gestiegenen beruflichen wie auch privaten Ansprüchen bestimmt, die sich auch in der Zukunft nicht grundsätzlich einschränken lassen. Durch immer modernere Verkehrsmittel bzw. die individuelle Motorisierung stellt die räumliche Überwindung heute in der Regel kein prinzipielles Problem mehr dar. Die Standortwahl von privaten Haushalten oder Betrieben kann damit nahezu unabhängig davon getroffen werden, ob sich der Wohn- oder Betriebsstandort in der Nähe der persönlichen beruflichen oder privaten Aktivitäten befindet. Vor allem für jenen Personenkreis, der über keine individuelle Motorisierung verfügt, gilt letztere Aussage natürlich nicht.

Betrachtet man die Tendenz der Gefährdung des Fortbestandes öffentlicher Verkehrsdienstleistungen respektive des Schienenpersonennahverkehrs vor allem in ländlichen Räumen (Verödungsproblematik), dann kommt dem Staat aus sozialpolitischen Ge-

⁶¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000), Pällmann-Bericht, S. 15.

sichtspunkten durchaus die Aufgabe zu, im Rahmen seiner gesetzlichen Daseinsvorsorge dafür zu sorgen, dass auch jene Menschen in ihrer Mobilität nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Dies bedeutet allerdings nicht eine automatische Garantie für Schienenpersonennahverkehr. Vielmehr ist damit nur eine Verpflichtung für öffentlichen Personennahverkehr gesetzlich begründet, für die eigentliche Ausgestaltung besteht durchaus ein breiter Spielraum.⁶² Welche Verkehrsmittel hier letztendlich vorgezogen und auf unterschiedliche Weise gefördert werden, bedarf damit genauerer Untersuchungen und bestimmter Abstimmungsaktivitäten, die beispielsweise in einer Art von regionalem „Generalverkehrsplan“ ihren Niederschlag finden können, wie ihn der Autor im Verlaufe dieser Arbeit zur Diskussion stellen wird. Es liegt auf der Hand, dass die entsprechenden Überlegungen nicht allein von der Deutschen Bahn AG angestellt werden können.

1.4 Der ÖPNV und seine Perspektiven

Vorbemerkung: Ein funktionierendes ÖPNV-Angebot ist im Hinblick auf die Mobilitätsanforderungen des einzelnen Bürgers nach wie vor unverzichtbar. Allerdings erfordern die Komplexität der Voraussetzungen und Folgen der Mobilitätsentwicklung eine gewisse Lenkung. Man denke nur an die externen Effekte im Zusammenhang mit den Umweltbelastungen durch den individuellen Pkw-Verkehr. Zu einem System differenzierter Verkehrsangebote gehört schon aus der Sicht einer umweltfreundlichen Mobilität ein intaktes und attraktives Nahverkehrssystem. Hierbei handelt es sich um eine Zielstellung der Verkehrsentwicklung, über die durchaus ein gesellschaftlicher Konsens herrscht.

Von allen Seiten besteht die Einsicht, dass das öffentliche Nahverkehrsangebot attraktiver gestaltet werden muss. Allerdings bestehen im Hinblick auf Planung, Organisation und Kontrolle unterschiedliche Positionen vor allem in Bezug auf den Grad von Wettbewerb, der dabei zuzulassen ist. In Deutschland erweisen sich die in Jahrzehnten gewachsenen Strukturen, die in- und ausländische Wettbewerber fernzuhalten versuchen, als sehr langlebig. Letztlich wird aber der Versuch, sich an überholte Strukturen zu klammern, an der Frage der Finanzierbarkeit scheitern. Städte und Gemeinden müssen verkehrlich offen und für jedermann erreichbar sein. Diesem Anspruch kann der individuelle Pkw-Verkehr allein nicht gerecht werden. Somit bleibt auch künftig der öffentliche Personennahverkehr für Mobilitäts- und Transportbedürfnisse der Bevölkerung nicht ersetzbar. Allerdings sind hochwertige ÖPNV-Leistungen eben auch nicht allein aus dem Verkauf von Fahrscheinen zu finanzieren, sondern bedürfen zusätzlicher

⁶² Vgl. hierzu auch Aberle (2003b), S. 76.

öffentlicher Mittel. Dies ist durch die Komponente der Daseinsvorsorge auch gerechtfertigt, denn der ÖPNV erfüllt auch soziale Funktionen, weil er dazu beiträgt, dass die Mobilitätsbedürfnisse von Personen ohne eigenen Pkw befriedigt werden können.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag formulierte in seinem Positionspapier „ÖPNV: Wege in den Wettbewerb“⁶³ daher zwei Prinzipien, die den Reformbemühungen zugrunde liegen sollten: Zum einen geht es um die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung im ÖPNV als einer Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge. Danach müssen die Landkreise und Städte als staatliche Gewährleistungsträger für ihre Regionen ein leistungsfähiges und qualitativ hochwertiges ÖPNV-Angebot definieren und eine sachgerechte Erbringung der Leistungen im Wettbewerb garantieren. Zum zweiten geht es um mehr Wettbewerb und Transparenz bei der Leistungserbringung, um knappe öffentliche Mittel, die über Steuern finanziert werden, zielgerecht einsetzen zu können. Nur über den Wettbewerb werden die Verkehrsunternehmen veranlasst, ihre Kosteneffizienz zu erhöhen und die Qualität ihrer Leistungen zu steigern. Daneben müssen die privaten Verkehrsunternehmen die gleichen Zugangsbedingungen zum ÖPNV-Markt haben.⁶⁴

Das Prinzip des „kontrollierten Wettbewerbs“, bei dem gemeinwirtschaftliche Leistungen ausgeschrieben und in abgestimmter Form und Qualität zu erbringen sind, sollte daher in Deutschland unbedingt umgesetzt werden. Das britische Modell kann dabei nur in negativer Hinsicht als Vorbild dienen. Es zeigt, welche unerwünschten Konsequenzen der komplette Rückzug öffentlicher Aufgabenträger aus dem ÖPNV mit sich bringt. Fehlende Abstimmung von Fahrplänen, Tarifen und Linienführungen haben dort zu einer rückläufigen Akzeptanz des ÖPNV geführt.

1.4.1 ÖPNV: Wesentliche Begriffe

1.4.1.1 Der Verkehrsmarkt

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht handelt es sich beim Verkehrsmarkt zunächst um einen imaginären Ort, an dem nicht nur das gesamte Angebot und die gesamte Nachfrage nach Verkehrsleistungen zusammentreffen, sondern an dem auch die Leistungsfähigkeit der Verkehrsmittel und Verkehrsträger durch die Nachfrage (Nutzer) beurteilt wird. Verkehrsträger sind dabei die Zugmaschinen, Verkehrsmittel die Transportgefäße für Personen und Güter, wobei Verkehrsträger und -mittel manchmal auch zusammenfallen können, wie z.B. beim Flugzeug oder Pkw. Sein Funktionieren bestimmt nicht

⁶³ Vgl. DIHK (2001).

⁶⁴ Vgl. Holst (1997), S. 85.

nur sämtliche Wirtschaftsbereiche, sondern ist auch integraler Bestandteil unseres Wirtschaftslebens. Der Verkehr ist als Mittel zur Bewältigung von privat oder geschäftlich begründeten Handlungsweisen unentbehrlich und bestimmt die Mobilität. Dieser mobilitätssichernde Nutzen des Verkehrs steht vor allem wegen seiner ökologischen, sozialen, raumwirksamen und stadtgestalterischen Auswirkungen in einer Wechselbeziehung mit öffentlichen Belangen.

Der Markt für Verkehrsmittel ist zwar kein Teilmarkt des Verkehrsmarktes, jedoch sind beide Märkte wechselseitig voneinander abhängig, da die im Verkehrsmarkt herrschenden Ausgangsbedingungen die Entscheidung über den Erwerb bzw. die Wahl des Verkehrsmittels bestimmen. Aus der Sicht des einzelnen Nachfragers geht es dabei vor allem um die Wahl des geeigneten Verkehrsmittels.

Die Gesamtnachfrage nach Ortsveränderungen und das Gesamtangebot an Verkehrsdienstleistungen treffen auf dem Verkehrsmarkt zusammen. Im Personenverkehr unterscheiden sich die Verkehrsträger je nach benutztem Verkehrsweg in Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserstraßenverkehr.⁶⁵

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) stellt wiederum einen Teilmarkt des Verkehrsmarkts dar, der nicht nur in Deutschland zu den am stärksten staatlich regulierten Märkten gehört. Der Staat bestimmt nicht nur, wer als Anbieter zugelassen wird, sondern greift auch in die Vertragsinhalte ein, indem er Fahrpreise, Qualitäten und Bedienungshäufigkeiten vorschreibt. Damit gehört der Verkehrsmarkt zu den Sektoren, in denen die Vertragsfreiheit stark eingeschränkt ist.⁶⁶

Möglicherweise ist darin auch eine der Ursachen für die derzeit schlechte Wirtschaftslage im gesamten ÖPNV zu sehen, da er sich aufgrund der vorliegenden starren Rahmenbedingungen nur ungenügend den Veränderungen des Marktgeschehens anpassen kann. Auf die historischen Aspekte dieser Handhabung kommt der Verfasser im Zusammenhang mit Verstaatlichung der Eisenbahnen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts an einer späteren Stelle zurück (vgl. 1.4.2.1).

⁶⁵ Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Ihde (1991), S. 46 ff. („makrologistische Systematik“).

⁶⁶ Hierzu ist allerdings auch zu bemerken, dass durch die Reglementierungen und Kontrollen Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Beteiligten am ÖPNV gewährleistet werden sollen (u.a. Eignung von Fahrzeugen und Fahrzeugführern).

1.4.1.2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Als öffentlichen Verkehr bezeichnet man allgemein und unabhängig von der Eigentümerstellung den Verkehr, der für jedermann zugänglich ist.⁶⁷ Nach der juristischen Definition in § 2 des Regionalisierungsgesetzes (RegG)⁶⁸ versteht man unter öffentlichem Personenverkehr die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr. Hingegen liegt im Unterschied zum Personenfernverkehr gemäß § 2 S. 2 RegG Personennahverkehr in jenen Fällen vor, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das gilt für „Beförderungsfälle“, deren gesamte Reichweite 50 km oder eine gesamte Reisezeit von einer Stunde nicht übersteigen.

Der Begriff Öffentlicher Personennahverkehr beinhaltet als Oberbegriff nicht nur die Beförderung von Personen mit Bussen, Straßenbahnen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, sondern auch den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Nach verkehrsgewerberechtlichen Kriterien ist dabei Schienenpersonennahverkehr die allgemein zugängliche Beförderung von Personen in Zügen der Eisenbahn i.S. von § 2 Abs. V S.1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG). Dagegen fällt unter das Personenbeförderungsgesetz der Teil des ÖPNV, der die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Omnibussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr beinhaltet.

Unter den SPNV sind auch die auf Nebenstrecken der Deutschen Bahn eingesetzten Regionalbahnen einzuordnen. Der einzige Unterschied zur herkömmlichen Bahn besteht darin, dass der Betrieb so organisiert ist, dass er mit geringerem Personalaufwand auskommt und mit technischen Hilfsmitteln wie automatischen Sicherungsanlagen, Funkleitsystemen u.a. so abgewickelt werden kann, dass die laufenden Kosten relativ gering gehalten werden können. Unter diesem Gesichtspunkt handelt es sich bei der Regionalbahn um ein technisch-organisatorisches Betriebskonzept. Die Regionalbahn unterliegt dabei nicht den strengeren Bundesgesetzen, sondern sie kann von den einzelnen Bundesländern nach so genannten „Nebenbahnkriterien“ genehmigt werden, wobei diese Praxis auch die Möglichkeit bietet, gegebenenfalls solche Alternativen zu entwickeln, mit denen Streckenstilllegungen vermieden werden können. Dabei unvermeidliche Qualitätsverschlechterungen können allerdings auch die Nachfrage beeinträchtigen.⁶⁹

Die Charakterisierung des Personennahverkehrs als „öffentlich“ sagt zunächst nichts anderes aus, als dass die Leistungen von allen Menschen genutzt werden können. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass die Leistungen nur von öffentlichen Unternehmen erbracht werden müssen oder dass es sich hierbei um öffentliche Güter handeln muss. Scheele/Sterzel verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass die in der Definition hervorgehobene lokale und regionale Orientierung auch insofern von

⁶⁷ Vgl. Werner (1998), S. 6 ff.

⁶⁸ Siehe Regionalisierungsgesetz (RegG) (Fassung vom 27.12.1993, BGBl. S. 2395).

⁶⁹ Vgl. Mühlenhardt (1985), S. 27 f.

Bedeutung ist, als sich daraus Zweifel an der Regelungsbefugnis der Europäischen Gemeinschaft unter dem Blickwinkel des europarechtlich wichtigen Subsidiaritätsprinzips i.S. von Art. 5 EGV ergeben können.⁷⁰

Auch Barth bezieht sich auf die allgemein gefasste Legaldefinition des öffentlichen Personennahverkehrs des §2 Regionalisierungsgesetzes, verweist aber zugleich darauf, dass die Nahverkehrsgesetze der Länder zum Teil eigene Begriffsbestimmungen vornehmen und daher die Begrifflichkeiten nicht immer einheitlich verwendet werden.⁷¹

Für die Überlegungen zur Perspektive integrierter regionaler Verkehrslösungen ist zudem der Hinweis von Barth von großem Interesse, dass die Legaldefinition, im Unterschied zum bisher üblichen Sprachgebrauch, insofern eine Neuerung aufweist, „als sie sowohl den straßengebundenen als auch den Schienenverkehr (Züge) und auch alle anderen Verkehrsmittel, wie etwa Fähren, Bergbahnen und andere Sonderverkehrsmittel, umfasst und somit einen neuen Oberbegriff bildet.“⁷²

Der Verfasser hält insbesondere die Position von Barth für weiterführend, dass mit dieser Begriffsbildung vor allem dem Gedanken Rechnung getragen wird, dass „alle öffentlichen Verkehrsmittel unabhängig von den jeweiligen Verkehrsträgern zu integrieren und aufeinander abzustimmen sind, um ein an die Bedürfnisse der Nutzer angepasstes Bedienungsangebot zu erzielen.“⁷³

Innerhalb des Oberbegriffs ÖPNV werden so vor allem zwei Arten von Nahverkehr unterschieden. Im Geltungsbereich des AEG wird der öffentliche Personennahverkehr mit Zügen gem. § 2 Abs. 5 AEG als Schienenpersonennahverkehr bezeichnet und mit „SPNV“ abgekürzt.

Im Geltungsbereich des PBefG⁷⁴ erfasst der Begriff des öffentlichen Personennahverkehrs gem. § 8 Abs. 1 PBefG den lokalen und regionalen Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (v.a. Omnibussen), Straßenbahnen sowie Oberleitungsbussen im Sinne des § 4 PBefG.

Barth verweist darauf, dass der § 8 Abs. 2 PBefG auch den Verkehr mit Taxen und Mietwagen, der die in Abs. 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet, in die Begriffsbestimmung einbezieht, um diese für ein qualitativ hochwertiges und flexibles ÖPNV-Angebot zu öffnen. Für die Entwicklung von alternativen, integrierten regionalen Verkehrslösungen, wie sie in dieser Arbeit angestrebt werden, bleibt festzuhalten, dass es schon bei der Begriffsbestimmung einen wichtigen inhaltlichen Ansatzpunkt für neue Lösungen gibt. Ferner lässt sich feststellen, dass beispielsweise die zunehmende Bedeutung, die Taxiangebote im Rahmen der so genannten differenzierten

⁷⁰ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 15.

⁷¹ Vgl. Barth (2000), S. 29.

⁷² Vgl. Barth (2000), S. 29.

⁷³ Vgl. Barth (2000), S. 29.

⁷⁴ PBefG (1998) (zur derzeitigen Fassung s. BGBl. I, S. 2521).

Bedienweisen, wie Anruf-Sammel-Taxi, Ruf-Bus etc., für die Erschließung dünn besiedelter Gebiete und die Gewährleistung eines ausreichenden Angebots auch zu verkehrsschwachen Zeiten haben, bereits in der Begriffsbestimmung enthalten ist. Der auch in der Übersicht von Karl verwendete Begriff des Öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV) beinhaltet also den „allgemeinen“ bzw. „straßengebundenen“ öffentlichen Personennahverkehr i.S. von § 8 PBefG.

Die den öffentlichen Personennahverkehr tragenden und überwiegend im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) organisierten Verkehrsunternehmen beförderten 1997 94,4 % der gesamten Fahrgäste des ÖPNV. Davon entfielen immerhin allein 16,3 % auf den Nahverkehrsbereich der Deutschen Bahn AG (letzterer Wert hatte sich bis zum Jahr 2001 auf 19,2 % erhöht⁷⁵).

Der städtische Nahverkehr wird überwiegend durch kommunale Unternehmen betrieben. Private Unternehmen treten in der Regel höchstens als Subunternehmer auf, wobei ausländische Anbieter bisher eher die Ausnahme bilden. Bezogen auf das gesamte Verkehrsaufkommen der verschiedenen Verkehrsträger (Gesamtzahl der Fahrten mit motorisierten Verkehrsmitteln), lag der Anteil der Fahrten mit dem ÖPNV (modal split) 1996 bei 15,7 %. Betrachtet man nun die Entwicklung des ÖPNV, so lässt sich insgesamt ein Zuwachs feststellen. 2001 nutzten – statistisch betrachtet – 9,945 Mrd. Fahrgäste (0,8 Prozent mehr als 2000) in Deutschland die öffentlichen Verkehrsmittel auf Straßen und Schienen, wobei mithin die Beförderungsleistung um 0,5 Prozent auf 152,366 Mrd. Personenkilometer (Pkm) im Vergleichszeitraum zurückging.⁷⁶

Bezogen auf die Zahl der Fahrgäste haben – nach einem etwas divergierenden Berechnungsmodus – die Mitgliedsbetriebe des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)⁷⁷ im Jahre 2001 mit 9,115 Mrd. Personen erstmals mehr als 9 Mrd. Fahrgäste befördert, was einem Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr von 1,9 Prozent entspricht.

Das Aufkommen der kommunalen und regionalen VDV-Unternehmen davon betrug 7,5 Mrd. Fahrgäste (plus 1,7 Prozent), während der Anteil der DB Regio AG einschließlich aller Tochtergesellschaften 1,615 Mrd. Fahrgäste (plus 3,0 Prozent) ausmachte. Im Vergleich beförderten alle 66 im Schienenpersonennahverkehr tätigen Unternehmen 1,866 Mrd. Personen, was einem Zuwachs von 0,4 Prozent entspricht.

Die aktuelle Zunahme der ÖPNV-Fahrgastzahlen führt der VDV auf das weiter verbesserte Angebot von Bussen und Bahnen und auf das hohe Treibstoffpreinsniveau zurück. Um auch in Zukunft die Fahrgastzahlen steigern zu können, müssten nach Ansicht des

⁷⁵ Vgl. DIW (2002, Verkehr in Zahlen), S. 211.

⁷⁶ Vgl. o.V. (2002b) („Erneut mehr Fahrgäste im ÖPNV“).

⁷⁷ Im VDV sind mittlerweile 423 ÖPNV-Unternehmen und Verkehrsverbände organisiert, wodurch jedoch nicht die völlige Grundgesamtheit der diesbezüglichen Anbieter dargestellt wird. Hieraus ergibt sich auch die Diskrepanz zwischen den unterschiedlichen Fahrgastzählweisen.

VDV insbesondere kundenorientierte Qualitätskriterien Bestandteil von Ausschreibungen sein, da ein reiner Preiswettbewerb nicht im Sinne der Kunden sein kann.

Die Verbesserung der Verkehrsangebote und die höhere Effizienz der Verkehrsleistungen sind nach Meinung des VDV durch die Novellierung des Regionalisierungsgesetzes des Bundes ausgelöst worden. Der VDV fordert daher eine weitere Dynamisierung der Regionalisierungsmittel und ein Festhalten an der bisherigen Aufgliederung in solche für eine Grundausstattung und solche für Qualitäts- sowie Leistungssteigerungen.

Zu beachten ist dabei, dass der öffentliche Nahverkehr grundsätzlich in zwei verschiedene Regelungsbereiche eingeteilt wird (Übersicht 5). Hinsichtlich dieser bereits thematisierten Unterscheidung in Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) nach ihren jeweiligen gesetzlichen Grundlagen, der Finanzierung (ohne Fahrpreise), der Genehmigung und Planung sowie der bislang existierenden Unternehmensformen sei auf die Arbeit von Karl verwiesen.⁷⁸

⁷⁸ Siehe Karl (2002).

Übersicht 5: Wesentliche Organisations- und Finanzierungsstrukturen des Öffentlichen Verkehrs in Deutschland (Stand August 2002)

Öffentlicher Verkehr		
ÖPNV	SPNV	ÖSPNV
<i>Gesetzliche Grundlagen</i>	AEG Nahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge mit staatlicher Gewährleistungsverantwortung; Regionalisierungsgesetz, ÖPNV-Ländergesetze, Nahverkehrsplan (mit unterschiedlicher Regelungskraft SPNV/ÖSPV) etc.	PbefG
<i>Finanzierung (ohne Fahrpreise)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • überwiegend gemeinwirtschaftlich; • überwiegend Regionalisierungsmittel; • Ausgleich für Schülerbeförderung und kostenlose Schwerbehindertenbeförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • »Eigenwirtschaftlichkeitsfiktion«, in der Regel handelt es sich um gemeinwirtschaftliche Verkehre; • Ausgleichszahlungen; • Vielzahl unterschiedlicher Quellen aus Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln (GVFG-Mittel, Infrastrukturförderung etc.)
<i>Genehmigung / Planung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgabenträger (Länder, Kommunen, Zweckverbände etc.); • Verkehrsverträge, Ausschreibungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Genehmigungsbehörden; kommunale Aufgabenträger; • nahezu ausschließlich Wiedererteilung der Konzessionen an die Altunternehmer, seltene Ausschreibung
<i>Unternehmen</i>	inzwischen ca. 40 Anbieter <ul style="list-style-type: none"> • Deutsche Bahn AG • Connex; • eurobahn • sowie nationale, private, kommunale und Länderbahnen 	ca. 350 kommunale Unternehmen <ul style="list-style-type: none"> • Busunternehmen der Deutschen Bahn AG; • private Unternehmen mit internationaler Beteiligung • sowie eine Vielzahl sehr kleiner privater Unternehmen
Öffentlicher Schienenpersonenfernverkehr		
<i>gesetzliche Grundlagen / Genehmigung / Planung</i>	Zulassung als Unternehmer erforderlich nicht genehmigungspflichtig; begrenzter Einfluss der Länder auf das Angebot über Infrastruktur- und Fahrzeugförderung	
<i>Finanzierung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Eigenwirtschaftlich, jedoch: die Deutsche Bahn AG ist auch nach der Regionalisierung in erheblichem Maße zuschussbedürftig, insbesondere Infrastruktur- und Fahrzeugförderung; • weiter besteht der »Verdacht« der Quersubventionierung des (Hochgeschwindigkeits-)Fernverkehrs über den bezuschussten SPNV. 	
<i>Unternehmen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Marktführer: Deutsche Bahn AG; • Connex, GVG/SJ, vorübergehend: eurobahn; • Erwartet wird der Einstieg weiterer internationaler Anbieter. 	

Quelle: Entnommen bei Karl (2002), S. 12

1.4.1.3 Öffentliche Aufgaben und Wettbewerb

Mit dem Begriff des ÖPNV korrespondiert naturgemäß derjenige der „öffentlichen Aufgaben“. Deren Erfüllung wurde lange Zeit durch „Öffentliche Unternehmen“ besorgt und deswegen begrifflich gleichgesetzt. Unter öffentlichen Aufgaben ist die Wahrnehmung öffentlich rechtlicher Aufgaben durch Unternehmen des Bundes, der Länder und der Kommunen zu verstehen. Heute ist der Begriff unbestimmter, da die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben in vielen Fällen aus den öffentlichen Verwaltungen ausgegliedert und auf öffentliche, gemischtwirtschaftliche oder rein private Unternehmen übertragen worden sind.⁷⁹

Öffentliche Aufgaben lassen sich aus politischen Zielen der verschiedensten Art herleiten. Hierunter zählen auch umwelt-, verkehrs- und wohnpolitische Ziele. Sie resultieren aus der Vorstellung vom Gemeinwohl bzw. öffentlichem Interesse und werden in einem öffentlichen Prozess der Willensbildung formuliert, der sich dann in Gesetzen oder kommunalen Beschlüssen niederschlägt.⁸⁰

Die Umsetzung und Überwachung dieser Gesetzesnormen beinhalten öffentliche Aufgaben. Unter wirtschaftlichen Aspekten interessieren allerdings mehr die Handlungsspielräume im Rahmen des bestehenden Rechts, d.h. in welcher Weise öffentliche Aufgaben möglichst wirtschaftlich und wirksam erfüllt werden können.

Mittlerweile haben sich die öffentlichen Unternehmen nicht nur in Deutschland teilweise grundlegend gewandelt. Es entstanden gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit differenzierten Eigentumsstrukturen oder sogar vollständig privatwirtschaftliche Unternehmen, die zu bestimmten öffentlichen Dienstleistungen verpflichtet werden. Eine derartige Aufgabenregulierung findet man in den deregulierten Wirtschaftssektoren wie Post, Telekommunikation, Energiewirtschaft oder auch dem ÖPNV.⁸¹ Hier werden neben den gewinnorientierten Geschäften auch öffentliche Aufgaben im Sinne spezieller öffentlicher Dienstleistungen erbracht. Selbst Privatunternehmen können somit auf gesetzlichem oder vertraglichem Wege dazu verpflichtet werden, solche Dienstleistungen von Allgemeininteresse zu erbringen. Cox spricht in diesem Zusammenhang zu Recht von einem Paradigmenwechsel in der öffentlichen Wirtschaft.⁸² Im Zusammenhang mit den grundlegenden Veränderungs- und Umbauprozessen in Richtung einer Deregulierung wird in der Diskussion auch die bisherige Art der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Frage gestellt. Dabei werden Modelle präferiert, die bisherige Staatsunternehmen durch solche rentabilitätsorientierten Privatunternehmen ersetzen wollen,

⁷⁹ Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Eichhorn (2001).

⁸⁰ Vgl. Eichhorn (2001), S. 85.

⁸¹ Vgl. die zusammenfassende Analyse bei Cox (1997).

⁸² Vgl. Cox (1997), S. 66.

die nur noch dem Eigeninteresse der Anteilseigner bzw. dem shareholder-value-Prinzip verpflichtet sind.⁸³

Aus makroökonomischer Sicht lassen sich öffentliche Aufgaben in hoheitliche Aufgaben und in Aufgaben der Daseinsvorsorge unterteilen. Ihr wesentlicher Unterschied liegt, abgesehen von den rechtlichen Differenzierungen, in ihrer Finanzierung.

Während hoheitliche Aufgaben in der Regel unentgeltlich bereitgestellt und insbesondere über Steuereinnahmen finanziert werden, werden Aufgaben der Daseinsvorsorge gegen Leistungsentgelte erbracht. Nach der Art der Finanzierung wird Daseinsvorsorge nach marktbezogenen und nichtmarktbezogenen Tätigkeiten unterteilt. Die Kosten für nichtmarktbezogene Tätigkeiten tragen die Nutznießer und die Steuerzahler. Die Ausgaben für marktbezogene Tätigkeiten bezahlt in der Regel meist kostendeckend der Käufer der angebotenen Leistungen.

Bei den in Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag (Amsterdamer Fassung vom 2. Oktober 1997) genannten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse handelt sich um marktbezogene Tätigkeiten im Rahmen der Daseinsvorsorge. Während hoheitliche Aufgaben auf eine „Totalversorgung“ der Bevölkerung ausgerichtet sind, zielt marktbezogene Daseinsvorsorge auf eine Grundversorgung (z.B. ARD und ZDF, Post).

Eine Identität von Aufgabenträgern und Aufgabenerfüllern ist dabei nicht mehr gegeben, denn öffentliche Aufgaben werden sowohl von öffentlichen Einrichtungen als auch von privaten Wirtschaftsunternehmen wahrgenommen. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse werden daher heute funktionell und nicht institutionell definiert, also unabhängig davon, ob ein privater oder öffentlicher Anbieter die Leistung erbringt.⁸⁴

Im Kontext dieser Untersuchung sind hier ausschließlich die marktbezogenen öffentlichen Aufgaben bzw. die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse relevant. In diesen Wirtschaftsbereichen findet der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern um Kunden und auf den Beschaffungsmärkten statt. Die öffentlichen Unternehmen müssen dabei beachten, dass sie unabhängig von ihrem Daseinsvorsorge- bzw. Leistungsauftrag wettbewerbsrechtlich wie private Unternehmen behandelt werden. Gleichwohl unterliegen sie haushalts- und kommunalrechtlich vielfältigen Restriktionen. Von Seiten der öffentlichen Unternehmen werden diese Einschränkungen in Frage gestellt, die der wettbewerbsrechtlichen Gleichbehandlung mit privaten Konkurrenten widersprechen. Die privaten Anbieter haben ebenfalls ihre Vorbehalte.

Sie argumentieren, dass unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ein Vorrang privatwirtschaftlicher Betätigung gelten müsse, wenn private Unternehmen konkurrenzfähig bleiben sollen. Im Übrigen fehle öffentlichen Unternehmen das Insolvenzrisiko, weil sie

⁸³ Vgl. Diebold (1984), S. 11 ff., S. 153 ff.

⁸⁴ Vgl. Eichhorn (2001), S. 90.

gegebenenfalls durch den Steuerzahler subventioniert werden. Dabei wird allerdings übersehen, dass gerade bei den mit Daseinsvorsorgeaufgaben bedachten Unternehmen die Gefahr einer Insolvenz zwingend ausgeschlossen sein muss.

Bei privatgewerblichen Unternehmen besteht bei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse das Problem darin, dass sie die übernommenen Verpflichtungen einhalten müssen, obwohl diese zu Lasten der Gewinne gehen. Besonders das Verkehrswesen zählt seit jeher zu den am stärksten regulierten Bereichen der deutschen Volkswirtschaft. Diese Regulierung wurde auch nicht bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland gelockert, so dass das Verkehrswesen auch im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft ein Bereich geblieben ist, in dem Wettbewerb eine bisher eher untergeordnete Rolle gespielt hat. Hier kann möglicherweise auch eine der Ursachen für die mangelnde Produktivität der Deutschen Bahn liegen.

Dabei wird die Meinung vertreten, dass sich nahezu alle Teilbereiche des Verkehrswesens ebenfalls dem Ordnungsprinzip des freien Wettbewerbs erschließen lassen und sich gerade unter diesem Aspekt zwangsläufig die Frage stellt, ob nicht auch der Bereich der Eisenbahnen „intern“ nach Wettbewerbsprinzipien organisierbar wäre.⁸⁵ Damit wäre auch die Anwendung bislang als unkonventionell geltender Lösungen denkbar. Zu überlegen ist, ob die heute als öffentliches Unternehmen arbeitende Eisenbahn so weit dereguliert werden kann, dass mehrere Gesellschaften unabhängig voneinander Schienenverkehr auf demselben Netz anbieten können, wenn man von der Errichtung paralleler Netze einmal absieht.⁸⁶

Mit der Zulassung von mehr Wettbewerb auf der Schiene bestünde nämlich die Chance, dass der Schienenverkehr produktiver gemacht und damit den Bundeshaushalt entlasten könnte. Im Rahmen eines wettbewerblich organisierten Gesamtverkehrsmarktes könnten zudem Erkenntnisse darüber gewonnen werden, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen Schienenverkehr überhaupt noch rentabel betrieben werden kann. Nach Meinung des Verfassers können Kosteneinsparungen bei der Bahn auf der Basis des bestehenden Leistungsumfangs nur realisiert werden, wenn sie intramodalem Wettbewerb ausgesetzt wäre. Inwieweit der Schienenverkehr rentabel im Sinne der Erwirtschaftung von Überschüssen betrieben werden kann, hängt dann allerdings davon ab, welche Zielfunktion das Unternehmen hat.

⁸⁵ Vgl. Laaser, C.-F. (1991): S.124.

⁸⁶ Seitens der DB AG steht man dieser Möglichkeit sehr skeptisch gegenüber und präferiert das Modell der Gesellschaften „unter einem Dach“ (klassische Holdingstruktur). Vgl. hierzu den redaktionellen Beitrag ohne Verfasserangabe in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) vom 7.12.2001, S. 19 (zur Entwicklung der Bahnholdingstrukturen). Vgl. auch Mehdorn (Stellungnahme, 2000).

1.4.1.4 Besonderheiten und Grenzen öffentlicher Unternehmen

Wirtschaftsunternehmen, die sich entweder ganz oder zu einem wesentlichen Teil im Eigentum von Bund, Ländern oder Gemeinden befinden, werden – wie bereits dargelegt – als „Öffentliche Unternehmen“ bezeichnet. Im Gegensatz zu Privatunternehmen werden darunter unabhängig von der Rechtsform alle diejenigen Unternehmen zusammengefasst, auf die ein Träger öffentlicher Verwaltung aufgrund von Eigentum, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstigen Bestimmungen unmittelbar oder mittelbar beherrschenden Einfluss ausüben kann.⁸⁷ Befinden sich die Anteilsrechte nicht allein in öffentlicher Hand, sondern sind daran auch private Personen oder Gesellschaften beteiligt, spricht man dagegen von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen.

Über die Organisations- und Erscheinungsformen wird damit jedoch nichts ausgesagt. Sie werden entweder als juristische Person des öffentlichen Rechts, z.B. als öffentlich-rechtliche Anstalt (kommunale Sparkassen, Landeszentralbanken), oder als Teil von Gebietskörperschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit, beispielsweise als autonome Wirtschaftskörperschaft wie die frühere Bundespost oder Bundesbahn, geführt. Auch die Deutsche Bahn AG ist in diesem Sinne immer noch ein öffentliches Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, und zwar so lange, wie der Bund dort die Aktienmehrheit besitzt.

Die Anforderungen, die von der Allgemeinheit ebenso wie von den Benutzern und der Politik an ein öffentliches Unternehmen gestellt werden, unterscheiden sich von denen an ein Unternehmen der Privatwirtschaft grundlegend. Dies hängt damit zusammen, dass bisher diese Unternehmen als Teil der öffentlichen Verwaltung angesehen worden sind, die von „Beamten“ geführt werden und Aufgaben im Sinne der Daseinsvorsorge zu erfüllen haben. Organisatorische oder sonstige wirtschaftliche oder finanzielle Gesichtspunkte spielten folglich eine eher untergeordnete Rolle. Die Verabschiedung des jährlichen Wirtschaftsplanes oder des betreffenden Jahresabschlusses verwies allenfalls auf das entstandene Defizit und auf die Empfehlung, dieses abzubauen oder zu begrenzen. Wirklich ernst genommen wurden diese Empfehlungen weder durch die Politik noch z.B. von den Bahnverantwortlichen, was vor allem auf die jährlichen Zuzahlungen des Bundes zurückzuführen war.

Ein Beispiel für die eher unbedeutende Rolle wirtschaftlicher Aspekte ist die Festsetzung der Fahrpreise durch die Verkehrsunternehmen. In der Regel soll nach der Vorstellung des Bundes der Fahrpreis, unabhängig davon, ob dieser marktgerecht ist oder nicht, so bemessen sein, dass er auch für sozial schwache Teile der Bevölkerung noch finanzierbar ist.⁸⁸ Oder aber der Fahrpreis wird so festgesetzt, dass der einzelne Mitbürger dazu bewogen werden kann, auf Busse oder Bahnen umzusteigen - ein Verhalten,

⁸⁷ Vgl. Richtlinie 80/723/EWG zu Art. 90 EWG-Vertrag v. 25.6.1980, Abl. EG Nr. L 1985/35; vgl. auch § 98 Abs.1 GWB.

⁸⁸ Vgl. Ludwig (2000), S.76 ff.

das bei einem privaten Wirtschaftsunternehmen, das nach Gewinnerzielungsgesichtspunkten arbeitet, undenkbar ist. Hier zeigt sich deutlich das eigentliche Dilemma eines öffentlichen Unternehmens, deren Verantwortliche sich als Beamte dem Staat verpflichtet fühlen und nicht in erster Linie der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens.

Für die Verantwortlichen der Verkehrsunternehmen und der Politik steht vielmehr eine gleichmäßige und ausreichende Versorgung der Bürger mit Nahverkehrsleistungen unabhängig von der Nachfrage im Vordergrund. Damit vermeidet man Proteste der Öffentlichkeit und verbessert die Chancen einer Wiederwahl. Gleiches gilt auch hinsichtlich des Verhaltens der Tarifpartner. So wurden in der Vergangenheit Tarifverträge unabhängig davon ausgehandelt, ob sie für das öffentliche Unternehmen vertretbar sind. Die Folge davon waren zu hohe Lohnkosten, ferner Arbeitszeitverkürzungen, die zwangsläufig die Unternehmen in die Verlustzone geführt haben.

Die gesetzlichen Bestimmungen über die Unternehmenstätigkeit von Bund und Ländern regelt das Haushaltsrecht.⁸⁹ Danach soll sich der Bund an der Gründung oder an einem bestehenden Unternehmen nur dann beteiligen, wenn ein wichtiges Bundesinteresse vorliegt und sich der vom Bund verfolgte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Zudem muss der Bund einen angemessenen Einfluss erhalten. Vereinzelt wird aber auch die Auffassung vertreten, dass die erwerbswirtschaftliche Betätigung des Staates durch das Subsidiaritätsprinzip beschränkt ist, wonach sich der Staat mit unternehmerischer Tätigkeit zurückzuhalten hat, wenn beispielsweise eine Versorgungsaufgabe genau so gut durch eine privatwirtschaftliche Lösung erfüllt werden kann.

Diese Position bezieht sich auf den Grundsatz der privaten Wettbewerbsfreiheit nach Art. 2 Abs.1 des Grundgesetzes (GG). Derartige Überlegungen haben jedoch keine allgemeine Anerkennung gefunden. Aber auch die Unternehmenstätigkeit des Staates ist natürlich grundgesetzlichen Schranken unterworfen, die unter Umständen verletzt werden können, wenn der öffentlichen Hand spezielle Vorrechte eingeräumt werden. Speziell das Diskriminierungsverbot des § 26 GWB i.V. mit § 35 GWB kann dabei einen Unterlassungsanspruch begründen.⁹⁰ Eine Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigung des Staates ergäbe sich zudem aus der konsequenteren Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Diese Position kann sich zwar auf den Grundsatz der privaten Wettbewerbsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) berufen, kam bislang aber dennoch auf vielen Feldern über eine allgemeine Zustimmung nicht hinaus.

Im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen und politisch praktischen Diskussion über die Veränderung der Eigentumsstruktur der Bahn bzw. beim Schienennetz und den Betreibergesellschaften ist es aufschlussreich, auch einen Blick in die Anfänge des Eisenbahnwesens in Deutschland zu werfen, da sich im 19. Jahrhundert ein Prozess

⁸⁹ Vgl. § 65 Bundeshaushaltsordnung BHO.

⁹⁰ Vgl. Urteil OLG Düsseldorf, NJW- RR 1997 S. 296.

vollzog, der im Grunde spiegelbildlich zu den heutigen Veränderungen verlief und durchaus ähnliche Strukturfragen aufwarf.

1.4.2 Die Entwicklung des ÖPNV

1.4.2.1 Historische Ausgangspunkte

Obwohl es in dieser Arbeit nicht um eine historische Darstellung geht, erscheint es methodisch für die Überlegungen im Zusammenhang mit den Umstrukturierungen des Verkehrswesens⁹¹ dennoch lohnenswert, in einer historischen Perspektive die Motive und die in der politischen Debatte verwendeten Argumente mit denen zu vergleichen, die sozusagen am anderen Ende des historischen Prozesses, bei dem es nunmehr um eine Entstaatlichung notwendiger Leistungen geht, vorgebracht wurden.

In zeitgenössischen Quellen und auch in späteren Analysen wurde als Begründung für die Verstaatlichung der Eisenbahn vorgebracht, dass die als willkürlich angesehenen unterschiedlichen Verwaltungs- und Betriebseinrichtungen, das unübersichtliche Tarifwesen und der erbitterte Konkurrenzkampf zwischen den Privatbahnen zu einer schweren Schädigung der öffentlichen Interessen geführt hätten, falls hier nicht der Staat eingegriffen hätte. Gleichzeitig wurde in der damaligen Argumentation auch auf die Verschwendung des Nationalkapitals durch doppelte Bahnanlagen hingewiesen.

Tatsächlich waren dies aber nur „vorgeschobene“ Argumente, denn ein natürlicher Ausleseprozess über den Markt hätte ohnehin zu einem verstärkten Zusammenschluss der einzelnen Bahnen geführt und damit auch die Nachteile der Zersplitterung des unwirtschaftlichen Konkurrenzbetriebes kompensiert. Vielmehr störten sich die politisch Verantwortlichen offensichtlich am Umstand, dass die Gewinne in private und nicht in öffentliche Kassen flossen.⁹² Insgesamt muss daher die Hypothese, die Eisenbahnen seien allein aus Effizienzgründen verstaatlicht worden, zurückgewiesen werden.

Dies weist Laaser⁹³ am Beispiel der preußischen Staatsbahnen nach, die nach ihrer Verstaatlichung eine für jene Zeit überdurchschnittliche Rendite erwirtschafteten. In einer Rede Bismarcks im preußischen Abgeordnetenhaus anlässlich der Beratungen über die Abtretung der preußischen Staatsbahn an das Deutsche Reich wird der wahre Grund

⁹¹ Dies gilt insbesondere für die Anpassung und „Durchökonomisierung“ des ÖPNV sowie der Bewältigung der komplexen Auswirkungen unter Nachfrage- und Angebotsaspekten.

⁹² Vgl. Laaser (1991), S. 121 ff.

⁹³ Vgl. Laaser (1991), S. 114 ff.

angesprochen, nämlich dass die Staatsbahnen in erster Linie dem öffentlichen Verkehrsinteresse und nebenher den Finanzinteressen des Staates zu dienen hätten.

Diese eher „staatspolitische“ Argumentation zur Begründung der Verstaatlichung der Eisenbahnen knüpfte daran, dass diese als seinerzeit effizientestes und wichtigstes Verkehrsmittel als Bindeglied des Staates dienen sollten, was im Kern darauf hinaus lief, dass auf diese Weise das Verkehrswesen öffentlichen Interessen dienstbar gemacht werden konnte. Dies kam auch dadurch zum Ausdruck, dass man die Eisenbahninfrastruktur nicht als Geschäftskapital der Privatbahnen ansah, sondern als ein „staatsnotwendiges“ Element.⁹⁴ Auch wurde behauptet, dass die privaten Bahngesellschaften nur Strecken bauen und betreiben würden, die in betriebswirtschaftlicher Hinsicht rentabel seien, und solche Linien, die nicht unmittelbar rentabel seien, vernachlässigten. Selbst wenn es so gewesen wäre, hätte es ja genügt, ein ergänzendes Netz gemeinwirtschaftlich betriebener Bahnen auf Kosten des Steuerzahlers zu bauen und zu betreiben. Außerdem wurde in Preußen kritisiert, dass zu viele Privatbahnen ohne ausreichende Rentabilitätskalküle erbaut worden seien.

Im Zuge der ab 1879 zunehmenden Verstaatlichung des deutschen Eisenbahnwesens spielten diese Argumente dann nur noch eine untergeordnete Rolle. Tatsächlich konzentrierten sich die staatspolitischen Argumentationen auf militärische und machtpolitische Überlegungen. Mit dem aufkommenden Nationalstaatsgedanken war die Eisenbahn ein wichtiges Instrument zur Erhaltung und zum Ausbau der Staatsmacht geworden. Je gewichtiger der Einfluss des Staates auf dieses Transportsystem war, desto mehr konnte er es, im Hinblick auf den sich entwickelnden Zentralstaat, als Bindeglied zwischen den Teilregionen einsetzen. Insgesamt betrachtet waren die Überlegungen vom militärischen Sicherheitsdenken geprägt und zielten auf den Zusammenhalt des Staatenbundes und einer Regionalpolitik zu Gunsten der Peripherie. Laaser bewertet die Übernahme der Eisenbahn durch den Staat in Bezug auf das Militärwesen als ein „rent seeking“ des Staates in eigener Sache, weil damit Transaktionskosten gespart werden sollten.⁹⁵ Damit war das vor 1870 vorherrschende wirtschaftsliberale Denken zu Gunsten von machtpolitischen Überlegungen verdrängt worden.

Nimmt man weiter an, dass die Verstaatlichung der Eisenbahn ein Akt des „rent seeking“ war, ist ein weiterer Gesichtspunkt beachtlich, nämlich das Verhältnis von Eisenbahntarifen und Zollpolitik. Der Produktivitätsfortschritt im Transportwesen, welchen die Eisenbahn gegenüber Fuhrwerken und Kutschen u.a. mit sich brachte, sorgte dafür, dass die Beförderungstarife auf 1/10 ihres bisherigen Wertes gefallen waren.

Damit war es den nach dem Gewinnmaximierungsprinzip handelnden Verkehrsunternehmen möglich, mit ihrer Tarifpolitik jeden Zoll und dessen beabsichtigte Schutzwirkung zu neutralisieren. So sah es insbesondere Bismarck als staatspolitische Notwen-

⁹⁴ Vgl. Laaser (1991), S. 121 ff.

⁹⁵ Vgl. Laaser (1991), S. 127.

digkeit an, die vorhandenen Privatbahnen zu verstaatlichen und damit das Inland vor ausländischen Produkten zu schützen. Deswegen war für die 1878 in Preußen gewählte, protektionistisch orientierte konservative Regierung auch die Zollfrage ein zentrales Argument für eine Verstaatlichung der Eisenbahn.⁹⁶

Somit war es der interessengeleitete Sinneswandel der politisch Verantwortlichen vom Freihandel zur Protektion, der dem preußischen Mischsystem aus Privat- und ergänzenden Staatsbahnen ein Ende setzte. In der gemeinwirtschaftlichen Argumentation für eine Verstaatlichung der Eisenbahnen ging es um die Schaffung von direkten Renten mit dem expliziten Ziel, über das Tarifsystem der Eisenbahn Politik zu betreiben. Sozial Schwache, Bewohner entlegener Regionen und Branchen, die der Staat protegieren wollte, sollten in den Genuss von Tarifiermäßigungen kommen, die von anderen Eisenbahnbenutzern quersubventioniert werden mussten. Die Ausdifferenzierung der Tarife setzte auch zügig ein und beinhaltete auch Tarife unter Grenzkosten, was zumindest bei Privatbahnen höchstens kurzfristig möglich gewesen wäre.

Unter fiskalischen Aspekten war für die Verstaatlichung entscheidend, dass sich die Privatbahnen als äußerst rentabel erwiesen hatten und so fiskalische Begehrlichkeiten weckten. Noch 1880, als bereits 62,5 v.H. des Streckennetzes der deutschen Eisenbahnen verstaatlicht waren und weitere 10,9 v.H. zwar Privatbahnen gehörten, aber vom Staat verwaltet wurden, betrug die Durchschnittsrendite der verbliebenen reinen Privatbahnen 4,63 v.H. Die reinen Staatsbahnen verzinsten sich dagegen mit 4,17 v.H. etwas schlechter.⁹⁷ Im Zusammenhang mit den Eingriffs- und Enteignungsmöglichkeiten, die sich aufgrund der Verkehrshoheit boten, musste die Eisenbahn als gewinnträchtige Einnahmequelle für den Fiskus und damit für die politisch Verantwortlichen erscheinen.

Obwohl seinerzeit in der entscheidenden Phase der Verstaatlichungsaktion erklärt wurde, dass man die Bahnen nicht als Erwerbsunternehmen des Staates betrachten wolle, ist es nach Laaser ziemlich unwahrscheinlich, dass nicht auch mit Erträgen für den Fiskus gerechnet wurde. Zumindest herrschte im Parlament Konsens darüber, dass die Verstaatlichung die Staatsfinanzen keinesfalls zerrütten dürfe.⁹⁸ Nach der Verstaatlichung aller Privatbahnen erwirtschafteten die preußischen Staatsbahnen in der Dekade 1882–1891 insgesamt 2,408 Mrd. RM an Überschüssen, die an den Staatshaushalt abgeführt wurden. Im Zeitraum 1892–1901 verdoppelten sich sogar die Überschüsse und erreichten 4,697 Mrd. RM.

⁹⁶ Solche protektionistischen Bestrebungen, teils aus wahltaktischem Kalkül heraus, lassen sich in der historischen Perspektive auch für spätere Zeiträume und andere Regionen immer wieder belegen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang etwa auf die protektionistischen Maßnahmen der vorgeblich so „liberal“ orientierten US-Administration zum Schutze landeseigener Luftverkehrsunternehmen v.a. nach dem Krisenszenario infolge der Anschläge vom 11.9.2001; vgl. Wels (2001).

⁹⁷ Vgl. Laaser (1991), S.131 ff.

⁹⁸ Vgl. Laaser (1991), S.133.

1.4.2.2 Ökonomische Rahmenbedingungen des ÖPNV

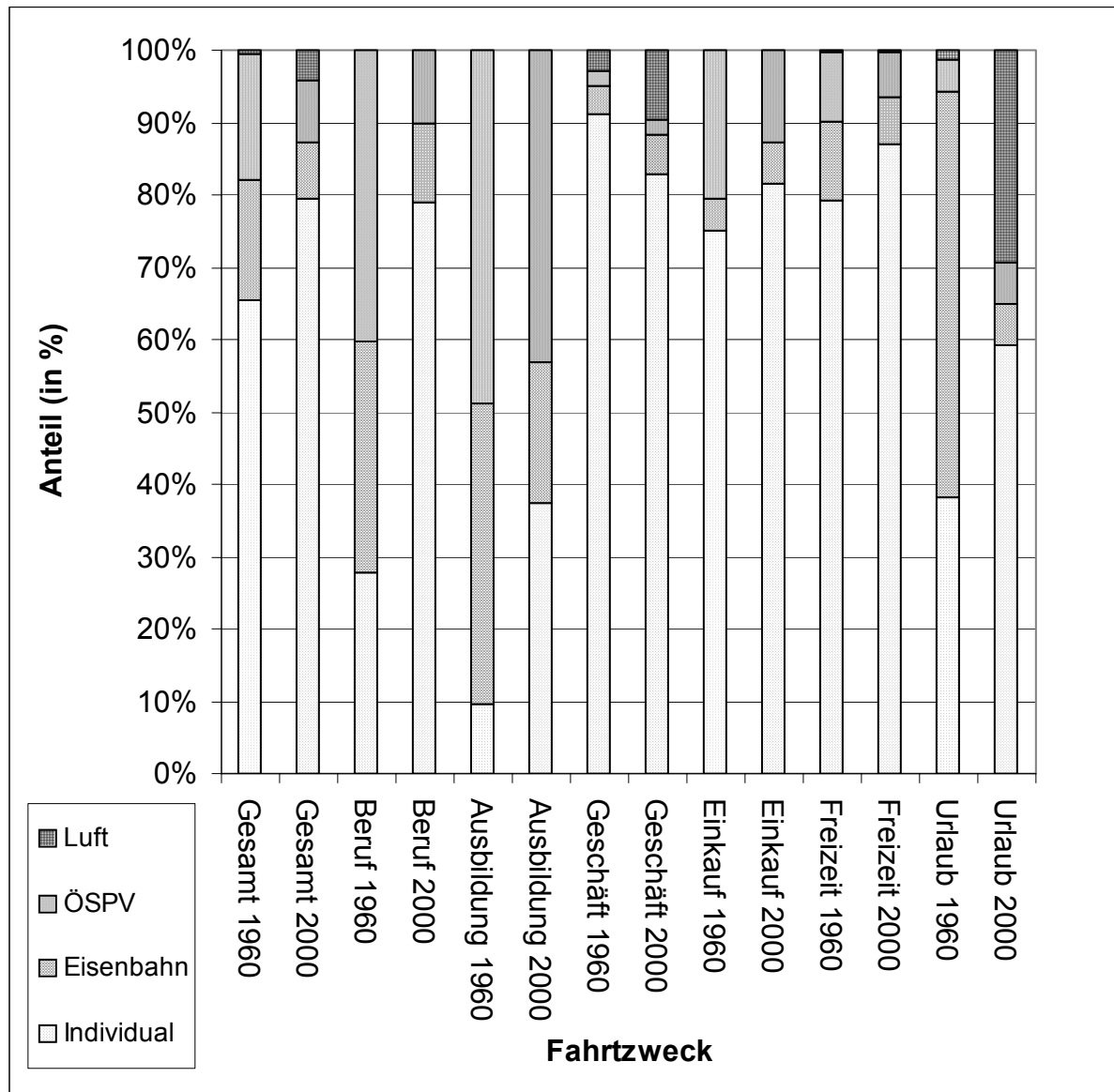
Die zunehmende Motorisierung, die inzwischen dazu geführt hat, dass selbst in den größeren Städten 500 und mehr Pkw auf 1000 Einwohner kommen⁹⁹, konnte nicht ohne Folgen auf den Personennahverkehr bleiben. Wie bereits im Abschnitt 1.3 über die Mobilitätsentwicklung ausgeführt, erlaubt es heute vor allem die individuelle Motorisierung, d.h. die weitgehende Ausstattung der Haushalte mit Pkw, die Präferenz vieler Berufstätiger zu realisieren, in Umlandgemeinden zu wohnen, deren Lebensqualität zu nutzen und den Wohnort auch mit einem Arbeitsplatz in der Stadt in Übereinstimmung zu bringen. Dieser Umstand und die hohen Wohnungskosten in den Städten haben im Übrigen zur Folge, dass die üblichen Pendlerentfernungen gegenwärtig teilweise auf über 50 km angewachsen sind.

Mit dieser Entwicklung ist ein kontinuierlicher Rückgang der Marktanteile im ÖPNV verbunden, so dass der Anteil der öffentlichen Verkehrsmittel z.B. am Berufsverkehr inzwischen, mit Ausnahme der städtischen Ballungsräume, in den meisten Städten bei weit unter 50 % liegt (siehe auch Abbildung 1).

Aufgrund der vielen Vorteile, wie etwa niedriger variabler Kosten oder sehr guter Verfügbarkeit, und vergleichsweise weniger Nachteile ist der Pkw gegenüber dem ÖPNV im Vorteil. Seine dominierende Stellung im Rahmen des Personenverkehrs ist daher leicht erklärbar und wird auch durch den nachfolgend aufgeführten ‘modal split’ bestätigt (vgl. Tabelle 5).

⁹⁹ Vgl. DIW (2002, „Verkehr in Zahlen“), S. 152 f.

Abbildung 1: Anteile der Verkehrsträger an den gesamten Verkehrsleistungen des motorisierten Verkehrs 1960 und 2000



Quelle: Entnommen bei Eckey (2002), S. 7

Tabelle 5: Anteil der Verkehrsträger am Personenverkehr in Deutschland

Jahr	Eisenbahn (Mrd. Pkm)	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr (Mrd. Pkm)	Luftverkehr (Mrd. Pkm)	Motorisierter Individualverkehr (Mrd. Pkm)	Insgesamt (Mrd. Pkm)
Bundesrepublik alt					
1960	44,8	47,3	1,6	178,2	271,9
1965	40,6	51,2	3,3	288,8	383,9
1970	39,2	58,4	6,6	379,5	483,7
1975	39,2	67,7	8,4	441,1	556,4
1980	41,0	74,1	11,0	477,4	603,5
1985	43,5	62,3	12,7	495,1	613,6
1990	45,0	74,6	20,8	601,8	742,2
Bundesrepublik insgesamt					
1991	57,5	92,8	20,4	713,4	884,1
1992	57,2	80,4	25,6	731,5	894,7
1994	66,4	77,5	30,0	731,2	905,1
1996	76,0	76,7	33,6	744,3	930,6
2002	67,9	77,3	40,8	751,8	937,8
Status quo-Prognose					
2010	85,8	102,6	48,0	954,8	1191,3
Anteil der Verkehrsträger in %					
1960	16,48	17,40	0,59	65,53	100,0
1980	6,79	12,28	1,82	79,11	100,0
1996	8,17	18,24	3,61	79,98	100,0
2002	7,06	8,13	4,39	80,42	100,0
2010	7,20	8,61	4,03	80,16	100,0

Quelle: Vgl. Eckey und Stock (2000), S.17; dort als Verweis-Quelle angegeben (DIW) („Verkehr in Zahlen“, verschiedene Jahrgänge). Zudem erfolgten Ergänzungen der Daten durch den Verfasser nach der aktuellen „Verkehr in Zahlen 2003/2004“-Ausgabe, die aber für 2002 als noch vorläufig ausgewiesen sind, sowie gemäß Bundesverkehrswegeplanung (BVU 2001).

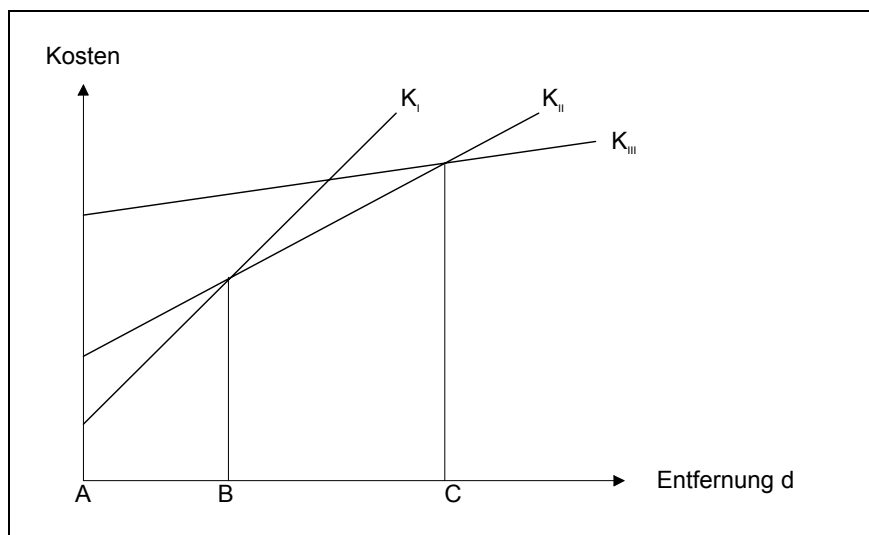
Die vorstehenden Zahlen belegen neben der dominierenden Entwicklung im motorisierten Individualverkehr auch ein deutliches Ansteigen des Anteils des Luftverkehrs, während Eisenbahn und ÖPNV stagnieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung über den Verkehrsträger auch von den persönlichen Präferenzen des Nutzers und von der Länge der Fahrtstrecke mit beeinflusst wird. So ist unstrittig, dass für ältere oder ärmere Personen, die aus gesundheitlichen oder finanziellen Gründen keinen Pkw besitzen, nur die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel übrig bleibt.¹⁰⁰ Finanzielle Gesichtspunkte dürften aber im Hinblick auf die Länge der Fahrtstrecke eine bedeutende Rolle spielen. Verkehrsträger mit geringen Fixkosten, aber hohen variablen Kosten je Fahrt, werden wohl eher zu kurzen Fahrtstrecken verwendet, während Verkehrsträger mit umgekehrten Voraussetzungen in der Regel bei langen Fahrtstrecken zum Einsatz kommen.

¹⁰⁰ ‘Captive riders’; vgl. Canzler und Knie (1998), S. 59.

Diese Aussage ist überprüfbar, wenn folgende Entscheidungssituation zugrunde gelegt wird, wobei K_I , K_{II} und K_{III} die Kostenfunktion für den jeweiligen Verkehrsträger darstellen (Abbildung 2).

1. Verkehrsträger V_1 habe geringe Fix- und hohe variable Kosten (wobei die Fahrtzeit auch zu den variablen Kosten zählt).
2. Verkehrsträger V_2 habe gleich hohe Fix- und variable Kosten.
3. Verkehrsträger V_3 habe hohe Fix-, aber geringe variable Kosten.

Abbildung 2: Entscheidungssituation im Hinblick auf drei Verkehrsträger bei unterschiedlichen Fix- und variablen Kosten



Quelle: Entnommen bei Eckey und Stock (2000), S. 19

Der Verkehrsträger V_1 würde danach auf der kurzen Strecke von A nach B genutzt werden, auf der längeren Strecke von A nach C der Verkehrsträger V_3 , weil er hier die geringsten Kosten erzeugt. Die vergleichbaren Vorteile des Verkehrsträgers V_2 dürften hingegen bei Entfernungen zwischen AB und AC liegen. Voraussetzung dafür ist allerdings eine insgesamt zufrieden stellende finanzielle oder gesundheitliche Situation des involvierten Personenkreises.

Die Leistung des gesamten Personenverkehrs nahm in der früheren Bundesrepublik zwischen 1975 und 1990 um rd. 39 % zu, der Zuwachs der DB daran betrug aber nur rd. 13 %, was ihren Marktanteil von 7,5 auf 6 % verringerte. Von dem relativen Rückgang auf der Schiene war insbesondere der Nahverkehr betroffen (Leistungsanteil am gesamten Personenverkehr 1975: 3 %, 1990: 2,2 %). Der verstärkte Ausbau der S-Bahnen in den Verkehrsballungsräumen bescherte diesem Verkehrszweig innerhalb des Nah-

verkehrs zwar einen Zuwachs von 120 % im maßgeblichen Zeitraum, der übrige Schienennahverkehr der DB nahm jedoch auf rd. 56 % der Ausgangsleistung ab. Davon betroffen waren insbesondere Gebiete außerhalb der städtischen Ballungsräume.¹⁰¹

Diese Entwicklung ist von den politisch Verantwortlichen und von der Deutschen Bundesbahn über Jahre hinweg hingenommen bzw. allenfalls mit nur unzureichenden Mitteln bekämpft worden. Die damit verbundenen, wachsenden wirtschaftlichen Verluste der Bahn wurden statt dessen mit stetig zunehmender finanzieller Unterstützung des Bundes aufgefangen. Eine ernst zu nehmende Ursachenforschung wurde dabei nicht einmal angeregt, obwohl die Entwicklung für beide Seiten vorhersehbar war.

Der Rückgang der Marktanteile der DB ging also mit ständig wachsenden Bundeszuwendungen einher. Von 1970 bis 1990 stiegen der Jahresverlust der DB von 1,25 Mrd. DM auf 5,0 Mrd. DM und die Bundesleistungen von 3,9 Mrd. DM auf 13,6 Mrd. DM. Der Grad der Verschuldung wuchs im gleichen Zeitraum von 13,5 Mrd. DM auf 44,0 Mrd. DM. Bei Beibehaltung des Status quo wurde schon für 1996 ein Schuldenstand von über 80 Mrd. DM vorhergesagt. Diese Entwicklung belegte, dass der Zielkonflikt zwischen gemeinwirtschaftlicher Aufgabenstellung und unternehmerischem Handeln aufrechterhalten bliebe, wenn der bestehende Ordnungsrahmen für das Staatsunternehmen Deutsche Bahn nicht grundlegend reformiert würde.

Ursache für die hohe Verschuldung war zudem, dass die Verantwortlichen der Bahn versuchten, die wirtschaftliche Situation zu „beschönigen“ und gleichzeitig ihre Monopolstellung noch auszubauen. Erst die wachsenden und chronisch gewordenen Haushaltsbelastungen des Bundes und die Vorgaben der EU haben ein Umdenken über den ÖPNV und damit auch über den Schienenpersonennahverkehr eingeleitet. Bis zur Bahnreform wurde die Deutsche Bundesbahn eben nicht vorrangig als Wirtschaftsunternehmen angesehen, sondern als Teil der öffentlichen Verwaltung, das soziale und ökologische Ziele im Sinne der Daseinsvorsorge zu erfüllen hat.¹⁰²

Allerdings ist auch davon auszugehen, dass der ÖPNV aufgrund seiner Besonderheiten in seiner jetzigen Form nicht kostendeckend geführt werden kann. Dies trifft in erster Linie Nahverkehrsunternehmen, die Schienenverkehr betreiben.¹⁰³ Man käme nur dann zu einer anderen Aussage, wenn das Angebot an öffentlichen Nahverkehrsleistungen sich ausschließlich an Rentabilitäts Gesichtspunkten ausrichten würde.¹⁰⁴

Bei näherer Betrachtung sind jedoch die Argumente, die aus ökonomischer Sicht für eine Einschränkung der Vertragsfreiheit sprechen würden, kaum haltbar. So kommt

¹⁰¹ Vgl. Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach Vollendung der deutschen Einheit (1999), S. 19.

¹⁰² Vgl. Ludwig (2000).

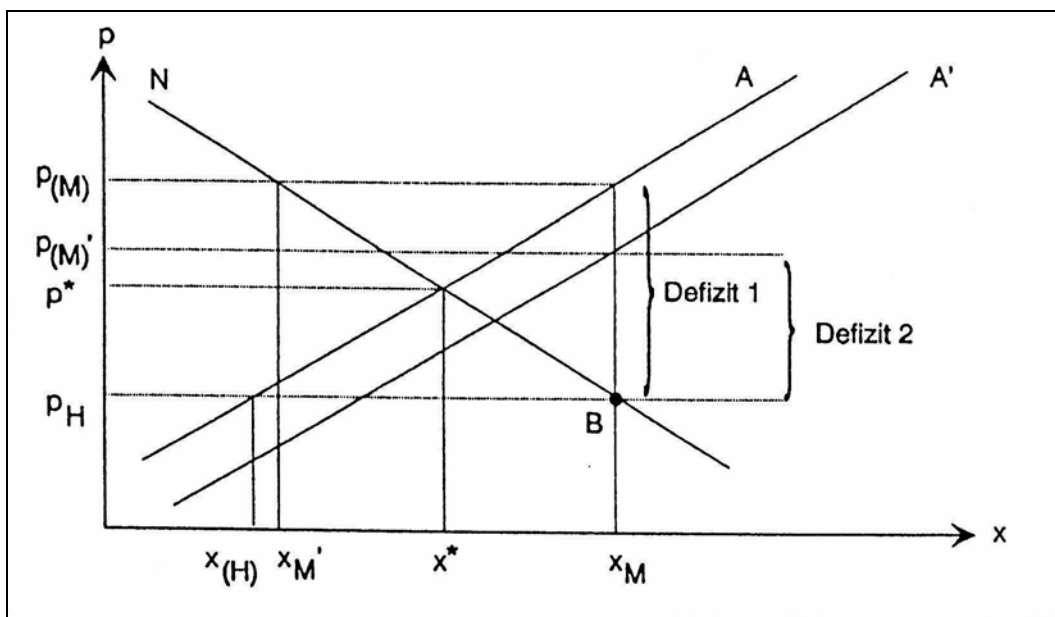
¹⁰³ Selbstverständlich sind vereinzelte Ausnahmen von dieser Grundtendenz gegeben.

¹⁰⁴ Vgl. Böhme und Sichelschmidt (1994), S. 4.

beispielsweise Laaser zu dem Ergebnis, dass Wettbewerb im Verkehrswesen ein durchaus praktikables Ordnungsinstrument darstellt.¹⁰⁵

Ein Zugang zur Analyse der ökonomischen Rahmenbedingungen für die Spezifik des ÖPNV ergibt sich, wenn man die Entstehung von Kostenunterdeckungen durch Festlegung von Höchstpreisen und Mindestmengen theoretisch betrachtet. Dieses Vorgehen bietet sich für den ÖPNV-Markt an, weil sowohl Preisgestaltung als auch der Umfang des Angebots in starkem Maße politisch beeinflusst sind und die Feststellung von Mindestmengen und Höchstpreisen nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen auf dem ÖPNV-Markt nicht erfolgt. Die vorliegende Abhängigkeit von Preis- und Mengenkalkulation von den Entscheidungen Dritter verdeutlicht Höhnscheid mit der folgenden Darstellung (Abbildung 3).¹⁰⁶ Anhand dieses Preis-Mengen-Diagramms lässt sich auch die Wirkung auf die Defizitentwicklung im ÖPNV illustrieren.

Abbildung 3: Auswirkung von Höchstpreisen und Mindestmengen auf das Marktergebnis



Quelle: Entnommen bei Höhnscheid (2000), S. 26.

Die erwirtschaftete Preis-Mengen-Kombination entspricht Punkt B (x_M und p_H). Daraus folgt:

- Ist der Höchstpreis p_H niedriger als der Marktpreis p^* und würden die Verkehrsunternehmen entsprechend ihrer Angebotsfunktion anbieten, entstünde ein Nachfrageüberhang.

¹⁰⁵ Vgl. Laaser (1991), S. XVII.

¹⁰⁶ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 26.

- Ist die Mindestmenge x_M größer als das markträumende Angebot x^* und würde ein der Angebotsfunktion entsprechender Preis zugelassen, entstünde eine Nachfrage-lücke.
- Aus dem Zusammentreffen von Höchstpreis und Mindestmenge ergibt sich eine Kostenunterdeckung in Höhe von $x_M \times p_{(M)} - x_M \times p_H$ (Defizit 1).

Die Möglichkeit zur Reduzierung der Unterdeckung liegt in einer Verbesserung der Kostenstruktur, wodurch sich die Angebotsfunktion A nach rechts verschiebt. Bei unveränderter Preis-Mengen-Kombination wird ein kleineres Defizit erzielt, und zwar in Höhe von $x_M \times p_{(M)'} - x_M \times p_H$ (Defizit 2). Bei vorgegebenen Höchstpreisen und Mindestmengen lässt sich eine Kostenunterdeckung nur durch ein effizienteres Gestalten von Planung, Organisation und Durchführung des ÖPNV, d.h. durch Kosteneinsparung, vermeiden. Dies liegt in der vorstehenden Darstellung dann vor, wenn der Mindestpreis $p_{(M)}$ und der Höchstpreis p_H zusammenfallen (ein im realen Wirtschaftsleben allerdings nicht anzutreffender Zustand).

Im praktischen Ergebnis bestätigt sich hier vielmehr, warum die Bahn Verluste einfährt. Durch die Festlegung von Höchstpreisen und wegen der Zahl der anzubietenden Fahrten werden durch staatliche Regulierung Einflussnahmen durch den Markt und damit kostenorientiertes Handeln verhindert. Die eintretenden Defizite werden durch staatliche Zuschüsse ausgeglichen.

Nach Höhnscheid wäre danach Wettbewerb eine Grundvoraussetzung für effizientere Produktion und innovatives Handeln. Erst bei Vorliegen von Konkurrenz auf dem eigenen Marktsektor würde eine optimale Marktversorgung garantiert und die Wettbewerbsfähigkeit erhöht.¹⁰⁷

Die besonderen Merkmale dieses Sektors determinieren dabei auch die möglichen Reformoptionen, die einen Ausweg aus der Krise des ÖPNV eröffnen würden. Dazu gehören:

- die allgemeine Zugänglichkeit der angebotenen Leistungen,
- der Einfluss der Politik über die Stellung als Eigentümer oder über spezielle Regulierungen,
- entscheidende Qualitätsunterschiede gegenüber dem motorisierten Individualverkehr,
- die Zusammensetzung der Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen aus privater Nachfrage (Nutzung gegen Entgelt) und meritorischer Nachfrage (öffentlich bestimmter Teil),

¹⁰⁷ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 27.

- die Teilung des Gesamtmarktes ÖPNV in eine Vielzahl von regionalen Verkehrsräumen unter Berücksichtigung starker Nachfrageschwankungen im Tagesablauf ('rush hours'),
- das Bestehen von erheblichen Unterschieden in Ballungsräumen und ländlichen Regionen hinsichtlich Verkehrsaufkommen und Verkehrsbedienungen,
- die Erstellung der Angebote durch Eisenbahn, Busse, Straßenbahnen und innerhalb von großen Verkehrsräumen auch durch Schnellbahnbetriebe,
- das Bestehen einer besonderen Substitutionskonkurrenz zum MIV.¹⁰⁸

Aus politischer Sicht wird das Angebot an Nahverkehrsleistungen in der Diskussion u.a. mit sozialstaatlichen und ökologischen Erfordernissen begründet. Dazu gehören:

- Sicherstellung gleichartiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet,
- sozialstaatlich begründete Daseinsvorsorge für die Bevölkerung, insbesondere für die Alten, Behinderten und sozial schwachen Mitbürger,
- Erhaltung gewachsener Stadtstrukturen und Funktionsfähigkeit von Ballungsräumen und
- Sicherung der natürlichen Umweltbedingungen.¹⁰⁹

Es ist besonders diese widersprüchliche Gemengelage von politischer Einflussnahme und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, die bislang jeden grundlegenden Problemlösungsversuch im (Nah)Verkehrsbereich scheitern ließ. Solange ein staatlich reguliertes System nicht nur Art und Umfang der zu leistenden Verkehre vorschreibt, sondern auch die Bedingungen des Marktein- bzw. -austrittes bestimmt und selbst eine Preisbildung nach Marktbedingungen nicht greift, wird sich daran auch nichts ändern können.

Die Unternehmen, die auf der Grundlage von Konzessionen innerhalb bestimmter Kommunen und Regionen handeln, sind bisher keinem unmittelbaren Wettbewerb ausgesetzt. Der Zutritt neuer Unternehmen in den Markt ist bisher so gut wie ausgeschlossen. Unter diesen „sicheren“ Rahmenbedingungen ist in den letzten Jahren dennoch ein im internationalen Vergleich qualitativ hochwertiger Nahverkehr entstanden. Trotzdem ist es nicht gelungen, dem motorisierten Individualverkehr Marktanteile wieder abzu-

¹⁰⁸ Vgl. Böhme und Sichelschmidt (1994), S. 4.

¹⁰⁹ Vgl. auch Eichhorn und Greiling (1997), S. 51 ff.

trotzen. Der ‘modal split’ hat sich sogar weiter zu Ungunsten des ÖPNV verschoben, während gleichzeitig die Finanzierungsdefizite weiter angestiegen sind.¹¹⁰

Angesichts dieser Tatsachen kann man sich nur darüber wundern, dass der ÖPNV erst mit erheblichem Zeitverzug in die Überlegungen hinsichtlich einer grundlegenden Reform des Verkehrswesens einbezogen worden ist. Die Reformdebatte nahm allerdings auch erst dann konkrete Gestalt an, als unter umweltpolitischen Gesichtspunkten dem ÖPNV eine bedeutendere Rolle durch die entsprechenden politischen Vorgaben zuge-dacht wurde.

Bei der Frage nach der grundsätzlichen Legitimation für staatliches Eingreifen in den Wirtschaftsablauf ist zu berücksichtigen, dass sich dieses unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Grunde nur rechtfertigen lässt, sofern Marktversagen vorliegt. Wenn z.B. der Wettbewerbsmechanismus in den Verkehrsmärkten nicht ausreichend funktioniert, dann stellt sich in der Tat die Frage, ob und wann staatliche Eingriffe in den Wettbewerbsprozess wirtschaftlich sinnvoll sind und wie sie gegebenenfalls aussehen sollten.¹¹¹

Für den Verkehrssektor sind dabei folgende wesentliche Besonderheiten zu beachten:

1. Unmöglichkeit von Vorratsproduktion;
2. Notwendigkeit von Reservekapazitäten, auf die zurückgegriffen werden kann;
3. zwangsläufig Leerfahrten durch ungleiche Auslastungen;
4. keine Ausweichmöglichkeit des Unternehmens auf andere Branchen;
5. Wirkungslosigkeit von Preissenkungen, da sich durch die Preiselastizität die Nachfrage nur unwesentlich verändert;
6. Wettbewerbsverfälschungen durch einseitige staatliche Eingriffe.

In der Regel lassen sich aus den dargelegten Besonderheiten gleichwohl keine staatlichen Eingriffe ableiten, da sie wohlfahrtsökonomisch unbedeutend sind und im Übrigen auch in anderen Sektoren vorliegen oder eben auf falsche staatliche Regulierungsmaßnahmen zurückgeführt werden können.¹¹²

In diesem Zusammenhang kann nämlich auch die Tatsache nicht ignoriert werden, dass die Politik seit dem Ende des zweiten Weltkriegs den motorisierten Individualverkehr in mancherlei Hinsicht bevorzugt und damit auch den Niedergang des ÖPNV, insbesondere des Schienenpersonennahverkehrs, gefördert hat.¹¹³ Dies belegt auch das für den

¹¹⁰ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 21.

¹¹¹ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 215.

¹¹² Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 216.

¹¹³ Auf der anderen Seite sind mithin die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Gesamteffekte nur schwer abzuschätzen (In Rechnung zu ziehen sind: Stellenwert des Erfolges der deutschen Auto-

Bau der Bundesfernstraßen veranschlagte Investitionsvolumen. Danach wurde vom Bund in der Bundesverkehrswegeplanung '92 für den Zeitraum 1991–2012 für den Neu- und Ausbau des Schienennetzes in den alten Bundesländern ein Gesamtvolumen von 68,7 Mrd. DM angenommen, während allein für die Bundesfernstraßen für den gleichen Zeitraum ein Betrag von 70,1 Mrd. DM angesetzt worden ist.¹¹⁴

Die Wirtschaftlichkeit der aufgezeigten Strukturverschiebung spielte dabei offensichtlich keine Rolle. Sinkende Fahrgastzahlen auf den schwächer belegten Bahnstrecken waren die logische Folge. Die Deutsche Bundesbahn begegnete diesen Entwicklungen nicht in erster Linie mit Rationalisierungen, sondern mit Fahrplankürzungen, was letztendlich ein weiteres Absinken der Nachfrage förderte und oftmals mit Streckenstilllegungen, verbunden mit Flächenverödungsprozessen in ohnehin bereits strukturschwachen Regionen abseits der urbanen Ballungszentren, endete. Der Bund hat vor diesem Hintergrund kaum einen Grund, von einer Entwicklung überrascht zu sein, die er seinerzeit maßgeblich mit gefördert hat.

Vor dem Hintergrund dieser historischen Erfahrung stellt sich die Frage, inwieweit der Bund überhaupt fähig und willens ist, ein eigenes, sozusagen mitverschuldetes Versagen am Markt zu konstatieren. Denn erst wenn sich unstrittig ein Marktversagen feststellen ließe, wären staatliche Eingriffe notwendig und gerechtfertigt, um damit volkswirtschaftliche Fehlallokationen zu vermeiden bzw. zu korrigieren.¹¹⁵

Die Aussage der Europäischen Kommission, wonach die Marktkräfte allein nicht ausreichen, um in allen Fällen die Bedarfsdeckung und eine ausreichende Qualität der Verkehrsdienste zu garantieren, die zur Erreichung grundlegender Ziele der Wirtschafts-, Sozial- und Regionalpolitik erforderlich sind, kann dafür keine hinreichende Begründung liefern.¹¹⁶

Deswegen besteht die Aufgabe darin, das Marktversagen im ÖPNV genauer zu analysieren, um damit den notwendigen Umfang der staatlichen Eingriffe näher bestimmen zu können.

Ausgehend von einem wohlfahrtsökonomischen Referenzmodell sind mehrere Tatbestandsmerkmale, die ein Marktversagen begründen könnten, denkbar. Dabei sind insbesondere externe Effekte und die Bedingungen natürlicher Monopole von entscheidender Bedeutung.

mobilität, Sicherung und Ausbau der dort bestehenden Arbeitsplätze, Kosten-Nutzen-Bilanz: Kfz-Steuer- und Mineralölsteuer-Aufkommen versus Schäden durch motorisierten Individualverkehr etc.).

¹¹⁴ Vgl. Kolks (1998), S. 239.

¹¹⁵ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 21.

¹¹⁶ Vgl. Europäische Kommission (1996), S. 38 (Das Bürgernetz. Wege zur Nutzung des Potenzials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa).

Bei den negativen externen Effekten stehen vor allem die Umweltbelastungen im Vordergrund. Über staatliche Eingriffe versucht man, diese externen Effekte möglichst ökonomisch zu erfassen und den Verursachern anzulasten (Internalisierung).¹¹⁷ Positive externe Effekte fallen auch bei den Wirtschaftssubjekten an, die den öffentlichen Nahverkehr nicht benutzen. Hier profitieren nicht nur die Nutzer der Bahn selbst, sondern auch die Autofahrer, die z.B. bei weniger belasteten Straßen einen Zeitvorteil gewinnen. Es wäre also sinnvoll über eine unmittelbar am Problem ansetzende Politik, etwa über road pricing-Systeme, eine Internalisierung dieser Effekte zu erreichen.¹¹⁸

Aus dem Vorliegen positiver und negativer externer Effekte allein lässt sich allerdings nicht zwingend eine unmittelbare staatliche Intervention begründen. Ebenso wie in anderen Infrastruktursektoren, wie beispielsweise in der Telekommunikation, sind auch im Verkehrsbereich häufig natürliche Monopole anzutreffen. In diesem Fall kann ein einziges Unternehmen den Markt bei Vorliegen bestimmter Bedingungen kostengünstiger versorgen als eine Vielzahl von Unternehmen, da bei steigender Ausbringung die Durchschnittskosten sinken.

Damit ergibt sich unmittelbar auch das Problem einer missbräuchlichen Ausnutzung dieser Monopolstellung. Dieser Gefahr kann durch Übertragung der Aufgaben an öffentliche Unternehmen oder durch eine strikte Regulierung des privaten Monopolanbieters begegnet werden. In der Literatur wird die Meinung vertreten, dass private Unternehmen öffentliche Aufgaben genauso gut wahrnehmen können.¹¹⁹ Es besteht allerdings hier nur dann eine Regulierungsnotwendigkeit, wenn der Verkehrsmarkt wegen irreversibler Investitionen nicht angreifbar ist.

Nach der Theorie der angreifbaren Märkte wird sich ein Monopolist immer wie ein Wettbewerber verhalten, wenn er befürchten muss, dass sonst andere Unternehmen auf den Markt treten werden.¹²⁰ An seine Stelle tritt dann der potentielle Wettbewerb als Disziplinierungsinstrument. Maßgebliche Voraussetzung ist u.a. allerdings das Nichtvorhandensein von sog. „sunk costs“. Dabei handelt es sich um diejenigen Investitionen eines Unternehmens, die bei einem Marktaustritt nicht wieder zurückgeholt werden können und daher nicht entscheidungsrelevant sind. Der Monopolist wird daher unter diesen Bedingungen immer in der Lage sein, sich gegen Marktzutritte von Konkurrenten zu wehren.¹²¹

¹¹⁷ Vgl. zu einem Überblick auch Europäische Kommission (1995) (Faire und effiziente Preise im Verkehr: Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union); ferner: Europäische Kommission (1998) (Faire Kostenauslastung im Verkehr: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen zur Erhebung von Infrastrukturgebühren in der EU); vgl. zu einer kritischen Analyse vor allem Eisenkopf (1999), S. 66 ff.

¹¹⁸ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 22.

¹¹⁹ Vgl. zu dieser Grundsatzposition für den deutschen wie auch internationalen Raum insbesondere Diebold (1984), Kikeri et al. (1992) sowie Kirchhoff (1995).

¹²⁰ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 23.

¹²¹ Vgl. Fritsch et al. (1996).

Betrachtet man den ÖPNV unter diesen Gesichtspunkten, dann sind die Bedingungen eines natürlichen Monopols nur eingeschränkt anwendbar. Im reinen Bus- und Schienenverkehr kann kaum von sinkenden Durchschnittskosten gesprochen werden. Entscheidend ist aber, dass keine „sunk costs“ vorliegen und der Markt angreifbar ist, d.h., ein Konkurrent könnte dem bisherigen Marktinhaber Strecken bzw. das ganze Netz streitig machen, da nur Investitionen in das rollende Material notwendig wären. Das gilt natürlich auch im Schienenpersonennahverkehr, wenn diese Unternehmen nicht über ein eigenes Schienennetz verfügen. Für das neu eintretende Unternehmen gilt ebenso wie für das alte, dass bei einem Marktaustritt diese Investitionen nicht verloren sind, da Busse und Bahnen entweder verkauft oder auf anderen Strecken eingesetzt werden können.

Eine andere Situation liegt dann vor, wenn ein Unternehmen, wie z.B. die Deutsche Bahn, selbst ein Schienennetz in eigener Regie betreibt. Ist die Schieneninfrastruktur die einzig verfügbare Infrastruktur zum physischen Transport, könnte man eine Marktmachtstellung vermuten, die es ermöglicht, sich gegen einen eventuellen Marktzutritt von Konkurrenten zu wehren (wobei auch hier der intermodale Wettbewerb der Ausnutzung von Marktmacht Grenzen setzt).

Es kann aber durchaus auch Größenbetriebsvorteile geben, die eine Regulierung begründen, nämlich bei Vorliegen von (über die unmittelbaren Produktionskosten hinausgehenden) Nutzerkosten. Diese werden z.B. durch die Wartezeiten an den Haltestellen, fehlende Informationen über Zugpläne, nicht abgestimmte Abfahrtszeiten usw. bestimmt und führen zu einer verminderten Zahlungsbereitschaft von ÖPNV-Leistungen. Nach Briewasser zeigen empirische Untersuchungen, dass gerade diese Nebenzeiten (Nutzerkosten) maßgeblich zur Benachteiligung des ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr beitragen.¹²²

Gesamtwirtschaftlich betrachtet, ist daher ein Transportsystem nur effizient, wenn die Gesamtkosten unter Berücksichtigung dieser Nutzerkosten minimiert werden können. Ein unregulierter Markt dürfte dazu nicht in der Lage sein.

Ein weiteres Argument für eine staatliche Subventionierung des ÖPNV ist der Hinweis auf die sog. „option values“ des Nahverkehrs. Entscheidend ist danach nicht allein die tatsächliche, sondern die potenzielle Nutzung des Nahverkehrssystems, denn die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Nahverkehrssystems etwa durch Konsumenten, die bisher den MIV nutzen, wird in der aktuellen Zahlungsbereitschaft nicht entsprechend reflektiert, so dass der staatliche Aufgabenträger hier einspringt.¹²³

Es bleibt allerdings immer noch die Frage offen, wie die Bereitstellung von Transportleistungen am effizientesten geregelt werden kann. Scheele/Sterzel stellen fest, dass bei reinen öffentlichen Gütern selbst unter Marktbedingungen kein Angebot zustande käme,

¹²² Vgl. Briewasser (1998), S. 37 f.

¹²³ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 24.

so dass hier der Staat die Angebotsbereitstellung übernehmen muss, um seinen Verpflichtungen zur Daseinsvorsorge nachzukommen.¹²⁴

Der von Scheele/Sterzel aufgeworfenen Vermutung, dass bei öffentlichen Gütern kein Angebot zustande käme, wenn der Staat hier nicht subventionierend „einspringen“ würde, ist sicherlich zuzustimmen. Richtig ist allerdings auch, dass der ÖPNV aus fiskalischen Gründen nicht mehr uneingeschränkt in seiner bisherigen Form aufrechterhalten werden kann. Bei privaten Unternehmen, die öffentliche Aufgaben übernehmen, besteht bei reiner Gewinnorientierung unabhängig von etwaigen Zuschüssen allerdings immer die Gefahr, unrentable Strecken stillzulegen.

1.4.2.3 Der Schienenpersonennahverkehr und seine externen Effekte

Seit Beginn der Regionalisierung ist das Angebot im Schienenpersonennahverkehr mit Hilfe der Regionalisierungsmittel des Bundes um etwa 20 Prozent auf knapp 600 Mio. Zugkilometer jährlich gestiegen.

Im Jahr 2002 hob der Bund die Regionalisierungsmittel für die Länder auf 6,75 Mrd. EUR an und wird sie in den Folgejahren weiter um je 1,5 Prozent p.a. erhöhen. Zudem verzichtete der Bund auf die Rückzahlung zu viel gezahlter Mittel aus der Zeit von 1998 bis 2001 in Höhe von 750 Mio. EUR.

In einigen Regionen sind so SPNV-Strecken vor der Stilllegung bewahrt und neue Haltepunkte eröffnet worden. Auch im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen und Bahnen konnten durch die Regionalisierungsmittel des Bundes nicht nur die zeitgleich erfolgte Kürzung des Finanzvolumens im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) kompensiert, sondern zusätzliche Investitionen und Betriebsleistungen realisiert werden. Durch die Kombination dieser vielfältigen Einzelmaßnahmen wurden deutliche Fahrgaststeigerungen im ÖPNV erreicht.

Für die Beurteilung der Veränderungen beim schienengebundenen ÖPNV sind die Tendenzen im Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsbereichen eine entscheidende Rahmenbedingung. Da auf den Bundesverkehrswegen der motorisierte Straßenverkehr dominiert, hat er für die Bevölkerung und die Wirtschaft eine herausragende Bedeutung. Die Eisenbahnen sind schon allein wegen der Konfiguration ihres Streckennetzes nicht in der Lage, eine grundlegende Trendwende im Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu ihren Gunsten herbeizuführen.¹²⁵ Eine nachhaltige Entlastung der

¹²⁴ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 24.

¹²⁵ Dies vermögen auch Konfigurationen, wie etwa die Umstrukturierung der 'Verbindungshierarchien' nach dem Hub-System, nicht grundlegend zu verändern; vgl. Gronwald (2000), S. 12.

Bundesfernstraßen durch die Verlagerung von bedeutenden Anteilen der Verkehrsleistungen auf die Schiene erscheint daher mittelfristig nicht durchsetzbar.

Dennoch stellen die Eisenbahnen, wie schon die Prognose ihres relativ stabilen Anteils am Aufkommen der Verkehrsleistungen verdeutlicht, auch in Zukunft mehr als nur ein Ergänzungsangebot im Verkehrssystem dar.

So wäre ohne moderne schienengebundene Nahverkehrssysteme die weitgehende Bewahrung bzw. Wiederherstellung der Attraktivität von Ballungszentren weder möglich gewesen noch in Zukunft zu gewährleisten. Der Verkehrsträger Eisenbahn besitzt nach wie vor ein prinzipiell positives umwelt- und strukturpolitisches Wirkungspotenzial, was sich vor allem da auch zu entfalten vermag, wo es durch kombinierten Verkehr zum Einsatz gebracht werden kann. Wo dies allerdings nicht der Fall ist oder in keiner entsprechenden Kosten-Nutzen-Relation steht, sollte auf den Einsatz von öffentlichen Mitteln verzichtet werden.¹²⁶

Was für den Öffentlichen Personennahverkehr insgesamt gilt, das trifft im Prinzip auch für den Schienenpersonennahverkehr zu, wobei hier die Besonderheit zu berücksichtigen ist, dass er von seiner Aufgabenstellung her sowohl in Ballungsräumen als auch in der Fläche realisiert wird. In den Ballungsgebieten ist die S-Bahn zu einem gängigen und akzeptierten Massentransportmittel geworden. In den weniger besiedelten Gebieten, also in der Fläche, kommt dem Schienenpersonennahverkehr eine der vergleichbaren Bedeutung jedoch nicht zu. So haben sich viele Bürger, die „in der Fläche“ wohnen, – weil ohne Alternative – oft schon längst für einen individuell nutzbaren Pkw entschieden. Wenn dieser nicht genutzt wird, dann hat sich der Bus als das bedarfsgerechtere Verkehrsmittel herausgestellt.

Entscheidend für die Bewertung und weitere Entwicklung des Schienenpersonennahverkehrs ist der Umstand, dass er wegen der nur zu bestimmten Tageszeiten ausgelasteten Kapazitäten und der aus sozialen Gesichtspunkten festgelegten Fahrpreise nicht kostendeckend zu betreiben ist.

Hier liegt einer der wesentlichen Ansatzpunkte sowohl für die oftmals umstrittenen Stilllegungsentscheidungen bestimmter, wenig genutzter und nur mit erheblichen Verlusten zu betreibender Teilstrecken als auch für die Entwicklung von komplexen regionalen Lösungen, die sowohl unternehmerischem Kalkül als auch der staatlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge des Staates für die Bürger entsprechen.

Ein von diesen Entwicklungstendenzen der Mobilität abweichendes Bild würde sich ergeben, wenn z.B. aus Umweltgründen durch gesetzliche Verordnung der Benzinpreis bzw. die Kfz-Steuer so verteuert würden, dass der Unterhalt eines Pkw für den einzelnen Bürger im Vergleich zur gegenwärtigen Situation nur noch eingeschränkt möglich

¹²⁶ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000), Schlussfolgerungen des Pällmann-Berichtes.

wäre. Jede Erweiterung oder Einschränkung eines Verkehrsangebots hat Auswirkungen auf das Verhalten von Nutzer und Betreiber von Verkehrsmitteln. Viele gesellschaftliche Gruppen fordern daher bereits heute eine Abkehr vom Auto aus ökologischen Gründen.¹²⁷

Bis in die 1970er Jahre ging man noch davon aus, dass Streckenstilllegungen bei der Bahn, insbesondere wenn es sich um Nebenstrecken handelt, keine wesentlichen Auswirkungen auf das Verhalten der Allgemeinheit besitzen. Erst in jüngster Zeit und durchaus im Zusammenhang mit erfolgreichen Reaktivierungen von Nebenstrecken hat ein Umdenken in der Bewertung dieser Frage eingesetzt.

Auf der Ebene der wissenschaftlichen Reflexion bedeutet dies, dass die externen Effekte von Streckenstilllegungen verstärkte Aufmerksamkeit finden.¹²⁸ Denn bei deren Auswirkungen geht es letztlich immer auch um spezifische externe Effekte, weil jede Änderung im Verkehrsangebot unmittelbar die Leistungsfähigkeit und die Qualitätsmerkmale des Verkehrssystems insgesamt beeinflusst – im „positiven“ wie im „negativen“ Sinne –.

Wird beispielsweise die Infrastruktur ausgebaut, dann sind diese Auswirkungen gewollt, betriebswirtschaftlich nachprüfbar mit unmittelbarem Einfluss auf das Betriebsergebnis. Diese unmittelbaren Effekte auf das Verkehrssystem bewirken, dass sie zum größten Teil den Nutzern von Vorteil sind und daher auch meist als Konsumentennutzen von den Nutzern internalisiert werden.

Derartige externe Effekte des Verkehrsangebotes lassen sich in drei Wirkungsbereichen feststellen:

Bei den Primärwirkungen handelt es sich erstens um Effekte für die Nutzer/Betreiber der Verkehrsmittel, die im Falle eines Ausbaus meist beabsichtigt sind und betriebswirtschaftliche Wirkungen haben.¹²⁹ Sie können zudem von den Nutzern als Konsumentennutzen internalisiert werden. Bei einer Einschränkung oder einem Wegfall dieses Angebots durch Streckenstilllegungen entfällt dieser Konsumentennutzen natürlich. Das betrifft Effekte wie Nutzungsentgelte, Verkehrssicherheit und -komfort, Zuverlässigkeit oder die zumindest theoretische Anpassungsfähigkeit an Aufkommensschwankungen und das Vorhandensein von Leistungsfähigkeitsreserven.

Zweitens hat das Verkehrsangebot direkte und indirekte Wirkungen auf die Umwelt (Umweltwirkungen).¹³⁰ Zu solchen direkten und indirekten Umweltwirkungen zählen

¹²⁷ Vgl. die grundlegende Darstellung bei Hawel (2000).

¹²⁸ Vgl. zusammenfassend Hawel (2000).

¹²⁹ Im Unterschied zu den in der Folge beschriebenen indirekten Wirkungen sind erstere am ehesten „monetär“ quantifizierbar.

¹³⁰ Direkt über die hinzukommende bzw. wegfallende Infrastruktur und indirekt über eine Änderung der Verkehrsnachfrage.

Lärm, Luftschadstoffe, Energieverbrauch, Flächenverbrauch bis hin zur Beeinflussung des Landschaftsbildes.

Schließlich lassen sich Sekundärwirkungen abgrenzen, die vor allem gesellschaftspolitische und raumordnerische Aspekte einschließen, die unabhängig von der tatsächlichen Verkehrsnachfrage entstehen. Unter dem Aspekt der Themenstellung sind gerade diese Sekundärwirkungen von besonderem Interesse.

So hat das schienengebundene öffentliche Verkehrsangebot für die Erschließung einer Region (Erschließungsfunktion) große Bedeutung. Dazu gehören nicht nur der Verlauf einer Bahntrasse, sondern auch die Qualität und die Quantität des Verkehrsangebotes. Für die jeweilige Region sind neben den direkten Beschäftigungseffekten, die durch den Betrieb einer Bahnstrecke entstehen, auch die indirekten regionalwirtschaftlichen Effekte von großer Bedeutung, weil ein Bahnanschluss, ob nun im Güter- und/oder Personenverkehr, als Standortvorteil für Unternehmen und/oder Haushalte gilt. Bei Gewerbebetrieben, die so genannte "schienenauffine Güter" produzieren bzw. benötigen, ist ein Gleisanschluss ein Standortvorteil.

Damit korrespondiert auch die Bedeutung, die die Eisenbahn nach wie vor als Instrument zur Ordnung von Räumen (Raumordnung) besitzt. Man kann i.d.R. davon ausgehen, dass die Existenz eines Bahnanschlusses zur Erhöhung der Lebensqualität in der Region führt.¹³¹ Ohne eine Bahnlinie ist die Vorhaltung eines qualitativ hochwertigen regionalen ÖPNV-Angebotes nur erschwert möglich. Ferner verlangt das Raumordnungsgesetz die Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in der gesamten BRD.¹³² Im Gegensatz dazu steht die unterschiedliche Angebotsqualität und -quantität des ÖPNV zwischen städtischem und ländlichem Raum.¹³³

Dass ein Bahnanschluss für Fremdenverkehrsgebiete von hoher Bedeutung sein kann, belegt die Praxis.¹³⁴ Neben der Sicherung einer attraktiven Verbindung in das Feriengebiet für autolose Reisende kann das in Zukunft immer wichtiger werdende Leitbild eines nachhaltigen Tourismus nur unter Berücksichtigung einer umweltverträglichen An- und Abreise verwirklicht werden. Im Jahr 1993 fielen 52 % der Nachfrage nach Personenverkehrsleistungen der Bahn auf den Tourismus nach WTO-Definition.¹³⁵ Demgemäß können touristische Fahrtzwecke die Auslastung einer Bahnverbindung in periphere Regionen maßgeblich erhöhen bzw. umgekehrt deren Einschränkung den Tourismus in diesen Gebieten gefährden.

¹³¹ Vgl. Schröder (2001), S. 286.

¹³² Siehe Bundesgesetzblatt (BGBL, I) 1993 Nr. 73 vom 30.12.1993 S. 2395 - Art. 4 § 1 Abs. 1 RegG (Gesetz zur Regulierung des ÖPNV).

¹³³ Vgl. Bieber (1984), S. 114.

¹³⁴ Vgl. Rebstock (2000), S. 147.

¹³⁵ Vgl. Hüther (1998), S. 134 f.

Darüber hinaus gibt es Streckenabschnitte und Bahnen, die als historisches, technisches Denkmal bedeutsam sind bzw. bereits zum Denkmal erklärt wurden. Zudem können Bahnstrecken auch als Teil der regionalen Identität eines Raumes gelten.¹³⁶

Nicht zuletzt die schon erwähnte Daseinsvorsorge zählt als gesellschaftspolitische Komponente zu den Sekundärwirkungen, die bei einer Veränderung des Verkehrsangebotes zu berücksichtigen sind.

Laut Regionalisierungsgesetz ist „die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr [...] eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“¹³⁷ Da in der Bundesrepublik keineswegs von einer Vollmotorisierung der Bevölkerung gesprochen werden kann, die Quote der „auto-freien“ Haushalte im Jahr 1993 auf dem Gebiet der alten Bundesländer immerhin bei 28 % lag und rund 18 % der Gesamtbevölkerung Deutschlands in einem autolosen Haushalt leben (zwischen 1993 und 2002 mithin Steigerung des Pkw-Bestandes von 38,9 Mio. auf 44,4 Mio. Fahrzeuge),¹³⁸ bleibt die Sicherung einer leistungsgerechten und attraktiven Mobilität von nichtmotorisierten Mitbürgern unerlässlich. Auf längeren Distanzen kann dies nur die Bahn gewährleisten. Auch den Belangen mobilitätsbehinderter Menschen, welche je nach Definition bis zu einem Viertel der Bevölkerung umfassen, muss im Rahmen der Daseinsvorsorge Rechnung getragen werden. (Hierzu wird der Verfasser an anderer Stelle noch ausführlicher Stellung nehmen.)

1.4.3 Die Krise des ÖPNV - Zusammenfassung

Canzler/Knie sehen den ÖPNV gar in einer Angebots-, Nachfrage- und institutionellen Krise. Diese Krise reflektiert vor allem die Dynamik der Mobilität einerseits und die starren Strukturen, in welchen der ÖPNV organisiert ist, andererseits.

Die Angebotskrise ist danach das Resultat von Suburbanisierung und der Herausbildung dezentraler Raumstrukturen, d.h. einer neuen räumlichen Funktionsteilung. Gleichzeitig ist sie aber auch das Ergebnis einer neuen Zeitsouveränität der Verkehrsteilnehmer und einer „Pluralisierung“ von Lebensstilen der Bevölkerung. Die damit einhergehenden Veränderungen der Verkehrsgewohnheiten haben erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des ÖPNV. Dabei genügt es nicht mehr, zu einer bestimmten Zeit den großräumigen Transport vieler Nachfrager von A nach B zu sichern, um die veränderten Mobilitätsansprüche der Menschen zu befriedigen. Die durch diese Ent-

¹³⁶ Ausführung zu den externen Effekten folgt der Darstellung in: Forschungsprojekt „Stilllegung von Eisenbahnstrecken“ an der FH Erfurt (o.V., 2001d).

¹³⁷ Vgl. Herberger (1997) (hierin: BGBl, I 1993 Nr. 73 vom 30.12.1993, S. 2395, Art. 4 § 1 Abs. 1 RegG).

¹³⁸ Vgl. Reutter und Reutter (1996), S. 3; DIW (2002, „Verkehr in Zahlen“), S. 141.

wicklung entstandene Angebotskrise wird zusätzlich noch dadurch verstärkt, dass der ÖPNV größtenteils auch bestimmten Zielen einer kommunalen Sozialpolitik verpflichtet ist, deren Nutzer überwiegend Alte, Auszubildende, Ausländer, Alleinerziehende, Arbeitslose und Arme sind.¹³⁹

Die genannten Belastungen auf der Angebotsseite vermindern die Rentabilität der Unternehmen und tragen gleichzeitig zur Ausprägung einer Nachfragekrise bei. Sie findet ihren Ausdruck darin, dass trotz aller Qualitätsverbesserungen und Marketingbemühungen der letzten Jahre das Ansehen und die Akzeptanz des ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr nicht verbessert werden konnten.

Die institutionelle Krise schließlich ist daran zu erkennen, dass die meisten öffentlichen Monopolunternehmen mit ihren unflexiblen, bürokratischen Strukturen und den politischen Einflussnahmen ihrer kommunalen Eigentümer nicht im Stande sind, im Wettbewerb gegenüber dem motorisierten Individualverkehr zu bestehen. Die öffentlichen Nahverkehrsunternehmen sind daher wegen institutioneller Fesseln nicht in der Lage, über die Entwicklung neuer Angebotsformen auf die veränderten Mobilitätsbedürfnisse ihrer Kunden einzugehen.¹⁴⁰

Reichweite und Komplexität dieser Krise machen deutlich, dass sie mit „einfachen“ Mitteln oder gar kosmetischen Korrekturen nicht zu beheben sein dürfte. Hinzu kommt, dass die Verkehrsmärkte, wie bereits dargelegt, traditionell zu den am intensivsten staatlich regulierten Sektoren zählen, und das Verkehrswesen ein Bereich geblieben ist, in dem Wettbewerb zum Teil nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Eine prinzipielle Änderung der aufgezeigten Entwicklungstendenzen ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Einschlägige Prognosen gehen davon aus, dass die Verkehrsleistungen im Straßenverkehr bis zum Jahre 2020 noch um insgesamt ca. 18 Prozent steigen werden.¹⁴¹ Eine andere Entwicklung wäre danach nur bei neuen, grundsätzlichen politischen Entscheidungen gegen den Pkw-Verkehr zu erwarten.

Die wirtschaftliche Bedeutung, die der ÖPNV dennoch hat, ist aber auch darin begründet, dass – wie bereits dargelegt – in Bezug auf die Gesamtbevölkerung in Deutschland immerhin rund 18 % der Menschen nach wie vor kein Auto besitzen.¹⁴² Ein funktionierendes ÖPNV-Angebot ist also trotz ungünstiger Entwicklungen unverzichtbar und insbesondere im ländlichen Raum ein wichtiger Beitrag zur Gewährleistung etwa gleichartiger Lebensbedingungen in Stadt und Land.¹⁴³

¹³⁹ Vgl. Canzler und Knie (1998), S. 59.

¹⁴⁰ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 18.

¹⁴¹ Vgl. Eckey (2002), S. 24.

¹⁴² Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 3.

¹⁴³ Vgl. Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit (1999), S. 1.

Im Zusammenhang mit der Privatisierung ist allerdings auch das Argument nicht ganz von der Hand zu weisen, wonach häufig die Halbherzigkeit bei der Durchführung der entsprechenden Privatisierungsmaßnahmen das eigentliche Problem darstelle. Wenn man die verschiedenen Branchen betrachtet, aus denen sich der Staat mittlerweile zurückgezogen hat, fällt auf, dass vor allem solche Wirtschaftszweige privatisiert worden sind, die mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatten oder aber offenkundig durch Behördenstrukturen hinsichtlich ihrer Effizienz eingeschränkt waren. Das trifft sowohl für die Energiewirtschaft und Telekommunikation als auch für das Post- und Fernmeldewesen zu. Es sind Bereiche, in denen wie beim Verkehr technische Monopole wie Leitungs- und Schienennetze bestehen, also notwendige technische Vorhalte, die sich nicht ohne weiteres duplizieren lassen. Ein Weg, um hier bestehende Monopole zu brechen, bestünde darin, technische und wirtschaftliche Abläufe, wie etwa Schiene und Betrieb, künstlich zu trennen.

Dabei sind ohnehin nach Art. 3a S. 1 EGV die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet. Darin liegt letztendlich auch als gemeinsamer Kern das Diskriminierungsverbot bzw. – positiv betrachtet – das Gebot der so genannten Inländergleichbehandlung.

Zu bedenken ist mithin, dass jede Erweiterung oder Einschränkung eines Verkehrssystems dessen Funktionsfähigkeit und Nutzung beeinflusst. Das gilt gleichermaßen auch für die Nutzer und die Betreiber der entsprechenden Verkehrsmittel. Im Falle eines Ausbaus z.B. der Infrastruktur sind diese Auswirkungen positiv, beabsichtigt und gewollt mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Betriebsergebnis. Bis in die 1970er Jahre ging man allerdings auch davon aus, dass Streckenstilllegungen der Bahn von den bisherigen Nutzern ohne weiteres hingenommen werden und dass dies keine wesentlichen Auswirkungen auf das Verhalten der Allgemeinheit besitzen werde. Diese Überzeugung galt insbesondere für Nebenstrecken, so dass diese als erste stillgelegt wurden. Erst in jüngster Zeit hat hier, bedingt durch erfolgreiche Reaktivierung und attraktive Ausgestaltung von Nebenstrecken, ein Umdenken bei den potenziellen Nutzern eingesetzt.¹⁴⁴

Im Zuge des Aus- bzw. Abbaus von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen wird aber auch die Umwelt über neu hinzukommende bzw. über weggefallene Infrastruktur direkt beeinflusst. Hinzu kommt, dass die Veränderungen in der Verkehrsnachfrage und des 'modal split' dabei ebenso zu berücksichtigen sind. Insgesamt betrachtet liegt hier ein vielschichtiges Problem vor, das angesichts der finanziellen Überforderungen vor allem der kommunalen Haushalte nicht mehr allein durch eine öffentliche Lösung zu regeln ist.

Abhilfe könnte hier nach Meinung des Verfassers vor allem eine Intensivierung des Wettbewerbs im eigenen Markt bieten. Es ist sicherlich richtig, wenn Höhnscheid feststellt, dass ein Wettbewerb im eigenen Markt für eine effiziente Produktion und inno-

¹⁴⁴ Vgl. Forschungsprojekt „Stilllegung von Eisenbahnstrecken“ an der FH Erfurt (o.V., 2001d).

vatives Handeln sorgt (s. Kap. 1.4.2.2). Allerdings ist dabei anzumerken, dass es sich teilweise auch um die Erfüllung sozialstaatlicher Daseinsvorsorgeaufgaben handelt. Zahlreiche Vorschläge haben sich daher auch mit der Regelung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Verkehrsunternehmen auseinandergesetzt. Dabei ist zu beachten, dass gerade diese Bedingung, betriebswirtschaftlich unrentable Verkehre zu betreiben, eben kein Marktversagen darstellt.¹⁴⁵

Es bleibt sicherlich unverändert Aufgabe der Länder, durch Zuschüsse für eine ausreichende Versorgung mit Nahverkehrsleistungen zu sorgen. An späterer Stelle wird noch ausführlicher darzustellen sein, dass dieser Verkehr nicht zwangsläufig schienengebunden sein muss. Denkbar sind vor allem solche Leistungsangebote, die für alle Beteiligten am wirtschaftlichsten sind, und zwar unabhängig von ihrer technischen Ausgestaltung.

Dazu ist insbesondere eine Ordnungspolitik erforderlich, die sowohl die finanziellen Interessen und Möglichkeiten des Staates berücksichtigt als auch den Umweltschutzgedanken in ihre Überlegungen einbezieht. Wenn das Ziel einer Verkehrsverlagerung vom MIV auf die Schiene in nennenswertem Umfang erreicht werden soll, dann ist die Verbesserung des Verkehrsangebots des ÖPNV einer der wichtigsten Schritte. Dann müssten aber auch die Verfügbarkeit, Fahrtdauer, Komfort und Marketing dieses Verkehrsmittels entsprechend modernisiert werden.

Ein weiterer Gesichtspunkt der Bestandsaufnahme liegt nach Meinung des Verfassers darin, dass die Verwendung der von den einzelnen Bundesländern erhaltenen Zuschüsse für den ÖPNV (darunter für den Schienenpersonennahverkehr) anhand von überprüfbareren Belegen nachzuweisen ist. Bislang ist davon auszugehen, dass die Mittel teilweise zweckentfremdet eingesetzt werden. Scheele/Sterzel sehen gerade in der Organisation des Nahverkehrs mit seinen undurchsichtigen Gebilden und der offensichtlichen Verquickung von Politik und Wirtschaft die eigentliche Ursache für die hinlänglich bekannten Defizite.¹⁴⁶

Es besteht dennoch kein Zweifel, dass ein in allen Bereichen verbesserter und konkurrenzfähiger ÖPNV – betriebswirtschaftlich betrachtet – aus den genannten Gründen nicht kostendeckend geführt werden kann. Man kann aber genauso davon ausgehen, dass ohne gravierende Angebotsverbesserungen nur derjenige öffentliche Verkehrsmittel nutzt, der darauf angewiesen ist. Dies sind in erster Linie Schüler und Studenten, Rentner und Pensionäre sowie Haushalte ohne Pkw. Dieser Anteil an ÖV-gebundenen Verkehrsteilnehmern wird in den nächsten zwei Jahrzehnten noch weiter abnehmen. Entscheidend sollte daher nicht das betriebswirtschaftliche Ergebnis, sondern das einer

¹⁴⁵ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 25.

¹⁴⁶ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 27.

umfassenden volkswirtschaftlichen Rechnung unter Einbeziehung aller externen Folge- und Umweltkosten sein.¹⁴⁷

Zusammenfassend sind also erheblich veränderte Verhaltensweisen aller Akteure (Politiker und Anbieter von Verkehrsleistungen) notwendig, um den gesamten ÖPNV-Bereich transparenter und übersichtlicher zu gestalten. Erst dann sind ein effizienter Einsatz von finanziellen Mitteln und eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit ÖPNV-Leistungen möglich.

¹⁴⁷ Vgl. Wermuth (1996), S. 63 ff.; siehe auch die Darstellung bei Aberle (2003b), S. 581 ff.

2 Die Krise des SPNV und mögliche Varianten ihrer Überwindung

Es ist davon auszugehen, dass die Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) auch zukünftig das ‘Maß aller Dinge’ im gesamten Verkehrsbereich bleiben wird. Die Gründe dafür sind mannigfaltig und bereits im ersten Abschnitt der vorliegenden Arbeit eingehend erläutert worden. Dennoch ist die Zukunft des Schienenverkehrs und hierbei im Besonderen des Personennahverkehrs nicht nur im Hinblick auf die Daseinsvorsorgeverpflichtung des Staates weiter zu beachten, sondern auch in seiner Bedeutung für die Gesamtwirtschaft. Jede Art von Produktion ist letztendlich mit Transportleistungen verbunden, was dazu führt, dass kein anderer Sektor der Volkswirtschaft mit den übrigen Sektoren in einer derart intensiven Austauschbeziehung steht wie der Verkehrsmarkt. Seine tatsächliche Bedeutung reicht daher über jene hinaus, die durch Indikatoren der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung widerspiegelt wird.¹⁴⁸

Der Verkehr hat, wie jede andere Branche auch, Besonderheiten aufzuweisen, wobei schrittweise vor allem die Frage zu beantworten ist, welche verkehrspolitischen Schlüsse aus der Existenz dieser Branchenbesonderheiten gezogen werden sollten. Diese Besonderheiten sind aus der Sicht der Unternehmen auch als spezielle Risiken aufzufassen, auf die sie sich aber entsprechend einstellen können.

Für die vorliegende Themenstellung und dabei vor allem für die Entwicklung strategischer Leitlinien für komplexe Nahverkehrslösungen ist entscheidend, inwieweit die Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs insgesamt beeinflussbar ist und inwieweit sich die Situation für den SPNV dadurch verändern lässt. Es geht in diesem Kontext auch um den zukünftigen gesellschaftlichen Stellenwert des SPNV und die Position, welche die Politik bei dessen Entwicklung einnimmt. Die daraus resultierende Frage nach einer Liberalisierung des Verkehrsmarktes ist nur zu berechtigt, wenn man sich jene Fehlentwicklungen vor Augen führt, die durch den Monopolisten Deutsche Bahn hervorgerufen worden sind, der letztlich durch fortwährende Regulierungsprozesse geschaffen wurde. Es ist auch in diesem historischen Kontext eine originäre Aufgabe der Eisenbahn, zur Kompensation solcher Entwicklungen eigenständige Deregulierungskonzepte zu entwickeln, die in einen gesamtwirtschaftlichen Verkehrsrahmen zu integrieren sind.

Zur negativen Entwicklung im Schienenverkehr haben aber auch das öffentliche Dienstrecht¹⁴⁹ und die mannigfachen Eingriffsrechte von außen beigetragen. Der von der Poli-

¹⁴⁸ Vgl. Laaser (1991), S. 313.

¹⁴⁹ Zu verweisen ist hier besonders auf das öffentliche Angestellten- und insbesondere Beamtenrecht, das nicht mit einer effizienten, an Markt- und Serviceerfordernissen ausgerichteten Personalpolitik vereinbar ist, ferner sind die eher rigiden Laufbahn- und Besoldungsregelungen zu nennen. Solche

tik propagierte Konkurrenzschutz zugunsten der Staatsbahn in Form von monopolartigen Vorrechten und die staatliche Defizitgarantie haben gleichwohl den Abwärtstrend im Personenverkehr nicht verhindern oder aufhalten können. In den bestehenden Organisationsstrukturen ging vor allem die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft von Geschäftsleitung und Mitarbeitern verloren, die erforderlich ist, um sich den veränderten Bedingungen anzupassen.

Die insgesamt bisher eher halbherzige Privatisierung der Bahn Mitte der 1990er Jahre hat jedenfalls nicht dazu geführt, die Krise des SPNV zu überwinden. Nach Ansicht des Verfassers muss deshalb für eine wirksame Überwindung dieser Krise die bisherige restriktive Regulierung grundsätzlich aufgegeben und für den Verkehrsmarkt eine Konzeption entwickelt werden, mit der vor allem die Potenziale des Wettbewerbs auf den Märkten für Eisenbahnverkehr umfassend ausgeschöpft werden können.¹⁵⁰ Ökonomische Analysen zeigen, dass gerade wettbewerbliche Strukturen insbesondere im Betriebsbereich zu effizienteren Ergebnissen führen können. Allerdings stößt die Übernahme derartiger Allokationsverfahren in den infrastrukturellen Bereich der Eisenbahn auch auf Widerstand.¹⁵¹

Der Ausgangspunkt für die Entwicklung und Bewertung von Strategien zur Überwindung der Krise des SPNV sind die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Systems, wie es sich nicht nur in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg etabliert hat. Hier sollten sich die Aufgaben des Staates im Allgemeinen darauf beschränken, durch rechtlich-organisatorische Maßnahmen lediglich die Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung vorzugeben, innerhalb derer Anbieter und Nachfrager auf dem Markt miteinander in eine Austauschbeziehung treten können. Dabei gilt ein funktionierender Wettbewerb als Leitbild, dessen wesentlichste Ziele darin bestehen, eine wirksame Fusionskontrolle auszuüben und den Missbrauch von Marktmacht zu verhindern.¹⁵² Die Bedingung der Ordnungskonformität erfordert, dass die ordnungspolitischen Maßnahmen und deren Inhalt dem Grundtypus dieser Wirtschaftsordnung entsprechen.

Wenn sich auf dieser Grundlage die Institution Markt als die wirksamste Organisationsform für die Allokation etabliert hat, dann wären staatliche Eingriffe nur in solchen Fällen systemadäquat, also „erlaubt“, in denen ein Marktversagen vorliegt. Hierbei wäre dann bei jedem korrigierenden Eingriff nachzuweisen, dass die staatliche Beeinflussung der Marktallokation produktiver ist als der reine Marktmechanismus.¹⁵³ Allgemein lässt sich staatliche Intervention daher in der Regel nur in den Fällen begründen, in denen es

Aspekte waren vor Einleitung der Bahnreformen in den 1990er Jahren selbstverständlich noch gravierender ausgeprägt als derzeit; vgl. Reinhardt (1996), S. 374.

¹⁵⁰ Vgl. Knieps (1996), S. 14.

¹⁵¹ Vgl. Laaser (1991), S. 306 ff.

¹⁵² Vgl. zu diesen Rahmenbedingungen und Zielstellungen auch die zusammenfassende Darstellung von Diebold (1984).

¹⁵³ Vgl. Bartmann und Schmidt, (1988), S. 385.

um die Beseitigung von endogenen Instabilitäten durch staatliche Beschäftigungs- und Stabilisierungspolitik geht.

Gegenüber anderen Bereichen in der Volkswirtschaft ist der Verkehrsmarkt traditionell stärker durch restriktive ordnungspolitische Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Die historischen und politischen Hintergründe wurden vorausgehend bereits erörtert. Die im Laufe der Zeit entstandene Regelungsdichte und die staatliche Interventionsintensität hatten mithin zur Folge, dass der Verkehrsbereich in Deutschland bis Anfang der 1990er Jahre sogar als Fremdkörper im System der sozialen Marktwirtschaft angesehen und kritisiert wurde.¹⁵⁴ Erst die Wirkungen der europäischen Integration mit den entsprechenden Verordnungen der EU und die Privatisierung der Bahn haben eine gewisse Liberalisierung eingeleitet und die bis dahin vorherrschende Tendenz zu Restriktionen zurückgedrängt.

Für diesen historisch gewachsenen Regulierungsgrad spielen natürlich nicht nur politische Entscheidungen eine Rolle. Die Regulierungsdichte korrespondiert vor allem mit den so genannten externen Effekten des Verkehrs. In der damit zusammenhängenden Diskussion, die sich auf Umweltschutzmaßnahmen und die Auswirkungen des Baus neuer Verkehrswege konzentriert, wird deutlich, dass der Verkehr nur teilweise die von ihm verursachten Kosten trägt. Bezogen auf die Verkehrsträger und dabei insbesondere auf die Verkehrswege wird häufig auf deren Kollektivcharakter hingewiesen, der ein effizientes Angebot über den Markt verhindere und den Staat zum Eingreifen zwingt.¹⁵⁵ Oftmals werden diese Güter auch als öffentliche Güter bezeichnet, was ebenfalls einen staatlichen Eingriff bei deren Bereitstellung legitimieren würde.

Im Gegensatz zu anderen Ländern wird in Deutschland in der Diskussion bislang die Meinung vertreten, dass der Verkehr als wettbewerbspolitischer Ausnahmesektor zu beurteilen sei, da die öffentlichen und die privaten Unternehmen offenbar nicht in der Lage seien, gesamtwirtschaftlich vernünftige und aufeinander abgestimmte Investitions- und Preisentscheidungen zu treffen.¹⁵⁶ Daraus wird dann gefolgert, dass eine ausschließlich wettbewerbsorientierte Angebotssteuerung zu einer gesamtwirtschaftlich ungünstigen Marktversorgung und damit zu Wohlfahrtsverlusten führen könne.¹⁵⁷ Dies ist eine These, die – auch aus der spezifischen Sicht der hier behandelten Thematik – grundsätzlich zu hinterfragen ist.

Es ist also zu prüfen, ob Verkehrsleistungen überhaupt wirtschaftlich produziert werden können. Weiterhin ist auch darüber zu befinden, ob die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln so erfolgt, dass ein möglichst geringer Einsatz an Pro-

¹⁵⁴ Vgl. Aberle (2003b), S. 117.

¹⁵⁵ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 255.

¹⁵⁶ Eine Vorreiterrolle hinsichtlich des Transfers 'liberalistischer' Modelle auch auf den Verkehrsbereich nahmen unter den anderen Ländern die USA ein; vgl. Diebold (1984), S. 155 ff.

¹⁵⁷ Vgl. Aberle (1992), S. 67.

duktionsfaktoren notwendig ist und zugleich wirtschaftspolitische (wie z.B. regionalpolitische) Zielsetzungen optimal erfüllt werden können.

Die rationelle Produktion von Verkehrsleistungen besitzt dabei aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine andere Bedeutung als für den einzelnen Nachfrager. Während der einzelne Kunde in der Regel nur an einem möglichst billigen und sicheren Angebot von Transportleistungen interessiert ist, sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch die externen Kosten und der externe Nutzen – vor allem die technologischen externen Effekte – zu berücksichtigen.

Eine Besonderheit bei der Erörterung von strategischen Varianten der Krisenüberwindung bezieht sich im Zusammenhang mit dem Streckennetz der Eisenbahn auf die ökonomischen Auswirkungen natürlicher Monopole. Dabei kann beim Vorliegen von sog. „sunk costs“ durchaus eine staatliche Marktregulierung notwendig werden, wenn sich nur auf diese Weise diskriminierendes Verhalten oder eine sonstige Marktbeherrschung verhindern lassen.¹⁵⁸

Die Aufgabe des Staates sollte sich also insgesamt, unabhängig von der Handhabung beim Streckennetz, auf die Vorgabe der entsprechenden ordnungspolitischen Rahmenbedingungen beschränken. Auch wenn der Staat die Garantie für eine adäquate Leistungserbringung im ÖPNV übernimmt, muss damit nicht zwingend auch die Verantwortung für die Finanzierung und Durchführung dieser Leistung verbunden sein.¹⁵⁹

Ergänzend sei an dieser Stelle noch auf einen weiteren Faktor, der den SPNV häufig auch als innovationsfeindlich und wenig leistungsfähig erscheinen lässt, hingewiesen, und zwar auf die umfangreiche Genehmigungspflicht für eine gewerbliche Beförderung von Personen, also die Bedingung für eine unternehmerische Teilnahme am Verkehrsmarkt. Voraussetzung für diese Genehmigung, deren Vergabe in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt ist, ist die Beantragung einer Konzession. Mit deren Erteilung entsteht gleichzeitig eine sofortige Betriebspflicht, und es sind sämtliche wesentlichen Angebotsinhalte dem Aufgabenträger zur Genehmigung vorzulegen. Dabei hat die zuständige Behörde das Recht, den Leistungserbringer zur Abänderung seiner vorgelegten Pläne zu zwingen. Diese gesetzlichen Vorschriften sind Ausdruck eines fast vollkommen durchregulierten und überwachten Nahverkehrs und kommen in ihrer Wirkung einem Beherrschungsvertrag gleich.

Neben den ökonomischen und rechtlichen Aspekten, die mit dem Funktionieren der Marktmechanismen im Verkehrsbereich korrespondieren, gibt es auch eine Reihe von politischen Gründen, die in der Vergangenheit zu Regulierungseingriffen geführt haben. Auf diese Aspekte wird der Verfasser im weiteren Verlauf der Untersuchung noch häufiger zurückkommen.

¹⁵⁸ Vgl. Aberle (2003b), S. 105.

¹⁵⁹ Vgl. Scheele und Sterzel (1999), S. 6.

2.1 Grundlagen eines marktwirtschaftlichen Ansatzes für die Weiterentwicklung des SPNV

2.1.1 Wettbewerb versus Marktmacht

Der Wettbewerb ist in einem marktwirtschaftlichen System von allgemeiner instrumenteller, ja konstituierender Bedeutung. Da das Eisenbahnwesen stärker als andere Bereiche der Wirtschaft reguliert, d.h. partiell von den Wirkungen des Wettbewerbs abgeschirmt ist, ergeben sich daraus Spannungen und Konfliktfelder, die gerade bei der anstehenden grundlegenden Umstrukturierung zu einem Basishemmnis für jede Veränderung werden.¹⁶⁰ So sind etwa wesentliche Antriebselemente des Wettbewerbs, wie das Gewinnstreben der Anbieter oder der Kampf um die Erringung von Marktanteilen und deren Erhalt, hier zum Teil außer Kraft gesetzt. Es ist jedoch vor allem der funktionsfähige Wettbewerb, der – in quantitativer wie qualitativer Hinsicht – zu einer der Nachfrage entsprechenden Marktversorgung führt.¹⁶¹

Funktionierender Wettbewerb ist aber nicht nur mit Gewinn- und Vermögenszuwachsperspektiven verbunden, sondern wirkt über die Konkurrenz geradezu als Zwang für die Unternehmen zur Anpassung an veränderte Marktbedingungen. Über den Selbststeuerungsmechanismus beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage und den sich einstellenden Gleichgewichtspreis führt dieser Prozess über die damit verbundenen Signale an andere Märkte und die so induzierten wechselseitigen Anpassungen zur Allokation der Produktionsfaktoren. Wird der Wettbewerb allerdings eingeschränkt, dann hat das zur Folge, dass auch die optimale Allokation der Produktionsfaktoren blockiert wird.

Im Laufe des Wettbewerbs beispielsweise durch Größenwachstum errungene oder durch eine privilegierte Stellung wie im Falle der Bahn errungene Marktmacht stellt sich dann als die Fähigkeit eines Marktteilnehmers dar, die für die Durchsetzung eigener Zielvorstellungen wichtigen Marktgrößen entscheidend zu beeinflussen. Marktmarkt ist dabei nicht an sich wettbewerbsschädlich. Vorübergehende Marktmachtpositionen, die etwa durch technischen Fortschritt erlangt worden sind, sind wettbewerbsimmanent und wettbewerbspolitisch unbedenklich.¹⁶²

Problematisch wird eine solche Machtposition erst, wenn dadurch die unternehmerischen Handlungsspielräume anderer Marktteilnehmer eingeschränkt werden. Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden die Unternehmen, die über

¹⁶⁰ Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung bei Knieps (1996) sowie Knieps und Brunekreeft (2003).

¹⁶¹ Vgl. Aberle (1992), S. 17.

¹⁶² Vgl. Aberle et al. (1995), S. 75.

eine wettbewerbsgefährdende Marktmacht verfügen definiert.¹⁶³ Damit ist ein entsprechender ordnungspolitischer Rahmen gesetzlich vorgegeben, mit dem einer wettbewerbsbeschränkenden Marktmacht gegengesteuert werden kann, wobei in der Rechtsprechung das Hauptaugenmerk zur Bestimmung von Marktmacht auf das Bewertungskriterium Marktanteil gerichtet ist.

Im Falle der Bahn AG liegt damit bislang natürlich eine nahezu unbeschränkte Marktmacht auf dem Sektor des schienengebundenen Verkehrs vor. Prinzipiell führt eine derartig ausgeprägte Marktmacht vor allem dazu, dass die dynamischen Wettbewerbsfunktionen, die in der Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen und einer Stimulierung des technischen Fortschrittes bestehen, vernachlässigt werden können.¹⁶⁴ Jede zeitliche Verzögerung oder gar ausbleibende Reaktionen z.B. in einem Monopol kann so auch zur Ursache für mangelnde Effizienz bei der Leistungserstellung werden. So wird ein Monopolist Forschungs- und Entwicklungsarbeiten eher unterlassen oder verzögern, wenn sie auf eine Reduzierung von Subadditivitäten der Kostenfunktion gerichtet sind, da bei einem Erfolg dieser Innovationsaktivitäten immer die Gefahr besteht, dass weitere Wettbewerber auf dem Markt auftreten.¹⁶⁵

Einen theoretischen Zugang zur Bewertung des Marktmachtproblems bei Vorliegen eines Monopols oder einer nur geringen Anzahl von Anbietern liefert die Theorie der bestreitbaren Märkte ('Perfectly contestable market'). Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, ob aktiver oder potenzieller Wettbewerb möglich ist. Dieser theoretische Zugang greift dann, wenn sich die benötigten Produktionsfaktoren nicht als so spezifisch erweisen, dass diese Kosten bei einem eventuellen Marktaustritt irreversibel, d.h. „verloren“ sind.¹⁶⁶

Bestehen weder Markteintritts- noch Marktaustrittsbarrieren, so wird dem Marktanteil und damit der Marktmacht die Dauerhaftigkeit entzogen. Wenn potenzielle Konkurrenten jederzeit in den Markt eintreten können, dann sind die dort möglicherweise vorhandenen Marktmachtpositionen wettbewerbspolitisch unbedenklich.¹⁶⁷ Damit liegt hier ein wesentlicher theoretischer Ansatzpunkt für die ordnungspolitische Ausrichtung der im Eisenbahnwesen anstehenden Strukturveränderungen.

Die Marktform und die Möglichkeiten für neue Anbieter, in einen Markt einzutreten, werden aber nicht nur durch die Markteintrittsschranken beeinflusst, sondern genauso durch das Marktverhalten der im Markt bereits befindlichen Anbieter bestimmt. Auch

¹⁶³ Danach werden unterschieden: marktbeherrschende Unternehmen (i.S. von §§ 22 und 23 GWB), Unternehmen und Vereinigungen von Unternehmen, soweit von ihnen kleine oder mittlere Unternehmen abhängig sind (i.S. von § 26 Abs.3. GWB), und Unternehmen, die gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen überlegen sind (§ 26 Abs.4.). Vgl. Aberle et al. (1995), S. 76.

¹⁶⁴ Vgl. hierzu auch die Hinweise von Berg (1987) zur „Marktbeherrschung“.

¹⁶⁵ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 202 ff.

¹⁶⁶ Vgl. Baumol et al. (1982).

¹⁶⁷ Vgl. Aberle, Brenner, Hedderich (1995), S. 78.

hier besteht eine der Voraussetzungen für das Funktionieren von Wettbewerb darin, dass das Güterangebot zumindest zwischen mehreren Anbietern aufgeteilt werden kann. Sind viele Anbieter und/oder Nachfrager vorhanden, so können sie aufgrund ihres geringen Marktanteils den Preis nicht beeinflussen. Wird ein freier Zugang oder Abgang für die Marktteilnehmer aber verboten oder behindert, dann liegt ein unvollkommenes Pleiopol vor.¹⁶⁸ Diese durch den Marktzugang charakterisierte Marktform hat natürlich entsprechende Auswirkungen auf die Preisbildung, wie im Falle der Tarifpolitik der Bahn AG.

Für die Eisenbahn mit ihrem Schienennetz sind die Probleme, die technisch bedingte Unteilbarkeiten mit sich bringen, von besonderem Interesse. Um in diesen Bereichen mit Unteilbarkeiten den Wettbewerb funktionsfähig zu erhalten, sollten zumindest organisatorische Teilungen, wie die Ausgliederung der Netzbetreiber, durchgesetzt werden, um sie dem potenziellen Wettbewerb und Druck des Kapitalmarktes aussetzen zu können.¹⁶⁹ Damit würde im Gegensatz zum Verbundmonopol, das kostengünstigeren Zugbetreibern die Netzbenutzung in der Regel verwehrt, ein Anreiz zur optimalen Nutzung des Netzes geschaffen. Parallel dazu entfielen die Möglichkeiten einer Quersubventionierung.

Nun sind es aber gerade staatliche Institutionen, die durch unterschiedliche Marktzugangsbedingungen selbst für Wettbewerbsverzerrungen sorgen, wie dies insbesondere die hohen finanziellen Leistungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG z.B. für den Regionalverkehr vermuten lassen. Durch diese Zuschüsse werden teils auch Streckenstilllegungen verhindert, was eine Übernahme von Strecken durch potenzielle private Anbieter unmöglich macht. Potenzielle Konkurrenz hängt aber auch von den Marktzutrittsschranken ab, die im Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten und in der Verfügbarkeit der entsprechenden Technologie notwendig werden.

Für in den Markt drängende neue Anbieter wirken aber die Effizienzvorteile der alteingesessenen Unternehmen, die sich aus Betriebsgrößenvorteilen, Produktdifferenzierungsvorteilen und absoluten Kostenvorteilen ergeben, wie Marktzutrittsschranken. In Abhängigkeit von der Schwierigkeit des Markteintrittes für neue Unternehmen entwickeln sich die Wettbewerbsintensität und die Koordinationsmöglichkeiten gegenüber dem Neueintretenden.¹⁷⁰ Dieser Wettbewerb ist dabei sowohl als freier als auch als ein regulierter Prozess denkbar. Dabei gibt es nicht nur den „offenen“, sondern auch einen verdeckt ablaufenden Wettbewerb. Oftmals verbleibt gerade dieser „Geheimwettbewerb“ als einzige Alternative für die Marktteilnehmer, unterschiedliche Leistungsstärken wirksam werden zu lassen, um damit staatliche oder private Regulierungen des Wettbewerbs zu umgehen.

¹⁶⁸ Vgl. Machlup (1952). Für eine Kurzübersicht zu möglichen Marktformen sei auf den Beitrag von Oberender (1987) verwiesen.

¹⁶⁹ Vgl. Welfens (1995), S. 229.

¹⁷⁰ Vgl. auch Berg (1987).

Andererseits gibt es aber auch Konstellationen, bei denen es wirtschaftlich nicht sinnvoll wäre, den Wettbewerb in der vollen Produktionstiefe bisheriger Alleinanbieter durchzusetzen. So ist es bei der existierenden Dichte der Besiedlung volkswirtschaftlich offensichtlich unsinnig, etwa parallel verlaufende Beförderungsnetze bzw. Trassen für konkurrierende Anbieter zuzulassen und zu etablieren. Staatliche Zugangsschranken, die sich daraus ergeben, sind neben der Sicherung von staatlichen Monopolbetrieben (früher z.B. bei Post und Fernmeldewesen) im Falle der Eisenbahn auch aufgrund von Netzbildungserfordernissen durchaus notwendig.

Scheele/Sterzel¹⁷¹ verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass wegen der über-
ragenden Bedeutung, die der ÖPNV hat, insgesamt nicht an der im Sozialstaatsgebot
des Grundgesetzes verankerten Gewährleistungspflicht des Staates für die Erfüllung der
öffentlichen Infrastrukturaufgabe gerüttelt werden dürfe.

Gegenstand einer systemadäquaten Regulierung dürften daher nur die so genannten
„Bottleneck“-Bereiche sein, die typischerweise durch Bündelungsvorteile in Kombina-
tion mit irreversiblen Kosten gekennzeichnet sind (beispielsweise Flughäfen, Schie-
nenwege u.a.).¹⁷² Für die anderen Netzbereiche dagegen erscheinen Regulierungsein-
griffe überflüssig und sollten in Verhandlungen zwischen den einzelnen Marktparteien
zu effizienteren Lösungen führen. Im Hinblick auf ihre komplexe Eigentümerstellung
hat die Deutsche Bahn AG von der letztgenannten Variante vermutlich bewusst keinen
Gebrauch gemacht.

Liegen keine Hindernisse hinsichtlich Markteintritt bzw. -austritt vor, verliert das
Problem der Marktmacht seine Bedeutung, da potenzielle Konkurrenten jederzeit in den
Markt eintreten können. In einem derartigen theoretischen Grenzfall eines vollständigen
bestreitbaren Marktes wären selbst Unternehmen mit großen Marktanteilen wett-
bewerbspolitisch unbedenklich, da bei Vorliegen eines „bestreitbaren“ Marktes im Falle
des Marktaustrittes keine irreversiblen Kosten anfallen und demzufolge die Markt-
zugangsschranken niedrig sind.

Im Unterschied zu den regulierenden Eingriffen in den Markt, die durch marktspezi-
fische Maßnahmen das Verhalten von Unternehmen beeinflussen, sollen mit den allge-
meinen ordnungsrechtlichen Rahmenseetzungen monopolistischer Machtmissbrauch und
ruinöser Wettbewerb verhindert bzw. korrigiert werden. Solche Rahmenseetzungen sind
konzipierbar als Qualitätsstandards, Produktionsauflagen, Berufsordnungen oder Vor-
schriften zur Preis- und Tarifgestaltung.

¹⁷¹ Vgl. Scheele und Sterzel (1999), S. 6.

¹⁷² Vgl. Knieps (2003), S. 10. – Hinweis: Selbst in diesen Bottleneck-Bereichen stellte sich in der
jüngsten Vergangenheit durch innovative Infrastrukturmaßnahmen ein wenn auch wirtschaftlich
untergeordneter, so doch zumindest partieller Wettbewerb ein (Beispiele: Flughäfen „Frankfurt“-
Hahn/Hunsrück, Flughafen „Düsseldorf“-Niederrhein).

Das Eingreifen des Staates sichert aber nicht nur – im günstigsten Fall – den gesamtwirtschaftlich notwendigen Grad an Wettbewerbsfreiheit, sondern es ist in anderen Fällen auch selbst für Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit verantwortlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich der Staat nicht nur mit dem Erlass von Regeln zur Vermeidung privater Wettbewerbsbeschränkungen ‘begnügt’, sondern aktiv in das Marktgeschehen eingreift. Hier übt er letztendlich selbst Marktmacht aus und schränkt daneben auch den Wettbewerb ein.¹⁷³

Diese Art von Marktmacht äußert sich in der Regel in der Möglichkeit, durch bestimmte Maßnahmen den Markt und durch unternehmensindividuelle Aktivitäten den Marktpreis zu beeinflussen. Diese künstlichen Monopolstellungen werden durch staatliche Marktzugangsbeschränkungen, durch Erhaltung oder Schaffung von natürlichen Monopolstellungen, aber auch durch kollusives Verhalten von Marktteilnehmern geschaffen. Eine Marktmachtbeeinträchtigung des Wettbewerbs durch diese Marktmacht kann dabei durchaus zu einer missbräuchlichen Ausnutzung von Marktmacht führen und damit wettbewerbseinschränkend wirken. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung wären vor allem die Verdrängungs- oder Diskriminierungsstrategien so zu charakterisieren.

Bei einer Verdrängungsstrategie richtet sich das Verhalten des Marktbeherrschers direkt gegen einen neuen Wettbewerber, beispielsweise durch ‘Kampfpreisunterbietungen’. Dabei positioniert einer von zwei Anbietern sein Angebot so, dass die Absatzkurve des anderen Anbieters unterhalb von dessen eigener Stückkostenkurve verläuft. Für einen Marktteilnehmer ist eine Strategie zur Verdrängung von Mitkonkurrenten wirtschaftlich nur dann sinnvoll, wenn danach auch die Durchsetzung von überhöhten Preisen möglich ist und das letztendlich verbleibende Unternehmen nicht dem Druck potenzieller weiterer Konkurrenten ausgesetzt ist.

Bei einer Diskriminierungsstrategie geht es um die ungleiche Behandlung von Abnehmern durch einen Verkäufer. Mittels unterschiedlicher Preisfestsetzungen durch einen marktbeherrschenden Unternehmer für ein weitgehend gleichartiges Produkt versucht man damit, den Gewinn gegenüber einer Einheitspreispolitik zu steigern. Die Diskriminierungsproblematik wird vor allem bei regionaler Preisdifferenzierung wirksam, wenn unterschiedliche Marktverhältnisse und unterschiedliche Präferenzen bei den Nachfragern auf den verschiedenen Märkten erlös- und gewinnwirksam eingesetzt werden und wenn der höhere Preis nicht durch künstliche Wettbewerbsbeschränkungen, sondern durch Leistungsvorteile durchgesetzt wird.

Generell intensivieren regionale Preisunterschiede zwar den Wettbewerb, jedoch können sie auch dazu benutzt werden, andere Marktteilnehmer zu verdrängen. Ein Extrembeispiel ist das Dumping, d.h. eine Preisfestsetzung zu Grenzkosten. Den regiona-

¹⁷³ Vgl. Aberle (1992), S. 52.

len Verlust müssten hier die Nachfrager auf anderen regionalen Märkten mit entsprechend erhöhten Preisen tragen.

Da die Deutsche Bahn AG bislang mit Ausschließlichkeitsverträgen oder mit Gebietschutzklauseln arbeitet, um 'unliebsame' Konkurrenz fernzuhalten, stellen Marktzutrittschranken im erörterten Sinne einen theoretischen Zugang zur Erklärung des praktischen Verhaltens der DB dar.

Der im Verkehrsbereich vergleichsweise restriktive ordnungspolitische Rahmen, also die gegenseitige Abgrenzung und inhaltliche Bestimmung der Entscheidungs- und Handlungsspielräume der einzelnen Wirtschaftsakteure, wird vor allem über eine Kapazitätsbeeinflussung durch Marktzugangsregeln für Anbieter von Verkehrsleistungen und über staatliche Eingriffe in der Preisbildung auf den Transportmärkten (Koordination der Preispolitik) wirksam.¹⁷⁴

Das zukünftige Hauptproblem auf dem Verkehrsmarkt wird aber nicht nur in der organisatorischen Abstimmung zwischen „angreifbaren“ Netzen liegen, sondern vor allem im Netzzugang, auf den konkurrierende Anbieter ja angewiesen sind, da die Investitionen in Eisenbahnschienen nach wie vor zu den irreversiblen Kosten zählen, die mit einem bestimmten Markt verbunden sind.

Beabsichtigt etwa ein Anbieter von Gleisanlagen neu in den Markt einzutreten, so besitzt der alteingesessene Netzbetreiber bisher die Möglichkeit, in seinen Zugangstarifen nur die variablen Betriebskosten zum Ansatz zu bringen, um damit den Zutritt eines Marktneulings zu verhindern, da zu den entscheidungsrelevanten Kosten nämlich auch die Schieneninvestitionen gehören, die durch die Tarife nicht gedeckt sind.

Daher kann ein Investor unter bisherigen Bedingungen durchaus davon ausgehen, dass nach Fertigstellung des Schienennetzes kaum mit dem Marktzutritt weiterer Investoren zu rechnen ist. Im Gegensatz zu anderen Verkehrsbetreibern besitzt also der Schienewegbetreiber ein bestimmtes Machtpotential. Damit wird auch deutlich, welche entscheidende Rolle die Ausgestaltung der Marktmachtregulierung von monopolistischen Netzbetrieben heute und zukünftig spielen wird. Diese Regelungen werden entscheidende Auswirkungen auf das Funktionieren des Wettbewerbs auf komplementären Märkten haben.

Allgemein lässt sich festhalten, dass bei niedrigen Marktzugangsschranken eine marktbeherrschende Stellung eher unwahrscheinlich ist. Die Beeinflussung durch Marktmacht wird also umso geringer sein, je bestreitbarer der betreffende Markt ist und je einfacher die Zugangsmöglichkeiten zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten sowie zu den bestmöglichen Technologien sind. Ferner wird die Marktmacht grundsätzlich abnehmen, je niedriger die bei einem Marktaustritt verbundenen sunk costs ausfallen und je eher ein potenzieller Anbieter beim Markteintritt vermuten kann, dass der alteingesess-

¹⁷⁴ Vgl. Aberle (2003b), S. 117.

sene Monopolist seinen Preis entsprechend lang nicht verändert. Hier ist bereits dann schon von einem Marktzutritt von Konkurrenten auszugehen, auch wenn der Preis des seitherigen Anbieters nur geringfügig über den Kosten liegt.¹⁷⁵

Das Marktmachtproblem wird aber immer dann auftreten, wenn die Kostenfunktion subadditiv ist und der Monopolmarkt entweder überhaupt nicht oder nur sehr schwer bestreitbar ist. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist ein Marktzutritt jedenfalls dann erwünscht, wenn dieser im Sinne von Innovationen wirkt, d.h. zu einer wesentlich kostengünstigeren Bereitstellung des betreffenden Wirtschaftsgutes führt.¹⁷⁶

2.1.2 Die Auswirkungen des Wettbewerbs auf den SPNV

Aktiver oder potenzieller Wettbewerb im SPNV kann sich nur entfalten, wenn es gelingt, Ausschließlichkeitsrechte und Privilegien von Altunternehmern zu beseitigen. Wettbewerb um nicht kostendeckende Märkte ist dann möglich, wenn es durchsetzbar wird, jenen Unternehmer durch Ausschreibung zu ermitteln, der bereit ist, die hinsichtlich Qualität und Menge festgelegten Mindestleistungen zu den günstigsten Bedingungen anzubieten.

Unter dem Gesichtspunkt des Spannungsverhältnisses von Wettbewerb und Marktmacht wird der uneingeschränkte Zugang zu den Streckennetzen für sämtliche aktiven oder potenziellen Anbieter von Netzleistungen zu einer zwingenden Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb. Es ist daher sinnvoll, Regulierungsinstrumente auf diejenigen Netzbereiche zu beschränken, auf denen tatsächlich Marktmacht blockierend wirkt. Die uneingeschränkte Anwendung dieser Instrumente wäre allerdings wettbewerbspolitisch kontraproduktiv, da sie zur umfassenden Regulierung des gesamten Schienennetzes führen würde.

Bei der Bahn müssen die vorliegenden Netzstrukturen außerdem nicht von vornherein Marktmacht im oben behandelten Sinne bedeuten, weil die netzgebundenen Infrastruktureinrichtungen hohe Fixkosten und relativ geringe variable Kosten bewirken. Selbst bei einem einzigen Anbieter für eine bestimmte Region muss nicht immer ein Problem der Marktmachtregulierung vorliegen (z.B. wenn ein Busunternehmer allein auf einer bestimmten Fahrtstrecke in der Region verkehrt).

Die theoretischen Grundlagen für eine lokale Entflechtung von Marktmacht in Netzen wurden durch Baumol seit den 1970er Jahren mit dem Modell vom „vollkommen bestreitbaren Markt“ erarbeitet.¹⁷⁷ Voraussetzung ist dabei der auf Annahme „vollständi-

¹⁷⁵ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 208 ff.

¹⁷⁶ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 208 ff.

¹⁷⁷ Vgl. Aberle (1992), S. 46. – Zusammenfassende Darstellung bei Baumol et al. (1988).

ger Konkurrenz“ basierende Abbau aller gesetzlicher Zutrittsschranken. Dieses Modell zeigt, unter welchen Voraussetzungen potenzielle Konkurrenten den fehlenden Wettbewerb zwischen aktiven Marktteilnehmern im Falle angreifbarer natürlicher Monopole ersetzen können. Danach können auch Oligopole und Monopole wettbewerbspolitisch unbedenklich sein, soweit sie vollkommen „bestreitbar“ sind. Auf einem vollkommen bestreitbaren Markt ohne Markteintritts- und Marktaustrittsbarrieren wird folglich jeder überhöhte Preis der eingessenen Anbieter potenzielle Konkurrenten anziehen. Wenn erstere daraufhin ihre Preise wieder senken, könnten dann die potenziellen Konkurrenten quasi „kostenlos“ den Markt wieder verlassen. Der Zwang zu wettbewerblichem Verhalten liegt danach schon im Vorhandensein der potenziellen Konkurrenz begründet.

In dem angesprochenen Referenzmodell bestehen die Voraussetzungen, unter denen potenzielle Konkurrenz den fehlenden Wettbewerb zwischen aktiven Marktteilnehmern bei Bestehen eines natürlichen Monopols ersetzen kann, vor allem in Folgendem:

1. Im freien Marktzutritt aller potenziellen Wettbewerber, die ohne zeitliche Verzögerung Zugang zu gleichen kostengünstigen Technologien haben.
2. In der Verneinung von irreversiblen Kosten, da die für einen Markteintritt notwendigen Investitionen bei einem Marktaustritt wieder zurückholbar sind. Ein Marktaustritt ist daher ohne größeren Aufwand und Zeit möglich.
3. Im so genannten Bertrand-Nash-Verhalten, wonach die potenziellen Wettbewerber bei der Beurteilung ihrer Marktmachtchancen die derzeit gültigen Marktpreise der alteingesessenen Unternehmen als gegeben hinnehmen und den aktuellen Preis unterbieten. Dies ist allerdings nur bei vollständiger Information der Marktteilnehmer möglich.

Unter diesen Voraussetzungen liegt selbst dann, wenn wegen der Bündelungsvorteile nur ein aktiver Anbieter auf dem Markt vorhanden ist, keine netzspezifische Marktmacht vor. Diese Disziplinierungswirkung des potenziellen Wettbewerbs in angreifbaren natürlichen Märkten hat nämlich hier zur Folge, dass keine über die Kapitalverzinsung risikobehafteter Anlagen hinausgehenden Gewinnmöglichkeiten gegeben sind.¹⁷⁸ Mit der Marktmacht eines eingessenen natürlichen Monopols kann daher nur in den Teilbereichen gerechnet werden, die sich nicht nur durch Bündelungsvorteile auszeichnen, sondern auch durch irreversible Kosten. Bündelungsvorteile in Kombination mit irreversiblen Kosten treten typischerweise bei erdverbundenen Netzen und Netzteilen auf, also beispielsweise bei Schienenwegen.

Bei der Prüfung, ob Wettbewerb im Schienennetz möglich ist, muss man im Hinblick auf ‘sunk costs’, die bei einem Marktaustritt zutreffen können, berücksichtigen, dass dieser Umstand für einen potenziellen Wettbewerber in jedem Fall zunächst entscheidungsrelevant ist. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang auch darauf hinge-

¹⁷⁸ Vgl. Knieps (2003), S. 11.

wiesen, dass es sich hier um eine sog. ‘essential facility’ handelt, welche eine besondere wettbewerbspolitische Behandlung notwendig mache.¹⁷⁹ Da aber für einen Großteil dieser ‘sunk costs’ staatliche Regelungen gelten, der Staat darüber hinaus derzeit noch den Marktzutritt blockieren kann, stellt dies zumindest für den Schienenbetrieb keine Begründung für eine staatliche Regulierung dar. Nach Meinung des Verfassers ist vielmehr eine Trennung von Netz und Betrieb bzw. Deregulierung zu bevorzugen, weil gerade aufgrund von „verlorenen Kosten“ Wettbewerb sowohl im Netz als auch im Betrieb unmöglich ist.

Derartige Deregulierungen haben sich – unter „Vorreiterfunktion“ der angelsächsischen Volkswirtschaften – etwa seit den 1980er Jahren europa- wie deutschlandweit in etlichen Wirtschaftsbereichen bewährt, wengleich hier die nur teilweise gelösten Koordinationsprobleme zwischen Netz- und Betriebsbereich bei den einzelnen Unternehmen nicht unerwähnt bleiben sollten.¹⁸⁰ Insgesamt scheint die „Entstaatlichung“ der Nutzung einer Netzinfrastruktur bzw. entsprechenden Leistungserbringung (verkehrsbezogenes Beispiel: EVU) jedoch einfacher realisierbar zu sein als die Deregulierung im eigentlichen Netzbereich (Versorgungs- bzw. Verkehrsinfrastruktur, EIU).

Es stellt sich natürlich die Frage, inwieweit die Grundbedingungen der angreifbaren Märkte in der Realität überhaupt vorkommen. Die Antwort ergibt sich hier nach Auffassung von Knieps¹⁸¹ von selbst, da gerade ein wesentliches Merkmal der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf den offenen Märkten für Netzdienstleistungen darin besteht, dass Unternehmensstrategien wie z. B. Produkt- oder Preisdifferenzierungen u.a. auch strategisch genutzt werden können. Zudem können auch Informationsprobleme eine Rolle spielen. Die Tatsache, dass das Modell der angreifbaren Märkte nicht umfassend die Realität wiedergibt, kann allerdings nicht als Beleg dafür verwendet werden, dass der Wettbewerb grundsätzlich nicht funktionieren kann.

Damit wird aber das Problem von Marktzutrittschranken und damit die Interpretation einzelner Tatbestände als Marktzutrittsschranke ebenso wenig gelöst wie jene Frage nach der Geschwindigkeit, mit der die alteingesessenen Unternehmer auf einen Markteintritt reagieren können, und ferner, wie schnell die Situation für den potenziellen Konkurrenten unprofitabel werden kann.¹⁸² Die Theorie der Contestable Markets ist daher nur auf preistheoretischem Gebiet relevant und weniger aus wettbewerbspolitischer Sicht.

Im Zusammenhang mit der Netzöffnung und dem wettbewerbsorientierten Angebot von Netzdienstleistungen müssen auch organisatorische Fragen beantwortet werden. Probleme ergeben sich vor allem, wenn ein Anbieter von Netzdiensten den Zugang zu den

¹⁷⁹ Vgl. Aberle (2003b), S. 105.

¹⁸⁰ Vgl. auch Cox (2001), S. 65 ff.. Hinweis: In weiten Bereichen des ÖPNV stehen Deregulierungen allerdings noch aus.

¹⁸¹ Vgl. Knieps (2001), S. 11 f.

¹⁸² Vgl. Aberle (1992), S. 46.

Netzinfrastrukturen benötigt und deshalb die Koordination und Kooperation zwischen unterschiedlichen Netzen notwendig wird. Eine Regulierung der Netzzugangsbestimmungen sollte sich dann allerdings auf solche Netzzusammenschaltungsprobleme beschränken, bei denen auch netzspezifische Marktmacht vorliegt.

Folgt man den theoretischen Überlegungen, dann besitzen die Netzbetreiber wegen der Angreifbarkeit der Netze keine wirkliche Marktmacht, denn potenzielle Wettbewerber üben die Funktion von Marktmachtdisziplinierern aus. Man kann daher davon ausgehen, dass über private Verhandlungen zwischen den verschiedenen Netzeigentümern ökonomisch vernünftige Lösungen ausgehandelt werden können. Dem einzelnen Netzeigentümer verbleibt angesichts der angenommenen angreifbaren Netze auch keine andere Alternative.

Gerade das in jüngster Zeit von der Deutschen Bahn AG praktizierte Verhalten hinsichtlich des Netzzugangs fremder Anbieter zeigt, dass hier noch ein gewaltiger Veränderungsbedarf besteht (wobei sich allerdings im Hinblick auf das Netzeigentum relativ einfach zu bewerkstellende Lösungen anbieten). Dennoch wird von der Bahn immer noch mit der Behauptung der technischen Unteilbarkeit von Netz und Betrieb in der Debatte argumentiert. Nach Auffassung des Verfassers greifen jedoch die technischen Argumente, die gegen eine Trennung von Netz und Betrieb ins Feld geführt werden, nicht, da durch entsprechende Vorgaben in der Technik Netz und Betrieb sehr wohl aufeinander gestimmt werden können (diese Problematik wird an anderer Stelle noch näher diskutiert).

Um allerdings den Wettbewerb zu erhalten, ist es notwendig, diese kritischen Produktionsbereiche organisatorisch, z.B. durch Ausgliederung der monopolistischen Netzbetreibergesellschaft, zu teilen. Damit könnte im Gegensatz zu einem weiter bestehenden Verbundmonopol von Netz und Betrieb nach Ansicht des Verfassers der Eisenbahnverkehr wettbewerbsintensiver, kundennäher und kostengünstiger gestaltet werden. Eine eigenständige Netzbetreibergesellschaft wäre nämlich dadurch in der Lage, freie Netzkapazitäten zur Nutzung auch an andere Interessenten abzugeben. Damit würde ein Anreiz nicht nur zur optimalen Nutzung des Netzes bestehen, sondern auch zur Verbesserung der Marktperformance der Netzleistungen, die den Kunden zur Verfügung gestellt werden können.¹⁸³

Im Gegensatz dazu steht das Verbundmonopol, bei dem eventuell kostengünstigeren Zugbetreiberinteressenten der Zugang zum Streckennetz dadurch verwehrt wird, dass der Verbundmonopolist die Netzmiete so hoch ansetzt, dass dies jeden Konkurrenten von einem Einstieg abhält. Dabei ist ein Verlustausgleich für den Verbundmonopolisten derzeit noch durch eine Quersubventionierung möglich.

¹⁸³ Vgl. Knieps (2003), S. 16.

Ein zusätzliches Wettbewerbsproblem besteht für Anbieter von Netzkapazitäten darin, dass auch im angreifbaren natürlichen Monopol die Fixkosten und damit zusammenhängende Größenvorteile ein beachtliches Gewicht haben.¹⁸⁴ Da die im Wettbewerb sonst erzielbaren Grenzkostenpreise nicht zu verwirklichen sind, ist eine Kostendeckung nicht möglich. Auch die Erhebung langfristiger Zusatzkosten, welche die fixen Kosten einer Kapazitätsanpassung mit berücksichtigen, reicht in der Regel nicht aus, um die Gesamtkosten der Netzbereitstellung abzudecken.

Die hierzu bislang vorgeschlagenen Lösungsansätze sind fast alle wettbewerbsbehindernd. Der Haupteinwand ist dabei gegen die administrative Vorgabe im Hinblick auf den Aufteilungsschlüssel der nicht direkt zurechenbaren Kosten zu richten. Die in jüngster Zeit dazu diskutierte Regulierungsregel, die so genannte „competition on equal terms“, sieht vor, diese Kosten im gleichen Verhältnis unabhängig von den erbrachten Leistungen den Zusatzkosten zuzuordnen, so dass überall ein gleicher Aufschlag vorzunehmen ist. Obwohl mit dieser gleichmäßigen Aufteilung der nicht direkt zurechenbaren Kosten sämtliche Marktteilnehmer gleich behandelt werden, ist sie doch als wettbewerbsbehindernd anzusehen, da damit Anreize für ineffiziente Netzbereiche verbunden sind.¹⁸⁵ Dies ist dann der Fall, wenn die Stand-alone-Kosten (Alternativkosten) eines Marktneulings niedriger sind als die Zusatzkosten der Leistungserstellung und der gleichmäßig zugeteilten, nicht direkt zurechenbaren Kosten, was im Endeffekt zu dessen Eigenversorgung führt.

Eine weitere sehr gängige Regel ist die so genannte „Efficient Competent Pricing Rule“ (ECPR), nach der die Netzzugangsgebühren nicht nur die Zusatzkosten für den Zugang beinhalten, sondern auch die „opportunity costs“ des Marktzutritts durch die entgangenen Erlöse des alteingesessenen Unternehmens in den abgegebenen Netzbereichen. Mithin kann es bei der Anwendung dieser Regel ebenfalls zu einer Wettbewerbsverzerrung kommen, wenn auch hier die Stand-alone-Kosten des Marktneulings niedriger sind als die Netzzugangskosten. Im Ergebnis werden sich daher Zugangstarife ergeben, die neben den Zusatzkosten die gesamten nicht direkt zurechenbaren Kosten erfassen. Die ECPR-Regel würde dann Netzeigentümer und Marktneuling gleichmäßig erfassen, da die geforderten Opportunitätskosten mit den echten Opportunitätskosten der Inanspruchnahme des Netzzugangs übereinstimmen würden, unabhängig davon, wer den Netzzugang letztendlich in Anspruch nimmt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass beim Vorliegen von angreifbaren Netzen staatliche Regulierungsvorschriften hinsichtlich der Zugangs- und Zusammenschaltungstarife bei funktionierendem Markt im Hinblick auf die Wettbewerbsintensität kontraproduktiv sind. Eine derartige Regulierung würde bereits etablierte Unternehmen „schützen“, somit die Wettbewerbsimpulse ausschalten und letztlich auch Innovationsanreize reduzieren. In preislicher Hinsicht würde sich dies wiederum nachteilig bei den

¹⁸⁴ Vgl. Knieps (2003), S. 16.

¹⁸⁵ Vgl. Knieps (2003), S. 17.

auf solche Netze angewiesenen Kunden niederschlagen (die entsprechenden Aspekte werden im vierten Abschnitt der vorliegenden Arbeit noch weiter vertieft).¹⁸⁶

Im Ergebnis führt diese Debatte zwingend zu der theoretischen Frage, ob die Eisenbahn nicht so weit dereguliert werden sollte, dass mehrere Gesellschaften unabhängig voneinander Schienenverkehr auf dem demselben Netz anbieten können, wenn man von der – wie weiter oben bereits erläutert – kaum praktikablen bzw. nicht sinnvollen Errichtung paralleler Netze einmal absieht. Die positive Beantwortung dieser Frage ist unmittelbar evident.

Im Rahmen dieser seit längerem geführten Debatte sah Laaser in seiner Forderung nach Zulassung von mehr Wettbewerb auf der Schiene vor allem die Chance, den Schienenverkehr produktiver zu machen und damit auch den Bundeshaushalt zu entlasten. Im Rahmen eines wettbewerblich organisierten Gesamtverkehrsmarktes ließen sich dann auch Erkenntnisse darüber gewinnen, in welchem Umfang Schienenverkehr überhaupt noch rentabel betrieben werden kann. Eine natürliche Grenze dürfte sich bei denjenigen öffentlichen Leistungen ergeben, die für Teile der Bevölkerung von Bedeutung sind und nachgefragt werden¹⁸⁷ und die nicht ohne weiteres auf dem freien Markt erbracht werden können. Dies gilt vor allem dann, wenn Netzeffekte und Größenvorteile entstehen oder wenn es wirtschaftlich sinnlos wäre, parallel in eine Leistungserbringung, etwa in ein zweites Schienennetz, zu investieren. In dieser Konstellation wird das regulierende Eingreifen des Staates für sinnvoll gehalten und auch akzeptiert.¹⁸⁸

Nach Auffassung des Verfassers können Kosteneinsparungen bei der Bahn auf der Basis des bestehenden Leistungsumfangs nur realisiert werden, wenn sie intramodalem Wettbewerb ausgesetzt wäre. Inwieweit der Schienenverkehr rentabel im Sinne einer Orientierung auf Gewinn betrieben werden kann, hängt einerseits von der Organisationsstruktur des SPNV ab und andererseits von der Zielfunktion, die das Handeln der privatisierten Unternehmen bestimmt. Derzeit lässt sich sogar vermuten, dass der Staat die Einführung von Wettbewerb im SPNV bewusst hinauszögert. Dahinter kann durchaus die Sorge um den Erhalt integrierter und koordinierter Verbundsysteme liegen, da die Frage nach der Vereinbarkeit von Koordination und Wettbewerb aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger möglicherweise noch nicht hinreichend gelöst ist. Bei der Beantwortung dieser Frage ist auch von Bedeutung, wer für die Koordination des SPNV letztendlich verantwortlich sein soll.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Vgl. Knieps (2003), S. 18.

¹⁸⁷ Auf der einen Seite entsprechen hierzulande die industrielle Standort- und die Siedlungsstruktur immer weniger der Netzstruktur der Bahn. Andererseits ist wiederum auch auf die potenzielle Beeinträchtigung des gesellschaftlich-wirtschaftlichen Gesamtwohls durch Immobilität bestimmter Personengruppen (Alte, Arme, beruflich nicht mehr Integrierte etc.) und zusätzliche Flächenverödungen bei Nichtgewährleistung entsprechender Nahverkehrsangebote zu verweisen.

¹⁸⁸ Vgl. Möhlenkamp (2001).

¹⁸⁹ Vgl. Weiß (2003), S. 231.

2.2 Marktversagen als Ursache für korrigierende Staats- eingriffe

Bei der Begründung für staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen bildet die Hypothese von vollkommener Konkurrenz einschließlich ihrer wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen die Ausgangslage. Im Modell des totalen Konkurrenzgleichgewichtes bestimmt eine atomistische Marktstruktur das Marktverhalten und zugleich auch das Marktergebnis, das sich durch eine marktleistungsgerechte Einkommensentlohnung, eine optimale Produktionseffizienz und eine Angebotssteuerung entsprechend der Käuferpräferenzen auszeichnet. Unternehmer und Verbraucher verhalten sich rational im Sinne der Gewinn- und Nutzenmaximierung. Es bestehen völlige Markttransparenz, keine Unsicherheit in den Erwartungen und volle Teilbarkeit und Beweglichkeit der Produktionsfaktoren und produzierten Güter. Zudem fehlen sowohl rechtliche als auch tatsächliche Zutrittsbeschränkungen für Anbieter und Nachfrager. Dieses Modell kann als idealtypisch-hypothetischer Referenzzustand, an dem „gemessen“ wird, wann ein Eingreifen des Staates ökonomisch und gesellschaftspolitisch sinnvoll sein könnte, herangezogen werden.

Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht betrachtet, könnte ein staatliches Eingreifen in den Verkehrsmarkt durchaus mit Marktversagen begründet werden. Dies ist in denjenigen Fällen vorstellbar, in denen ein nicht beeinflussbarer Preismechanismus außer Stande ist, eine pareto-optimale Allokation der Ressourcen herbeizuführen (wenn es also unmöglich wäre, die Wohlfahrt eines Individuums durch alternativen Einsatz der Ressourcen zu erhöhen, ohne gleichzeitig die eines anderen Individuums zu verringern).¹⁹⁰ Die Kritik richtet sich mithin gegen diese realitätsferne Modellannahme, die letztlich auf einem statischen wohlfahrtsökonomischen Grenzkostenprinzip aufbaut und gegebene Produktions- und Kostenfunktionen nicht ausreichend berücksichtigt.¹⁹¹ Durch die Bestimmung von Marktverhalten und Marktergebnis im Modell der vollkommenen Konkurrenz ist infolge der gegebenen Zahl der Betriebe und der Produkte sowie der Produktionsverfahren auch die Wettbewerbsfreiheit ausgeschlossen. Nach Meinung des Verfassers zeigen diese Aussagen, dass die vom Staat vorgegebenen Begründungen für staatliche Eingriffe und generelle Regulierungsstrategien letztlich nicht nachvollziehbar sind.

Bei der normativ-theoretischen Betrachtung eines eventuellen Marktversagens, welches bei staatlich nicht beeinflusstem Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten auftreten könnte,

¹⁹⁰ Vgl. Kunz (2003), S. 52.

¹⁹¹ Im Verkehrsbereich liegen mithin Kostenfunktionen mit ‘economies of density’ (bei gegebenen Kapazitäten) und ‘economies of large scale’ (bei Kapazitätserweiterungen) vor. Bei verkehrspolitischer Anlastung der Grenzkosten der Benutzung entstehen wirtschaftliche Defizite, die bei der Schiene höher als bei den Kraftverkehrsstraßen sind; vgl. Aberle (2003b), S. 186.

geht es also nicht um die Frage der Zulässigkeit und um die Art und den Umfang von staatlichen Eingriffen, die innerhalb der gewöhnlichen ordnungspolitischen Zielsetzung liegen, sondern im Prinzip um die Überprüfung von sektorspezifischen Besonderheiten des Verkehrsmarktes.¹⁹² Dazu gehören transportsektorspezifische Sonderregelungen mit ihren direkten staatlichen Eingriffen bei den Preisen und Kapazitäten sowie in öffentliche Angebote.

Die Herleitung der Regulierung des Verkehrsmarktes aus einem Marktversagen gruppiert sich also vor allem um folgende Besonderheiten dieses Marktes:

- I. die besondere Bedeutung externer Effekte in der Transportwirtschaft,
- II. die Behandlung von Verkehrsleistungen als öffentliche Güter,
- III. die vorhandene Tendenz zu ruinösem Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten,
- IV. das Vorhandensein von natürlichen Monopolen.

Die Ursachen für ein Marktversagen sind danach vielfältig und treten bei Vorliegen von natürlichen Monopolsituationen, externen Effekten, aber auch bei irrationalem Verhalten von Marktteilnehmern auf. Ist nun von einem Marktversagen auszugehen, sollte der Staat mit möglichst geringen Mitteln regulierend in den Markt eingreifen. Dieses Postulat ergibt sich zumindest dann, wenn man – wieder Verfasser – eine möglichst marktwirtschaftlich orientierte, überflüssige Regulierungen zurückdrängende Problemlösungsstrategie präferiert.¹⁹³

2.2.1 Die Bedeutung externer Effekte

Externe Effekte sind zunächst Auswirkungen einer wirtschaftlichen Aktivität, die nicht dem Urheber zugeordnet wird, wobei zwischen Verursacher und Betroffenen eine nicht über Preis- bzw. Marktmechanismen vermittelte Beziehung besteht. Gehen von einem Wirtschaftsgut ausschließlich externe Effekte aus, handelt es sich um ein öffentliches Gut. Steigt bzw. fällt der Nutzen des Betroffenen mit dem Niveau des externen Effekts, so handelt es sich um positive bzw. um negative externe Effekte. Diese resultieren aus Diskrepanzen zwischen privaten, d.h. bei der Produktion bzw. Konsumtion entstehenden Kosten, und sozialen Kosten, die der Volkswirtschaft insgesamt zuzurechnen sind,

¹⁹² Vgl. Kunz (2003), S. 52.

¹⁹³ Das Postulat ordnet sich in den modernen Gesamtzusammenhang einer 'Entstaatlichung' ein, wobei sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentriert (ordnungspolitische Aufgaben, Daseinsvorsorge, Sicherheit etc.), diese Kernaufgaben auch wirklich qualifiziert wahrnimmt, aber andere Bereiche konsequent marktwirtschaftlich ausgliedert. Vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (1994), Weiß (2002).

was wiederum im Hinblick auf die Erfassung und Bewertung dieser sozialen Kosten Probleme macht. In der wirtschaftswissenschaftlichen Praxis führt dies zu einer Fehlallokation der Ressourcen im Marktsystem und damit zum Marktversagen.

Für den Verkehrsmarkt werden anfallende positive oder negative externe Effekte als allokationstheoretisches Argument für eine staatliche Regulierung angeführt.¹⁹⁴ In einem marktwirtschaftlichen System spielen externe Effekte, also der Nutzen und die Kosten, die nicht in die Wirtschaftlichkeitsrechnung von Anbieter und Nachfrager eingehen, im Zusammenhang mit einer effizienten Verteilung von Produktionsfaktoren und Gütern generell eine wichtige Rolle.¹⁹⁵ Dabei trägt ein Wirtschaftssubjekt einen Teil der von ihm verursachten Kosten nicht selbst, sondern wälzt sie als externe Kosten auf Dritte ab. Im umgekehrten Falle kann von Dritten ein Teil des Nutzens, der ihnen durch ein Wirtschaftssubjekt überlassen wird, gleichsam „unentgeltlich“ als externer Nutzen in Anspruch genommen werden. In der Regel verhindern diese externen Kosten das Erreichen einer effizienten oder pareto-optimalen Allokation (durch die Diskrepanz von privaten und sozialen Kosten).¹⁹⁶

Auszugleichen wären diese Kosten (z.B. durch Luftverschmutzung), wenn man die Verursacher negativer externer Kosten zusätzlich belasten und die Verursacher von positiven Effekten entlasten würde. Soweit die Beeinflussung auf direktem technologischem Wege erfolgt, geht man von technologischen externen Effekten aus. Im Gegensatz dazu stehen externe Effekte, bei denen die Einflussnahme über den Preis erfolgt.

Um über staatliche Eingriffe die Internalisierung dieser externen Effekte zu erreichen, müssen die externen Effekte so weit wie möglich ökonomisch bewertet und den Verursachern angelastet werden.¹⁹⁷ Dies träfe allerdings nur bei den so genannten nichtpekuniären bzw. technologischen externen Effekten zu, die von den pekuniären externen Kosten zu unterscheiden sind. Das Zustandekommen dieser pekuniären externen Effekte lässt sich vereinfacht wie folgt charakterisieren: Prinzipiell ist feststellbar, dass die vermehrte Nachfrage nach dem Produkt X durch B zu einer Preissteigerung führt. Davon ist auch der Nachfrager A betroffen, der für dieses Wirtschaftsgut jetzt mehr bezahlen muss. Der Zusammenhang wird hier über den Markt hergestellt und zeigt sich an veränderten Preisen. Für den reibungslosen Ablauf des Marktgeschehens ist also das Funktionieren dieser pekuniären externen Effekte unabdingbar.

In wirtschaftstheoretischen Überlegungen werden externe Effekte formal dadurch berücksichtigt, dass nicht nur variable Bezugsgrößen in die Nutzen- und Kostenfunktionen einzelner Wirtschaftssubjekte eingehen, über die der Betroffene selbst bestimmen kann,

¹⁹⁴ Vgl. Laaser (1991), S. 93.

¹⁹⁵ Vgl. Aberle (1992), S. 69.

¹⁹⁶ Vgl. Woll (1990), S. 189 f.

¹⁹⁷ Vgl. Scheele und Sterzel (1999), S. 22.

sondern auch Aktionsparameter Dritter. Es werden dabei nur die betriebswirtschaftlich wichtigen Produktionsfaktoren mengenmäßig bewertet und einbezogen, wobei Ressourcenbeanspruchungen, die außerhalb dieser Abgrenzungen liegen, beispielsweise bei der Umwelt, einzelwirtschaftlich nicht entscheidungsrelevant werden.¹⁹⁸ Die notwendige Bewertung der Ressourcenverbräuche basiert letztlich auf den gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten, deren Höhe allerdings kaum exakt zu ermitteln bzw. deren Weitergabe oft auch nicht durchsetzbar ist.¹⁹⁹

Für den Verkehrsmarkt und für die Schlussfolgerungen, die sich für die Verkehrspolitik ableiten lassen, sind vor allem die negativen externen Effekte (technologische Effekte) von besonderer Bedeutung. Sie können als so genannte Club-Effekte sowohl innerhalb des Verkehrsbereichs als auch innerhalb eines Verkehrsträgers oder auch bei Dritten außerhalb des Verkehrsbereichs auftreten (Abbildung 4). Dabei ist vor allem die entstehende Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Kosten von Bedeutung, denn der Verursacher negativer externer Kosten produziert gesamtwirtschaftlich relevante Kosten, die nicht in seiner privaten Kostenrechnung auftauchen. Bei positiven externen Kosten sind dagegen die privaten Kosten höher als die sozialen Kosten (Abbildung 5).

Diese Diskrepanz behindert eine effektive Allokation. Wenn durch ein „Gut“ negative externe Effekte entstehen, dann werden diese mit zu geringen Kosten in der Kalkulation berücksichtigt, was wiederum einen zu niedrigen Preis zur Folge hat. Der Staat kann hier durch ein System von Steuern und Subventionen bzw. durch entsprechende Intervention allerdings gegensteuern.

Da die externen Kosten von der Allgemeinheit zu tragen sind und nur ein Teil vom tatsächlichen Verursacher, weicht die soziale Grenzkostenkurve, die alle volkswirtschaftlichen Grenzkosten erfasst, von der privaten Grenzkostenkurve, die nur die beim Erzeuger der Verkehrsleistungen anfallenden Grenzkosten enthält, ab. In der vorliegenden Abbildung 5 wäre danach die volkswirtschaftlich optimale Menge x^{**} und sollte zum Preis von p^{**} auf dem Markt erscheinen. Die sich daraus ergebende gesamtwirtschaftliche Rente wäre ABG^{**} und würde sich auf die Nachfrager AFG^{**} und die Anbieter mit FBG^{**} aufteilen.²⁰⁰

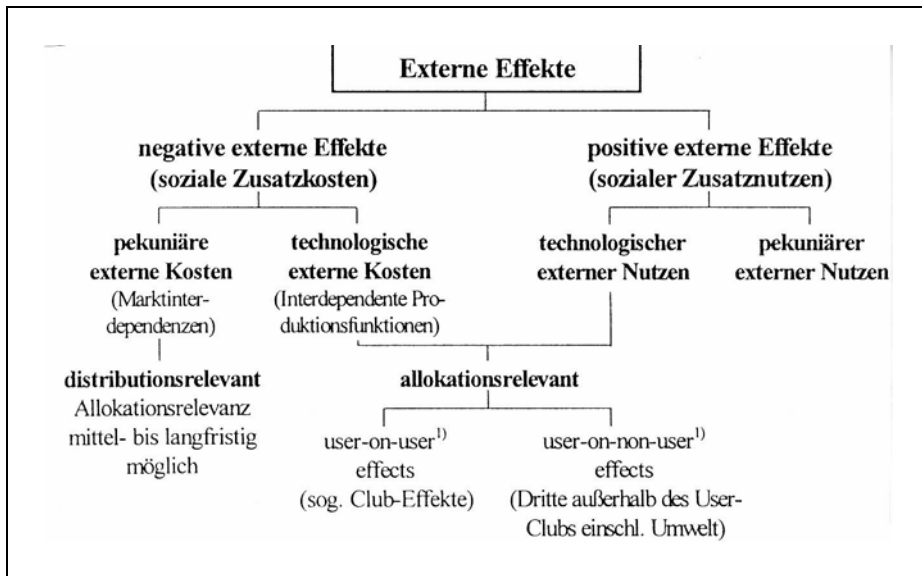
Nun dürfte sich aber auch ein privater Anbieter von Verkehrsleistungen nicht an den sozialen, sondern an seinen eigenen Grenzkosten orientieren und daher eine Produktionsmenge x^* zum Preis von p^* auf dem Markt anbieten. Dadurch kommt es zu viel Verkehr, weil die Verkehrsmenge über das volkswirtschaftlich vertretbare Maß hinaus anwächst und mit dem angesetzten Preis von p^* die bei der Produktion angefallenen volkswirtschaftlichen Kosten unterschreitet.

¹⁹⁸ Vgl. Aberle (2003b), S. 574.

¹⁹⁹ Vgl. Aberle (2003b), S. 574.

²⁰⁰ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 238.

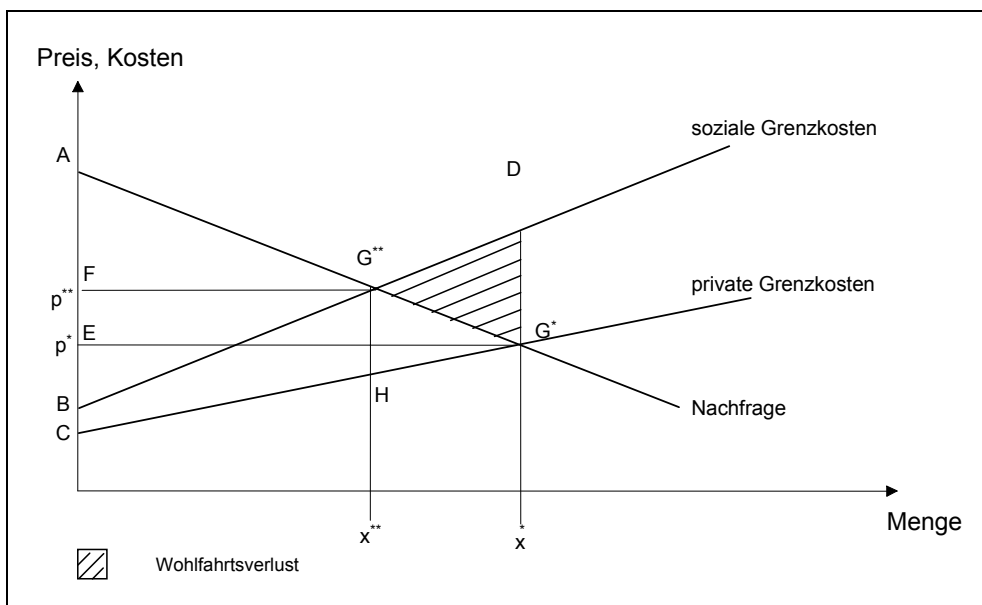
Abbildung 4: Formen externer Effekte



¹⁾ Terminologie nach Button (1994).

Quelle: Entnommen aus Aberle (2003b), S. 575

Abbildung 5: Auswirkungen des Auftretens externer Kosten

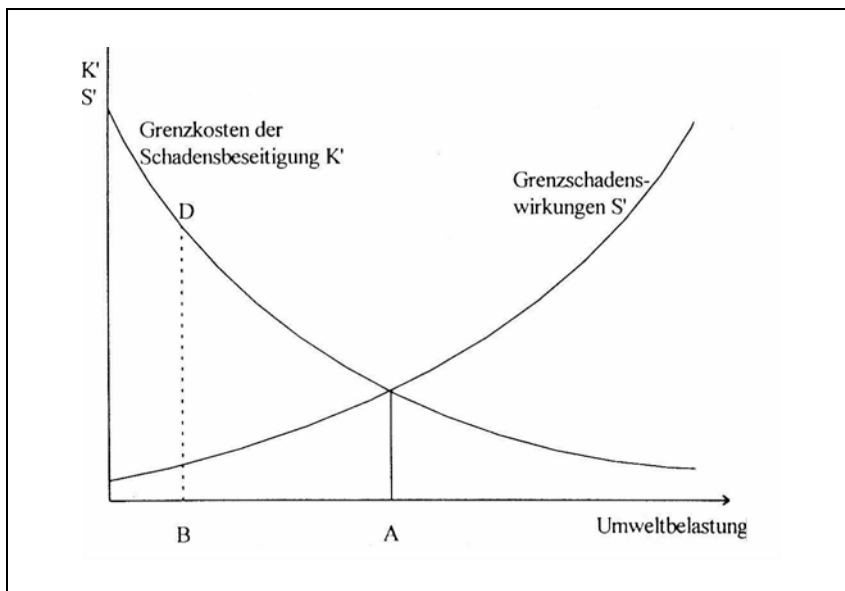


Quelle: Entnommen aus Eckey und Stock (2000), S. 238

Besteht dabei für Konsumenten und Produzenten die Möglichkeit, einen Teil der privaten Grenzkosten auf die Allgemeinheit abzuwälzen, stehen diese zusammen besser da als auf einem Markt ohne externe Kosten. Bei den externen Kosten sind zudem noch diejenigen Personen zu berücksichtigen, die durch den Verkehr geschädigt werden. Sie sind nämlich die „Leidtragenden“ beim Vorliegen externer Kosten, und zwar beträgt bei einer Menge x^* ihr Verlust $BCG \cdot D$. Zusammengefasst zeigt sich für Nachfrager, Anbieter und „Leidtragende“ in der volkswirtschaftlichen Betrachtung, dass das Abwälzen von Kosten auf die Gesamtheit die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt um die Fläche $G \cdot G \cdot D$ verringert hat (s. auch Abbildung 5).

Im Zusammenhang mit der theoretischen Bewertung der verkehrspolitischen Strategien zur Überwindung der Krise des SPNV erscheint es zweckmäßig, externe Kosten des Verkehrs nach denen der Verkehrsträger und denjenigen der Verkehrsinfrastruktur zu unterteilen. Diese Unterteilung ist deshalb sinnvoll, weil verkehrsinfrastrukturverbundene externe Effekte nach Abschluss von Investitionsmaßnahmen in der Regel irreversibel sind und daher regelmäßig im Planungsprozess für die Investition berücksichtigt werden müssen. Im Gegensatz dazu sind externe Effekte bei Verkehrsträgerinvestitionen beeinflussbar, wobei sich die verkehrspolitischen Diskussionen fast ausschließlich auf die negativen externen Effekte und daher auf die sozialen Zusatzkosten konzentrieren. Für den Verursacher von negativen externen Kosten bieten sich nun verschiedene Verfahren an (Internalisierung der externen Effekte), um die Entscheidungssituation zu ändern. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es ökonomisch nicht sinnvoll ist, wenn die Grenzkosten der Schadensvermeidung über den Schadensgrenzkosten liegen. Allgemein steigen die Grenzkosten der Schadensvermeidung (z.B. Emissionsreduktion) an, während gleichzeitig die durch Schadensvermeidungsmaßnahmen verringerten externen Kosten absinken. Das Internalisierungsoptimum ist folglich dann erreicht, wenn die Grenzkosten der Schadensvermeidung mit den marginalen Schadenswirkungen übereinstimmen (Abbildung 6).

Eine vom optimalen Schadenswirkungsumfang A abweichende Reduzierung der Umweltbelastung auf B führt zu gestiegenen Grenzkosten der Schadensbeseitigung von BD und fallenden Grenzkosten der Schadenswirkung von BC, was einen gesamtwirtschaftlichen marginalen Ressourcenverlust von CD bewirkt (Abbildung 6). Folglich kann eine vollständige Beseitigung der externen Effekte nicht ein vorrangiges Ziel der Umweltpolitik sein, sondern nur soweit die Grenzkosten der Schadensbeseitigung geringer sind als die Kosten der Internalisierung.

Abbildung 6: Optimaler ökonomischer Schadensvermeidungsumfang

Quelle: Entnommen aus Aberle (2003b), S. 576

Ebenso wie bei der Wegekostenrechnung ergeben sich auch hier methodische Probleme bei der monetären Bewertung der verkehrsbedingten externen Kosten und ihrer Umlegung auf die einzelnen Verkehrsträger. Folgende Schätzverfahren lassen sich unterscheiden:

- Erfassung der Vermeidungskosten,
- Erfassung der Beseitigungskosten sowie
- Erfassung der Schadenseintrittskosten.

Als Problem stellt sich hierbei dar, dass die Schadenswirkung externer Effekte teilweise nicht exakt erfasst und in Geld bewertet werden kann. Zudem gibt es verschiedene Internalisierungsverfahren, die sich durch unterschiedliche Bewertungen bei der Schadensfeststellung und der konkreten Schadensbeseitigung auszeichnen.²⁰¹

Diese unterschiedlichen Schätzverfahren führen naturgemäß auch zu unterschiedlichen Resultaten. So ist es nicht verwunderlich, dass die Schätzungen für die gesamten externen Kosten beispielsweise des motorisierten Individualverkehrs in der enormen Spannweite zwischen ca. 8,5 Mrd. EUR und 93 Mrd. EUR schwanken.²⁰² Eine Erfassung der externen Effekte ist jedoch im Hinblick auf die Umweltauswirkungen gerade bei gestiegenem Umweltbewusstsein von wachsender Bedeutung.

²⁰¹ Vgl. Aberle (2003b), S. 576 ff.

²⁰² Vgl. Eckey und Stock (2000) S. 240. - Siehe hierzu auch die Darlegungen in Kap. 1.4.2.2.

Wollte man eine Internalisierung der negativen technologischen Effekte bei der Produktionsfunktion nach der tatsächlichen Ressourcenbeanspruchung ansetzen, so würden sich verschiedene Verfahren anbieten. Allerdings kann eine völlige Schadensvermeidung ökonomisch auch unsinnig werden, wenn nämlich die Grenzkosten der Schadensvermeidung über den Schadensgrenzkosten liegen. Das Internalisierungsoptimum ist erreicht, wenn die Grenzkosten der Schadensvermeidung mit den Grenzschadenswirkungen übereinstimmen.²⁰³

Dem Staat steht ein Katalog von umweltpolitischen Maßnahmen zur Verfügung, wenn der Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten im Verkehrsmarkt als zu unsicher angesehen wird. Dazu zählen staatliche Ge- und Verbote, wie beispielsweise die Zwangseinführungen des Abgas-Katalysators oder des Sicherheitsgurtes. Als Beispiele für Verbote sind der Transport von bestimmten Gefahrgütern auf Lkws und der Verkauf von bleihaltigem Treibstoff zu nennen. Der Vorteil derartiger Ge- und Verbote besteht in deren schneller Ausführung und Umsetzung. Ihr Hauptnachteil ist darin zu sehen, dass Umweltschutzziele teils mit Hilfe von anderen Instrumenten kostengünstiger zu erreichen sind, womit die Regulationsakte wirtschaftlich als ineffizient anzusehen wären.

Ein interessanter Vorschlag, über Steuer- oder Abgabenlösungen externe Effekte zu internalisieren, geht auf Pigou zurück. In seinem bereits in den 1930er Jahren entwickelten Modell²⁰⁴ erhalten die privaten Grenzkosten einen Steuerzuschlag in Höhe der sozialen Zusatzkosten. Der „Schädiger“ kalkuliert diese Steuer in seine Kostenrechnung so ein, dass die gesamtwirtschaftlich optimale Menge produziert wird. Der Anreiz zu technischem Fortschritt und die Suche nach kostengünstigeren Lösungen bleiben dabei erhalten. Voraussetzung ist aber, dass der Staat für die Festlegung einer derartigen Steuer auch tatsächlich eine ungefähre Vorstellung über den Verlauf der privaten und der sozialen Grenzkostenfunktion hat.

Geht man dabei von politisch vorgegebenen Umweltstandards als Zielgröße aus und setzt beispielsweise die Abgabe für Emissionen in einer Höhe an, dass eine noch als akzeptabel angesehenen Emission gerade noch erreicht wird, zwingt das den Verursacher zu der Entscheidung, entweder die Abgabe zu bezahlen oder aber emissionsvermindernde Maßnahmen zu ergreifen. Dieser Effekt kann auch durch Zahlung staatlicher Subventionen an den Schädiger erreicht werden. Im Rahmen einer umweltorientierten Zielsetzung kann der Staat den zulässigen Emissionsumfang auch mit Hilfe der sog. Zertifikatlösung²⁰⁵ reduzieren. Dies würde nicht nur den technischen Fortschritt för-

²⁰³ Vgl. Aberle (2003b), S. 576.

²⁰⁴ Vgl. Pigou (1932).

²⁰⁵ Solch ein Modell mit handelbaren Emissionszertifikaten wird als umweltpolitische Alternative seit Kurzem sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene diskutiert; vgl. Hillebrand et al. (2002).

dern, sondern auch zu verstärkten Umrüstungsanstrengungen bei den emissionsintensiven Anlagen führen.

Nach Aberle ist die Pigou'sche Steuerlösung jedoch in erster Linie als ein didaktisches Informationsinstrument anzusehen und weniger als konkrete Handlungsanweisung.²⁰⁶ Deshalb kann ihr für die Entwicklung von Lösungsstrategien für die Krise des SPNV keine substantielle Bedeutung zukommen.

Die bislang behandelten Internalisierungskonzepte gehen vom Verursacherprinzip aus. Coase hat 1960 eine Problemlösung angeboten, die ohne staatliche Mitwirkung auskommt.²⁰⁷ Bei fehlender Schadenshaftung wird bei diesem Konzept der Schadensverursacher nur dann bereit sein, das Auftreten von sozialen Zusatzkosten zu vermindern, wenn er dafür vom Geschädigten eine entsprechende Kompensationszahlung erhält. Allerdings ist auch die praktische Bedeutung des Coase-Theorems als Internalisierungsstrategie begrenzt.²⁰⁸

Da die Situation vor der „Neutralisierung“ der externen Effekte nicht zu einer effizienten Allokation führt, lohnt es sich sowohl für Verursacher als auch für Betroffene, durch private Vereinbarungen die Auswirkungen der externen Effekte zu kompensieren. Lässt man nämlich die Transaktionskosten außer Ansatz, dann besteht in derartigen Situationen immer ein Anreiz zu privaten Vereinbarungen, was damit auch staatliche Eingriffe überflüssig machen würde.

Nach der Ansicht von Aberle, die auch vom Verfasser geteilt wird, rechtfertigt das Vorliegen solcher externen Effekte insgesamt nicht die Einführung einer generellen Marktregulierung und kann daher nur als vorgeschobene Begründung des Staates für sein bislang demonstriertes Unvermögen betrachtet werden, Perspektiven für den Verkehrsmarkt aufzuzeigen, die funktionieren, anpassungsfähig sind und damit Zukunftspotenzial haben.²⁰⁹ Bei den hier erörterten externen Effekten wäre die Anwendung eines marktwirtschaftlichen Internalisierungsverfahrens sicherlich zweckmäßiger, um sie im Rahmen von einzelwirtschaftlichen Entscheidungen der Marktteilnehmer wirksam werden zu lassen.

2.2.2 Öffentliche Güter und Verkehrsinfrastruktur

Neben den bisher dargestellten Wettbewerbsbeschränkungen, die ihren Ursprung in unternehmensindividuellen Verhaltensweisen haben, also systemimmanent sind, gibt es aber auch solche, die sich aus den Produkteigenschaften bzw. ihren Herstellungsverfahren ergeben. Werden diese nämlich als öffentliche Aufgaben angesehen, dann wird

²⁰⁶ Vgl. Aberle (2003b), S. 578.

²⁰⁷ Vgl. Coase (1960).

²⁰⁸ Vgl. Aberle (2003b), S. 580.

²⁰⁹ Vgl. Aberle (1992), S. 100.

deren Gewährleistung von den jeweils maßgeblichen politischen Kräften entweder erhalten, beibehalten oder verändert.

Im Zusammenhang mit den Begründungen für staatliche Interventionen im Verkehrsmarkt wird immer wieder betont, dass dieser der Befriedigung von Kollektivbedürfnissen diene und sich durch Nutzendiffusion, Nicht-Rivalität sowie Nicht-Ausschließbarkeit auszeichne und daher als öffentliches Gut anzusehen sei.²¹⁰ Die Bezeichnung als öffentliches Gut soll daneben darauf hinweisen, dass die betreffenden Güter oder Dienstleistungen unter staatlicher Aufsicht erbracht werden müssen, weil der Markt bei ihrer Allokation versagt.²¹¹

Bei privaten Wirtschaftsgütern besteht im Gegensatz zu öffentlichen Gütern das Ausschlussprinzip und es liegt Rivalität im Konsum vor. Das Ausschlussprinzip besagt dabei, dass ohne Zahlung des Kaufpreises keine Inbesitznahme eines Wirtschaftsgutes möglich ist. Die Nicht-Ausschließbarkeit hingegen beinhaltet in der Regel die Inanspruchnahme der Leistungen von öffentlichen Gütern (z.B. städtische Verkehrserschließung oder Landesverteidigung), die nicht direkt messbar und als Leistungen auch nicht individuell zurechenbar sind. Als weiteres Kennzeichen öffentlicher Güter ist die Nicht-Rivalität im Konsum zu nennen, welche vorliegt, wenn der Konsum eines entsprechenden Wirtschaftsgutes durch einen Nutzer nicht dadurch beeinträchtigt wird, dass eine weitere Person dieses Gut ebenfalls nutzen kann. Die Interessenten gehen hier davon aus, dass infolge der gesellschaftlichen Bedeutung, die dieses öffentliche Gut besitzt, auf jeden Fall auch ohne ihre marktwirksame Nachfrage ein Angebot erstellt wird, sie also eine 'free-rider'-Position einnehmen können. In der Regel kann von einem öffentlichen Gut bereits dann ausgegangen werden, wenn das Ausschlussprinzip nicht vollständig zutrifft und/oder Nicht-Rivalität im Konsum des entsprechenden Gutes herrscht.²¹²

Diese Kriterien der Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips und die Nicht-Rivalität im Konsum sind nach Aberle für Verkehrsinfrastrukturleistungen gegeben. Allenfalls kann es sich bei einigen Bestandteilen der Verkehrsleistungen um meritorische Güter handeln, die wiederum staatliche Rahmenregelungen rechtfertigen können, wie etwa verkehrsträgerübergreifende und netzorientierte Verkehrswegeplanung.²¹³

Ob die Charakterisierung als öffentliche Güter gerechtfertigt ist, sollte daher sinnvollerweise jeweils getrennt nach Verkehrsträgern und Verkehrsinfrastruktur beantwortet werden. Ein öffentliches Gut liegt entsprechend der Voraussetzungen bei Verkehrsträgern in der Regel wohl kaum vor, da diese ohne weiteres Personen von der Beförderung ausschließen können, die nicht willens sind, den Fahrpreis zu bezahlen.

²¹⁰ Vgl. Aberle (1992), S. 69.

²¹¹ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 359.

²¹² Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 255 f.

²¹³ Vgl. Aberle (2003b), S. 101.

Anders als beim Straßennetz ist unter den gegenwärtigen technischen Bedingungen bei einem Schienennetz mit geringer Streckenlänge oder einem mit wenigen Haltestellen ausgestatteten Netz dieses Ausschlussprinzip relativ einfach durchzusetzen. Beim Straßennetz könnte der einzelne Pkw-Fahrer, der nicht bereit ist, Benutzungsgebühren zu bezahlen, zwar auch von der Benutzung der Straße ausgeschlossen werden, die Durchsetzung wäre allerdings mit hohen Investitions- und Unterhaltskosten verbunden. Nicht-Rivalität im Konsum besagt, dass die Grenzkosten für jeden zusätzlichen Nutzer gegen Null tendieren oder sogar Null sind und damit fast ausschließlich fixe Kosten anfallen. Dies trifft so lange zu, wie die Verkehrswege nicht überlastet sind.

Zusammenfassend lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass ein Marktversagen über die Charakterisierung der Verkehrsinfrastruktur als öffentliches Gut nicht hinreichend erklärbar ist. Eine Nicht-Rivalität im Konsum stellt nämlich nichts anderes dar als den Extremfall des ausschließlichen Vorliegens von Gemeinkosten bei Grenzkosten von Null. Die Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips bestätigt im Ergebnis das Vorhandensein von negativen oder positiven externen Effekten.²¹⁴ Im Zusammenhang mit der Theorie der öffentlichen Güter wird in der Regel von der Nicht-Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips ausgegangen, was über die vorstehende Feststellung hinausgeht und als Resultat festhält, dass die Anwendung dieses Prinzips bei den betreffenden Gütern unmöglich ist. Zudem suggeriere der Begriff öffentliches Gut fälschlicherweise, dass die Eigenschaften der Güter selbst das Marktversagen verursachen.²¹⁵

2.2.3 Tendenz zum ruinösen Wettbewerb

Insbesondere die Wettbewerbssituation der Bahn gab Anlass zu der Vermutung, dass dem Verkehr eine Tendenz zu einem „ruinösen“ Wettbewerb innewohne. Diese Befürchtung wurde auch durch die Veränderungen in der generellen Entwicklung des Verkehrssektors bekräftigt, in der die Bahn seit Jahren defizitär ist und nur noch eine untergeordnete Rolle einnimmt.

Ruinöser Wettbewerb ist im Allgemeinen durch Preisverfall, eine Vielzahl von Unternehmenszusammenbrüchen und die bewusste Inkaufnahme von Verlusten gekennzeichnet. Auslöser für einen ruinösen Wettbewerb sind Zielvorstellungen, mit Hilfe eines Verdrängungswettbewerbs eine marktbeherrschende Stellung zu erreichen oder Gewinne durch Absatzausweitung mit Hilfe von Preissenkungen zu sichern. Ausgangspunkt für solche Überlegungen ist ein natürliches Monopol, in dem der Anbieter Preise durchsetzen kann, die seine Durchschnittskosten übersteigen. Die damit verbundene

²¹⁴ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 257.

²¹⁵ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 360.

überdurchschnittliche Gewinnsituation ruft andere Konkurrenten auf den Markt. Dies führt dazu, dass die Preise über längere Zeit unter die Durchschnittskosten fallen, was wiederum existenzgefährdend für alle Anbieter werden kann. Um diese ruinöse Konkurrenz zu verhindern, ist der Staat aufgefordert, den Marktzutritt zu beschränken.

Die mit der ruinösen Konkurrenz zusammenhängenden Überkapazitäten und die Faktorimmobilität auf dem Verkehrsmarkt werden damit als Marktversagen aufgefasst und zur Begründung staatlicher Eingriffe herangezogen. Begründet wird dies einerseits mit den niedrigen variablen und den geringen liquiditätswirksamen Kosten bei den Verkehrsträgern und andererseits mit den spezifischen Marktaustrittsbarrieren, den sog. 'sunk costs',²¹⁶ weil die damit verbundenen hohen Fixkosten diese Tendenz begünstigen.

Die wohlfahrtsökonomische begründete Empfehlung für eine zumindest die Infrastrukturbereiche umfassende staatliche Regulierung lässt sich damit allerdings wiederum nur teilweise begründen.²¹⁷ Auch der Begriff ruinöse Konkurrenz trägt per se wenig zur Aufklärung bei. Zunächst ist ein Unterschied zwischen ruinöser Konkurrenz als Strategie der Marktverdrängung, etwa durch Nutzung von Ressourcenmacht, Behinderungsmisbrauch u.a., gegenüber ruinöser Konkurrenz als Ergebnis verzögerter oder unterbliebener Kapazitätsanpassung festzustellen. Der erste Sachverhalt ist nicht nur auf den Verkehrsmarkt beschränkt und könnte allgemein durch die zuständigen Kartellbehörden verfolgt werden, wobei infolge der für den Verkehrsbereich geltenden Sonderregelungen diese Wettbewerbshüter dafür sachlich nicht zuständig sind.

Die Vorbehalte gegenüber einer Wettbewerbsordnung ohne staatliche Intervention aufgrund der natürlichen Monopoleigenschaften der Infrastrukturbereiche basierten auf der Befürchtung, dass die Verkehrsmärkte durch ihre Eigenart zu einem übersteigernden Wettbewerb neigen und somit tendenziell ein strukturbedingtes Marktversagen zu erwarten sei.²¹⁸ Ein Verdrängungswettbewerb in Form ruinöser Konkurrenz könnte dabei zu einem natürlichen Monopol führen. Allerdings besteht durchaus auch die Möglichkeit, dass diese Wettbewerbsform ohne Auswirkungen bleibt.

Selbst bei einem oligopolartigen Verkehrsmarkt kann von einem Verdrängungswettbewerb zwischen den Verkehrsträgern in einer solchen Intensität ausgegangen werden, so dass nicht kostendeckende Grenzkostenpreise letztendlich ein existenzbedrohendes Ausmaß annehmen könnten.²¹⁹ Diese Einwendungen erscheinen allerdings nicht gerechtfertigt. Für den Fall der hohen Bestreitbarkeit des Marktes führt der Eintritt eines

²¹⁶ Siehe hierzu auch Kap. 2.1.1, 2.1.2. - Wichtig: die 'sunk costs'-Problematik, die nicht nur den Konkurrentenzutritt, sondern v.a. das rollende Material betrifft, lässt sich theoretisch auch über Leasingmodelle, ggf. im Rahmen eines cross-border-Leasings, kompensieren. Konkrete Umsetzungsmöglichkeiten werden im Abschnitt 4 noch näher erläutert.

²¹⁷ Vgl. Berndt und Kunz (2003), S. 180.

²¹⁸ Vgl. Willeke (1977), S. 155.

²¹⁹ Siehe hierzu auch Berg (1987) sowie Oberender (1987).

zusätzlichen Anbieters nämlich nicht zu einer ruinösen Konkurrenzsituation. Bei Fehlen von 'sunk costs' und bei einem gleichsam kostenlosen Marktaustritt besteht für einen Anbieter eben kein Anreiz, bei nicht kostendeckenden Preisen im Markt zu verbleiben.

Entstehen bei einem Marktzutritt erhebliche irreversible Aufwendungen, besteht allerdings bei einem Scheitern des Zutritts das Risiko, dass diese nur zum Teil wieder erlöst werden. Es besteht hier durchaus die Gefahr einer Kostenduplizierung und von ruinöser Konkurrenz. Infolge von hohen 'sunk costs' entfällt aber andererseits zugleich auch die Neigung zu einem nicht begründeten Marktzutritt. Ein potenzieller Anbieter dürfte hier nur dann eintreten, wenn er mit wesentlich geringeren Gesamtkosten rechnen kann, z.B. durch eine effizientere Organisationsstruktur gegenüber dem alteingesessenen Unternehmen.²²⁰ Jedenfalls lässt sich so ruinöse Konkurrenz als Begründung für Marktversagen hier nicht nachweisen.

Besonders die sich verändernde Wettbewerbssituation der Eisenbahn in den 1960er Jahren von einer zunächst dominierenden Position in der Verkehrswirtschaft hin zu einer nur noch nachgeordneten Bedeutung galt als Beweis, dass dem Verkehr eine Neigung zu ruinösem Wettbewerb immanent sei. Übersehen wurde aber, dass der Rückgang der Einflussnahme der Bahn nicht auf eine Tendenz zum ruinösen Wettbewerb zurückzuführen war, sondern dass vielmehr das Qualitätsprofil der Bahn, durch die veränderten Strukturen der Verkehrsleistungsnachfrage, immer weniger den veränderten Ansprüchen gerecht wurde.

Prinzipiell kann daher nicht von einem generellen Marktversagen gesprochen werden. Vielmehr wurden falsche politische Entscheidungen getroffen. Statt durch entsprechende Liberalisierungsmaßnahmen die Innovationspotenziale des Wettbewerbs zu nutzen, wurden hier staatliche Schutzmaßnahmen eingeleitet, um die Bahn vor Wettbewerb zu schützen. Die Aufgabe einer Marktordnungspolitik besteht aber darin, subjektive Qualifikationsnachweise für einen Marktzutritt zu beeinflussen oder entsprechende Unterstützung für Umstrukturierungsmaßnahmen zu geben.

Gerade Wettbewerbsbeschränkungen verstärken den Umfang möglicher Allokationsverluste, indem notwendige Strukturveränderungen beim Angebot noch weiter hinausgezögert werden.²²¹

Das Argument eines ruinösen Wettbewerbs ist auch deshalb nicht für staatliche Regulierung geeignet, weil es fraglich ist, ob durch diese Maßnahmen der entsprechende Erfolg erzielt werden kann.²²² Nach Meinung des Verfassers ist die Annahme eines Vernichtungswettbewerbs als Begründung für staatliche Eingriffe schon deshalb im Ansatz nicht nachvollziehbar.

²²⁰ Dieser Zusammenhang stellt in der betriebswirtschaftlichen Theorie eine seit längerem gesicherte Basiserkenntnis dar; vgl. etwa Küpper (1974), Haberstock (1987).

²²¹ Vgl. Aberle (1992), S. 71.

²²² Vgl. Grandjot (2002), S. 35.

2.2.4 Das natürliche Monopol

Auch mit der Existenz von natürlichen Monopolen im Eisenbahnsektor wird Marktversagen mit der entsprechenden Folge von korrigierenden staatlichen Eingriffen begründet. Das natürliche Monopol wird hier dadurch geprägt, dass ein Anbieter aufgrund von Unteilbarkeiten (Streckennetz) die gesamte auf einem Markt nachgefragte Menge im Hinblick auf die zugrunde liegende Kosten- und Nachfragesituation kostengünstiger erstellen kann als alle anderen Unternehmen zusammen. Natürliche Monopole entstehen also, wenn die Summe der Produktionskosten im maßgeblichen Mengenbereich von mehreren Anbietern höher ist als die Gesamtkosten nur eines einzigen Anbieters (Monopolist).²²³

Es gilt dann: Kosten $K(x) < K(x_1) + K(x_2)$ mit $x = x_1 + x_2$. Es ist also kostengünstiger, die benötigte Menge X_1 und X_2 in einem Unternehmen herzustellen, als von zwei Unternehmen produzieren zu lassen. Das ist dann der Fall, wenn die durchschnittlichen Kosten permanent fallen.

Bei einem Einproduktunternehmen kann man davon ausgehen, dass das Vorliegen von Größenvorteilen, d.h. von „economies of large scale“, eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Existenz eines natürlichen Monopols ist. Bei Mehrproduktunternehmen kommen zu den Größenvorteilen (economies of scale) bei den einzelnen Produktlinien noch Verbundvorteile (economies of scope) zwischen den einzelnen Produktlinien hinzu. Für das Vorhandensein eines natürlichen Monopols bilden dann sinkende „average incremental costs“ (Durchschnittskosten) in Verbindung mit einer „trans-ray-convexity“ (produktübergreifende Synergieeffekte) bei den Produktionskosten von mehreren Produkten in gemeinsamer Herstellung eine hinreichende Bedingung.²²⁴

Für das Vorliegen eines natürlichen Monopols auf dem Verkehrsmarkt sprechen zunächst zwei Annahmen:

- Bei den Verkehrswegen ist es wirtschaftlich unsinnig, parallele Strecken zu bauen, solange kein Engpass eintritt. Deshalb sollten vorhandene Strecken ausgebaut werden, weil dies nicht nur billiger, sondern ökologisch vernünftiger ist.
- Für die Verkehrsträger lassen sich steigende Skalenerträge und Verbundvorteile, z.B. durch unterschiedliche Nutzung von rollendem Material (etwa Lokomotiveneinsatz tagsüber im Personen- und nachts im Güterverkehr) und anderweitige Verwendung des Personals, feststellen.²²⁵

²²³ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 217.

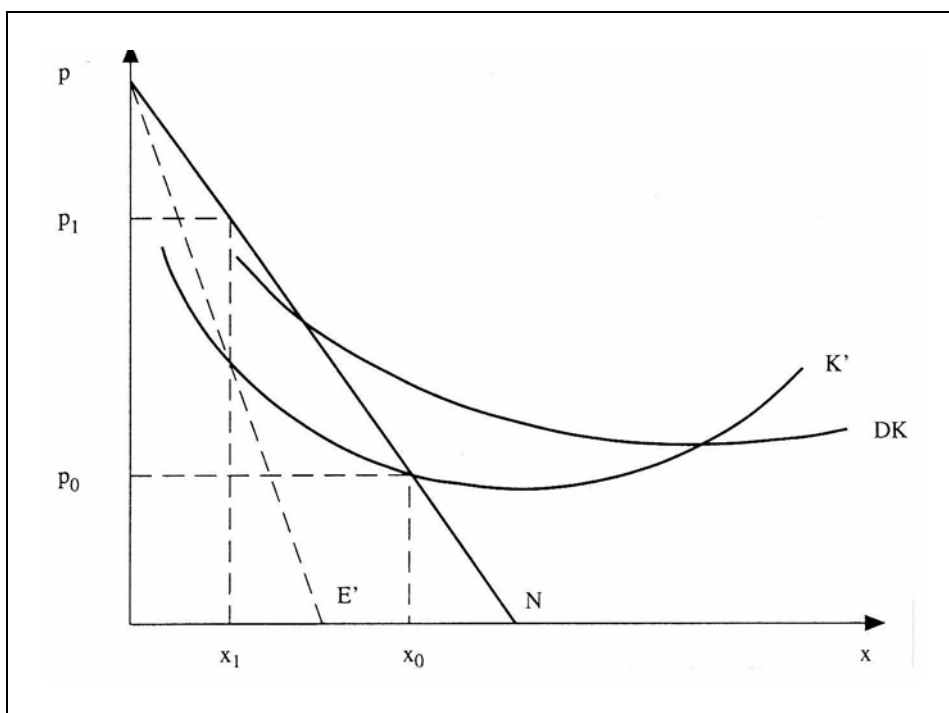
²²⁴ Vgl. Aberle (2003b), S. 104.

²²⁵ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 219.

Die Eisenbahnen – und hier insbesondere ihr Streckennetz – werden dabei als klassisches Beispiel für das Vorliegen eines natürlichen Monopols angeführt, wobei unter Wettbewerbsbedingungen ein alleiniger Anbieter am kostengünstigsten produzieren bzw. die entsprechende Dienstleistung erbringen könne als mehrere Anbieter.²²⁶

Dabei ergeben sich zwei Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Anerkennung eines natürlichen Monopols beim Schienennetz. Die erste Frage bezieht sich darauf, ob die für ein natürliches Monopol typischen Kostenverläufe (sinkende langfristige Durchschnittskosten im Bereich des Schnittpunkts mit der Nachfragekurve und starke Verbundvorteile) auftreten. Sofern dies der Fall ist, muss untersucht werden, ob damit zwangsläufig eine staatliche Regulierung zu verbinden ist, da das natürliche Monopol wohlfahrtsschädigend wirken könnte.²²⁷ Mögliche Antworten lassen sich anhand der nachfolgenden Abbildung eines natürlichen Monopols verdeutlichen.

Abbildung 7: Das natürliche Monopol



Quelle: Aberle (1992), S. 68

²²⁶ Vgl. Aberle (2003b), S. 104.

²²⁷ Vgl. Laaser (1991), S. 61.

Liegt nun eine Situation wie in der voranstehenden Abbildung vor, wird im Wettbewerb schließlich nur ein Unternehmen überleben. Von diesem „übrig gebliebenen“ Unternehmen wird nun erwartet, dass es im Hinblick auf Gewinnmaximierung (Grenzerlös = Grenzkosten) eine geringere Menge x_1 zu einem überhöhten Preis p_1 anbietet. Die staatlichen Regulierungsmaßnahmen sollen hier der Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten entgegensteuern. Das Gegenteil wird erreicht, wenn man den Monopolisten nun zu einer wohlfahrtsoptimalen Preisfestsetzung (Preis = Grenzkosten) zwingt.

Tatsächlich sind aber die Schieneninfrastrukturunternehmen durch intramodale Konkurrenz nicht in der Lage, Marktmacht auszuüben, da bei zu hohen Trassenpreisen die Möglichkeit besteht, dass ein Teil der Nachfrager zum Straßenverkehr abwandern wird.²²⁸ Das Ziel einer Regulierung kann daher nur sein, dem Monopolisten die Überlebensfähigkeit dadurch zu gewährleisten, dass die Preissetzung eine Deckung der Durchschnittskosten garantiert. In der Literatur wird diese Sichtweise teilweise kontrovers diskutiert. Durch entsprechende restriktive Annahmen kann durchaus gezeigt werden, dass allerdings bei freiem Marktzugang auch ein natürlicher Monopolist keinen Preis fordern kann, der über seinen Durchschnittskosten liegt, da er dann mit dem Marktzutritt potenzieller Konkurrenten rechnen muss.²²⁹ Darüber hinaus sollte die Bezugsgrundlage „Netz“ auch nach Qualitätsniveaus differenziert werden. So ist es durchaus vorstellbar, dass ein flächendeckendes Gesamtnetz in qualitativ unterschiedliche Teilnetze unterteilt wird, die wiederum untereinander in Wettbewerb treten.²³⁰

Für den SPNV ist nicht allein entscheidend, ob von einem natürlichen Monopol auszugehen ist. Regulierungsbedarf besteht vielmehr hinsichtlich der Diskriminierungsmöglichkeiten auf dem Transportmarkt, die sich wie im Falle der Deutschen Bahn AG aus Einheit von Netz und Betrieb ergeben können. Dies ist insofern bedeutsam, weil hier eine gewisse Übereinstimmung im Hinblick auf die ‘economies of large scale’ zu finden ist, was bei Vorliegen von ‘sunk costs’ eine staatliche Marktregulierung rechtfertigen würde, um diskriminierende Verhaltensweisen oder die Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung auszuschließen. Das Streckennetz als wesentlicher Bestandteil sog. ‘essential facilities’ bedarf einer besonderen wettbewerbspolitischen Berücksichtigung, weil es beispielsweise wenig Sinn machen würde, parallel verlaufende Trassen von unterschiedlichen Anbietern bauen zu lassen. Insofern stellt das Streckennetz ein Marktzutrittschloß und ein nicht bestreitbares natürliches Monopol dar. Nicht zu Unrecht vermutet man daher für den Verkehrsbereich auch sinkende Durchschnittskosten.

Eine derartige Kostendegression ist auch bei den sog. Netz- und Leitungsverbänden anzutreffen. Auch in diesen Fällen wäre es beispielsweise sinnlos, jeden Haushalt an mehrere miteinander im Wettbewerb stehende Gas- und Wassernetze anzuschließen,

²²⁸ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 30 f.

²²⁹ Vgl. Aberle (2003b), S. 68.

²³⁰ Vgl. Aberle (2003b), S. 105.

wenn die notwendigen Leistungen durch ein einziges Netz erbracht werden können. Im Falle mehrerer parallel verlaufender Eisenbahnlinien würden die miteinander konkurrierenden Anbieter versuchen, zu minimalen Durchschnittskosten anzubieten, was aber wegen der begrenzten Nachfrage nur einem Unternehmen gelingen könnte. Die Folge davon wäre ein ruinöser Wettbewerb, den nur ein Anbieter überleben würde. Trotzdem rechtfertigt das Vorliegen eines natürlichen Monopols keinesfalls eine grundsätzliche Marktregulierung.²³¹

Wie auf Basis der Theorie der bestreitbaren Märkte nachzuweisen ist, muss sich auch ein natürliches Monopol immer so verhalten, dass es keine Wettbewerber anzieht. Eine Regulierung eines natürlichen Monopols ist folglich nur dann notwendig, wenn es durch hohe 'sunk costs' bzw. irreversible Kosten vor Wettbewerbern geschützt ist. Die Regulierungsnotwendigkeit kann sich daraus ergeben, dass der Markt wegen irreversibler Investitionen nicht angreifbar ist. Ein Monopolist würde sich nach der Theorie der angreifbaren Märkte also wie ein im Wettbewerb befindliches Unternehmen verhalten, wenn er davon ausgehen muss, dass dann ein anderes Unternehmen auf den Markt treten wird.²³² Hier wird somit der aktuelle Wettbewerb durch den potenziellen Wettbewerb als Disziplinierungsinstrument ersetzt. Das Fehlen von 'sunk costs' ist allerdings entscheidende Voraussetzung, was beim Schienenverkehr in begrenztem Maße nur hinsichtlich des rollenden Materials zutrifft (weitere Erörterung praxisrelevanter Aspekte in Abschnitt 4).

Sinnvoller wäre es dagegen, das Netzmonopol einer allgemeinen kartellrechtlichen Regelung zu unterwerfen und die Bezugsgrundlage „Netz“ nach Qualitätsniveau weiter aufzuschlüsseln. So wäre es durchaus vertretbar, ein vollständiges und flächendeckendes Gesamtnetz in qualitativ unterschiedliche Teilnetze zu unterteilen und Wettbewerb zwischen diesen Teilnetzen, durch unterschiedliche Nutzungspreise für die Trassen, zuzulassen.

Dabei könnten dann beispielsweise Teilnetze für den Hochleistungsschnellverkehr oder den schnellen Verkehr von Logistikzügen mit denen für wenig zeitempfindliche Transporte miteinander konkurrieren. Andernfalls wird der intermodale Wettbewerb eine monopolistische Machtposition der Eisenbahn auf fast allen Transportmärkten verhindern. Da von einer Neigung zum natürlichen Monopol im Verkehrsbereich ausgegangen werden kann, sind die Fragen im Hinblick auf wirtschaftspolitische Konsequenzen legitim.²³³

Empirisch lässt sich die Prämisse mithin nur begrenzt belegen. Entsprechende Untersuchungen von Laaser²³⁴ haben ergeben, dass sich die für ein natürliches Monopol typi-

²³¹ Vgl. Aberle (2003b), S. 105.

²³² Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 23.

²³³ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 220.

²³⁴ Vgl. Laaser (1991).

schen Kostenverläufe eben nicht ohne weiteres nachweisen lassen. Gerade kleine Unternehmen mit einer Netzgröße bis zu 800 Kilometern zeigen sowohl ‘economies of firm size’ bezogen auf die Verkehrsleistung als auch ‘economies of density’ im Hinblick auf die Streckenauslastung. Dabei waren weder die Firmengröße noch die Auslastung des vorhandenen Netzes bereits optimal. Bei einer Netzgröße von mehr als 800 Kilometern wird das Ergebnis nach Meinung verschiedener Autoren unklar und widersprüchlich, weil zwar noch ‘economies of density’ auftreten, aber keine ‘economies of firm size’. Daraus folgert Laaser, dass das Netzmonopol den allgemeinen kartellrechtlichen Regelungen unterworfen werden sollte.

Wechselt man die Perspektive und richtet sich nicht allein am statischen Wohlfahrts-optimum aus, sondern sieht die Wirtschaft als einen dynamischen Prozess, dann verliert auch die Problematik einer Fehlallokation durch subadditive Kostenfunktion erheblich an Bedeutung. Hierzu gibt es alternative Wettbewerbsmodelle, die Wettbewerb als ständig fortlaufenden Prozess begreifen, die Dynamik des Wettbewerbs betonen und eben die teilweise konstatierbaren, aber vorübergehenden Unvollkommenheiten des Marktes als Indikator der wirtschaftlichen Entwicklung und als Beleg für einen funktionierenden Wettbewerb ansehen. Vor einem solchen Hintergrund muss auch der Begriff des Marktversagens neu konzipiert werden.

Insgesamt betrachtet lässt sich zu den normativ-theoretischen Argumenten für eine staatliche Marktregulierung anmerken, dass diese bis auf wenige Ausnahmen, z.B. beim natürlichen Monopol eines Netzleistungsanbieters, einer kritischen Untersuchung nicht standhalten. Vielmehr sind hier zum einen die Besonderheiten des Verkehrs mit seiner staatlichen garantierten Daseinsvorsorge anzuführen, andererseits ist als Regulierungsgrund häufig ein Staatsversagen herauszulesen.

Auf Basis der vorausgegangenen Überlegungen und Erkenntnisgewinne lässt sich folgendes Zwischenfazit ziehen: Als theoretische Begründung für staatliche Eingriffe sind ökonomische und außerökonomische Gründe zu unterscheiden, wobei die ökonomische Begründung auf der Theorie des vollkommenen Marktes und seinen wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen basiert.²³⁵ Danach wären staatliche Eingriffe im Grundsatz gerechtfertigt, wenn bei staatlich unbeeinflusstem Wettbewerb der Wettbewerbsmechanismus in den Verkehrsmärkten möglicherweise versagen würde. Bei dieser normativen Theorie geht es also um den ökonomischen Sinn staatlicher Eingriffe in den Wettbewerbsprozess und deren Handhabung. Von diesem normativen Ansatz ist ein positiv-theoretischer Ansatz zu unterscheiden. Dieser erklärt die Regulierung des Verkehrsmarktes als polit-ökonomisches Ergebnis einer Anbieter- und Nachfragerbeziehung auf Märkten mit Wettbewerbsbeschränkungen und Regulierungsmaßnahmen.²³⁶ Gemäß aktueller wissenschaftlicher Wertung sind die als Begründung für staatliche Einflussnahme angeführten Ursachen in der Regel jedoch nicht überzeugend und rechtfertigen

²³⁵ Vgl. Laaser (1991), S. 52.

²³⁶ Vgl. Aberle (2003b), S. 106.

letztlich keine staatlichen Eingriffe.²³⁷ Selbst das Vorliegen von externen Effekten rechtfertigt für sich allein keine generelle Marktregulierung. Vielmehr sollte bei diesen Effekten ein marktwirtschaftliches Internalisierungsverfahren durchgeführt werden, welches dafür sorgt, dass sie im Rahmen von einzelwirtschaftlichen Entscheidungen der Marktteilnehmer kompensiert werden. Hingegen ist bei regulierten Märkten die Gefahr einer Negierung solcher Internalisierungsstrategien zu berücksichtigen. Auch das Vorliegen eines natürlichen Monopols kann nur dann eine Regulierungsnotwendigkeit auslösen, wenn der Markt wegen irreversibler Investitionen nicht angreifbar ist.

2.3 Potenziale und Grenzen einer interventionistisch geprägten Weiterentwicklung des SPNV

Als Begründung für staatliches Eingreifen in den Verkehrsmarkt wurde in der Vergangenheit immer wieder das mangelnde Vertrauen in marktwirtschaftliche Prozesse angeführt. Die Marktdynamik führe zu einer ungerechten Verteilung, rufe zunehmende wirtschaftliche Instabilitäten hervor und brächte insbesondere eine nicht mehr zu akzeptierende Schädigung der Umwelt, was letztendlich eine Gefahr für die gesamte Gesellschaft darstellen würde. Die gesamtwirtschaftlichen Interessen seien daher über die individuellen Interessen zu stellen.

Eine weitere Ursache für die der Marktdynamik gegenüber kritische Position liegt in dem Vorhandensein meritorischer Güter. Darunter werden Güter gefasst, deren Wert der einzelne Mensch in seiner kurzfristigen Betrachtung nicht richtig einschätzen könne, die aber langfristig wichtig seien, wie z.B. eine intakte Umwelt, wobei nur übergeordnete Instanzen in der Lage seien, auch die Interessen zukünftiger Generationen zu beachten.²³⁸

Unter diesem Gesichtspunkt dient ein leistungsfähiges Verkehrssystem zum einem nicht nur der Durchsetzung von staatlichen Machtansprüchen, sondern ist auch Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum in einer Volkswirtschaft und damit wiederum die ökonomische Basis für die Existenz des Staates.²³⁹ Die Ziele der Verkehrspolitik sind daher nichts anderes als die Verwirklichung von politisch erwünschten Zuständen im Verkehrssektor. Interventionistische Verkehrspolitik wird daher nur insofern dem indi-

²³⁷ Vgl. Aberle (2003b), S. 100.

²³⁸ Mithin scheint sich auf Basis des Konzepts der 'sustainability' in der moderneren gesellschaftspolitischen, wie auch wirtschaftswissenschaftlichen Theorie die Perspektive durchzusetzen, dass der Schutz dieser Güter auch im marktwirtschaftlichen Rahmen effektiv gewährleistet werden kann.

²³⁹ Vgl. Grandjot (2002), S. 16.

viduellen Mobilitätsbedürfnis nachkommen, als dieses nicht mit übergeordneten Zielen kollidiert.

Diese politischen Begründungen für Marktregulierungen haben allerdings stets zu in-flexiblen Angebotsstrukturen und zu hohen Kapitalbindungen in den regulierten Unter-nehmen geführt, was auch seinen Niederschlag letztlich in ineffizienten Organisations- und Zuständigkeitsstrukturen fand.²⁴⁰

2.3.1 Staatliche Eingriffe bei der Preisbildung

Die Preisfestsetzung bei Vorliegen eines natürlichen Monopols zeigt, dass ein Mono-polist die Möglichkeiten besitzt, das Defizitproblem zu umgehen, indem er u.a. Cour-not-Preise²⁴¹ anwendet oder die Möglichkeiten zur Preisdifferenzierung nutzt. Noch vor wenigen Jahren bestand nun die Strategie des Staates im Wesentlichen darin, die Regu-lierung von marktmächtigen natürlichen Monopolen durch unmittelbare Einflussnahme auf unternehmerische Entscheidungen mit Hilfe von Genehmigungen oder aber auch mit Sanktionen durchzusetzen. Auf der Suche nach einem optimalen Regulierungs-instrumentarium bildeten seinerzeit auch die Tarife den Ausgangspunkt der Überlegun-gen.²⁴²

Nach der allgemeinen wohlfahrtsoptimalen Preisbildungsregel ist die Produktion eines Wirtschaftsgutes dabei so festzulegen, dass der erzielbare Preis den Grenzkosten seiner Herstellung entspricht. Mit der Beibehaltung dieser sog. Marginalkosten-Preisregel ist auch die bestmögliche Allokation der Produktionsfaktoren gesichert. Dabei ist aller-dings zu beachten, dass hinsichtlich der Umsetzung der Marginalkosten-Preisregel häufig bestimmte Annahmen zugrunde gelegt werden. Um die mit natürlichen Mono-polen verbundene Neigung zu wohlfahrtsmindernden Effekten zu verhindern bzw. zu reduzieren, stehen dem Staat dabei zwei Gruppen von Preisbildungsregeln zur Ver-fügung.²⁴³

Dazu zählen in einer ersten Gruppe die Lösungen, die als Ziel die Verwirklichung eines Pareto-Optimums anstreben, das dann erreicht ist, wenn als Folge einer wirtschaftspoli-tischen Maßnahme zumindest ein Nachfrager besser, kein anderer schlechter gestellt ist. Solche Lösungsstrategien versuchen durch staatliche Intervention ein Gleichgewicht von sozialen Grenzkosten und -nutzen zu erreichen und sich einem wohlfahrtsmaximalen Zustand anzunähern. Andere Modelle negieren die Grenzkosten-Preisregel und

²⁴⁰ Siehe hierzu auch die sehr differenzierte Analyse bei Epple (1997), S. 365 ff.

²⁴¹ Theorem der monopolistischen Gewinnmaximierung, basierend auf Arbeiten des französischen Mathematikers Antoine Cournot (1801-1877).

²⁴² Vgl. Kunz (2003), S. 47.

²⁴³ Vgl. Eckey und (2000), S. 224.

suchen nach Lösungen, mit denen die am Markt teilweise auftretenden Wohlfahrtsverluste vermindert werden können.

Zur ersten Gruppe der first-best-Lösungen²⁴⁴ zählen:

a) in Höhe der Grenzkosten fixierte Festpreise.

Der Staat schreibt einen Preis vor, der gleichzeitig Grenzkosten und Grenznutzen entspricht und übernimmt die dabei auftretenden Verluste. Hier ist allerdings die Gefahr nicht zu übersehen, dass für das Unternehmen infolge der Verlustübernahme durch den Staat keine Veranlassung mehr zur Kostenminimierung besteht. Es sinkt auch die Neigung zu Produkt- und Prozessinnovationen. Verbunden sind damit auch Informationsdefizite auf Seiten des Staates, so dass er Mängel im Unternehmen nicht mehr zu erkennen vermag. Wahltaktische Überlegungen führen letztendlich dazu, dass die damit verbundenen Kostensteigerungen die Verbraucher, also die Steuerzahler tragen. Eine zusätzliche staatliche Einflussnahme bildet die Einführung einer Missbrauchskontrolle.²⁴⁵ Dem Monopolisten wird dabei die Einführung seines gewinnmaximalen Preises nicht genehmigt, sondern nur der Preis, der seinen Durchschnittskosten entspricht. Die Informations- und Kontrollprobleme bleiben auch hier unverändert. Bei einer an den Durchschnittskosten orientierten Preissetzung muss berücksichtigt werden, dass der Unternehmer selbst dann Kosten produziert, wenn er diese senken könnte, weil er hier nur seine Durchschnittskosten ersetzt bekommt. Eine Realisierung der Grenzkosten-Preisregel bei gleichzeitigem Verzicht auf Verlustausgleich ist daher nur dann gegeben, wenn der Staat dem Anbieter erlaubt, bei der Preisfestsetzung einen Teil der Konsumentenrente abzuschöpfen.

b) gespaltene Tarife.

Das zu zahlende Entgelt besteht aus zwei Teilen, und zwar aus einem verbrauchsabhängigen Teil und aus einem verbrauchsunabhängigen Teil, wobei der verbrauchsabhängige Teil den Grenzkosten entspricht. Die Nachfrager zahlen zusätzlich fixe Grundgebühren.

c) Preisdifferenzierung.

Die Nachfrager entrichten aufgrund unterschiedlicher Zahlungsbereitschaften unterschiedliche Preise, wobei allerdings die Konsumenten, die nur bereit sind, einen Betrag in Höhe der Grenzkosten zu bezahlen, auch nur diesen Preis entrichten. Nachfrager, die eine höhere Zahlungsbereitschaft zeigen, zahlen also einen höheren Preis, während umgekehrt diejenigen mit einer niedrigen Zahlungsbereitschaft als Konsumenten ausfallen. Hier wird – im verkehrspolitischen Kontext – auf die Tatsache reagiert, dass die Anzahl und die Zahlungsbereitschaft von Nachfragern oft von der Art, der Qualität und vom Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Verkehrs-

²⁴⁴ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 224 ff.

²⁴⁵ Zu einer differenzierten Erläuterung der Missbrauchskontrolle in Deutschland vgl. z.B. Monopolkommission (1975).

leistung abhängen. Gelingt es dabei, den Markt in Teilmärkte aufzugliedern, kann dies in besonderen Fällen zu einer vollständigen Abschöpfung der Konsumentenrente führen. Durch unterschiedliche Preise wird hier das Ziel verfolgt, den Periodengewinn zu erhöhen. Preisdifferenzierungen gelten z.B. für die unterschiedlichen Klassen im Schienenpersonenverkehr der DB AG oder für Frühbucher und Spätreisende.

d) Spitzenlastpreisbildung.

Insbesondere auf dem Nahverkehrsmarkt mit zeitlich unterschiedlichen Nachfragen zwischen Spitzenbelastungen (Peak-Periode) und schwachen Auslastungen (Off peak-Periode) stellt sich die Frage nach Festlegung des optimalen Kapazitätsumfangs und der optimalen Preisstruktur mit dem Ziel einer effizienten Nutzung der Kapazitätsausstattung. Ökonomisch betrachtet handelt es sich dabei um zwei unterschiedliche Güter, die zu unterschiedlichen Preisen bewertet werden.²⁴⁶ Die Preise sollen hier die Knappheitsverhältnisse signalisieren, wobei nach Möglichkeit die direkten Kosten der Leistungserstellung jeweils gedeckt sind. Die Abhängigkeit von der Nachfrageintensität bei Festsetzung von Preisen ähnelt deshalb auch nicht der Preisdifferenzierung, da hier die Optimierung der Kapazitätsauslastung im Vordergrund steht.

Zur zweiten Gruppe, den second-best-Lösungen, gehört insbesondere die durchschnittliche Preisbildung. Dem Anbieter ist es danach erlaubt, seinen Preis in Höhe der Durchschnittskosten festzusetzen. Von der Kontrollbehörde sind solche Preissetzungen leichter zu kontrollieren als beim Ansatz der Grenzkosten.

Das häufig bei der strengen Befolgung des Grenzkostenprinzips auftretende Problem des wirtschaftlichen Verlustes wurde von Ramsey durch einen second-best-Ansatz gelöst.²⁴⁷ Dabei bleiben die wohlfahrtsökonomischen und allokatonspezifischen Vorteile größtenteils erhalten, indem die Grenzkosten mit einem Zuschlag versehen werden. Sie vermitteln eine spezifische Form der Preisdifferenzierung, bei der auf die Grenzkosten ein Zuschlag erhoben wird, der zumindest die Fixkosten bei gleich bleibender Angebotsmenge abdeckt.²⁴⁸

Die nachfolgende Abbildung soll diese Bedingungen graphisch verdeutlichen. Für ein Gut sind zwei Nachfragekurven mit unterschiedlichen Preiselastizitäten gegeben. Die gesamte Nachfrage ergibt sich durch horizontale Aufaddition beider Nachfragekurven. Dabei wird aus Vereinfachungsgründen unterstellt, dass die wohlfahrtsoptimale Menge X^* jeweils zu gleichen Teilen aus $X_{1/2}^*$ besteht. Würde danach nur diese Menge angeboten, entstünde den Produzenten ein Verlust in Höhe der gepunkteten Fläche CDHG.

²⁴⁶ Vgl. Aberle (2003b), S. 339.

²⁴⁷ Vgl. Ramsey (1927).

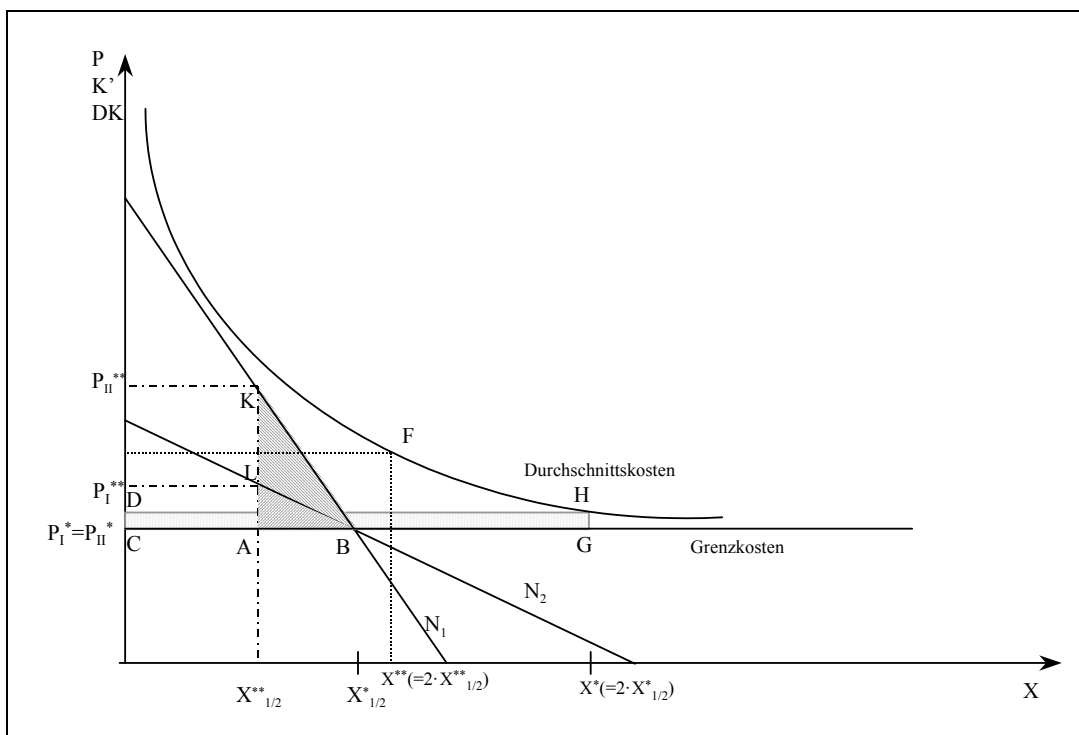
²⁴⁸ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 227; Storchmann (1999), S. 46 ff.

Zur Mindestabdeckung der Fixkosten erhöhen sich die Preise im Marktsegment auf P_I^{**} und im Marktbereich II auf P_{II}^{**} . Dadurch, dass sich beide Mengen auf $X_{1/2}^{**}$ verringern, bleiben die ursprünglichen Relationen der Ausgangsmengen unverändert. Die entstandenen Wohlfahrtsverluste setzen sich aus den Flächen ABK und ABL zusammen. Für den Fall, dass alle Kosten gedeckt sind, entsprechen die durch die Ramsey-Preise erzielten Einnahmen

$$(P_I^{**} \cdot X_{1/2}^{**} + P_{II}^{**} \cdot X_{1/2}^{**})$$

und mithin genau den Gesamtkosten ($2 \cdot X_{1/2}^{**} \cdot F$) der Ramsey-Mengen.

Abbildung 8: Ramsey-Preise



Quelle: Entnommen bei: Eckey und Stock (2000), S. 228

Es liegen aber auch Vorschläge vor, die mit dem Ziel der Defizitvermeidung mit konstanten Zuschlägen arbeiten. Dabei handelt es sich um Überlegungen, die eine an den jeweiligen Grenzkosten konkurrierender Anbieter und Güter ausgerichtete Nachfrageentscheidung sichern und gleichzeitig ein eventuelles Problem mit wirtschaftlichen Verlusten lösen wollen. Im vorliegenden Kontext ist insbesondere auf die Diskussion um die Gleichheit der auf die Grenzkosten aufzuschlagenden Beträge (Peage-Systeme)

hinzuweisen.²⁴⁹ Ausgangspunkt bilden hier für die Festlegung der gleichen Zuschläge die unterschiedlichen Grenzkosten. Die zusammengezählten Zuschläge garantieren damit die Defizitvermeidung des gesamten Verkehrsbereiches bei sinkenden Durchschnittskosten. Die Preise beinhalten zwar die unterschiedlichen Grenzkosten der konkurrierenden Verkehrsträger, jedoch nicht die ebenfalls auseinander laufenden nichtmarginalen Kosten. Dieses System bevorzugt also solche Anbieter im Wettbewerb, deren nichtmarginale Kosten hoch sind, wie z.B. bei der Eisenbahn. Eine nachhaltige Bedeutung für die Verkehrspolitik hat dieser Lösungsvorschlag jedoch nicht erlangt.

Im Zusammenhang von Deregulierung und Privatisierung verschiedener öffentlicher Betriebe, aber auch in der theoretischen Weiterentwicklung innerhalb der Regulierungsökonomie hat sich, wie am Beispiel der Trassenpreise bei der Bahn angeführt werden kann, mittlerweile Entscheidendes verändert. Hier wird über nichtlineare Tarife diskutiert, die möglicherweise eine bessere Variante im Vergleich zu Ramsey-Preisen darstellen.

Des Weiteren werden unter dem Schlagwort der ‘new economics of regulation’ insbesondere die Informationsasymmetrien als Untersuchungsgegenstand thematisiert.²⁵⁰ Regulierung wird demnach als Vertrag zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen angesehen. Zentrale Aufgabe der Regulierung ist es, durch staatliche Einflussnahme Unternehmen durch entsprechende Anreize in Form von Belohnungen oder aber auch durch Bestrafungen dazu aufzufordern, im eigenen Interesse sozial erwünschte Ziele anzustreben. Dazu wird dem Unternehmen ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt.

Die Regulierung der Kapitalverzinsung lässt sich hier als spezielle Form für eine kostenorientierte Regulierung anführen. Die entscheidende Voraussetzung für diese Art des Regulierens besteht darin, dass die Regulierungsbehörde die Kapitalverzinsung kennt. Dazu muss sie den eingesetzten Wert des physischen Kapitals bestimmen können und über Informationen hinsichtlich der Gewinnsituation im Unternehmen verfügen. Das eigentliche Problem besteht aber eben darin, dass die Regulierungsbehörde den Wert des eingesetzten Kapitals tatsächlich festsetzen und auch einen angemessenen Zuschlag auf die Kapitalverzinsung festlegen muss. Die damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Ermittlung sprechen daher gegen diesen Modus der Rendite-Regulierung.²⁵¹

Im Rahmen der sog. ‘price-cap-Regulierung’ (Preisobergrenzen) bestimmt die Regulierungsbehörde eine Preisobergrenze, die vom Unternehmen nicht überschritten werden darf. Unterhalb dieser Obergrenze besitzt das Unternehmen allerdings einen eigenen Handlungsspielraum. Wichtig ist hier die Orientierung nicht an der Kostensituation des

²⁴⁹ Vgl. Aberle (2003b), S. 333.

²⁵⁰ Vgl. Kunz (2003), S. 47.

²⁵¹ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 237.

regulierten Unternehmens, sondern an der allgemeinen wirtschaftlichen Lage unter Berücksichtigung von Parametern wie der Inflationsrate und den Produktivitätsentwicklungen vergleichbarer Unternehmen.

Die mit dieser Preisregulierung verbundenen Probleme liegen in der Festlegung der Produktivitätsentwicklung. Handelt es sich hier um einen Monopolbereich, in dem nur ein einziges Unternehmen auftritt, dann muss dessen Produktivitätsentwicklung zugrunde gelegt werden, so dass wiederum kein Unterschied mehr zur kostenorientierten Regulierung vorhanden ist. Bei Preisobergrenzen ist aber auch zu befürchten, dass der Monopolist versucht, seinen Gewinn zu Lasten der Produktqualität zu erhöhen. Preisvorgaben an einen natürlichen Monopolisten sind größtenteils verteilungspolitisch motiviert, weil man damit erreichen will, dass die Preise in allen Regionen gleich hoch sind.

Ausgehend von der Überlegung, dass eine tatsächliche Regulierung niemals perfekt sein kann, da sie sich zu vielen Beschränkungen ausgesetzt sieht, lässt sich festhalten, dass Grenzkostenpreise, obwohl bei Bündelungsvorteilen nicht kostendeckend, als 'first-best'-Lösungen betrachtet werden können. Ramsey-Preise als 'second-best'-Lösungen sind nicht zentralistisch einsetzbar, da dem Regulierer dafür Kosten- und Nachfragefunktionen der betreffenden Märkte bekannt sein müssten. Unvollkommene Informationen führen allenfalls zu einer Lösung, die 'third-best'-Charakter aufweist. Die Umsetzung der Ideen von optimalen Regulierungskontrakten in funktionsfähige und praktische Instrumente hat sich damit nicht erfüllt.²⁵²

Preispolitisch relevant ist auch die interne Subventionierung, wenn von einem Anbieter nicht nur gewinnbringende Leistungen angeboten werden. Zu überprüfen sind hier die Gründe, warum auf solche Verlust bringenden Angebote nicht verzichtet werden kann oder inwieweit, aufgrund von behördlichen Auflagen, die Erbringung derartiger Leistungen verlangt werden kann, ob möglicherweise zur Sicherung der gewinnträchtigen Erfolgspotenziale oder aber mittels Regulierungsauflagen staatlicher Stellen als Ausgleich für Wettbewerbsbeschränkungen zum Vorteil der gewinnbringenden Sektoren.²⁵³

Derartige interne Subventionierungen lassen sich vor allem bei öffentlichen Unternehmen vermuten, wenn etwa über eine Holdinggesellschaft das positive Betriebsergebnis eines Energieversorgungsunternehmens über einen Ergebnisabführungsvertrag beispielsweise mit den Verlusten eines ÖPNV-Betriebs verrechnet wird. Allerdings erschwert zunehmend das EG-Recht die Anwendung derartiger steuerlicher Möglichkeiten.

²⁵² Vgl. Kunz (2003), S. 48.

²⁵³ Vgl. Aberle (2003b), S. 337.

Für die vorliegende Verkehrsthematik erscheint mithin auch der neoklassische Rahmen unregulierter monopolistischer Bottlenecks nicht unbedeutend.²⁵⁴ Die nachfolgend erläuterten Modellannahmen basieren auf der Theorie der vertikalen Beziehungen und stellen ein Upstream-Downstream-Verhältnis dar, bei denen ausschließlich sich ergänzende Beziehungen betrachtet werden. Im Upstream-Bereich befindet sich der monopolistische Bottleneck, welcher den Zugang zur Infrastruktur produziert und dafür auch den Zugangspreis einfordert. Der Upstream-Zugang ist dabei zwingende Voraussetzung für die Produktion im wettbewerbsfähigen Downstream-Bereich, da hier die Endproduktion stattfindet. Die dargestellte Ergänzung schließt ein, dass die Menge des Endprodukts in einem festen Verhältnis zum Upstream-Output steht. Die Wettbewerbsfähigkeit der Downstream-Ebene kann dabei sowohl auf aktivem als auch potenziellem Wettbewerb gründen.

Bei der Bahn wird als Upstream-Ebene die Infrastruktur betrachtet, während auf der Downstream-Ebene der eigentliche Transport stattfindet. Die Menge des Endprodukts Transport ist dabei Q , wobei ein Kilometer Transport einen Kilometer Zugang zur Infrastruktur bedeutet. Dementsprechend ist auch der Zugang zur Infrastruktur Q . Der Trassenpreis wird mit r bezeichnet. Der Preis des Fahrscheines ist p . Die für den Schienenweg anfallenden Kosten sind größtenteils fixe Kosten (F) und treten gemeinsam für den Güter- und Personentransport auf. Neben diesen Kosten treten durch die Bereitstellung des Upstream-Outputs für den jeweils nachfolgenden Markt noch produktspezifische Kosten (d) beispielsweise durch unterschiedliche Benutzung der Gleisanlagen für Güter- und Personenverkehr als variable Kosten auf.

Auf der prinzipiell wettbewerbsfähigen Downstream-Ebene sind mehrere Transportunternehmen tätig und befriedigen die Endnachfrage. Neben den Kosten für den Zugang zur Infrastruktur fallen bereichsspezifische Kosten, etwa für die Bereitstellung von Serviceleistungen, als variable Kosten (c) an. Die Zugangsgebühren (r) sind Grenzkosten für das Transportunternehmen.

Es kann aber auch der Fall vorliegen, dass nicht wie bisher angenommen im 'upstream' und 'downstream' zwei unterschiedliche Unternehmen tätig sind. So ist z.B. die Deutsche Bahn AG sowohl als Infrastrukturbetreiber als auch als Transportunternehmen tätig und steht dabei in der Downstream-Ebene im Wettbewerb zu anderen Gesellschaften. Die DB AG ist also alleiniger Anbieter von Infrastruktur und hat gleichzeitig Wettbewerber im Transportsektor. Zwischen den beiden Ebenen wird nun der Zugangspreis zum Netz verhandelt. Im Idealfall müssten die Zugangsgebühren kostenorientiert gebildet werden und der Zugang für alle Wettbewerber diskriminierungsfrei möglich sein. Die Deutsche Bahn AG hätte dann die gleichen Trassenpreise wie die übrigen Transportgesellschaften zu bezahlen. Es besteht nun ein Regulierungsproblem insofern,

²⁵⁴ Die Folgereläuterungen orientieren sich an der Analyse von Brunekreeft (2003), S. 27 ff. Hinsichtlich der Upstream-Downstream-Relation sei aber auch auf den Überblicksaufsatz von Perry (1989) verwiesen.

dass zunächst monopolistische Zugangsgebühren erhoben werden und weiter zwischen den Wettbewerbern auf der Downstream-Ebene diskriminiert wird, indem z.B. die DB Netz AG die DB Regio AG bevorteilt.

Auf der internationalen Ebene wurden Erfahrungen hinsichtlich des Copings unregulierter monopolistischer Bottlenecks gewonnen: So besteht gemäß Baumol et al. eine Möglichkeit, die Zugangsgebühren zum Schienennetz zu regulieren, die unter dem Namen Efficient Component Pricing Rule (ECPR) bekannt geworden ist. Dabei bleibt allerdings umstritten, ob hier überhaupt von einer Regulierung gesprochen werden kann. Den Ausgangspunkt bildete ein Streitfall im neuseeländischen Telekommunikationssektor (es ging um unregulierte Zusammenschaltungsgebühren, die nach Ansicht des Klägers zu hoch und damit wettbewerbsschädlich waren). Nach Meinung von Baumol²⁵⁵ können die erhobenen Gebühren aber monopolistisch hoch sein und seien gerade deshalb nicht wettbewerbswidrig.

Die ECPR-Regel geht von einer Effizienzwirkung im nachgelagerten Markt aus, d.h. der Eintrittspreis muss so hoch sein, dass ein Eintritt in den Markt nur stattfindet, wenn dieser tatsächlich effizient ist. Ein Bottleneck-Betreiber wird mit dem Eintritt von Wettbewerbern auf nachgelagerten Märkten immer dann einverstanden sein, wenn deren Zugangsgebühren seine entgangenen Erträge decken. Ausgangspunkt der ECPR-Betrachtung ist der Endproduktpreis und nicht die zugrunde liegenden Kosten, weil hier unterstellt wird, dass dieses Unternehmen beide Ebenen bedient. Das Unternehmen hat dabei Erlöse in Höhe von (pQ) und Kosten von $((c+d)Q+F)$. Tritt nun ein anderes Unternehmen auf der Downstream-Ebene in den Markt ein, ist anzunehmen, dass der seitherige Monopolist nur noch die Upstream-Ebene (Infrastrukturebene) bedient und damit die Erlöse (rQ) und die Kosten $(dQ+F)$ erzielt.

ECPR bestimmt nun, dass r (Zugangsgebühr) so hoch sein muss, dass für den Monopolisten kein Unterschied mehr zwischen beiden Vorgängen besteht:

$$p(Q) \cdot Q - (c+d) \cdot Q - F = r(Q) \cdot Q - d \cdot Q - F$$

Dies ist dann gegeben, wenn die Zugangsgebühr dem Endproduktpreis (p), vermindert um die eingesparten Kosten (c), entspricht. Daraus folgt:

$$r(Q) = p(Q) - c$$

und entspricht ECPR. Diese Regulierungsmethode führt zu Minimierung der Diskriminierungsanreize und der produktiven Ineffizienz, was als Vorteil der Methode aufgefasst werden kann. Als Nachteil verbleibt allerdings das Monopolergebnis und damit die allokativen Ineffizienz.²⁵⁶

²⁵⁵ Vgl. Baumol und Sidak (1994); Baumol et al. (1996).

²⁵⁶ Vgl. Brunekreeft (2003), S. 30 ff.

Der Ausgleich der Opportunitätskosten des seitherigen Monopolisten unter ECPR schließt aber auch ein, dass weggefallene Überschussgewinne aufgerechnet werden. Die Nicht-Diskriminierung des Downstream-Wettbewerbers erscheint fraglich, so dass offen bleibt, inwieweit dieser Referenzfall für die Praxis zuverlässig ist. Eine weitere Regulierungsanwendung der ECPR stellt die ‘global price cap-Regel’ dar. Die Endproduktpreise sollen mittels eines ‘price cap’ (Begrenzung des Preises) reguliert werden und dann – ausgehend von ECPR – die Zugangsgebühren zwischen den Unternehmen ausgehandelt werden. Mit der ‘global price cap’ werden die auf dem Markt vorhandenen Gewinne auf einer niedrigeren Basis festgesetzt als in unregulierten Fällen. Der Upstream-Monopolist ist dann in der Lage, mit Hilfe von ECPR alle im regulierten Markt vorhandenen Renten durch die Zugangsgebühren auf der Upstream-Ebene zu erzielen. Er wird daher keinen Anreiz verspüren, den Downstream-Markt für Wettbewerber zu schließen. Der entscheidende Nachteil dieser Regel besteht nicht nur darin, dass die im Markt vorhandenen Gewinne geringer sind, sondern dass durch die End-to-End-Regulierung auch Bereiche betroffen sind, die keiner Regulierung bedürfen, da sie wettbewerbsfähig sind.

Als für Streckennetze relevante Regulierungsformen sollen in der Folge

- die disaggregierte Regulierung und symmetrischer Netzzugang,
- die disaggregierte Preisregulierung und vertikale Separierung sowie
- die disaggregierte Preisregulierung und ‘accounting separation’ („virtuelle Separierung“)

näher untersucht werden.

Disaggregierte Regulierung und symmetrischer Netzzugang: Weil es ihm genügt, durch monopolistische Zugangsgebühren die im Markt vorhandenen Gewinne abzuschöpfen, besitzt der Monopolist im neoklassischen unregulierten Referenzmodell auf der Upstream-Ebene nicht generell Diskriminierungsanreize. Allgemein gilt hier, dass die Diskriminierungsanreize umso stärker sind, je intensiver die Zugangsgebühren reguliert werden. Falls dies aber auf dieser Ebene nicht zu erreichen ist, wird der Monopolist versuchen, sie auf der Downstream-Ebene zu erzielen. Zu diesem Zweck monopolisiert er durch Diskriminierung der Wettbewerber diese Ebene, indem er diesen keinen Zugang oder einen erschwerten Zugang zum Streckennetz gibt. Es liegt hier dann – allgemein gesprochen – eine Aufgabe des Zieles der allokativen Effizienz (Vermeidung von Überschussgewinnen auf der Upstream-Ebene) und des Zieles der produktiven Effizienz vor.

Disaggregierte Preisregulierung und vertikale Separierung: Wie im Zusammenhang mit der globalen Regulierung dargelegt, ist deren Vorteil, dass die Diskriminierungsanreize gemildert werden. Mit der vertikalen Trennung wird nun eine alternative Methode zur Bewältigung dieser Diskriminierungsanreize untersucht. Dem Upstream-Monopolisten verbietet es der Regulierungseingriff, auf der Downstream-Ebene Aktivitäten zu ent-

wickeln. Damit soll erreicht werden, dass der disaggregierte preisregulierte Upstream-Monopolist keine Anreize besitzt, dritte Unternehmen auf der Downstream-Ebene zu diskriminieren. Tendenziell kann daraus gefolgert werden, dass der Upstream-Betreiber sogar an Wettbewerb auf der Downstream-Ebene interessiert ist. Falls nämlich auf seiner Ebene eine Price Cap-Regulierung besteht, kann der Upstream-Betreiber seinen Gewinn durch Erhöhung der abgesetzten Menge noch steigern, wobei diese von der Größe des Endproduktmarktes abhängig ist. Dieser Markt ist umso größer, je umkämpfter der Downstream-Wettbewerb ist, da dies nicht nur die Gewinnspanne, sondern auch die Produktionskosten und den Endproduktpreis beeinträchtigt.

Die Behauptung, dass Downstream-Unternehmen bei zu hohen Zugangsgebühren nicht überleben könnten, ist dabei schlichtweg falsch, weil diese sich langfristig als Grenzkosten niederschlagen. Da alle Firmen im langfristigen Durchschnitt im wettbewerblichen Markt nur eine normale Rendite erzielen, ziehen höhere Grenzkosten lediglich höhere Endproduktpreise nach sich. Für die Downstream-Unternehmen ist vielmehr entscheidend, dass alle Firmen gleich behandelt werden. Dies wird weitgehend durch die vertikale Separierung sichergestellt. Die Höhe der Zugangsgebühren spielt dabei keine Rolle.

Es könnte die Annahme vertreten werden, dass damit beide Regulierungsziele, nämlich Preis/Gewinnregulierung und Lösung der Diskriminierungsanreize, erreicht worden sind. Obwohl dieser Vorteil der vertikalen Trennung von Bedeutung ist, wird er in der Praxis nur begrenzt angewendet. Der entscheidende Nachteil dieser Methode ist, dass eine Beeinträchtigung der Eigentumsrechte der Unternehmen mit einbezogen wird, indem der Regulierer den betroffenen Firmen vorschreibt, bestimmte Teile des Unternehmens zu verkaufen. Deshalb wird in Liberalisierungsprozessen zunächst umstrukturiert und dann erst privatisiert. Die meisten Unternehmen sind nicht ohne Grund vertikal integriert, weil bei vertikaler Trennung sonst Synergieeffekte zwischen beiden Ebenen verloren gehen würden. Transaktionskostenminimierung kann einen weiteren Grund für vertikale Integration darstellen.

In der Praxis können mehrere Stufen bei der vertikalen Separierung beobachtet werden. In einer ersten Stufe erhalten die Organisationsbestandteile jeweils ein eigenes Management, danach eine eigenständige Betriebsstruktur und in einer dritten Stufe können daraus selbständige Aktiengesellschaften errichtet werden. In einem letzten Schritt könnte dann die Muttergesellschaft (zumeist Upstream-Ebene) die Aktien ihrer Tochtergesellschaften verkaufen. Diese strikte vertikale Trennung erfordert diese Vorgehensweise und ist auf vollständige Eigentumstrennung ausgerichtet. Zusammenfassend muss bei der Entscheidung, ob vertikale Separierung als Regulierungsinstrument angewendet werden soll, zwischen den Kosten gestörten Wettbewerbs auf der Downstream-Ebene (falls nicht getrennt) und den Kosten der vertikalen Separierung abgewogen werden.

Disaggregierte Preisregulierung und ‘accounting separation’ („virtuelle Separierung“): Der Regulierer wird versucht sein, zeitgleich nicht nur die Zugangsgebühren, sondern auch die sich daraus ergebenden Diskriminierungsanreize zu regulieren. Eine dafür geeignete Lösung ist eine „Mischung“ von disaggregierter Preisregulierung der Upstream-Ebene mit zusätzlichen Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung. Wie genau die Zugangsgebühren zu regulieren sind, wird in der Wissenschaft ausführlich diskutiert. In der Praxis haben sich dazu verschiedene Methoden entwickelt: Während z.B. im Elektrizitätssektor eine Tendenz zur Price Cap-Regulierung, also zu einer preisabhängigen Methode besteht, tendiert man im Kommunikationsbereich zur kostenorientierten Lösung der Methode der ‘long run incremental costs’ (LRIC). Der Regulierer berechnet bzw. schätzt bei dieser Methode die Kosten der Produktion des intermediären Gutes Gleisanlagen. Die erlaubte Zugangsgebühr entspricht dann diesen Kosten zuzüglich einer angemessenen Rendite.

Die Aufteilung der Gemeinkosten erfolgt nach zwei grundlegenden Methoden. Die erste Methode geht von den Preiselastizitäten auf den jeweiligen Märkten aus, d.h. sie misst das Verhältnis der relativen Nachfrageveränderungen und der sie auslösenden relativen Veränderung des Preises. Der Endproduktpreis des jeweiligen Produkts ist abhängig von der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten. Der sich so ergebende Aufschlag auf die produktspezifischen variablen Kosten sind Beiträge zur Deckung der fixen Gemeinkosten. Dies gilt unabhängig von der Marktform. Dieses Verfahren wird verwandt, wenn der Regulierer so genannte Ramsey-Preise bestimmt, wobei die Bestimmung der endogenen Preiselastizitäten problematisch und schwierig ist. Allerdings können durch preisbasierte Regulierungsmethoden Anreize geschaffen werden, nach denen das regulierte Unternehmen eine den Preiselastizitäten entsprechende Preisstruktur selbst sucht. Alternativ verwendet die Methode der ‘fully distributed costs’ (FDC) eine konkret festgelegte Aufteilung der Gemeinkosten, die trotz aller theoretischer Einwendungen immer noch angewendet wird.

Das entscheidende Problem bei der disaggregierten Regulierung ist, dass sie im Gegensatz zum neoklassischen Referenzfall der Nichtregulierung Diskriminierungsanreize schafft. Die Downstream-Ebene ist wegen des dort herrschenden funktionsfähigen Wettbewerbs nicht zu regulieren. Werden die Zugangsgebühren auf der Upstream-Ebene kostenorientiert reguliert, fallen die im Markt vorhandenen Renten prinzipiell auf der Downstream-Ebene an, wo sie, infolge des Wettbewerbs, den Konsumenten zukommen. Der Bottleneck-Betreiber könnte allerdings diese Renten für sich abschöpfen, indem er den Downstream-Markt für die Wettbewerber schließt und sich allein das Monopol sichert. Die Diskriminierungsanreize entstehen also gerade bei einer disaggregierten Preisregulierung auf der Upstream-Ebene. Sollen nun diese Diskriminierungsanreize bewältigt werden, so sind zusätzliche Regulierungsmaßnahmen erforder-

derlich.²⁵⁷ Das als ‘accounting separation’ bezeichnete Paket besteht aus folgenden Maßnahmen:

- Nutzungszugangsgebot: Jedem ist der Zugang zum Bottleneck zu gewähren, wenn dieser ihn vom Bottleneck-Betreiber verlangt.
- Diskriminierungsverbot: Es beinhaltet, dass der Bottleneck-Betreiber unabhängige Dritte auf der Downstream-Ebene im Hinblick auf die Zugangsgebühren wie seine eigene Downstream-Abteilung zu behandeln hat.
- Verbot der Quersubventionierung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich.
- Für den Monopol- und Wettbewerbsbereich (unklar) sind getrennte Bücher zu führen. Die den verschiedenen Funktionen zugeteilten Kosten müssen der Upstream-Ebene bzw. der Downstream-Ebene zugeschlagen werden.

Die disaggregierte Regulierung der Zugangstarife und die Bewältigung der Diskriminierungsanreize durch ‘accounting separation’ bildet das Ergebnis dieser Maßnahmen und kann auch als ‘virtual separation’ bezeichnet werden.²⁵⁸

2.3.2 Marktzugangsschranken als regulative Maßnahme

In der Geschichte der Verkehrspolitik in Deutschland war schon immer die Tendenz zu einer durchgehenden intermodalen Regulierung vorhanden. Das ließ zwangsläufig Bestrebungen, mehr Wettbewerb zuzulassen, gar nicht erst aufkommen. Marktzutrittsregulierungen lassen sich bis in die 1930er Jahre, in denen der gesamte gewerbliche Güterfernverkehr unter eine einheitliche Leitung gebracht wurde, zurückverfolgen.²⁵⁹

Die Ursache für diesen Zustand liegt in der natürlichen Monopoleigenschaft der Verkehrsinfrastrukturen, was wiederum zu der Befürchtung Anlass gab, dass die Verkehrsmärkte zu übermäßigem Wettbewerb neigen würden. Dieses Argument kann aber nicht überzeugen, wenn man sich anhand eines Parallelbeispiels vergegenwärtigt, dass niemand ernsthaft auf die Idee kommen würde, aus diesem Grund für das Fahren auf Autobahnen (hier quasi das „Streckennetz“) Zugangsschranken für den motorisierten Individualverkehr (gleichsam das „rollende Material“) einzuführen.

²⁵⁷ Vgl. Brunekreeft (2003), S. 38.

²⁵⁸ Vgl. Brunekreeft (2003), S. 39.

²⁵⁹ Vgl. Berndt und Kunz (2003), S. 181. Hinweis: Für die Regulierung in den 1930er und 1940er Jahren waren dabei auch die Maßnahmen zentralistischer Kommandowirtschaft unter den Bedingungen der NS-Politik ursächlich.

Infolge mangelnder Reaktionen auf die Einflussnahmen der Politik auf eine intermodale Verkehrsaufteilung zu Gunsten der Bahn, wurde der Bau von Verkehrsinfrastrukturen zunehmend als eine staatliche Förderungsmaßnahme angesehen, und das obwohl der Bahn schon seit Beginn der 1960er Jahre im modal split nur noch eine untergeordnete Rolle zukam.²⁶⁰

Auch nach deren Privatisierung²⁶¹ sieht der Staat in der Stärkung der Rolle der Bahn eine wesentliche Aufgabe in der Verkehrspolitik. Hohe Investitionshilfen für den Auf- und Ausbau von Infrastruktureinrichtungen sind Ausdruck dieser Politik. Die Rechtfertigung für derartige Infrastrukturinvestitionen erfolgt über ausführliche und zumeist projektbezogene Kosten-Nutzen-Analysen, die im Zusammenhang mit der Bundesverkehrswegeplanung erstellt werden, wobei hier versucht wird, sämtliche direkten und indirekten Kosten und Nutzen von Verkehrsprojekten zu erfassen und in Geld zu bewerten. Diese vermeintlich objektive Werteinschätzung von Verkehrsprojekten durch eine Kosten-Nutzen-Analyse stellt aber offensichtlich einen Widerspruch in der Verkehrspolitik dar, der sich auch im aktuellen Weißbuch der EU niederschlägt: Für das Ziel, die Entgeltsysteme für die Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen in Einklang zu bringen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern abzubauen, wird für die Tarifierung des Infrastrukturzugangs ein Konzept entwickelt, welches auf eine Kostenanlastung nach dem Verursacherprinzip abzielt. Nach Ansicht der EU-Kommission ist das einzige Tarifierungskonzept, das diesen Ansprüchen gerecht wird, ein Tarifsystem mit Preisen in Höhe der Sozialkosten. Nur eine derartige Preisgestaltung nach sozialen Grenzkosten führe danach zu einer Verlagerung der Verkehrsleistungen auf Verkehrsträger mit geringen externen Effekten.²⁶²

²⁶⁰ Überspitzt lässt sich diese Entwicklung des intermodalen Bedeutungsverlusts der Bahn auch als „Talfahrt ohne Ende“ charakterisieren; vgl. Berndt und Kunz (2003), S. 174. – Siehe zur problematischen Konstellation seit den 1960er Jahren auch Reinhardt (1996) sowie Hertel und Bodensohn (1998).

²⁶¹ Streng genommen muss dieser Begriff mit Zurückhaltung verwendet werden, da das Unternehmen Deutsche Bahn AG zwar nun privatwirtschaftliche Züge trägt, sich die Anteile aber nach wie vor im Bundesbesitz befinden. Eine Privatisierung mit erheblichem Streubesitz wie bei Post und Telekom ist insofern noch ein Zukunftsszenario, dessen Eintritt immer wieder unterschiedlich bewertet wird (Jahr 2005 oder auch später); vgl. auch Sack (2001), S. 10.

²⁶² Vgl. Europäische Kommission (2001).

2.4 Zum positiv-theoretischen Ansatz des ‘rent seeking’ im Verkehrsbereich

Nachdem sich gezeigt hat, dass sich mit der normativ-theoretischen Betrachtung die staatliche Regulierung von Verkehrsmärkten nicht überzeugend begründen lässt, findet sich im Ansatz des so genannten ‘rent seeking’ ein gleichsam positiv-theoretischer Ansatz für eine solche Begründung. Bei dieser Argumentation wird das Streben von privaten Anbietern nach einer staatlich abgesicherten Monopolstellung unter Ausschaltung von Konkurrenten aus einem Rationalkalkül heraus erklärt.²⁶³

Wettbewerbsbeschränkungen und Regulierungsmaßnahmen werden damit als Ergebnis einer Anbieter-Nachfrager-Beziehung auf Märkten erklärt. Private Marktteilnehmer werden danach immer dann eine staatliche Regulierung befürworten, wenn diese eine Wettbewerbsbeschränkung gegenüber den anderen Marktteilnehmern beinhaltet und der Inhaber dieser Position Marktmacht ausüben kann.²⁶⁴

Dabei entstehen mit der Zeit gleichgerichtete Interessen zwischen Regulierern und den Regulierten (capture approach), was dazu führen kann, dass die zuständigen Aufsichtsbehörden zunehmend die Interessen der von ihnen zu beaufsichtigenden Unternehmen übernehmen.²⁶⁵ Es lohnt sich also für einen Anbieter, Ressourcen mit dem Ziel einzubringen, staatliche Institutionen zur Schaffung einer ansonsten nicht gegebenen Monopolstellung zu bewegen. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht sind diese Ressourcen als Nettowohlfahrtsverluste zu betrachten, die weit über die hinausgehen, die mit der Monopolstellung selbst verbunden sind. Die Ressourcen, die auch als Transaktionskosten des ‘rent seeking’ bezeichnet werden, führen nicht zu einem erweiterten Angebot, sondern lediglich zu einer Umverteilung von der Konsumenten- zur Produzentenrente.

Mit der Theorie des ‘rent seeking’ wird erklärbar, warum allein der Staat die Möglichkeit besitzt, künstliche Monopolsituationen herbeizuführen und auch langfristig zu garantieren. Die gegenwärtige Stellung der Deutschen Bahn AG ist dafür ein geeignetes Beispiel.

Nach Stigler²⁶⁶ bieten die Regierung und die Verwaltung in diesem Zusammenhang „Regulierungsmaßnahmen gegen Wählerstimmen“ an. Posner²⁶⁷ sieht dagegen als wahren Grund der staatlichen Regulierung den Versuch, die Unternehmen zur Abgabe von an sich unrentablen Leistungen anzuhalten. Zur Subventionierung derartiger Leistungen

²⁶³ Vgl. Laaser (1991), S. 112.

²⁶⁴ Vgl. Laaser (1991), S. 112.

²⁶⁵ Vgl. Aberle (2003b), S. 106.

²⁶⁶ Vgl. Stigler (1971), S. 3 ff.

²⁶⁷ Vgl. Posner (1971), S. 22.

werden andere Nachfragergruppen mit einbezogen, indem ihnen eine Art Steuer in Form von Unkostenpreisen aufgebürdet wird.

Im Modell von Peltzmann²⁶⁸ erzielt die Regierung bei der Regulierung eines Marktes die höchstmögliche Zustimmung unter der Wahlbevölkerung mit der Zusage, dass Transfers zwischen Belasteten und Begünstigten auf den regulierten Markt beschränkt bleiben. Da die Elastizitäten der Zustimmung bzw. Ablehnung bei den Begünstigten und Besteuerten entscheidend sind, ist es durchaus vernünftig, die Vorteile aus der Regulierung nicht nur einer Marktseite zukommen zu lassen.

Bezogen auf die Struktur des Verkehrswesens in Deutschland, ist die Theorie des ‘rent seeking’ nicht nur als Argument zur Erklärung der „Wünsche“ von Anbietern und Nachfragern einsetzbar, sondern auch im Falle des Staates. Dies gilt vor allem dann, wenn eine voraussichtliche Monopolrente für den Fiskus anfällt und diese zur Kostendeckung des Staatshaushalts verwendet werden kann.²⁶⁹

‘Rent seeking’ des Staates ist letztlich mit der Suche nach einer zusätzlichen Steuerquelle zu vergleichen.²⁷⁰ Generell ist es auch hier sinnvoller, Gemeinschaftsaufgaben nicht durch eine umfassende Regulierung zu sichern, sondern die geforderten Leistungen auszuschreiben oder durch Erteilung öffentlicher Aufträge mit entsprechender Bezahlung.

2.5 Außerökonomische Begründungen für staatliche Eingriffe

2.5.1 Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung

Im Kontext der Diskussion über die Behandlung externer Effekte im Verkehrswesen wird auch der gemeinwirtschaftliche Charakter der Verkehrsbedienung mit angeführt, obwohl es sich dabei allenfalls um pekuniäre externe Effekte handelt, die nur eine Redistributionsmaßnahme darstellen, also alloktionstheoretisch irrelevant sind.²⁷¹ Dies ist allerdings für die Themenstellung von Bedeutung, da das Argumentationsmuster für die Verstaatlichung der Eisenbahn angeführt wurde und da sich damit auch die Frage verbindet, wie weit ein staatlicher Einfluss reichen sollte, um die entsprechend dem

²⁶⁸ Vgl. Peltzmann (1976), S. 211 ff.

²⁶⁹ Vgl. Laaser (1991), S. 113.

²⁷⁰ Vgl. Laaser (1991), S. 113.

²⁷¹ Vgl. Laaser (1991), S. 104 ff.

Sozialstaatsprinzip garantierten Bereitstellungen von Verkehrsleistungen gewährleisten zu können.²⁷²

Durch die Möglichkeit, nunmehr Wettbewerb im SPNV u.a. im Rahmen von Ausschreibungen zu betreiben, hat die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen erheblich an Bedeutung gewonnen.²⁷³ Letztendlich entscheidet diese Einstufung, ob die Verkehre auszuschreiben sind oder nicht. Eigenwirtschaftlich wird danach ein Verkehr dann betrieben, wenn der entstehende Aufwand durch das Beförderungsentgelt, gesetzliche Erstattungs- und Ausgleichsregelungen abgedeckt wird. Aber auch die Einnahmen aus Querverbundzahlungen sind hier mit zu berücksichtigen. Von gemeinwirtschaftlichen Verkehren spricht man dagegen, wenn der Auftraggeber die eintretenden Verluste auszugleichen hat. Dadurch, dass diese gemeinwirtschaftlichen Verkehre, wie sie insbesondere im SPNV vorliegen, nunmehr auszuschreiben sind, erhoffte man sich positive Auswirkungen auf den angestrebten Wettbewerb. Dies wird bisher allerdings in der Regel dadurch verhindert, dass die Deutsche Bahn AG der Meinung ist, dass diese Verkehre nicht auszuschreiben seien. Für kommunale Verkehrsträger besteht die gesetzlich zulässige Möglichkeit der Quersubventionierung, so dass entstehende Verluste im SPNV mit Überschüssen aus anderen öffentlichen Betrieben verrechnet werden, was zur Folge hat, dass diese Verkehre als eigenbetrieblich zu betrachten und folglich nicht auszuschreiben sind. Da eine Vergabe derartiger Verkehre aus vorstehenden Gründen bisher nur im geringen Umfang erfolgte, kann auch von Wettbewerb im eigentlichen Sinne noch nicht gesprochen werden.²⁷⁴ Allerdings darf auch nicht ignoriert werden, dass durch politische Vorgaben eigenwirtschaftlich betriebene Verkehrslinien in die Gemeinwirtschaftlichkeit gedrängt werden könnten, was wiederum den Besitzstandsschutz aufheben würde.²⁷⁵

Die Eigenwirtschaftlichkeitsprämisse erstreckte sich sowohl auf den Güter- als auch auf den Personenverkehr (Eisenbahngüterverkehr in der Fläche, Personenverkehr auf der Schiene und auf der Straße im ländlichen Raum, Personenverkehr in Ballungsgebieten), da diese ursprünglich der gleichmäßigen Erschließung des Staatsgebiets mit Verkehrsleistungen dienen sollten. Dieses gemeinwirtschaftliche Prinzip hat sich später in eine gemeinwirtschaftliche Tarifpolitik im Sinne einer Tarifgleichheit im Raum geändert. Diese Sozialbindung äußerte sich in einer Vorzugsbehandlung bei den Tarifen und einer durch die geäußerte Nachfrage nicht gerechtfertigten Betriebsbereitschaft der Bahn u.a. für bestimmte Personengruppen, wobei für die diesbezügliche Finanzierung dann eine interne Subventionierung eingeführt wurde.

²⁷² Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 258.

²⁷³ Vgl. Aberle (2001b), S. 76 ff.

²⁷⁴ Vgl. Karl (2002), S. 7 ff.

²⁷⁵ Vgl. Kolks (2003a), S. 71.

Im Personenverkehr wird sie über nicht kostendeckende Tarife gesichert und soll denjenigen Personen zugute kommen, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind. Das damit verbundene regional- und sozialpolitische Ziel einer Umverteilung von Verkehrsleistungen in periphere Regionen, nicht zuletzt mit dem normativen Argument einer „Prophylaxe“ gegenüber Flächenverödungen, wurde somit politisch vorgegeben.

Nach Ansicht des Verfassers ist es aber fraglich, ob diese gemeinwirtschaftliche Zielsetzung mit der Tendenz zu mehr Wettbewerb im Verkehrswesen vereinbar ist. Es ist darüber hinaus zu fragen, ob diese Art der Versorgung überhaupt mit dem gegenwärtig existierenden Verkehrssystem noch vereinbar ist. Gerade der Vorbehalt für Streckenstilllegungen im Personenverkehr in der Fläche lässt die Vermutung zu, dass es im gegenwärtigen System erhebliche Widersprüche gibt.

In der Strukturdiskussion werden häufig auch Lösungsvorschläge unterbreitet, die auf die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen von Nahverkehrsunternehmen abheben. Werden aber betriebswirtschaftlich unrentable Strecken weiter betrieben, so ist dies keine Form des Marktversagens, sondern vielmehr Ausdruck politischer Präferenzen, d.h. von Rahmenbedingungen für den ÖPNV-Markt.²⁷⁶ In diesem Rahmen und unter diesen Voraussetzungen kann dann auch der Markt funktionieren.

Die Art und Weise, wie die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung, die sich nicht nur in Form von Tarifermäßigungen, sondern auch in der Betriebspflicht der Bahn für viele betriebswirtschaftlich unrentable Strecken äußert, heute funktioniert, dürfte nicht mehr mit den ursprünglichen Intentionen bei ihrer Einführung übereinstimmen. Ein Beleg für diese Vermutung sind die geringen Fahrgastzahlen vor allem der Personenzüge im ländlichen Raum.

Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung kann heute unter anderem auch deshalb nicht mehr konsequent verfolgt werden, weil gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und Wettbewerb einander ausschließen, obwohl auch das gemeinwirtschaftliche Ziel Ressourcen sparend verfolgt werden soll. In einem marktwirtschaftlichen System hat aber derjenige, der einem Anderen Auflagen zu betriebsfremden Diensten macht, diese Dienste dem Unternehmen abzugelten. Dies berechtigt allerdings nicht dazu, Wettbewerb einzuschränken, weil dadurch möglicherweise billigere Lösungen für das gemeinwirtschaftliche Ziel unberücksichtigt bleiben.

²⁷⁶ Vgl. Scheele und Sterzel (1999), S. 25.

2.5.2 Daseinsvorsorge als Ursache für gestaltende Staatseingriffe

Die Bedeutung öffentlicher Unternehmen und die Problematik der Daseinsvorsorge steht nach wie vor in einem engen Zusammenhang mit den Perspektiven des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), vor allem weil der Wirtschaftszweig Verkehrswesen im hohen Maße durch öffentliche „Einflussnahme“ gekennzeichnet war und ist. Zudem stehen die Begriffe der „Daseinsvorsorge“ und „öffentlichen Unternehmen“ für eine Aufgabenerfüllung im Wirtschaftsgefüge, die jenseits der Reichweite des Marktgeschehens gewährleistet wird bzw. mit denen Formen von „Marktversagen“ ausgeglichen werden können.

Um den historisch entstandenen Zustand im Hinblick auf das Angebot, die Versorgungsdichte, den damit verbundenen Aufwendungen einerseits und auf das Potenzial an notwendigen Veränderungen andererseits zu erfassen, ist es methodisch sinnvoll, von den theoretischen Begriffen „Daseinsvorsorge“ und „öffentliche Unternehmen“ auszugehen und deren Veränderungen im Hinblick auf den Verkehr zu erfassen. Gerade die in vielfältiger Form rechtlich festgeschriebene Daseinsvorsorge des Staates für seine Bürger ist eine wichtige und - wenn man so will - auch begrenzende Rahmenbedingung bei der Veränderung von Verkehrsangeboten, sofern diese mit der Stilllegung von solchen Strecken verbunden ist, die bislang in das für jeden Nutzer zur Verfügung stehende Verkehrsangebot einbezogen waren.

Bestimmte Leistungen werden traditionell als dem Staat zukommende Daseinsvorsorge von den Bürgern, die sie in Anspruch nehmen, aufgefasst. Dies ist selbst dann so, wenn die Gründe, die einmal zur Übernahme dieser Verpflichtung zur Daseinsvorsorge führten, nicht mehr existieren (persistierender Erwartungskontext). Grundlegende Umwälzungen, die durch den intensiveren Wettbewerb und durch technologische Umwälzungen einerseits zu einer weiteren Ökonomisierung der Verkehrsangebote drängen und andererseits die Deregulierung vorantreiben und die sich ferner auf dem Gebiet des Verkehrs in einem veränderten Mobilitätsverhalten niederschlagen (siehe Abschnitt 1.3 über die Mobilität), vollziehen sich stets in diesem Erwartungskontext und im gegebenen, ebenfalls historisch gewachsenen rechtlichen Rahmen.

Stilllegungen von Streckenabschnitten, also die Einschränkung von bisher bestehenden Angeboten bzw. die Umstrukturierung von Angeboten, müssen sich zwangsläufig immer mit diesen Rahmenbedingungen auseinandersetzen. Will man also eine konkrete Lösung für ein regionales Verkehrskonzept bewerten oder eine neue vorschlagen, wie es das Ziel dieser Arbeit ist, so ist die Berücksichtigung dieser grundlegenden theoretischen Aspekte unabdingbar.

Bei der Erfassung des inneren, inhaltlichen Zusammenhangs von Daseinsvorsorge, öffentlichen Aufgaben und öffentlichen Unternehmen und dessen Veränderung folgt der Verfasser dabei zwei gleichsam chronologisch unterscheidbaren Schritten. Der erste Schritt besteht darin, die historische Ausgangssituation dieses Zusammenhangs der

Begriffe zu erfassen. Dies gilt für den Begriff der Daseinsvorsorge, und zwar in seinem historischen Kontext, und dabei bezogen auf das Verkehrswesen. Dieser historische Aspekt muss dann auch bei den öffentlichen Aufgaben bzw. bei der Herausbildung öffentlicher Unternehmen vor allem im Verkehrswesen berücksichtigt werden.

Der zweite Schritt versucht die konkrete Ausprägung des Zusammenhangs in der Gegenwart zur erfassen. Dabei finden sich die Spezifizierungen, vor allem jene grundlegenden Veränderungen, die sich durch den Wettbewerbsdruck und die technologischen Umwälzungen generell in Richtung Ökonomisierung und Deregulierung vollzogen haben, wieder. Dies schlägt sich in einem im Kern zwar weiter bestehenden und juristisch festgeschriebenen Begriff der Daseinsvorsorge nieder, der gleichwohl bestimmte Modifikationen erfahren hat. Das gilt dann natürlich auch für die öffentlichen Aufgaben bzw. das öffentliche Unternehmen. Dabei interessieren im untersuchten Zusammenhang nicht nur Veränderungen, die der Begriff erfahren hat, sondern vor allem, wie sich dies auf die Erfüllung der Aufgaben im ÖPNV auswirkt und in neue Mischformen unterschiedlicher Eigentumsformen bei den entsprechenden Unternehmen einbinden lässt.

Der Verfasser geht in dem Zusammenhang von der These aus, dass der Kernauftrag der Daseinsvorsorge für die Bereitstellung von Verkehrsangeboten zu einem Teil erhalten bleibt, sich aber deren „Erscheinungsformen“ gerade beim öffentlichen Nahverkehr verändern. Das ergibt sich schon aus jenen Anforderungen, die mit der Entwicklung der Mobilität zusammenhängen.²⁷⁷ Dabei werden sich unter den Bedingungen einer ausdifferenzierten, internationalisierten, offenen Wirtschaft neue, komplexere Formen herausbilden, die privatisierte Unternehmen und koordinierte „Mischkonzepte“ einschließen werden.²⁷⁸

Die so genannte Daseinsvorsorge ist zunächst einmal ein historisch geprägter Begriff. Bis heute zählt die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern und Leistungen, u.a. mit ausreichendem Strom, Wasser, Postleistungen, zu den wichtigsten Aufgaben des Staates im Rahmen seiner Daseinsvorsorge. Somit wird unter Daseinsvorsorge die soziale Verantwortung des Staates für eine bestimmte Grundversorgung der Bevölkerung verstanden. Aus Perspektive der Verwaltungswissenschaft handelt es sich dabei mithin nicht um einen hoheitlichen Eingriff der Verwaltung, sondern um eine Tätigkeit der Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand über ihre Eigenbetriebe oder über private Unternehmen bzw. Mischformen, wobei alles, was funktionell zur Daseins-

²⁷⁷ Siehe Abschnitt 1.3 zu den historisch gewachsenen Umbrüchen im Mobilitätskonzept und den modernen Anforderungen an Mobilität.

²⁷⁸ Trotz dieser modernen „Erscheinungsformen“ bleibt es unbestritten, dass sich gewisse Basisprobleme des ÖPNV/SPNV in den letzten Dekaden immer wieder auf die gleichen Bereiche erstrecken (Defizitausgleich, Finanzierung von öffentlichen Aufgaben etc.); vgl. hierzu Ambrosius (1997).

vorsorge gehört, nach öffentlichem Recht beurteilt wird.²⁷⁹ Die Rechtsform der Unternehmen allein ist in diesem Zusammenhang nicht entscheidend.²⁸⁰

Die in dem Begriff der Daseinsvorsorge zusammengefasste sozialpolitische Verantwortung des Staates wird seit Beginn des 19. Jahrhunderts thematisiert. Die Industrialisierung in der Zeit von 1860 bis zum 1. Weltkrieg war zum Teil mit dramatischen demografischen Umwälzungen einhergegangen, die wiederum einen Umbau der Wirtschaftsstrukturen bedingten und damit auch jene Standortfragen aufwarfen, die das Wohnen und Arbeiten und damit den Städtebau schlechthin betrafen und sich in spezifischen Anforderungen an die Mobilität niederschlugen.²⁸¹

Die gesetzlichen Grundlagen für die Zuständigkeit der Kommunen zur Erbringung bestimmter Leistungen für die Bürger wurden mit dem Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat begründet.²⁸² Die Wahrnehmung dieser Verantwortung wird seit den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts traditionell vorwiegend mit öffentlich-rechtlichen Betrieben verbunden. In Deutschland gilt dabei auch der ÖPNV als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Hatten die Erfahrungen, die zur Entstehung einer Verantwortungsübernahme des Staates für die Erfüllung bestimmter Aufgaben beim historischen Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat den Ruf nach einem Rückzug des Staates aus der Gesellschaft hervorgerufen, so führten bestimmte Erfahrungen, die in der liberalen Marktwirtschaft gemacht wurden, in Fällen von Marktversagen wiederum zum Gegenteil.²⁸³

Damit verband sich gleichzeitig die Einführung der Sozialgesetzgebung, Repression gegen Sozialdemokraten und Gewerkschafter sowie eine Wiederbelebung des Protektionismus. Mit staatlichen Strukturanpassungsprogrammen versuchte man andererseits aber auch, der wirtschaftlichen Rückständigkeit in weiten Teilen des Landes entgegenzuwirken (siehe hierzu auch Kapitel 1.4.2.1).

Will man die Bedeutung der Daseinsvorsorge für den Verkehr und die sich in diesem Bereich vollziehenden Umgestaltungen erfassen, so ist auch hier der Blick in die Geschichte erforderlich. Betrachtet man den Verkehr als Subsystem der Wirtschaft, dann kann man, wie Gegner, davon ausgehen, dass dieses System nicht in der Lage war, in der Phase der zweiten industriellen Revolution seine notwendigen verkehrlichen Umweltbedingungen selbst zu schaffen und zu regeln. So kam es in allen entwickelten Ländern, ob nun England, Frankreich oder USA, über die gesamte Phase der Industriali-

²⁷⁹ Vgl. Forsthoff (1966), S. 382; Wolf (1994), Bd.I, §23 II b1; vgl. ferner BGH-Urt. v. 10. Juli 1969 –KZR 13/68– sowie redakt. Beitrag in: Der Betrieb 1969, S. 1790.

²⁸⁰ Zudem bestimmt z.B. die Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen (GO NW) in § 76 Abs.1 GO NW, dass die Erfüllung des mit einem wirtschaftlichen Unternehmen verfolgten öffentlichen Zweckes dem Streben nach Gewinn vorgeht.

²⁸¹ Vgl. Gegner (2002), S. 8.

²⁸² Vgl. Gegner (2002), S. 8 ff.

²⁸³ Vgl. Grimm (1993), S. 45.

sierung zwischen 1880 und 1930 zu einer verstärkten staatlichen Übernahme von ehemals privaten Schienen- und Omnibuslinien. Der infrastrukturelle und logistische Ausbau zu einem öffentlichen Verkehrssystem wurde dann unter staatlicher Regie vorangetrieben.²⁸⁴

Gegner verweist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass neben wirtschaftspolitischen Zielen in diesem Prozess auch das militärische Interesse an einem zentralistischen „zuverlässigen“ Betrieb eine entscheidende Rolle spielte. Vor diesem Hintergrund einer Verstaatlichung des Eisenbahnwesens erwies sich der damit verbundene Ausbau zu einem gesamtstaatlichen und effizienten Verkehrswesen als eine der herausragenden Ereignisse in Deutschland Ende der 70er Jahre des 19. Jahrhunderts (siehe auch Kap. 1.4.2.1, historische Ausgangspunkte).

Im Gefolge der Weltwirtschaftskrise 1873 setzte sich zunehmend die Erkenntnis durch und in politisches Handeln um, dass ein privatrechtlich organisiertes Wirtschaftssystem einer komplementären Ergänzung durch eine öffentliche Wirtschaft bedürfe, um die durch die Industrialisierung entstandenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen. Dort, wo das öffentliche Interesse dies erfordere, sollten als geeignetes Mittel die öffentlich-rechtlichen Eigenbetriebe die Privatwirtschaft ergänzen.²⁸⁵

Der wichtigste Grund für die zunehmende Kommunalisierung des öffentlichen Nahverkehrs in Deutschland waren jedoch die schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Private Betriebsgesellschaften zeigten nur noch an solchen Strecken Interesse, die ihnen Gewinne versprachen. Die Gemeinden ihrerseits hatten dagegen vor allem jene Gemeinwohlinteressen zu verfolgen, die später unter dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ gefasst wurden, und damit ihre spezifische Verantwortung für die gesamte Volkswirtschaft wahrzunehmen, die eines funktionierenden Verkehrssystems bedurfte.²⁸⁶ An dieser grundsätzlichen Ursache änderte auch die Tatsache nichts, dass bei der Kommunalisierung der Verkehrsbetriebe vereinzelt auch der Wunsch an der Beteiligung an den Profiten eine Rolle spielte (zumal die Überschüsse aus dem Eisenbahnwesen zu bestimmten Zeiten z.B. in Preußen 50 % der Staatseinnahmen darstellten).²⁸⁷

Diese Entwicklung zu Gunsten einer Transformation bestimmter Infrastrukturen und Leistungen in öffentliches Eigentum wurde durch den Staatsrechtler Ernst Forsthoff im Jahre 1938 im Nachhinein unter den Begriff der „Daseinsvorsorge“ zusammengefasst. Dabei ist das 1935 erlassene „Personenbeförderungsgesetz“ die bis heute für den öffentlichen Nahverkehr in Deutschland maßgebliche gesetzliche Grundlage. Der Bezug der Daseinsvorsorge auf dieses Gesetz stellte sich als rechtswissenschaftlicher Kom-

²⁸⁴ Vgl. Gegner (2002), S. 1.

²⁸⁵ Vgl. Gegner (2002), S. 2 ff.

²⁸⁶ Vgl. Gegner (2002), S. 22.

²⁸⁷ Vgl. Werner (1998), S. 2.

mentar und nachträgliche Legitimierung der Kommunalisierung in der Weimarer Zeit dar.²⁸⁸ Die Einführung zahlreicher staatlicher Auflagen, wie etwa die Betriebs-, Beförderungs- und die Tarifhoheit, wurden mit Notwendigkeiten der Daseinsvorsorge begründet, wobei gerade mit der Tarifhoheit ausdrücklich öffentliche Zielsetzungen verfolgt wurden. Die Konflikte zwischen einzelwirtschaftlichen und staatlichen Zielvorstellungen wurden dabei weitgehend verdrängt.

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist wie jeder überlieferte Werte- oder Rechtsbegriff auf längere Sicht in seiner Akzeptanz natürlich einem Wandlungsprozess unterworfen. Für einen Teil der Bevölkerung ist Daseinsvorsorge nach wie vor Bestandteil eines sozialpolitischen Konzeptes zur Wahrung der Lebensqualität; dies betrifft insbesondere diejenigen Menschen, die auf diese Leistungen angewiesen sind.²⁸⁹ Für andere Personen aber ist der Begriff heute eher mit einem überholten nationalstaatlichen Besitzstandsdenken früherer Jahrzehnte verbunden.

Kritiker bemängeln das angeblich Unzeitgemäße dieses Begriffes und fordern sogar seine vollständige Abschaffung und die Übernahme einer staatlichen Infrastrukturverantwortung mit Leistungserbringung auf privatwirtschaftlicher Basis und nach privatem Recht.²⁹⁰ Schließlich – so die Argumentation – sei die Daseinsvorsorge verantwortlich für die Ineffizienz und Servicefeindlichkeit der unter ihrem Dach erbrachten Leistungen.²⁹¹

Eine im Falle des schienengebundenen ÖPNV offensichtlich werdende Folge eines intensiveren, „freien“ Wettbewerbs allerdings dürfte hier zu einem Wegfall eines Teils der angebotenen öffentlichen Leistungen führen und damit die Daseinsvorsorge im Kern betreffen. Eine pauschale, verallgemeinernde Ablehnung des Begriffs Daseinsvorsorge für die gesamte Gesellschaft übersieht zudem, dass für das Subsystem Wirtschaft vom Staat auch über den Verkehr hinaus eine Reihe garantierter Leistungen bereitgestellt werden müssen.²⁹²

Es wird mithin auch die Meinung vertreten, dass das Argument der Daseinsvorsorge lediglich für eine Legitimation behördlicher Interventionen im Verkehrswesen und für die Organisation des öffentlichen Verkehrs in Gestalt kommunaler Eigenbetriebe benutzt werde.²⁹³ Die Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung von im öffentlichen Interesse stehenden Aufgaben enthält nach herrschender Meinung zudem nicht die Art und Weise der Leistungserbringung, so dass diese auch durch private Unter-

²⁸⁸ Vgl. Gegner (2002), S. 24 ff.

²⁸⁹ Vgl. Gegner (2002), S. 24 ff.

²⁹⁰ Vgl. Gegner (2002), S. 41.

²⁹¹ Vgl. hierzu auch Bizer (1993), S. 5 ff.

²⁹² Vgl. Gegner (2002), S. 42. – Eine geradezu „beißende“ Grundsatzkritik an derartigen „neoliberal“ geprägten Pauschalierungen findet sich in dem Werk der beiden französischen Autoren Labarde und Maris (2001).

²⁹³ Vgl. Gegner (2002), S. 41.

nehmen erbracht werden kann.²⁹⁴ Deshalb wird inzwischen bereits von einem Übergang vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat gesprochen.²⁹⁵

Vor diesem Hintergrund ist nach Ansicht des Verfassers insbesondere die bei den Geschäftsführern der Verkehrsbetriebe verbreitete Ansicht nicht richtig, dass sich aus dem Postulat der Daseinsvorsorge der Zwang zur Leistungserbringung durch öffentlich-rechtliche Eigenbetriebe rechtfertigen lässt. Auch die Ausschreibung politisch definierter Dienste in einem regulierten Wettbewerb lässt sich nicht mit dem Argument der Daseinsvorsorge begründen.²⁹⁶ Für eine soziale und effiziente Gestaltung des öffentlichen Nahverkehrs wäre es daher ein Vorteil, wenn der rechtsethische Überbau 'Daseinsvorsorge' reformiert würde.

Diese Reform wäre überdies zu einem konsistenten europäischen Konzept weiterzuentwickeln, denn wie auf anderen Gebieten wirken auch beim Verkehr und seinen Rahmenbedingungen die Internationalisierungstendenzen nicht nur „materiell“ grenzüberschreitend, sondern auch „normsetzend“ über die Ebene der Europäischen Gemeinschaft und die von ihr gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen hinaus. Dazu gehört als wichtiger, wenn man so will 'exogener' Faktor die Binnenmarktkonzeption der EU, die das Ziel verfolgt, die öffentlichen Dienstleistungssektoren konsequent zu deregulieren und zu entmonopolisieren.²⁹⁷ Daraus resultierende Wettbewerbsöffnungen werden zu einer Neu- oder Umorientierung in der Unternehmenspolitik führen. Die Kommunen, die unverändert die Hauptlast bei der Erfüllung der sozialstaatlichen Daseinsvorsorgeaufgaben zu tragen haben, sollten darin nicht nur eine Bedrohung kommunaler Besitzstände sehen, die vom Zwang der Wettbewerbsöffnung ausgeht, sondern andererseits auch die Chancen erkennen, die im Zuge einer institutionellen Umgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs sich zwangsläufig ergeben.²⁹⁸

Die Daseinsvorsorge ist seit Beginn der 1990er Jahre auch explizit ein Thema der Europäischen Union. 1996 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung zum Thema Mobilität, in der betont wird, dass Solidarität und Gleichbehandlung in einer offenen dynamischen Marktwirtschaft grundlegende Ziele der Europäischen Gemeinschaft seien und dabei auch die Leistungen der Daseinsvorsorge eine bedeutende Rolle spielen. Für die Europäische Kommission ist Daseinsvorsorge durchaus auch Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Markt sowohl in ihrer wirtschaftlichen als auch in ihrer nichtwirtschaftlichen Leistungserbringung.

²⁹⁴ Vgl. Bizer (1993), S. 5 ff.

²⁹⁵ Vgl. Gegner (2002), S. 24.

²⁹⁶ Vgl. Gegner (2002), S. 24.

²⁹⁷ Vgl. zusammenfassend Cox (2001).

²⁹⁸ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S.13 ff.

Mit Artikel 16 des EG- Vertrages wurde 1997 klar gestellt, dass es Bereiche nicht-hoheitlicher²⁹⁹ Leistungserstellung gibt, die jenseits des marktwirtschaftlichen Steuerungssystems liegen. Da diese Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und für den territorialen und sozialen Zusammenhalt der Menschen von Bedeutung sind, haben die Mitgliedsstaaten dafür zu sorgen, dass diese Dienste funktionieren.³⁰⁰

Daseinsvorsorge darf dabei auch in ihrer heutigen Auslegung keineswegs als die Begründung für eine Klientelpolitik für die sozial Schwachen aufgefasst werden, sondern als eine notwendige Grundbedingung für das Funktionieren eines ausdifferenzierten und komplex zusammenwirkenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gefüges.

Dynamischer Wettbewerb und technischer Fortschritt haben allerdings die Rahmenbedingungen für Daseinsvorsorge so erheblich verändert, dass sich für die vorliegende Untersuchung die Frage einer privatwirtschaftlichen oder staatlichen Organisation des öffentlichen SPNV wieder neu stellt. Wie die bisherigen Erörterungen gezeigt haben, rechtfertigen allenfalls das Vorliegen externer Effekte, der Hang zum natürlichen Monopol, die Notwendigkeit von Daseinsvorsorge bei normativ-ethischer Begründbarkeit und sonstige marktspezifische Besonderheiten des Verkehrssektors ein staatliches Eingreifen.

2.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

In der Perspektive der erörterten theoretischen Ansätze kann prinzipiell festgestellt werden, dass eine Vergabe von Bahntransportleistungen nach wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten ohne normativ-ethische Einschränkungen durchaus möglich ist. Durch die Öffnung der Märkte für Netzleistungen und den Abbau von bestehenden gesetzlichen Marktzutrittsschranken bieten sich in allen Netzsektoren Potenziale an, die für den Wettbewerb und seine beabsichtigten produktiven Konsequenzen genutzt werden können.

Das Problem besteht darin, dass dieser Bereich die Eigenschaften eines natürlichen Monopols aufweist. Damit verfügt der Besitzer des Schienennetzes über eine Marktmacht, durch deren Anwendung er den Wettbewerb entsprechend beeinträchtigen bzw. sogar verhindern kann. Ein funktionsfähiger Wettbewerb ist daher nur gewährleistet, wenn allen Wettbewerbern ein diskriminierungsfreier, im Prinzip für alle gleicher Zugang zur Schieneninfrastruktur ermöglicht wird. Dabei ist es kein Widerspruch, dass es

²⁹⁹ Hoheitliche Aufgaben werden im Gegensatz zu denen der Daseinsvorsorge in der Regel unentgeltlich bereitgestellt und insbesondere über Steuereinnahmen finanziert.

³⁰⁰ Vgl. Harms (2001), S. 27 ff.

durchaus auch sinnvoll sein kann, wenn nur ein einzelnes Unternehmen als Anbieter in einem begrenzten Raum auftritt und die Leistungserbringung zeitlich begrenzt ausgeschrieben wird. Es ist somit in diesem Zusammenhang vorstellbar, die einzelnen Leistungen, soweit diese wirtschaftlich vertretbar sind, sogar einzeln auszuschreiben. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Ausschreibung für die in Frage kommenden Anbieter auch durchschaubar ist.

In der Literatur wird darauf verwiesen, dass es die spezifische „Lokalisierung“ von Marktmacht im Eisenbahnverkehr und die Regulierungsinstrumente zur Disziplinierung von Marktmacht in monopolistischen Bottleneck-Einrichtungen sind, die eine entscheidende Rolle für die Schaffung von funktionsfähigen Wettbewerbsbedingungen spielen.

Dafür ist der vollständige Abbau aller gesetzlichen Marktzutrittschranken erforderlich. Erst wenn die Märkte bestreitbar sind, wird aktiver (oder auch potenzieller) Wettbewerb erst möglich. Die Theorie der bestreitbaren Märkte verweist auf die Bedingungen, unter denen potenzielle Konkurrenz den fehlenden Wettbewerb zwischen aktiven Marktteilnehmern ersetzt, wenn angreifbare natürlichere Monopole vorliegen. Durch die Beseitigung der gesetzlichen Marktzutrittschranken im Eisenbahnverkehr eröffnet sich für eine große Anzahl von Wettbewerbern ohne Zeitverlust ein unbeschränkter Zugang zu den gleichen Technologien. Im Grundsatz lassen sich die für den Markteintritt erforderlichen Investitionen bei einem eventuellen Marktaustritt, z.B. auf anderen geographischen Teilmärkten, wieder verwenden. Die potenziellen Wettbewerber berechnen ihre Marktchancen (Bertrand-Nash-Verhalten), indem sie die aktuellen Preise eines im Markt etablierten Unternehmens als gegeben hinnehmen und unterbieten. Da das Prinzip der vollständigen Information herrscht, würden schon geringfügige Preisänderungen eine Wanderung der gesamten Nachfrage zur Folge haben.

Wenn Voraussetzungen dieser Art vorliegen, dann existiert keine netzspezifische Marktmacht, denn die Disziplinierung dieses potenziellen Wettbewerbs bewirkt in angreifbaren natürlichen Monopolen, dass keine Gewinnchancen entstehen, die über die Kapitalverzinsung risikoäquivalenter Anlagen hinausgehen. Wenn die Märkte allerdings nicht bestreitbar sind, dann bestehen monopolistische Bottlenecks. Nur in diesem Falle sind unter bestimmten Voraussetzungen regulierende staatliche Maßnahmen beim Zugang zur Infrastruktur im Sinne des Wettbewerbssystems „zulässig“. Der Einsatz von Regulierungsinstrumenten müsste sich dann allerdings zumindest an den folgenden beiden Prämissen orientieren:

Erstens müsste der diskriminierungsfreie Zugang zu den monopolistischen Bottleneck-Einrichtungen allen aktiven und potenziellen Anbietern von Verkehrsdienstleistungen eingeräumt werden. Erreichen ließe sich die Disziplinierung netzspezifischer Marktmacht dabei durch die so genannte „essential facilities doctrine“, einer Vorschrift, die besagt, dass eine Einrichtung nur dann als wesentlich zu betrachten ist, wenn der Marktzutritt ohne diese Einrichtung nicht möglich ist und diese mit angemessenen Mitteln auch nicht dupliziert werden könnte, d.h. kein potenzielles Substitut verfügbar ist.

Zweitens sollten Regulierungsinstrumente nur in den Teilbereichen von Netzsektoren eingesetzt werden, in denen die zu korrigierende Marktmacht tatsächlich auch lokalisierbar ist. Eine stabile netzspezifische Marktmacht ist dabei nur in den Netzteilen zu erwarten, die neben Bündelungsvorteilen auch durch irreversible Kosten gekennzeichnet sind.

Insgesamt sollte eine weitergehende Regulierung vermieden werden, weil sonst davon auch Bereiche betroffen werden, in denen der Wettbewerb funktionsfähig ist. Das in der Argumentation für eine staatliche Regulierung des Eisenbahnwesens zentrale Argument eines generellen Marktversagens ist nicht überzeugend. Zunächst kann auf Marktversagen mit einer Reihe von verschiedenen Organisations- und Steuerungsformen reagiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es einen großen Nachholbedarf sowohl in der Betriebsführung als auch bei den konkreten Betreiber- und Konzessionsmodellen gibt. Eine wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand selbst, als Unternehmer, ist damit jedenfalls nicht überzeugend zu begründen.

Die Entwicklung und Anwendung von modernen Konzepten der Unternehmens- und Leistungsorganisation machen öffentliche Unternehmen nicht nur überflüssig, sondern geradezu zu einem Hemmschuh für die Entwicklung von Märkten.³⁰¹ Die im Rahmen der jüngsten Privatisierungsmaßnahmen aufgedeckten Mängel in der Unternehmensführung früherer öffentlicher Unternehmen stützen diese Aussage nach Ansicht des Verfassers ganz offenkundig.

Daher ist der Schlussfolgerung von Aberle in diesem Kontext, dass nämlich die wettbewerbspolitische Handlungsempfehlung nur lauten kann, Marktzugangsschranken so weit wie möglich abzubauen, nur zuzustimmen.³⁰²

Eine entscheidende Aussage der Theorie der angreifbaren Märkte besteht darin, dass irreversible Kosten in Verbindung mit Größenvorteilen als Marktzutrittsschranke Marktmacht begründen.³⁰³ Da für einen beträchtlichen Teil der „sunk costs“ staatliche Bestimmungen und Marktzutrittsschranken verantwortlich sind, ist daher eine umfassende Deregulierung zu befürworten, was im Hinblick auf die Sicherung der Bestreitbarkeit der Märkte ausreichend wäre.

Die vergleichende, theoretische Erörterung der beiden prinzipiellen, strategischen Varianten (interventionistisch versus „marktwirtschaftlich“) für eine Überwindung der Krise im SPNV hat nach Ansicht des Verfassers gezeigt, dass sich für eine interventionistische Verkehrspolitik keine hinreichende Begründung finden lässt. Für eine dominierende und strukturelle Tendenz eines Marktversagens auf dem Verkehrsmarkt, die für diese Variante die zentrale Begründung liefert, lassen sich für den Verfasser keine überzeugenden Anhaltspunkte belegen. Auch die im Kontext der These vom Marktversagen

³⁰¹ Vgl. Möhlenkamp (2001).

³⁰² Vgl. Aberle (1992), S. 46.

³⁰³ Vgl. Knieps (1996), S. 20.

dargestellten Problemfälle beweisen keineswegs, dass eine vorrangig staatliche Regulierung sinnvoller wäre als eine vorwiegend marktwirtschaftliche Regulierung. Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten des Staates zur Behebung von eventuellen 'Störungen' ebenfalls zu einer weiteren Wohlfahrtsverschlechterung führen können.³⁰⁴

Der Verfasser ist zu der Überzeugung gelangt, dass die in der Diskussion vorgebrachten theoretischen Hauptargumente zur Rechtfertigung einer Regulierung des Verkehrsmarktes nur wenig stichhaltig sind. So zeigt sich beispielsweise im Hinblick auf die Internalisierung technologischer externer Effekte, die bei einer Abweichung vom Allokationsoptimum entstehen können, dass sie sich im Allgemeinen besser über Coase-Verhandlungen oder Pigou-Steuern internalisieren lassen als über eine Regulierung des Marktzutritts. Bei einer Deregulierung würden z.B. externe Effekte in Form von Umweltbelastungen sogar in geringerem Umfang anfallen, weil sich der Anteil von Leerfahrten schon allein aus wirtschaftlichen Gründen verringern würde. Im Gegensatz dazu führen Wettbewerbsbeschränkungen tendenziell zum Aufbau von Überkapazitäten mit allen damit verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt.

Grundsätzliche Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Argumentation für interventionistische Eingriffe wegen Marktversagens tauchen insbesondere dann auf, wenn sie auf konkrete Verhältnisse im Verkehrswesen bezogen wird. Selbst beim Vorliegen eines natürlichen Monopols wäre ein Eingreifen des Staates nur dann zwingend erforderlich, wenn das marktbeherrschende Unternehmen durch hohe 'sunk costs' geschützt ist und damit das Regulativ eines potenziellen Wettbewerbs entfallen würde. Entfallen nämlich diese natürlichen Marktzugangsschranken, sorgt Konkurrenz für effiziente Marktergebnisse. Bei dem bestehenden Netzmonopol würde folglich die Anwendung der allgemeinen kartellrechtlichen Bestimmungen genügen. Die Eisenbahn begründet daher für die Gesamtverkehrsmärkte sicherlich kein natürliches Monopol, obwohl die Investitionen zu einem beträchtlichen Teil 'sunk costs' sind.

Entscheidende Voraussetzung für eine wirkungsvolle (und potenzielle) Konkurrenz auf den Verkehrsmärkten ist allerdings, dass jedes der beteiligten Unternehmen die gleichen Zugangsbedingungen zu den Schienenwegen und den Zugüberwachungssystemen besitzt. Gegenüber demjenigen Unternehmer, der nur den Zugbetrieb ausübt, besitzt der Schienenwegbetreiber Marktmacht, da er ein natürliches Monopol innehat und beim Bau des Schienennetzes irreversible Kosten anfallen, womit potenzieller Wettbewerb als Disziplinierungsinstrument entfällt.

Im Lichte der theoretischen Erörterungen kommt der Lösung des Schiene-Netz-Problems, also der Trennung von Netz und Betrieb, die Priorität zu. Nach Auffassung des Verfassers liegt darin nicht nur der Schlüssel für eine erfolgreiche Deregulierung, sondern auch für die Durchsetzung des freien Wettbewerbs im Schienenverkehr. Damit aktiver und potenzieller Wettbewerb auch in den komplementären Teilmärkten möglich

³⁰⁴ Vgl. Laaser (1991), S. 55.

ist, müssen folglich die Zugangsbedingungen so reguliert werden, dass allen Marktteilnehmern ein offener Marktzugang garantiert werden kann.

In der Gesamtperspektive rechtfertigen die Besonderheiten des Verkehrsmarktes staatliche Eingriffe keinesfalls, da sie wohlfahrtsökonomisch unbedeutend oder gerade durch falsche staatliche Regulierungsmaßnahmen entstanden sind.³⁰⁵ Falls sie sich herausgebildet haben und praktiziert werden, dann kann es sich hierbei nur um die instrumentale Nutzung der Verkehrspolitik und der Verkehrsträger zur Erfüllung gesellschaftspolitischer Zielsetzungen handeln. So betrachtet, wird hinter dem als Regulierungsgrund angeführten Marktversagen häufig in Wirklichkeit ein Staatsversagen erkennbar.³⁰⁶

³⁰⁵ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 216.

³⁰⁶ Vgl. Aberle (2003b), S. 107.

3 Zu relevanten Entwicklungen im schienen- gebundenen Personennahverkehr (SPNV) in den 1990er Jahren bis zur unmittelbaren Gegenwart

3.1 Grundlagen: Die Entwicklung des SPNV unter Berück- sichtigung des allgemeinen Kontextes (ÖPNV)

3.1.1 Nationale Entwicklungstrends

Bevor auf frühere Entwicklungen im schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) im Einzelnen eingegangen werden kann, ist es, vor allem im Hinblick auf die Komplexität von angestrebten Lösungsvorschlägen, zunächst sinnvoll, die Situation des gesamten Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) näher zu betrachten.

Im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) bildeten sich nahezu die gleichen Problemlagen heraus, die auch den SPNV entscheidend beeinflusst haben.³⁰⁷ Die in dieser Untersuchung noch zu entwickelnden Vorschläge für mögliche Veränderungen im SPNV können nach Meinung des Verfassers nur dann erfolgreich sein, wenn sie gleichzeitig auch Lösungen für den übrigen ÖPNV berücksichtigen – dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Schiene nur dort als Verkehrsträger vorzuziehen ist, wo es unter ökonomischen, ökologischen und sozialen Gesichtspunkten vertretbar erscheint. Eine solche Abstimmung zwischen SPNV und übrigen ÖPNV ist zudem allein schon wegen der im Rahmen der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs auf die Länder übertragenen Finanzverantwortung für gemeinwirtschaftliche Leistungen zwingend.

Als Begründung für die in den vergangenen Jahrzehnten laufend gestiegenen Defizite der nationalen Eisenbahngesellschaften und die damit verbundenen zusätzlichen staatlichen Subventionen beim Personentransport allein den Fortschritt im motorisierten Individualverkehr heranzuziehen, wird der tatsächlichen Entwicklung nicht gerecht. Sicherlich haben wachsender Wohlstand und die hiermit einhergehende erweiterte Mobilität die Entwicklung beschleunigt. Die tatsächlichen Fehler liegen nach Auffassung des Verfassers aber auch in der Unfähigkeit der Geschäftsleitungen der staatlichen Eisenbahngesellschaften und politischer Instanzen, die offensichtlich auf die Veränderungen auf dem Verkehrssektor nicht vorbereitet waren bzw. diese nicht im erforderlichen Maße wahrnehmen konnten oder wollten.³⁰⁸

³⁰⁷ Vgl. Rocke (1995).

³⁰⁸ Vgl. Laaser (1991), S.22.

Erst nachdem selbst die Befürworter von staatlichen Eisenbahngesellschaften letztendlich davon überzeugt waren, dass eine Reform der Eisenbahnverkehrsmärkte notwendig ist, kam diese zögerlich in Gang. Gleichwohl wurde dafür die vertikale Integration in der Hand eines Staatsunternehmens auch von Verkehrswissenschaftlern lange Zeit als adäquate Organisationsform empfunden, obwohl bereits die Alternative des Wettbewerbs vorlag.³⁰⁹

Eine im Rahmen der einsetzenden Reformüberlegungen zu berücksichtigende Basiserkenntnis bezog sich darauf, dass Eisenbahnverkehr (Ebene I) nur möglich sein kann, wenn zugleich der Zugang zur Schieneninfrastruktur (Ebene III) sowie zum Zugüberwachungssystem (Ebene II) und der damit verbundenen Nutzung garantiert wird.³¹⁰ Dies ist unabhängig von der institutionellen Ausgestaltung der vertikalen Organisation und stellt ein Charakteristikum bei Eisenbahnsystemen dar. Die seither in Europa vorherrschende vertikale Integration sämtlicher Funktionen in der Hand staatlicher Monopolgesellschaften gilt heute als überholt, und zwar unabhängig davon, welche Alternative zur vertikalen Organisation im Einzelnen als adäquat angesehen wird. Die nachfolgenden Argumente werden u.a. als Grundlage für einen umfassenden Reformbedarf angeführt:

- mangelnde Trennung von politischer Kontrolle und unternehmerischem Handeln;
- fehlender Wettbewerbsdruck auf den Märkten für Eisenbahnverkehr;
- unzureichende Ausschöpfung grenzüberschreitender (horizontaler) Integrationsvorteile;
- Verringerung der Haushaltsbelastungen des Staates;
- fehlender intermodaler Wettbewerb.

Die aktuelle Reformdiskussion mit dem Ziel, eine dauerhafte Konsolidierung der finanziellen Lage der Bahn und die Steigerung ihrer intermodalen Wettbewerbssituation zu ermöglichen, lässt sich mithin nicht ohne die mehr oder minder gescheiterten Reformansätze der Vergangenheit verstehen. Schon im Jahre 1958 wurde eine Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (die sog. Brand-Kommission) eingesetzt.³¹¹ Im Mittelpunkt stand hier die Suche nach internen Modernisierungs- und Rationalisierungspotenzialen, mit denen der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern (intermodaler Wettbewerb) gefördert werden kann. Im Gegensatz dazu stand der so genannte „Leber-Plan“ des Jahres 1967, der sich den Schutz der Bundesbahn vor intermodaler Konkurrenz als Ziel gesetzt hatte. Im Jahre 1978 forderte die Bundesregierung die Bundesbahn auf, ihr Pläne über Auswirkungen einer Trennung von Netz und Betrieb u.a. im

³⁰⁹ Vgl. Fremdling und Knieps (1993), S. 129 ff.

³¹⁰ Vgl. Knieps (1996), S. 34 ff.

³¹¹ Vgl. PRÜFUNGSKOMMISSION FÜR DIE DEUTSCHE BUNDESBahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. Januar 1960, BT-Drucksache III/1602, Bonn 1960.

Hinblick auf eine verbesserte Effektivität in der Unternehmensführung der DB und auf eine Verringerung der Haushaltsbelastung des Bundes vorzulegen. Eine vollständige Reorganisation wird seit Mitte der 1980er Jahre angestrebt.³¹²

Die Vereinigung beider deutscher Staaten bewirkte zusätzlich weitere entscheidende strukturelle und ordnungspolitische Veränderungen im Verkehrsbereich. So gab es in den neuen Bundesländern im Verkehrsbereich einen „nachholenden“ Entwicklungsschub mit einer Tendenz weg vom ÖPNV hin zum motorisierten Individualverkehr. Durch diese marktbedingte neue Ausrichtung kam es zu einer starken Abnahme im Bereich des ÖPNV. In den alten Bundesländern hingegen wuchs das Verkehrsaufkommen im ÖPNV schneller als im gesamten Personenverkehr. Im Zuge der Gebietsreform in den neuen Bundesländern veränderte sich aber auch die bis dahin geltende Aufteilung in „Verkehrsballungsräume“ und „übrige Fläche“. Dabei ergab sich, dass trotz eines höheren Bevölkerungsanteils der ÖPNV in der Fläche 2,5-mal weniger benutzt wird als in den Verkehrsballungsräumen.³¹³

Mit der am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Bahnstrukturreform wurde in Deutschland dann auch die in den Jahren zuvor intensiv diskutierte Regionalisierung des ÖPNV gesetzlich umgesetzt. Das Ziel dieser Regionalisierung bestand in der Sicherung einer an den Bedürfnissen der aktuellen und potenziellen Nachfrager ausgerichteten Quantität und Qualität des ÖPNV unmittelbar vor Ort. Ein Grund für dieses zeitliche Zusammentreffen lag auch darin, dass die Regierungskommission Bahn³¹⁴ es als unabdingbar bezeichnet hatte, die DB AG nach der Bahnreform von gemeinwirtschaftlichen Leistungen als Aufgabe der Eisenbahn zu befreien.³¹⁵ Mit der Übertragung der Finanzverantwortung für gemeinwirtschaftliche Leistungen auf die Länder sind diese nunmehr gefordert, diese Leistungen auch hinsichtlich der einzusetzenden Verkehrsmittel ständig zu überprüfen.

Noch 1993 zahlte die öffentliche Hand insgesamt 32,4 Mrd. DM an Zuschüssen, um die gestiegenen Defizite und die Fremdverschuldung wenigstens teilweise abzufangen. Im Einzelnen handelte es sich dabei um Zuschüsse, die direkt dem ÖPNV zufließen, um Investitionshilfen im Zusammenhang mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GVFG) und um indirekte Zuschüsse zum Ausgleich struktureller Schwächen, wovon auch die Ausgleichszahlungen an die Bahn zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bestritten wurden.³¹⁶ 1993 hatten dabei der Bund 17,5 Mrd. DM, die Länder 7,0 Mrd. DM und die Gemeinden 7,9 Mrd. DM zur Finanzierung des ÖPNV übernommen. Den Abwärtstrend im ÖPNV konnte dieses finanzielle Engagement indes nicht stoppen.

³¹² Vgl. Reinhardt (1996).

³¹³ Vgl. Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit (1999), S. 10.

³¹⁴ Seit 1989 beratend tätig.

³¹⁵ Vgl. Aberle (1995), S. 39.

³¹⁶ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 362.

Um den Stellenwert und das weitere Entwicklungspotenzial des ÖPNV für die deutsche Volkswirtschaft richtig einschätzen zu können, ist zunächst dessen Anteil an der Modal Split-Entwicklung im Personenverkehr zu betrachten. Daten liefern hierzu das Umweltbundesamt sowie die Übersicht „Verkehr in Zahlen“ (Tabelle 6). Dabei wird in der Statistik unterschieden zwischen Eisenbahnverkehr und Öffentlichem Straßenpersonenverkehr (ÖSPV). Der Eisenbahnverkehr umfasst den Verkehr der DB AG und der Regionaleisenbahnen, wobei seit 1994 zwischen Nah- und Fernverkehr von der DB nicht mehr gemäß einer Entfernungsgrenze von 50 km getrennt wird, so dass es hier zu Ungenauigkeiten bei der Zuordnung kommen kann.³¹⁷ Der öffentliche Straßenpersonenverkehr beinhaltet den Verkehr mit U-Bahnen, Straßenbahnen und Kraftomnibussen.

Tabelle 6: Modal Split-Entwicklung im Personenverkehr 1991 – 2002

Verkehrsart:	Jahr	
	1991 (Personenverkehrsleistung: 884,1 Mrd. Pkm)	2002 (Personenverkehrsleistung: 937,8 Mrd. Pkm)
MIV	81,17	80,42
ÖSPV	9,48	8,13
Eisenbahn	6,54	7,06
Luftverkehr	2,81	4,39
	100 %	100 %

Quelle: Umweltbundesamt (2002, Daten zur Umwelt), „Verkehr in Zahlen 2003/2004“ (hrsg. durch: BMVBW, DIW)

Demnach lag die Steigerung der Personenverkehrsleistung in Personenkilometern im Zeitraum zwischen 1991 und 2002 insgesamt bei 6,1 v.H., wobei der motorisierte Individualverkehr seine dominierende Stelle behielt. Sein Anteil im Verhältnis zu den übrigen Verkehrszweigen ging allerdings marginal zurück. Die Verkehrsleistung des öffentlichen Straßen- und Schienenverkehrs verharrte im gleichen Zeitraum in etwa auf gleichem Niveau. Während bei der Eisenbahn an den gesamten Personenverkehrsleistungen zwischen 1991 und 2002 zumindest noch ein leichter Zuwachs vorlag, fiel im gleichen Zeitraum der Anteil des ÖSPV eher ab. Insgesamt verbleibt der Anteil von Eisenbahn und ÖSPB bei rund 15-16 v.H. auf vergleichbar konstantem Niveau.

Aus der Aufschlüsselung der Entwicklung der Verkehrsleistungen auf der Schiene nach Nah- und Fernverkehr ergeben sich weitere Detailinformationen. In den Zahlen für den Nahverkehr sind die Verkehrsleistungen der S-Bahnen und des Regionalverkehrs in

³¹⁷ Vgl. BVU, ifo-Institut et al. (2001), S. 95 ff.

Ballungsräumen enthalten. Folgerungen über die Entwicklung des Schienenpersonennahverkehrs in der Fläche sind daher nur eingeschränkt möglich. Bezogen auf die Personenzahl entfallen 93 v.H. der Nachfrage auf den Personennahverkehr. Legt man dagegen die Personenkilometer zugrunde, verringert sich der Anteil des Nahverkehrs infolge der längeren Strecken im Fernverkehr auf 52 v.H. (vgl. Tabelle 7).

Auf Basis der vorliegenden Zahlen dürfte, auf das gesamte Verkehrsaufkommen gerechnet, ein Nahverkehrsanteil von ca. 3,2 v.H. schätzungsweise richtig sein. Auf alle Verkehrsträger bezogen dürfte der Bahnanteil ca. 8 v.H. betragen.

Tabelle 7: Verkehrsleistungen im öffentlichen Schienenpersonenverkehr

	Personen in Mio.			Personenkilometer in Mio.		
	Fernverkehr	Nahverkehr	Insgesamt	Fernverkehr	Nahverkehr	Insgesamt
1995	149	1 1772	1 921	36 277	38 693	74 970
1998	149	1 791	1 939	34 275	38 114	72 389
2000	144	1 857	2 002	35 853	39 227	75 081
Veränderung in % 2000/1995	-3,4	4,8	4,2	-1,1	1,4	0,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (2001, Statistisches Jahrbuch), S. 311

Weitere wichtige Tendenzen und maßgebliche Veränderungen im ÖPNV und damit auch im Schienenpersonennahverkehr sind im ‘Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit’³¹⁸ detailliert aufgeführt. Da sich die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung je nach Lebensalter und Lebenssituation ändern und damit auch die Fahrtzwecke und -gewohnheiten beeinflussen,³¹⁹ ist deren zukünftige Entwicklung von besonderem Interesse (siehe zu den Einflussfaktoren auf die Mobilität auch Kap. 1.3.2.). Daraus lassen sich Trends bezüglich der voraussichtlichen Beanspruchung von Nahverkehrsleistungen durch die unterschiedlichen Nutzergruppen ableiten.

Im Hinblick auf eine mögliche Entwicklung im SPNV können anhand der nachstehenden Zahlen folgende Aussagen gemacht werden:

³¹⁸ Vgl. Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, 1999, S. 4. (Auf diesem Bericht basieren die verwendeten Kennzahlen.)

³¹⁹ Vgl. Barth et al. (1996), S. 21 ff.; Jäger (1998), S. 389.

1. Berufsverkehr

Der Berufsverkehr bildet im Gegensatz zum Freizeitverkehr einen sog. „Zwangsverkehr“ und beinhaltet die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, bei denen Hin- und Rückfahrt innerhalb von 24 Stunden liegen. Deshalb beeinflusst die Zahl der Erwerbstätigen nicht nur den so operationalisierten Berufsverkehr, sondern spielt auch bei der Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten und deren Entwicklung eine entscheidende Rolle. Im Zeitraum von 1988 bis 1996 stieg die Erwerbstätigenzahl in den alten Bundesländern um 2,8 % auf 28,2 Mio. an und nahm gleichzeitig im Osten um 27 % auf 6,3 Mio. ab. Vor allem diese Entwicklung war für die erhebliche Verminderung der Fahrgastzahlen im ÖPNV in den neuen Bundesländern mitverantwortlich.

Expansiv wirkt sich auf das gesamte Verkehrsaufkommen, wie in früheren Jahren, zunächst die weitere Zunahme der räumlichen Trennung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz aus. Die Zahl der Arbeitsplätze, zu denen kein Weg notwendig ist, wird trotz der technischen Möglichkeiten (digitale Vernetzung) noch über eine gewisse Zeit weiter abnehmen. Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland wird nur noch leicht mit knapp 2 v.H. wachsen, so dass zunächst das gesamte Verkehrsaufkommen mit ca. 3 v.H. ebenfalls nur noch geringfügig steigt.

In den neuen Bundesländern verdoppelte sich zwischen 1988 und 1996 die Zahl der Pkw von 225 auf 455 Fahrzeuge je 1000 Einwohner. In der früheren Bundesrepublik stieg der Motorisierungsgrad im gleichen Zeitraum von 470 auf 510 Pkw je 1000 Einwohner. Insgesamt stieg damit der Pkw-Bestand bis 1998 auf 41,7 Mio. Autos,³²⁰ was einer Steigerung von rd. 23 % entspricht und nicht ohne Folgen für den ÖPNV bleiben konnte. Die Entfernungen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte werden sich auch zukünftig infolge der Suburbanisierung weiter vergrößern, was bedingt durch den steigenden Pkw-Besitz, aber auch durch den Ausbau von ÖPNV-Verbindungen erst möglich wird bzw. wurde.

Die Eisenbahnen werden dabei von der Substitutionskonkurrenz Pkw weniger betroffen sein als der öffentliche Straßenpersonenverkehr. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Berufsverkehr der Eisenbahnen sich im Wesentlichen auf die Ballungsräume beschränkt und ein größerer Vorbehalt gegenüber dem Pkw besteht. Zudem richten sich Lage und Länge der Strecken stärker an siedlungsstrukturellen Entwicklungen aus.

Im Trendszenario 2015³²¹ steigt der motorisierte Individualverkehr um 7,1 v.H., während gleichzeitig der öffentliche Straßenpersonenverkehr um 9,5 v.H. und der Eisenbahnverkehr um 2,2, v.H. abnimmt.

³²⁰ Stand (November 2002): 44,4 Mio.; vgl. DIW (2002, Verkehr in Zahlen), S. 141.

³²¹ Gemäß Trendprognose 2015; vgl. BVU et al. (2001).

2. Ausbildungsverkehr

Analog zum Berufsverkehr sind hier die Fahrten zur Ausbildungsstätte gemeint. Bei den Fahrtzwecken des ÖPNV fallen Fahrten zu den Ausbildungsstätten und von ihnen zurück am stärksten ins Gewicht. In den alten Bundesländern stieg die Zahl ab 1993 alljährlich an und betrug 1996 11,7 Mio., was einen Zuwachs von 9,1 % darstellt. In den neuen Bundesländern war gegenüber früheren Jahren seit 1994 ein geringer Zuwachs im Ausbildungsverkehr zu verzeichnen. Er erreichte 1996 mit 2,7 Mio. Schülern und Studenten den Stand von 1988. In Gesamtdeutschland liegen seit 1993 deutliche Zuwächse; die Kopffzahlen erreichten nunmehr einen Stand von 14,4 Mio., was einem Zuwachs von 7,5 % entspricht.

Aus den gleichen Gründen wie im Berufsverkehr wird die Nachfrage nach Eisenbahnen weniger zurückgehen als im ÖSPV. Die Ursache für dessen Rückgang ist darin zu finden, dass der Zuwachs des Individualverkehrs den Ausbildungsverkehr überdurchschnittlich beeinflusst, was wiederum auf die gestiegene Pkw-Verfügbarkeit zurückgeführt werden kann. So wird bis 2015 mit einer Steigerung des motorisierten Individualverkehrs um 14,9 v.H. gerechnet.

Im Prognosezeitraum bis 2015 wird hingegen der Anteil am Verkehrsaufkommen im Eisenbahnverkehr um 0,7 v.H. und im ÖSPV um 5,5 v.H. abnehmen. Insgesamt wird der Anteil des Ausbildungsverkehrs in Bezug auf den gesamten motorisierten Individualverkehr immerhin noch 23,3 v.H. betragen.

3. Einkaufsverkehr

Die trendmäßige Entwicklung des Einkaufsverkehrs wird, wie auch mehr oder minder hinsichtlich der übrigen Fahrtzwecke, zunächst von der demographischen Entwicklung beeinflusst, wobei die gesamte Einwohnerzahl diese weniger beeinflusst, da davon nur ein geringer Teil dieses Verkehrs betroffen ist. Entscheidend für die Entwicklung ist vielmehr die Zahl der Erwachsenen, die sich um 6 v.H. erhöhen soll und damit auch die Zahl der konsumierenden Haushalte anwachsen lässt. Mit dieser Kennzahl ist der größte Teil des Einkaufsverkehrs stärker verbunden als mit der Einwohnerzahl. Deshalb regt eine steigende Zahl von Haushalten zunächst die Verkehrsnachfrage an. Ebenfalls Nachfrage fördernd wirkt sich die zunehmende Freizeit aus, weil damit auch Besorgungsfahrten erledigt werden können. Dieser Effekt wird neuerdings durch Bestellungen über das Internet (E-commerce) beeinträchtigt, wobei aber unklar ist, inwieweit digitale Besorgungs-/Bestellmöglichkeiten herkömmliche Konsumgewohnheiten (Einkauf in Einzelhandelsgeschäften, 'Shopping') verdrängen können.³²²

³²² Zumindest im Bereich des Bucheinkaufes sind solche Tendenzen unübersehbar (praktikable Online-Bestellmöglichkeiten); vgl. auch Focus (2000, Online-Kommunikations-Studie). Diese

Es ist davon auszugehen, dass die öffentlichen Verkehrsmittel insbesondere auf den Hauptzufahrtsstrecken in die Einkaufszentren der Ballungszentren im Hinblick auf ihr Beförderungsaufkommen infolge der Einschränkungen für den Individualverkehr ein gewisses Potenzial haben. Aber bereits durch die heute auf der „grünen Wiese“ oder an den Stadtgrenzen angesiedelten Einkaufsmöglichkeiten wird der Einsatz der privaten Pkw-Nutzung überwiegen. Daraus folgt, dass auch hier erwartet werden kann, dass der motorisierte Individualverkehr steigt. Danach wird – bezogen auf den motorisierten Verkehr – mit einer Steigerung von 84 v.H. (1997) auf 87 v.H. in 2015 gerechnet. Der Eisenbahnverkehr wird nach diesen Berechnungen von 2,1 v.H. um 5,6 v.H. auf 1,7 v.H. im Trend abnehmen. Die Zahlen im ÖSPV werden bezogen auf den gleichen Zeitraum um 7,8 v.H. auf 11,6 v.H. fallen.³²³ Die etwas günstigere Entwicklung im Eisenbahnverkehr ist auch hier auf seine räumlichen Schwerpunkte und in der Lage und Ausdehnung der Strecken begründet.

4. Geschäftsverkehr

Der Geschäftsverkehr wird aufgrund der steigenden Arbeitsteilung insbesondere im Fernverkehr zunehmen. Ein zusätzlicher Wachstumsschub wird sich im Fernverkehr der Eisenbahnen durch den weiteren Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes ergeben. Die Fahrten im Nahverkehr sind im Gegensatz zum Berufsverkehr schon bisher von untergeordneter Bedeutung gewesen, so dass die für den Prognosezeitraum bis 2015 ermittelte Steigerungsrate auch nur 8 v.H. beträgt. Im öffentlichen Straßenpersonenverkehr findet der Geschäftsverkehr fast ausschließlich im Nahbereich statt. Hier wird in der Trendentwicklung der ÖSPV geringfügig weiter an den Pkw-Verkehr verlieren. Im Trendzeitraum bis 2015 beträgt hier der ÖSPV-Anteil 2,6 v.H.

Insgesamt bleibt der motorisierte Individualverkehr für den Geschäftsverkehr mit einem fast unverändert hohen Anteil von 95 v.H. dominierend.

5. Urlaubsverkehr

Die Zuwächse im Urlaubsverkehr zählen zu den in den letzten Jahrzehnten am stärksten gestiegenen Wachstumsraten. Dieser Trend dürfte sich auch in der Zukunft fortsetzen. Ursächlich für die steigende Nachfrage ist die gewachsene Reiselust der Bundesbürger,

Innovationen binden aber in sich auch wieder Transportkapazitäten (logistisch optimierte Waren-Auslieferungen bis zum Endverbraucher/Leser).

³²³ Hinweis: Mit den verwendeten Formulierungen wie „Abnahme um xy v.H.“ ist perspektivisch das proportionale Verringerungsausmaß gemeint, ausgedrückt in einem Prozentwert. Die anderen v.H.-Werte beziehen sich auf die absoluten Anteilsausprägungen in Prozentpunkten.

die selbst in der Rezession von 1993 kaum zurückging.³²⁴ Die Zunahme lässt sich aber nicht nur mit zunehmender Freizeit und dem Anstieg des verfügbaren Einkommens begründen, sondern ist auch, insbesondere bei den Einwohnern in den neuen Bundesländern, auf einen gewissen 'Nachholbedarf' zurückzuführen. Aber auch in der alten Bundesrepublik sind die Ausgaben für den Reiseverkehr überproportional gestiegen, ohne dass das Wachstumspotenzial bereits erschöpft wäre.

Der Anteil der Eisenbahnen an dem gesamten Urlaubsverkehr (Verkehrsaufkommen) wird insbesondere im Fernverkehr in der Prognose bis 2015 von derzeit 20 Mio. beförderten Personen auf 38 Mio. Beförderungen steigen, wobei die Steigerungsrate von 90 v.H. fast ausschließlich diese Fernstrecken betrifft. Der Anteil am modal split (%) wird sich dabei von 6,7 v.H. auf 8,4 v.H. erhöhen.

Das Verkehrsaufkommen im öffentlichen Straßenpersonenverkehr wird im Trend bei 17 Mio. beförderten Personen stagnieren. Dieser Anteil am gesamten motorisierten Verkehr dürfte sich nach den vorliegenden Berechnungen bis 2015 auf 3,8 v.H. reduzieren und damit massive Anteilsverluste erleiden. Ursache dafür sind auch hier die Hinwendungen zu Fernreisen.

6. Privatverkehr

Das stärkste Wachstum bei allen Fahrtzwecken erzielt der Privatverkehr. Dies ist in erster Linie in einem geänderten Freizeitverhalten begründet, das sich stärker erhöhen wird als das Konsumverhalten, und mit der Zunahme des verfügbaren Einkommens korrespondiert, wobei der Privatverkehr auch elastischer als der Berufsverkehr auf Einkommensveränderungen reagieren kann. Im Eisenbahnverkehr wird insbesondere der Nahverkehr durch den Individualverkehr weitere Anteilsverluste hinnehmen müssen.

Zwar steigt der Fernverkehr aufgrund von Attraktivitätssteigerungen, da dieser aber gegenüber dem Nahverkehr von untergeordneter Bedeutung ist (25 v.H. des gesamten Aufkommens), wird sich der Anteil der Eisenbahnen am gesamten Privatverkehr von 2,5 v.H. auf 1,9 v.H. bis 2015 im Trend verringern. Privatfahrten im öffentlichen Straßenpersonenverkehr finden mit über 90 v.H. im Nahverkehr statt. Hier wird sich der Verlust an den Pkw-Verkehr in gleichen Relationen bewegen wie bei der Eisenbahn. Im modal split wird sich der Anteil von 9,8 v.H. (1997) auf 7,3 v.H. (Trend 2015) verringern.

Bezogen auf den gesamten Personenverkehr weist unter Berücksichtigung aller aggregierten Verkehrszweige der Privatverkehr mit 40 v.H. am Verkehrsaufkommen den

³²⁴ Einen Einbruch erlebte der gesamte Reisesektor allerdings im Gefolge der Geschehnisse vom 11.9.2001. Mithin hat er sich hiervon wieder erholt und auch Fernreisen erfreuen sich, wenngleich unter hohem Kostendruck für die Veranstalter, unverminderter Beliebtheit.

größten Anteil auf. Aus den beschriebenen Wachstumsgründen wird sich der Anteil weiter auf 43 v.H. erhöhen.

Die weitaus größte Steigerung mit ca. 50 v.H. am Aufkommen wird von den Urlaubsreisen erwartet. Da ihr Anteil dann bei der gesamten Fahrtenzahl nur bei 0,4 v.H. liegt, schlägt dies aber kaum zu Buche. Der Geschäftsverkehr ist, bezogen auf die Verkehrsleistung, der drittgrößte Fahrtzweck und steuert rd. 12 v.H. zur gesamten Erhöhung bei. Hinsichtlich aller weiteren Fahrtzwecke sind die Steigerungen absolut und auch relativ gering. Berufs- und Ausbildungsverkehr sowie der Einkaufsverkehr tragen insgesamt 11 v.H. zur gesamten Erhöhung bei.

Die Entwicklung der Mobilität im Osten nach der Wiedervereinigung zeigt insgesamt die Angleichung an den Westen, was in der Langfristbetrachtung eine gegenläufige Tendenz bei der ÖPNV-Nutzung im Westen und im Osten einschließt.

Reflektiert man diese Zahlen insgesamt, so lässt sich daraus die Schlussfolgerung ableiten, dass das Verkehrsaufkommen im ÖPNV auch in der Zukunft nur noch geringfügig wachsen wird. Selbst die hohen Arbeitslosenzahlen haben daran bisher sehr wenig geändert. Das liegt auch daran, dass der eigene Pkw selbst bei schwieriger wirtschaftlicher Lage von vielen Menschen als unentbehrlich oder unverändert eben auch als Statussymbol angesehen wird, auf das man offensichtlich keinesfalls verzichtet.

Fast zwei Jahrzehnte haben sich Politiker und Fachleute darüber gestritten, wie die zersplitterten Zuständigkeiten der Gebietskörperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden für den ÖPNV beseitigt werden können. Im Rahmen der Bahnstrukturreform wurde daher auch die schon seit mehreren Jahren diskutierte Regionalisierung des ÖPNV gemeinsam mit der Neuordnung der bisherigen Deutschen Bahn und der Deutschen Reichsbahn beschlossen und nach einem Übergangszeitraum zum 1. Januar 1996 rechtlich umgesetzt. Zielsetzung der Regionalisierung ist es, eine unmittelbar vor Ort an den Bedürfnissen der aktuellen und potentiellen Nachfrager definierte Quantität und Qualität des ÖPNV zu sichern.³²⁵ Durch Zusammenführung (Regionalisierung) der öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten in einer Hand für Planung, Organisation und Finanzierung sollen, möglichst vor Ort, diese Vorstellungen umgesetzt werden. Zu berücksichtigen wären hierbei auch die Kriterien des finanzpolitischen Grundprinzips der institutionellen Symmetrie, weil damit die Entscheidungsträger nur Aufgaben bestimmen können, deren Kosten sie auch selbst tragen. Im Einzelnen bedeutet das den Übergang zu:

- selbständiger Entscheidung der lokalen Gebietsträger über ihre Einnahmen und Ausgaben;
- Konnexität von Aufgabenkompetenz und Ausgabenverantwortung;

³²⁵ Vgl. Aberle (1995), S. 39 ff., siehe dazu auch: Aberle (1987).

- Übernahme der Kosten der öffentlichen Leistungen durch diejenigen, die daraus Nutzen ziehen.³²⁶

Für die erforderlichen Grundgesetzänderungen war ein weitgehender Konsens zwischen allen Beteiligten zwingend, weil dafür eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat vorliegen musste.

Auf Drängen der Länder ist im Rahmen der Bahnstrukturreform ein Bundesgesetz zur Regionalisierung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz) verabschiedet worden. In diesem Regionalisierungsgesetz wird erstmalig festgeschrieben, dass der Schienenpersonennahverkehr Teil des ÖPNV ist. Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV wird als Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet, deren Einzelheiten durch Landesrecht näher zu bestimmen sind (siehe hierzu auch Abschnitt 2.5). Ein weiterer wichtiger Teil des Regionalisierungsgesetzes ist die Vereinbarung über die Finanzierung, wonach die Länder erhebliche Bundeszuschüsse für den ÖPNV erhalten.

Wie diese Regionalisierung in die Praxis aber letztendlich umgesetzt wird, hängt allerdings davon ab, wie die Länder das Gesetz ausfüllen. Es liegt nunmehr in ihrer Zuständigkeit, auf welcher Ebene die organisatorische und finanzielle Gestaltung des ÖPNV ausgeübt werden. Eine entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip vorgesehene Selbstbindung der Länder, die Verantwortung auch tatsächlich so weit wie notwendig „nach unten“ zu verlagern, ist allerdings im Regionalisierungsgesetz nicht vorgesehen.³²⁷

Das Regionalisierungsgesetz ist mit der Fassung vom 1. Juli 2002 weiter modifiziert worden und regelt die an die Länder zu viel ausbezahlten Zuschüsse und die ab 2002 vorzunehmenden Auszahlungen. Für 2008 ist eine erneute Novellierung des Gesetzes geplant. Diese Gesetzesänderungen berühren auch den schienenengebundenen Nahverkehr und dies auch deshalb, weil sie für die Entwicklung integrierter Lösungen von Bedeutung sind. Damit ist ein wesentlicher Teil der geltenden gesetzlichen Bestimmungen erfasst, in deren Rahmen sich die Lösungsansätze bei einer Neustrukturierung der Nahverkehrsangebote bewegen können.

Die für eine Konzessionserteilung wichtige Bedingung, der Nahverkehrsplan, wurde neu geregelt.³²⁸ Ein solcher Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die zukünftige Entwicklung des ÖPNV. Im Gegensatz zum Schienenpersonennahverkehr geht im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr dabei das Konzessionsrecht von der Eigenfinanzierung der Verkehrserbringung aus, d.h., dass der Aufwand für die Verkehrsleistung durch die Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- bzw. Erstattungskassen und durch sonstige unternehmerische Erträge finanziert wird.

³²⁶ Vgl. Knieps (1996), S. 11.

³²⁷ Vgl. Knieps (1996), S. 8.

³²⁸ Vgl. Kolks (1998), S. 382.

Die inhaltliche Ausgestaltung des ÖPNV vor Ort ist den einzelnen Bundesländern zugewiesen worden. In Bayern und Hessen waren bereits vor der Bahnreform Nahverkehrsgesetze erlassen worden, so dass diese nur entsprechend angeglichen werden mussten. In den übrigen Ländern mussten die notwendigen Gesetze erst erarbeitet und beschlossen werden. Mit Ausnahme des Stadtstaates Hamburg, der auf eigene Nahverkehrsgesetze verzichtete, wurde das Gesetzgebungsvorhaben in allen Bundesländern bis Ende 1995 abgeschlossen.

Die Aufgabenträgerschaft für den straßengebundenen ÖPNV übertrugen, mit Ausnahme von Bremen und Sachsen-Anhalt, die Länder auf die Kreise und kreisfreien Städte. In allen Ländern mit Ausnahme von Hamburg ist, allerdings mit unterschiedlichen Inhalten, auch die Aufstellung von Nahverkehrsplänen entsprechend dem Personenbeförderungsgesetz geregelt worden.

Im Gegensatz zum SPNV gilt im sonstigen ÖPNV das Bestellerprinzip und damit uneingeschränkter Wettbewerb nur für den gemeinwirtschaftlichen Verkehr. Wettbewerb kann hier so lange „ausgeschaltet“ werden, wie eigenwirtschaftlicher Verkehr angenommen wird. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, unliebsame Konkurrenz zu vermeiden und zwar dadurch, dass man z.B. bei den Kommunen die anfallenden Verluste mit Gewinnen aus anderen Unternehmensbereichen (Quersubventionierung) verrechnet. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die Kommunen auch Eigentümer bzw. Miteigentümer des Verkehrsunternehmens sind.

Durch das Fehlen dieser Selbstbindung der Länder im Regionalisierungsgesetz ist im Hinblick auf den SPNV auch ein latentes Konfliktpotential vorhanden. In diesem Zusammenhang sind die Interpretationsmöglichkeiten in den einschlägigen Gesetzesvorschriften zu beachten, die nach Meinung des Verfassers den Aufgabenträgern einen zu großen Ermessensspielraum einräumen. Hervorzuheben ist hier auch die in § 7 RegG enthaltene Bestimmung, insbesondere den SPNV zu fördern, die so ausgelegt werden kann, dass einige Länder ausschließlich SPNV-Leistungen nachfragen. Eine ähnliche Wirkung ergibt sich auch aus § 4 RegG, wonach die Länder ein Verkehrsunternehmen ihrer Wahl mit der Wahrnehmung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen beauftragen dürfen, also nicht notwendigerweise die DB AG berücksichtigen müssen. Darüber hinaus ist es den Ländern freigestellt, den SPNV durch Straßenpersonenverkehr zu ersetzen.

Dies gilt auch für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen, wo die Verkehrsunternehmen zwar bei der Erstellung mitwirken dürfen, die Genehmigungsbehörde sich aber im Rahmen der Konzessionserteilung nicht daran halten muss.³²⁹ Diese Regelung sollte im Hinblick auf die Erstellung eines integrierenden Generalverkehrsplanes allerdings nochmals überdacht werden.

³²⁹ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 365 ff.

Im Vordergrund steht aber zunächst die Suche nach Lösungen zu folgenden Kernproblemen:

- Es geht erstens um die Einrichtung einer optimalen Entscheidungsebene auf der Bestellerseite, die das Ziel hat, eine überschaubare Bestellerfunktion auszuüben.
- Zweitens geht es um die Festlegung eines wirkungsvollen Vergabemechanismus, der eine effiziente Leistungserbringung im ÖPNV garantiert.³³⁰

Erste Erfolge nach der Bahnreform zeigen sich insbesondere im Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Der mit beträchtlichen Regionalisierungsmitteln ausgestattete SPNV ermuntert zwischenzeitlich Dritte, in diesen traditionell abgeschotteten Markt einzutreten, was wiederum seit 1997 zu einem kontinuierlichen Ansteigen des intramodalen Wettbewerbs durch diese neuen Anbieter geführt hat. Ein Unterliegen bei Ausschreibungen muss heute mit einbezogen werden und zwingt die DB AG zu Rationalisierungsaktivitäten und Umstrukturierungsmaßnahmen. Zwar steht die Bahn unverändert ablehnend diesem intramodalen Wettbewerb gegenüber, betont aber gleichzeitig, ihr Hauptwettbewerber sei der Straßenverkehr.³³¹

3.1.2 Internationale Entwicklungstrends und ihre Relevanz für die Umgestaltung der Entwicklung in Deutschland

Vor dem Hintergrund einer weltweiten Zunahme von Menschen in Städten und Ballungsräumen und der Tatsache, dass der motorisierte Individualverkehr ökonomische und ökologische Grenzen erreicht hat, ist der Auf- und Ausbau eines funktionierenden Nahverkehrssystems von größter Wichtigkeit. Die betroffenen Länder haben dabei unterschiedlich auf die veränderten Rahmenbedingungen reagiert: Entweder mit einer Erweiterung von staatlichen Investitionen oder aber, indem sie rechtzeitig auf Maßnahmen für eine Deregulierung und Liberalisierung des Verkehrsmarktes zurückgegriffen haben.

Bei der Betrachtung der Erfahrungen mit „Deregulierungsexperimenten“ im Ausland ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Erkenntnisgewinne nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in Deutschland zu übertragen sind, weil vor allem die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen voneinander abweichen.³³²

³³⁰ Vgl. Knieps (1996), S. 9.

³³¹ Vgl. Aberle (2003a), S. 183.

³³² Vgl. Laaser (1991), S. 174.

Auf den meisten Verkehrsmärkten ist der Nahverkehr, der in den einzelnen Ländern in Bezug auf Organisationsform und Qualitätsstandard unterschiedlich ausgeprägt ist, Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Während im internationalen Vergleich die europäischen Nahverkehrssysteme einen hohen Standard haben, gewinnt der Nahverkehr in den USA erst langsam wieder mehr an Bedeutung, nachdem er über Jahre hinweg fast völlig 'untergegangen' war.

Der Nahverkehr in Europa ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationsmodelle, die von einer vollständigen Deregulierung bis hin zu interventionistischen Varianten reichen, bei denen dann öffentliche Unternehmen im öffentlichen Interesse Aufgaben übernehmen, ohne dass sie einem unmittelbaren Wettbewerb ausgesetzt sind.³³³

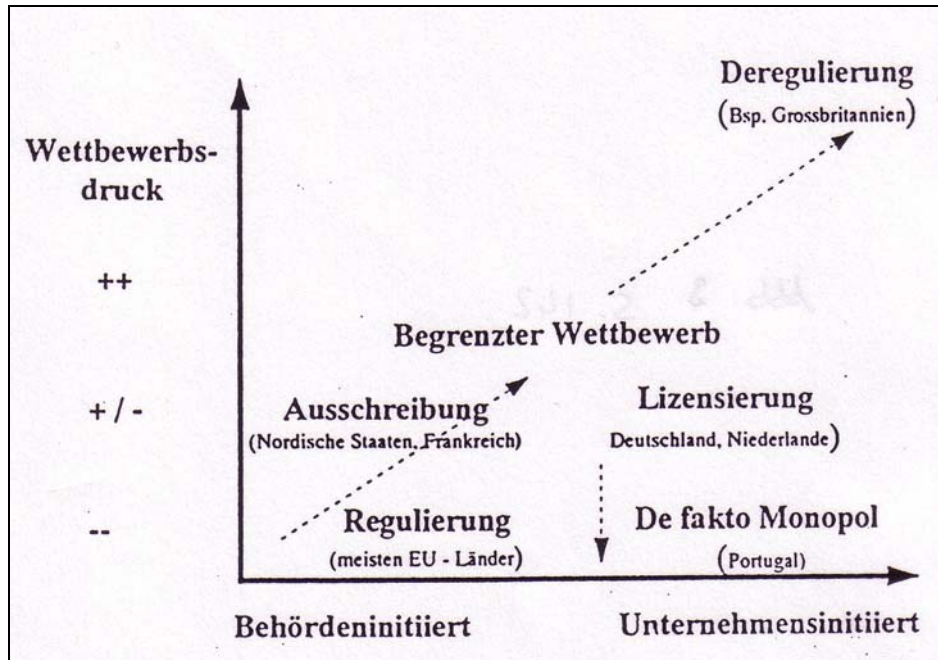
Grundlage in den entsprechenden Organisationsmodellen bilden Entscheidungen auf verschiedenen Ebenen:

- Erstens auf der strategischen Ebene, auf der die grundlegenden Ziele einer Mobilitätspolitik festgelegt werden. Ein Ausgleich zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsträgern ist dabei zu suchen, ökologische Zielvorgaben sind zu berücksichtigen und Preis- und Finanzierungsmodalitäten abzustimmen.
- Zweitens auf der taktischen Ebene. Auf dieser Ebene mündet die Realisierung der strategischen Ziele in einer effektiven Transportpolitik und in einem abgestimmten Verkehrsangebot.
- Drittens werden auf der operationalen Ebene die Entscheidungen darüber gefällt, wer die Leistungen zu erbringen hat.

Auf der taktischen Ebene wird darüber befunden, ob die Anregungen für Verkehrsangebote von den Unternehmen selbst oder den zuständigen Behörden ausgehen sollen. Innerhalb der marktwirtschaftlichen Variante lassen sich dabei verschiedenartige Wettbewerbsmodelle unterscheiden. Die derzeit gültigen Lösungen innerhalb Europas zeigt die nachfolgende Graphik. Dabei stehen der ausgeprägten Deregulierung wie in Großbritannien Regulierungsmodelle in verschiedener Abstufung gegenüber (siehe Abbildung 9).

³³³ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 77.

Abbildung 9: Organisationsmodelle im Nahverkehr



Quelle: Viegas und Macario (1998), S. 6

3.1.2.1 Entwicklung in den USA

Im Rahmen von Untersuchungen über Lösungsansätze im Ausland ziehen Blesik und Munzert ein von Ilgmann und Miether entwickeltes Modell der Netztrennung nach Verkehrsarten (3-Stufen-Modell), auf das später noch ausführlich einzugehen ist, als Problemlösung heran und betrachten dazu die USA als erfolgreichen Sanierungsfall. Dieses Modell sieht vor, dass drei von unterschiedlichen Betreibern getragene Parallelnetze jeweils dem Hochgeschwindigkeitsverkehr, dem langsameren Personenverkehr und dem Güterverkehr dienen sollten.³³⁴ Dieses in den USA praktizierte Beispiel könnte auch als eine Lösungsmöglichkeit einer Netztrennung nach Verkehrsarten für Deutschland in Betracht kommen. Eine solche Netzhierarchisierung würde dann auch den Erhalt von Bahndiensten im ländlichen Raum gewährleisten.

Mithin ist hinsichtlich der Rahmenbedingungen zu bedenken, dass der gesamte Schienenpersonenverkehr in den USA nur von marginaler Bedeutung ist und 1998 nur 0,3 % der Personenverkehrsleistung im Vergleich zur intermodalen Konkurrenz betragen hat.³³⁵ Auf den Nahverkehr entfällt lediglich ein Anteil von 2 %, wovon der größte Teil

³³⁴ Vgl. Blesik und Munzert (2001), S. 213.

³³⁵ Vgl. Aberle G.(2003), S. 205.

der Nahverkehrsleistungen mit 40 % der Stadt New York zuzurechnen ist. Mitte der 1980er Jahre wurden rd. 1–2 % der Verkehrsleistungen ausgeschrieben und von privaten Unternehmen durchgeführt. Dieser Anteil ist allerdings zwischenzeitlich bis 1997 mit steigender Tendenz schon auf über 10 % gestiegen.³³⁶

Im Gegensatz zum deregulierten Güterverkehr erfolgte 1970 durch das sog. Amtrak-Gesetz die Verstaatlichung des gesamten Personenfernverkehrs und bestimmter Nahverkehrsverbindungen, die in diesem Kontext von der 'National Railroad Passenger Corporation (AMTRAK)' übernommen wurden. Der überwiegende Teil des Nahverkehrs blieb bei privaten Eisenbahngesellschaften, die teilweise durch die beteiligten Einzelstaaten unterstützt werden. Ende der 1970er Jahre wurde unter der Regierung Carter ein umfangreicher Deregulierungsprozess insbesondere auf dem Verkehrsmarkt begonnen, der eine weitgehende freie Verhandelbarkeit von Strecken zur Folge hatte. Diese weitgehend freien Verhandlungen haben seither zu einer Hierarchie aus Fernverkehrs-, Regionalverkehrs- und Lokalverkehrsbahnen geführt.

So bildeten sich im Nahverkehr etwa 500 sog. Shortlines, d.h. von kleineren Gesellschaften getragene Bahnen, die meist dadurch entstanden, dass die großen Eisenbahnunternehmen unrentable Nebenstrecken aufgaben. Diese Organisationsform des Kleinunternehmens hat den Vorteil, dass sie aufgrund ihrer Größe flexibler auf den Kundenbedarf reagieren und damit auch insgesamt kundenorientiertere Leistungen (bessere Produktqualität) anbieten können.³³⁷ Gleichzeitig konnten die Eisenbahnen in allen Bereichen, in denen sie intermodaler Konkurrenz ausgesetzt waren, ihre Tarife selbst bestimmen. Ihr Streckennetz konnten sie daher nach Rentabilitäts Gesichtspunkten ausrichten. Die Shortlines erzielten also nicht nur eine bessere Produktqualität, sondern verursachen insbesondere gegenüber den großen Eisenbahngesellschaften auch geringere Produktionskosten.

Mit der Übertragung von Nebenstrecken auf Shortlines konnte auch die Diskussion um eine Stilllegung respektive Weiterführung von unrentablen Strecken umgangen und zudem hohe öffentliche Subventionen vermieden werden. Diese Netzhierarchisierung für ländliche Gebiete war für die Beibehaltung von Bahndiensten von entscheidender Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird in der Literatur dazu die Meinung vertreten, dass die Abgabe von Nebenstrecken an kleinere Gesellschaften zur Sanierung des amerikanischen Bahnsektors, die sich bis in die 1990er Jahre zog, wesentlich beigetragen hat.³³⁸

Das Streckennetz ist überwiegend im Besitz der Gesellschaft AMTRAK, welche auch die entsprechenden Infrastrukturverbesserungen durchführt. Der Rest des Streckennetzes befindet sich im Eigentum von privaten Gesellschaften, auf das AMTRAK aber

³³⁶ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S.76.

³³⁷ Vgl. Blesik und Munzert (2001), S. 213.

³³⁸ Vgl. Lenke (2000).

ein Nutzungsrecht besitzt. Der Zustand dieser privaten Strecken bereitet der Gesellschaft allerdings Probleme, und zwar nicht nur in Bezug auf das zu zahlende Entgelt, sondern auch im Hinblick auf die Infrastruktur. Die Strecken sind für den schweren Schienenverkehr ausgelegt, auf denen nicht mit hohen Geschwindigkeiten gefahren werden kann.

Auch der Streckenzustand ist nicht als 'ideal' zu bezeichnen. Außer den AMTRAK-Strecken sind die übrigen Strecken nicht elektrifiziert. Mit den bezahlten Trassenpreisen sind die privaten Eisenbahngesellschaften wiederum unzufrieden. Das hat zur Folge, dass in eine Modernisierung der Strecken nicht investiert wurde. Schon 1995 haben private Güterbahngesellschaften daher eine Verdoppelung der Trassenentgelte von AMTRAK gefordert und zusätzlich eine Aufhebung von betrieblichen Vorrangrechten des Personenverkehrs verlangt.

Die Zurechnung der Infrastrukturkosten zum überragenden Schienengüterverkehr oder zum unbedeutenden Schienenpersonenverkehr erfolgt für die im privaten Eigentum stehenden Strecken vorrangig nach dem so genannten „prime user principle“. Die „prime user“ (also die Güterzüge) tragen danach die Gesamtkosten abzüglich der „incremental costs“ (Zusatzkosten) des Personenverkehrs. Problematisch wird diese Berechnung allerdings bei einer weitergehenden Netzöffnung für dritte Bahnen. Der Meinung, dass die mit diesem Modell der Netzhierarchisierung erreichte Rationalisierung entscheidend zur Gesundung des amerikanischen Eisenbahnwesens beigetragen hat, ist mithin kaum zu widersprechen.

Die Tauglichkeit einer Übertragung dieses Stufenmodells auf das dicht besiedelte Deutschland muss allerdings angezweifelt werden, nicht nur weil in Deutschland die entsprechenden Freiräume fehlen, um entsprechende Parallelnetze installieren zu können, sondern auch, weil hier bereits ein flächendeckendes Schienennetz existiert. In den USA richten sich die regionalen oder lokalen Anbieter von Verkehrsleistungen aufgrund ihrer Strukturen ausschließlich nach dem örtlichen Kundenbedarf, was zu den geringeren Produktionskosten geführt hat. Dies ist dort möglich, weil außerhalb der großen Städte und der Ballungszentren nur spärlich besiedelte Flächen anzutreffen sind, die mit dem Schienennahverkehr nicht bedient werden können. Die Vorteile der Shortlines, die in der Regel als Profit-Center geführt werden, können allerdings auch durch höhere Transaktionskosten wieder entfallen. Diese Situation wird umso wahrscheinlicher je mehr Züge bei ihrer Fahrt von einem Streckenanbieter zu anderen Streckenanbietern wechseln. Hier entstehen dann reale Abstimmungs- oder Opportunitätskosten wegen der nicht ausreichend erfolgten Koordination.

3.1.2.2 Entwicklung in Großbritannien

Bis Mitte des 19. Jahrhundert realisierten die britischen Eisenbahnen noch erhebliche Gewinne. Nach einem 1840 erlassenen Gesetz wurden sogar die Dividendenzahlungen von Eisenbahngesellschaften begrenzt. In dieser Zeit entstanden viele Eisenbahnlinien, die in der Regel ausschließlich regionalen Gesetzen unterstanden. Die Eisenbahnpolitik war darauf ausgerichtet, Unternehmenszusammenschlüsse zu verhindern und Eisenbahngesellschaften als möglichst kleine, untereinander im Wettbewerb stehende Unternehmen zu erhalten. Mit dem „Railway and Canal Traffic Act“ von 1854 wurde es den Eisenbahngesellschaften untersagt, für gleiche Transportleistungen unterschiedliche Preis- und Serviceleistungen (Verbot der „undue preference“) zu verlangen.³³⁹ Dieses Verbot führte später mit Zunahme der Konkurrenz durch den Straßenverkehr zu weit reichenden Auswirkungen auf den Wettbewerb der Bahn und auf ihre Ertragssituation.

Kriegsbedingte Investitionsrückstände bedingten es, dass sich das britische Eisenbahnwesen nach Ende des zweiten Weltkriegs in einem desolaten Zustand befand, was letztlich am 1. Januar 1948 zu einer Verstaatlichung der letzten privaten Anbieter und zur Gründung der neuen staatlichen Eisenbahngesellschaft British Rail (BR) führte.³⁴⁰ Zwischen 1952 und 1962 verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation der Bahn dramatisch. Dies führte dazu, dass die 1962 gegründete Aufsichtsbehörde ‘British Railways Board’ mit der Untersuchung der wirtschaftlichen Lage der Bahn beauftragt wurde. Dieser so genannte „Reshaping Report“ von 1963 bewirkte dann umfangreiche Veränderungen und hatte für BR einschneidende Konsequenzen.³⁴¹ So bestätigte sich insbesondere die Vermutung, dass lediglich die Hälfte aller Strecken kostendeckend war. Neben der allgemeinen Einstellung unrentabler Verkehrsangebote und Strecken sah der Reshaping Report aber auch den Ausbau einiger überregionaler Strecken zur effizienteren Nutzung im Güterverkehr vor, was tatsächlich eine erhebliche Produktivitätssteigerung der Eisenbahnen nach sich zog.

In einem weiteren Bericht, der 1965 unter dem Titel „The Development of the Major Trunk Routes“ erschien, wurden alle Eisenbahnstrecken aufgeteilt in so genannte „Social Routes“ und „Commercial Routes“, was dazu führte, dass die auf den „Social Routes“ tätigen Eisenbahnunternehmen staatliche Fördermittel erhielten. Offensichtlich bestand auch hier die Erkenntnis, dass diese Strecken nicht rentabel zu führen seien. Der 1983 erschienene „Serpell Report“ konnte trotz der eingeleiteten Reformen keine Verbesserung der finanziellen Situation von BR anzeigen.

Nachdem zu Beginn der 1990er Jahre die Major-Regierung ihr Weißbuch „New Opportunities for the Railways: The Privatisation of British Rail“ vorgelegt hatte, war

³³⁹ Vgl. Aberle (2003b), S. 218.

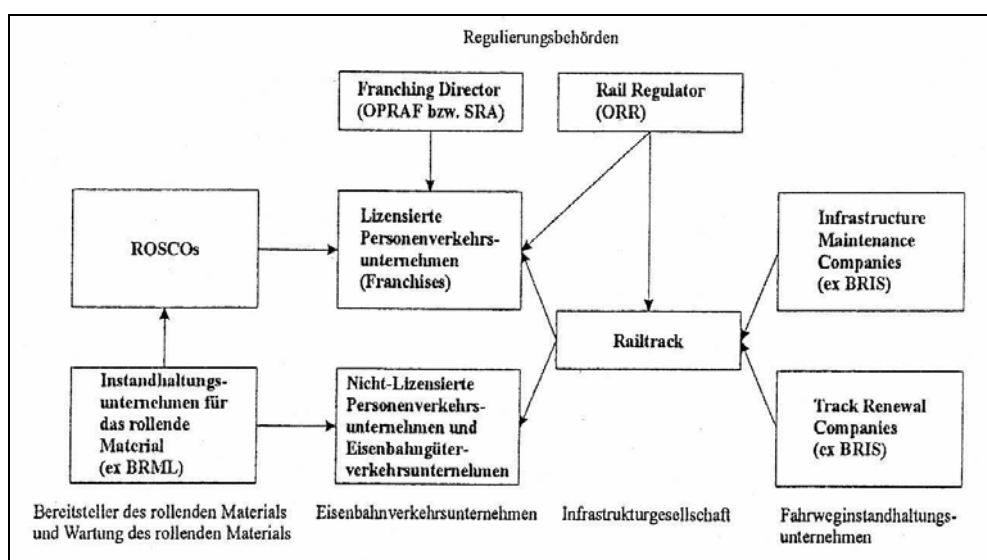
³⁴⁰ Vgl. Knorr und Eichinger (2002), S. 370 ff.

³⁴¹ Vgl. Aberle (2003b), S. 219.

der weitergehende Schritt zur Privatisierung voraussehbar. Konkrete Vorschläge über Art und Umfang der Privatisierung waren darin allerdings nicht enthalten.

Am 1. April 1994 schließlich wurde die weit reichendste Reorganisation der Eisenbahnen seit 1948 durchgeführt. Die gesetzliche Grundlage dafür stellte der „Railway Act“ des Jahres 1993 dar. Die staatliche British Rail wurde aufgegliedert in 100 neue Gesellschaften, die durch ein kompliziertes System von Zulassung und Aufsicht miteinander verbunden blieben. Der wichtigste Faktor der Neuordnung war die institutionelle Trennung von Fahrweg und Betrieb. Für die Eisenbahninfrastruktur wurde eigens eine Gesellschaft, die so genannte „Railtrack“, neu gegründet. Damit war Großbritannien das einzige EU-Land mit einem in rechtlicher Hinsicht tatsächlich privatisierten Verkehrsmanagement.³⁴²

Abbildung 10: Organisationsstruktur des britischen Eisenbahnwesens ab 1994



Quelle: Knorr und Eichinger (2002), S. 373, die sich bei der Darstellung an eine Arbeit von Gourvish anlehnten.

Railtrack übernahm damit das Schienennetz von etwa 16.000 km einschließlich 16 größerer Bahnhöfe und 11.000 Mitarbeitern von BR. Die neue Gesellschaft war zuständig für Fahrpläne und deren Koordinierung sowie gegenüber einer weiteren Behörde für Sicherheit auf dem Schienennetz verantwortlich. Im Mai 1996 wurde Railtrack vollständig privatisiert und somit Angebotsmonopolist gegenüber allen privatisierten Bahn-

³⁴² Vgl. Riedle (2001).

gesellschaften.³⁴³ Für die Unterhaltung und Reparatur des Streckennetzes sowie für eisenbahnspezifische Forschung entstanden 68 „Supporting Companies“ (Heavy Material Services, Engineering Services), die ihrerseits durch Privatisierung dem Wettbewerb ausgesetzt werden sollten.

Der Personenverkehr blieb zunächst unangetastet. Die dafür zur Verfügung stehenden Verkehrsstrecken oder -netze sowie 2.500 Bahnhöfe wurden vielmehr im Franchising-Verfahren vergeben. Für diesen Zweck wurde das „Office of Passenger Rail Franchising“ (OPRAF) gegründet, welches die Zugangsrechte zum Schienennetz über Konzessionen erteilte.

Im Personenverkehr wurde dabei zwischen Fern-, Regional- sowie dem Nahverkehr im Großraum London unterschieden. Es erfolgte zunächst eine Unterteilung in 25 Strecken oder Netze, die über ein Auktionsverfahren nach einer Übergangsperiode an private Betreiber für eine Laufzeit von etwa sieben Jahren vergeben wurden. Die 25 Netze wurden an 13 verschiedene Unternehmen („Train Operating Companies TOCs“) vergeben, die Ende 1996 den Betrieb aufnahmen. Einige der Gruppierungen, wie z. B. die „Virgin Rail“, hielten dabei mehrere Franchises. Nicht den TOCs zugerechnet wurden dagegen Untergrund- und Stadtbahnbetriebe.

Entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen mussten diese Gesellschaften genau definierte Mindestverkehrsleistungen übernehmen, die der behördlichen Aufsicht unterlagen. Die TOCs erhielten dafür die staatlichen Subventionen, die bisher British Rail für den Personenverkehr erhalten hatte. Das rollende Material wurde durch drei weitere neu errichtete Gesellschaften („Rolling Stock Leasing Companies“) an Konzessionäre vermietet. Diese Gesellschaften, die zunächst noch staatlich waren, sind ebenfalls nunmehr privatisiert worden.

Mit der Regulierung der privaten Eisenbahnen wurden zwei Behörden beauftragt. Die Vergabe der Lizenzen erfolgte durch die OPRAF. Ihre Aufgabe erstreckte sich auf Ausschreibung und Vergabe der Konzessionen sowie Festlegung von Leistungsmerkmalen, wie Pünktlichkeit, Vertaktung u.a. für jeden Konzessionsbereich. Die Abstimmung zwischen den Lizenznehmern sicherte fortan der „Rail Regulator“, der die Interessen der Bahnkunden wahrzunehmen hatte. In seinem Aufgabengebiet lag neben der Förderung der Zusammenarbeit die Entscheidung über Streckenstilllegungen und darüber, unter welchen Bedingungen weitere Wettbewerber auf einer Strecke zuzulassen waren. Eine weitere Aufgabe bestand in der Aufsicht über einen eventuellen Preismissbrauch. Zwei Jahre nach der Privatisierung beschloss die Regierung die Auflösung von OPRAF

³⁴³ Die Emission der Railtrack-Aktien verlief erfolgreich; die Anteilsscheine dieser privatisierten Gesellschaft hatten phasenweise sogar den Charakter von „Volksaktien“; vgl. Hermann (2001). In diesem Kontext ist auch darauf hinzuweisen, dass genuin politische Gründe für die Privatisierung des BR-Komplexes eine wesentliche Rolle einnahmen, so z.B. die Reduzierung der gerade in den 1970er Jahren im Eisenbahnwesen beträchtlichen Macht von Gewerkschaften im Zuge personalrechtlicher Privatisierungseffekte; vgl. May (2001).

und die Übertragung dieser Funktionen auf eine neue Behörde, die „Shadow Strategic Rail Authority“ (SSRA), die auch den staatlichen Teil der Finanzierung von Neubauprojekten abzuwickeln hatte. Mit den entsprechenden Kompetenzen wurde diese neue Behörde erst im Jahre 2001 betraut.³⁴⁴

Auch nach der Reorganisation der britischen Eisenbahnen musste der Betrieb in einigen Konzessionsgebieten subventioniert werden. Der Wettbewerb zwischen den potenziellen Lizenznehmern sollte dazu beitragen, den Subventionsbedarf zu minimieren. Die britische Regierung war davon ausgegangen, dass in etwa vier Jahren alle Lizenzen verkauft würden. Railtrack sollte dann in der Lage sein, über den Verkauf von Trassennutzungsrechten eine Verzinsung des eingesetzten Kapitals von 8 % zu erwirtschaften. Die Jahre nach 1994 haben jedoch gezeigt, dass die Umsetzung des Franchisesystems im Personenverkehr nicht ohne weiteres möglich ist.

Die OPRAF hat mit jedem Lizenznehmer (TOCs) ein „Pönalen/Incentive-Regime“ vereinbart. Der TOC kann jedoch die ihm auferlegten Verspätungspönalen an Railtrack weiter belasten, wenn die Verspätung infolge nicht rechtzeitiger Trassenbereitstellung verursacht worden ist. Schon kurz nach der Privatisierung stand fest, dass das Messverfahren für die Leistungsqualität nicht ausreichen würde und die „Performance Targets“ sehr niedrig festgelegt waren, so dass trotz sinkender Leistungsqualität noch 1998 der Saldo aus Incentives und Pönalen positiv war.³⁴⁵

Außer den relativ geringen Pönalen und der Möglichkeit, unter bestimmten Auflagen das Franchising zu kündigen, besaß die Regulierungsbehörde kaum Handlungsspielräume, um auf schlechte Leistungen der TOCs reagieren zu können. Allerdings ist anzumerken, dass bis dahin nicht einmal die vertraglichen Eingriffsmöglichkeiten voll ausgeschöpft wurden. Deshalb hatte sich auch der Druck der neuen Regulierungsbehörde SRA seit 2000 auf die Gesellschaften erheblich verstärkt.³⁴⁶ Bei sämtlichen Neuverhandlungen wurden im Hinblick auf Pünktlichkeit und Sitzplatzkapazitäten die Anforderungen an die regelmäßigen Qualitätsverbesserungen erheblich erhöht. Bei Nichterreicherung dieser Ziele wurde gleichzeitig die Pönalisierung entscheidend verschärft, wobei auch die sich aus den Franchisingverträgen ergebenden Sanktionsmöglichkeiten zusätzlich zur Anwendung kamen.

Allerdings bestand aufgrund der Vertragsbegrenzungen auf Seiten der TOCs keine Veranlassung, über diesen Zeitraum hinaus Neuinvestitionen zu tätigen. Überdies besteht aus technischen Gründen kein Sekundärmarkt für Schienenfahrzeuge. Zwischenzeitlich hat allerdings die SRA durchgesetzt, dass Neuausschreibungen eine verlängerte Laufzeit von 20 Jahren haben sollen und die Neuanschaffung von Fahrzeugen vertraglich fixiert

³⁴⁴ Vgl. Böttger (2002).

³⁴⁵ Vgl. o.V. (1998, 1999), redaktionelle Beiträge in 'Economist'.

³⁴⁶ Vgl. Böttger (2002).

ist. Die bisherigen Ergebnisse der Deregulierung und Privatisierung sind allerdings insgesamt für die Franchise-Nehmer mehr als fragwürdig.³⁴⁷

Viele Unternehmen können nur mit Hilfe von erheblichen Subventionen ihre Leistungen erbringen. Personaleinsparungen durch die Eisenbahnunternehmen führten zu weiteren Qualitätsdefiziten und sogar zu Zugausfällen wegen Personalmangels. Dem Rail Regulator ist es nicht gelungen, zwischen den Eisenbahngesellschaften eine Fahrplanabstimmung durchzuführen, was auch 1996 wiederum zur Einführung eines weiteren unzureichenden neuen Fahrplanes führte.

Bei Eisenbahnen, die privatisiert werden, ist die Infrastruktur als natürliches Monopol Ausgangspunkt für jede Regulierung. Die Rechtsgrundlage für die Regulierung in England bildeten der bereits genannte Railways Act von 1993 und die „Network Licence“, die Railtrack eingeräumt wurde. Im Railways Act ist auch geregelt, dass der Rail Regulator die Trassenpreise zu überprüfen hat und diese notfalls neu festsetzen kann.³⁴⁸ Die Festsetzung des Entgelts wird dabei entsprechend einer Abschätzung der Kosten (zuzüglich Gewinn), die der Railtrack für die Instandsetzung und für die Betriebsführung des Streckennetzes entstehen, vorgenommen.

Railtrack wird nun vorgeworfen, dass es kaum in neue Netze oder in die Modernisierung von bestehenden Netzen investiert habe, wodurch die Netzqualität erheblich beeinträchtigt wurde und bei den Bahngesellschaften erhebliche Verspätungen bewirkte. Für Railtrack wurde in Bezug auf die Festsetzung der Trassenpreise ein „Price-cap-Verfahren“ installiert, wonach eine Erhöhung der Entgelte nur entsprechend der Veränderungen des Indexes des realen Sozialprodukts abzüglich eines den Produktivitätsfortschritt berücksichtigenden Faktors möglich ist. Diese starre Preisregulierung wird in verschiedenen Kommentaren als Ursache für unterlassene Investitionen und nicht durchgeführte Unterhaltsaufwendungen für das Netz mit angeführt.

Ende 2001 führten u.a. die vorstehenden Gründe zu einer dramatischen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage bei Railtrack und zur gerichtlichen Bestellung eines Verwalters, der die Leitung der Geschäfte der Gesellschaft übernahm. Bereits Ende Mai 2001 wies der Business-Plan von Railtrack ein prognostiziertes Defizit von 6,3 Mrd. Euro auf. Eine staatliche Unterstützung wurde allerdings abgelehnt. Mit der Bestellung des Verwalters, die üblicherweise einer offiziellen Konkurserklärung vorausgeht, hat Railtrack aufgehört, als Aktiengesellschaft zu existieren.

Das Versagen der britischen Deregulierungsmaßnahmen hat gleichwohl nicht bewiesen, dass Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten nicht koordiniert und staatliche Regulierung nicht sinnvoll ersetzt werden kann. Die entscheidenden Fehler der britischen Bahn-

³⁴⁷ Vgl. Aberle (2003b), S. 222.

³⁴⁸ Vgl. Railways Act (1993), Section 21, Dokumentation der ‘Access Charges and Review Process’; ferner: Böttger (2002), S. 273 ff.

reform waren vielmehr, dass ein Mischnetz von Personen- und Güterverkehr mit starken ‘economies of density’ und ‘economies of scale’ mit Renditeversprechen an die Börse kam, denn solche Netze sind in der Regel nicht gewinnbringend zu betreiben.³⁴⁹ Im Übrigen waren die unüberschaubaren Zuständigkeiten ein organisatorisches Problem, das dazu führte, dass Sanktionsmaßnahmen gegenüber den TOCs nicht angewendet wurden und auch die von Railtrack einzuhaltenden Vorgaben über den technischen Zustand des Streckennetzes nicht hinreichend überprüft werden konnten. Der Konkurs von Railtrack kann auch nicht als Argument gegen eine institutionelle Trennung von Netz und Betrieb verwendet werden, denn fundamentale Fehlentscheidungen wurden nicht bei der Festsetzung der Trassenentgelte gemacht.

Entscheidend war nach Meinung des Verfassers vielmehr, dass das britische Eisenbahnnetz bereits zum Zeitpunkt seiner Privatisierung heruntergewirtschaftet war.³⁵⁰ Statt nun aber dieses Netz zu modernisieren, gingen die Verantwortlichen von der Prämisse aus, dass die Eisenbahn ein Verkehrsmittel ohne Zukunft sei, das unauffällig abzuwickeln sei.³⁵¹ Statt auf Wachstum war die Regulierung vielmehr auf Schrumpfung des Schienennetzes ausgerichtet. Erst im Februar dieses Jahres entschieden die zuständigen Bürokraten, die Zahl der Züge zu verringern. Nachdem die privaten Betreiber wie erhofft das Angebot in den vergangenen Jahren erhöht hatten, war es wegen zahlreicher Engpässe immer wieder zu „Staus“ auf den Schienen gekommen. Da der Netzbetreiber wiederum nicht genügend Geld bekam, um das marode Netz zu „flicken“ und moderne Signaltechnik zu installieren, kürzte die Eisenbahnbehörde kurzerhand wieder das Angebot.³⁵² Das zunächst vermutete Symptom eines Marktversagens ist also nicht aufgetreten.

3.1.2.3 Entwicklung in Schweden

Schweden zählt zu den Ländern, die im Gegensatz zu Großbritannien eine maßvolle Deregulierungspolitik mit begrenzter Ausschreibung innerhalb des ÖPNV betrieben haben. Die im Jahre 1978 eingeführte Regionalisierung übertrug in einem ersten Schritt die finanzielle Verantwortung auf Gemeinden und Kreise, die ihrerseits Zweckverbände gründeten, die für Planung, Ausgestaltung und Preisregulierung des Nahverkehrs zuständig sind.

³⁴⁹ Vgl. Aberle (2003), S. 223.

³⁵⁰ Vgl. Hermann (2001).

³⁵¹ Vgl. Böttger (2002).

³⁵² Vgl. Herkenhoff (2003).

Bereits Ende der 1980er Jahre kam es zu einer so genannten Deregulierung, die im Ergebnis einem Ausschreibungswettbewerb um Teilleistungen gleichkommt.³⁵³ Mit der Einführung von Wettbewerbsverfahren (1989) wurden gleichzeitig alle bisher erteilten Konzessionen wieder zurückgezogen. Aber auch außerhalb der Bestellung ist ÖPNV zulässig, soweit dieser Verkehr nach Maßgabe des Verkehrsversorgungsplanes bestellt wurde und keinen wirtschaftlichen Schaden verursacht.

Mit der Einführung von Wettbewerbsverfahren im Jahre 1989 wurden alle bisher erteilten Konzessionen wieder zurückgezogen. Die regionalen Aufgabenträger können sich nunmehr folgender Alternativen bedienen:

- Der bisherige Konzessionsinhaber führt den Verkehr weiter.
- Der Aufgabenträger führt den Verkehr selbst in eigener Verantwortung durch.
Oder:
- Er bestimmt den Betreiber im Rahmen einer wettbewerblichen Ausschreibung.

Diese wettbewerbliche Ausschreibung bildet dabei die eigentliche Zielsetzung der Bahnreform. Zugangsberechtigt sind nunmehr schwedische und ausländische Eisenbahnunternehmen, die Güter- oder Personenverkehr betreiben. Danach erfolgt die Ausschreibung auf der Basis von unveränderlichen Leistungsbeschreibungen im Hinblick auf Strecken, Fahrpläne und Beförderungspreise.

Im Rahmen der Bahnreform kam es 1988 auch zu einer organisatorischen Trennung von Fahrweg und Betrieb. Die schwedische Staatsbahn „Staten Järnvägar (SJ)“ wird als öffentlich-rechtliches Unternehmen mit weitgehenden Sonderrechten weitergeführt. Der nationalen schwedischen Eisenbahnverwaltung „Banverket“ kommt in diesem System die Stellung eines Infrastrukturmanagers und eines Regulierungsorgans zu. Sie untersteht direkt dem Staat und ist von der Staatsbahn SJ unabhängig. Die Trennung von SJ und Banverket erfolgte im gleichen Jahr.

Auch für den SPNV gilt nunmehr der Ausschreibungswettbewerb, so dass die Benutzungsrechte sowohl auf Haupt- wie auch auf Nebenstrecken im Rahmen von Ausschreibungen vergeben werden. Die Markteintritte konzentrieren sich überwiegend auf relativ einfach zu übernehmende Strecken des regionalen Personenverkehrs und der Züge im Güterverkehr. Die Trennung von Besteller- und Produzentenfunktion hat zwar zunächst zu einer Produktivitätssteigerung bei der Leistungserstellung geführt, andererseits droht aber die Kundenorientierung zu wenig berücksichtigt zu werden.

Berechnungsgrundlage für sämtliche Aufgabenträger bilden die Vollkosten, die sie den Betreibern auch erstatten. Allerdings müssen diese im Gegenzug sämtliche Einnahmen

³⁵³ Vgl. Werner (1998), S. 27.

an die Aufgabenträger abführen. Der erreichte Kostendeckungsgrad beim öffentlichen Unternehmen in Stockholm liegt bei ca. 42 % und sollte auf 50 % zu steigern sein.³⁵⁴

Zwar fallen die Kostensenkungen geringer als in Großbritannien aus, sind aber trotzdem beachtlich, was sich insbesondere in einem Rückgang des Subventionsbedarfs bemerkbar macht. Die Produktivitätszuwächse wurden vor allem zu Verbesserungen des Nahverkehrsangebots für den ländlichen Raum verwendet. Die Erkenntnis zur Koordination innerhalb der Regionen hat sich zwar durchgesetzt, trotzdem bestehen unverändert Abstimmungsprobleme, was offensichtlich mit einer vermeintlichen Überforderung der Regieebene zusammenhängt.³⁵⁵

Wie in Großbritannien ist auch in Schweden eine Konzentrationsentwicklung zu wenigen großen Unternehmen, die sich mit einigen kleineren regionalen Unternehmen den Markt teilen, festzustellen. Die drei größten Unternehmen besitzen zusammen einen Marktanteil von über 60 v.H. Die Zahl der öffentlichen Unternehmen geht nicht nur permanent zurück, sondern sie werden auch als potenzielle Übernahmekandidaten durch die Großunternehmen angesehen.

³⁵⁴ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 81.

³⁵⁵ Vgl. Palm (1997), S. 38 f.

Tabelle 8: Ergebnisse der Deregulierung des britischen und schwedischen Nahverkehrs

	Großbritannien	Schweden
Art der Deregulierung	⇒ Wettbewerb auf dem Markt ⇒ unbegrenzter Marktzutritt ⇒ keine Konzessionen ⇒ Ausschreibungen für gemeinwirtschaftliche ÖPNV-Leistungen und für Bus-Verkehr in London	⇒ Wettbewerb um den Markt ⇒ Regionalisierung ⇒ keine Konzessionen ⇒ Ausschreibungsmöglichkeit
Deregulierung seit	1986	1989
Ausschreibungen seit	1985 (London) 1986 (gemeinwirtschaftliche Leistungen)	1989
Ergebnisse der Deregulierung		
Angebot / Service / Nachfrage	⇒ Anstieg der Bus-km um 25 v.H. ⇒ Einführung Minibus-Betrieb ⇒ Verwaltung der Busflotte ⇒ Anstieg der Fahrpreise um rund 45 v.H. ⇒ Rückgang der Fahrgastzahlen (um 20 bis 30 v.H.)	⇒ Angebots- und Serviceverbesserungen insbesondere im ländlichen Raum ⇒ in Stockholm zunächst Angebotsreduzierung, dann wieder Angebotsausweitung
Kosten / Produktivität / Subventionen	⇒ Betriebskostensenkungen um 30 bis 45 v.H. ⇒ Produktivitätssteigerungen ⇒ Rückgang der Beschäftigten um 15 v.H. ⇒ Realeinkommensverlust beim Fahrpersonal ⇒ niedrigerer Subventionsbedarf	⇒ Kostensenkungen von 5 bis 15 v.H. ⇒ Produktivitätssteigerungen ⇒ Beschäftigtenzahlen sozialverträglich reduziert ⇒ niedrigerer Subventionsbedarf (von 55 v.H. 1986 auf 43 v.H. 1993)
Marktstruktur	überwiegend privat	private und öffentliche Unternehmen
Konzentrationsprozesse	6 Unternehmensgruppen	2 große Unternehmen

Quelle: Entnommen bei: Scheele und Sterzel (2000), S. 83

3.1.2.4 Entwicklung in der Schweiz

Die topographische Lage der Schweiz mit einer dezentralen, kleinräumigen Siedlungsstruktur und ohne große Ballungsräume führte im Gegensatz zu dem Flächenstaat USA oder einem zentral staatlich geführten Land wie Deutschland mit großen Ballungsräumen von Anfang an zu einer anderen Eisenbahnpolitik. Die ausgeprägten föderalen Entscheidungsstrukturen sorgen zudem dafür, dass ein erheblicher Anteil an Schienenverkehrsangeboten und -nachfragen von Privatbahnen wahrgenommen werden, die sich im Eigentum der Kantone oder des Bundes befinden. Daher verfügt die Schweiz auch

über ein feinmaschiges Schienennetz, über das selbst kleinere Ortschaften im Taktverkehr miteinander verbunden sind.

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) wurden im Rahmen der 1999 durchgeführten Bahnreform wie in Deutschland in eine Aktiengesellschaft des Bundes (SBB AG) umgewandelt und zugleich die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Bahn neu geregelt.

In der Schweiz hat man hinsichtlich der Verselbständigung des Bahnnetzes einen eigenen Weg gefunden. Ausgegangen wird hier von der Vorstellung, dass öffentlicher Verkehr nur selten rentabel ist und subventioniert daher das Schienennetz.³⁵⁶ Damit wird erreicht, dass die Schweizer Bundesbahnen (SSB) aus dem Netzbetrieb keine Verluste generieren. Der Staat übernimmt dabei allerdings nur die Kosten für Ersatzinvestitionen und sonstige Reparaturen sowie für Neuanschaffungen. Die Kosten für die laufende Instandhaltung oder die Personalkosten in den Stellwerken, d.h. die so genannten Grenzkosten, muss die Bahntochter „Division Infrastruktur“ selbst tragen. Die institutionelle Zuständigkeit für das Netz liegt also hier bei der Infrastrukturdivision der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB).

Zugangsrechte zum Schienennetz haben Eisenbahnunternehmen, die ihren Sitz im Inland haben, im Handelsregister eingetragen sind und eine Konzession nach dem Eisenbahngesetz besitzen. Will eine private Bahn nunmehr das Schienennetz nutzen, berechnet die SBB-Tochter einen Trassenpreis nach Kilometer und Gewicht. Eine Schiedskommission überwacht die Konzessionsvergabe und dient gleichzeitig auch als Beschwerdeinstanz. Als Regulator steuert der Staat (vertreten durch das Bundesamt für Verkehr) die Marktkräfte mit einer Tendenz zur Deregulierung bei effektiv wachsender Regelungsdichte. Genügte vor 1996 ein Regelwerk mit weniger als 10 Paragraphen für den Regionalverkehr der SBB, so waren es 1998 bereits 50 Paragraphen. Mit der Bahnreform 1999 hat sich diese Zahl nochmals verdreifacht.

Zusätzlich ist das Bundesamt für Verkehr auch Besteller des Regionalverkehrs. Als Inhaber der Bahn- und Busbetriebe fällt teilweise diese Rolle mit jener des Betreibers zusammen, was zu Interessenkonflikten führt. Der Regulator vergibt die Konzessionen, die beim Regionalverkehr zeitlich auf 2014 limitiert sind.

Einer der verlässlichsten Indikatoren für reale Veränderungen im Verkehrsmarkt in Folge neu gewährter Netzzugangsrechte ist der Markteintritt neuer Anbieter. In der Schweiz sind das die Gesellschaften „BLS Lötschbergbahn“ und „Regionalverkehr Mittelland“ (Kooperation für Betrieb der S-Bahn Bern). Es sind hier nur die Anbieter erfasst, die tatsächlich Verkehrsleistungen auf dem Netz der ehemaligen Staatsbahnen anbieten.

³⁵⁶ Vgl. Weidmann (2001).

Diese Regelung soll freien Wettbewerb garantieren und dient deshalb vielen Befürwortern für eine Trennung zwischen Netz und Betrieb als Vorbild. Allerdings sind auch hier Zweifel angebracht und zwar, ähnlich wie in Deutschland, hinsichtlich eines möglichen Interessenkonfliktes zwischen der SSB-Mutter und der SSB-Tochter. Ziel ist es hier, ein Marktumfeld zu schaffen, das den höchstmöglichen modal split bei maximaler Wirtschaftlichkeit ermöglicht. Voraussetzung dafür ist aber die Optimierung von Angebot und Infrastruktur bei hoher Produktivität. Um dies zu erreichen, sind entsprechend langfristige Vergaben von Verkehrsrechten sowie Verfahrensregeln notwendig, welche einen engen Zusammenschluss zwischen allen Sparten und Partnerbahnen erleichtern würden.³⁵⁷

3.1.2.5 Zwischenfazit

Die dargestellten Organisationsmodelle im Ausland zeigen zunächst allgemein, dass sowohl eine Deregulierung und Privatisierung als auch Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr möglich sind. Eine Übertragung von solchen länderspezifischen Maßnahmen auf Deutschland ist nach Meinung des Verfassers aber nur partiell möglich und zu empfehlen.

Die für die USA erfolgreiche Regionalisierung lässt sich aufgrund der dortigen geographischen Lage, Größe und wegen der Zeitunterschiede nicht als Beispiel für eine Lösungsmöglichkeit auf Deutschland übertragen. Da die Nahverkehrsunternehmen (Shortlines) in den USA häufig nur Zubringerdienste gegenüber dem Fernverkehr übernehmen, sind diese Profit-Center als Modell für Deutschland nicht anwendbar. In Deutschland sollte aber das Ziel einer veränderten Verkehrspolitik im Schienenpersonennahverkehr gerade unter Nutzung des vorliegenden Schienennetzes ein integrierender und länderübergreifender Taktfahrplan sein. Das in den USA offensichtlich erfolgreich getestete Modell der hierarchischen Netztrennung wäre zunächst höchstens ein Ansatzpunkt, um die Monopolstellung der DB Netz AG zu brechen.

In Europa haben im Gegensatz zu oft vertretenen Positionen die förmlichen Anforderungen des EU-Rechts bisher wenig mit Liberalisierung zu tun. Die Richtlinie 91/440 bestimmt in Artikel 10, dass nur den international tätigen Eisenbahnunternehmen über ihre in Mitgliedsstaaten ansässigen verbundenen Unternehmen Zugangs- und Transitrechte zu gewähren sind. Daraus lässt sich mithin kein freier Wettbewerb ableiten, sondern allenfalls ein Kooperationsangebot. Für den SPNV können daraus jedenfalls keine Schlussfolgerungen gezogen werden.

³⁵⁷ Vgl. Weidmann (2001).

Viele Kritiker, die einer Trennung von Netz und Betrieb ablehnend gegenüber stehen, verweisen dabei häufig auf das britische Privatisierungsmodell, welches offensichtlich als gescheitert anzusehen ist. Die in Großbritannien durchgeführte vollständige Deregulierung und Privatisierung musste deshalb scheitern, weil zum Zeitpunkt der Privatisierung keine Vorgaben hinsichtlich Investitionen in das Streckennetz und Streckenmieten vorlagen. So verringerte der Streckenbetreiber Railtrack in einer ersten Amtshandlung das Instandsetzungspersonal, anstatt die notwendigen Investitionen nachzuholen. Dies führte folglich zu permanenten Verspätungen, Fahrausfällen und Unfällen. Im Ergebnis resultierten daraus kurzfristig, auch aufgrund von hohen Streckenmieten, zwar beachtliche Gewinne der Gesellschaft, dies jedoch zu Lasten der Bahnbetreiber und der Reisenden. Dass dieses Vorgehen letztendlich nicht funktionieren kann, beweist der Konkurs von Railtrack. Der desolate Zustand des britischen Eisenbahnsystems ist also nicht auf die Privatisierung zurückzuführen, sondern vielmehr in einem Versagen des Managements zu sehen. Das Ausgliedern der Infrastruktur als privates Unternehmen verlangt daneben, wie das Beispiel England zeigt, zur Absicherung der Gemeinwohlbelange einen zu hohen Regulierungsaufwand und birgt das Risiko in sich, dass aus reinem Gewinnstreben Investitionen ins Bestandsnetz unterbleiben bzw. vernachlässigt werden.

Die in Schweden durchgeführte Regionalisierung und Einführung eines begrenzten Wettbewerbs in Form von Leistungsausschreibungen hat zu einem beachtlichen Produktivitätszuwachs geführt. Die vorgenommene Trennung von Netz und Betrieb hat sich ebenfalls bewährt. Offensichtlich kann festgehalten werden, dass jede Art von Wettbewerb zu einer wirkungsvolleren Kostenkontrolle führt, als dies bei öffentlichen Monopolunternehmen der Fall wäre.

Im Gegensatz zu den übrigen westeuropäischen Ländern liegt die institutionelle Zuständigkeit für die Infrastruktur in Schweden bei einer Behörde, die direkt dem Staat unterstellt ist. Hier wird das Schienennetz mit allen finanziellen Auswirkungen durch den Staat als volkswirtschaftlich bedeutende Infrastruktur betrachtet und den Eisenbahnunternehmen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung gestellt.³⁵⁸

Unter den Eisenbahnsystemen in Westeuropa gilt der schweizerische Reformprozess im Gegensatz zu Deutschland als relativ erfolgreich. Die Schweiz verfügt zwar über keine Hochgeschwindigkeitszüge, dafür aber über ein feinmaschiges Schienennetz, mit dem auch kleinere Ortschaften „bürgernah“ bedient werden können. Ursache dafür ist wie bei den USA die Struktur des Landes - im Falle der Schweiz nur mit entgegengesetzten Eigenschaften: Hier sind es dezentrale kleinräumige Siedlungsstrukturen und eine ausgeprägte föderale Entscheidungsstruktur sowie das Fehlen sehr großer Ballungsräume.³⁵⁹

³⁵⁸ Vgl. Riedle (2002).

³⁵⁹ Vgl. Riedle (2002), S. 269.

Ohne jegliche Verpflichtung hat die Schweiz als Nichtmitglied der EU die EU-Richtlinie 91/440 umgesetzt und den freien Netzzugang für alle inländischen Eisenbahnverkehrsunternehmen eingeführt. Fahrplanmäßiger Personenverkehr auf fremden Netzen ist allerdings nur mit einer besonderen Konzession und üblicherweise im Regionalverkehr im Auftrag eines Kantons möglich. Mit der Divisionierung der SBB sind auch deren Verkehrsbereiche gezwungen, bei der eigenen Infrastruktur Trassen zu kaufen.

Resümierend kann festgestellt werden, dass für Europa eine über die derzeit noch gültige EU-Richtlinie 91/440 (EWG) hinausreichende Liberalisierung des Netzzugangs unbedingt notwendig ist, wenn die Eisenbahnunternehmen sowohl als Verkehrsträger als auch als Wirtschaftsunternehmen erfolgreich sein sollen.

Weiter lässt sich in allen angeführten Beispielsfällen feststellen, dass die Infrastrukturverantwortung durch den Staat als die einzig vertretbare Lösung erscheint. Allerdings sind bei ausschließlich regional genutzten Schienenstrecken Synergieeffekte aus dem gemeinsamen Betrieb von Infrastruktur und Zugverkehr durch einen Anbieter nicht ganz zu ignorieren. Hier sollte beachtet werden, dass ein fahrplanmäßiger Verkehr nur in seiner Gesamtheit und nicht in Bezug auf Einzelfahrten wirkt, so dass dafür Schutzregeln für Taktfahrpläne aufzustellen sind.

3.1.3 EU-rechtliche Rahmenbedingungen für die Entwicklung des SPNV

Obwohl es im EG-Vertrag kein ausdrückliches Bekenntnis zu Gunsten einer wirtschaftspolitischen Deregulierung bzw. Privatisierung öffentlicher Unternehmen gibt, ist die Europäische Union entsprechend ihrer ordnungspolitischen Orientierung auf die Marktwirtschaft bemüht, das im EG-Vertrag vom 25.03.1957 zum Ausdruck gebrachte Leitbild eines offenen Marktes mit freiem Wettbewerb durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben umzusetzen.

Zunächst gibt es also das übergeordnete ordnungspolitische Bekenntnis zur Marktwirtschaft und zum freien Wettbewerb. Nach Art. 3a S. 1 EGV sind die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet. Daraus leiten sich auch das Diskriminierungsverbot bzw. das Gebot der Inländergleichbehandlung ab, die bei der Strukturreform der Eisenbahn eine wichtige Rolle spielen.

Dass ein eigenständiger Titel der EU-Regularien dem Verkehr gewidmet ist, liegt vor allem an der besonderen Intensität staatlicher Interventionen in das Marktgeschehen, die diesen Bereich kennzeichnen. Sondervorschriften betreffen sowohl die hoheitliche Fest-

setzung von Preisen als auch die Beschränkungen des Marktzugangs und nicht zuletzt die zumeist öffentlich verantwortete Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur. Ziel dieser Bestimmungen ist die Integration der Verkehrsmärkte und der Schutz des Wettbewerbs im Verkehr vor Verfälschungen.³⁶⁰

Auch die Regionalisierung des SPNV basiert auf Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft/Union. Ausgangspunkt für die europäische Gesetzgebung im ÖPNV und damit auch für den SPNV bildet die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 i.V.m. Änderungsverordnung (EWG) Nr. 1893/91. Durch die 1991 verabschiedete Verordnung wurde die traditionelle Universaldienstleistungsverpflichtung (Betriebspflicht, Beförderungs- und Tarifpflicht) der Verkehrsunternehmen im ÖPNV durch Universaldienstverträge ersetzt.

Seit dem 1.1.1996 ist diese Verordnung insgesamt für den ÖPNV anzuwenden. Damit ist auch das vorzugsweise anwendbare Vertragsprinzip für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen definiert. Ziel dieser Vorschrift ist die Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienung, wobei auch Markteingriffe durch die öffentliche Hand ausdrücklich legitimiert werden. Als Instrument wird das neu eingeführte Institut des Vertrages empfohlen. Nach Art. 1 Abs. 5 EGV können aber Auflagen zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen beibehalten oder neu ausgesprochen werden.

Die bestehende Praxis der Finanzierung des SPNV ist heftig umstritten. Im Kern geht es darum, ob die maßgebliche Beihilfeverordnung VO (EWG) 1191/69 überhaupt auf ÖPNV-Leistungen in Deutschland angewendet werden kann.

Im Rahmen der zahlreichen von der Europäischen Kommission eingebrachten Gesetzesnovellen ist ein Vorschlag zur Novellierung der VO (EWG) Nr. 1191/69 vom Juli 2000 zu beachten. Dieser sieht vor, überall dort, wo Kommunen oder Staaten ausschließliche Rechte vergeben oder öffentlichen Nahverkehr finanzieren, einen Verkehrsvertrag abzuschließen. Der Abschluss eines solchen Vertrags sollte prinzipiell im Wege eines europaweit ausgeschriebenen Wettbewerbs erfolgen.

Für die zukünftige Entwicklung der Eisenbahnunternehmen ist die Richtlinie (RiL) 91/440 (EWG) von 1991 von entscheidender Bedeutung, weil deren Ziel in der Anpassung an die Erfordernisse des Binnenmarktes besteht, indem die unternehmerische Unabhängigkeit der Eisenbahnen gewährleistet wird und zwar durch verbindliche Vorgaben für die Organisationsstruktur des Eisenbahnwesens.

Im Zusammenhang mit der Realisierung dieser Vorgaben wird verstärkt eine rechnerische und organisatorische Trennung von Fahrweg (Netz) und Eisenbahntransportbetrieb (Betrieb) diskutiert. Verbunden sind damit ein Verbot der Quersubventionierung und die Öffnung der nationalen Eisenbahnnetze für andere national tätige Eisenbahngemeinschaftsunternehmen, wobei der Netzzugang gegen die Zahlung von Trassenent-

³⁶⁰ Vgl. Werner (1998), S. 259 ff.

gelten diskriminierungsfrei erfolgen soll. Das bedeutet im Grunde eine vom Staat zu gewährleistende unabhängige Geschäftsleitung der Eisenbahn durch Trennung vom Staat und eigene Rechnungsführung. Staatliche Auflagen müssen damit über besondere Aufträge an die Bahn abgewickelt werden. Zudem sind die Staaten der Union aufgefordert, durch Entschuldung die finanzielle Sanierung der Eisenbahnen zu fördern und zu garantieren. In dieser Richtlinie sind auch die Voraussetzungen für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur festgelegt. Gemäß Art. 2 Abs. 2. RiL 91/440 (EWG) gelten diese Grundsätze nicht für Eisenbahnunternehmen, die ausschließlich im SPNV tätig sind. In Art. 8 der Richtlinie ist der Betreiber der Infrastruktur aufgefordert, das Entgelt für die Benutzung durch Eisenbahnverkehrsunternehmen diskriminierungsfrei zu erheben. An diesen Richtlinien orientierte Organisationsstrukturen haben in der 1993 durchgeführten Bahnstrukturreform in Deutschland ihren Niederschlag gefunden.

Die EU-rechtliche Vorgabe des Jahres 1991 wurde im Juni 1995 durch zwei weitere Richtlinien ergänzt. Durch die Richtlinie 95/18/EG wird die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen geregelt. Die Richtlinie 95/19/EG legt hingegen die Grundsätze über die Zuweisung von Fahrwegskapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Wegeentgelten fest. Die vorstehende Richtlinie konkretisiert damit entscheidend die Richtlinie 91/440/EWG.³⁶¹

Da die Umsetzung dieser Richtlinie im Hinblick auf die Netzöffnung zugunsten Dritter in mehreren EU-Ländern zu völlig unbrauchbaren Ergebnissen führte, wurde nochmals nachverhandelt und erst im Frühjahr 2001 eine Übereinstimmung über drei wichtige Eisenbahnrichtlinien erzielt. Die Richtlinie 2001/12 ersetzt dabei die bisherige Richtlinie 91/440, die Richtlinie 95/18 wird geändert durch die Richtlinie 2001/13, welche nunmehr die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen regelt. Die Richtlinie 2001/14 legt die Bedingungen für die Zuweisung von Fahrwegskapazitäten fest und bestimmt die Trassenpreise. Diese Richtlinie 2001/14 stellt nunmehr die entscheidende Vorschrift für die Garantie auf einen diskriminierungsfreien Netzzugang dar, weil hier geregelt ist, dass der Betreiber des Netzes rechtlich und organisatorisch in seinen Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängig sein muss.³⁶²

Durch diese Bestimmungen werden vertikal integrierte Eisenbahnunternehmen, wie beispielsweise die DB zumindest in Frage gestellt bzw. 'überflüssig'. Im Einzelnen sieht Artikel 20 der vorstehenden Richtlinie die Einrichtung einer Regulierungsbehörde vor, welche die Verfahren der Zuweisung von Netzkapazitäten sowie die Höhe und Struktur der Netzentgelte regelt und die Einhaltung der Nichtdiskriminierung garantiert. Auch im deutschen Bundesverkehrsministerium fand die Forderung nach einer vertikalen Trennung im Bahnsektor letztlich Gehör, denn es verkündete am 10.3.2001, dass im

³⁶¹ Vgl. Aberle (2003b), S. 176.

³⁶² Vgl. Aberle (2003b), S. 177.

Zuge der Fortführung der Bahnreform zu überprüfen sei, inwieweit eine Trennung von Netz und Betrieb umgesetzt werden kann.³⁶³

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind nunmehr verantwortlich dafür, dass die Fahrwegskapazitäten der Eisenbahnen „gerecht“ und in nicht diskriminierender Weise zugeteilt werden und dass das Zuweisungsverfahren eine effiziente und optimale Infrastrukturnutzung ermöglicht. Die Verwendung von Finanzmitteln soll offen gelegt werden. Hintergrund für diese Regelung ist die Überwachung der bisherigen staatlichen Subventionsmaßnahmen zugunsten des SPNV. Um die europarechtlichen Vorgaben zu erfüllen, wurde nach Angaben des BMVBW geplant, im Rahmen einer Revision des vorliegenden Eisenbahnrechts und als Resultat der Trennung von Netz und Betrieb die folgenden drei zentralen Maßnahmen zum 15. März 2003 umzusetzen:³⁶⁴

- Danach sollen, erstens, Trassenpreisfestsetzung und Trassenvergabe in der ausschließlichen Kompetenz der DB Netz AG liegen und Weisungen und Vorgaben durch den Konzernvorstand unzulässig sein. Die Beziehungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft sind dabei offener darzulegen. (Nach Ansicht des Verfassers liegt hier allerdings die Frage auf der Hand, ob eine Überprüfung auf eventuelle Verstöße überhaupt möglich ist.)
- Beim Eisenbahnbundesamt soll, zweitens, eine Trassenagentur eingerichtet werden, die für die Feststellung der Diskriminierungsfreiheit von Trassenpreissystem und Trassenvergabe verantwortlich ist.
- Das Eisenbahnbundesamt soll, drittens, die Einhaltung des Eisenbahnrechts garantieren, während das Bundeskartellamt die Einhaltung des Wettbewerbsrechts überwacht.

Ihre weiteren Aufgaben sieht die EU u.a. in der Förderung von Benchmarking in Bezug auf die Leistungsfähigkeit von Diensten und in der Schaffung der Voraussetzungen für einen politischen und rechtlichen Rahmen, der eine bessere Nutzung lokaler und regionaler Personenverkehrssysteme erlaubt. Für die Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen für den Personenverkehr wurden allerdings den einzelnen Mitgliedsstaaten eigene Wege zugestanden.

Insofern kann die öffentliche Hand nach wie vor unverändert den ÖPNV eigenständig planen, verwalten und betreiben, wobei die EU allerdings die Lösung, diesen Verkehrssektor dem geregelten Wettbewerb zu öffnen, vorziehen würde. Im „Weißbuch Eisenbahn“ („Zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“)³⁶⁵ wird das Bemühen der Kommission betont, durch eine gemeinsame Verkehrspolitik ein verbessertes Angebot im öffentlichen Personenverkehr zu erreichen. Hierbei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Finanzierung der entsprechenden Verkehrsleistungen grundsätzlich

³⁶³ Vgl. BMVBW (2001a).

³⁶⁴ Vgl. BMVBW (2001a).

³⁶⁵ Vgl. Kommission (1996) 421 endg. V. 30.7.1996.

aufgrund von Verträgen erfolgen soll und öffentlicher Verkehr unter Wettbewerbsbedingungen sowohl durch private als auch durch öffentliche Unternehmen zu erbringen ist.³⁶⁶

In diesem Zusammenhang wird die EU auch mit den unterschiedlichen Organisationsformen im ÖPNV in den einzelnen Mitgliedsländern konfrontiert, die sich insbesondere hinsichtlich Wettbewerb, Ausgleichszahlungen und weiteren Parametern voneinander unterscheiden. Vor diesem Hintergrund hat sich bereits abgezeichnet, dass auch in der Zukunft bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren nur im begrenzten Maße Wettbewerb zugelassen wird. Trotzdem kann festgestellt werden, dass durch die EU wichtige Anstöße für die Deregulierung im ÖPNV ausgegangen sind, deren Ziel dahin geht, den Nahverkehr als normale wirtschaftliche Dienstleistung anzusehen.

3.2 Zum Zusammenhang von Regionalisierung des SPNV und Bahnreform

3.2.1 Regionalisierungsprozesse im SPNV

Die Verkehrspolitik orientierte sich in Deutschland bis Mitte der 1980er Jahre an der Vorstellung eines gemeinwirtschaftlich geprägten Verkehrssystems. Den Mittelpunkt sollte dabei die Deutsche Bundesbahn im Rahmen einer staatlich überwachten Wettbewerbsordnung übernehmen. Für diesen Zweck wurde für alle öffentlichen Verkehrsträger ein umfangreiches Regulierungssystem errichtet.³⁶⁷

Wie in vielen europäischen Ländern auch, war das Unternehmen Eisenbahn rechtlich und faktisch als überregional tätige Bundesbehörde organisiert. Bei der Verwendung der zur Verfügung gestellten Finanzmittel orientierte man sich dabei zunächst nicht an einer markt- und wettbewerbsgerechten Umgestaltung des Unternehmens, sondern konzentrierte sich ausschließlich auf die Strukturfinanzierung. Die Hauptursache dafür liegt darin, dass die Politik in der Bahn vor allem ein Instrument zur Durchsetzung eigener Ziele sah, das es darüber hinaus vor potenziellen Wettbewerbern durch Lenkungsmaßnahmen zu schützen galt.³⁶⁸ Diese Vorstellung stellte sich als eine der entscheidenden Benachteiligungen der Bahn im Wettbewerb dar. Die Bahn wurde dadurch daran gehindert, sich den veränderten Marktgegebenheiten rechtzeitig anzupassen. Statt beispielsweise die Strecken zu modernisieren, wurden von 1960 bis 1990 – also in einem Zeit-

³⁶⁶ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 30.

³⁶⁷ Vgl. Grandjot (2002), S. 58.

³⁶⁸ Vgl. Aberle (2003b), S. 44.

raum, der hierzulande hinsichtlich des Bahnwesens überwiegend von Regulierung geprägt war – die Streckenlängen sukzessiv reduziert, wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich wird.

Tabelle 9: Entwicklung der Streckenlängen deutscher Eisenbahnen

	1960	1970	1980	1990*	1991**	1998***	2002***
Bundeseigene Eisenbahnen							
Insgesamt	30700	29500	28500	26900	41100	38100	36100
Elektrifiziert	3700	8600	11200	11700	16200	18200	19100
Nur für Personenverkehr	300	400	600	700	1100	1700	k.A.
Nur für Güterverkehr	2400	3900	5300	6100	7500	5200	k.A.
Personen- und Güterverkehr	28000	25200	22600	20100	32500	31100	k.A.
Nichtbundeseigene Eisenbahnen							
Insgesamt	5300	3600	3100	3000	3000	3800	5100
Elektrifiziert	500	300	300	400	400	400	400

(* bis 1990 Deutsche Bundesbahn

** ab 1991 Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn

*** ab 1995 Deutsche Bahn AG; gesamte Streckenlänge der Deutschen Bahn AG 2001: 36000 km, gesamte Streckenlänge nichtbundeseigener Bahnen im Jahre 2000: 5100 km, weiter untergliedernde Daten für 2002 sind als vorläufig zu betrachten)

Quelle: Entnommen bei: Eckey/Stock (2000), S.32; ergänzt durch die aktuellen Daten des DIW (2003/04, Verkehr in Zahlen), S. 52 ff.

In den Jahren 1960 bis 1990 hatte sich also die Streckenlänge (Bundeseigene Eisenbahnen und NB-Eisenbahnen) von insgesamt 36.000 km (1960) auf 29.900 km (1990) verringert, wovon insbesondere Strecken aus der so genannten Fläche betroffen waren. Dieser Prozess der Streckenstilllegungen ist durch sich gegenseitig verstärkende Entwicklungstendenzen gekennzeichnet. Dazu gehören: ³⁶⁹

- die zurückgehende Nachfrage wegen des gestiegenen Motorisierungsgrades der Bevölkerung,
- die unterlassene Instandsetzung und nicht erfolgte Neuinvestitionen wegen fehlender Wirtschaftlichkeitsperspektiven,
- ein weiterer Nachfragerückgang wegen veralteter Technik und
- die Streckenstilllegung an Wochenenden und Ersatzverkehr mit Bussen.

³⁶⁹ Vgl. Gresser (1995), S. 23.

Im letzten Fall wurden oftmals die Strecken endgültig stillgelegt und der Verkehr ganz von Bussen übernommen. Eine Einstellung des SPNV erfolgte in der Regel allerdings erst bei unvermeidbaren großen Instandsetzungen. Häufig war bei solchen Entscheidungen die Höhe der Kosten im Vergleich zur Angebotsqualität durch ein Verhalten der DB mitverursacht, das bezogen auf die einzelne Nahverkehrsstrecke betriebswirtschaftlich unsinnig, bezogen auf die Bundesbahn als Ganzes jedoch konsequent war. Der Bund sah sich nämlich nicht in der Lage, den Verlust aus dem SPNV vollständig zu übernehmen, so dass diese Situation für die Bahn als Anlass genommen wurde, den defizitären SPNV einzustellen, um damit die eigenen selbst zu tragenden Verluste zu vermindern. So ist es auch nicht verwunderlich, dass der SPNV entsprechend seiner regionalen Bedeutung kaum noch Berücksichtigung bei der DB fand.

Die Ursachen für diese Entwicklung sind allerdings nach Ansicht des Verfassers überwiegend von der DB selbst herbeigeführt bzw. zu verantworten. Die DB entsprach in ihrer internen Struktur immer mehr einem „Beamtenapparat“ und nicht dem eines nach kaufmännischen Grundsätzen geführten und am Markt orientierten Unternehmens. Daraus resultierten auch Tendenzen einer fehlenden Betriebsverantwortung und das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitarbeitern infolge des Beamtenstatus. Ein überhöhter Personalbedarf und damit verbundene Leistungen führten dazu, dass die Sozialkosten der DB knapp 35 v.H. der Personalkosten ausmachten. Im Straßengüter- und im Binnenschiffsverkehr betrug der Anteil zum Vergleich dagegen nur 21 v.H. Auch die jährlichen Lohnsteigerungen entsprachen nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens.

Die in der nachfolgenden Tabelle 10 enthaltenen Daten über „Zuschüsse“ des Bundes an die Deutsche Bahn und die entsprechenden Fehlbetrags-Daten unterstreichen die mangelnde Wirtschaftlichkeit und defizitäre Entwicklung des Staatsunternehmens in der weitgehend regulierten Phase zwischen 1960 und 1990.

Insgesamt war der Schienenpersonennahverkehr vor der Bahnreform wirtschaftlich von steigenden Verlusten und erheblichen Schulden auf Seiten der Deutschen Bundesbahn gekennzeichnet. Zwar lag beim SPNV die Aufgabenverantwortung auch bei den Ländern und Gemeinden, die der Ausgabenverantwortung allerdings nicht. Gerade Länder und Gemeinden besaßen weder die finanziellen Mittel noch die formell juristische Zuständigkeit für den größten Teil des SPNV. Allein der Bund hatte die Aufgabe, die Bundeseisenbahnen als Verkehrssystem zu garantieren, und er verfügte auch über die Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben.³⁷⁰

³⁷⁰ Vgl. Gresser (1995).

Tabelle 10: Leistungen des Bundes an die DB nach Arten sowie Jahresfehlbeträge der DB 1960-1989 (Mio. DM)

	Ausgleich		Eigentümerleistungen			Nicht DB-spezifisch			Summe			Jahresfehlbetrag
	gemeinwirtschaftlicher Leistungen	von Wettbewerbsverzerrungen	erfolgs-wirksam	erfolgs-neutral	insgesamt (3)+(4)	erfolgs-wirksam	erfolgs-neutral	insgesamt (6)+(7)	erfolgs-wirksam (1)+(2)+(3)+(6)	erfolgs-neutral (4)+(7)	insgesamt (9)+(10)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
1960	-	388,5	-	-	-	-	-	-	388,5	-	388,5	13,5
1961	150,0	605,2	78,0	193,2	271,2	-	-	-	833,2	193,2	1026,4	29,8
1962	170,0	772,8	6,3	2364,6	2370,9	-	-	-	949,1	2364,6	3313,7	110,2
1963	170,0	636,9	45,1	-	45,1	-	-	-	852,0	-	852,0	409,4
1964	161,5	636,7	85,2	-	85,2	-	-	-	883,4	-	883,4	970,4
1965	120,0	906,9	119,6	-	119,6	-	-	-	1146,5	-	1146,5	1278,0
1966	120,0	1024,0	105,6	439,3	544,9	-	-	-	1249,6	439,3	1688,9	1105,5
1967	370,0	1096,2	131,0	-	131,0	-	-	-	1597,2	-	1597,2	1504,8
1968	366,0	1057,7	165,0	-	165,0	-	-	-	1588,7	-	1588,7	1227,4
1969	428,2	1410,6	196,6	900,0	1096,6	-	-	-	2035,4	900,0	2935,4	1001,1
1970	860,0	1534,8	188,1	500,0	688,1	-	-	-	2582,9	500,0	3082,9	1250,8
1971	885,0	1647,2	185,9	500,0	685,9	-	-	-	2718,1	500,0	3218,1	2496,5
1972	1735,7	1994,2	183,1	500,0	683,1	-	-	-	3913,0	500,0	4413,0	2466,1
1973	1569,8	2284,1	1042,1	3481,7	4523,8	-	-	-	4896,0	3481,7	8377,7	2511,3
1974	2437,3	2600,9	1046,1	626,4	1672,5	-	-	-	6084,3	626,4	6710,7	2776,2
1975	2512,7	2710,9	1027,4	1055,3	2082,7	-	-	-	6251,0	1055,3	7306,3	4361,5
1976	2463,6	2936,6	1187,3	1139,6	2326,9	-	-	-	6587,5	1139,6	7727,1	3874,3
1977	2745,4	3365,0	1164,2	615,7	1779,9	-	-	-	7274,6	615,7	7890,3	4523,8
1978	3083,0	3564,9	1087,4	-	1087,4	-	-	-	7735,3	-	7735,3	4611,2
1979	3133,9	3975,3	1046,3	5776,0	6722,3	280,5	453,3	733,9	8436,1	6129,3	14565,4	3576,2
1980	3325,7	4493,6	1009,7	3313,4	4323,1	279,0	484,2	763,2	9108,0	3797,6	12905,6	3605,2
1981	3559,6	4514,9	976,9	2953,9	3930,8	265,8	439,4	705,2	9317,2	3393,3	12710,5	4044,3
1982	3643,8	4542,0	1061,9	3936,0	4997,9	174,0	426,1	600,1	9421,7	4362,1	13783,8	4148,9
1983	3674,2	4616,1	1077,5	3750,6	4828,1	87,0	395,0	482,0	9454,8	4145,6	13600,4	3712,7
1984	3841,2	4570,2	1056,4	3700,0	4756,4	-	369,0	369,0	9467,8	4069,0	13536,8	3120,1
1985	3627,8	4664,6	1025,1	4053,5	5078,6	-	317,2	317,2	9317,5	4370,7	13688,2	2908,8
1986	3610,5	4714,4	1001,1	4000,8	5001,9	-	308,0	308,0	9326,0	4308,8	13634,8	3321,4
1987	3579,5	4884,9	940,2	3942,1	4882,3	-	332,3	332,3	9404,6	4274,4	13679,0	3940,5
1988	3818,6	4844,1	940,2	3977,3	4997,5	-	335,4	335,4	9602,9	4312,7	13915,6	3935,1
1989	3794,8	4890,7	898,0	3853,3	4751,3	-	306,5	306,5	9583,5	4159,8	13743,3	3858,3

Quelle: Entnommen bei Laaser (1991), S. 23

Im Gegensatz zum ÖPNV, dessen jährliche Defizite von den Ländern und Gemeinden zu tragen waren, wurden die Verluste aus dem SPNV nur zum Teil vom Bund finanziert, so dass dadurch die Verschuldung der DB ständig wuchs. Die Verschuldung der Deutschen Bundesbahn stieg bis Ende 1993 auf einen Stand von knapp 66 Mrd. DM. Durch die Wiedervereinigung kam als weiteres Problem die Sanierung und Integration der Deutschen Reichsbahn hinzu.³⁷¹

Beim Personennahverkehr hatte die Deutsche Bundesbahn der Strukturverschiebung zum MIV letztlich nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen. Um diesen für die Bahn negativen Trend zu stoppen, schloss die DB in den 1980er Jahren mit den Bundesländern eine Vereinbarung, die im Rahmen der gegebenen finanziellen Möglichkeiten

³⁷¹ Mithin konnte bis 2001 die Verschuldung der DB AG durch die Impulse der Deregulierung buchungstechnisch im – bedenklichen – Bereich von rund 80 Mrd. DM (40 Mrd. EUR) stabilisiert werden; vgl. Kopp (2003, Bundestagsauskunft, betriebswirtschaftliche Analysen zur Bahn), DB (2003, aktuelle Bilanzzahlen).

eine qualitative und quantitative Verbesserung des Verkehrsangebotes zum Ziel hatte. Damit verbunden war erstmalig u.a. auch die Übernahme von finanziellen Verpflichtungen für Streckenübernahmen, die allerdings entsprechender Starthilfen durch den Bund bedurften. Daraus konnten dann zwar wichtige Erkenntnisse für eine effizientere Organisation des ÖPNV gewonnen werden, entscheidende Schlussfolgerungen wurden daraus allerdings nicht gezogen.

Im Zeitraum zwischen 1975 und 1990, also unter überwiegend regulierten Bedingungen, nahm der Personenverkehr der DB in der früheren Bundesrepublik um rd. 13 % zu, aber ihr Marktanteil verringerte sich infolge der starken Zunahme des MIV im gleichen Zeitraum von 7,5 % auf 6,0 %. Der Umsatz der DB AG im Schienenpersonennahverkehr betrug 1994 10,8 Mrd. DM, was einem Anteil am Gesamtumsatz von 45 % entspricht.³⁷² Dieser jährliche Umsatz wurde in etwa 33.000 Zügen pro Tag erwirtschaftet, was ca. 80 % aller von der Bahn gefahrenen Zügen entspricht. Das Angebot der DB AG nahmen dabei 1,3 Mrd. Personen in Anspruch.³⁷³ Von dem Rückgang des Marktanteils der Bahn war vor allem der Nahverkehr betroffen. Durch die Beförderungszuwächse bei den S-Bahnen in den Verkehrsballungsräumen konnten die deutlichen Abnahmen an Verkehrsleistungen im übrigen Schienenpersonennahverkehr insbesondere in der Fläche allerdings verdeckt werden.³⁷⁴

Der Zustand des regionalen Schienenverkehrs vermittelte in manchen Fällen, insbesondere in weniger besiedelten Bereichen, sogar den Eindruck, als habe er sich aufgegeben. Eine verschlissene Infrastruktur und veraltete Züge bei wenigen Fahrgästen kennzeichneten die damalige Situation. Trotz ständig steigender Bundeszuschüsse wuchs von 1970 bis 1990 der Jahresverlust der DB von 1,25 Mrd. DM auf 5,0 Mrd. DM und lies die Verschuldung von 13,5 Mrd. auf 44 Mrd. DM anwachsen. Der Bund musste daraufhin seine Leistungen notgedrungen von 3,9 Mrd. DM auf 13,6 Mrd. DM erhöhen. Bei Weiterbestehen der damaligen Organisationsstrukturen wurde seinerzeit bereits für 1996 eine Verschuldung von rund 80 Mrd. DM prognostiziert.³⁷⁵

Auf dem Streckennetz der Eisenbahnen (Bundesbahn und nichtbundeseigene Bahnen) in der alten Bundesrepublik wurden im Jahr 1950 (ohne Saarland und West-Berlin) 17,8 % des Aufkommens (Anzahl der Fahrten) und 37,7 % der Leistungen (Anzahl der

³⁷² Zwischen 1995 und 2001 nahm – gemessen an der Anzahl beförderter Personen – der Stellenwert des DB-Nahverkehrs noch einmal deutlich zu; vgl. DIW (2002, Verkehr in Zahlen), S. 63. Wie in der Folge erläutert, ist dies aber ganz wesentlich auf den Nahverkehr in urbanen Ballungsräumen zurückzuführen.

³⁷³ Vgl. Fischer (1996), S. 32 ff.

³⁷⁴ Vgl. Bericht der Bundesregierung (1999), S. 19.

³⁷⁵ Dass diese Prognose – wie bereits erläutert – nicht eintraf, ist nicht zuletzt auf die besagten Deregulierungsimpulse zurückzuführen. Zwar stagnierten die Umsätze der DB AG bis in das Jahr 2001, und es wurde ein unbefriedigender Cash-Flow von 3,6 Mrd. DM (1,8 Mrd. EUR) erreicht, jedoch unterschritt der ausgewiesene Verlust in diesem Jahr die DM-Mrd. Grenze (rd. 800 Mio. DM, 410 Mio. EUR); vgl. Kopp (2003), DB (2003).

Fahrten multipliziert mit der mittleren Reisedistanz) des gesamten motorisierten Personenverkehrs erbracht. Der Öffentliche Straßenpersonenverkehr (ÖSPV = ÖPNV ohne SPNV) entsprach einem Anteil von 46,2 % bzw. 28,9 %. Insgesamt entfielen damals auf den öffentlichen Verkehr rd. 64 % des Aufkommens und 66,6 % der Leistungen.³⁷⁶ Der motorisierte Individualverkehr war seinerzeit lediglich mit einem Drittel am gesamten motorisierten Personenverkehrs beteiligt.

Eine Umkehr dieser strukturellen Umwälzungen war für das seinerzeitige Staatsunternehmen Deutsche Bundesbahn bei dem vorliegenden Ordnungsrahmen nicht möglich. So wurden sinkende Marktanteile der Bahn und die ständig wachsenden Bundeszuschüsse neben den Vorgaben der EU zum wichtigsten Auslöser für die Bahnreform.³⁷⁷

Mit der Regionalisierung sollte die sachliche und finanzielle Verantwortung für Umfang und Qualität des ÖPNV-Angebots insgesamt auf der Ebene von regionalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden, wo auch die Nachfrage geltend gemacht wird.³⁷⁸ Damit wurden die zentrale Steuerung des Qualitätsumfangs beim Nahverkehr aus der zentralen Steuerung der Deutschen Bundesbahn herausgelöst und eine exaktere Definition von Kostenverantwortlichkeiten sowie eine verbesserte und zweckmäßigere Versorgung mit ÖPNV-Leistungen angestrebt.³⁷⁹

Die Verflechtung einer Regionalisierung mit der Bahnstrukturreform wurde bereits von der Regierungskommission Bahn angeregt. Sie hatte es als zwingende Voraussetzung bezeichnet, die nach der Bahnreform auf dem Markt auftretende DB AG von gemeinwirtschaftlichen Leistungen als Aufgabe der Eisenbahn zu entbinden. Die bisherige Verquickung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen und betriebswirtschaftlich interessanten Leistungen hatte in der Vergangenheit den Leitungsorganen der Bahn immer wieder die Möglichkeit gegeben, aufgrund unklarer Zuständigkeitsregelungen die Verantwortung den angeblich unzureichenden Ausgleichszahlungen für diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen zuzuweisen.³⁸⁰

Die Entwicklungen im Hinblick auf eine Regionalisierung des Personennahverkehrs sind daher auch im Zusammenhang mit den Deregulierungs- und Privatisierungsbestrebungen der Bahnreform zu sehen. Sie schufen für die Entwicklung des Schienenpersonennahverkehrs veränderte Voraussetzungen und gaben der Deutschen Bahn AG für diese Sparte neue Rahmenbedingungen vor.³⁸¹ Den Ausgangspunkt für diesen Prozess bildete dabei die Auffassung, dass der SPNV nicht ohne öffentliche Gelder zu finanzieren ist und als gemeinwirtschaftliche Leistung zu gelten hat, die über Vertrag zu bestel-

³⁷⁶ Vgl. Pällmann-Bericht: (2000), S. 9.

³⁷⁷ Vgl. Fischer (1996), S. 32 ff.

³⁷⁸ Vgl. Knieps (1996), S. 11.

³⁷⁹ Vgl. Aberle (1996), S. 39 ff.

³⁸⁰ Vgl. Aberle (1996), S. 39 ff.

³⁸¹ Vgl. Fischer (1996), S. 32 ff.

len ist oder auch vom Aufgabenträger auferlegt werden kann und dass über einen effektiven Mitteleinsatz vor Ort zu entscheiden sei.³⁸²

Nach der Übertragung der Kostenverantwortlichkeiten für gemeinwirtschaftliche Leistungen auf die Länder werden diese Leistungen nunmehr durch die Deutsche Bahn AG entsprechend von Bestellungen ausgeführt. Für die Zustimmung der Länder zur Übernahme der Eigenverantwortlichkeit war allerdings eine Entschädigung für diesen Übergang die Voraussetzung.

Für die Länder bedeutet die Übernahme der Finanzverantwortung, dass ab dem 1.1.1996 aus dem Bundeshaushalt Transfermittel für die Regionalisierung in Höhe von insgesamt 8,7 Mrd. DM ausgezahlt wurden, die ab 1997 jährlich auf 12 Mrd. DM gestiegen sind. Mit dieser Mittelausstattung sollten die Länder in die Lage versetzt werden, die zur Daseinsvorsorge zählenden Nahverkehrsleistungen im Rahmen des Bestellerprinzips einzukaufen.

Nicht daran gedacht war, die damit verbundene Möglichkeit zu nutzen, eigene Mittel einzusparen oder anderweitig zu verwenden. Deshalb beinhaltete die Regionalisierung auch die Bestimmung, dass von den Ländern unverändert zusätzliche Eigenmittel bereitzustellen sind. Dies wird aufgrund der zahlreichen Mittelverwendungsmöglichkeiten vor Ort zu Entscheidungen führen, die sich in starkem Maße an dem zu erwartenden Nutzen für die regionale Bevölkerung ausrichten werden.³⁸³

Ursprünglich forderten die Länder sogar Zuschüsse in Höhe von 20 Mrd. DM. Diese Forderungen wurden auch damit begründet, dass infolge des maroden Zustands insbesondere der Nebenstrecken umfangreiche Ersatz- bzw. Neuinvestitionen notwendig seien. 1996 wurden den Ländern insgesamt 14,98 Mrd. DM ausbezahlt. Die Summe ergab sich aus 8,7 Mrd. DM Transfermitteln für die Regionalisierung und 6,28 Mrd. DM Mitteln aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Diese Zuweisungen sollten jährlich um die Wachstumsrate der Umsatzsteuer dynamisiert werden.³⁸⁴

Dabei können die Länder die vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzmittel für die Bereitstellung von Verkehrsleistungen bei Dritten zum Ausgleich von Betriebskostendefiziten und für Investitionen im Verkehrsbereich ohne größere Auflagen frei verwenden.

Nach altem Rechtsstand hatten die Länder durch die Betriebspflicht der Bahn nach §§ 4, 12 I und 14 Abs. 3 Bundesbahngesetz (BbG) ein weitgehendes Anrecht auf die Aufrechterhaltung des in weiten Teilen defizitären SPNV. Die Länder besaßen nach § 12 Abs. 1 BbG die Möglichkeit, bei Streckenstilllegungsverfahren der Deutschen Bahn einer Stilllegung zu widersprechen oder diese zumindest hinauszuzögern.

³⁸² Vgl. Fischer (1996), S. 32 f.

³⁸³ Vgl. Aberle (1996), S. 40.

³⁸⁴ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 359.

Nach neuem Recht haben die Länder hinsichtlich unrentabler Strecken folgende Alternativen:

- Sie können die Bahnstrecke stilllegen oder
- in eigener Regie, z. B. durch ländereigene Verkehrsunternehmen, weiter betreiben.
- Sie können aber auch die Deutsche Bahn mit der Weiterführung der Strecke beauftragen, die den Betrieb allerdings nur übernehmen wird, wenn ihr zumindest in Höhe der zu erwartenden Verluste ein Ausgleich bezahlt wird.
- Schließlich besteht auch die Möglichkeit, ein Konkurrenzunternehmen der DB mit der Weiterführung der Strecke zu beauftragen.³⁸⁵

Mit dem zum 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Eisenbahnneuordnungsgesetz wurde die zentrale bundesrechtliche Grundlage für den ÖPNV und damit auch für den Schienenpersonennahverkehr geschaffen. Im Regionalisierungsgesetz (RegG) ist festgeschrieben, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit ÖPNV-Leistungen eine Aufgabe der Daseinsvorsorge darstellt.³⁸⁶

Es obliegt den Ländern festzulegen, wer diese Aufgabe wahrnimmt und welche Behörde gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen im Sinne der EG-Verordnung Nr. 1191/69 (EWG) auferlegt oder vertraglich vereinbart. Im Übrigen gelten die Bestimmungen für den gesamten ÖPNV und sind für den Schienenpersonennahverkehr nur insofern anzuwenden, als keine speziellen gesetzlichen Regelungen im AEG vorliegen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine effiziente und flexible Ausübung der Bestellerfunktion vor Ort nur dann funktionieren kann, wenn auf dieser Ebene auch über den Einsatz von Verkehrsträgern und von Verkehrsalternativen in der Region entschieden wird. Da auf dieser untersten Ebene die Kenntnisse der örtlichen Verkehrsnachfragen und sonstige Besonderheiten am größten sind, sollten daher die Kreise und Kommunen den ÖPNV organisieren. Die Vergangenheit hat jedenfalls gezeigt, dass es nicht effizient ist, landesweit gültige und einheitliche Bedienungsstandards für den ÖPNV politisch vorzugeben. Vielmehr ist der Grad der flächenmäßigen Erschließung, die Bedienungshäufigkeit für jeden einzelnen Nahverkehrsraum, entsprechend örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

Der Vorteil der institutionellen Symmetrie liegt gerade darin, dass keine Aufgaben von Entscheidungsträgern bestimmt werden, die nicht deren Kosten zu tragen haben. Höhere öffentliche Leistungen erfordern höhere Kosten. Sie zwingen damit den einzelnen Konsumenten, sein Verhalten zu überprüfen und gegebenenfalls Alternativen wahrzunehmen. Die Aufteilung der Bestellerfunktion auf unterschiedliche Entscheidungsträger kann aber nur dann zu einem kostenminimierenden Verkehrsangebot führen, wenn die

³⁸⁵ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 359.

³⁸⁶ Vgl. Taschenbuch der ÖPNV-Gesetze der Länder (1996), Einführung, S. 12.

lokalen Aufgabenträger wiederum, etwa über Zweckverbände, den Nahverkehr der gesamten Region miteinander abstimmen und verbinden.

3.2.2 Ökonomische und rechtliche Aspekte der Privatisierung der Deutschen Bundesbahn

Auslöser für die Bahnreform in Deutschland war letztendlich die Tatsache, dass sich die Eisenbahn von einem profitablen Verkehrsträger zu einem Zuschussgeschäft entwickelt hatte; ursächlich waren also ökonomische Zwänge. Die gültige Verkehrsmarktordnung erwies sich dabei für das Staatsunternehmen Bahn immer mehr als ein untaugliches Mittel, um die DB wirtschaftlich abzusichern.³⁸⁷ Trotz aller Bemühungen verschlechterte sich deren Lage derart, dass diese zu einem nicht kalkulierbaren Haushaltsrisiko zu werden drohte.³⁸⁸ Die von staatlicher Seite zugunsten der Bahn entwickelte und praktizierte Schutzpolitik mit ihren Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen und dem fehlenden Anpassungszwang des Marktes, wirkte sich nämlich nicht nur nachteilig auf deren gesamte Entwicklung aus, sondern erforderte zusätzliche Subventionen und Schutzmaßnahmen.

Gleichzeitig beeinflussten aber der erreichte Stand der europäischen Integration und die sich daraus entwickelnde Regelungs- und Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft die nationale Gesetzgebung. In die Strategieüberlegungen zur Sanierung der Bahn bzw. einer grundlegenden Reform des Verkehrsbereiches Eisenbahn musste (und muss) daher auch diese übergeordnete, sozusagen von außen gesetzte Ebene des EG-Rechtes einbezogen werden.

1989 setzte die Bundesregierung vor dem Hintergrund der zunehmenden Verschuldung der Staatsbahn eine unabhängige Kommission zur Prüfung der Zukunftsperspektiven der Deutschen Bundesbahn (DB) ein. Deren wichtigstes Ziel bestand darin, auf die zunehmenden finanziellen Risiken aus dem Verkehrssystem Schiene zu reagieren und Vorschläge für eine tragfähige Grundlage einer positiven Entwicklung der DB zu schaffen.³⁸⁹

Nach der Wiedervereinigung wurde auch die Deutsche Reichsbahn (DR) der ehemaligen DDR mit in diese Überlegungen einbezogen. Auf der Basis des Abschlussberichtes der Regierungskommission Bahn, der im Dezember 1991 vorgelegt wurde, beschloss

³⁸⁷ Vgl. Reinhardt (1996).

³⁸⁸ Vgl. Grandjot (2002), S. 59.

³⁸⁹ Vgl. Bericht der Bundesregierung über den ÖPNV in Deutschland nach Vollendung der deutschen Einheit (1999), S. 20.

das Bundeskabinett im Juli 1992, den Vorschlägen der Kommission zu folgen, und legte dem Bundestag die Strukturreform der Bundeseisenbahnen zur Abstimmung vor.

Mit der Bahnreform wurden erklärtermaßen vor allem drei Hauptziele verfolgt. An erster Stelle ging es um die nachhaltige Reduzierung der finanziellen Belastungen des Bundes und im Schienenpersonennahverkehr um die Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung auf die einzelnen Bundesländer. Die anderen beiden Zielstellungen betrafen die Umsetzung von EG-Vorgaben. Dabei ging es einmal um die Umsetzung der EG-Richtlinie 91/440 (EWG) zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft und zum anderen um die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69³⁹⁰, die als Ausgangspunkt für die europäische Gesetzgebung im ÖPNV angesehen wird. Die Verordnungen legten mithin die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auf eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Eisenbahnwesens fest.

Für die Bahnreform in Deutschland lag – wie bereits weiter oben kurz umrissen – ein Motiv also durchaus auch darin, die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft in nationales Recht umzusetzen. Natürlich ist dieses übernationale Recht aus den nationalen Rechtssystemen erwachsen, doch wirkt es nun sozusagen „unabhängig“ von der nationalen Gesetzgebung von außen als übernationale ordnungspolitische Rahmenbedingung zurück.

Da die Bundesländer den Wunsch äußerten, dass Aufgaben- und Finanzverantwortung auch für den SPNV neu geregelt werden sollten, stimmte der Bundesrat der Bahnreform im Dezember 1993 zu (zu den rechtlichen Implikationen siehe nachfolgende Abbildung 11). So konnte zum 1. Januar 1996 die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs durchgeführt werden. Damit übernahmen die einzelnen Bundesländer auch die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV).

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für den SPNV nach der Bahnreform lassen sich demnach in den folgenden vier Komplexen zusammenfassen:

Erstens die Rechtsgrundlagen der Europäischen Union betreffend:

- Richtlinie des Rates 91/440/EWG,
- Verordnung des Rates (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung Nr. 1893/91.

Zweitens hinsichtlich der Grundgesetzänderungen:

- Eisenbahnen des Bundes sind Wirtschaftsunternehmen.
- Bund bleibt Mehrheitseigentümer an der Fahrweg-AG.
- Bund hat Infrastrukturverantwortung.
- Es findet eine Regionalisierung des SPNV statt.
- Länder erhalten vom Bund zweckgebundene ÖPNV-Mittel.

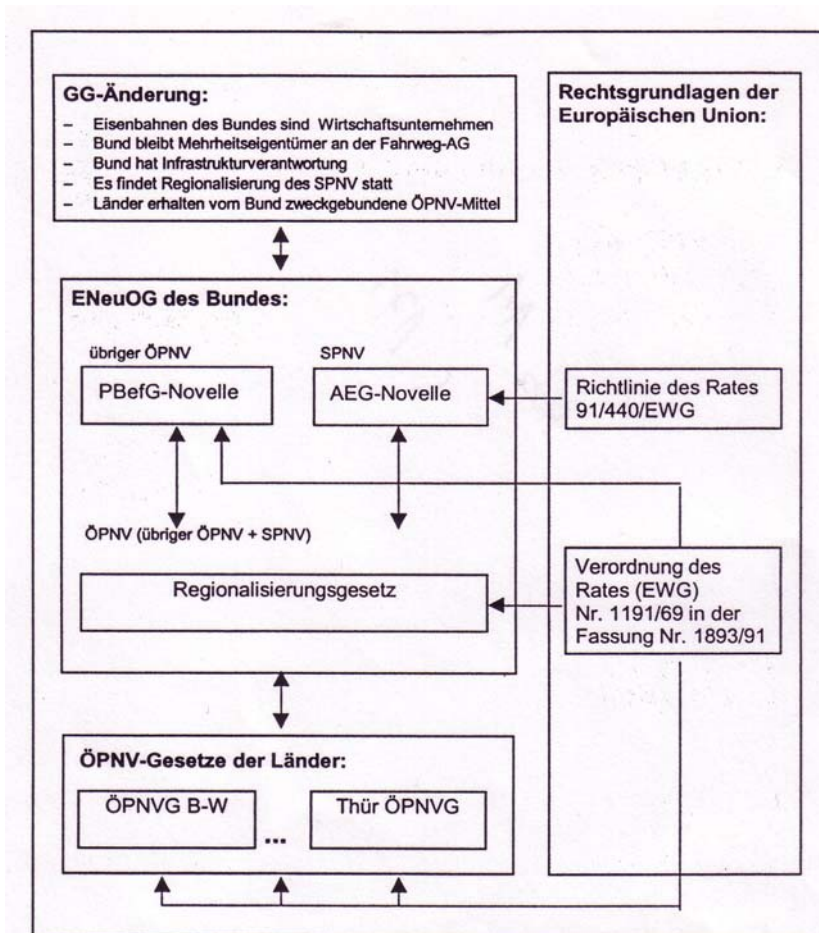
³⁹⁰ In der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91.

Drittens im Hinblick auf das Eisenbahnneuordnungsgesetz des Bundes (ENeuOG):

- PBefG-Novelle,
- AEG-Novelle,
- Regionalisierungsgesetze.

Viertens betrifft die Reform die ÖPNV-Gesetze der Länder.

Abbildung 11: Rechtliche Grundlagen für die Durchführung des ÖPNV nach der Bahnreform



Quelle: Abbildung gemäß Bericht der Bundesregierung über den ÖPNV in Deutschland nach Vollendung der deutschen Einheit (1999), S. 23

3.2.2.1 Änderung der Gesetzgebungskompetenz in Deutschland

Im Zuge der Umsetzung der EG-rechtlichen Vorgaben musste in Deutschland zunächst die Gesetzgebungskompetenz für das Reformvorhaben geändert werden. Dieser zentrale „methodische“ Schritt erfolgte mit dem „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20.12.1993“.

Grundsätzlich haben in Deutschland nach Art. 30 in Verbindung mit Art. 70 Grundgesetz (GG) auch die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz einräumt. Im Rahmen der Bahnreform wurde diese Befugnis des Bundes weiter präzisiert. Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 ist in Art. 73 Nr. 6a GG nunmehr geregelt, dass der Bund allein die Gesetzgebungsbefugnis über den Verkehr von Eisenbahnen des Bundes, den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes besitzt.³⁹¹

Im neu gefassten Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG wird die Eisenbahnverwaltung für Eisenbahnen des Bundes der bundeseigenen Verwaltung unterstellt. Allerdings können nach Art. 87e Abs. 1 S. 2 GG Aufgaben der Eisenbahnverwaltung den Ländern in eigener Verantwortung übertragen werden. Mit dieser Gesetzesänderung wurde formell eine der wichtigsten Aufgaben der Bahnreform, nämlich die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs, in die Tat umgesetzt.

Die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist auch im Art. 87e Abs. 5 S. 2 GG geregelt. Danach bedarf es der Zustimmung des Bundesrates, wenn Gesetze, welche die Gestaltung der Organisation von Eisenbahnunternehmen des Bundes einschließlich deren Privatisierung betreffen, die Übertragung von Schienenwegen von Eisenbahnen des Bundes an Dritte³⁹² sowie deren Stilllegung regeln sollen oder wenn sie Auswirkungen auf den Schienenpersonennahverkehr haben.

3.2.2.2 Inhaltliche Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen

Der Grundgesetz-Artikel 87e Abs. 3 S. 1 GG legt fest, dass Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Diese stehen nach Satz 2 im Eigentum des Bundes, soweit die Tätigkeit dieses Unternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst. Insofern besteht allein im Bereich Infrastruktur eine verfassungsrechtliche Privatisierungssperre.

³⁹¹ Vgl. Werner (1998), S. 82. ff.

³⁹² jedoch partielle Privatisierungssperre nach Art. 87e Abs.3 S. 3 GG (siehe auch folgenden Unterabschnitt 3.2.2.2).

Konsequenterweise übernimmt dann der Bund auch in Art. 87e GG eine gewisse Infrastruktur- und Gemeinwohlverpflichtung, insbesondere bezogen auf das Schienennetz seiner Eisenbahnen, was allerdings nicht für den Schienenpersonennahverkehr gilt. Im Hinblick darauf, dass die Gewährleistungspflicht nunmehr auf die Länder übergegangen ist, steht diesen nach Art. 106a GG ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu, um diese Aufgaben zu finanzieren.

Das Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG)

Im eigentlichen Gesetzgebungsverfahren für die bislang umfassendste Reform des Eisenbahnwesens in Deutschland zwischen Juli 1992 und Dezember 1994 einigten sich Bund und Länder nach heftigen und durchaus kontroversen Diskussionen auf die vorgesehene Neuregelung. Mit dem „Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens“, das zum 1. Januar 1996 in Kraft trat, wurde die zentrale bundesrechtliche Regelung über das so genannte Artikelgesetz mit sechs neuen Gesetzen und ca. 135 Änderungen von Gesetzen und Verordnungen vorgenommen.

Zu den wichtigsten Vorschriften, die für den Schienenpersonennahverkehr relevant sind, gehören:

- der Artikel 4 des „Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personenverkehrs“,
- der Artikel 5 des „Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)“
- und der Art. 6 Abs. 107 des „Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)“.

Über das ENeuOG wurde zunächst die Zusammenführung und Neugliederung aus Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn vollzogen. Aus dem daraus entstandenen Bundeseisenbahnvermögen gründete sich das Eisenbahnbundesamt, dem als Hauptaufgabe verblieb, Dienstherr für Beamte zu sein, die an die Deutsche Bahn AG „verliehen“ werden. Gleichzeitig werden die Schulden der ehemaligen Deutschen Bahnen verwaltet.³⁹³

Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)

Dieses Gesetz gilt nach § 1 AEG nur für Eisenbahnen. Das Allgemeine Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 ist durch Art. 5 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes völlig neu paraphiert und mit neuen Bestimmungen – auch bedingt durch die Umsetzung von EG-Vorgaben in nationales Recht – ergänzt worden. Hier wird geregelt, dass Eisenbahn-

³⁹³ Vgl. auch Reinhardt (1996) zu einer zusammenfassenden Darstellung der Aufgaben dieses Bundesamtes.

unternehmen, die gewerbs- oder geschäftsmäßig betrieben werden, einer Genehmigung bedürfen, die jeder Unionsbürger und jede Gesellschaft, die ihren Sitz innerhalb der Europäischen Gemeinschaft haben, beantragen kann.

Für die Erteilung einer Genehmigung im SPNV ist eine von der jeweiligen Landesregierung bestimmte Behörde zuständig, wobei als Nahverkehr gilt, was von der Zweckbestimmung der Züge her so zu betrachten ist.

Mit der Umsetzung der Richtlinie 91/440 (EWG) wurde auch die Unabhängigkeit der Geschäftsleitungen von öffentlichen Eisenbahnen von staatlichen und kommunalen Gebietskörperschaften gesetzlich vorgeschrieben. Außerdem ist sowohl eine getrennte Rechnungslegung für Unternehmen, die Infrastruktur und auch Verkehrsleistungen erbringen wollen, eingeführt worden, als auch eine Umverteilung von Subventionen von einem Bereich auf den anderen für unzulässig erklärt worden.

Die deutsche Gesetzgebung sieht bei der Übertragung der Vorschriften der Richtlinie 91/440 (EWG) strenge Maßstäbe vor und unterwirft auch kommunale Eisenbahnverkehrsunternehmen dem Anwendungsbereich des AEG.

Speziell für den SPNV sind die §§ 11, 14 und 15 AEG zu beachten. In § 11 (AEG) ist die Stilllegung von Eisenbahnstruktureinrichtungen neu geregelt worden. Wenn der SPNV auf schwach belasteten Regionalstrecken stillgelegt werden soll, dann ist nunmehr ein bestimmtes Verfahren gesetzlich vorgeschrieben:

- Zunächst bedarf es eines Antrages des Eisenbahnstrukturunternehmens an die zuständige Aufsichtsbehörde, eine Strecke stilllegen zu dürfen. In dem Zusammenhang muss die Unzumutbarkeit des weiteren Betriebs einer solchen Strecke belegt werden, und zusätzlich müssen Verhandlungen mit geeigneten Dritten zur Übernahme der Infrastruktureinrichtungen vergeblich gewesen sein.
- Die Entscheidungen der Aufsichtsbehörde erfolgen innerhalb von drei Monaten, wobei der Betrieb zwischenzeitlich nicht eingestellt werden darf. Der Antrag gilt als genehmigt, wenn innerhalb dieser Frist nicht entschieden wird.
- Wird die beantragte Streckenstilllegung nicht genehmigt, so muss ein Kostenausgleich zugunsten des Antragstellers erfolgen. Die Nichterteilung der Stilllegungsgenehmigung ist allerdings nur für einen Zeitraum von einem Jahr möglich; danach gilt die Genehmigung als erteilt.

Bei der endgültigen Einstellung des Betriebs kann es auf Verlangen einer Gebietskörperschaft auch zu einer Übertragung von Liegenschaften auf Dritte kommen (ENeuOG, Art. 1 § 26). Danach kann im konkreten Einzelfall ein tragfähiges Betriebs- und Unternehmenskonzept Dritter den Erhalt von Eisenbahnstrecken für den SPNV bewirken.

Nach § 14 (AEG) haben alle in- und ausländischen Anbieter von Eisenbahnverkehrsleistungen das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur von Eisenbahninfrastrukturunternehmen, soweit der Verkehr für jedermann zugänglich ist. Dieser Grundsatz gilt auch für den SPNV.

Weitere Einzelheiten zum Begriff 'öffentlicher Verkehr' ergeben sich aus § 3 (AEG). In dem Zusammenhang regelt eine Verordnung des Bundesverkehrsministeriums u.a. die Trassenvergabe. Wenn dabei Meinungsverschiedenheiten auftreten, dann werden diese auf Antrag eines der beteiligten Unternehmen an das Eisenbahn-Bundesamt von dieser Behörde entschieden [vgl. § 14 Abs. 5 S. 1 (AEG)]. Bei der Entscheidungsfindung, die ein Verwaltungsakt ist, müssen die Vorgaben des § 14 AEG sowie die zukünftige EIBV (Eisenbahninfrastrukturbenutzungs-Verordnung) berücksichtigt werden.

Die auszugestaltenden Rechte in § 14 Abs. 1 AEG und in der EIBV sollen den Eisenbahngesellschaften einen Handlungsrahmen für ihre gewerbliche Betätigung verschaffen.

Wenn allgemeine Geschäftsbedingungen des Infrastrukturbetreibers vorliegen, dann müssen diese auch angewendet werden. Unangemessen benachteiligende Geschäftsbedingungen sind dabei nach § 9 Abs. 1 AGB nichtig. Dies gilt insbesondere hinsichtlich eventueller Einschränkungen beim Pflichtenumfang des Infrastrukturbetreibers. Entscheidenden Verpflichtungen, die zur Einhaltung des Vertragszweckes notwendig sind, kann er sich daher nicht entziehen.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26.8.1998 sind auch jene Auffassungen überholt, die davon ausgehen, dass eine Vereinbarung im Sinne des § 14 Abs. 4 AEG das freie Aushandeln zwischen dem Eisenbahnverkehrsunternehmen und dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu unterschiedlichen Bedingungen beinhalte.³⁹⁴

Grundsätzlich ist es jedem Eisenbahnverkehrsunternehmen freigestellt, sein Angebot an Verkehrsleistungen zu bestimmen.³⁹⁵ Da aber das Verkehrsleistungsangebot des SPNV derzeit allein aus Beförderungserlösen nicht bestehen kann, kann das seitens der öffentlichen Hand zu gewährleistende Angebot auf ausreichende Bedienung i.S. der EG-Verordnung Nr. 1191/69 n.F. den Unternehmen auferlegt oder mit diesen vereinbart werden.

Die zuständigen Behörden, die beabsichtigen, die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu vereinbaren, können diese Leistungen ausschreiben und dann nach Maßgabe von Art. 14 der VO Nr. 1191/69 (EWG) Verträge über „Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ abschließen, wobei der Vertragspartner

³⁹⁴ Vgl. Wirtschaft und Verwaltung (2001), Ausgabe 2/01, S. 141.

³⁹⁵ Vgl. Wirtschaft und Verwaltung (2001), Ausgabe 2/01, S. 101.

durch ein diskriminierungsfreies Verfahren ermittelt werden muss.³⁹⁶ Dadurch wird es möglich, für das Angebot solche verpflichtenden Vorgaben vorzuschreiben, die ein Unternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang oder unter anderen Bedingungen anbieten würde.³⁹⁷

Damit sind aber auch unter subventions- und wettbewerbsbezogenen Gesichtspunkten die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen, dass ein Unternehmen entgegen den sonstigen Vorgaben im EG-Vertrag Beihilfen seitens der öffentlichen Hand erhalten kann. Damit erlaubt das EG-Recht ausgleichspflichtige Auferlegungen i.S.v. Art. 1 Abs. 5 VO Nr. 1191/69 (EWG). Einflussnahmen in die Ausübung des Eisenbahngewerbes selbst sind darin nicht enthalten.

Eine allgemeine Befugnis, Eisenbahnverkehrsunternehmen im Bereich SPNV Verpflichtungen aufzuerlegen, begründet § 4 S. 1 RegG i.V.m. § 15 AEG. Die einzige materielle Voraussetzung dafür besteht darin, dass das Unternehmen, dem eine solche Pflicht auferlegt wird, eine Genehmigung für den SPNV nachweisen kann. Was diese Verpflichtung beinhaltet, wird allerdings im Gesetz nicht näher erläutert, sondern es wird nur pauschal auf die EG-Verordnung Nr. 1191/69 hingewiesen. Diese nennt als Verpflichtung des öffentlichen Dienstes die Betriebspflicht, die Beförderungspflicht und die Tarifpflicht.³⁹⁸

Aus der Beförderungspflicht lässt sich bei Anwendung der gültigen Beförderungsbedingungen und Beförderungstarife ein Kontrahierungszwang zugunsten der Fahrgäste ableiten, von dem das Unternehmen auch nicht entbunden werden kann. Weiter besteht kein Anspruch auf Ausgleichszahlungen. Wenn sich die gesetzliche Beförderungspflicht aber als untragbar erweisen sollte, dann ist die Möglichkeit vorgesehen, den Tarif oder den Fahrplan zu ändern, aber auch die Option, den Betrieb gänzlich einzustellen.

Nach Art. 4 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 1191/69 ist der Primäranspruch der Unternehmen auf Loslösung von belastenden Verpflichtungen gerichtet. Erst dadurch, dass das zuständige Amt für die Beibehaltung der Pflicht entscheidet, erwächst dem Unternehmen ein Ausgleichsanspruch i.S. v. Art. 6. Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1191/69. An der Ermittlung des Ausgleichsbetrages hat das Unternehmen mitzuwirken und Daten über seine Kosten vorzulegen.

³⁹⁶ Die unlängst ergangene Rechtsprechung (sog. Magdeburger und Brandenburger Urteile) differenzierte die Ausschreibungspflicht für Leistungen des SPNV in Abhängigkeit von einer Eigen- versus Gemeinwirtschaftlichkeit der entsprechenden Verkehrsleistungen. Diese rechtlichen Aspekte werden hinsichtlich ihrer wettbewerbsbezogenen Auswirkungen im vierten Abschnitt noch weiter vertieft.

³⁹⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 1 VO (EWG) Nr. 1191/69.

³⁹⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1191/69.

Die Bestimmungen in den Landesnahverkehrsgesetzen

Die inhaltliche Ausgestaltung des gesamten ÖPNV vor Ort ist nach der gesetzlichen Neuordnung nunmehr die Sache der einzelnen Bundesländer. Mit Ausnahmen des Stadtstaates Hamburg haben alle übrigen Bundesländer entsprechende ländereigene Nahverkehrsgesetze beschlossen, schon allein deshalb, weil in den betroffenen Gebieten mit teilweise extrem unterschiedlichen Raumstrukturen natürlich Handlungsbedarf bestand.

Die Nahverkehrsgesetze der Länder enthalten umfassende Vorgaben zur Integration des ÖPNV im Allgemeinen und zur Zusammenarbeit der Aufgabenträger, die auf öffentlich-rechtlicher Ebene stattfinden soll. Hierbei kommen die jeweiligen Regelungen der Landesgesetze über kommunale Zusammenarbeit und aus den Nahverkehrsgesetzen der Länder zur Anwendung. Die Zusammenarbeit der Aufgabenträger mit einer Verbundgesellschaft regelt ein Gesellschaftsvertrag, wonach die Verbundgesellschaft unter den Voraussetzungen von § 100 Abs. 2 lit. g GWB ohne vorgeschaltetes wettbewerbsrechtliches Verfahren von ihren Gesellschaftern mit Aufgaben betraut werden kann.

Im Bereich der Verkehre nach AEG kommt jeweils nur ein von der öffentlichen Hand auszuwählender Unternehmer in den Genuss einer vertraglich geregelten öffentlichen Kofinanzierung. Auf der Schiene kommt es somit zu einem dem intermodalen „Wettbewerb am Markt“ vorgeschalteten Auswahlverfahren. Zur Realisierung der Berufs- und Gewerbefreiheit sowie des Gleichbehandlungsangebotes bedarf der vorgeschaltete Wettbewerb um den Markt eines von sachlichen Erwägungen geleiteten Auswahlverfahrens. Diese Vergabe von Verkehrsverträgen ist im Vergaberecht geregelt.

Darin wurde u.a. auch darüber befunden, dass sich die Zuständigkeit für den gesamten ÖPNV in einer Hand konzentrieren soll. Darüber hinaus gab es Planungen über die Absicherung eines leistungsfähigen SPNV über die Grenzen einzelner kommunaler Gebietskörperschaften hinaus, und zwar durch Aufstellung von Nahverkehrsplänen. Weiter ging es um die Gewährleistung des Wettbewerbs im ÖPNV durch eine Trennung der politischen Besteller und der unternehmerischen Erstellerebene sowie um verlässliche Finanzierungshilfen.

Die einzelnen Bundesländer haben hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft unterschiedliche Wege beschritten. Während z.B. in Hessen und in Nordrhein-Westfalen u.a. konsequent der Weg der Regionalisierung eingeschlagen und der gesamte Nahverkehr auf die Kommunen übertragen wurde, wollen die übrigen Länder – wie beispielsweise Bayern – den SPNV dauerhaft in eigener Regie führen. Die betroffenen Kommunen sollen dabei ein gewisses Mitspracherecht erhalten. Weitere Länder haben sich für eine Zwischenlösung entschieden, indem die Aufgabe SPNV zunächst beim Land verbleibt mit Ausnahme einiger Großräume wie z.B. Stuttgart. In allen diesen Ländern ist eine Übertragung auf kommunale Gebietskörperschaften vorgesehen.

Die ursprüngliche Idee der Regionalisierung wird also bisher nur von wenigen Ländern konsequent umgesetzt. Die unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern lassen sich in fünf Gruppen einteilen (Tabelle 11):

Tabelle 11: Landesregelungen der Aufgabenträgerschaft für den SPNV

Gruppe	Aufgabenträger für den SPNV; sonstige Regelungen	Bundesland
A	Kommunale Ebene; Kommunale Gebietskörperschaft oder ein Zusammenschluss von diesen Körperschaften	Hessen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Berlin Bremen Hamburg
B	Land; befristete Regelung mit anschließender Übertragung der Zuständigkeit auf mehrere Zusammenschlüsse von kommunalen Aufgabenträgern	Sachsen (a)
C	Land; bis zum definierten Termin Prüfung von Voraussetzungen für die Übertragung der Zuständigkeit auf Zusammenschlüsse von kommunalen Aufgabenträgern	Niedersachsen (b) Sachsen-Anhalt
D	Land; Möglichkeit einer Übertragung der Zuständigkeit von bestimmten Teilräumen auf kommunale Gebietskörperschaften	Baden-Württemberg (c) Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Saarland
E	Land; Möglichkeit einer Übertragung nicht vorgesehen	Bayern Schleswig-Holstein Thüringen

- a) Zweckverband Oberelbe ist Aufgabenträger für den SPNV seit dem 24.05.1998.
- b) Großraumverbände Hannover und Braunschweig sind Aufgabenträger für den SPNV seit dem 01.01.1996.
- c) Verband Region Stuttgart ist Aufgabenträger für die S-Bahn seit dem 01.01.1996.

Quelle: Bundesregierung (1999), Bericht über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, S. 33

In allen Landesnahverkehrsgesetzen sind die Aufgabenträger als zuständige Stelle für die Vereinbarung oder Festlegung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der geänderten Fassung (EWG) Nr. 1893/91 bestimmt.

3.3 Kritik der Bahnreform

Obwohl die rechtliche Umsetzung der Zielvorstellungen zur Bahnreform fast vollständig durch entsprechende Gesetze und Verordnungen abgeschlossen werden konnte, bleiben dennoch erhebliche Zweifel an der Durchsetzung der Reform vor allem im Hinblick auf ihre Komplexität angebracht. Für einen außenstehenden Betrachter scheint es sogar so, als habe sich für die Bahn seit ihrer Privatisierung nur wenig verändert. Insbesondere im SPNV ist die Deutsche Bahn AG unverändert der größte Anbieter, der Kraft seiner unveränderten Monopolstellung bestimmt, wer wo, wann und zu welchen Tarifen fahren darf.

Mehrfach haben schon Konkurrenten der DB AG in Bezug auf Streckenstilllegungen unlautere Methoden vorgeworfen. Das gleiche gilt für das Befahren des Streckennetzes. In der Praxis hat sich gezeigt, dass immer dann, wenn das Bahnnetz für einen Konkurrenten ausgebaut werden soll, Behinderungen und Verzögerungen in der Fertigstellung auftreten.

Ein Beispiel dafür ist die Strecke für den geplanten Ringzug zwischen Rottweil, Tuttlingen, Donaueschingen und Villingen-Schwenningen in Baden-Württemberg. Hier wollte die landeseigene Hohenzollerische Landesbahn AG den Betrieb von Dezember 2002 an aufnehmen. Plötzlich meldete sich die unverändert für das Schienennetz zuständige DB Netz AG zu Wort und teilte mit, dass der Streckenausbau erst im Herbst 2004 beendet sei. Darüber hinaus gebe es Koppelgeschäfte, nach denen Schienenstrecken nur dann hergerichtet würden, wenn die DB Regio den Zuschlag für den Betrieb erhalte.³⁹⁹

Zwar darf nicht verkannt werden, dass im Hinblick auf die zahlreichen Interessenkonflikte zwischen Verkehrsanbietern und -nutzern eine Problemlösung nicht einfach ist, trotzdem sollte es im Sinne der Ziele der Bahnreform möglich sein, dass zwischen dem Verkehrsanbieter DB AG und dem Bund einvernehmliche Lösungen gefunden werden können.

Aber auch das Finanzverhalten der Bahn gibt Anlass für berechtigte Kritik, denn bis heute legt die Bahn entgegen allen gesetzlichen Vorschriften nur unvollständige Bilanzen vor. Eine Einsicht in Kostenrechnungen ist bisher nicht möglich. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass die Bahn Streckensanierung zu übersteuerten Preisen anbietet. Als Beispiel dafür ist die Sanierung der sächsischen Strecke von Freiberg nach Holzau

³⁹⁹ Als jüngstes Beispiel (2002/03) für widerstreitende Aussagen lässt sich auch Folgendes anführen: Zunächst befürwortete das Bundesverkehrsministerium die diskutierte Ausgliederung des Streckennetzes, um sie kurze Zeit später, nach einer Intervention des Bahnchefs Mehdorn beim Bundeskanzler, wieder zurückzunehmen; vgl. hierzu auch die Grundsatzkritik von Eisenkopf (2003) an der Inkonsequenz der öffentlichen Organe bei entsprechenden Deregulierungsstrategien.

zu nennen. Dort hat die DB AG einen Kostenvoranschlag von 54 Millionen DM eingereicht. Saniert wurde die Strecke dann von einem privaten Eisenbahnunternehmen für nur 15 Millionen DM.⁴⁰⁰

Für diese Verhaltensweisen der Bahn sind neben der gewachsenen Einflussnahme auf die Entscheidungsträger Bund und Länder mit verantwortlich zu machen. Nach Ansicht des Verfassers ist in Bezug auf Anwendung und Zuständigkeit der neuen Gesetzgebung die Situation unübersichtlich und verwirrend. In fast jeder Gesetzesregelung ist eine Ausnahmegenehmigung enthalten, die fast immer für die DB AG anwendbar ist - es verwundert daher nicht, dass sich bisher kaum ein privates Eisenbahnunternehmen gegenüber der Deutschen Bahn durchsetzen konnte.

Dabei gelten die Verbote des Kartell- und Wettbewerbsrecht insoweit auch im ÖPNV, als nicht spezialgesetzliche Ausnahmen zur Gewährleistung eines integrierten Marktauftritts greifen. Die Praxis hat tatsächliche oder empfundene Unzulänglichkeiten des regulativen Rahmens vielfach dadurch überwunden, indem sie ihn einfach ignoriert. Die praktizierte Marktregulierung und insbesondere das Finanzierungssystem sind bislang nicht höchstrichterlich überprüft worden. Es steht zu befürchten, dass bereits jetzt die Finanzierungs- und Genehmigungspraxis nicht mit dem EG-Recht konform gehen könnte. Auch die Verkehrsunternehmen sind bisher häufig noch nicht an den Maßstäben des Wettbewerbsrechts gemessen worden.

Um das öffentliche Interesse an einem leistungsfähigen, sicheren und preisgünstigen ÖPNV sicherzustellen, hat der Gesetzgeber auf allen drei Ebenen in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit des SPNV eingegriffen und damit den Marktzugang der Unternehmer in erheblichem Umfang reguliert. Das BVerfG hat dabei die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs als ein auch objektive Zulassungsschranken grundsätzlich rechtfertigendes, überragend wichtiges Gut der Gemeinschaft qualifiziert. Soweit diese Eingriffe auch einen Schutz bereits bestehender Verkehrsunternehmen zur Folge haben, kann dies allenfalls das Mittel zur Erreichung des dem öffentlichen Interesse entsprechenden Zwecks sein.

Es ist daher keine Überraschung, dass gemeinwirtschaftliche Leistungen bisher nicht im Wettbewerb vergeben wurden. Dabei sollte gerade Konkurrenz gesucht werden, weil dadurch jeder Marktteilnehmer zu Kosteneinsparungen gezwungen wird, will er das preiswerteste Angebot abgeben. Ziel muss es daher sein, einen möglichst hohen Wettbewerbsdruck zu erzeugen. Solange es dem Staat aber nicht gelingt, alle externen Effekte in den Kosten der Angebotsgestaltung bei allen Eisenbahnunternehmen adäquat zu internalisieren, führt die Marktsteuerung zu einem Marktergebnis, welches – aus Eigeninteressen der Unternehmen – die Berücksichtigung von Gemeinwohlaspekten ignoriert.

⁴⁰⁰ Redakt. Beitrag in: Stuttgarter Zeitung, Nr. 249, vom 27.10.2001.

Diese Konfliktfelder kennzeichnen derzeit die Situation im Schienenpersonennahverkehr. Die Strecken veralten oder werden stillgelegt, nicht zuletzt, weil die DB AG derzeit ihre Prioritäten dem Ausbau des Hochgeschwindigkeitsverkehrs widmet.⁴⁰¹ Dies wird auch durch die Tatsache belegt, dass seit Beginn der Bahnreform die Zahl der Streckenstilllegungen deutlich zugenommen hat. Die Vorgaben, was die DB Netz AG nicht mehr als „bahnnotwendig“ erachtet, trifft sie dabei selbst. Letzten Endes könnte das zur Folge haben, dass nur noch ein Netz übrig bleibt, welches auf die DB AG zugeschnitten ist. Nach Aussage der Bundesregierung kam es bis zum 10.10.1995 auch zu keinen Übertragungen von Strecken auf Gebietskörperschaften nach § 26 ENeuOG. Das Eisenbahn-Bundesamt hat in diesem Zusammenhang die Verfahren bezüglich einer Reihe von Stilllegungsanträgen der DB AG aussetzen müssen, nachdem bekannt wurde, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Verhandlungen mit interessierten Dritten nicht geführt wurden.

Nach Meinung des Verfassers hat der Schienenpersonennahverkehr nur dann eine Überlebenschance, wenn es dem Bund und den Länder gelingt, zunächst den Einfluss der DB AG einzuschränken und diese zu zwingen, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Es ist nicht hinnehmbar, dass vorliegende Gesetze ignoriert werden, nur weil sie schwer verständlich sind oder gezielte Ambivalenzen aufweisen. Sollten einzelne Gesetze unklar oder widersprüchlich sein, wie z.B. § 14 AEG i.V.m. der EIBV, müssten diese gegebenenfalls geändert werden. Eines der wichtigsten Handlungsfelder ist daher in der Gestaltung des Ausschreibungswettbewerbs zu sehen. Durch sachgerechte Loszuteilung könnten sich somit auch für kleine und mittlere Bieter Marktchancen ergeben, die möglicherweise, da sie kostengünstiger operieren als die DB AG, auch Strecken übernehmen könnten, die für die DB unrentabel sind.

Allein die Aufgabenträger haben für einen fairen Ausschreibungswettbewerb zu sorgen, indem sie die Leistungsbeschreibung und damit die Bedingungen des für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen maßgeblichen Marktes bestimmen. Verbindliche Einflussnahmen, wie sie derzeit noch von der DB AG ausgeübt werden, haben diskriminierende Wirkung und sind verboten. Die Hauptproblematik liegt nach Verfasseransicht bei der Gestellung des Streckennetzes. Solange die DB Netz AG den Markt beherrscht, bestimmt, wer „fahren darf“ und auch noch die Trassenpreise festsetzt, ist eine Übernahme von Nahverkehrsstrecken für viele potenzielle Kandidaten uninteressant. Durch anscheinend willkürliche Preisfestsetzungen und mangelhafte Hilfe bei der Koordinierung von Fahrplänen werden die privaten Eisenbahnunternehmen abgeschreckt. Wenn es dem Bund damit Ernst ist, dass der Schienenpersonennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge darstellt, muss er das Schienennetz der Einflussnahme der DB AG entziehen.

⁴⁰¹ Vgl. Werner (1998), S. 150 ff.

3.4 Auswirkungen der Bahnreform auf den SPNV und auf Streckenstilllegungen – Zusammenfassung

Die Eisenbahnen wurden über Jahrzehnte hinweg in großem Umfang subventioniert. Dies hatte zur Folge, dass es dem Verkehrsmarkt an Kostenwahrheit und – volkswirtschaftlich betrachtet – an allokativer Effizienz fehlt. Erst wirksame Konkurrenz wird die DB AG dazu bringen, eigene Kostenrechnungen aufzustellen und damit für Bund und Länder sowie für die Konkurrenz berechenbar und transparenter zu werden. Für den Staat würden zudem eine sachgerechtere Verteilung der Subventionen und die Möglichkeit von Kosteneinsparungen resultieren.

Im Sinne eines Zwischenfazits geht es dem Verfasser zunächst um eine erste kritische Beurteilung und Auseinandersetzung mit den für den schienenengebundenen ÖPNV relevanten gesetzlichen Regelungen im Rahmen der Bahnreform. Dies betrifft insbesondere

- die Auftragsvergabe im Schienenpersonennahverkehr,
- die Aufgaben und Befugnisse der Länder und
- die Problematik des Schienennetzes.

Die Regelungen zur öffentlichen Vergabe ergeben sich im Zusammenspiel von GWB, Vergabeordnung und Verdingungsordnung. Danach sind materielle und formelle Vorgaben einzuhalten, wenn von einem öffentlichen Auftraggeber ein öffentlicher Auftrag in den Bereichen Bau, Lieferung oder Dienstleistung vergeben wird. Verkehrsunternehmen sind als so genannte Sektorenauftraggeber bei der Auftragsvergabe zur Anwendung der Abschnitte 3 bzw. 4 von VOL/A und VOB/A verpflichtet.⁴⁰² Grundsätzlich greift eine Pflicht zur Anwendung des offenen Verfahrens, d.h. praktiziert wird die Ausschreibung. Ausnahmen müssen ausdrücklich nach §§ 3, 3a VOL/A zugelassen sein.

Das GWB verbietet Kartelle und den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen. Sektorspezifische Wettbewerbsregelungen können die Regelungen des GWB ergänzen, verdrängen oder modifizieren. Gemäß § 1 GWB sind Vereinbarungen von miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, verboten.

Ein Missbrauch liegt insbesondere dann vor, wenn der Zugang zu betriebsnotwendigen Einrichtungen ohne Berechtigung verweigert wird. Nach § 20 Abs. 1 GWB gilt auch ein Diskriminierungsverbot, wonach marktbeherrschende Unternehmen ein anderes Unter-

⁴⁰² Vgl. Wirtschaft und Verwaltung (2001), Ausgabe 2/01, S. 101.

nehmen in einem Geschäftsverkehr, der gleichartigen Unternehmen üblicherweise zugänglich ist, nicht unbillig behindern oder ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich behandeln dürfen.⁴⁰³ Nach § 22 Abs. 1 GWB sind Empfehlungen verboten, die gleichförmiges Marktverhalten von miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen bezwecken und auf diese Weise die Verbote des GWB umgehen würden.

Aus § 12 Abs. 7 AEG ergibt sich, dass für Vereinbarungen von Verkehrsunternehmen die §§ 1 und 22 Abs. 1 GWB nicht gelten, soweit sie im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Nahverkehrsleistungen erfolgen und einer Integration der Nahverkehrsbedienung dienen. Die Verbote aus §§ 1 und 22 Abs. 1 GWB bleiben aber wirksam, soweit die getroffenen Vereinbarungen eine Behinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken.

Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren ergibt sich aus den Vorgaben des Verkehrsvertrages bzw. der Auferlegung, welche Ausgestaltungsmöglichkeiten das Unternehmen nach erfolgreichem Marktzutritt besitzt. In dem Umfang, wie das Unternehmen den angebotenen Betrieb eigenständig gestalten kann, unterliegt es auch dem Wettbewerbs- und Kartellrecht, soweit sich nicht der Besteller eine Option zur Angebotsänderung vorbehält. Dies gilt auch für Tarife und Fahrpläne.

Keiner weiteren Regulierung unterliegt die Produktion der Verkehrsdienste und der Neben- und Vorleistungen, z.B. der Infrastruktur. Hier gibt es demnach die Möglichkeit wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens und auch einen möglichen Missbrauch von marktbeherrschenden Stellungen.

Die DB ist der Auffassung, dass es eine Ausschreibungspflicht nicht gibt, da im AEG eine Norm besteht, die den Aufgabenträgern ein Ermessen einräumt. In einem ersten Urteil der Vergabekammer Düsseldorf hat sich allerdings diese Auffassung der DB nicht bestätigt. Bei Nichtbeachtung dieses Urteils hätte danach die DB AG einen Wettbewerbsvorteil i.S. der GWB gegenüber ihren Konkurrenten erlangt und damit die gezahlten Subventionen rechtswidrig erhalten. Hier bestünde nunmehr nicht nur die Gefahr eines Rückforderungsanspruchs, sondern dies hätte auch zur Folge, dass die DB als finanziell unzuverlässig gelten würde und damit nach § 25 VOL/A vom weiteren Vergabeverfahren auszuschließen wäre.⁴⁰⁴

Auch die Regelung der Aufgaben und Befugnisse der Länder ist kritisch zu sehen. Die Nahverkehrsgesetze der Länder enthalten umfassende Vorgaben zur Integration des ÖPNV und zur Zusammenarbeit der Aufgabenträger. Die Zusammenarbeit der Aufgabenträger findet auf der öffentlich-rechtlichen Ebene statt. Hier greifen die jeweiligen Regelungen der Landesgesetze über kommunale Zusammenarbeit und aus den Nah-

⁴⁰³ Vgl. Wirtschaft und Verwaltung (2001), Ausgabe 2/01, S. 103.

⁴⁰⁴ In diesem Zusammenhang ist auch ein aktuelles, vergabe- und ausschreibungsrelevantes Urteil des OLG Brandenburg zu beachten, das im weiteren Verlauf der Arbeit noch detailliert erläutert wird.

verkehrsgesetzen der Länder. Die Zusammenarbeit der Aufgabenträger mit einer Verbundgesellschaft ist im Gesellschaftsvertrag der Verbundgesellschaft geregelt. Die Verbundgesellschaft kann unter den Voraussetzungen von § 100 Abs. 2 lit. g GWB ohne vorgeschaltetes wettbewerbsrechtliches Verfahren von ihren Gesellschaftern mit Aufgaben betraut werden.

Die Aufgabenträger der Länder entscheiden als Repräsentanten der politischen Ebene über die Leistungen im ÖPNV. Gleichzeitig verpflichten sie sich, die bestellten Leistungen, soweit sie aus den erzielten Erlösen nicht zu bestreiten sind, den Verkehrsunternehmen finanziell zu ersetzen.

Im Bereich der Verkehre nach AEG kommt jeweils nur ein von der öffentlichen Hand auszuwählender Unternehmer in den Genuss einer vertraglich geregelten öffentlichen Kofinanzierung – ein dem intermodalen „Wettbewerb am Markt“ vorgeschaltetes, ordnungspolitisch nicht unbedenkliches Auswahlverfahren. Zur Realisierung der Berufs- und Gewerbefreiheit sowie des Gleichbehandlungsangebotes bedarf jedoch der vorgeschaltete Wettbewerb um den Markt eines von sachlichen Erwägungen geleiteten Auswahlverfahrens. Diese Vergabe von Verkehrsverträgen ist im Vergaberecht geregelt.

Die Verbote des Kartell- und Wettbewerbsrechts greifen also im ÖPNV, soweit nicht spezialgesetzliche Ausnahmen zur Gewährleistung eines integrierten Marktauftritts gelten. Um das öffentliche Interesse an einem leistungsfähigen, sicheren und preisgünstigen ÖPNV sicherzustellen, hat der Gesetzgeber auf allen drei Ebenen in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit des SPNV eingegriffen und damit den Marktzugang der Unternehmer in erheblichem Umfang reguliert. Das Bundesverfassungsgericht (BverfG) hat die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs als ein auch objektive Zulassungsschranken grundsätzlich rechtfertigendes, überragend wichtiges System rechtlich gewürdigt. Soweit diese Eingriffe auch einen Schutz bereits bestehender Verkehrsunternehmen zur Folge haben, kann dies aber höchstens das Mittel zur Erreichung des dem öffentlichen Interesse dienenden Zwecks sein. Allein der Schutz bestehender Verkehrsunternehmen vor Konkurrenz rechtfertigt gerade keinen Eingriff in die Berufsfreiheit.

Für die Aufgabenträger sind die Finanzierung des ÖPNV und die damit verbundene Bereitstellung von Haushaltsmitteln von zentraler Bedeutung. Grundsätzlich gilt dabei, dass die Regionalisierungsmittel des Bundes nur für den gesamten ÖPNV eingesetzt werden dürfen. Die Landesnahverkehrsgesetze geben aber in der Regel nicht detailliert vor, wie diese Mittel konkret einzusetzen sind.

Die praktizierte Marktregulierung und insbesondere das Finanzierungssystem sind bislang allerdings noch nicht höchstrichterlich überprüft worden. Es steht zu befürchten, dass bereits jetzt die Finanzierungs- und Genehmigungspraxis nicht mit dem EG-Recht konform gehen könnte. Auch die Verkehrsunternehmen sind bisher häufig noch nicht an den Maßstäben des Wettbewerbsrechts gemessen worden.

Ein weiteres Thema für die bisher mangelhafte Umsetzung der Bahnreform liegt nach Meinung des Verfassers auch in der bisher nicht geregelten Netz-Betriebs-Problematik. Zunächst ist unstrittig, dass Eigentümerin der DB Netz AG der Bund ist und damit kraft ihrer Gesellschafterstellung über die DB Netz AG verfügen kann.

Die Hauptproblematik liegt nach Verfasseransicht in der Gestellung des Streckennetzes. Solange die DB Netz AG den Markt beherrscht und Netznutzungsmöglichkeiten und Trassenpreise – teils willkürlich und unkooperativ anmutend – festsetzt, ist eine Übernahme von Nahverkehrsstrecken für viele externe Interessenten ohne Anreiz. Falls der Bund tatsächlich den Schienenpersonennahverkehr als genuine Aufgabe der Daseinsvorsorge ansieht, hätte er das Schienennetz der Einflussnahme der DB AG zu entziehen.

Was im Einzelnen zur Eisenbahninfrastruktur zu rechnen ist, regelt § 2 Abs. 3 AEG i.V.m. § 2 EIBV. Geht man zu Recht davon aus, dass die Vorschriften des GWB neben den spezialgesetzlichen Bestimmungen des AEG stets gültig sind, ist der Grundsatz der Zurverfügungstellung der wesentlichen Einrichtungen i.S. v. § 14 Abs. 1 AEG stets anwendbar.

Der Staat hat besondere Regeln darüber aufzustellen, wie ein diskriminierungsfreier Zugang zu den Schienenwegen gewährleistet werden kann. Die gesetzlichen Vorschriften ergeben sich aus § 9 AEG i.V.m. Art. 6 RiL 91/440 (EWG). Damit hat aber der Gesetzgeber ein bis heute noch nicht gelöstes Problem entstehen lassen. Der in § 14 AEG i.V.m. der EIBV festgelegte diskriminierungsfreie Zugangsanspruch für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen ist Bestandteil des öffentlichen Rechts, also neutral für Dritte zu verwalten. Dies geschieht in der Regel durch eine Behörde, hier aber durch eine juristische Person des privaten Rechts, nämlich durch die DB Netz AG. Die DB Netz AG unterliegt jedoch im Konzernverbund den Weisungen des Vorstandes des DB-Konzerns. Die DB Netz AG befindet sich daher in einem Interessenkonflikt zwischen Weisungsbefugnis des Vorstandes und ihrer Verpflichtung, einen diskriminierungsfreien Zugang zu garantieren. Die Vorschriften des AEG und der EIBV werden deshalb auch als gesetzliches Existenzsicherungsinstrument für die DB AG bezeichnet.

Ein Verfahren zur Überprüfung des Trassenpreissystems, das von einigen nicht bundes-eigenen Eisenbahnen vor dem Bundeskartellamt gegen die DB Netz AG betrieben wurde, hat diese Meinung bestätigt. Ob das neu angestrebte Trassenpreissystem Bestand haben wird, hängt u.a. davon ab, inwieweit kartellrechtlich von einem Missbrauch, der Preishöhe nach, gesprochen werden kann.

Im Endeffekt könnte sonst nur noch ein Netz übrig bleiben, das allein auf die DB AG „zugeschnitten“ ist. Nach Aussage der Bundesregierung fand bis zum Oktober 1995 eine Übertragung von Strecken auf Gebietskörperschaften nach § 26 ENeugliedG nicht statt. Das Eisenbahn-Bundesamt musste zudem das Verfahren hinsichtlich mehrerer Stilllegungsanträge der DB AG aussetzen, nachdem Kenntnis darüber erlangt wurde,

dass die juristisch vorgeschriebenen Verhandlungen mit Interesse bekundenden Dritten nicht stattgefunden hatten.

Die Auffassung der DB Netz AG, wonach das Tatbestandsmerkmal „Vereinbarung“ im Sinne von § 14 Abs. 4 AEG das freie Aushandeln zwischen dem Eisenbahnverkehrsunternehmen und dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu unterschiedlichen Bedingungen beinhalte und rechtens sei, ist spätestens mit der Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zum 01.01.1999 überholt. Danach ist es marktbeherrschenden Unternehmen verboten, nach §§ 1, 19 ff. GWB ihre Marktstellung missbräuchlich zu verwenden. Unterschiedliche Bedingungen im Rahmen von Vereinbarungen über den Zugang zu Infrastruktureinrichtungen sind nicht zulässig, soweit sie den Wettbewerb auf der Schiene verhindern bzw. behindern.

Diese Argumentation wird im neu gefassten Abs. 4 zu § 19 GWB unterstützt. Danach ist dann von einem Missbrauch auszugehen, wenn sich ein marktbeherrschendes Unternehmen als Anbieter oder Nachfrager von gewerblichen Leistungen weigert, einem anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang zu den eigenen Netzen oder anderen Infrastruktureinrichtungen zu gewähren. Dies ist immer dann der Fall, wenn es dem anderen Unternehmen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen ohne die Mitbenutzung nicht möglich ist, auf dem Markt des beherrschenden Unternehmens als Wettbewerber tätig zu werden. Ausnahmen gibt es nur, wenn Rechtfertigungsgründe nach § 14 Abs. 4 Nr. 2 Alt. GWB vorliegen. § 19 Abs. 4 GWB enthält also eine Einschränkung der Verfügungsmacht des Infrastruktureigentümers.

Nach Ansicht des Verfassers hat der Schienenpersonennahverkehr nur dann eine Zukunft, wenn Bund und Länder zunächst den Einfluss der DB AG beschneiden und diese zwingen können, bestehende gesetzliche Vorgaben auch tatsächlich einzuhalten. Missverständliche oder widersprüchliche Gesetze, wie z.B. § 14 AEG i.V.m. der EIBV, sind gegebenenfalls zu modifizieren.

Bedeutend dürfte die Handhabung des Ausschreibungswettbewerbs sein. Mittels sachgerechter Loszuteilung eröffnen sich selbst für kleine und mittlere Bieter Marktchancen, wobei diese Bieter, da sie vermutlich kostengünstiger fahren können als die DB AG, auch Strecken übernehmen könnten, die für die DB keine Rentabilität aufweisen. Allein die Aufgabenträger haben einen fairen Ausschreibungswettbewerb zu gewährleisten, indem sie die Leistungsbeschreibung und damit die Bedingungen des für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen maßgeblichen Marktes festlegen. Verbindliche Einflussnahmen, wie sie gegenwärtig noch von der DB AG ausgeübt werden, haben diskriminierende Wirkung und sind zu unterbinden.

Die dargestellten Gesetzesänderungen und Verordnungen haben im Hinblick auf Streckenstilllegungen in der Fläche durch die DB AG letztendlich nur wenig bewirkt. Zwar hat sich der Anteil der privaten Anbieter am Schienenpersonennahverkehr, die insbesondere die von der Bahn ausgemusterten Strecken übernehmen, zwischenzeitlich

auf rund 8 v.H. erhöht, von einer nachhaltig verbesserten Wettbewerbssituation oder gar einer Beseitigung der Gefahr von Flächenverödungen kann gleichwohl nicht gesprochen werden.⁴⁰⁵ Verantwortlich dafür sind nicht nur die bisher ungelöste Netz-Betriebs-Problematik, sondern auch die unklaren Gesetzestexte, die unterschiedliche Interpretationen ermöglichen. So ist beispielsweise die DB AG unverändert der Meinung, dass gemeinwirtschaftliche Leistungen im Schienenpersonennahverkehr nicht auszuschreiben sind, da im AEG den Aufgabenträgern ein Ermessen eingeräumt worden ist. Dieses Ermessen ist aber spätestens durch die Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 01.01.1999 entfallen, weil aus dem „können“ ein „müssen“ geworden ist.⁴⁰⁶

Unverändert erbringt die DB Regio über 90 v.H. der Leistungen im SPNV und erhält die entsprechenden Subventionen. Durch ihre ungebrochene Einflussnahme auf das Streckennetz kann sie zudem den Zugang von privater Konkurrenz verhindern bzw. hinauszögern,⁴⁰⁷ wie sich dies im Fall des so genannten Ringzuges im südlichen Schwarzwald nachweisen lässt.⁴⁰⁸ Diese Verzögerungstaktik wird auch bei Streckensanierungen angewendet, wo durch vollkommen überhöhte Kostenschätzungen eine Instandsetzung erschwert oder gar verhindert wird.⁴⁰⁹ Tatsächlich bestimmt die DB AG via DB Netz AG, in welche Strecken zu investieren ist und welche Strecken stillgelegt werden sollen. So verlautet immer wieder, dass es die DB vorzieht, lieber Strecken stillzulegen, als an den französischen Konkurrenten Connex abzugeben. Für die Bahn ist es danach auch 'beschlossene Sache', den defizitären Inter-Regioverkehr auszumustern.⁴¹⁰

⁴⁰⁵ Vgl. Berichterstattung in der Mitteldeutschen Zeitung vom 3.6.2002 (o.V., Interconnex - 1000 km quer durchs Land).

⁴⁰⁶ Vgl. auch § 20 GWB zum Diskriminierungsverbot.

⁴⁰⁷ Seitens der DB AG wird mithin darauf verwiesen, dass ein Netzzugang für Dritte auf den „kleineren“ wie größeren Strecken juristisch möglich ist und unter dem Grundsatz der Gleichbehandlung steht. Eine 'Blockade'-Haltung der DB gegenüber Dritten sei demnach keinesfalls gegeben; vielmehr seien die als lang wahrgenommenen Laufzeiten bei entsprechenden Antragsverfahren ausschließlich darauf zurückzuführen, dass neben der rechtlichen Prüfung v.a. die technische Kompatibilität gewährleistet sein müsse, um technische Defizite, Sicherheitsrisiken, Qualitätseinbußen etc. auf Seiten der Dritten auszuschließen. Sofern zwischenzeitliche Stilllegungen betroffener Strecken erfolgen, so geschehe dies zwingend nach vorheriger Genehmigung der zuständigen Stellen (EBA); pers. Mitt. von Herrn Dipl.-Vw. V. Butzbach, Vertriebsbeauftragter der DB Netz AG, im Okt. 2003 an den Verfasser. - Diese Argumente werden im vierten Abschnitt noch weiter geprüft.

⁴⁰⁸ Das Fallbeispiel wurde bereits weiter oben kurz umrissen: Der geplante Ringzug zwischen Rottweil, Tuttlingen, Donaueschingen und Villingen-Schwenningen sollte den Nahverkehr in dieser ländlichen Region revolutionieren. Auf zum Teil seit Jahren stillgelegten Gleisen sollte ein rund 200 km langes Bahnnetz mit Taktfahrplan eingerichtet werden.

⁴⁰⁹ Verwiesen sei auf das bereits geschilderte Beispiel der Strecke von Freiberg nach Holzau (Sachsen). Mithin lassen sich die Einflussnahmen der DB AG beliebig fortsetzen.

⁴¹⁰ Vgl. Berichterstattung in der Stuttgarter Zeitung vom 15.9.2001 (o.V., Der Poker um Züge für den Interregioverkehr).

4 Konzeptionen und Anforderungen für SPNV-Lösungen im Spannungsfeld von Marktwirtschaft versus Interventionismus

4.0 Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen insbesondere für Wettbewerb im Verkehrsbereich lassen sich, wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch, allgemein durch die Eigentumsordnung und das Vertrags- und Wettbewerbsrecht festlegen. Sie bestimmen nicht nur die Bandbreite zwischen freiem Wettbewerb und staatlicher Regulierung, sondern entscheiden auch, welche Aspekte letztendlich in der aktuellen Verkehrspolitik im Blickpunkt stehen.⁴¹¹

Die besondere Bedeutung der Verkehrswege in einer Volkswirtschaft mit ihren Auswirkungen auf die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklungen eines Landes lässt sich daran messen, dass die Ansichten über deren Marktorganisation unterschiedlich und teils sehr kontrovers beurteilt werden. Es gibt Befürworter für eine Regulierung, nach denen der Staat als Eigentümer der Verkehrswege und der Verkehrsträger die organisatorisch-wirtschaftlichen Maßstäbe festlegen sollte. Da sich Wettbewerb im Schienenverkehr nur über eine Regulierung des Netzzugangs einführen lässt, bereitet die Ausgestaltung einer entsprechenden Regulierung erhebliche Probleme: Zu bedenken ist hier, dass einerseits das Vertrauen in privatwirtschaftliche Lösungen nicht uneingeschränkt ist und andererseits die vorhandenen Diskriminierungspotenziale des bisherigen Netzbetreibers DB Netz AG fortwirken können.⁴¹²

Ein weiterer substanzieller Gesichtspunkt besteht in der Daseinsvorsorgeverpflichtung des Staates, die sich je nach Sichtweise in unterschiedlichem Maße auch auf den Verkehrsbereich erstreckt (siehe hierzu auch Kap. 4.1.1, 4.5.1). Vereinbarungen zwischen den Marktteilnehmern über SPNV erscheinen hier nur begrenzt möglich. Die für die bisher vorliegende Angebotsstruktur vorgegebene Begründung der Marktunvollkommenheiten und die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Aufgaben kann trotzdem, wie bereits eingehend erläutert, nicht mehr als Mittel zur Aufrechterhaltung des überkommenen Status dienen. In der Vergangenheit hat gerade diese Marktstruktur dazu geführt, dass sich die DB AG hoffnungslos überschuldete und ineffizient arbeitete, da Wettbewerb entfallen war und damit keine Anreize mehr für kostengünstiges Wirtschaften bestanden.

⁴¹¹ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 290 ff.

⁴¹² Vgl. Eisenkopf (2003).

Von den Befürwortern einer Deregulierung werden daher die bisherigen Marktstrukturen in Frage gestellt bzw. verneint. Sie weisen vorsorglich darauf hin, dass auch für gemeinwirtschaftliche Leistungen Möglichkeiten vorliegen, welche die Markteffizienz weniger vermindern.⁴¹³ Nach Meinung des Verfassers hilft eine allgemeine Beurteilung des Verkehrsmarktes hier nicht weiter, da eigentlich zwei Bereiche eigenständig zu beurteilen sind, nämlich zum einen die Schiene und zum anderen der Betrieb. Beide Sektoren sind zwar unabdingbar miteinander verbunden, trotzdem sind hier unterschiedliche organisatorische Maßnahmen zu treffen, wenn der Schienenverkehr wettbewerbsfähig und zukunftsfähig gestaltet werden soll.

Hinsichtlich der Gründe, die zum Entzug einer marktwirtschaftlichen Handlungsausrichtung im Bahnwesen geführt haben, lässt sich zunächst erkennen, dass neben sozial- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten bzw. dem Rückgriff auf das Daseinsvorsorgeargument – zumindest in früheren Zeiträumen – die Bahn auch als Einnahmequelle galt. Erst in den letzten Jahrzehnten hat sich, angesichts zunehmender Konkurrenz durch die übrigen Verkehrsträger, die Neigung verstärkt, sich vor allem vom unrentablen SPNV zu trennen, was schließlich auch zu Streckenstilllegungen oder entsprechenden Substitutionsmaßnahmen führte.

Neue Ansätze für Schienenverkehrslösungen können und sollen vor diesem Hintergrund weder puristisch-marktwirtschaftlich noch ausschließlich interventionistisch ausgerichtet sein. Rein marktwirtschaftliche Lösungen würden den vollkommenen Markt für alle Bereiche der Volkswirtschaft voraussetzen, der aber lediglich ein theoretisches Konstrukt ist. Eine solche „liberalistische“ Lösung ist im Kontext der sozialen Marktwirtschaft kaum in der Lage, die Komplexität der technischen und ökonomischen Zusammenhänge tatsächlich zu erfassen, deren Berücksichtigung für wohlfahrtsoptimierende und volkswirtschaftlich effiziente Lösungen erforderlich wäre. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Deregulierung und Liberalisierung nicht automatisch eine Abkehr von staatlicher Regulierung bedeuten. Solange es monopolistische Bottlenecks gibt, ist es vielmehr Aufgabe des Staates, durch entsprechende Rahmenbedingungen für die Durchsetzung von Wettbewerb zu sorgen.⁴¹⁴ Das gilt auch dann, wenn der Netzbetreiber seinerseits ein Privatunternehmen ist. Unter den gegebenen, historisch gewachsenen Bedingungen würden diese Netz-Unternehmen eine Monopolstellung einnehmen, wenn man den volkswirtschaftlich unsinnigen Fall von parallelen Netzen einmal ignoriert. Hier zeigen sich dann die Grenzen der marktwirtschaftlichen Ordnung, da der Wettbewerb auf diesem Feld nicht zu einem gesamtwirtschaftlich sinnvollen Ergebnis führt.

⁴¹³ Vgl. Eckey und Stock (2000), S. 291.

⁴¹⁴ Vgl. Eisenkopf (2003). – Der monopolistische Bottleneck dominiert durch Erhebung von Zugangsgebühren den sog. ‘upstream’-Bereich, der den Zugang zur Infrastruktur erst ermöglicht. Die Aufnahme von Aktivitäten im wettbewerbsrelevanten ‘downstream’-Bereich (Dienstleistungen, hier: Verkehrsdienstleistungen) kann insofern immer nur über die ‘downstream-Pforte’ erfolgen; die wettbewerbsrechtliche Problematik ist bei einer derartigen Konstellation unmittelbar evident. Vgl. Brunekreeft (2003), S. 27.

Deshalb sind auch Forderungen nachvollziehbar, nach denen für den Bereich der Schieneninfrastruktur die öffentliche bzw. staatliche Eigentümerstellung nicht in Frage gestellt werden soll (Die entsprechende Thematik wird in Kap.4.1.2 vertieft.).

Insgesamt verbleibt daher auch im Verkehrssektor nur die Lösung, eine dem Einzelproblem angemessene „Mischvariante“ zwischen den Extrempolen „Interventionismus“ und „Liberalismus“ zu suchen. Entscheidend ist letztlich, dass sich ein diskriminierungsfreier Wettbewerb beim Betrieb von Schienenverkehr dann entfalten kann, wenn Netz und Betrieb organisatorisch und rechtlich tatsächlich voneinander getrennt sind. Erfolgt eine derartige Trennung nicht, dann ist beim Betrieb kein Wettbewerb möglich, weil der monopolistische Netzbetreiber sozusagen „automatisch“ mit den Bedingungen des Netzzugangs auch die Grundvoraussetzungen für den Betrieb bestimmen kann. Ein Wettbewerb um die Netze würde nicht nur eine zusätzliche unabhängige Überwachungs- oder Kontrollinstanz voraussetzen, um den Zugang weiterer Wettbewerber zu ermöglichen, sondern könnte dadurch gleichzeitig den Wettbewerb beim Betrieb behindern. Ein ordnungsgemäßer Betrieb dürfte hier nämlich entscheidend vom Verhalten des Infrastrukturbetreibers abhängig sein.

Die Befürworter einer staatlichen Netzlösung sehen darin auch den Haupteinwand in ihrer Argumentation und lehnen daher den Wettbewerb bei der Netzbereitstellung ab. Dieser Begründung schließt sich der Verfasser im Grundsatz an.

In gesetzlicher Hinsicht sind zunächst eisenbahnrechtliche und kartellrechtliche Bestimmungen zu beachten. In den eisenbahnrechtlichen Vorschriften sind die Verpflichtungen zur diskriminierungsfreien Netzöffnung öffentlicher Eisenbahnen für Dritte sowie die Begriffsdefinition ‘Dritte’ geregelt. Hier findet sich auch das Verbot der Quersubventionierung zwischen dem Fahrweg und Betriebsunternehmen.⁴¹⁵ Als maßgebliche Gesetzestexte sind zu nennen: Richtlinie 91/440 EWG einschließlich Ergänzungsrichtlinie über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen (95/18 EG) und über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung der Wegeentgelte (95/19 EG); die Richtlinie EG 2001/12 als Änderung der vorstehenden Richtlinien EG 91/440, EG 2001/13 für EG 95/18 und EG 2001/14; die Neufassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) vom 27.12.1993. Weitere Details zur Trennungslinie zwischen Eisenbahninfrastruktur und Eisenbahntransportbetrieb sind in § 2 AEG enthalten. § 14 Abs. 5 AEG n.F. schreibt vor, dass bei Nichteinigung über den Netzzugang oder die Trassenpreise das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) als Aufsichtsbehörde entscheidet.

Die Anwendungen der kartellrechtlichen Bestimmungen nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden explizit anerkannt. Die Anwendung allgemeiner Wettbewerbsnormen als Beurteilungskriterium sowie die ausdrückliche Genehmigung zur Wahrnehmung von eisenbahnpolitischen Problemen durch nationale und EU-

⁴¹⁵ Vgl. Aberle (2003b), S. 349 ff.

Wettbewerbsbehörden zeigen aber auch die Anstrengungen, die unternommen worden sind, um von sektorspezifischen Sonderregelungen ‘wegzukommen’. Dies ist um so bemerkenswerter, als gerade die Trassenpolitik Diskriminierungspotenziale bietet, die in der Netzzulassung und den Nutzungsbedingungen, dem strukturellen Aufbau des Trassenpreissystems und in den Versuchen staatlicher Eisenbahntransportunternehmen, eine Trassenvergabe an potenzielle Konkurrenten durch Sperrkäufe zu verhindern, ihren Ausdruck finden.⁴¹⁶ Gerade die Bestimmungen zur Marktöffnung der nationalen Schienennetze für weitere Verkehrsunternehmen beinhalten das Problem, dass diese Entscheidungen mit der Wirkung höherer intramodaler Wettbewerbsintensität für die bisherigen monopolistischen Eisenbahnbetriebe von den Eigentümern dieser Bahnen zu treffen sind.⁴¹⁷ Damit lässt sich auch die zögerliche Haltung vieler nationaler Regierungen erklären.

4.1 Verkehrspolitische, eigentums- und wettbewerbsrechtliche sowie technische Charakteristika im SPNV

4.1.1 SPNV als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge

Die vom Staat garantierte öffentliche Daseinsvorsorge, die heute in § 1 Abs. 1 RegG gesetzlich verankert ist, zwang bereits in der Vergangenheit die öffentlichen Verkehrsbetriebe zur Übernahme von Aufgaben, die ihren firmeninternen Wirtschaftszielen entgegenstanden. Durch einen speziell für den Verkehrsbereich festgelegten Ordnungsrahmen wurde dabei der betriebswirtschaftliche Handlungsspielraum des Verkehrsunternehmers entscheidend eingengt, wenn nicht gar obsolet. Zum Teil handelte es sich hierbei aber auch um kompensatorische Auflagen, um damit öffentliche Unternehmen vor zu intensivem Wettbewerb zu schützen.⁴¹⁸ Eine nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtete Firmenpolitik war daher nur beschränkt möglich. Dies trifft auch auf die privatwirtschaftlich organisierten Verkehrsunternehmen zu, deren Anteile dem Staat zuzurechnen sind. Durch die Bahnreform haben sich im SPNV keine grundlegenden Veränderungen vollzogen. Die DB AG versucht allerdings, durch Stilllegung von Strecken das wachsende Defizit zu begrenzen, wobei sie durch ihr Verhalten teilweise das Gegenteil erreicht.

Unabhängig davon, ob zunächst einer marktwirtschaftlich orientierten bzw. einer interventionistischen Lösung für den SPNV zuzustimmen ist, schränkt die garantierte

⁴¹⁶ Vgl. Aberle (2003b), S. 350.

⁴¹⁷ Vgl. Aberle (2003b), S. 350.

⁴¹⁸ Vgl. Aberle (2003), S. 76.

öffentliche Daseinsvorsorge in beiden Vorschlägen deren Umsetzung ein. Mit der übernommenen Verpflichtung, die Sicherstellung von ausreichenden Verkehrsleistungen für die Bevölkerung im öffentlichen Personennahverkehr zu garantieren, lassen sich auch marktwirtschaftliche Vorstellungen nicht uneingeschränkt verwirklichen. Lösungsvorschläge können daher weder rein interventionistisch noch völlig marktwirtschaftlich konzipiert werden. Eine Ursache für die Ablehnung von reinem „Liberalismus“ dürfte im Übrigen in der mit der Daseinsvorsorge verbundenen Verpflichtung der Personenbeförderung (Kontrahierungszwang), Fahr- und Beförderungszeiten einzuhalten, liegen (woraus sich wiederum der Subventionierungsbedarf durch die öffentliche Hand herleitet, siehe unten). Unabhängig davon, ob die Zug- oder Busfahrt ausreichend mit Fahrgästen besetzt ist oder nicht, sind die vorstehenden Bedingungen einzuhalten. Nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten würde hier ein Betreiber derartige Fahrten nicht durchführen und die Bedienung von derartigen unrentablen Strecken am Ende sogar einstellen.

Um das Garantieverprechen für den öffentlichen Personennahverkehr einzuhalten, ist folglich der Staat zwangsläufig gezwungen, diese Verkehre zu subventionieren. Die Kritiker einer marktwirtschaftlichen Lösung zogen daraus die Schlussfolgerung, dass der SPNV niemals rentabel zu betreiben sei und deshalb auch subventioniert werden müsste. Deshalb wäre auch ein wettbewerblich organisierter Verkehrsmarkt nicht der geeignete Weg, um die Aufgabe der Daseinsvorsorge sachgerecht auszuüben. Zahlreiche Verkehrsbetriebe, wie auch die DB AG, standen dieser staatlichen Einflussnahme wohlwollend gegenüber, weil durch das staatliche Zwangspreiskartell insbesondere für Grenzbetriebe die Möglichkeit bestand, ein Ausscheiden aus dem Verkehrsmarkt zu verhindern.⁴¹⁹ Die Folge davon waren die hinreichend bekannten veralteten und unwirtschaftlichen Organisationsstrukturen, die den Staat immer weiter in die Verschuldungsfalle geführt haben.

Bisher werden die Eingriffe in den SPNV-Markt auch mit dem Hinweis auf die Gemeinwirtschaftlichkeit⁴²⁰ dieser Verkehre begründet; weil im SPNV kostendeckende Leistungen oftmals mit einer optimalen Marktversorgung inkompatibel seien. Dies mag im ökonomischen Sinne zutreffen. Allerdings ist der Markt für SPNV grundsätzlich bestreitbar, so dass das Marktergebnis, welches sich ohne Intervention ergibt, im ökonomischen Sinne optimal ist.⁴²¹ Eine optimale Marktversorgung lässt sich im Fall des SPNV aber nur bei Berücksichtigung von sozial- und verkehrspolitischen Überlegungen

⁴¹⁹ Vgl. Ebenda.

⁴²⁰ Verkehrswirtschaftliche Differenzierung zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit: Es wird (im ÖPNV bzw. SPNV) nach einem Leistungsteil unterschieden, der von den Verkehrsunternehmen zumindest kostendeckend bereitgestellt werden kann (Eigenwirtschaftlichkeit), während der gemeinwirtschaftliche Teil nur aufgrund öffentlicher Bezuschussung geleistet wird; vgl. Weiß (2003), S. 232.

⁴²¹ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 71.

– und hier insbesondere mit der damit verbundenen öffentlichen Daseinsvorsorge – konzipieren.

Die verkehrsmarktspezifischen Entwicklungen in Deutschland belegen, dass eine neue „rationale“ Eisenbahnpolitik nur innerhalb von veränderten Rahmenbedingungen möglich ist, wobei unter dem Begriff „rational“ die Eisenbahn als Unternehmen zu verstehen ist, das sowohl markt- und kostenorientierte Verkehrsleistungen anbietet, als auch andererseits aufgrund seiner öffentlich-rechtlichen Stellung gesellschaftspolitische Aufgaben wahrnimmt.⁴²²

Aus marktwirtschaftlicher Sicht wird dazu die Meinung vertreten, dass trotz der Daseinsvorsorgeverpflichtung nur der Wettbewerb zu einem rentabilitätsorientierten Verhalten auch auf dem Verkehrsmarkt führt (wobei die Erwartung auf Produktivitätssteigerungen und Kosteneinsparungen vor dem Hintergrund zu sehen ist, dass das Verhalten eines privaten Anteilseigners stets auf Gewinn ausgerichtet ist). Am Ende könnte so zumindest die Subventionshöhe minimiert werden, weil gerade unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ein hinreichender Spielraum für die Ausgestaltung des SPNV geschaffen wird. Es sollte im SPNV also nicht darum gehen, ob öffentliche Aufgaben, die aus Gründen des Allgemeininteresses und im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erbringen sind, rentabel sind oder nicht. Vielmehr muss die Lösung darin liegen, aufgrund entsprechender Kostentransparenz die jeweils optimale und kostengünstigste Organisationsform zu finden.⁴²³ Für die zuständigen Aufgabenträger ergibt sich dabei die Möglichkeit, in einem Ausschreibungsverfahren die Rechte an den billigsten Anbieter zu versteigern, d.h. den Zuschlag erhält derjenige, der die geforderten Mindeststandards mit dem geringsten öffentlichen Subventionsbedarf während eines bestimmten Zeitraums erbringen kann.⁴²⁴

Die Öffnung des Verkehrsmarktes für Wettbewerb würde folglich, trotz der übernommenen Daseinsvorsorgeverpflichtung, nicht nur eine optimale Versorgung und damit in der Konsequenz die Erfüllung dem Gemeinwohl dienender Zielstellungen garantieren, sondern auch zu progressiven Unternehmensformen führen. Darüber hinaus könnten auch „horizontale Verbünde“, d.h. die Produktion kompletter Leistungsangebote, transparenter sein als bei vertikalen Produktionsstufen.⁴²⁵

Gleichzeitig sind aber auch Störungspotenziale zu beachten, die den Wettbewerb beeinträchtigen könnten, so dass zunächst zu prüfen ist, inwieweit eine (potenzielle) Marktbestreitbarkeit im fraglichen Verkehrsegment überhaupt möglich erscheint. So besteht auf Konkurrenzmärkten durch bestimmte Verhaltensweisen einzelner Wettbewerber

⁴²² Vgl. Aberle und Weber (1987), S. 162.

⁴²³ Vgl. Cox (2001), S. 66 ff.

⁴²⁴ Vgl. Scheele und Sterzel (2000), S. 68 f.

⁴²⁵ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2000), „Pällmann-Bericht“, S. 50.

durchaus die Möglichkeit, beispielsweise durch das Entstehen einer Marktmachtposition und Missbrauch dieser Marktmacht Vorteile zu erlangen. Um dies zu verhindern, hat der Gesetzgeber aber entsprechende Überwachungs- und Sanktionierungsinstrumente in Form von gesetzlichen Vorschriften gegen unlauteren Wettbewerb und gegen Wettbewerbsbeschränkungen erlassen, so dass ein derartiger Einwand keine Wirkung hätte.⁴²⁶

Der Ausgangspunkt einer marktwirtschaftlichen Konzeption im Eisenbahnbetrieb ist die Strukturierung der Netzproblematik, um hiermit wettbewerbswidrige Einflussnahmen und Diskriminierungspotenziale zu verhindern. Dies beinhaltet die Schaffung von Bedingungen, unter denen am Ende das Infrastrukturunternehmen bzw. der Staat nur noch seine Eigentümerstellung wahrnimmt, während der Schienenbetrieb von privaten Unternehmen erbracht wird. Für eine unabhängige Netzgesellschaft bestehen dann keine Anreize mehr, Wettbewerber auf dem Schienennetz zu diskriminieren. Das englische Beispiel zeigt auch, dass derartige Gesellschaften auch ohne den Verbund mit dem Netz kapitalmarktfähig sind.⁴²⁷

Grundsätzlich dürfte es für die etablierten Unternehmen, aber auch für mögliche Konkurrenten von Bedeutung sein, unter welchen Bedingungen sie in den Markt eintreten können. Damit bestimmen die Marktzutrittsmöglichkeiten die Zahl der Konkurrenten und schlagen sich auch in Preis und Qualität der Verkehrsleistungen nieder. Daraus kann aber auch die Schlussfolgerung gezogen werden, dass eine marktwirtschaftliche Konzeption der Daseinsvorsorge nicht entgegensteht. Höhnscheid geht sogar davon aus, dass sich unter der Voraussetzung wettbewerbsneutraler Rahmenbedingungen bei einem Markteintritt und der Nichtexistenz von Marktversagen grundsätzlich alle Verkehrsleistungen ohne vertragliche Regelungen und hoheitliche Akte seitens öffentlicher Stellen koordinieren lassen.⁴²⁸

Nach Meinung des Verfassers dürfte allerdings die Aussage von Höhnscheid zu weit gehen. Zumindest im Hinblick auf die durch öffentliche Daseinsvorsorge bedingte Subventionierung dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehre lassen sich derartige Vereinbarungen ohne schriftlichen Vertrag nicht durchsetzen, da wiederum der Staat über die Verwendung der finanziellen Mittel Auskunft geben muss.

Daraus kann aber noch keine interventionistische Einflussnahme abgeleitet werden. Allerdings zeigen die bei privaten Eisenbahnunternehmen gemachten Erfahrungen, dass marktwirtschaftlich geprägte Konzeptionen für die Zukunft des SPNV wirtschaftlich am geeignetsten sind. Voraussetzung dafür ist allerdings die Trennung von Netz und Betrieb.

⁴²⁶ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 61.

⁴²⁷ Die Gründe für das gleichwohl gegebene, mehr oder minder klägliche Scheitern des englischen Modells 'Railtrack' wurden bereits an anderer Stelle ausführlich erläutert.

⁴²⁸ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 69.

Ob sich eine marktwirtschaftliche Lösung im SPNV am Ende auch hier positiv sowohl für den Aufgabenträger als auch für den Konsumenten auswirkt, hängt nach Ansicht des Verfassers neben der Trennung von Netz und Betrieb entscheidend von der wettbewerblichen Ausschreibungspraxis beim Betrieb ab, weil sich nur dadurch eine kostenoptimale Lösung für den SPNV finden lässt. Unter diesen „idealen“ Bedingungen würde der Staat nicht über eigene Betriebe SPNV-Leistungen anbieten, sondern sich, analog dem Straßenverkehr, auf unmittelbare und weiterhin unabdingbare Kernbereiche beschränken und die politische Steuerung und die Festlegung langfristiger Konzepte übernehmen.

4.1.2 Die Eigentumssituation beim Schienennetz

Zunächst zählt das Schienennetz neben den Wasser- und Straßenwegen zu den infrastrukturellen Grundausstattungen einer Volkswirtschaft, ohne deren Existenz wirtschaftliches Handeln nicht denkbar ist. Die Rolle, die der Staat auf einem zukünftigen Verkehrsmarkt in Bezug auf die Schieneninfrastruktur einnehmen sollte, lässt sich zunächst anhand seiner Eigentümerstellung ableiten. Die Eigentümerverantwortlichkeit des Bundes für das Schienennetz und dessen Vermarktung ergibt sich danach aus Art. 87e Abs. 3 S. 2 GG. Darin ist auch festgeschrieben, dass die Schieneninfrastruktur immer mehrheitlich im Eigentum des Bundes (grundgesetzliche Privatisierungssperre) verbleibt. Das gilt ebenso im Hinblick auf den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen. In der Konsequenz ist bei jeder organisatorischen oder rechtlichen Lösung die Zustimmung des Bundes erforderlich. Zu bedenken ist dabei auch, dass die Schieneninfrastruktur aufgrund ihrer Immobilität und Unteilbarkeit als Potenzialfaktor in mehrfacher Hinsicht Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung hat.⁴²⁹ Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die im ENeuOG erneuerte staatliche Verantwortung für das Schienennetz.

Eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis ist dem Bund zusätzlich noch durch Art. 87e Abs. 5 S. 2 GG eingeräumt worden. Aus dieser Rechtsposition heraus ist es zunächst unverständlich, warum der Staat sich nicht eindeutig zur Infrastrukturverantwortung bekennt. Selbst Bahnvorstand Mehdorn stellt die Infrastrukturverantwortung des Bundes nicht in Abrede.⁴³⁰

Es sollte folglich Aufgabe des Staates sein, als Entscheidungsträger die Ziele zu definieren, nach denen ein eigenständiges Netz zu betreiben ist.⁴³¹ Aus dieser Rechtsposition

⁴²⁹ Vgl. Klemmer (1986), S. 25 f.

⁴³⁰ Vgl. o.V. (2003), S. 2.

⁴³¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (2002), S. 260 ff.

heraus hätte der Bund auch die Möglichkeit, die Rückführung des Schienennetzes von der DB Netz AG in unmittelbares staatliches Eigentum zu verlangen, was auch von der Pällmann-Kommission als klarste und ehrlichste Lösung angesehen wird.⁴³²

Die Bereitstellung der Schieneninfrastruktur war aus verschiedenen Gründen bisher immer durch staatliche Einflussnahme bestimmt. Der Staat übte in seiner Eigenschaft als Eigentümer zwar die Verkehrshoheit über die Verkehrswege aus, brachte aber keine ausschließlichen Eigentumsrechte an den Verkehrsmitteln zur Geltung. Das erklärt in juristischer Hinsicht auch das zögerliche Verhalten des Bundes, da dieser bisher nur als mittelbarer Eigentümer aufgetreten ist und die Vermarktung des Schienennetzes der DB Netz AG überlassen hatte. Insofern hat er allerdings auch keine Weisungsgewalt über die individuelle Benutzung oder Nichtbenutzung des Verkehrsmittels. Im Gegensatz zu ihren Konkurrenten auf der Straße, in der Luft und im Wasser muss die DB AG auch das von ihr genutzte Schienennetz selbst bauen, unterhalten und finanzieren. Daraus leitet die DB AG ihre Forderung ab, dass sie nicht schlechter zu stellen sei als die ebenfalls verkehrswirtschaftliche Infrastrukturaufgaben erfüllenden Unternehmen des Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrsgewerbes.⁴³³

Die unverändert gegensätzliche Position, welche die DB AG bei jeder Form von Ausgliederungsbestrebungen des Schienennetzes einnimmt, resultiert aus dieser seitherigen Handhabung. Die Bahn folgert daraus, dass sie allein die Verfügungsgewalt über das Schienennetz besitzt, während für Neuinvestitionen von Strecken oder deren Instandsetzung der Bund als Eigentümer der Schieneninfrastruktur zuständig und sie selbst nur ausführendes Organ ist. Das Vorgehen des Bundes bei Infrastrukturinvestitionen bestätigt zumindest seit 1998 diese Auffassung.⁴³⁴ Im Übrigen werden bei einem Sekundärmarkt wie dem Schienennetz lediglich Nutzungsrechte eingeräumt, so dass eine Eigentumsübertragung im rechtlichen Sinne nicht stattfindet. Insofern ist der Einwand der Bahn, juristisch betrachtet, durchaus gerechtfertigt.

Mit wirtschaftlichen Gesichtspunkten versucht allerdings die DB AG als marktbeherrschendes Unternehmen, sich gegen den drohenden Verlust „ihres“ Netzes (auch in einer „gemäßigten“ Form hinsichtlich der Netzabgabe) mit dem Argument zu wehren, nur mit einer „ungeteilten Bahn“ könne es gelingen, Qualität, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit auf der Schiene zu gewährleisten (siehe zur entsprechenden Synergieargumentation auch Abschnitt 4.1.3.2). Auch eine Gefährdung des Erfolges der Bahn-

⁴³² Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2000), „Pällmann-Bericht“, S. 50.

⁴³³ Da z.B. auch der Straßenverkehr ohne Straßen nicht möglich sei, ist das Schienennetz vom Staat zur Verfügung zu stellen und das Streckennetz ebenfalls als Teil der staatlichen Infrastruktureinrichtungen aufzufassen. Zwischenzeitlich hat sich der Bund grundsätzlich bereit erklärt, einen Beitrag zu den Fahrwegausgaben zu leisten. Damit hat die Bundesregierung erstmals die Auffassung der DB bestätigt, wonach der Staat für den Schienenweg die finanzielle Verantwortung trägt; vgl. hierzu auch Eilwange und Hamelbeck (1989).

⁴³⁴ Vgl. Aberle (2003b), S. 380.

reform insgesamt wird angeführt, sofern diese Einheit nicht bestehen bleibe. Gleichzeitig versucht die DB aber ihre Befürchtungen zu verschleiern, sie könne ihre führende Stellung auf dem Verkehrsmarkt einbüßen. Die Reaktionen darauf zeigen, dass die Diskriminierungspotenziale des integrierten Netzbetreibers DB Netz AG offenbar so über-
ragend sind, dass hier Wettbewerb ohne aktives Eingreifen einer Regulierungsbehörde nicht bzw. nicht dauerhaft gewährleistet werden kann.⁴³⁵

Die DB Netz AG konnte bisher als fast vollständiger Monopolist agieren, da sie seither auch keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt war, der sie zwang, effizient zu arbeiten. Durch die zentrale Verwaltung des gesamten Streckennetzes entstand insbesondere zu den Regional- und Lokalstrecken eine geringe Marktnähe, was wiederum einen finanziell aufwendigen Verwaltungsapparat zur Folge hatte. Diese Entwicklung begünstigte dann auch die negative Kostenentwicklung im SPNV, was letztendlich dazu führte, dass die DB AG Strecken stilllegte, die sie für nicht mehr rentabel hielt.

Im Hinblick auf die vorgegebene rechnerische und organisatorische Trennung von Netz und Betrieb und aus der Verpflichtung zur Netzöffnung haben sich durch die Bahnstrukturreform, aber auch durch die EU-Richtlinie 91/440, neuartige preis- und ordnungspolitische Problemstellungen ergeben, die damit zusammenhängen, dass die DB Netz AG ein Netzangebotsmonopolist ist.⁴³⁶ Wenn es gelingt, das Streckennetz auszugliedern und die Verwaltung und den Betrieb einer eigenständigen Institution zu übertragen, können mit dieser Herauslösung der Bundesschienenwege aus dem Bahnkonzern sowohl das „System Schiene“ gestärkt als auch für alle künftigen Bahnunternehmen gleiche Chancen beim Netzzugang gesichert werden. In diesem Zusammenhang besteht der Veränderungsbedarf auch hinsichtlich der Diskriminierungsmöglichkeiten, welche die Bahn nutzt, um potenziellen Konkurrenten den Zugang zum Streckennetz zu verweigern, was sich auch in überhöhten Trassenpreisen niederschlagen kann.⁴³⁷

Im Zusammenhang mit dem verkehrspolitischen Handlungsbedarf sollte daher nach Aberle⁴³⁸ nicht nur die Schaffung der Rahmenbedingungen für eine rechnerische Trennung von Netz und Betrieb mit der Verpflichtung zur Netzöffnung für andere Unternehmen, sondern auch für ein diskriminierungsfreies Trassenpreissystem erfolgen. Zwingende Voraussetzung dafür ist allerdings die Einführung eines unabhängigen Tras-

⁴³⁵ Vgl. Eisenkopf (2003). – Es gilt sich hier auch zu vergegenwärtigen, inwieweit eine DB Netz AG wirklich unabhängig sein kann, wenn sie die Interessen der Muttergesellschaft DB AG weiterhin konsequent wahrnehmen will.

⁴³⁶ Vgl. Aberle (2003b), S. 347.

⁴³⁷ Die Trassenpreise werden seitens der DB mithin einheitlich vergeben, d.h. eine Anpassung der Preise an Trassencharakteristika (problematische Topographie, etwa Strecken mit vielen Viadukten; ursprünglicher Investitionsaufwand; Alter der Anlagen etc.) erfolgt nicht.

⁴³⁸ Vgl. Aberle (2003b), S. 347.

senmanagements, weil sich letztlich nur bei einer faktischen Netz-Betriebs-Trennung das niedrigste Diskriminierungspotenzial ergeben kann.⁴³⁹

Die politisch Verantwortlichen unterstützen derzeit indirekt die Position der Bahn, indem sie sich nur vage zu diesen strukturellen und wettbewerbsrelevanten Aspekten äußern bzw. ihre Entscheidungen immer wieder aufschieben. Mit der Entscheidung des Bundesverkehrsministers Bodewig vom September 2001, der DB AG bis mindestens 2005 das Schienennetz zu überlassen, wurde das Thema wiederum vertagt.⁴⁴⁰ Eine eindeutige Nachfolgeregelung durch seinen Amtsnachfolger Stolpe steht bislang aus. Hier kann zumindest ein Anfangsverdacht nicht ausgeräumt werden, dass der Bund vorzugsweise dem bundeseigenen Unternehmen DB AG die notwendigen finanziellen Mittel zukommen lassen möchte und insofern stillschweigend die interne Vergabe von SPNV-Leistungen hinnimmt.

Insgesamt kann die derzeitige Handhabung nicht befriedigen. Will man den Verkehrsmarkt nachhaltig für wettbewerbliche Prinzipien öffnen, so erscheint die Ausgliederung und Vermarktung des Schienennetzes durch eine Trassenagentur als einzig sinnvolle Alternative. Der Staat sollte sich dabei auf seine bisherige Eigentümerrolle beschränken. Nach Meinung von Bahnexperten würde allerdings eine derartige Überlegung an den heutigen Realitäten und praktisch-politischen Interventionsmöglichkeiten vorbeigehen.

4.1.3 Netz und Betrieb: Technische Aspekte und mögliche Synergieeffekte

4.1.3.1 Technische Aspekte

Der spezifische Zusammenhang von Schienennetz und 'eigentlicher Bahn' ist in dieser technologischen Ausprägung eine Besonderheit im Verkehrswesen, da ohne einen Zugriff auf das Schienennetz der Zugbetrieb insgesamt nicht möglich wäre. Das Schienennetz ist ortsgebunden und kostspielig und lässt sich, wenn es einmal verlegt ist, in der Regel nicht weiter verwenden. Die Schienentrassen sind relativ kostenaufwendig und erreichen nur einen geringen „Kostendeckungsgrad“. Die Aufwendungen für Neubaustrecken machen teilweise über 50 v.H. der gesamten Kosten der Eisenbahnverkehrsleistungen aus.⁴⁴¹ Dagegen sind die mit dem Schienennetz erzielbaren Erträge insbesondere im SPNV so gering, dass ein privater Netzbetreiber ohne staatliche Zuschüsse vermutlich nicht in das Schienennetz investieren würde. Mit den Entscheidun-

⁴³⁹ Vgl. Aberle (2003b), S. 348 f.

⁴⁴⁰ Vgl. Rinke (2001).

⁴⁴¹ Vgl. Müller und Wolf (2002), S. 591.

gen über die Schieneninfrastruktur entstehen damit erhebliche Risiken, deren finanzielle Absicherung nur mit Hilfe der öffentlichen Hand vorzunehmen ist, weil ein nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten arbeitendes Privatunternehmen dazu langfristig nicht in der Lage wäre.⁴⁴²

Hinsichtlich einer Trennung von Netz und Betrieb ist im Vorfeld zu klären, ob die Diskrepanzen in der Abgrenzung des Fahrweges und der Betriebsbereitschaft bei der Eisenbahn im Kontrast zu anderen Verkehrsträgern so ausgeprägt sind, dass sie einer Trennung von Netz und Betrieb entgegenstehen könnten.⁴⁴³ Grundsätzlich greift eine organisatorisch-rechtliche Aufspaltung in Netz und Betrieb tief in die Strukturen des Eisenbahnsystems ein. Es muss daher überprüft werden, ob sich praktikable Trennungstellen zwischen Fahrwegs- und Betriebsbereich finden lassen und schließlich, ob die getrennten Bereiche ökonomisch lebensfähig sind.

Das System Schiene zeichnet sich in technischer Hinsicht durch den geringen Rollreibungswert zwischen Stahlrad und Stahlschiene mit der Auswirkung eines geringen spezifischen Energiebedarfs und durch die Unabdingbarkeit einer Spurführung und Außensteuerung in Folge der geringen übertragbaren Kräfte für die Seitenführung und beim Bremsen aus. Ein Schienenfahrweg benötigt bewegliche Teile (Weichen) zum Spurwechsel. Die Weichen müssen auf den Strecken und Fahrstraßen durch die Knoten von außen gestellt, verriegelt und überwacht werden.⁴⁴⁴ Bei der Eisenbahn steht also aufgrund der vorgegebenen Spurführung der Fahrweg bereits fest. Die Eisenbahn hat hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeiten bei Spurwechseln nur einen Freiheitsgrad, während beispielsweise Straßen- und Wasserfahrzeuge über zwei Freiheitsgrade verfügen. Die wichtigsten Funktionen und Verantwortlichkeiten für die Einhaltung von Fahrplänen und für sichere Fahrabläufe liegen beim Streckennetz. Angesichts dieser strukturellen Charakteristika ist die Netz-Betriebs-Trennung im Bahnwesen theoretisch vergleichsweise unproblematisch.⁴⁴⁵

In diesem Zusammenhang ist gleichwohl klärungsbedürftig, ob die zu erwartenden Kommunikations- und Koordinationskosten zwischen Fahrwegs- und Betriebsbereich ein Hindernis für eine Trennung sein können oder ob nach einer Trennung nicht auch Kosteneinsparungen resultieren, die sich mit den Kosten verrechnen lassen. Theoretisch handelt es sich hier um die Frage nach der Existenz von Verbundvorteilen (economies

⁴⁴² Vgl. Müller und Wolf (2002), S. 591 f.

⁴⁴³ Vgl. Laaser (1991), S. 258.

⁴⁴⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (2002), S. 261 ff., zur Abgrenzbarkeit von Netz und Betrieb/Transport im Eisenbahnwesen.

⁴⁴⁵ Vgl. Fontgallant (1980), S. 11 ff.; Laaser (1991), S. 258 ff.

of scope)⁴⁴⁶ zwischen Netz und Betrieb und danach, ob sie sich im praktischen Betrieb durchsetzen würden oder nicht.⁴⁴⁷

Im Rahmen der theoretischen Vorüberlegungen ist der unterschiedliche Einfluss des Produktionsfaktors ‘Weg’ auf die Kostenstruktur bei den einzelnen Verkehrsträgern zu berücksichtigen. Bei der Eisenbahn hält das Rad-Schiene-System (Weg) das Fahrzeug ohne Einwirkung des Fahrers in der Spur und bringt dieses ans Ziel, während auf der Straße diese Funktionen z.B. dem Lenker des Pkw zukommen (siehe auch voranstehende Hinweise zum ‘Freiheitsgrad’ unterschiedlicher Verkehrsträger). Dies hat zur Folge, dass der anteilige Kosteneinsatz für das Schienennetz höher ist, als bei den übrigen Verkehrsmitteln.⁴⁴⁸ Wäre die Eisenbahn aber von der Zahlung dieser spezifischen Wegekosten befreit, so würde sie in einem weit höheren Maß von diesen Kosten entlastet, als die übrigen Verkehrsträger, was wiederum zu einer Wettbewerbsverzerrung führen würde.

In der historischen Betrachtung ist es unstrittig, dass Eisenbahnunternehmen im Regelfall integrierte Unternehmen waren, die den Fahrweg vorhielten und darauf den Verkehr selbst organisierten. Daraus kann aber mitnichten auf eine quasi ‘natürliche’ Einheit von Netz und Betrieb geschlossen werden.⁴⁴⁹ Zwingend erforderlich ist vielmehr ein einheitliches, aufeinander abgestimmtes Regelwerk für die Beziehungen zwischen dem Fahrweg und seinen technischen Elementen und den konstruktions- und betriebsgemäßen Voraussetzungen für die Fahrzeuge. Die von der DB AG dazu vertretene Meinung kann nur dahingehend interpretiert werden, dass es ihr hier primär um die Behauptung ihrer Vormachtstellung auf dem Verkehrssektor Eisenbahn geht.⁴⁵⁰

4.1.3.2 Mögliche Synergieeffekte

Verbundvorteile (Synergien) lassen sich vor allem zwischen der Netzvorhaltung und dem eigentlichen Transportbetrieb in Verbindung mit dem Kontakt zum Markt ausmachen. Hier wird immer wieder das Argument angeführt, dass bei einer Trennung von

⁴⁴⁶ ‘Economies of scope’: Verbund-/Ertragsvorteile „in Form geringeren Faktorverbrauches in Mehrproduktunternehmen durch Kuppelproduktionen anstelle der einzelnen Erzeugung jedes Produktes. Voraussetzung ist, dass einige Produktionsfaktoren für mehrere Produkte zu verwenden sind“; vgl. Woll (1990), S. 142.

⁴⁴⁷ Vgl. wiederum Fontgallant (1980), S. 11 ff.

⁴⁴⁸ Vgl. Laaser (1991), S. 259.

⁴⁴⁹ Vgl. Zimmer (2003).

⁴⁵⁰ Es ließe sich hier – in zugegebenermaßen überspitzter Weise – folgende Parallelargumentation anstellen: Pkws können nicht ohne die entsprechenden Straßen fahren. Daraus aber die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Straßenwege ebenfalls von den Automobilherstellern zu erbauen bzw. zu kontrollieren seien, wäre absurd.

Netz und Betrieb der Betreiber der Infrastruktur ein Monopol ohne jeden Kontakt zum Markt besitzt. Dies sei insoweit problematisch, als eine flexibel auf Kunden ausgerichtete Politik der Anbieter von Eisenbahnverkehr auch eine entsprechend flexible Haltung der Betreiber der Infrastruktur voraussetze.⁴⁵¹ Der Infrastrukturbetreiber habe mithin sehr wohl das Bedürfnis, sich nach den Bahnkunden zu richten, falls die Transportunternehmen Wegekostengebühren bezahlen müssen, die diese ihrerseits auf den Endpreis abwälzen.⁴⁵² Ebenso wenig ist von einer mangelhaften Flexibilität der Infrastrukturbetreiber im Hinblick auf die Durchführung von Unterhaltsarbeiten an Schienenwegen auszugehen, da in Spitzenzeiten höhere Benutzungsgebühren erhoben werden können.⁴⁵³

Ein weiteres Argument besagt, dass bei einer Trennung von Netz und Betrieb und Zulassung von Wettbewerb die Steuerung der Verkehrsströme erschwert würde. Hierzu werden Probleme bei der mittelfristigen Disposition (Erstellung von Fahrplänen) und notwendige kurzfristige UmDispositionen (bei unvorhergesehenen Ereignissen) gerechnet. Dem kann entgegen gehalten werden, dass es für den Umfang des Koordinationsaufwandes im Kernnetz der Bahn ohne Bedeutung ist, ob die Zugüberwachungssysteme, Schienenwege und das Angebot von Eisenbahnverkehr sich in einer Hand oder getrennt voneinander befinden. Der Koordinationsaufwand hängt nämlich, wie beim Flugverkehr, unabhängig von der Frage, ob eine oder mehrere Transportgesellschaften auf einem Streckennetz tätig sind, von der Anzahl der Züge und deren Geschwindigkeit ab.

Selbst eine getrennte Analyse der Zugüberwachungssysteme als (eigenständige) verkehrswirtschaftliche Unternehmungen kann dabei sinnvoll sein. Gemäß Knieps⁴⁵⁴ verlangt es die Einhaltung der Verkehrssicherheit und der Allokation der Trassenkapazitäten, dass solche Systeme in einem bestimmten abgegrenzten Gebiet zur Vermeidung von Kompetenzschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten von einer öffentlichen oder privaten Institution mit „Durchsetzungskompetenz“ betrieben werden. Nach Meinung dieses Autors ist davon auszugehen, dass Zugkontrollsysteme sich immer mehr in Richtung software-orientierter technischer Systeme mit teilweise länderübergreifenden Potenzialen zu einem europaweiten integrierten Zugverkehrskontrollsystem entwickeln, das nicht nur den Zugverkehr, sondern auch die Fahrpläne koordiniert. Hier kann sich somit ein natürliches Monopol der Zugüberwachung herausformen, dessen Grenzen

⁴⁵¹ Vgl. Ewers (1994), S. 189 f.

⁴⁵² Die Infrastrukturbenutzungsgebühren sollten allerdings nicht wie in Schweden direkt in die Staatskasse fließen, sondern den Betreibern der Schienenwege zugute kommen, die (abgesehen von Kompensationen für die Erfüllung explizit bestellter politischer Strukturaufgaben) zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet werden.

⁴⁵³ In diesem Zusammenhang ist auch das neueste Gerichtsurteil zur Berechnung der Abgaben zu beachten; vgl. BMVBW (2003, Pressemitteilung).

⁴⁵⁴ Vgl. Knieps (1996), S. 26 f.

nicht mehr unbedingt mit politischen Ländergrenzen bzw. nationalen Streckennetzen übereinstimmen muss.⁴⁵⁵

Seitens der DB AG wird behauptet, dass Netz und Betrieb eine Einheit darstellen müssten, da durch eine Trennung Qualität, Sicherheit und Innovationen behindert werden könnten. Die Trennung von Netzvorhaltung und Transportbetrieb könnte möglicherweise eine Weiterentwicklung des Rad-Schiene-Systems behindern. Es ist also gleichzeitig eine Betrachtung der technischen Systementwicklungsschritte (Schiene/Rad) zwischen Infrastruktur und Verkehr erforderlich, weil erst deren Zusammenwirken darüber entscheidet, ob bestimmte Leistungen möglich sind oder nicht. Sollten Verbundvorteile zwischen Netzvorhaltung und Transportbetrieb für die Weiterentwicklung maßgeblich sein, könnten diese von einer unabhängigen Forschungs- und Entwicklungseinrichtung übernommen werden, die gleichzeitig Forschungs- und Entwicklungsaufträge sowohl für Anbieter von Eisenbahnverkehr als auch für Betreiber von Schieneninfrastruktur bearbeitet. Hier besteht im liberalisierten europäischen Eisenbahnverkehr eine starke Neigung, den Handel mit Lokomotiven und Waggons grenzüberschreitend und kompatibel zu lösen.⁴⁵⁶ Die Ausnutzung von Größenvorteilen bei der Produktion des rollenden Materials sowie horizontale Verbundvorteile bei der Entwicklung von Zugüberwachungssystemen gewinnen gegenüber vertikal integrierten nationalen Systemlösungen zunehmend an Bedeutung.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass eine Netz-Betriebs-Trennung nicht nur technisch möglich ist, sondern auch ohne bedeutsamen Verlust von Verbundvorteilen praktiziert werden kann. Die Einführung von Forschungs- und Entwicklungskooperationen sowie das Trassenkapazitätsmanagement mit Hilfe von Infrastrukturbenut-

⁴⁵⁵ Gleichwohl muss nicht auf Marktmacht geschlossen werden. Vielmehr kommt für den Bereich der Zugüberwachungssysteme ein „Versteigerungswettbewerb“ i.S. von Demsetz zum Zuge; vgl. Demsetz (1968), S. 55 ff. Das „Versteigerungsobjekt“ ist darin zu sehen, die Zugüberwachung zu einem möglichst kostengünstigen Preis für eine zeitlich begrenzte Periode in einem bestimmten Gebiet ex ante bereitzustellen und zu gewährleisten. Den Zuschlag sollte der Bieter bekommen, der ein effizientes und preiswertes System zur Verfügung stellen kann. Da die beim Aufbau eines derartigen Überwachungssystems erforderliche technische Ausstattung (Software etc.) und das Know-how nicht an einen bestimmten Ort gebunden sind, ergeben sich hier keine irreversiblen Kosten.

⁴⁵⁶ Kritiker einer Netz-Betriebs-Trennung führen teilweise an, dass sich eine Verschlechterung bei der Entwicklung bzw. Qualität des rollenden Materials einstellen könnte, da der Investivaufwand von Betreibern so gering wie möglich gehalten würde (Railtrack-Negativbeispiel). In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwieweit potenzielle Bewerber (Betrieb) die Möglichkeit haben, das rollende Material über Leasinggesellschaften zu leasen. Letzteres könnte – im Unterschied zu einer erforderlichen Direktinvestition – dazu führen, dass Bewerber eher in eine Strecke „einsteigen“ (gerade im SPNV in der Fläche oder als Substitut in strukturschwachen/verödungsgefährdeten Regionen, wo die Rentabilität per se niedriger liegt). Nach Recherchen des Verfassers (DB Regio, Abt. Bestellermarkt-Ausschreibungen) hat Leasing derzeit im Bereich der DB zwar einen gewissen Stellenwert bei ICE-Zügen (bis zu 20 % Leasinganteil), jedoch weniger im o.g. Flächenbereich; der Leasingansatz gilt allerdings als entwicklungsfähig.

zungsgebühren sind in diesem Zusammenhang ausdrücklich zu befürworten. Aus dem richtigen Argument, dass nämlich Verknüpfung Verbundvorteile schafft, kann allerdings nicht die Forderung abgeleitet werden, dass einzelne Netze im Sinne einer Netzzusammenschaltung aufeinander abgestimmt werden. Doch heißt das nicht zwangsläufig, dass alle Netzteile auch in einer einzigen Hand liegen müssen. Vielmehr ist es entscheidend, ob aus einer derartigen Konzentration auch tatsächlich Produktions- oder Transaktionskostenvorteile resultieren würden, was keineswegs pauschal zu bejahen ist.

4.2 Interessengeleitete Grundsatzpositionen zur Trennung von Netz und Betrieb

Bei einer Trennung wären nicht nur die Marktzutrittsschranken zu entfernen, sondern es muss auch dafür gesorgt werden, dass daneben keine irreversiblen Kosten ('sunk costs') anfallen, weil deren Entstehung einen potenziellen Wettbewerb verhindern würde. Um aktiven und potenziellen Wettbewerb auch in den komplementären Teilmärkten, z.B. beim rollenden Material, zu erreichen, müssen für alle Marktteilnehmer die gleichen Zugangsbedingungen für einen Netzzugang sichergestellt werden. Daher kann Wettbewerb im Eisenbahnverkehr nur möglich sein, wenn zugleich ein ungehinderter Zugang zur Schieneninfrastruktur sowie zu Zugüberwachungssystemen gewährleistet ist. Die von der DB AG präferierte derzeitige vertikale Integration beinhaltet aber gerade Marktmacht, weil die DB Netz AG zunächst den Weisungen und Befehlen der Muttergesellschaft DB AG unterliegt und deren Interessen wahrnimmt. Eine eigenständige Netzpolitik ist so nicht durchführbar.

In jeder Diskussion über Schienenverkehr werden zum Vergleich die Netzbereiche Straßen- und Binnenwasserstraßenverkehr herangezogen, um daraus die Schlussfolgerung zu ziehen, dass für den Schienenverkehr nichts anderes gelten darf. Dies ist insofern berechtigt, weil auch in diesen Verkehrsbereichen der Staat als Eigentümer mit allen Rechten und Pflichten die Verkehrshoheit über die Verkehrswege besitzt und ausübt. Auf den Verkehrsfluss Straßen- und Binnenwasserstraßenverkehr nimmt er allerdings lediglich über die Regelung der Verkehrssicherheit und die Regulierungen für den gewerblichen Verkehr Einfluss, nicht jedoch über ein ausschließliches Eigentum an den Verkehrsmitteln. Damit hat der Staat natürlich auch keine Weisungsgewalt über die individuelle Benutzung oder Nichtbenutzung der Verkehrsmittel.

Nur eine institutionelle Trennung von Netz und Betrieb könnte einen diskriminierungsfreien Netzzugang und leistungsgerechte Trassenpreise ermöglichen.⁴⁵⁷ Da aber der

⁴⁵⁷ Vgl. Aberle (2003b), S. 148.

bisherige Netzbetreiber, die DB Netz AG, Einfluss- und Erlöseinbußen befürchtet, sprechen sich deren Vertreter am deutlichsten gegen eine Trennung von Netz und Betrieb aus. Argumentiert wird dabei sowohl mit der technologischen Integration von Fahrweg und Betrieb (siehe Kap. 4.1.3) als auch mit den Zweifeln an der prognostizierten Zunahme von Wettbewerb, der mit einer staatlichen Schienennetz AG durch eine effizientere Nutzung der Schienenstrecken möglich sein soll. Es ließe sich in diesem Zusammenhang vorbringen, dass nicht die Schienennetz AG, sondern ihre Kunden, d.h. neben der Bahn AG die große Anzahl regionaler und neuer Bahngesellschaften, diesem Wettbewerb ausgesetzt würden und dabei eine überbürokratisierte Zuteilungsbehörde für die Schienen-Slots eingerichtet werden müsste.

Von den Kritikern der Trennung wird zudem darauf verwiesen, dass gleiche Konditionen für alle Schiennutzer illusorisch seien, da es überall in der Wirtschaft Sonderkonditionen für Großkunden gebe. Davon aber dürften im Falle des deutschen Schienennetzes mit großer Wahrscheinlichkeit noch für Jahrzehnte die Töchter der Bahn AG profitieren. Außerdem argumentiert der Bahnvorstand mit dem eigenen Unternehmensinteresse am schnellen, umfassenden Ausbau der Schieneninfrastruktur.⁴⁵⁸

In der wissenschaftlichen Literatur sind diese macht- und interessengetriebenen Standpunkte und ihre innere Logik einer eingehenden Kritik unterzogen worden. Schnell⁴⁵⁹ vertritt die Auffassung, dass selbst die Argumentationen von Vertretern der DB AG in letzter Konsequenz für eine vollständige Heraustrennung der Infrastruktur aus dem DB-Konzern sprechen, denn mit ihren Aussagen würde die DB AG implizit eine Wettbewerbsverzerrung eingestehen, falls man die Integration beibehielte.⁴⁶⁰ Dabei führt Schnell zwei Prämissen der Verkehrspolitik für seine eigene Argumentation an, die erfüllt sein müssen. Die erste Prämisse unterstellt, dass es zu den Zielen der Verkehrspolitik gehört, den Wettbewerb auf der Schiene zu fördern, was einschließt, dass mehr als ein Anbieter auf einer Strecke verkehrt und Rahmenbedingungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb auf der Schiene geschaffen werden. Die zweite Annahme beinhaltet, dass das Ziel der Verkehrspolitik bei der Infrastruktur in der Lösung der aktuellen verkehrspolitischen Probleme besteht, wozu unter anderem die Wettbewerbsbehinderung durch die DB AG gehört.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ Vgl. o.V. (2001a, 2001b).

⁴⁵⁹ Im Folgenden wird die Argumentation von Schnell (2001) in gestraffter Form und unter besonderer Berücksichtigung der Belange des SPNV wiedergegeben; die Kernthesen des Autors wurden insofern herausgearbeitet und übersichtlich verdichtet.

⁴⁶⁰ Die vom Verfasser befragten Vertreter der DB AG vertreten mithin eine andere Sichtweise; die entsprechenden Rückmeldungen werden in der Folge dargelegt.

⁴⁶¹ In der Argumentation von Schnell trifft ein Argument methodisch für oder gegen die Trennung von Netz und Betrieb nur dann zu, wenn es gleichzeitig sachlich richtig ist, Relevanz besitzt und keine Wettbewerbsverzerrungen impliziert. Selbst wenn also ein Argument sachlich richtig ist, die

Die erste These greift die Position der Gegner einer Netz-Betriebs-Trennung auf, wonach nur der Verbund von Netz und Betrieb/Transport eine an den Markterfordernissen ausgerichtete Netzentwicklung sichern könne. Mithin sind aber auch die Wettbewerber der DB AG Marktteilnehmer und stellen Anforderungen an den Beschaffungsmarkt (Netzentwicklung), können jedoch nicht an der Integration von Netz und Betrieb teilhaben, da das Netz nur der DB AG zugehört. Unter solchen Bedingungen wird für den SPNV wie auch überregionalen Bahnverkehr das politische Ziel des intramodalen Wettbewerbs auf der Schiene von vornherein aufgegeben, da stets nur ein einziges, integriertes Eisenbahnverkehrsunternehmen die Strecken bedient.⁴⁶²

Zweitens führen die Trennungsgegner an, die Einheit von Netz und Transport sei für die technologische Weiterentwicklung des Rad-Schiene-Systems unabdingbar (siehe auch Abschnitt 4.1.3.2 zu entsprechenden Synergiemöglichkeiten). Dies beinhaltet jedoch, dass die DB AG als integriertes Unternehmen die technologische Weiterentwicklung durchführt, was den nicht integrierten Unternehmen definitionsgemäß gar nicht möglich sein soll (implizite Wettbewerbsverzerrung). Die DB AG kann also die technologischen Standards setzen, die ihre Wettbewerber anerkennen müssen, selbst dann, wenn sie diese gar nicht benötigen (Marktbarriere zum Vorteil der DB AG).

Ferner vertreten die Trennungsgegner die Meinung, der Verbund von Netz und Betrieb/Transport gewährleiste die erforderliche Sanierung der DB AG. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die zweifellos erstrebenswerte Sanierung der DB AG auf Kosten des intramodalen Wettbewerbs erfolgen soll. Es erscheint nicht vertretbar, dass innovationsfreudige DB-Konkurrenten das Risiko einer Diskriminierung hinzunehmen haben, damit der Marktführer 'ungestört' saniert bzw. restrukturiert werden kann. Unter wirtschaftlicher wie normativer Perspektive steht den Wettbewerbern der DB AG das Recht einer gleichberechtigten Berücksichtigung zu.

Weiter heben Kritiker einer Netz-Betriebs-Trennung hervor, die Kapitalmarktfähigkeit der DB AG und ihrer Transportsparten sei auf den Verbund von Netz und Transport angewiesen. Eine Desintegration im Transportbereich muss für einen Börsengang jedoch keineswegs nachteilig sein, da das Risiko eines desintegrierten Unternehmens

beiden anderen Voraussetzungen jedoch nicht zutreffen, ist das Argument insgesamt nicht hinreichend begründet.

⁴⁶² Seitens der DB wird hingegen folgende Position vertreten: Der Verbund garantiert auch eine gewisse Investitionssicherheit, d.h. eine Aufsplittung in Netz-Module, die den einzelnen EVUs zugerechnet werden müssten, erhöht deren Risiko. Investitionen in das Netz sind teuer und langfristige angelegt. Verkehre aber, die Einnahmen erbringen, sind kurzfristiger. In ein langfristiges Netz zu investieren, ist aber nur für denjenigen sinnvoll, der auch langfristig Umsätze erzielen kann. Dies kann jedoch kein kleines Unternehmen sicherstellen. Persönl. Mitteilung von Dr. Jochen Brandau, Eisenbahnbetriebsleiter bei der Deutschen Bahn AG, DB Regio, im November 2003.

vom Kapitalmarkt besser abgeschätzt werden kann als dasjenige eines integrierten.⁴⁶³ Aufgrund des reduzierten Risikos verringert sich der von den Kapitalgebern geforderte Zinssatz, womit das desintegrierte Unternehmen geringere Kapitalkosten hat. Letztlich richtet sich also auch das Argument der Kapitalmarktfähigkeit gegen das Konzept eines intramodalen Wettbewerbs (wiederum implizite Wettbewerbsverzerrung).⁴⁶⁴

Das Argument, die Weiterführung wichtiger Investitionsvorhaben setze den Verbund von Netz und Betrieb/Transport voraus, ist zeitgebunden und mittelfristig hinfällig, da Investitionsvorhaben gerade im SPNV eher überschaubar sind (etwa im Vergleich zu transeuropäischen Streckenausbauten), zwangsläufig zu einem Abschluss kommen und somit langfristig keine Entscheidungsrelevanz besitzen (allenfalls für eine bestimmte Phase wäre die Trennung auszuschließen, sofern man dem Argument überhaupt sachliche Geltung zugestehen mag).

Auch der Hinweis, wonach nur der Verbund von Netz und Betrieb/Transport die Schiene „fit für den Wettbewerb“ mache, muss fragwürdig anmuten, da (logischerweise) nicht der *intramodale* Wettbewerb zur Debatte stehen dürfte, denn dieser wird ja durch die Auswirkungen der Integration vermindert bzw. ausgeschlossen. Falls der *intermodale* Wettbewerb gemeint sein sollte, so wäre zu fragen, warum die integrierte DB AG beziehungsweise Deutsche Bundesbahn, die über Jahrzehnte hinweg im intermodalen Wettbewerb standen, gerade im SPNV nicht längst „fitter“ für diese Wettbewerbsart (v.a. gegenüber dem motorisierten Individualverkehr) geworden sind bzw. wie und warum sich dies nun ändern sollte.⁴⁶⁵

⁴⁶³ Vgl. auch Bot et al. (2001). – Hinweis: Unternehmen mit einer Holdingstruktur werden im Regelfall an der Börse mit Abschlägen im Vergleich zu desintegrierten bzw. ‘fokussierten’ Firmen bewertet. Den Holdings unterstellt man häufig einen schwer durchschaubaren Konglomeratcharakter.

⁴⁶⁴ Auch von Vertretern der DB wird durchaus eingeräumt, dass ein durch Desintegration kleineres, überschaubareres Unternehmen für jeden Investor ein attraktiveres, weil transparenteres Anlageobjekt darstellt. Jedoch sollte gemäß persönl. Mitteilung (Nov. 2003) des Interviewpartners Dr. Brandau (DB Regio) folgende Güterabwägung vorgenommen werden: Der Zusammenhang Rad/Schiene kann gar nicht stark genug betont werden. Derzeit bestehen sowohl auf Seiten des Netzes als auch auf Seiten der Schienenfahrzeuge noch bestimmte technische Mängel. Nur ein integrierter Betrieb kann technische Sicherheit der Fahrt gewährleisten, indem er durch geschicktes Kombinieren von Fahrzeug und Schiene Mängel und Schwächen weitgehend ausgleichen kann (auch aus juristischer Sicht ist die Integration vorzuziehen, da es z.B. bei Betriebsunfällen in der Konstellation einer Desintegration weitaus schwieriger ist, ein Versäumnis „gerecht“ zuzuordnen). Auch der Interviewpartner Butzbach (DB Netz AG) erteilte dem Verfasser im Oktober 2003 eine vergleichbare, auf das Risiko technischer Inkompatibilitäten verweisende Rückmeldung.

⁴⁶⁵ Hierzu wurde allerdings von befragten DB-Vertretern – auch nach Ansicht des Verfassers – zu Recht angemerkt, dass es EU-weit nötig (gewesen) wäre, ‘echten’ Wettbewerb herzustellen (Beispiele: Kerosin ‘gerecht’ versteuern, adäquater Umgang ebenfalls mit der Binnenschifffahrt, um der Bahn ‘echte’ Wettbewerbschancen einzuräumen). Erst unter solchen Bedingungen könne von intramodalem Wettbewerb gesprochen werden (persönl. Mitteilung von Dr. Brandau, DB Regio, im Nov. 2003, sowie Dipl.-Vw. Butzbach, DB Netz AG im Okt. 2003).

Im Weiteren verweisen Gegner einer Netz-Betriebs-Trennung darauf, dass der internationale Wettbewerb ein „starkes integriertes Unternehmen“ erfordere. Auch dieses Argument nimmt die DB AG wiederum nur für sich in Anspruch und gesteht es nicht ihren (potenziellen) Wettbewerbern zu. Das Argument, das für den SPNV weniger Bedeutung aufweist und insofern hier nicht zu vertiefen ist, beinhaltet letztlich im Rahmen eines Zirkelschlusses, dass ausschließlich die DB AG international wettbewerbsfähig wird bzw. sein soll (immanente Wettbewerbsverzerrung).

Darüber hinaus wird angeführt, dass nur ein „starkes“ integriertes Bahnunternehmen für qualifizierte Mitarbeiter attraktiv sei. Demnach sichert die Netz-Betriebs-Einheit die Attraktivität der DB AG als Arbeitgeber, was im Umkehrschluss bedeuten würde, dass die nicht integrierten Wettbewerber der Bahn – sowohl den SPNV als auch den überregionalen Bahnverkehr betreffend – als Arbeitgeber weniger attraktiv sind. Die Konkurrenz der DB AG dürfte somit Schwierigkeiten haben, gut ausgebildete Mitarbeiter zu rekrutieren. Nach Schnell ergibt sich in diesem Zusammenhang wieder eine Wettbewerbsverzerrung bzw. Diskriminierung der DB-Konkurrenz: „Aus welchem Grund aber ist qualifiziertes Personal wichtig? Letztendlich, damit die DB AG ein starkes (international wettbewerbsfähiges) Unternehmen werden kann. Die Konkurrenz, die dann ohne qualifiziertes Personal auskommen muss, wird schweren Zeiten entgegensehen. Der positive Effekt für die DB ist dabei, dass sie von diesen Wettbewerbern wenig Konkurrenz zu befürchten hat. Damit gesteht die DB einen klaren Fall von Diskriminierung ein - dabei ist es wiederum egal, ob dies absichtlich oder als ‘Nebenwirkung’ eintritt“. ⁴⁶⁶

Schließlich gehen Befürworter der Netz-Betriebs-Einheit davon aus, dass sich durch ein gemeinsames Management überregionaler und regionaler Netze (SPNV) neue bzw. kostenintensive Schnittstellen vermeiden lassen. Die DB AG scheint hier vorauszusetzen, dass sie quasi ein ‘Exklusivrecht’ auf dieses gemeinsame Management innehat. Mithin könnte aber auch eine von der DB AG unabhängige, bundesweite Netzgesellschaft das gemeinsame Management erbringen.

Ein intramodaler Wettbewerb mit möglichst gleichen Bedingungen für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland wird so lange nicht möglich sein, wie die jetzige Integration von Infrastruktur und Betrieb fortbesteht. Mit ihrer Argumentation will sich die DB AG in letzter Konsequenz dem – von Seiten der Politik ja durchaus befürworteten – Wettbewerb verweigern. Der Bahn-Kritiker Schnell gelangt zu der Schlussfolge-

⁴⁶⁶ Vgl. Schnell (2001), S. 531. – An dieser Stelle sei im Sinne der notwendigen Differenziertheit jedoch auch auf eine konträre Position verwiesen: Durch hohe Integration (auch in der Struktur einer Holding) und höhere Kapitalkraft ist auch das Weiterbildungs-/Qualifizierungs-Potenzial grundsätzlich ausgeprägter. Ein großes Netz-Unternehmen kann Personalentwicklung und damit technischen Fortschritt und Sicherheit eher ermöglichen und bietet bessere Chancen, langfristig gute Mitarbeiter zu rekrutieren und zu erhalten (persönl. Mitteilung des Befragungsteilnehmers Dipl.-Kfm. Hohage, DB Bildungsmanagement, im Nov. 2003).

rung, dass die DB versuche, ihre gegenwärtige Marktposition gegen einen intramodalen Wettbewerb zu sichern. Der Staat als Regulierungsorgan sollte sich gemäß der Analyse dieses Autors über die Auswirkungen dieses Verhaltens im Klaren sein und die von den bipolaren Interessengruppen (DB versus Konkurrenten bzw. Netz-Betriebs-Trennungsbefürworter) vorgebrachten Argumente differenziert prüfen. Nur auf Basis der Beweisführung, dass ein eingeschränkter Wettbewerb bzw. der Verzicht darauf volkswirtschaftlich sinnvoll sind, würden die von der DB AG bevorzugten Lösungsansätze gestützt. Mithin erscheint eine solche Beweisführung nicht gegeben bzw. von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Die Argumentation der DB kann dem Wesen nach nur eine einseitige Sichtweise reflektieren. Im Mittelpunkt einer Diskussion über die Trennung von Netz und Betrieb sollten jedoch nicht Interessen der DB AG, sondern generell der Wettbewerb auf dem Schienennetz stehen. Solch eine Position wird allerdings administrativ geschmälert, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die DB AG selbst in der „Task force“ der Bundesregierung, welche über eine Trennung versus Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Integration zu befinden hat, dominant vertreten ist. In diesem Kontext muss auch auf das Risiko hingewiesen werden, dass mittels der von der Bundesregierung geplanten gemeinsamen ‘Finanzierungsgesellschaft für alle Verkehrswege’ eine Quersubventionierung größten Ausmaßes etabliert werden könnte.⁴⁶⁷ Solch eine Querfinanzierung der Bahn durch eine zusätzliche Belastung des Straßenverkehrs wird von den Wirtschaftsverbänden allerdings abgelehnt.⁴⁶⁸

Zumindest ansatzweise setzen sich die Länderverkehrsminister bei der Bundesregierung dafür ein, dass der DB AG der Zugriff auf das Streckennetz entzogen wird, um so den Wettbewerb auf der Schiene zu aktivieren (Ausgliederung des Streckennetzes oder ‘Garantie’ der Möglichkeit für einen Zugang zu den Strecken der DB AG für die Privatbahnen durch eine Regulierungsbehörde). Hier sieht man also durchaus ein, dass wegen der Quasi-Monopolstellung der DB bislang Wettbewerb nicht möglich war, da diese noch immer die Zugangsvoraussetzungen festlegen kann.

Nach einer internen Studie der Länder orientiert sich die Bahn z.Z. bei Reparatur- und Modernisierungsmaßnahmen für das Streckennetz zu sehr daran, wo für sie der höchste Nutzwert erzielbar ist. An der Koordinierung solcher Maßnahmen mit anderen Eisen-

⁴⁶⁷ Vgl. o.V. (2001a, 2001c).

⁴⁶⁸ Auch der vom Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) bereits 1988 unterbreitete Vorschlag, im Zuge einer umfassenden Reform der Verkehrsfinanzierung alle Verkehrsnetze in die Zuständigkeit des Bundes zu übertragen (Zusammenfassung zu einem ‘Sondervermögen Bundesverkehrswege’) und somit die Gleichbehandlung des Schienennetzes mit anderen Verkehrswegen zu gewährleisten, ist kritisch zu betrachten. Die Einrichtung eines solchermaßen ausgeweiteten Sondervermögens würde die staatliche Handlungs- und Gestaltungsfreiheit beträchtlich beschneiden. Bei einer allgemeinen Transformation finanzkräftiger Sektoren zu ‘Sonderhaushalten’ mit eigener Einnahmen-Ausgaben-Rechnung stünden im Resultat für wesentliche Grundaufgaben des Staates keine Mittel mehr zur Disposition.

bahnverkehrsunternehmen ist der DB AG offensichtlich nicht gelegen.⁴⁶⁹ Häufig kritisieren die Konkurrenten der Bahn, dass diese ihre Position als Eigentümerin des Streckennetzes missbrauche. Für infrastrukturell grundsätzlich sinnvolle Projekte wie etwa „Stuttgart 21“⁴⁷⁰ trete die DB AG immer nur dann ein, wenn ihr dafür auch der Auftrag für zusätzliche Verbindungen erteilt werde. So unterlaufe die DB AG die öffentliche Ausschreibung von Strecken und sichere sich ihre monopolartige Marktposition. Die Modernisierung konzerneigener Strecken, die von Privatbahnen genutzt werden (was wiederum für zahlreiche SPNV-Streckenführungen bzw. Nebenstrecken zutrifft), werde im Regelfall abgelehnt.⁴⁷¹

4.3 Infrastrukturverantwortung und Trassenvergabe

4.3.1 Infrastrukturverantwortung und Trassenvergabe: Strukturelle Betrachtung

Nach der augenblicklichen Rechtslage können Nutzungsänderungen, welche die Interessenlage der DB AG tangieren, problematisch werden. So muss davon ausgegangen werden, dass Nahverkehrsstrecken ohne Zustimmung der DB Netz AG nicht anderen Verkehrsunternehmen überlassen werden können. Das Gleiche gilt für den Neu- und Ausbau von Schienenstrecken, so dass man davon ausgehen kann, dass die Infrastrukturverantwortung unverändert bei der DB AG liegt. Das diesbezügliche Verhalten der Bahn wird, wie bereits dargelegt, in juristischer Hinsicht mit der Tatsache begründet, dass der Bund bisher nur als mittelbarer Eigentümer aufgetreten ist. Im Rahmen der Bahnreform sind die dafür notwendigen Zuständigkeiten zwar neu geregelt worden, allerdings hinsichtlich der Anwendung nur unzureichend. In Art. 87e Abs. 4 GG⁴⁷² heißt es hierzu: „Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das

⁴⁶⁹ Vgl. Eilwange und Hamelbeck (1989), S. 5.

⁴⁷⁰ Das Projekt ‘Stuttgart 21’ soll eine Pilotfunktion für weitere Projekte übernehmen, in deren Mittelpunkt das Ziel steht, die Bahnhöfe aus ihrem „Schattendasein“ durch privatwirtschaftliche Finanzierung zu führen. Durch Verlagerung des heutigen Kopfbahnhofes auf einen unterirdischen Durchgangsbahnhof und durch Verlagerung der Zulaufstrecken sollten 48 Hektar bebaubare Fläche im Stadtzentrum von Stuttgart entstehen. Vgl. Arnoldi (2000).

⁴⁷¹ Vgl. Eilwange und Hamelbeck (1989), S. 5.

⁴⁷² Der entsprechende GG-Artikel wurde in Anbetracht seines Basischarakters bereits in den Kap. 3.2.2.1 f. sowie 4.2 kurz umrissen, ohne jedoch auf das Bund-Länder-Spannungsfeld detaillierter einzugehen.

Nähere wird durch das Bundesgesetz geregelt.“⁴⁷³ Entsprechend ihrer Interessenlage interpretieren die Länder diesen Wortlaut dahingehend, dass die Einschränkung nur für die Verkehrsangebote im Schienenpersonennahverkehr gilt und der Ausbau und Erhalt des Schienennetzes unverändert Sache des Bundes ist. Der Bund dagegen vertritt die Auffassung, dass dies insbesondere für das Schienennetz mit überwiegender Nutzung für den SPNV gelte. Die Finanzverantwortung für die Schieneninfrastruktur liege in diesem Fall bei den Ländern.

Diese tragen derzeit auch über ihre Bestellerfunktion in Bezug auf den SPNV das Hauptrisiko für die Nutzung der Schieneninfrastruktur, weil sie weder Leistung noch Kosten des Infrastrukturunternehmens der DB Netz AG beeinflussen können. Der Bund übernimmt lediglich bei der Finanzierung der regionalen Schieneninfrastruktur die Hauptlast. Für die Länder ist diese Situation als Aufgabenträger unbefriedigend und schadet dem Bahnverkehr in der Region. Abhilfe könnte hier die vollständige Risikoübernahme und damit die Verantwortung für Investitionen durch den Bund schaffen.

Bezogen auf den SPNV hängt die Regionalisierung davon ab, wie die Länder die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden gesetzlichen Bestimmungen umsetzen und auf welcher Ebene die Aufgabenträgerschaft angesiedelt wird. Da das Regionalisierungsgesetz des Bundes dies nicht festlegt, aber mit den Transfermitteln des Bundes insbesondere den SPNV finanzieren will, ist hier eine gewisse Konfliktsituation vorprogrammiert.⁴⁷⁴ Zudem dürfen die Länder und Kommunen nach ihrer Wahl Unternehmen mit der Wahrnehmung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben beauftragen und können SPNV durch Straßenpersonenverkehr ersetzen.

Müller und Wolf⁴⁷⁵ vertreten die Auffassung, dass eine vollständige Übertragung der Infrastrukturverantwortung auf die Länder die sachgerechtere Lösung wäre, was beinhalten würde, dass die Mittel für Schienenwegeausbaumaßnahmen, die bisher in der Zuständigkeit des Bundes liegen, den Ländern einschließlich der Verantwortung für Qualität und Kosten der Schieneninfrastruktur zugeordnet werden. Dies würde die Hemmschwelle für Investitionen in die Infrastruktur senken und wirtschaftliche Gesichtspunkte deutlicher in die Entscheidungsprozesse einbeziehen. Die Autoren verweisen in dem Zusammenhang auf weitere Schwachstellen der gegenwärtigen Situation im Bereich der Schieneninfrastruktur:

1. Die umfassenden Zuständigkeiten innerhalb der DB AG (als Muttergesellschaft) einschließlich der Weisungsgebundenheit für die DB Netz AG (als Tochtergesellschaft) erschweren eine sachgerechte Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung.

⁴⁷³ GG, geändert am 20.10.1997 (BGBl. I, S. 2470).

⁴⁷⁴ Vgl. Knieps (1995).

⁴⁷⁵ Vgl. Müller und Wolf (2002), S. 591 ff.

2. Anreize zur Erbringung verbesserter Leistungen für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind in den bisherigen Trassennutzungsverträgen nicht enthalten.
3. Ein Wettbewerb zwischen Infrastrukturunternehmen bei der Instandhaltung und dem Betrieb einer Strecke ist unter den gegebenen unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen zwischen bundeseigenen und nichtbundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht möglich.
4. Die Standards der Infrastruktureinrichtungen bei der DB AG entsprechen in der Regel nicht den Anforderungen, die heute in der Region notwendig wären. In der Folge resultieren überhöhte Kosten bei DB Netz AG und Bund.
5. Der Bund ist in einem Interessenkonflikt verhaftet, und zwar durch seine Stellung als Eigentümer der DB AG, als Vertreter eigener politischer Vorstellungen und als Finanzierungsorgan der Schieneninfrastruktur.

Möglichkeiten für Effizienzsteigerungen liegen bei der Schieneninfrastruktur auch auf der Ebene der politischen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern und einer sinnvollerer Abstimmung hinsichtlich der Bestellung, Planung und Finanzierung. Bei der Lösung von regionalen Schieneninfrastrukturproblemen ist es seit der Bahnreform zu keiner leistungsgerechten und wirtschaftlich-strukturell tragfähigen Lösung gekommen. Vielmehr hat sich die Situation im Regionalverkehr weiter verschlechtert, da die DB AG derzeit dem Ausbau des Fernverkehrs eindeutig den Vorrang gibt. Bis heute erhält die DB Netz AG für Investitionen in den Bundesschienenweg vom Staat zinslose Darlehen nach dem Schienenwegeausbaugesetz (SchWAbG), die sie entsprechend der Abschreibungsdauer zurückzahlen hat. Allerdings sind in den letzten Jahren die zinslosen Darlehen zum überwiegenden Teil durch verlorene Zuschüsse ersetzt worden.

Dies führt auch zu der grundsätzlichen Frage, welche Zielvorgaben für die Unterhaltung, Wartung bzw. Entwicklung dieses Teilnetzes sinnvoll sind und wie diese in einen verkehrspolitischen Grundsatzrahmen integriert werden können.⁴⁷⁶ Für die Vorhaltung von Nebenstrecken gelten gegenwärtig noch folgende Grundsätze:

- Vorhaltung zur Erschließung,
- mit Teil- oder Grenzkostendeckung sowie
- Finanzierung einschließlich Investitionsförderung.

Das regionale Eisenbahnnetz dient dabei nicht nur der Erschließung der Fläche, um gleichwertige Lebensbedingungen abseits der Ballungszentren zu gewährleisten, sondern räumt auch der Bahn die Möglichkeit ein, ihre Verkehrsanteile weiter auszudehnen. Unter diesen Voraussetzungen kann eine Vollkostendeckung durch die Nutzer der Strecken nicht erreicht werden. Eine solche Einschätzung wird im Übrigen – von

⁴⁷⁶ Vgl. Zimmer (2003).

manchen Entscheidungsträgern hier zu Lande einmal abgesehen – bereits in ganz Europa geteilt. Auch in Deutschland ist somit eine Finanzierung von Investitionen aus dem laufenden Betrieb unmöglich, weil dafür im Gegensatz zu den heute bestehenden Trassenentgelten von 3,50 EUR/Zgkm ein Betrag von 12,00 EUR/Zgkm für Nebennetze kalkuliert werden müsste. Der Differenzbetrag resultiert insbesondere aus den dann höher anfallenden Kapitalkosten, die sich wiederum zu einem erheblichen Teil aus Zinszahlungen ergeben. Folglich ist es nach wie vor sinnvoll, einen hohen Anteil der Baukosten direkt zu subventionieren.⁴⁷⁷

Die Finanzierung des Streckennetzes würde sich beispielsweise so kalkulieren lassen, dass den Ländern das regionale Netz zu einem bestimmten Preis überlassen wird, der so bemessen sein müsste, dass damit der Gesamtsituation der Strecke hinreichend Rechnung getragen wird.

Ein Berechnungsschema wäre hier die Verzinsung des aufgewendeten Kapitals für die Erstellung und die Instandsetzung des Streckennetzes. Die laufende Wartung wäre Sache des Betriebsunternehmens. Dies würde bedeuten, dass für all jene, die z.B. den Zuschlag für den Betrieb einer regionalen Strecke für den SPNV erhalten, ein ungehinderter, diskriminierungsfreier Zugang zum Netz gewährleistet wäre. Eine mögliche Verödung von bestimmten Regionen durch Streckenstilllegungen aus Kostengründen kann zwar auch bei Trennung von Netz und Betrieb nicht verhindert werden, aber hier besteht immerhin die Möglichkeit, über eine erneute Ausschreibung gegebenenfalls andere Verkehrsunternehmen für den Betrieb zu gewinnen. Insgesamt sollte im Hinblick auf Wettbewerbsneutralität und Vergleichbarkeit mit dem Straßennetz bei der Festlegung der Rechnungsgrundlagen darauf geachtet werden, dass die Bemessungsgrundlagen analog den Kosten für das Straßennetz ermittelt werden.⁴⁷⁸

4.3.2 Infrastruktur und Trassenvergabe: Spezifische Fragen und ihre Bewertung

In der gegenwärtigen Situation ist die DB Netz AG Eigentümerin praktisch der gesamten Schieneninfrastruktur (Nah- und Fernverkehr ohne Straßenbahnlinien, U-Bahnen etc.) und entscheidet somit über Fragen des Baus, Aus- oder Rückbaus von Schienenwegen. Lediglich in Ausnahmefällen mit volumenmäßig geringer Bedeutung befinden sich einzelne Strecken im Eigentum anderer, privater Organisationen, welche dann natürlich selbst hinsichtlich der Baumaßnahmen bei ihren (eigenen) Trassen bestimmen. Ausgenommen von dem „Eigentumsprivileg“ der DB Netz AG sind ferner werkseigene

⁴⁷⁷ Angaben gemäß Zimmer (2003).

⁴⁷⁸ Vgl. Aberle und Engel (1992).

Bahnbetriebe großer Unternehmen mit nicht-öffentlichem Schienennetz (z.B. Werkschienenetz der Volkswagen AG).

Die Infrastrukturkosten (Trassennutzung) werden gemäß verschiedener Parameter festgelegt. Als „Trassenpreis“ bezeichnet man das von einem EVU an das die Infrastruktur betreibende Unternehmen, überwiegend also die DB Netz AG, dafür zu zahlende Entgelt, mit einem bestimmten Zug auf einem bestimmten Gleisabschnitt in einem genau spezifizierten Zeitrahmen fahren zu können. Die den Preis bestimmenden Faktoren sind dabei:⁴⁷⁹

- die sog. „Streckenbelastungsklasse“ (d.h., mit welcher Geschwindigkeit und welchem Gewicht die Trasse belastet werden darf);
- der Takt (also die Häufigkeit der Nutzung innerhalb einer bestimmten Zeit, z.B. einer Stunde oder eines Tages);
- der Zug-Typ (Personenverkehr, Güterverkehr);
- die Trassencharakteristik (elektrifiziert oder nicht).

Für die vorliegende Untersuchung sind insbesondere der Takt und der Elektrifizierungsstatus relevant, da der Zug-Typ für den SPNV ohnehin vorgegeben ist (Personenzüge) und zumeist auch keine höheren Geschwindigkeiten erreicht werden. Eine weitere Differenzierung des Trassenpreises nach topographischen Gegebenheiten erfolgt nicht (siehe hierzu auch Modellabschnitt 4.8.); allerdings kann in speziellen Fällen ein Sicherheitszuschlag vom Netzbetreiber verlangt werden (z.B. Risikozuschlag bei Dampflokomotiven, u.a. wegen möglicher Brandgefahr).

Hinsichtlich der Bewertung der spezifischen Fragen zur Infrastruktur und Trassenvergabe muss geschlussfolgert werden, dass eine wirkliche Trennung von Infrastrukturunternehmen und EVU nicht stattfindet: Die DB Netz AG ist der dominante Infrastrukturanbieter, und gleichzeitig wird ein Großteil des EVU-Betriebes ebenfalls unter dem Dach der DB-Holding ausgeführt. Insofern kann letztlich keine wirkliche Netz-Betriebs-Unabhängigkeit bestehen, und es muss – ungeachtet der gesetzlichen Regularien – der Bewertung von Eisenkopf zugestimmt werden, dass die DB AG „subtil, gelegentlich mit einer gehörigen Portion politischen Drucks“ Interessen „ihrer“ Holdingunternehmen (hier: DB-EVUs) vertritt.⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ Angaben gemäß www.bahn.de (Verlinkung Konzern>Fahrweg>Trassenpreisoftware/Trassenpreise), Stand: März 2004.

⁴⁸⁰ Vgl. Eisenkopf (2004), S. 43.

4.3.3 Potenziale zur Vermarktung des Schienennetzes

Die Klärung der Vermarktung des Schienennetzes ist insofern relevant, da hieraus zwangsläufig Effekte auf den Fahrbetrieb resultieren. Ausgehend von den Vorstellungen des Eigentümers sollten zunächst die Ziele definiert werden, nach denen ein eigenständiges Netz zu betreiben ist. In finanzieller Hinsicht kann dabei das Ziel im SPNV für den Bund nur auf eine Minimierung des Zuschussbedarfes ausgerichtet sein. Unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten müsste allerdings das Ziel eine Aufgabenteilung („Interessenausgleich“) zwischen den Verkehrsmitteln und der Daseinsvorsorge sein, was wiederum eine Ausbau- und Modernisierungsverpflichtung beinhaltet.⁴⁸¹

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass mit der sektorspezifischen Regulierung in Form von bestreitbaren Märkten in bisher monopolistisch beherrschten Netzindustrien die Einleitung von Wettbewerb erleichtert wird.⁴⁸² Unverzichtbar ist dabei die Einführung eines unabhängigen Trassenmanagements. Ohne eine mit entsprechender Durchsetzungsmacht ausgestattete Regulierungsbehörde könnte dieser Wettbewerb, also die Netzöffnung für Konkurrenten, allerdings kaum gegenüber einem monopolistischen Infrastrukturbetreiber durchgesetzt werden, wobei allerdings zu bedenken ist, dass beim SPNV der Wettbewerb beim Schienennetz infolge der Ausschreibung der Nahverkehre nur zeitlich begrenzt möglich ist.

Im Hinblick auf die Abwicklung von SPNV wäre es in diesem Zusammenhang auch überlegenswert, ob die Schaffung entsprechender Unterbehörden des Eisenbahnbundesamtes oder die Einrichtung ländereigener Behörden eine sinnvolle organisatorische Regulierungslösung bieten. Folglich wäre es auch nicht notwendig, dass das gesamte Schienennetz beim Bund verbleibt. Analog der Regionalisierung im Schienenbetrieb müsste die Infrastrukturverantwortung für den SPNV auf die Länder übergehen. Gleichzeitig sind dann die Mittel für Schienenwegeausbaumaßnahmen, die bisher in der Zuständigkeit des Bundes liegen, den Ländern zuzuordnen, die zusätzlich die Verantwortung für Qualität und Kosten der Schieneninfrastruktur übernehmen. Die entsprechenden Maßnahmen könnten dann im Rahmen von Rationalisierungsüberlegungen mit vereinfachten Standards dezentralisiert weiter betrieben werden. Daraus sollte sich zumindest eine Minimierung des Zuschussbedarfs ergeben. Die konkrete Umsetzung stellt allerdings eine genuin politische Aufgabe dar. Im Hinblick auf die Regionalisierung des ÖPNV wäre eine Länderlösung auf jeden Fall die stringenteste Lösung.

Es besteht aber auch die Möglichkeit, den Bau und die Vermarktung der Infrastruktur privaten Unternehmen zu überlassen. Die dafür erforderlichen Investitionen könnten, ähnlich den Vorgaben beim Bau von privaten Autobahnabschnitten in verschiedenen EU-Ländern, durch Gründung entsprechender Gesellschaften aufgebracht werden.

⁴⁸¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (2002), S. 263 ff.

⁴⁸² Vgl. Eisenkopf (2003).

Grundvoraussetzung dafür dürfte allerdings sein, dass das Investitionsobjekt uneingeschränkt vermarktet werden kann. Eine derartige Handhabung käme daher für wenig ausgelastete Strecken vermutlich weniger zum Tragen, da diese Vorgehensweise, wenn überhaupt realisierbar, zu noch höheren Defiziten führen dürfte. Geht man von den immensen finanziellen Aufwendungen aus, die mit dem Bau und dem Unterhalt der Infrastruktur verbunden sind, und berücksichtigt ferner die Tatsache, dass die gesetzlich festgelegten Wegekosten nicht kostendeckend sind, dürfte sich für diese Alternative vermutlich nur schwerlich ein privater Investor und Betreiber finden.

Die in jüngster Zeit in anderen Netzbereichen von Kommunen realisierte Sale-and-lease-back-Vorgehensweise, nämlich der Verkauf an private Investoren, kann im Bahnbereich ebenfalls nicht als geeignete Lösung angesehen werden, da hier ebenfalls die Gewinnerzielung im Vordergrund steht, die dann zu Lasten von Instandhaltung und Neuinvestitionen gehen würde. Bei einem unabhängigen Infrastrukturunternehmen besteht zudem die Gefahr, dass es nur eigene, vom Betrieb der Bahn isolierte Ziele verfolgt und damit das System Bahn im Ganzen gefährdet.⁴⁸³

Eine „Stückelung“ des Streckennetzes i.S. einer Übertragung des Netzes auf viele Betreiber wäre technisch zwar durchaus möglich, würde aber wirtschaftlich nur im SPNV Sinn machen, da ansonsten ein einzelner Infrastrukturbetreiber ohne den/die anderen Netzbetreiber bzw. andere Netzabschnitte nicht „leben“ könnte. Das Netz ist insofern nur als technische Einheit konzipierbar. Mithin zeigen sich hier auch die organisatorischen Zugangsschwierigkeiten des Trassenmarktes. Will man das Schienennetz allen potenziellen Verkehrsunternehmen öffnen, müsste bereits zu Beginn des Vermarktungsvorgangs ein entsprechender Nutzungsplan vorliegen, der dem jeweiligen Nutzer die entsprechende Trasse verbindlich zusagt.⁴⁸⁴ Damit ist aber auch der entscheidende Wettbewerbsnachteil der Bahn in Bezug auf Flexibilität gegenüber der intermodalen Konkurrenz gegeben. Aufgrund der speziellen Fahrplanstruktur im SPNV vermindern sich zusätzlich die Streckenkapazitäten. Deshalb ist eine genaue Bestimmung und Nachkontrolle sämtlicher Zugangskriterien bei einem freien Handel mit Zutrittsrechten notwendig. Allerdings wird nicht zu verhindern sein, dass weder das betroffene Unternehmen noch die entsprechende Aufsichtsbehörde aufgrund asymmetrischer Informationsverteilung die Einhaltung diskriminierungsfreier Zugangskriterien erfassen können.⁴⁸⁵

Die derzeit gültige Rechtslage kann sich als weiteres Hindernis herausstellen, weil bei jedem Betreiberwechsel erneut die technische Kompetenz zu überprüfen ist, da diese implizit Vertragsgegenstand ist. Dieser Einwand dürfte durch den erforderlichen Sachkundenachweis gegenüber der Trassenagentur und angesichts einer zu erwartenden

⁴⁸³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (2002), S. 263.

⁴⁸⁴ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 39.

⁴⁸⁵ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 43 ff.

Vertragsdauer von mindestens zehn Jahren hinfällig sein. Ferner sollten die Verkehrsunternehmen auf Strecken mit Nachfrageüberhang entweder zum Betrieb oder aber auch zur Rückgabe der Strecke gezwungen werden können. Diese Regelung würde dazu führen, dass kein Verkehrsunternehmen aus taktischen Gründen Strecken blockieren kann. Die Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV) trägt dem dadurch Rechnung, dass in diesem Fall das Infrastrukturunternehmen innerhalb eines Monats nach Vertragsabschluss den Vertrag wieder kündigen kann.⁴⁸⁶

Will man die in England mit der Privatisierung des Schienennetzes gemachten negativen Erfahrungen verhindern, sollte der Bund bzw. das jeweilige Bundesland aber auch die Aufgabe der Trassenvergabe selbst übernehmen. Diese Lösungsmöglichkeit scheint nahe liegend, weil nur damit ein diskriminierungsfreier Zugang zum Schienennetz für alle Betreiber gewährleistet werden kann, soweit diese die Zulassungsvoraussetzungen zum Schienenverkehr erfüllen. Selbst eine vom Betrieb losgelöste staatliche (öffentliche) Netzlösung stellt selbst dann keine interventionistische Vorgehensweise im engeren Sinne dar, da der Staat unter den gegebenen Voraussetzungen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Betreiberfirmen nehmen kann, denn seine Rolle beschränkt sich hier nur auf die Zulassungsbedingungen zum Betrieb.

Nicht befriedigen kann die derzeit noch gültige Einbindung des Schienennetzes in die DB AG, weil dies einer effizienten Vermarktung der Trassen entgegensteht. Durch die Öffnung der Eisenbahnnetze für Dritte entstehen damit Konfliktfelder, deren Beseitigung sich mit einem organisatorisch in den Bahnbetrieb eingebundenen Schienennetz nicht bewältigen lassen.⁴⁸⁷

4.4 Organisatorische Gesichtspunkte zu den technologischen Besonderheiten von Netz und Betrieb und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb

4.4.1 Vertikale Integration versus vertikale Desintegration

Die institutionelle Trennung von Netz und Betrieb wird überwiegend als Grundvoraussetzung für Wettbewerb auf den Schienenwegen angesehen. Dies gilt auch im Rückgriff auf bisher vertikal integrierte Verkehrsunternehmen wie z.B. hinsichtlich der Integration von DB AG und DB Netz AG (Holding-Struktur).

⁴⁸⁶ Vgl. § 4 Abs. 7 EIBV.

⁴⁸⁷ Vgl. Aberle und Engel (1992), S. 174 ff.

Gegenwärtig besteht zwischen Netz und Betrieb in Deutschland ein vertikal integrierter Zusammenschluss, wie sich am Beispiel der DB AG und DB Netz AG verdeutlichen lässt.⁴⁸⁸ Durch geeignete Maßnahmen ließe sich unter Verzicht auf eine Desintegrationsstrategie, also unter Beibehaltung der derzeitigen Ausrichtung, gleichwohl das Interesse des bisherigen Netzmanagements dafür gewinnen, zusätzliche Geschäfte einzugehen, wenn dadurch die Auslastung der Strecke und das Betriebsergebnis verbessert werden kann. Entsprechend der Marktsituation könnte hier eine allgemeine Preisniveauregulierung genügen, um einen Netzinhaber, der unverändert als Monopolist auftritt, zu disziplinieren. Dafür würde die Einführung des so genannten 'Price caps' genügen. Dieses Verfahren zur Begrenzung der Preisentwicklung wäre für den Infrastrukturmonopolisten ein Anreiz für Effizienzsteigerungen, da er durch langfristige Festlegung von Preisen die Möglichkeit besitzt, entsprechende Rationalisierungsmaßnahmen einzusetzen und damit seine Ertragssituation zu verbessern.

Eine zusätzliche Möglichkeit, die Zugangsgebühren zum Schienennetz zu regulieren, kann mittels des als 'Efficient Component Pricing Rule (ECPR)' bekannt gewordenen Verfahrens gesehen werden, wobei allerdings strittig ist, ob hier überhaupt eine Regulierung stattgefunden hat (siehe auch Abschnitt 2.1.2).⁴⁸⁹ Ausgangspunkt der ECPR-Regel ist die Effizienzwirkung, die im nachgelagerten Markt eintritt, d.h. der Eintrittspreis muss so hoch sein, dass ein Eintritt in den Markt nur dann erfolgt, wenn dieser tatsächlich effizient ist. Den Eintritt von Wettbewerbern in nachgelagerte Märkte wird ein Bottleneck-Betreiber aber nur dann bejahen, wenn deren Zugangsgebühren seine entgangenen Erträge ausgleichen. Ausgangspunkt einer ECPR-Betrachtung ist dabei der Endproduktpreis und nicht die zugrunde liegenden Kosten, weil hier unterstellt wird, dass dieses Unternehmen beide Ebenen bedient. Diese Regulierungsmethode führt zwar zu einer Minimierung der Diskriminierungsanreize und der produktiven Ineffizienz, andererseits verbleiben als Nachteil allerdings das Monopolergebnis und damit die allokativen Ineffizienz.⁴⁹⁰ Fraglich erscheint auch, ob dieser Referenzfall für die Praxis zuverlässig ist, weil die angenommene Nichtdiskriminierung des Downstream-Wettbewerbers schwerlich vorstellbar ist.

Eine weitere Regulierungsanwendung der ECPR stellt die 'global price cap-Regel' dar. Die Endproduktpreise lassen sich danach mittels eines 'Price Cap' (Begrenzung des Preises) regulieren, wonach dann die Zugangsgebühren, ausgehend von ECPR, zwischen den Unternehmen ausgehandelt werden. Mit der 'global price cap' werden die auf dem Markt vorhandenen Gewinne auf einer niedrigeren Basis festgesetzt als in unregulierten Fällen. Der Upstream-Monopolist ist dann in der Lage, mit Hilfe von ECPR alle im regulierten Markt vorhandenen Renten durch die Zugangsgebühren auf der Upstream-Ebene zu erzielen. Er wird daher keinen Anreiz verspüren, den

⁴⁸⁸ Vgl. Eisenkopf (2003).

⁴⁸⁹ Vgl. Baumol et al. (1996) sowie Baumol und Sidak (1994).

⁴⁹⁰ Vgl. Brunekreeft (2003), S. 30 ff.

Downstream-Markt für Wettbewerber zu schließen. Der schwerwiegende Nachteil ist bei Anwendung dieser Regel darin zu sehen, dass die im Markt vorhandenen Gewinne, insbesondere im SPNV, wo ja letztlich keine nachhaltigen Gewinne anfallen, geringer sind, so dass durch die End-to-end-Regulierung auch Bereiche betroffen sind, die keiner Regulierung bedürfen, da sie wettbewerbsfähig sind.

Die regierungspolitische Alternative sind Verpflichtungen der Netzinhaber, anderen Netzinhabern oder Verkehrsbetrieben ohne eigenes Schienennetz symmetrischen und diskriminierungsfreien Streckenzugang zu ermöglichen.⁴⁹¹ Dadurch will man Wettbewerb auf vor- oder nachgelagerten Märkten ermöglichen. Im Zuge der sechsten Novelle mit § 19 Abs. 4 S. 4 GWB wurde ein allgemeiner Netzzugangstatbestand eingeführt, der sich auch in den spezialgesetzlichen Regelungen für die Netzindustrien wieder findet. Dabei wird auf Verhandlungen zwischen den Beteiligten gesetzt. Dadurch ergeben sich aber für die Netzmonopolisten wiederum Anreize zur Diskriminierung von potenziellen Konkurrenten auf der Betriebsebene, weil diese in Konkurrenz zu der eigenen Betriebsgesellschaft stehen.

Durch die Beauftragung einer Regulierungsinstitution könnte durch entsprechende Maßnahmen der symmetrische und diskriminierungsfreie Netzzugang zusätzlich garantiert werden. Hierfür kann eine spezifische Regulierungsbehörde beauftragt werden, wie z.B. in der Telekommunikation bereits geschehen. Sie reagiert nicht nur bei Verstößen gegen Wettbewerbsbeschränkungen, sondern übernimmt auch Genehmigungs- und Überwachungsaufgaben. Diese Regulierungsbehörde führt nicht nur den politischen Willen der Regierung aus, sondern ist selbst Auftraggeber im Verhältnis zu den regulierten Unternehmen. Diese Lösung hat sich in der Telekommunikationsbranche zwar im Grundsatz bewährt, phasenweise waren jedoch auch erhebliche Irritationen bei der Informationsübermittlung und bei der Zulassung neuer Anbieter zu verzeichnen.⁴⁹²

Bei der vertikalen Desintegration ermöglicht ein unabhängiges Netzunternehmen ohne eigenen Betrieb potenziellen Anbietern von Schienenverkehr einen ungehinderten Netzzutritt. Dabei ist es nicht zulässig, dass Weisungen oder sonstige organisatorische Beziehungen zu früheren verbundenen Betriebsgesellschaften bestehen bzw. diese „bevorzugt“ werden. Der dafür notwendigen eigentumsrechtlichen Ausgestaltung kommt daher eine besondere Bedeutung zu, unabhängig davon, ob die Netzgesellschaft im staatlichen oder privaten Eigentum steht. Denn auch bei einer Privatisierung können die damit einher gehenden Beschränkungen der Nutzungsrechte im Rahmen der Übernahmeverhandlungen mit berücksichtigt werden.⁴⁹³

⁴⁹¹ Vgl. Eisenkopf (2003).

⁴⁹² Vgl. hierzu bspw. Schatz (2000), Frühbrodt (2002).

⁴⁹³ Hiervon zu unterscheiden wäre die heutzutage eher hypothetische Situation, dass Schieneninfrastrukturen von privater Hand ohne öffentliche Investitionen gebaut würden und erst nach erfolgtem Aufbau die Regulierungsaufgabe einer strukturellen Separierung erfolgte. Hier wäre in der Tat zu fragen, ob nicht weniger tiefgreifende Regulierungsmaßnahmen zur Disziplinie-

Bisher wurde das gesamte Schienennetz in Deutschland von der DB Netz AG zentral verwaltet. Diese Stellung als ein fast vollständiger Netzmonopolist hat zwei gravierende Nachteile:

- Zum einen wird durch diese Monopolstellung kein Wettbewerbsdruck auf die DB Netz AG ausgeübt, der sie zu effizienter Arbeit zwingen würde. Durch die Stellung der DB als quasi öffentliches Unternehmen mit gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung standen bisher immer noch die entsprechenden Haushaltsmittel zur Verlustabdeckung zur Verfügung. Dadurch gibt es intern eher wenig Anreize zu Kosteneinsparungen.
- Zum anderen führt die zentrale Verwaltung des gesamten Netzes aber auch zu einer geringen Marktnähe bei Regional- und Lokalstrecken. Dies zog wiederum einen großen und kostspieligen Verwaltungsapparat nach sich. Dadurch sind die wenig genutzten Nahverkehrsstrecken relativ teuer geworden und weisen einen geringen Kostendeckungsgrad auf.⁴⁹⁴ Viele Eisenbahnstrecken können daher von der DB Netz AG nicht mehr mit ausreichender Wirtschaftlichkeit betrieben werden. "Ausreichend" ist dabei so zu verstehen, dass die öffentlichen Besteller des SPNV Defizite tragen.

Diese Problematik einer nahezu monopolistischen Netzbereitstellung ließe sich auflösen, wenn man die vertikale Desintegration als alternatives Bereitstellungsmodell für die Eisenbahninfrastruktur umsetzen könnte. Dagegen mag der Einwand erhoben werden, dass zunächst – isoliert betrachtet – jede Bahnstrecke ein natürliches Monopol darstellt.⁴⁹⁵

Die Frage, ob mit der Zulassung paralleler Linien eine gleichsam 'natürliche' Monopolsituation (Aufrechterhaltung von Marktzutrittsschranken, keine kostenoptimale Situation) verhindert werden kann, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Zunächst ist festzustellen, dass es bei hinreichend großer Nachfrage durchaus rentabel sein kann, parallele Linien oder Netze neu zu errichten, wie dies zumindest der ICE-Verkehr auf einer eigenständigen Trasse zeigt. Eine allgemeine Folgerung kann daraus jedoch nicht gezogen werden, denn eine unmittelbare Vergleichsmöglichkeit ist in der Regel nicht gegeben (etwa bei einer Kontrastierung von Schnellverkehrsstrassen für den Fernverkehr und Regionalverkehrsnetzen für den SPNV, auf denen langsamer gefahren wird). Auch die aktuelle Vergleichsmöglichkeit zwischen teilweise annähernd parallel verlaufenden Trassen auf der Strecke Köln-Frankfurt/Main wird dadurch eingeschränkt, dass es sich

von Marktmacht angebracht wären, um eine partielle Enteignung durch ex post-Nutzungsbeschränkungen zu vermeiden.

⁴⁹⁴ Vgl. Blesik und Munzert (2001), S. 213 ff.

⁴⁹⁵ Diese Monopolstellung wird allerdings durch intermodale Konkurrenz beschränkt, da bei zu hohen Wegkosten die Nachfrager sich möglicherweise anderen Verkehrsmitteln zuwenden könnten und der Betrieb ganz aufzugeben wäre.

in einem Fall um eine innovative Hochgeschwindigkeitsstrecke mit deutlicher Zeitersparnis (Fahrzeit ca. 70 Minuten), aber ebenso deutlicher Fahrpreiserhöhung, und in dem anderen Fall um eine „konventionelle“ Intercity-Strecke handelt (Fahrzeit ca. 2 Stunden). Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Verminderung natürlicher Monopole sind insoweit nicht evident.⁴⁹⁶

In einem weitergehenden Entwurf zum vertikal integrierten monopolistischen Eisenbahnunternehmen ist sogar vorgesehen, die Aktivitäten auf den unterschiedlichen Ebenen von Eisenbahnsystemen zu trennen.⁴⁹⁷ Dabei wird über die übliche vorgeschlagene Trennung von Netz und Betrieb hinausgegangen und eine zusätzliche Trennung von Netz und Zugüberwachung vorgeschlagen. Diese strukturelle Trennung bedeutet eine erhebliche Nutzungseinschränkung der Eigentumsrechte, ist aber insofern kein Argument, solange sich Netz und Überwachungssysteme im staatlichen Eigentum befinden.⁴⁹⁸ Da durch die institutionelle Trennung von Netz und Betrieb die Möglichkeiten einer horizontalen Koordination oder Kooperation gefördert werden, steht als einziger ernst zu nehmender Nachteil der mögliche Verlust von Verbundvorteilen im Raum. Auch wenn eine vertikale Desintegration der zwei Ebenen aus technischer Sicht möglich ist, verbleibt die Frage nach zusätzlichen Koordinationskosten, die durch vertikale Desintegration im Sinne eines Wegfalls von Verbundvorteilen auftreten.

Das Ergebnis dieser Überlegungen ändert sich dann, wenn man nicht einzelne Strecken, sondern das gesamte Streckennetz, mit der ganzen Vielzahl der verknüpften einzelnen Schienennetze, betrachtet. Geht man von der traditionellen und im Prinzip richtigen Annahme aus, dass die Verknüpfung einzelner Strecken zu einem Gesamtnetz Verbundvorteile (verringerte Koordinationskosten) ergibt und ein einziges Netz sinnvoller erscheint als mehrere, könnte es im speziellen Fall des SPNV durchaus sinnvoll sein, das Gesamtnetz unter mehreren Infrastrukturbetreibern aufzuteilen, wenn dadurch weiter die Verknüpfung zu einem Gesamtnetz sicher gestellt ist und die Verbundvorteile im Wesentlichen erhalten bleiben. Bereits Anfang der 1990er Jahre wurde eine andere Variante, nämlich die der Netztrennung nach Verkehrsarten, diskutiert. Ilgmann und Miethner schlugen drei von unterschiedlichen Betreibern getragene Parallelnetze vor, die jeweils dem Hochgeschwindigkeitspersonenverkehr, dem langsameren Personenverkehr und damit dem SPNV und schließlich dem Güterverkehr dienen sollten.⁴⁹⁹ Hier wäre einzuwenden, dass angesichts der hohen Bahnverkehrsdichte, die bereits in Deutschland besteht, ein weiteres Netz wirtschaftlich nicht zu vertreten wäre.

⁴⁹⁶ Bei parallelen Netzen auf Regionalstrecken müsste im Übrigen theoretisch dieselbe Anzahl von Zügen die doppelte Höhe an Fixkosten erwirtschaften. Dies würde die Kosten pro Zugfahrt natürlich erheblich verteuern. Dieser Effekt wird als „economies of fill“ bezeichnet und erfasst die Auslastungsvorteile. Vgl. Wieland (1985), S. 2.

⁴⁹⁷ Vgl. Knieps (1996), S. 37 ff.

⁴⁹⁸ Vgl. Knieps (1996), S. 37.

⁴⁹⁹ Vgl. Ilgmann und Miethner (1992), S. 203 ff.

Selbst wenn die Anbieter von Eisenbahnverkehr nicht direkt für die Infrastruktur verantwortlich sind (was zudem auch in einem vertikal integrierten System aufgrund der Kompetenzverteilungen auf unterschiedliche Abteilungen nicht garantiert ist), haben sie wegen des Wettbewerbsdrucks ein erhebliches Interesse an hoher Trassenqualität und an effizienter Zugüberwachung.

Zu bedenken ist auch, dass es zwischen den verschiedenen Ebenen des Eisenbahnsystems partielle Substitutionsbeziehungen gibt, auch wenn diese zueinander komplementäre Funktionen erfüllen. Durch die Entwicklung von intelligenten Zugüberwachungssystemen (siehe oben) können die Kapazitäten bestehender Schieneninfrastrukturen erhöht werden. Durch die Entwicklung von speziellen Zügen (Neigezüge, z.B. Pendolino) wiederum kann die Begradigung von Schienenwegen in kurvenreichen Gebieten vermieden werden. Diese Substitutionsbeziehung rechtfertigt trotzdem keine vertikale Integration von Eisenbahnsystemen. Spezifische Leistungsmerkmale von Zügen lassen sich auch durch die Festlegung geeigneter Standards gewährleisten. Zusätzliche Belastungen der öffentlichen Hand durch Infrastruktursubventionierungen können dabei durch die Erhebung von Wegekostengebühren vermieden werden.

4.4.2 Integration und Desintegration: Fazit

Bei Desintegrations- versus Integrationsstrategien im Hinblick auf Bahnstreckennetze geht es immer auch um das Problem von Unteilbarkeiten, die aufgrund technischer Gegebenheiten nur begrenzt variierbar sind und deshalb für staatliche Eingriffe sprechen.⁵⁰⁰ Unteilbarkeiten führen in der Regel zu einer Konzentration auf dem betreffenden Markt und enden im Extremfall bei einem so genannten „natürlichen Monopol“. Dieses beinhaltet wiederum die Gefahr, dass die Marktgegenseite durch willkürlich festgesetzte Preise benachteiligt wird. Die einfachste und zweckmäßigste Lösung wäre im Gegensatz zu Laaser⁵⁰¹, die DB Netz AG aus der DB auszugliedern und das ausgegliederte Unternehmen im Bundes- bzw. für das regionale Schienennetz im Ländereigentum zu belassen. Dies wäre der Lösung vorzuziehen, das Netz einem oder mehreren privaten Betreibern zu überlassen, wobei letztere unrealistisch wäre. Wie internationale Erfahrungen zeigen, besteht bei der Netzüberlassung an einen privaten Betreiber immer eine zu große Gefahr, dass ausschließlich nach Gewinnmaximierungsprinzipien gehandelt wird. Darüber hinaus lässt sich die Position für eine staatliche Netzlösung auch durch die staatliche Verpflichtung zur Daseinsvorsorge zumindest theoretisch begründen.

⁵⁰⁰ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 180 ff.

⁵⁰¹ Vgl. Laaser (1991), S. 247.

Nicht ohne Grund plädiert daher auch die Pällmann-Kommission für eine konsequente, d.h. auf der Unternehmensebene sich niederschlagende Trennung von Netz und Betrieb.⁵⁰² Diese präferierte bundesstaatliche Netz-Lösung schließt keineswegs aus, vorrangig für den SPNV genutzte Streckenbereiche den Ländern zu übertragen. In diesem Zusammenhang ist überlegenswert, ob die Schaffung entsprechender Unterbehörden des Eisenbahnbundesamtes oder die Einrichtung ländereigener Behörden die sinnvollste organisatorische Lösung dafür bieten würde. Im Hinblick auf die Regionalisierung des ÖPNV wäre eine Länderlösung sicherlich eine konsequente Schlussfolgerung.

Diese vorgeschlagene Lösung zur Netz-Betriebs-Problematik ist daher weder eine eindeutig wettbewerbliche, noch eine rein interventionistische Lösung, da weder Unternehmen noch der Staat alleinigen Einfluss auf die Gestaltung des Netzzugangs haben. Im Grunde handelt es sich ähnlich wie beim Straßennetz oder bei Wasserstraßen um eine Mischvariante, die das Netz für diejenigen Verkehrsunternehmen offen hält, die die Zugangsvoraussetzungen erfüllt haben.

Laaser sieht mit der Zulassung von Wettbewerb im Schienennetz vor allem eine Chance dafür, dass einerseits „der Schienenverkehr produktiver gemacht und die Belastungen für den Bundeshaushalt abgebaut werden, die durch die bisherige Organisationsform der DB als im Netz monopolisiertes öffentliches Unternehmen entstehen“. Andererseits hofft der Autor, dass „Erkenntnisse darüber gewonnen werden, in welchem Umfang Schienenverkehr überhaupt noch rentabel betrieben werden kann (insbesondere im Rahmen eines wettbewerblich organisierten Gesamtverkehrsmarkts), wie als rentabel erkannte Kapazitäten des Schienenverkehrs besser ausgenutzt werden können und wo rentabel zu betreibende Neu- und Ausbaustrecken das Netz ergänzen müssten“. Weiter geht er davon aus, dass durch mehr Wettbewerb „eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Aufgaben im Schienenverkehr besser voneinander getrennt werden“ können.⁵⁰³

Andererseits zeigen aber ökonomische Analysen, dass wettbewerbliche Strukturen im infrastrukturellen Bereich v.a. bei der Eisenbahn auf größere Schwierigkeiten stoßen können.⁵⁰⁴ Unter Wettbewerbsgesichtspunkten stellt sich die problematische Frage, ob es prinzipiell möglich ist, der oder den Betriebsgesellschaft(en) nach einer Trennung von Netz und Betrieb tatsächlich die entstehenden Wegekosten in Rechnung zu stellen oder wie weit diese Trennung gehen muss, damit dies möglich ist. Die Befürchtung, einer Betriebsgesellschaft DB würden überhaupt keine oder nur rudimentäre Wegekosten abverlangt, wenn es nur zu einer formal organisatorischen Trennung käme, ist aufgrund einschlägiger Erfahrungen in der Vergangenheit und in Kenntnis der Intentionen der DB-Führung nicht von der Hand zu weisen. Wahrscheinlich wäre solch ein

⁵⁰² Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (2000), „Pällmann-Bericht“, S. 48.

⁵⁰³ Vgl. Laaser (1991), S. 245.

⁵⁰⁴ Vgl. Laaser (1988), S. 57.

Defizit aber nur so lange von Dauer, wie bei einer Betriebs-DB institutionell alles beim Alten bliebe. Wenn nach Übernahme oder Fahrwegverwaltung durch eine Netzträgergesellschaft ausschließlich der restliche Betriebsteil der DB als Anbieter von Schienenverkehrsleistungen auftreten würde und dieser auch keine Anstrengungen zu einer internen Reorganisation unternehmen müsste, wäre in einem solchen Fall in der Tat zu befürchten, dass der von den Wegekosten befreite Rest der DB innerhalb kurzer Zeit auch im Betriebsbereich wieder Defizite machen würde.⁵⁰⁵

Obwohl die Vorteile einer vertikalen Desintegration evident sind, hat sich diese bisher in keinem der Netzsektoren in Deutschland wirklich durchgesetzt. Ursache dafür ist bis heute das 'Besitzstandsdenken' der seitherigen Monopolanbieter und weniger der damit angenommene Verlust von vertikalen Verbundvorteilen.⁵⁰⁶ In solch einer 'Pfründesicherung' liegt sicherlich auch einer der Gründe, warum im Bahnwesen eine Trennung von Netz und Betrieb seither in der politischen Willensbildung nicht konsequent verfolgt wird.⁵⁰⁷

Für den SPNV stellt sich – insbesondere in den ländlichen Räumen mit schwach frequentierten Nebenstrecken – die Frage, ob aufgrund der hohen Kosten für das Schienennetz bei teils mangelhafter Nachfrage nach Trassen eine eigene Infrastruktur vorgehalten werden soll. Fehlen die entsprechenden Verbindungen zu anderen Schienenabschnitten, bestehen in der Regel keine Möglichkeiten, die Auslastung durch andere Verkehre zu erhöhen. Auch die DB zeigt daher an vielen Strecken kein unternehmerisches Interesse mehr und bietet diese am Markt an.⁵⁰⁸ Stellenweise wird hier erwartet, dass der Aufgabenträger die Verantwortung für den Infrastrukturbetrieb übernehmen muss, wenn der Schienenverkehr weitergeführt werden soll. Mit der Streckenabgabe ist jedoch nicht zugleich die Aufgabe des Schienenverkehrs verbunden. Gerade im SPNV könne man im Auftrage eines Aufgabenträgers Verkehrsverbindungen anbieten.⁵⁰⁹ Um die damit verbundenen Schwierigkeiten zu mildern, billigt das AEG dem SPNV-Anbieter zwei Ausnahmen zu, wonach Eigenbetriebe sowohl als reine SPNV-Unternehmen als auch als reine Infrastrukturunternehmen weiterhin zulässig sind.

Mittels Wettbewerb in Netzsektoren wird, wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch, zunächst das Ziel verfolgt, den Nachfragern nach Verkehrsleistungen kostengünstige Alternativen anzubieten. Dies bedarf einer Konkurrenzsituation im Dienstleistungsbereich, ohne dass dadurch die Funktions- und die Leistungsfähigkeit der Netzinfra-

⁵⁰⁵ Vgl. DIHKT (1979), S. 9 ff., S. 151.

⁵⁰⁶ Vgl. Eisenkopf (2003).

⁵⁰⁷ Aberle (1992, S. 72) sprach in diesem Sinnzusammenhang auch von der „Privilegierung von Interessengruppen“ und verwies auf die Möglichkeit, dass bürokratische Instanzen verständlicherweise den „Fortbestand regulatorischer Bestimmungen (z.B. Erhalt des eigenen Tätigkeitsbereichs)“ bevorzugen.

⁵⁰⁸ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 54.

⁵⁰⁹ Vgl. Dürr (1992), S. 33 f.

strukturen gefährdet sind (Daher wird die institutionelle Trennung von Netz und Betrieb weitgehend als Grundvoraussetzung für Wettbewerb auf den Schienenwegen angesehen.). Dafür kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: Zunächst die vollständige eigentumsrechtliche und institutionelle Trennung von Netz und Betrieb, d.h. die vertikale Desintegration. Ein anderer Weg wäre die Beibehaltung der bisherigen vertikalen Integration und die Gewährung eines symmetrischen, diskriminierungsfreien Netzzugangs.⁵¹⁰

Zur Lösung der Netz-Betriebs-Problematik können mithin nur solche Vorschläge beitragen, welche die Unabhängigkeit des Netzbetreibers gewährleisten. Eine (wie bereits angesprochen, kontrovers diskutierte) Lösungsmöglichkeit wäre beispielsweise die Ausgliederung der DB Netz AG aus dem Firmenverbund DB AG, wobei erstere als rechtlich eigenständiges Unternehmen weitergeführt wird. Die bisher aufgrund von organschaftlichen Verpflichtungen begünstigten Diskriminierungspotenziale gegenüber potenziellen Konkurrenten der DB AG könnten damit verhindert werden. Eine weitere Möglichkeit könnte darin liegen, die Vermarktung der Schieneninfrastruktur dem Eisenbahnbundesamt für den Fernverkehr bzw. den Eisenbahnämtern der Länder für den SPNV zu übertragen. Vor der Verabschiedung des ENeuOG hatte der Deutsche Industrie- und Handelstag einen noch weitergehenden Vorschlag unterbreitet und vorgeschlagen, alle Verkehrswege einem unabhängigen Sondervermögen des Bundes zuzuführen, was den Vorteil hätte, dass der Bund alle Verkehrsträger gleich behandeln könnte.⁵¹¹ Auch ein Rückgriff auf bisher vertikal integrierte Verkehrsunternehmen, wie z.B. DB AG und DB Netz AG, wäre selbst unter dem Aspekt eines grundlegenden Umbaus des Bahnverkehrs zukünftig obsolet. So gewinnt die erforderliche Ausgestaltung der Desintegration des Eisenbahnsystems grundlegende Bedeutung.

Da die DB AG eine solche Zielstellung nicht allein bewältigen kann, wird auch der Druck in Richtung auf mehr Schienenwettbewerb zunehmen. Daher soll die dabei erforderliche Steuerung der Slot-Vergabe dem Eisenbahnbundesamt zukommen (derzeit Slot-Vergabe durch DB Netz AG). Dieser Lösung ist grundsätzlich zuzustimmen, wobei im Hinblick auf den SPNV die Übertragung auch auf ländereigene Eisenbahnbundesämter sinnvoll erscheint. Von Seiten der Politik wird für die Absicherung des Wettbewerbes bei der Trassenvergabe und die Festsetzung der Trassenpreise eine Trassenagentur als unabhängige „Stelle“ beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) favorisiert, die den Verkehrsministerien von Bund bzw. Ländern berichtspflichtig ist und auch die Fahrplanerstellung „begleitet“. Als Mindestanforderung in wettbewerblicher Hinsicht sollte

⁵¹⁰ Vgl. Eisenkopf (2003).

⁵¹¹ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 35 ff. – Das Konzept eines solchen Sondervermögens ist jedoch, wie in Kap. 4.3.2 bereits ausgeführt, durchaus kritisch zu betrachten, da eine Beeinträchtigung der staatlichen Gestaltungs- und Handlungsfreiheit resultieren würde.

die Netz AG innerhalb der Holding unabhängig werden und nur die Trassenvergabe und Preisfestsetzung in Abstimmung mit der neuen Trassenagentur vornehmen.⁵¹²

4.5 Die wettbewerbliche Situation im Schienenverkehr

Die Deregulierung in anderen ehemals monopolistischen Bereichen der Wirtschaft und der ordnungspolitische Grundkonsens der politischen Kräfte in Richtung einer Entwicklung zu mehr Wettbewerb haben sich grundsätzlich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung dieser Bereiche ausgewirkt: So ist beispielsweise im Luftverkehr gerade durch die Desintegration der Luftfahrtgesellschaften von Flughäfen und Flugsicherung ein höchst aktiver Markt für neue Marktformen entstanden. Die Abtrennung der Infrastruktur hat keineswegs dazu geführt, dass sich der technische Fortschritt dabei verlangsamte hätte; vielmehr ist das Gegenteil eingetreten.⁵¹³

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 i.d.F. 1893/91 versuchte die europäische Kommission, auf dem Verkehrsmarkt einen kontrollierten Wettbewerb mit Schutzklauseln für den Mittelstand und das Personal einzurichten und damit gleichzeitig einen effizienteren und attraktiveren ÖPNV zu ermöglichen.⁵¹⁴ Mit Hilfe von Ausschreibungen sollte dabei die Marktöffnung gewährleistet werden. Im Zusammenhang mit den sich daraus ergebenden Umstrukturierungsnotwendigkeiten der Bahn und der angestrebten Ausrichtung auf mehr Wettbewerb spielt neben entsprechenden technischen Aspekten auch die organisatorische Ausgestaltung von Wettbewerb eine entscheidende Rolle. Vorliegend soll vor allem auf dessen mögliche Einflussnahme auf den Schienenverkehr eingegangen werden, wobei die objektiv immer noch existierenden Voraussetzungen (natürliches Monopol) und die gegebenen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen insbesondere für den SPNV Berücksichtigung finden werden.

Die gegenwärtige vertikale Integration zwischen Netz und Betrieb lässt aufgrund gesellschaftsrechtlicher Verpflichtungen nur begrenzt Wettbewerb zu. Die DB Netz AG ist nach Meinung von Kritikern als Tochtergesellschaft der DB AG weisungsgebunden und wird daher fremden Verkehrsunternehmen die Genehmigung primär zum Befahren von Streckenteilen erteilen, die für DB-eigene Verkehrsunternehmen unwirtschaftlich geworden sind. Wettbewerb ist daher im SPNV nur auf Strecken zu verwirklichen, die

⁵¹² Siehe auch Eisenkopf (2003). – Trotz hier gegebenem Fortbestand der DB Netz AG ist solch einer sektoralen Spezialisierung zuzustimmen, da sich die Möglichkeit von ex ante-Eingriffen ergibt, wohingegen ein Aufsichtsorgan wie das Bundeskartellamt in der Regel erst im Nachhinein tätig werden kann.

⁵¹³ Vgl. Eilwange und Hamelbeck (1989), S. 5 f.

⁵¹⁴ Vgl. Kolks (2003a), S. 75.

für die DB AG ‘uninteressant’ sind bzw. für eine Abgabe anstehen.⁵¹⁵ Das Verhalten der DB AG und die Anteilsausprägung von 92 v.H. DB-eigenen Fahrdiensten untermauern diese These. Deshalb wird sich der gewünschte Wettbewerb nur bei einer Organisation des Netzes in der im Kapitel 4.3.1 skizzierten Zugänglichkeit realisieren lassen, wonach als Grundannahme ein in staatlichem Eigentum verbleibendes Netz unterstellt wird. Trotzdem lassen sich unter bestimmten Voraussetzungen auch Bereiche von ehemals öffentlichen Unternehmen für das Ordnungsprinzip des freien Wettbewerbs erschließen, was die teilweise bereits abgeschlossenen Regulierungsmaßnahmen in anderen ehemals öffentlichen Betriebsbereichen bestätigen.⁵¹⁶

Durch den im Verkehrsmarkt verstärkt auftretenden Wettbewerb rücken neben baulichen Veränderungen, technischen und organisatorischen Neuerungen auch qualitative Gesichtspunkte von Nahverkehrsleistungen immer mehr in den Vordergrund. Dabei werden vor allem effiziente Betriebsweisen gesucht, durch die Kosteneinsparungen und Angebotsverbesserungen erreicht werden können. Dies versucht man im SPNV durch die Zulassung von vereinfachten Techniken (‘Low-Cost-Techniken’) zu verwirklichen, z.B. bei der Sanierung des Schienennetzes. Aber auch der Einsatz anderer kostenminimierender Verfahren wird hier mit einbezogen. Durch den Wettbewerb hat gleichzeitig die Zertifizierung von Nahverkehrsleistungen nach DIN EN 13816 an Bedeutung gewonnen, so dass zukünftig sowohl Aufgabenträger als auch Eisenbahninfrastrukturunternehmen bzw. Eisenbahnverkehrsunternehmen anhand der in den Verkehrsverträgen festgeschriebenen Qualitätsstandards auf deren Erfüllung überprüfbar sind.⁵¹⁷

Mit Allianzen und Fusionen zwischen den einzelnen Schienenverkehrsunternehmen lassen sich auch in bevölkerungsarmen Regionen Effizienzsteigerungen über Größenvorteile realisieren, indem sich z.B. durch standardisierte Verkehrsangebote Kostensenkungspotenziale ergeben.⁵¹⁸ Gleichzeitig könnte zumindest bei Unternehmenszusammenschlüssen auch das Unternehmerrisiko minimiert werden. Nach Auffassung des Verfassers ist allerdings zu befürchten, dass die dadurch entstehende Marktherrschaft wiederum den Wettbewerb beeinträchtigen wird. Trotzdem sollte im Hinblick auf die Bestrebungen, den defizitären SPNV zu erhalten, auf die Wahrnehmung der mit der Bildung von Allianzen und Fusionen entstehenden Synergieeffekte nicht verzichtet werden, soweit es bei der Ausschreibung verbleibt.

⁵¹⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur Praxistauglichkeit neuartiger Wettbewerbsmodelle im Abschnitt 4.8 (Streckenabgaben und Modelle zur ‘Revitalisierung’ von Nebenstrecken).

⁵¹⁶ Vgl. Laaser (1991), S. 124 f. – Siehe ferner Aberle (1992), S. 71 f., der auf die möglichen politisch-bürokratischen Gegenbestrebungen bei Regulierungsmaßnahmen kritisch eingeht.

⁵¹⁷ Vgl. Becker et al. (2003), S. 30 ff.

⁵¹⁸ Vgl. Jobe-Gräfin Esterázy et al. (2003), S. 222 f.

4.5.1 Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und Wettbewerb

Im Zusammenhang mit externen Effekten im SPNV wird teilweise auch auf die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung hingewiesen, obwohl es sich dabei allenfalls um geldliche externe Effekte handelt, die nur eine Redistributionsmaßnahme darstellen, also alloktionstheoretisch irrelevant sind.⁵¹⁹ Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung gehörte seinerzeit aber auch zu den Gründen, die zu einer Verstaatlichung der Eisenbahn führten, und sollte daher in der vorzunehmenden Analyse berücksichtigt werden. Sie betrifft sowohl den Güter- als auch den Personenverkehr und sah ursprünglich die gleichmäßige Erschließung des Staatsgebietes mit Verkehrsleistungen vor. Dieses gemeinwirtschaftliche Prinzip hat sich später in eine gemeinwirtschaftliche Tarifpolitik i.S. einer Tarifgleichheit im Raum geändert. Diese Sozialbindung äußerte sich in einer Vorzugsbehandlung bei den Tarifen und einer durch die geäußerte Nachfrage nicht gerechtfertigte Betriebsbereitschaft der Bahn u.a. für bestimmte Personengruppen, für deren Finanzierung dann eine interne Subventionierung eingeführt wurde.

Gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung lässt sich in folgenden Sektoren nachweisen:

- im Eisenbahngüterverkehr in der Fläche,
- im Personenverkehr auf der Schiene und auf der Straße im ländlichen Raum,
- im Personenverkehr in Ballungsgebieten.

Im Personennahverkehr kennzeichnen nicht kostendeckende Tarife die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung; diese soll denjenigen Personen zugute kommen, die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind. Das Problem beim SPNV besteht aber darin, dass einer möglichen Angebotserweiterung die nicht ausreichende Auslastung der Züge in Nichtspitzenzeiten gegenüber steht.

Auch wurde das damit verbundene regional- und sozialpolitische Ziel einer Umverteilung von Verkehrsleistungen in periphere Regionen politisch vorgegeben.⁵²⁰ Es ist allerdings fraglich, ob diese gemeinwirtschaftliche Zielsetzung mit mehr Wettbewerb im Verkehrswesen vereinbar und ob die Versorgung nach dem derzeit gültigen Verkehrssystem noch sinnvoll ist. Gerade hinsichtlich der Vorhaltung für Streckenstilllegungen im Personenverkehr in der Fläche lässt sich nämlich vermuten, dass die gegenwärtige Regulierung damit eben nicht übereinstimmt. Gleiches gilt für die praktizierten Tarifermäßigungen und für die Betriebspflicht der Bahn für viele betriebswirtschaftlich unrentable Strecken (dies lassen insbesondere die nur noch mit sehr wenigen Fahrgästen besetzten Personenbezüge im ländlichen Raum vermuten).

⁵¹⁹ Vgl. Laaser (1991), S.104 ff.

⁵²⁰ Siehe zur Begründung und Kritik der normativen Notwendigkeit eines solchen Gemeinwirtschaftlichkeitskonzepts auch Eckey und Stock (2000), S. 366 f.

Daraus ist zu schließen, dass die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung nicht mehr konsequent verfolgt werden kann. Verantwortlich dafür ist u.a. auch die noch heute gültige Prämisse, wonach gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung und Wettbewerb einander ausschließen. Dagegen lässt sich einwenden, dass unter den gegebenen Umständen, d.h. wenn im Voraus schon feststeht, dass für derartige Verkehre Verluste entstehen, die Bereitschaft, sich einem Wettbewerb auszusetzen, wohl gering sein dürfte, aber nicht gänzlich entfallen muss. In einem marktwirtschaftlichen System hat nämlich derjenige, der einem Anderen Auflagen zu betriebsfremden Diensten macht, diese Dienste abzugelten. Somit besteht auch keine Notwendigkeit, Wettbewerb einzuschränken, vielmehr bestünde dann die Gefahr, dass möglicherweise kostengünstigere und effektivere Lösungen für das gemeinwirtschaftliche Ziel unberücksichtigt blieben.

Im Gegensatz zum PBefG kennt das AEG keine Unterscheidung in eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre. Da es aber bei den vorliegend zu betrachtenden Verkehren im SPNV um Strecken geht, zu deren Finanzierung ergänzend staatliche Gelder notwendig sind, muss durchweg von gemeinwirtschaftlichen Verkehren gesprochen werden. Demnach wären alle derartigen Verkehrsleistungen in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben.⁵²¹ Die DB ist allerdings der Auffassung, dass es eine Ausschreibungspflicht nicht gibt, weil das AEG den Aufgabenträgern hier ein Ermessen einräumt. Diese bisher angewandte Definitionsauslegung der Eigenwirtschaftlichkeit und die seitherige Förderpraxis haben nun dazu geführt, dass diese Verkehre zum größten Teil bisher von der wettbewerblichen Vergabe ausgenommen werden.

Durch diese „Eigenwirtschaftlichkeitsfiktion“ ist bei den betreffenden Verkehrsunternehmen auch der Anreiz, durch Quersubventionierungen⁵²² Defizite verschleiern zu können, entstanden. Sie hoffen dabei darauf, dass sich in der Zukunft ein Ausschreibungswettbewerb umgehen lässt, oder sie zumindest für eine Übergangsperiode von der wettbewerblichen Vergabe ausgenommen sind.⁵²³ § 15 Abs. 2 AEG stellt es den Aufgabenträgern offensichtlich frei, ob sie Verkehrsverträge ausschreiben oder selbst vergeben wollen. Die neuere Rechtsprechung kommt nun aber zu dem Ergebnis, dass im Hinblick auf das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) gemeinwirtschaftliche Leistungen im SPNV ausgeschrieben werden müssen.⁵²⁴ Dieses Ermessen ist auch durch die Änderung des Gesetzes für Wettbewerbsbeschränkungen vom 1.1.1999 auf „null“ reduziert worden. Aus dem Können ist daher ein Müssen entstanden. Die Aufgabenträger wollen

⁵²¹ Vgl. Karl (2002), S. 8.

⁵²² Mithin ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass auch der Bund „eigene“ (DB-) Unternehmen bevorzugt, da Quersubventionierungen auf diese Weise letztlich „im Hause“ bleiben. Die Größenordnung solcher Subventionierungen wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass allein in Nordrhein-Westfalen pro Jahr rund 700 Mio. EUR Bundesmittel über das Land an die DB fließen; vgl. Hüwel (2003), S. 1.

⁵²³ Vgl. zsf. Karl (2002).

⁵²⁴ Vgl. Bayer und Manka (1998), S. 8 ff.

das allerdings nicht beachten (Bahnvorstand Mehdorn hat in diesem Zusammenhang wohl längst erkannt, dass den Politikern das Thema Schiene eher unwichtig und letztlich auch nicht entscheidend bei Wahlen ist). Diese Auslegungstreitigkeit könnte man auch dadurch umgehen, indem § 15 Abs. 2 AEG dahingehend geändert wird, dass sämtliche SPNV-Leistungen zukünftig auszuschreiben sind. Gleichzeitig würde sich damit auch das Problem der Quersubventionierung lösen.

Ferner sind unter gemeinwirtschaftlichen Bedingungen wenige Anreize für eine effiziente Leistungserbringung – wie etwa bei eigenwirtschaftlichen Verkehren bzw. in einer Konkurrenzsituation – gegeben, da die Erreichung der Kostendeckung per Definition ausreichend ist.⁵²⁵ Dies wird aber auch dadurch bedingt, dass der Kostendeckungsbegriff offenkundig nicht einheitlich verwendet wird. Die entsprechenden Zahlen können sich auf die Erwirtschaftung der gesamten Kosten durch Markterlöse zusätzlich zu einem Überschuss zur Verzinsung des eingesetzten Kapitals beziehen. Darunter kann jedoch auch die Deckung der fiskalischen Ausgaben – ohne Kapitalkosten – oder nur der Betriebskosten verstanden werden.⁵²⁶ Mithin ist es möglich, dass bei der Zuschlagserteilung im Rahmen eines Vergabeverfahrens unabhängig von diesem Verfahren auch ein eigenwirtschaftlicher Genehmigungsantrag gestellt werden kann.⁵²⁷ Solch einer Option wohnt durchaus praktische Relevanz inne, da im Regelfall den ausschreibenden Stellen keine detaillierten und zuverlässigen Daten über die Ertragsbedingungen einer bestehenden oder neuen Linie vorliegen, so dass eine Linie durchaus auch als gemeinwirtschaftlich bewertet werden kann.⁵²⁸

4.5.2 Ausschreibungspraxis im SPNV und Wettbewerb

Selbst bei einer auch vom Verfasser präferierten Trennung von Netz und Betrieb im Sinne einer vertikalen Desintegration ist allerdings Wettbewerb im SPNV gleichwohl nur zeitlich begrenzt durchsetzbar. Aus technischer Sicht ist dieser durch das natürliche Monopol Schienennetz begrenzt und im Übrigen mit der im Rahmen der Regionalisierung des SPNV beschlossenen Ausschreibungspflicht von Nahverkehrsleistungen neutralisiert, d.h. es kann immer nur ein Unternehmen fahren und Wettbewerb ist nur innerhalb der Ausschreibungszeit möglich. Deshalb wird auch teilweise vorgeschlagen, die Wirtschaftspolitik solle hier auf Wettbewerb um die Monopolstellung setzen.⁵²⁹ Dieser Vorschlag sieht vor, dass die potenziellen Anbieter im Rahmen eines Ausschreibungs-

⁵²⁵ Vgl. etwa Faber (1999), Grünendieck (1999).

⁵²⁶ Vgl. Rothengatter (1996), S. 61 f.

⁵²⁷ Vgl. Wimmer et al. (2000).

⁵²⁸ Vgl. Karl (2002), S. 10.

⁵²⁹ Vgl. Fritsch et al. (2003), S. 240.

verfahrens durch verdeckte Preisangebote um den Verkehrsmarkt konkurrieren. In den Verkehrsverträgen müssen dazu die zu erbringenden Verkehrsleistungen hinreichend konkretisiert sein (z.B. Angaben über Fahrplanangebote, Taktvorgaben, Zugmaterial, Qualitätsanforderungen u.a., zum Preis der vertraglich vereinbarten Dienstleistungen, zur Vertragsdauer, zur Risikoübernahme bei Einnahmeausfällen sowie zu Vertragsänderungen und Sanktionen bei Nichterfüllung).⁵³⁰ Ist in der Ausschreibung ein bestimmter Fahrpreis vorgeschrieben, kann das ausführende Unternehmen nur über Qualitätsminderungen Kosten einsparen. Dies lässt sich nur mit bestimmten Qualitätsvorgaben verhindern, was wiederum die Bereitschaft, durch den Einsatz von technischen Innovationen die Kosten zu senken, sicherlich fördern wird. Mit dem Ausschreibungsverfahren wird damit dem interessierten Unternehmen nicht nur die Kostenkalkulation übertragen, sondern es muss auch die erwartete Nachfrage selbst einschätzen. Dies hat aber auch zur Folge, dass das Unternehmen etwaige Fehleinschätzungen selbst zu tragen hat.

Den Zuschlag erhält das Unternehmen, das am wirtschaftlichsten produziert und damit auch das 'beste' Gebot unterbreiten kann. Der Auftraggeber hat damit die Gewähr, die Verkehrsleistungen zu den derzeit günstigsten Konditionen eingekauft zu haben. Allerdings muss dabei verhindert werden, dass durch nicht eindeutig formulierte Vertragsbedingungen und unzureichende Überwachungsmöglichkeiten von dem ursprünglich intendierten Leistungsniveau zu Gunsten des Auftragnehmers abgewichen wird. Interessant ist hierbei die Tatsache, dass sowohl bei der DB AG als auch ihren Konkurrenten darüber Konsens herrscht, dass diese detaillierten Leistungsvorgaben überflüssig sind, weil sie ihren unternehmerischen Handlungsspielraum einengen würden.⁵³¹

Der aktive Wettbewerb wird hier zu einem effizienten und nachfragegerechten Transportangebot führen, auch im Hinblick auf die Kosteneffizienz, weil zukünftig der Wettbewerbsdruck bestimmen wird, ob die Länge der eingesetzten Züge und deren zeitliche Reihenfolge der Verkehrsnachfrage entsprechen. Die in der Vergangenheit administrativ vorgegebenen Angebotskonzepte (z.B. der Taktfahrplan) werden zwischenzeitlich kritischer betrachtet, weil die erwartete Verkehrsnachfrage durch die Kunden ausgeblieben ist.

4.5.3 Anreize für Wettbewerb im SPNV: Auswirkungen und Grenzen

Unabhängig von der Netzproblematik lässt sich zunächst durch Abbau von gesetzlichen Marktzutrittsschranken auf den Märkten für Eisenbahnverkehr sowohl der aktive als

⁵³⁰ Vgl. Karl (2002), S. 25.

⁵³¹ Vgl. Karl, S. 26 ff.

auch ein potenzieller Wettbewerb entscheidend fördern, wobei allerdings bestimmte Einflüsse von außen, die das Angebots- und das Nachfrageverhalten und damit den Wettbewerb behindern könnten, nicht übersehen werden sollten.⁵³²

Eine weitere Möglichkeit, den Marktzutritt zu erleichtern, kann in vereinfachten persönlichen Zulassungsbestimmungen i.S. eines Sachkundenachweises und in ‘gemilderten’ finanziellen Leistungsfähigkeiten gesehen werden.⁵³³ Dies wäre z.B. dadurch möglich, dass der Nachweis einer gleichartigen bisherigen beruflichen Tätigkeit genügt, während in finanzieller Hinsicht beispielsweise auf bestimmte Höhen an Eigenkapital-einbringungen oder aber auf die Vorlage von Bankbürgschaften verzichtet wird. In Anbetracht der langen Vertragsdauer (im Regelfall ca. 15 Jahre) und der hohen Investitionen für die Schieneninfrastruktur sollte hier allerdings auf den in der Eisenbahnunternehmer-Berufszugangsverordnung (EbZugV) verlangten Zuverlässigkeitsnachweis und auf bestimmte Befähigungen sowohl in fachlich-qualitativer als auch in finanzieller Hinsicht nicht verzichtet werden.⁵³⁴ Gerade im Schienenverkehr spielen Pünktlichkeit, Sicherheit und Bequemlichkeit eine entscheidende Rolle, wenn man im Vergleich mit dem motorisierten Individualverkehr bestehen will. Hinsichtlich des Marktzutritts kann daher nur qualitativer und nicht quantitativer Wettbewerb als Maßstab gelten. Eine Marktzutrittserleichterung kann im Übrigen auch in der Zulassung von ausländischen Mitkonkurrenten gesehen werden.

Als eine zusätzliche hinreichende Chance für Wettbewerb im SPNV wurde auch die Einführung einer ‘Markteintrittssteuer’ diskutiert.⁵³⁵ Dabei werden die Schienenverkehrsunternehmen im SPNV mit einem unter dem Durchschnitt liegenden Steuersatz analog der Umsatzsteuer belastet, wobei für gemeinwirtschaftliche Leistungen sogar an eine ‘Negativsteuer’ gedacht worden ist. Da diese Markteintrittssteuer produktabhängig erhoben wird, wären alle Unternehmen, die SPNV anbieten, gleich belastet, was wiederum Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen verhindern hilft. Dadurch wird sich auch der Subventionsbedarf im SPNV verringern, weil sich letztendlich das Unternehmen durchsetzt, welches das kostengünstigste Angebot unterbreitet.⁵³⁶ Allerdings ist auch die Gefahr nicht zu unterschätzen, dass Unternehmen Kapazitäten zugunsten des SPNV verlagern, was nur dann positiv wäre, wenn die Zuweisung von Verkehrsleistungen vor Einführung der Steuer nicht optimal gewesen wäre. Auch die mögliche Gefahr von ‘rent seeking’ ist nicht zu unterschätzen.⁵³⁷

⁵³² Vgl. Höhnscheid (2000), S. 60 f.

⁵³³ Eine genaue Auflistung der Anforderungen an Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen findet sich bei Butzbach (2003b), S. 504 ff.

⁵³⁴ Siehe wiederum Butzbach (2003b), S. 505 f., der auch das auf der EBO basierende fachliche Anforderungsprofil für EVU-Personal (Alter, Gesundheit, Sachkunde, Eignungsprüfungen etc.) sehr detailliert darstellt.

⁵³⁵ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 203 ff.

⁵³⁶ Vgl. Knieps (1992), S. 289.

⁵³⁷ Vgl. Laaser (1983).

Neben freiem Marktzutritt spielen bei der Bereitstellung von Eisenbahnverkehr zudem auch Kostenirreversibilitäten⁵³⁸ eine signifikante Rolle, falls für das rollende Material kein entsprechender Markt vorhanden ist. Da die Eisenbahnzüge aber beweglich und überall einsetzbar sind, ergeben sich bei funktionierenden Leasing- und Verkaufsmärkten keine Probleme mit irreversiblen Kosten.⁵³⁹ Dazu ist anzumerken, dass sich gerade im SPNV als nicht kostendeckender Markt durch die Festlegung von kostengünstigen Mindestleistungen hinsichtlich Fahrbetrieb und Personaleinsatz entscheidende Kostenfaktoren beeinflussen lassen, was sich wiederum positiv auf den angestrebten Wettbewerb auswirken kann.⁵⁴⁰

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Behauptung einzugehen, dass Investitionen in das rollende Material zu hoch seien und auch nicht von einem Teilmarkt in einen anderen Teilmarkt verschoben werden könnten. Zunächst besteht für bereits aktive Verkehrsunternehmen sehr wohl die Möglichkeit, ihre Züge unmittelbar auf anderen Strecken zum Einsatz zu bringen, sofern die technischen Standards (Spurweite etc.) dafür gegeben sind. Ferner sind durchaus auch Chancen gegeben, Leasingmärkte für das rollende Material zu etablieren, wobei aus finanziellen Gründen auch ein Marktzutritt mit unterschiedlichen Kapazitäten erfolgen kann (etwa mit der „Mindestlösung“ eines Schienenbusses). Durch die Einführung von vereinfachten Mindeststandards beim SPNV wurde eine weitere Möglichkeit geschaffen, diesen Verkehr zukünftig kostengünstiger zu betreiben. Gleiches gilt auch für den Transfer von ausgebildetem Personal zu anderen Verkehrsunternehmen.⁵⁴¹ Das personalbezogene Argument kann deshalb als kaum stichhaltig bezeichnet werden, da die Ausbildung und Qualifikation der Mitarbeiter im Bahnwesen einheitlichen Anforderungen unterliegt, womit die notwendige Einarbeitungszeit keinen marktunüblichen Fluktuationswiderstand darstellt. Zudem liegen nunmehr nach dem technischen Gestaltungsrahmen auch die rechtlichen Voraussetzungen dafür vor, dass zukünftig möglicherweise ein fahrerloser vollautomatischer SPNV zumindest das Personalproblem nicht weiter berührt.⁵⁴²

Vor einem solchen Hintergrund entstehen auch keine Einflussnahmen, mit denen Konkurrenten der Marktzutritt verwehrt werden kann, weil sowohl das alt eingesessene Unternehmen als auch die potenziellen Wettbewerber die gleichen entscheidungsrele-

⁵³⁸ Diese Irreversibilitäten wirken grundsätzlich als Marktzugangshemmnis; vgl. dazu die detaillierten Hinweise mit weiteren Praxisbeispielen bei Aberle (1992), S. 22.

⁵³⁹ Entsprechende Verkaufsmärkte, insbesondere für auf Nebenstrecken in der Fläche einzusetzende Gebrauchtllokomotiven, haben sich seit einiger Zeit in Deutschland etabliert. Die Entwicklung eines solchen Gebrauchtmrktes wird allerdings seitens der DB AG nicht unbedingt gern gesehen; vgl. Andreas (2002), S. 47 f. (Der Autor fokussiert vor allem das Netz der Hohenzollernbahn HZB im Raum Balingen/Sigmaringen, Baden-Württemberg.)

⁵⁴⁰ Durch die mögliche höhere Effizienz eines neuen Anbieters aufgrund niedrigerer Preise und besserer Leistungen werden vielmehr die Kunden vermutlich umgehend das Verkehrsunternehmen wechseln.

⁵⁴¹ Vgl. Adamson et al. (1991), S. 73.

⁵⁴² Vgl. Fiedler (2003), S. 118.

vanten Kosten zu beachten haben. Voraussetzung ist allerdings einmal mehr, dass die potenzielle Konkurrenz gleiche Zugangsbedingungen wie die bisherigen aktiven Anbieter zu den Schienenwegen und den Zugüberwachungssystemen hat. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Solange eine Bahngesellschaft bevorzugt Zugang zu den Gleisanlagen besitzt oder bei Fahrplankonferenzen bevorzugt berücksichtigt wird, ergeben sich Wettbewerbsvorteile gegenüber potenziellen und aktiven Konkurrenten.

Möglicherweise lässt sich der Wettbewerb im SPNV noch weiter intensivieren, wenn es gelingt, das regionale Schienennetz in bestimmte Streckenabschnitte zu unterteilen, und jede Strecke für sich ausgeschrieben werden kann. Dies hätte den Vorteil, dass sich nunmehr auch mittlere und kleine Unternehmen an den Ausschreibungen beteiligen könnten. Da diese Unternehmen in der Regel mit geringeren Fixkosten arbeiten als z.B. die DB AG, sind auch deren kalkulierte Kosten für die Verkehrsleistung niedriger, was wiederum beim öffentlichen Auftraggeber zu finanziellen Einsparungen in Form von reduzierten Zuschüssen führen würde.⁵⁴³ Diese wäre insbesondere bei Nahverkehrsstrecken in bevölkerungsarmen Gebieten vorstellbar, wo die Verbindung nur zur Aufrechterhaltung des Verkehrs in die nächst größere Stadt dient.

Hier wäre dann auch die Frage zu beantworten, ob bei vertikaler Desintegration Eisenbahnverkehr so weit dereguliert werden kann, dass möglicherweise mehrere Verkehrsunternehmen unabhängig voneinander Schienenverkehrs-Leistungen auf demselben Netz anbieten können.⁵⁴⁴ Für den SPNV dürfte sich diese Option – im Hinblick auf die Ausschreibung der Verkehre und weil die in Frage kommenden Strecken in der Regel viel zu kurz sind, um das Benutzen einer Strecke durch verschiedene Verkehrsunternehmen sinnvoll erscheinen zu lassen – allerdings nicht stellen. Neben technischen Schwierigkeiten würde eine derartige Konkurrenzsituation vermutlich in einem ruinösen Wettbewerb enden. Ein weiteres Potenzial zur Anregung von Wettbewerb im SPNV kann aber in der Festsetzung von günstigen Trassenpreisen liegen, wobei diese Festsetzung vor dem Hintergrund des intermodalen Wettbewerbs zu sehen ist.⁵⁴⁵ Danach sollte der Infrastrukturbetreiber die Trassenpreise auch in Abhängigkeit vom technischen Zustand der Strecke und von der Häufigkeit der Benutzung abhängig machen.⁵⁴⁶ Dabei erscheint eine kilometerabhängige Benutzungsgebühr mit Telematik gestützter Erhe-

⁵⁴³ Als Beispiel für erfolgreiche und letztlich Kosten für die öffentliche Hand senkende Streckenübernahmen sei hier exemplarisch auf die Aktivitäten von Connex in Baden-Württemberg hingewiesen; vgl. Drews (2001, Bericht aus der Stuttgarter Zeitung) zu detaillierten Informationen über entsprechende Regionalanbieter, u.a. in den Räumen Waiblingen, Böblingen, Nürtingen.

⁵⁴⁴ Wenn man die Frage nach der Errichtung von parallelen Netzen dabei als eine „nur“ theoretische Möglichkeit zunächst einmal ausklammert (die mangelnde Praktikabilität einer solchen Annahme wurde an anderer Stelle bereits vertieft).

⁵⁴⁵ Vgl. Riedle (2003), S. 467.

⁵⁴⁶ Praktische Hinweise zu entsprechenden topografie- und zustandsbezogenen Trassenpreisfestlegungen finden sich auch im Abschnitt 4.8 (wettbewerbsorientierte Modellbildung).

bung, wie sie im Übrigen auch für den LKW-Verkehr auf Autobahnen vorgesehen ist, als die geeignetste Methode, weil sie verursachergerecht ist.

Die dem SPNV inne wohnenden Besonderheiten (gemeinwirtschaftliche Aufgaben) führen zwangsläufig aber auch zu den – im Folgekapitel 4.5.3.2 noch detailliert zu diskutierenden – Fragen über die dadurch bedingten Grenzen für Wettbewerb, weil neben den Marktzugangsbedingungen die unternehmensindividuellen Ziele, die das Verkehrsunternehmen mit seinem Markteintritt verfolgt, mitentscheiden. Allein mit dieser Kenntnis lassen sich die Zahl der Wettbewerber und damit der Wettbewerb insgesamt begrenzen. Eine weitere Beschränkung von Wettbewerb dürfte in den fehlenden Gewinnaussichten und in der Abhängigkeit von öffentlichen Zuschüssen liegen. Eine andere Aussage ist dann vertretbar, wenn SPNV als Ergänzung zum Fernverkehr oder sonstigen Schienenverkehren angeboten werden kann. Hier liegt gleichzeitig ein bedeutender Vorteil der DB AG, weil sie bundesweit Verkehre und Anschlüsse anbieten kann, während die sonstigen Nahverkehrsunternehmen auf das „Goodwill“ der DB AG angewiesen sind.

4.5.3.1 Auswirkungen von Wettbewerb

Man wird davon ausgehen können, dass durch wettbewerbliche Impulse zukünftig die Zahl der heute noch üblichen Leerfahrten erheblich abnehmen wird, wobei allerdings auch feststeht, dass diese nicht gänzlich entfallen. Gleichzeitig werden Anstrengungen unternommen, in Spitzenzeiten flexibel zusätzliche Verkehrsangebote zur Verfügung zu stellen. Durch den erwarteten Marktzutritt neuer Transportgesellschaften dürfte sich das angebotene Leistungsspektrum erheblich erweitern und damit zu vermehrten Wahlmöglichkeiten auch in Hinblick auf Preis- und Transportqualität führen.⁵⁴⁷ Auch das Erkennen und Ausnutzen von Marktlücken wird zu einem weiteren verbesserten Transportangebot führen. Dies gilt auch für kurze Strecken, wo z.B. mit Hilfe einer computer-gesteuerten Logistik Leistungsverbesserungen durch einen engeren Fahrplan mit optimierten Anschlüssen möglich sind.⁵⁴⁸

Vom Wettbewerb profitieren neben den Bahnkunden letztlich auch die bisherigen monopolistisch ausgerichteten Bahngesellschaften, indem sie innovative Leistungen, die

⁵⁴⁷ Vgl. Knieps (1996), S. 22. – Die Vermehrung der Wahlmöglichkeiten zum Nutzen von Kunden stellt im Übrigen auch ein unbestrittenes empirisches Faktum der Liberalisierung anderer Netze (Telekommunikation, Strom) in Deutschland und Europa dar; vgl. zusammenfassend Frühbrodt (2002). Es gibt allerdings auch Stimmen, die zu einer kritischen Abwägung zwischen „Wahlfreiheit“ und Preisreduktion versus gesamtwirtschaftlichem Nutzwert bei Liberalisierungsstrategien raten; vgl. etwa Niquet (2003). Auch vorliegend soll eine solche Abwägung zum Tragen kommen.

⁵⁴⁸ Vgl. Knieps (1996), S. 22; siehe auch Karl (2003).

sich bei ihren Konkurrenten bewährt haben, einsetzen können. Neben dem aktiven Wettbewerb führt auch der potenzielle Wettbewerbsdruck von Bahngesellschaften zu einem leistungsfähigeren Verkehrsangebot. Dazu ist anzumerken, dass die Kennzeichnung von Bündelungsvorteilen und der damit verbundenen Größenvorteile nicht automatisch das Vorliegen von Marktmacht bedeutet. Bei freiem Marktzutritt der Transportgesellschaften kann selbst bei einem netzförmigen Angebot von Verkehrsleistungen und den damit einhergehenden Bündelungsvorteilen nicht von Marktmacht gesprochen werden. Dies hängt damit zusammen, dass hohe Gewinne sofort weitere Wettbewerber auf den Plan rufen.

Die moderne Institutionenökonomie⁵⁴⁹ geht davon aus, dass die Einführung von Wettbewerb im Vergleich zu Monopolen zwar zu bedeutenden Effizienzzuwächsen führt, die aber zwangsläufig mit Transaktionskosten verbunden sind. So wird unterstellt, dass der für die Koordinierung des Verkehrsangebotes notwendige Aufwand mit der Anzahl der Transportgesellschaften gegenüber einem monopolistischen Angebot erheblich anwachsen wird. Zu diesen Transaktionskosten zählen auch die Abstimmung der Fahrpläne, gegenseitige Anerkennung von Fahrkarten u.a. Trotzdem sind die Vorteile des Wettbewerbs weitaus höher einzuschätzen. Es besteht aber durchaus auch die Möglichkeit, ohne staatliches Eingreifen Transaktionskosten senkende Maßnahmen zu ergreifen (etwa durch einen Fahrplankoordinator mit dem Ziel, eine Transaktionskosten verringernde Abstimmung der Verkehrsangebote vorzunehmen, wenn dadurch die Vorteile der Verbundproduktion ausgeschöpft werden können).⁵⁵⁰

Die Verbundvorteile im Eisenbahnverkehr liegen dabei in der Regel immer dann vor, wenn in größeren zusammenhängenden Netzen Leistungen aufeinander abgestimmt angeboten werden können (Beispiele: Vermeidung von Leerfahrten durch Umlademöglichkeiten, optimale Nutzung von Lokomotiven und Waggons). Selbst wenn die Verkehrsunternehmen die Möglichkeit besitzen, uneingeschränkte Nutzungsrechte zu Schienenwegskapazitäten zu erwerben, um Leistungen sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr miteinander zu verknüpfen, ergeben sich trotzdem verschiedenartige Koordinationspotenziale zwischen den Transportleistungsanbietern. Diese Ausschöpfung von Vorteilen einer Verbundproduktion wird gemäß Laaser⁵⁵¹ bei einer umfassenden Liberalisierung noch gefördert. Nach den normativen Hinweisen von Knieps⁵⁵² sollten diese Koordinations- oder Kooperationsbemühungen keinesfalls mit dem Hinweis auf vermuteten Marktmachtmissbrauch (§ 22 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) unterbunden werden. Dies gelte auch für den Fall, dass der Marktanteil eines Anbieters auf einem bestimmten Markt relativ hoch ist, weil angesichts des

⁵⁴⁹ Vgl. Wink (1995) zur grundsätzlichen Anwendung des institutionenökonomischen Ansatzes auf Fragen der Verkehrswirtschaft/-politik.

⁵⁵⁰ Vgl. Laaser (1994), S. 24.

⁵⁵¹ Vgl. Laaser (1994), S. 13.

⁵⁵² Vgl. Knieps (1996), S. 30, S. 126 f.

Wettbewerbsdrucks durch potenzielle Anbieter ein signifikanter Marktmarkt tatsächlich nicht vorliegt. Voraussetzung dafür ist allerdings der symmetrische Zugang zu den komplementären Infrastrukturen. Die einzelnen Bedingungen zur Koordination und Kooperation sollten dabei durch private Verhandlungen ausgehandelt werden.

Der Kooperationsmodus weist nicht nur für die Unternehmen einen Nutzwert auf, sondern auch das Angebot von Transportleistungen an die Kunden wird verbessert. Spezifische Regulierungsaufgaben würden diesen Verhandlungsspielraum hingegen einengen und zwangsläufig zu minderwertigen Leistungen führen. Dadurch könnten sich uninteressante Kooperationsverpflichtungen für Dritte sowie Kooperationsverbote ergeben, die in ihrer Wirkung einer Marktzutrittschranke gleichkommen und potenzielle Verkehrsunternehmen von einem tatsächlichen Marktzutritt abhalten. Da die aktiven Verkehrsunternehmen aufgrund des potenziellen Wettbewerbs alternativer Anbieter keine wirkliche Marktmacht besitzen, würde nicht marktgerechtes Verhalten eine Abwanderung zu alternativen Anbietern nach sich ziehen.

4.5.3.2 Grenzen für den Wettbewerb

Neben der Frage nach einer grundsätzlichen Marktöffnung im SPNV sind hier weitere Aspekte zu beachten, die heute den Wettbewerb behindern oder doch zumindest stark einschränken. Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass im Gegensatz zum Straßenverkehr der Schienenverkehr Verkehrsträgerkosten (railway-pricing) erwirtschaften muss, was damit einen erheblichen Nachteil zum straßengebundenen Verkehr darstellt.⁵⁵³ Mangelnder Wettbewerb mit SPNV-Bezug hängt zudem weniger von der Vergabe von Konzessionen ab, als vielmehr von wettbewerbsgerechten Ausschreibungen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Fahrdienste mit der Zahlungsbereitschaft des öffentlichen Aufgabenträgers zusammenhängen. Für potenzielle Verkehrsunternehmen kann hier ein Marktzutritt nur möglich sein, wenn die Aufträge öffentlich ausgeschrieben werden.

Aus verständlichen Gründen haben Kommunen mit eigenem Verkehrsunternehmen ein Interesse am Schutz des Unternehmens vor Wettbewerb, denn die kommunalen Unternehmen stellen im Regelfall bedeutende Arbeitgeber mit einer zumeist langen Tradition in der Region dar.⁵⁵⁴ Daher schreiben nur wenige Bundesländer den SPNV aus und bekennen sich zur wettbewerbsgerechten Vergabe. Mithin können „alteingesessene“ Marktstrukturen potenziellen Konkurrenten auch im Ausschreibungsverfahren einen Markteintritt verbauen. Hier greifen die Besteller von Nahverkehrsleistungen insbeson-

⁵⁵³ Vgl. Werner (1998), S. 250.

⁵⁵⁴ Vgl. Karl (2002), S. 10.

dere dann auf den „bewährten“ Anbieter zurück, wenn dieser weitere Strecken bedient.⁵⁵⁵

Insgesamt verhindert die geringe Anzahl von Anbietern im SPNV Effizienzsteigerungen. Durch diskriminierungsfreie Ausschreibungen könnte möglicherweise ein Anreiz zum Markteintritt geschaffen werden, was wiederum den Konkurrenzdruck erhöhen würde. Die meisten regionalen Märkte befinden sich z.Z. immer noch überwiegend in der Hand der DB AG. Trotz der beschriebenen Unzulänglichkeiten hat sich aber der Anteil der durch DB-Konkurrenten erbrachten Schienenverkehrsleistungen auf rd. 8 % erhöht.⁵⁵⁶

SPNV ist auch noch unter einem anderen Blickwinkel zu betrachten: Es stellt sich die Frage, inwieweit unter Wettbewerbsbedingungen die Erfüllung bisheriger öffentlicher Aufgaben, die aus Gründen eines Allgemeininteresses zu erbringen und die im Prinzip unrentabel sind, noch bewältigt werden können. Ausgangspunkt dieser Überlegung ist die Tatsache, dass Unternehmen im Wettbewerb i.d.R. dazu tendieren, solche nur wenig oder gar nicht rentablen und gewinnträchtigen Aufgaben abzubauen.⁵⁵⁷

Durch das Bestreben von Bahngesellschaften, die in der Rechtsform ‘Aktiengesellschaft’ strukturiert sind, nach einer attraktiven Börsennotierung wird ein Abbau von kostenintensiven Gemeinwohlaufgaben verstärkt, weil diese Bemühungen sich positiv auf die Kursentwicklung auswirken. Ein solches Verhalten ist üblich und muss daher auch der DB AG eingeräumt werden. Um den Zutritt zur Börse vorzubereiten, wird deshalb das Unternehmensmanagement zu einer konsequenten wertorientierten Unternehmenspolitik zu Gunsten der Shareholder tendieren und versuchen, diese auch umzusetzen.⁵⁵⁸ Um dies zu verhindern, sollte auf öffentliche Kontrollinstanzen, die auf gesetzlichem Wege die Erfüllung von öffentlichen Dienstleistungen sicherzustellen haben, nicht verzichtet werden. Voraussetzung ist allerdings, dass solche Dienstleistungen gesellschaftspolitisch einen hohen Rang haben bzw. als gemeinwirtschaftlich zu charakterisieren und politisch gewollt sind.

⁵⁵⁵ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 72.

⁵⁵⁶ Datenquelle: Persönl. Mitteilung von Frau S.-D. Raschig, Abt.-Leiterin Bestellermarkt-Ausschreibungen, DB Regio (Nov. 2003), sowie überlassene unveröff. DB-Statistik (o.V. 2004a). – Dieser Zuwachs wurde auch dadurch bedingt, dass mittels der Eisenbahnstrukturreform Schienenverkehr als wettbewerblicher Ausnahmebereich nach Art. 6 Abs. 64 ENeuOG aufgehoben worden ist. Das GWB findet nunmehr auch auf Eisenbahnunternehmen Anwendung. Die Frage nach der Marktbeherrschung ist dann zu untersuchen, wenn ein Unternehmen keinem oder nur geringfügigem Wettbewerb ausgesetzt ist oder wenn dem Unternehmen ein Marktanteil von einem Drittel zuzurechnen ist. Nach den vorgenannten Kriterien wäre demnach die DB AG ein Markt beherrschendes Unternehmen.

⁵⁵⁷ Vgl. Cox (2001), S. 67.

⁵⁵⁸ Diese Entwicklung ist prinzipiell bei vielen Großunternehmen zu beobachten, die das rentable Kerngeschäft fokussieren und Randbereiche, auch solche mit „sozialer“ Funktion wie etwa die „Werkwohnungen“ etc. konsequent abstoßen.

Der Gesetzgeber, d.h. die Europäische Union⁵⁵⁹ und deren Mitgliedstaaten haben dies erkannt, wenn sie davon ausgehen, dass ein funktionierender Wettbewerb nicht aus sich heraus bestimmte, gesellschaftspolitisch gewünschte Wohlstandsniveaus hervorbringt. Schlüsselbegriff in diesem Zusammenhang ist der Begriff der »Universaldienstleistung«.⁵⁶⁰ Das Universaldienstleistungskonzept der Europäischen Union unterstellt dabei eine Mindest- oder Basisversorgung, die zum Ziel hat, bestimmte, staatlich zu garantierende Dienstleistungen von festgelegter Qualität und Quantität sowie zu sozial vertretbaren Preisen für die Allgemeinheit zu garantieren. Als Beispiel wäre eine flächendeckende Versorgung mit Infrastrukturleistungen fixierter Quantität (Flächendeckungsgrad) und Qualitätsstandards sowie zu angemessenen Preisen, die nicht die regionalen Kosten der Infrastruktur widerspiegeln (z.B. zu einheitlichen Tarifen im Raum), zu nennen.

Zwangsläufig ergibt sich damit die Frage, inwieweit ein Verkehrsunternehmen Verkehre übernehmen will, die von vornherein Verluste generieren. Mit der Übernahme dieser Verpflichtung auf eine flächendeckende Versorgung mit Universaldiensten zu sozial angemessenen Preisen und hoher Qualität ist gleichzeitig eine Chancengleichheit im Wettbewerb für dieses Unternehmen nicht mehr gewährleistet, es sei denn, es würde für die defizitären Universaldienste einen äquivalenten externen Finanzausgleich erhalten.⁵⁶¹ Die neuen EU-Richtlinien haben dabei die Bedingungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben entscheidend verändert. Deshalb sind neue Finanzierungsstrategien erforderlich, weil künftig unter Wettbewerbsbedingungen die interne Subventionierung öffentlicher Dienste nur noch im Ausnahmefall angewendet werden darf. Solange hier keine befriedigenden Lösungen vorliegen, wird dieser Umstand Wettbewerb im SPNV erschweren, zumindest aber die Zahl der Wettbewerber gering halten.

Als weiterer Gesichtspunkt ist auch die zeitliche und räumliche Abgrenzung von Wettbewerb zu reflektieren. Durch das Bestellerprinzip findet Wettbewerb nicht auf dem Markt, sondern gleichsam „um ihn“ statt. Von Wettbewerb kann daher lediglich während der Ausschreibung gesprochen werden. Für die Dauer des Vertrages ist das beauftragte Unternehmen wieder Monopolist und unabhängig von potenzieller Konkurrenz. Ausschlaggebend ist auch nicht die Stellung im intramodalen Wettbewerb, sondern die im Innenverhältnis von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen bestehenden Verbindungen sind relevant.

⁵⁵⁹ Die europaweiten Implikationen werden im Folgekapitel noch weiter vertieft.

⁵⁶⁰ Vgl. Cox (1996), S. 69.

⁵⁶¹ Vgl. zu diesem Spannungsfeld zwischen öffentlicher Einflussnahme und Nichterreichung einzelwirtschaftlicher Ziele (insbesondere Kostendeckung) auch Aberle (2003b), S. 76.

4.5.4 Wettbewerbsimpulse im SPNV: Zwischenfazit

Zurzeit liegen für die Mehrzahl kommunaler Verkehrsunternehmen, darunter auch Nebenstreckenbetreiber im SPNV, hinsichtlich Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit erhebliche Defizite vor. Unter den Bedingungen eines Ausschreibungswettbewerbs hätten diese Unternehmen bei einer Beteiligung internationaler Wettbewerber oder aber auch der DB AG nur geringe Aussichten auf eine Zuschlagserteilung.⁵⁶² Das Bestellerprinzip sollte sich angesichts dieser Konstellation nach ursprünglichen Planungen auf neu eingerichtete Verkehre erstrecken.⁵⁶³ Jedoch müssen in Anbetracht der Novellierung der EU-Marktzugangsverordnung sowie des EuGH-Urteils⁵⁶⁴ in Sachen Eigenwirtschaftlichkeit für den öffentlichen Schienenpersonenverkehr bzw. SPNV in Deutschland weitere Herausforderungen, die teils gravierende wirtschaftliche Folgen haben können, berücksichtigt werden (siehe Folgekapitel). Gemäß Karl wird sich durch die erwartete durchgängige Verpflichtung zu Ausschreibungen die Monopolsituation vieler etablierter Verkehrsunternehmen verschlechtern.⁵⁶⁵

Als Resümee ist festzustellen, dass Wettbewerb im SPNV und insbesondere in der Fläche aufgrund der kurzen Strecken regelmäßig nur für eine eher eingeschränkte Zahl von Unternehmen und nur in einem bestimmten zeitlichen Rahmen interessant sein dürfte. Ursache dafür sind nicht nur die geringen Fahrgastzahlen und die damit verbundenen begrenzten Einnahmen, sondern auch das Ausschreibungsverfahren als solches sowie die Abhängigkeit von staatlichen Zuschüssen. Die Einflussnahme der Zuschussgeber auf Kosten und Qualität der Verkehre ist verständlich, wenn man bedenkt, dass diese bis zu 65 v.H. bezuschusst werden. SPNV lässt sich daher nur unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge betrachten. Trotzdem sollten diese Verkehre ausgeschrieben werden, da – wie die Erfahrungen zeigen – dadurch Verkehre rentabler werden, was sich wiederum positiv auf die zu leistenden öffentlichen Zuschüsse auswirkt. Es sollte dabei Aufgabe der Politik sein, den Menschen die Machbarkeiten in der Verkehrspolitik darzulegen und verständlicher zu machen sowie die unterschiedlichen Interessen von Mobilität, Ökonomie und Umwelt durch sachgerechte Rahmenbedingungen zu verdeutlichen.⁵⁶⁶

⁵⁶² Aufgrund gemeinderechtlicher Bestimmungen dürfen diese Unternehmen gleichzeitig nicht in anderen Bereichen agieren, womit solch ein Ausschreibungswettbewerb weitere wirtschaftlich negative Folgen nach sich ziehen würde.

⁵⁶³ Vgl. Rothengatter (1996), S. 62 ff.

⁵⁶⁴ Vgl. BMVBW (2003), Pressemitteilung in der EuGH-Rechtssache.

⁵⁶⁵ Vgl. Karl (2002), S. 11.

⁵⁶⁶ Vgl. Kolks (2003b), S. 578.

4.6 Idealtypische Wettbewerbs-/Marktöffnungsmodelle und ihre Bedeutung für den SPNV

Aus den vorausgegangenen Darstellungen ist erkennbar, dass die derzeitige Situation im ÖPNV bzw. SPNV wirtschaftlich kritisch ist und dringend wettbewerblicher Impulse bedarf. Selbstverständlich können diese Anregungen kein „Allheilmittel“ repräsentieren, da sie ihrerseits neue Herausforderungen für viele Verkehrsunternehmen in sich bergen. Ein wesentlicher Wettbewerbsimpuls dürfte über den Ausschreibungsmodus erfolgen, weshalb einer solchen Verfahrensweise im Rahmen der weiteren modelltheoretischen Überlegungen erhöhte Aufmerksamkeit zuteil wird (siehe Abschnitt 4.8). Zur besseren Integration dieser Modellbildung sollen jedoch vorab noch verschiedene europaweit relevante Wettbewerbs- und Marktöffnungsmodelle, die in der Folge zumindest ansatzweise auch auf die SPNV-Problematik zu übertragen sind, erläutert werden.⁵⁶⁷

Dominante Merkmale eines idealtypischen Wettbewerbsmodells für den Verkehrsbereich lassen sich gemäß Weiß⁵⁶⁸ folgendermaßen zusammenfassen:

- Klare Trennung von Planung und Betrieb als Grundprinzip.
- Verbindliche zentrale Planung und Koordination des Verkehrs durch eine öffentliche Institution.
- Wettbewerbliche Vergabe sämtlicher Betriebsleistungen an Unternehmen mittels Ausschreibungen.
- Marktzutritt nur im Rahmen des Ausschreibungswettbewerbs.

Grundprinzip dieses Modells, das faktisch für den Nahverkehr in London verwirklicht wurde, ist die klare Trennung von Planung und Betrieb. Planung und Koordination unterliegen der öffentlichen Hand bzw. der von ihr mit entsprechender Kompetenz ausgestatteten Institution. Für den Betrieb ist das Verkehrsunternehmen, welches über Ausschreibungen ausgewählt worden ist, zuständig. Der gesamte so strukturierte Verkehr wird durch einen zentralen, für Planung und Koordination zuständigen Planer geleitet, der sämtliche von ihm festgelegte Betriebsleistungen einzeln und in einer Gesamtheit ausschreibt (Wettbewerbsimpulse). Sowohl die Koordination als auch der Wettbewerb ist hier in einer klar definierten und deutlich erkennbaren Form sichtbar. Mithin wird

⁵⁶⁷ Diese Modelle können als Basisansätze für Gestaltungsmaßnahmen und die Modellbildungen, wie sie in der Arbeit folgen, verstanden werden.

⁵⁶⁸ Vgl. Weiß (2003), S. 237.

eine verbindliche Durchsetzung der zentralen Angebotsplanung nur möglich sein, wenn ein ungeplanter Marktzutritt verhindert werden kann.⁵⁶⁹

Ein andersartiges Wettbewerbsmodell, am Beispiel Großbritanniens außerhalb Londons (ÖPNV) dargestellt, ist nach Weiß⁵⁷⁰ wie folgt zu kennzeichnen:

- Volle Liberalisierung des Marktzugangs als Grundprinzip („Deregulierung“).
- Betrieb und Planung sind unternehmerische Aufgaben.
- Bereitstellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch öffentliche Aufgabenträger/Besteller als Ergänzung zu den eigenwirtschaftlichen Leistungen.
- Ausschreibung von Betriebsleistungen nur im gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbereich.

Letztgenanntes Modell geht von der Vorstellung aus, dass – ebenso wie auf den übrigen Märkten – die betreffenden Verkehrsunternehmen selbst die Verantwortung für die betriebswirtschaftlichen Grund- bzw. „Lebensfunktionen“ übernehmen, also u.a. auch für den Betrieb und die Planung verantwortlich zeichnen.⁵⁷¹ Zwischen öffentlicher Planung und privater Bereitstellung ist keine exakte Trennung wie im erstgenannten Modell vorgesehen. Die entscheidenden Merkmale sind:⁵⁷²

- Der uneingeschränkte Marktzugang betrifft ausschließlich die wirtschaftlichen Marktzutrittsschranken (aber auch in diesem Modell müssen bei den Unternehmen bestimmte Voraussetzungen vorliegen, wie z.B. die Einhaltung der gesetzlichen Sicherheitsbestimmungen bei den verwendeten Fahrzeugen und Anlagen).
- Das Modell erlaubt auch die Durchführung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Werden zusätzliche Leistungen erwünscht, können die Gebietskörperschaften diese bei den Unternehmen bestellen. Der Umfang der gemeinwirtschaftlichen gegenüber den eigenwirtschaftlichen Leistungen wird dabei von der Marktsituation und der Wettbewerbsfähigkeit des fraglichen Verkehrsbereiches (ÖPNV, SPNV) im Abgleich mit dem Individualverkehr bestimmt. Wichtig sind aber auch die Wünsche und Ziele sowie die finanziellen Möglichkeiten der politischen Besteller.
- Zu beachten ist dabei, dass es verschiedene Möglichkeiten zur marktkonformen Bereitstellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen gibt. Die wichtigste davon ist die Ausschreibung. Im Gegensatz zum erstgenannten Modell dient hier die Ausschreibung aber nicht einer zentralen Planung, sondern ausschließlich der Bereit-

⁵⁶⁹ Vgl. Weiß (2003), S. 238.

⁵⁷⁰ Vgl. Weiß (2003), S. 238.

⁵⁷¹ Vgl. Schäfer (1966), S. 168 ff.

⁵⁷² Auflistung gemäß Weiß (2003), S. 238 f., Beesley und Glaister (1985), S. 133 ff.

stellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Falls dies nicht erwünscht ist, gibt es also im „Modell 2“ keine Ausschreibungen.

- Für den gemeinwirtschaftlichen Teil der fraglichen Verkehrsleistungen gibt es keine staatlichen Marktzutrittschranken. Da man davon ausgehen kann, dass diese Leistungen nicht freiwillig erbracht werden, erübrigen sich gesetzliche Marktzutrittschranken in diesem Modell. Sollte trotzdem ein Marktzutritt stattfinden, wäre dies ein Beweis dafür, dass die gewünschten Leistungen auch ohne staatliche Subventionen bereitgestellt werden, es sich dabei also um keine gemeinwirtschaftlichen Leistungen handelt.
- Für den eigenwirtschaftlichen Verkehrs-Teil gilt das oben Gesagte. Die Nichtanwendung von gesetzlichen Marktzugangsschranken ist die wichtigste Voraussetzung für Wettbewerb. Hier tritt der Wettbewerb um die „Gunst“ von Fahrgästen an die Stelle des Wettbewerbs um die Gunst von Genehmigungs- und Planungsbehörden. Dies besagt aber nicht, dass es im eigenwirtschaftlichen Teil zur unmittelbaren Konkurrenz von zwei oder mehreren Anbietern kommen muss. Vielmehr ergibt sich durch den Wegfall der Marktzutrittschranken die Möglichkeit eines potenziellen Wettbewerbs. Inwieweit sich daraus tatsächlicher Wettbewerb entwickelt, lässt sich mithin ex ante nicht voraussagen.
- Der Wegfall einer zentralen, staatlich gelenkten verbindlichen Planung besagt aber nicht, dass es ausschließlich auf die Koordinationsleistung der Märkte ankommt. Vielmehr gibt es neben staatlichen auch private Formen einer Koordination von Angeboten im ÖPNV bzw. Nahverkehr. So können Unternehmen entweder miteinander kooperieren bzw. fusionieren oder aber über eine neue Gesellschaft als Koordinatoren auftreten, wobei diese Koordinationsbemühungen freiwillig sind. Sie können also nicht verbindlich durchgesetzt werden.

Seitens der EU-Kommission wird als geeignete nahverkehrsbezogene Marktöffnungsstrategie das „Wettbewerbsmodell 1“, d.h. die Konzeption für einen kontrollierten Wettbewerb, bevorzugt. Die Kommission vertritt dabei die Meinung, dass die Beibehaltung von gesetzlichen Marktzutrittschranken im ÖPNV unerlässlich sei, wenn man stabile und koordinierte Verkehrsangebote garantieren möchte. Damit aber Wettbewerb doch möglich ist, beinhaltet der Verordnungsentwurf⁵⁷³ der Kommission die wettbewerbliche Vergabe der ausschließlichen Rechte bzw. der damit verbundenen öffentlichen Dienstleistungsverträge. Eine Analyse dieses Entwurfs zeigt gleichwohl drei wichtige Unterschiede zum „Ideal“ des ersten Wettbewerbsmodells.⁵⁷⁴

⁵⁷³ Vgl. Europäische Kommission (2000).

⁵⁷⁴ Nachfolgende Auflistung gemäß Abschnitt 2.3 des Entwurfes der Europäischen Kommission (2000).

Nicht alle Leistungen werden ausgeschrieben. Es gibt zusätzlich auch die Möglichkeit der Direktvergabe bei bestimmten Schienenverkehren und sog. integrierten Diensten, wobei deren Definition sehr problematisch erscheint. Zum anderen besteht als weitere Ausnahme die Möglichkeit der Vergabe nach Qualitätsvergleich bei einzelnen eigenwirtschaftlichen Linien. Auch hier besteht Klärungsbedarf, und zwar dahingehend, wie dieser Qualitätsvergleich durchgeführt werden soll.

- Die Differenzierung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Linien wird beibehalten. Entscheidend dafür ist die obige Differenzierung bei den Vergabeverfahren zwischen Ausschreibung, Direktvergabe und Qualitätsvergleich. Bei einer allgemeinen Ausschreibungspflicht würde die nicht immer einfach zu treffende Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Linien obsolet. Damit verzichtet die EU-Kommission aber auf einen wichtigen Vorteil im „Wettbewerbsmodell 1“.
- Zur Lösung des Koordinationsproblems wird den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht ein breiter Spielraum eingeräumt. Zentraler Planer muss nicht automatisch die zuständige Behörde sein. Dies bedeutet aber, dass der Entwurf die Ausgangsfrage (wer koordiniert) nicht abschließend regelt und damit einem weiteren wichtigen Strukturmerkmal von „Modell 1“ einen freiwilligen Charakter verleiht. Den Mitgliedsstaaten ist es überlassen zu entscheiden, wer die Rolle der zuständigen Behörde übernimmt, ob die Bestellerseite zentral oder dezentral organisiert ist und wie groß die Mitwirkungsmöglichkeiten der Verkehrsunternehmen sind.

Dieser EU-Verordnungsentwurf ist sowohl national als auch international kontrovers diskutiert worden. Die Meinungsunterschiede werden damit begründet, dass die derzeitigen Markt- und Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten recht verschieden sind. Auch in Deutschland gibt es in Fachkreisen verschiedene Meinungen dazu. Während die betroffenen Verbände auf die Gefahren einer zu weit gehenden Marktöffnung mit zu kurzen Übergangszeiten hinweisen, verweisen andere auf die zahlreichen „Ausnahmetatbestände“ und fordern zudem eine konsequentere Marktöffnung.⁵⁷⁵

In einer ersten Lesung hat das Europäische Parlament am 14.11.2001 dazu 96 Änderungsanträge beschlossen mit dem Ziel, Umfang und Tempo der Marktöffnung stärker zu reglementieren. Die erforderlichen Vorberatungen wurden am 10.10.2001 abgeschlossen und im sog. Meijer-Bericht zusammengefasst: Der entscheidende Änderungsvorschlag beinhaltet die Einführung eines Wahlrechts zur kommunalen Eigenproduktion ohne wettbewerbliche Vergabeverfahren, wobei dieses Wahlrecht mit dem Vorliegen einer Reihe von Voraussetzungen verbunden ist.⁵⁷⁶ Hiermit sollte insbesondere die von deutschen Kommunen und ihren Verkehrsunternehmen aufgestellte Forderung

⁵⁷⁵ Vgl. Deutsche Bank Research (2001), S. 21-23.

⁵⁷⁶ Vgl. Weiß (2003), S. 241 f.

nach einer verstärkten kommunalen Selbstverwaltung berücksichtigt werden.⁵⁷⁷ Wie sich das Gesetzgebungsverfahren weiter entwickelt, bleibt abzuwarten. Das im Juli 2003 ergangene Urteil des Europäischen Gerichtshofs (zum vorinstanzlichen sog. „Magdeburger Urteil“) machte mithin deutlich, dass auch zukünftig nicht alle Verkehre, die subventionsbedürftig sind, zwingend öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Die Klärung der Frage, inwieweit dies auf eigenwirtschaftlichen Verkehr zu übertragen ist bzw. wie Gemein- von Eigenwirtschaftlichkeit genau abzugrenzen ist, steht noch aus.⁵⁷⁸

Auch ein unlängst ergangenes Urteil des OLG Brandenburg⁵⁷⁹ besagt im Kern, dass gemeinwirtschaftliche Leistungen des SPNV weder der Pflicht einer öffentlichen Vergabe nach deutschem noch nach europäischem Recht unterliegen. Vielmehr können gemäß dieses Urteils Aufgabenträger nach eigenem Ermessen i.S. der Daseinsvorsorge SPNV-Leistungen mit EVU frei vereinbaren oder diese Leistungen in einem formell-wettbewerblichen Vergabeverfahren vergeben. Da gegen das Urteil keine weiteren Rechtsmittel möglich sind, könnten zahlreiche wettbewerbliche Gestaltungsmöglichkeiten, die in den vorausgegangenen Kapiteln aufgezeigt wurden, eingeschränkt bzw. nivelliert werden. Es bleibt jedoch zu erwarten, dass mit solchen Einschränkungsoptionen angesichts der (ebenfalls aufgezeigten) volks- bzw. gesamtwirtschaftlichen Nutzenpotenziale seitens der Politik und Aufgabenträger verantwortungsbewusst verfahren wird.

Als Schlussbetrachtung zu den dargestellten aktuellen Entwicklungen kann festgehalten werden, dass das ursprüngliche Ziel der Marktöffnung für Europa teilweise in den Hintergrund getreten ist. Aus wettbewerbstheoretischer Sicht drängt sich daher die Frage auf, inwieweit das von der EU-Kommission präferierte Konzept des kontrollierten Wettbewerbs noch aufrechterhalten werden kann. Die Kommission hat aber darauf hingewiesen, dass sie mit der neuen Verordnung nicht ein für alle Mitgliedsstaaten verbindliches Wettbewerbsmodell einführen möchte.⁵⁸⁰ Ihr Vorschlag ist eher als eine

⁵⁷⁷ Vgl. VDV (2001).

⁵⁷⁸ Vgl. BMVBW (2003), Pressemitteilung zum EuGH-Urteil. – Zudem wurde in dem Urteil ausgeführt, dass keine Beihilfe bzw. unbotmäßige Subventionierung vorliegt, wenn ein Verkehrsunternehmen gemeinwirtschaftliche Aufgaben erfüllt und „die dem Unternehmen gewährten Vorteile lediglich einen Kostenausgleich darstellen“.

⁵⁷⁹ Urteil vom 2. September 2003 in der Rechtssache des EVU Connex gegen den Regionalverkehrsvertrag Berlin/Brandenburg.

⁵⁸⁰ Das Grundprinzip des „Modells 2“ ist ja gerade der Verzicht auf ausschließliche Rechte. Die in der Vergangenheit für solche Rechte vorgebrachten theoretischen Begründungen sind in der modernen Wettbewerbstheorie nicht länger haltbar; vgl. Europäische Kommission (2000). Einmal mehr sei insofern auch an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass ein diskriminierungsfreier Marktzugang der entscheidende Bestandteil des Wettbewerbs auch in den übrigen Branchen ist. Im ÖPNV ist es bereits problematisch genug, dass es zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen im Bereich der Infrastruktur wegen der beträchtlichen öffentlichen Mitfinanzierung und der ‘essential facilities’ kom-

Mindest-Marktöffnung zu verstehen. Selbst ein Verzicht auf ausschließliche Rechte in einzelnen Mitgliedsstaaten, wie z.B. im deutschen SPNV gängige Praxis, wäre mit dem EU-Recht vereinbar (siehe auch Urteil des OLG Brandenburg). Dies besagt aber auch, dass das „Wettbewerbsmodell 2“ nicht unmöglich ist.⁵⁸¹ Infolge des Fehlens von theoretischen Argumenten wird die Ablehnung des „Modells 2“ anhand der Erfahrungen, die mit der britischen Variante gemacht wurden, untermauert. Offensichtlich genügt sowohl Kritikern als auch Befürwortern des Wettbewerbs im ÖPNV dieses Beispiel, um das Modell für gescheitert zu erklären.⁵⁸²

Im „Modell 1“ werden sämtliche Angebote von einer staatlichen bzw. von einer vom Staat beauftragten Institution zentral koordiniert, was letztendlich eine staatliche Lösung für das Koordinationsproblem darstellt. Im „Modell 2“ sind dagegen die Unternehmen allein entsprechend den Wünschen der Nachfrager für die Planung zuständig. Es ist ihre eigene Entscheidung, ob sie diese in Abstimmung oder unabhängig von weiteren Anbietern vornehmen, wobei sich dann der Grad der Koordination im Marktprozess herausbildet. Die Einflussnahme der staatlichen Nachfrager beschränkt sich nur auf die von ihnen veranlassten und finanzierten Leistungen. Der Markt und die Kooperation bilden hier zwei unterschiedliche Möglichkeiten zur privaten Lösung des Koordinationsproblems.⁵⁸³ In Deutschland spricht sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium für eine generelle Ausschreibungspflicht bei Beibehaltung der Linienkonzessionierung als Lösung aus.⁵⁸⁴ Dabei geht es entscheidend darum, wer für die Planung, Gestaltung und Koordination des Leistungsangebots im ÖPNV die Verantwortung trägt, die öffentliche Hand oder die Unternehmen (hierzu ist wiederum auch das aktuelle Urteil des OLG Brandenburg mit seinen beträchtlichen Einschränkungsoptionen zu reflektieren).

Während Ökonomen, die der „Freiburger Volkswirtschaftsschule“ nahe stehen, im Zweifel für offene Märkte und Wettbewerb eintreten, ergibt sich in vielen Bereichen des (Nah-)Verkehrs offensichtlich eine Grundhaltung für eine zentrale Planung, mehr oder minder kombiniert mit Wettbewerbselementen.

Die negative Beurteilung einer umfassenden Marktöffnung für Nahverkehr resultiert vor allem daher, dass die Potenziale zur freiwilligen Kooperation der Unternehmen bei der Beurteilung der beiden Wettbewerbsmodelle nicht ausreichend berücksichtigt werden. Stattdessen wird der Eindruck vermittelt, als seien nur die Pole „Staat oder Markt“

men kann; der Marktzugang muss dann aber nicht noch „künstlich“ durch Ausschließlichkeitsrechte beschränkt werden.

⁵⁸¹ Vgl. Weiß (1999), Kap. 3.

⁵⁸² Wie an anderer Stelle bereits erläutert, ist diese Gleichsetzung ungeeignet, da bei dem Railtrack-Debakel auch ganz andere Aspekte, z.B. die vorab maroden Zustände der Infrastruktur und auch des rollenden Materials, eine Rolle spielten.

⁵⁸³ Vgl. Weiß (2003), S. 244.

⁵⁸⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (1998), S. 222.

gegeben.⁵⁸⁵ In Deutschland ist nun gerade die Koordination des ÖPNV-Angebots traditionell Hauptaufgabe von ÖPNV-Kooperationen. Ihre Zusammenarbeit wird in der Regel von allen Beteiligten als vorteilhaft eingeschätzt. ÖPNV-Kooperationen könnten daher auch aus der Sicht eines disaggregierten Ansatzes im Wettbewerb eine wichtige Rolle bei der privaten Koordination von ÖPNV-Angeboten übernehmen. Insofern lassen sich Gründe für die Einführung des „Wettbewerbsmodells 2“ ableiten. In diesem Modell könnten sich nicht nur Preise, sondern insbesondere die Qualität frei im Wettbewerb entwickeln. Hier besitzt dann jedes Verkehrsunternehmen die Möglichkeit, über innovative Produkt- und Preisdifferenzierungsstrategien sich auf den ÖPNV-Märkten zu behaupten. Dabei kann jede Verkehrsmitteltechnologie ihre komparativen Vorteile einbringen, was letztendlich zu einer Vielzahl von Angeboten an alternativen Preis- und Qualitätsunterschieden führt.⁵⁸⁶ Die komplette Nutzung dieser Innovationspotenziale wird daher als einer der entscheidenden Vorteile für das „Wettbewerbsmodell 2“ angeführt.⁵⁸⁷ Demgegenüber könnte die im „Modell 1“ vorgesehene verbindliche zentrale Planung zu einer Einschränkung von Innovation und Vielfalt führen. So wurde hinsichtlich der Zukunft des deutschen ÖPNV bereits die Befürchtung geäußert, dass bei einer Ausschreibung sämtlicher ÖPNV-Leistungen Qualitätsverschlechterungen eintreten könnten, da die Unternehmen ihre Angebote nicht an den Bedürfnissen der Fahrgäste ausrichten würden, sondern vielmehr nach den Ansprüchen der Besteller.⁵⁸⁸

Vom „Wettbewerbsmodell 2“ wird dagegen für den Verkehrsbereich mehr an Innovation und Vielfalt erwartet. Nach Ansicht von Weiß⁵⁸⁹ ist die umfassende Nutzung der unternehmerischen Eigenpotenziale auch und gerade bei der Lösung des Koordinationsproblems das entscheidende Argument für die Einführung von Strukturen, die gemäß dieses Modells geprägt sind. Zur Lösung möglicherweise verbleibender Marktmachtprobleme bietet sich der disaggregierte Ansatz an. Für eine künstliche Begrenzung des Marktzugangs ergebe sich letztendlich keine hinreichende ökonomische Rechtfertigung⁵⁹⁰, wobei allerdings nach Meinung des Verfassers – aus pragmatischer Perspektive – stets auch die faktischen Einschränkungsmöglichkeiten durch höchstrichterliche Auslegung des Währungsgebotes der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen sind.

⁵⁸⁵ Dabei lässt sich – wie bereits an anderer Stelle aufgegriffen – unter der Grundvoraussetzung wettbewerblicher Erlaubnis seit Jahren in vielen wettbewerblich organisierten Branchen ein Trend zu Kooperationen und Unternehmensnetzwerken aller Art feststellen, etwa im deregulierten Luftverkehr; vgl. zsf. Balling (1997). Die wenigen internationalen Erfahrungen, die unter „Modell-2-Bedingungen“ gewonnen wurden, zeigen durchaus die Bereitschaft der Unternehmen, im Wettbewerb zu kooperieren. Die gefundenen Kooperationen sind institutionell unterschiedlich angelegt und können untereinander selbst wieder im aktiven und potenziellen Wettbewerb mit anderen oder alternativen Kooperationsformen stehen, was besagt, dass institutionelle Vielfalt und institutioneller Wettbewerb auf der Ebene der Kooperationen möglich sind. Vgl. Weiß (2003), S. 245 f.

⁵⁸⁶ Vgl. Weiß (2003), S. 246.

⁵⁸⁷ Vgl. Beesley und Glaister (1985), S. 133 ff.

⁵⁸⁸ Vgl. Stertkamp (1998), S. 211 ff.

⁵⁸⁹ Vgl. Weiß (2003), S. 246.

⁵⁹⁰ Vgl. Weiß (2003), S. 246.

4.7 Derzeitige Organisation des SPNV-Betriebes: Beschreibung der Einstellgrößen

Eine Trennung nach schienengebundenem Fernverkehr und Nahverkehr (Personenverkehr) ist in Deutschland von Bedeutung, da primär der Nahverkehr (SPNV) durch unterschiedlich präzise reglementierte Bestell-, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren einen stark öffentlich-rechtlichen Charakter aufweist. Der Personenfernverkehr unterliegt hingegen in weit höherem Maße dem „freien Walten“ des Marktes: Er wird selbständig von EVUs am Markt angeboten, und das betreibende EVU trägt damit auch voll das wirtschaftliche Risiko. Während der SPNV durch die Gebietskörperschaften „gewünscht“, nachgefragt und vergeben wird, geht die Initiative des Angebotes im schienengebundenen Personenfernverkehr frei vom betreibenden EVU aus, das auf Basis sorgfältiger Marktrecherchen sein Vorhaben dahingehend kalkulieren muss, ob genügend Nachfrager (Reisende) sein Investment tragen werden.

Das EVU im Nahverkehr ist also finanziell, sofern es den Zuschlag zum Betrieb einer Strecke erhalten hat, gesichert. Nicht zuletzt aufgrund dieser Konstellation dürften zukünftig zahlreiche ausländische EVUs den Eintritt in den deutschen SPNV-Markt versuchen.⁵⁹¹ Auf der anderen Seite muss sich das im SPNV tätige EVU den teils „strengen“ Bedingungen des beauftragenden Bundeslandes (bzw. dessen Gebietskörperschaften), welches wiederum verbindliche Nahverkehrspläne zur Versorgung der Bevölkerung mit SPNV-Leistungen im Sinne der Daseinsvorsorge fokussiert, unterwerfen.

In enger gestalteten Ausschreibungen von EVU-Leistungen betreffen die Bedingungen und Vorgaben

- die Anzahl der Fahrten und Fahrzeuge sowie die Taktdichte;
- die Linienführung und die Anschlüsse (sog. „verzahnter“ ÖPNV);
- das Marketing, insbesondere Vertriebswege;
- die Vorhaltung von Ersatzfahrzeugen
- sowie besondere Anforderungen an Abmessungen und Bahnsteigbeckenhöhen.

Es ist zu beachten, dass neben den Ausschreibungsinhalten auch die Vergabeverfahren von Bundesland zu Bundesland variieren, wobei grundsätzlich drei Vergabearten zu unterscheiden sind:

- In offenen Verfahren wird eine unbeschränkte Zahl von EVUs zur Abgabe eines Angebotes aufgerufen. Hier spricht man im eigentlichen Sinne von „öffentlicher Ausschreibung“.

⁵⁹¹ Vgl. Eisenkopf (2004), S. 43.

- Die „beschränkte“ Ausschreibung oder das „nicht offene“ Verfahren richtet sich an eine – wie bereits der Begriff ausdrückt – eingegrenzte Zahl von Bewerbern zur Abgabe eines Angebotes.
- In der „freihändigen“ Vergabe oder im „Verhandlungsverfahren“ agiert schließlich der Besteller in hohem Maße autonom und vergibt den Verkehr ohne öffentliche Ausschreibung nach Verhandlungen mit wenigen ausgewählten Bewerbern.

Zudem kann noch nach detaillierter und funktionaler Ausschreibung differenziert werden. Die entsprechenden Aspekte werden im Rahmen der nachfolgenden Modellüberlegungen wieder aufgegriffen.

Ausschreibungsergebnisse werden letztlich auch durch die wirtschaftlichen Aussichten einer EVU-Leistung im inter- und intramodalen Wettbewerb determiniert. Intramodaler Wettbewerb findet beispielsweise statt, indem ein Regionalzug, der vergleichsweise lange Strecken fährt, mit einem IC oder ICE konkurriert. Der Wettbewerbsvorteil von Regionalzügen besteht dabei im deutlich niedrigeren Fahrpreis, der Wettbewerbsnachteil in verringertem Komfort, längerer Fahrstrecke bzw. häufigem Umsteigezwang. Hinsichtlich des intramodalen Wettbewerbs zum SPNV durch U-Bahn- oder Straßenbahn-Schienenverkehr lässt sich festhalten, dass letztere schienengebundene Fahrzeuge zwar näher zum eigentlichen Zielort des Kunden führen können, jedoch meist nur innerstädtische Räume oder Ballungsregionen bedienen und zudem – im Rahmen von Verkehrsverbänden – weder preisliche Vor- noch Nachteile bieten.

Intermodale Wettbewerbsaspekte (insbesondere des Pkw bzw. des motorisierten Individualverkehrs) wurden bereits an anderer Stelle eingehend erläutert – insofern sei hier nur kurz darauf verwiesen, dass das (preislich nachteilige) Taxi und auch der Bus zwar wesentlich flexibler als der SPNV sind, da mehr Straßen als Schienen existieren, jedoch vom Phänomen der ‘Rushhour’ betroffen sein können und natürlich auch vergleichsweise begrenzte Beförderungskapazitäten aufweisen.

Weiterhin sind Fragen der Streckenlizensierung und Leasingmöglichkeiten für das rollende Material unmittelbar wettbewerbsrelevant bzw. es kann durch Nutzung dieser Faktoren der Wettbewerbsdruck bei den EVUs erhöht werden. Hinsichtlich der Streckenlizensierung wird derzeit überwiegend im Zeitraum von mindestens 8–15 Jahren operiert, wobei Verkürzungen des Zeitraums zwar den Wettbewerbsdruck erhöhen, aber auch die Planungssicherheit des Betreibers möglicherweise unbotmäßig einschränken können. Lizenzierungszeiträume von beispielsweise 3–5 Jahren wären im Regelfall nicht durchsetzbar. Leasing bietet den Vorteil, dass die sog. ‘sunk costs’ weniger Relevanz aufweisen, was insbesondere dann zu Buche schlagen kann, wenn Verkehre auslaufen bzw. bei Neuausschreibung einer Strecke „verloren“ gehen. Auch im Fernverkehr kann das Leasing von rollendem Material wettbewerbslich interessant werden, da Umsatzrückgänge durch kürzere Leasingverträge kompensiert werden können (Flexibilität).

4.8 Organisationsmodelle für einen zukunftsfähigen SPNV

4.8.1 Grundsatzüberlegungen

Die nachfolgenden Modellentwicklungen sind als Maßnahmen bzw. Konzepte zur nachhaltigen Sicherung des SPNV in durch „Flächenverödung“ gefährdeten Regionen, insbesondere des ländlichen Raumes, zu betrachten. Verkehrstechnisch betrachtet, beginnt der ländliche Raum oftmals bereits an der Stadtgrenze bzw. im Umland von Städten oder Ballungszentren.⁵⁹² In diesen Räumen konstituiert sich ein beträchtlicher Teil der Verkehrsmenge aus Pendlerverkehr (Umland-Stadt/Ballungszentrum-Umland). Damit sind durchaus „stadtypische Bedingungen“ vorzufinden, während der „echte Land-Land-Verkehr“ nicht so häufig anzutreffen ist.⁵⁹³

Seitens der Regionalwissenschaften werden spätestens seit Mitte der 1980er Jahre strukturpolitische Modelle favorisiert, die der „inneren Erschließung der Region den Vorzug vor ihrer Fernerreichbarkeit (regionaler Arbeitsmarkt) geben“.⁵⁹⁴ ÖPNV und SPNV leisten dabei an den Schnittstellen von ländlichem Raum/Umland und Stadt einen Beitrag zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, zur „inneren Kontaktpflege und Identifikation, zur ‘Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse’, kurz: zur Förderung der ‘endogenen’ Entwicklung“.⁵⁹⁵ Nach aktuellen raumplanerischen Modellen sollte – nicht zuletzt aus Gründen des Umweltschutzes – nicht die „Siedlungsdispersion“, sondern vielmehr die „Siedlungskonzentration“ angestrebt werden.⁵⁹⁶ Konzentrierte Siedlungsgebiete können idealerweise mittels SPNV bedient werden. Auf diese Weise kann also der SPNV der verkehrswirtschaftlich-raumplanerischen Forderung gerecht werden, wonach Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nicht primär „auto-orientiert“, sondern auch ökologisch steuerbar sein sollen (diese Forderung ist, wie im Folgeabschnitt 5 noch näher ausgeführt wird, auch jeder Form integraler Verkehrsplanung immanent).

Zur Verknüpfung von urbaner Region und ländlichem Umfeld wurden in der Vergangenheit bereits mehr oder minder erfolgreiche Projektmaßnahmen durchgeführt. Hierbei zeichnete sich ab, dass solche Verknüpfungsmodelle eines effizienten Marketings, gezielter Kommunikation und auch verständlicher Preisstrukturen/-anreize bedürfen; verwiesen sei in diesem Zusammenhang beispielsweise auf das in den 1980er Jahren im Rhein-Ruhr-Raum eingeführte ‘Ticket 2000’, womit die Fahrgastzahlen (ÖPNV und Regionalverkehr mit SPNV) deutlich gesteigert werden konnten, sowie auf ähnlich kon-

⁵⁹² Vgl. Siedentop (1999), S. 146 f.

⁵⁹³ Vgl. Hawel (1985), S. 20.

⁵⁹⁴ Vgl. Hawel (1985), S. 19.

⁵⁹⁵ Vgl. Hawel (1985), S. 19.

⁵⁹⁶ Vgl. Apel (2001), S. 146 f.

zipierte ‘Bundling’-Angebote.⁵⁹⁷ Der Zuschussbedarf des regionalen Verkehrs bzw. von Verkehrsverbänden ließ sich im Rahmen solch innovativer Modelle reduzieren. Entsprechende Kommunikations- und Preismodelle gehen insoweit auch deutlich über die in der politischen Diskussion teils anzutreffende Fokussierung der Kreuzpreiselastizitäten (SPNV : motorisierter Individualverkehr mit Kfz) hinaus, die bei einer Relation von 0,1 „zu Ungunsten“ der Schiene ohnehin keine realistischen Handlungsmöglichkeiten in sich bergen.⁵⁹⁸

Wesentlich problematischer bzw. defizitärer stellt sich die Konstellation allerdings in jenen ländlichen Räumen dar, die weiter ab von den urbanen Zentren oder Ballungsräumen liegen [Einzugsgebiet des eigentlichen (Nebenstrecken-)SPNV ‘in der Fläche’]. Hier sind Verbindungen oftmals von Verspätungen, schlechten Anbindungen, wenn nicht sogar von der Planung einer Stilllegung gekennzeichnet. Kritiker sprechen für einige Flächensituationen von einem „Chaos auf den Schienen“, während für ‘Renommierte’ mit fragwürdigem Nutzwert für die Bahnkunden wie etwa den Metrorapid Düsseldorf-Dortmund (Zeitvorteil gegenüber herkömmlichem Schnellverkehr: 7 Min.) Milliardensummen zur Diskussion standen.⁵⁹⁹

Das deutsche Schienenwegenetz befindet sich überwiegend im Verantwortungsbereich der DB Netz AG. Rund 10.000 Streckenkilometer des DB-Netzes (Gesamtlänge ca. 40.000 km), die aufgrund ihrer vorrangigen Abdeckung der Fläche besonders von der vorgenannten Defizitproblematik betroffen sind, zeichnen sich durch die folgenden SPNV-Charakteristika aus:⁶⁰⁰

- Einleisigkeit bzw. nur in Abschnitten zweigleisige Streckenführung.
- Geringer Elektrifizierungsgrad, Kapazitätserfüllung zumeist mit Diesel-Triebwagen.
- SPNV-Regelbetrieb etwa im Stundentakt mit Höchstgeschwindigkeiten der Fahrzeuge von im Mittel 70 km/h.
- Partielle bzw. eher geringe Abdeckung der Strecke durch Güterzugdurchläufe.
- Abstände der Haltepunkte zwischen 3 und 5 Kilometern im Mittel.

⁵⁹⁷ Vgl. Mattigkeit (2003).

⁵⁹⁸ Berechnung der aktuellen Kreuzpreiselastizität: Pers. Mitt. durch Herrn Dipl.-Kfm. Hohage, DB Bildungsmanagement, im Nov. 2003. – Überspitzt ausgedrückt, ließe sich auch vorbringen, dass es auf der Basis reiner Nutzungskosten am effektivsten wäre, den defizitären SPNV ganz abzuschaffen und die darauf Angewiesenen mit Individualfahrzeugen zu „beglücken“. Selbstverständlich wäre solch ein Vorschlag absurd, aber er zeigt die letzte Konsequenz einer ausschließlichen Nutzungskostenfokussierung.

⁵⁹⁹ Vgl. Hüwel (2003), S. 2.

⁶⁰⁰ Vgl. Zimmer (2002a), S. 44.

Trotz Subventionen und regionalspezifischer Fördermittel sind weite Teile dieses Netzes im Bestand gefährdet (v.a. in den Neuen Bundesländern, Problem der Flächenverödung).⁶⁰¹

Nach bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen⁶⁰² ist im Rahmen der modelltheoretischen Überlegungen und Grundsatzvorgaben insbesondere zu unterscheiden nach:

- * übergeordneten (normativen) Zielvorgaben,
- * bau- und betriebsrechtlichen Zielvorgaben.

Für die bau- und betriebsrechtlichen Zielvorgaben müssen die Unterschiede von Eisenbahninfrastrukturunternehmen und Eisenbahnverkehrsunternehmen (EIU, EVU) reflektiert werden, da im Rahmen einer sinnvollerweise desintegrierten Gesamtstrategie (s. Kap. 4.4.1, 4.4.2) beide Unternehmensformen mit verschiedenartigen Aufgaben, Problemen und Strategien konfrontiert werden (Tabelle 12).

Tabelle 12: Unterscheidungsmerkmale von EIU und EVU am Beispiel von Nebenstrecken/SPNV (desintegrierter Kontext)

Merkmal	EIU (Nebenstrecken)	EVU (SPNV)
Kernmerkmale	<ul style="list-style-type: none"> • Betreibt Schienenwege • Stimmt Angebot langfristig im Verkehrsnetz ab • Ist orientiert an Verkehrsunternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Betreibt Fahrzeuge • Stimmt Angebot kurz- und mittelfristig im Netzwerk von Verkehrsunternehmen ab • Ist orientiert an Reisenden
Kernfokus	Bauingenieurwesen	Maschinenbauwesen
Typische Probleme im Alltag	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Haltepunkten in Abstimmung mit Planungsrecht und baulichem Umfeld • Sicherung von Untergrund im Konflikt mit Entwässerungsproblemen • Durchführung von Sanierungsarbeiten bei lfd. Verkehrsbetrieb 	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung der Fahrzeugkapazität an schwankende Nachfrage • Veränderung und Abstimmung von Tarifen • Optimierung von Fahrzeugumläufen unter Berücksichtigung der Wirkungen auf den Personalbedarf
Strategische Partner	<ul style="list-style-type: none"> • EVU • Bau- und Ausrüstungsindustrie • Andere Infrastrukturunternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgabenträger / Fahrgast • Fahrzeugindustrie • Andere Verkehrsunternehmen

Quelle: Gemäß Zimmer (2002b), S. 27

⁶⁰¹ Nach persönl. Mitt. von Dr. Jochen Brandau, Eisenbahnbetriebsleiter bei der Deutschen Bahn AG, DB Regio, im November 2003, beträgt der gesamte Zuschussbedarf aller deutschen EIU allein für den Nahverkehr die enorme Summe von rund 6,5 Mrd. EUR pro Jahr. Diese Summe gibt gleichzeitig das Potenzial vor, in dem die öffentlichen Haushalte bei effizienterer Organisation bzw. Neustrukturierung des entsprechenden Verkehrs entlastet werden können.

⁶⁰² Vgl. insbesondere: Barth (2000), Zachcial et al. (1994), Zimmer (2002b).

*Übergeordnete Zielvorgaben:*⁶⁰³

- I. Langfristige und möglichst weitgehende Sicherung des SPNV als Instrument der Flächenerschließung und Alternative zur Straße (Ausnahmen: „sinnfreie“ Strecken gemäß empirischer Streckenauslastungsermittlungen,⁶⁰⁴ hier wäre die SPNV-Aufrechterhaltung volkswirtschaftlich nachteilig und insofern eine Substitution geboten: Busse, bedarfsorientierte Kleinbusse o.ä.).
- II. Transfer der regional geprägten Netze (SPNV) in den Verantwortungsbereich der Länder (derzeitiger Status: rechtliche Zuständigkeit für Eisenbahninfrastruktur liegt beim Bund und nicht bei den Ländern, Bund wiederum ist in wettbewerbswidriger Konstellation hierarchisch dem EBA und auch – als Eigentümer – der DB übergeordnet). Zu fördernde föderale Strukturen sind mithin im Falle von NE-Bahnen durch das Aufsichtsorgan „Landesbevollmächtigter für Bahnaufsicht“ (LfB) bereits erfüllt. Grundsätzlich kann die Forderung nach verstärkten föderalen Strukturen also nicht als realitätsfern bezeichnet werden.
- III. Bessere (Bundes-)Mittelallokation und ortsnähere, flexiblere Entscheidungsstrukturen (zu wesentlichen Teilen ergibt sich diese Forderung aus Punkt II).
- IV. Initiierung bzw. Verstärkung des Wettbewerbs europäischer (nicht nur deutscher) EVUs um die Streckenbedienungen,⁶⁰⁵ Kostensenkungen und Reduzierung des öffentlichen Zuschussbedarfs ohne Sicherheits-/Qualitätseinbußen (bei gleichzeitiger Anerkennung der nicht zu erzielenden Vollkostendeckung).

*Bau- und betriebstechnische Zielvorgaben:*⁶⁰⁶

- I. Kostenreduzierung und Aufrechterhaltung des Betriebes bzw. Revitalisierung von Strecken i.R. einer desintegrierten Strategie (wobei Desintegration nicht zwingend zwei oder mehr unabhängige börsennotierte Unternehmen für Netz und Betrieb beinhalten muss – Negativbeispiel ‘Railtrack’).
- II. Desintegration schließt vielmehr folgende Zielvorgaben ein:

⁶⁰³ Extraktion der übergeordneten Zielvorgaben in Anlehnung an Zimmer (2002b), S. 26 f.

⁶⁰⁴ Solche Verfahren finden im Bereich der Straßeninfrastruktur bereits seit längerem intensive Anwendung; vgl. etwa FGSV (1988).

⁶⁰⁵ Durch aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung (OLG Brandenburg, Urteil v. 2.9.2003) ist es allerdings fraglich, inwieweit durchgreifende Reformansätze hinsichtlich dieses Aspektes wirklich praktikabel sind; die Realisierung auch der folgenden Hinweise setzt insofern verantwortungsbewusstes Denken und Handeln seitens der politischen Entscheidungsträger und der DB voraus, wobei sich mithin positive Sachzwänge allein schon aus den dargelegten Vorteilen i.S. der Kosteneffizienz ergeben.

⁶⁰⁶ Extraktion der bau-/betriebstechnischen Zielvorgaben wiederum in Anlehnung an Zimmer (2002b), S. 27 ff.

1. Verbindliche Sicherheits- und Technikstandards bei durchaus „einfach-robustem“ (sparsamem) Technikeinsatz auf SPNV-Nebenstrecken.
 2. EVU konzentriert sich auf seine Kernkompetenzen und – betriebswirtschaftlich zwingend – auf Kosteneffizienz (Personalkosten, Betriebskosten).
 3. Infrastruktur-Unternehmung konzentriert sich auf ihre Kernkompetenz und ebenfalls auf Kosteneffizienz (bedeutet z.B. auch Zukauf externer Bau- und Instandhaltungs-Dienstleistungen, die der Markt bereithält).⁶⁰⁷
- III. Die Allokation von Fördermitteln sollte stärker nach betrieblichen Gegebenheiten erfolgen (Beispiele: Streckentopographie, Streckenaus- und -belastung, baulicher Zustand). Beträchtliche Kostenbelastungen insbesondere auf SPNV-Trassen in Regionen weitab der Ballungszentren ergeben sich immer noch aus veralteten Technologien: Hier ist bei einem Zugverkehr im Stundentakt eine Relation von zwei Zugführern auf Seiten des EVU zu 20 Fachmitarbeitern auf Seiten des Infrastrukturbetreibers durchaus keine Ausnahme. Entsprechende Missstände können durch Einmalinvestitionen in Zugleitsysteme und intelligente Vertaktung des Zugverkehrs behoben werden. (Wiederum ist darauf hinzuweisen, dass „moderner Technikeinsatz“ nur bei entsprechender Streckenbelastung unter Sicherheitsüberlegungen notwendig ist; andere Nebenstrecken sind durchaus mit „robuster“ Technik und auch entsprechend robusten Fahrzeugen zu betreiben.)

Die Anwendung der genannten streckenspezifischen Faktoren als sog. ‘Regionalfaktoren’ kann zwar die Kostenaspekte der unterschiedlichen Strecken transparenter machen, aber für viele Nebenstrecken der Fläche in topographisch-baulich ‘ungünstigem’ Zustand auch eine merkliche Erhöhung der Trassenentgelte darstellen. Die auf den (Neben-)Strecken verkehrenden Züge sind überwiegend dem SPNV zuzuordnen, welcher wiederum von den zuständigen Aufgabenträgern (Bestellerverantwortung der Länder) aus Bundes-Regionalisierungsmitteln mitfinanziert wird.⁶⁰⁸ Kritische Stimmen wiesen darauf hin, dass die streckenspezifischen Regionalfaktoren sogar „als Ansatz der Finanzierung der Defizite der DB Netz AG unter Zugriff auf die Regionalisierungsmittel der Länder“ (und indirektem Zugriff auf die Bundesmittel), letztlich also als versteckte Quersubventionierung, verstanden werden können.⁶⁰⁹

Ursprünglich sollten die streckenspezifischen Regionalfaktoren mit Wirkung zum 1.1.2003 angewendet werden.⁶¹⁰ Die spezifische Trassenentgeltfestsetzung nach

⁶⁰⁷ Nach seriösen Praktikabilitätsstudien können nicht der DB zugehörige Wettbewerbs-EVU unter der Bedingung erfüllter Sicherheits- und Qualitätsnormen bei Personalkosten bis zu 50% (!) der Mittel einsparen; ähnliche Relationen sind bei der Ausführung von Bau- oder Instandhaltungsmaßnahmen gegeben.

⁶⁰⁸ Vgl. Kolks (1998), S. 227 f.

⁶⁰⁹ Vgl. Zimmer (2002a), S. 44.

⁶¹⁰ Vgl. DB AG (2002a).

betriebstechnischen Gegebenheiten wird nach Recherchen des Verfassers aber nicht nach dem teils in der Literatur kontrovers diskutierten und ohnehin als intransparent bzw. unverständlich aufgefassten⁶¹¹ Modus durchgeführt. Vielmehr kommt ein eher simpler Modus zur Anwendung, der nur die Elektrifizierung sowie die erreichbare Höchstgeschwindigkeit einer Strecke als spezifische, die Trassenpreise erhöhende respektive modifizierende Faktoren (bei den nicht elektrifizierten SPNV-Strecken, auf denen keine hohen Fahrtgeschwindigkeiten gegeben sind) mit einbezieht.⁶¹² Gleichwohl resultierten hieraus Erhöhungen der SPNV-Trassenpreise, die nach Meinung des VDV (Verband der Verkehrsunternehmen) bis zu 18% betragen, wobei diese Zahlen jedoch strittig sind.⁶¹³

Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dürfte die Diskussion um eine angemessene und streckenspezifische Trassenpreisfestsetzung im Rahmen des Trassenpreissystems der DB Netz AG noch nicht abgeschlossen sein; ferner untermauert die Diskussion um so nachhaltiger die Unabdingbarkeit von Kosteneffektivitätsmodellen insbesondere für den SPNV.

4.8.2 Praktikable Modellansätze

Die Abgabe von Strecken in flächenverödungs-gefährdeten Regionen wird teils von der DB angestrebt. Hierbei stellt die DB Netz AG, als das führende Eisenbahninfrastrukturunternehmen Deutschlands, den Weiterbetrieb vieler solcher Strecken im Regelfall aus betriebswirtschaftlichen Gründen in Frage. Diese Strecken erfordern oftmals bauliche Maßnahmen (Baukosten).

Aktuell offenbart die Netzinfrastruktur jenseits der Hauptstrecken einen ausgeprägten Investitionsstau (Kostenfaktor), und dies nicht zuletzt auch angesichts nicht ausreichender Unterhaltung (Oberbau, Ingenieurbauwerke). Nach Angabe der DB AG (Stand: Mai

⁶¹¹ Vgl. etwa Eurailpress (2002) sowie das Positionspapier zur Kritik der Regionalfaktoren der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV: BAG-SPNV (2002).

⁶¹² Persönliche Mitteilung von Dipl.-Vw. Volker Butzbach, Vertriebsbeauftragter DB Netz AG, im Oktober 2003.

⁶¹³ Vgl. BAG-SPNV (2002). – Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Trassenentgelte mitnichten nach der Abnahmemenge gestaffelt werden (etwa nach einem Rabattsystem wie in einer Marktwirtschaft üblich). Ausschließlich die genannten Charakteristika der Trasse sind relevant. Die Preispolitik der DB orientiert sich hier also nicht nach Nachfragebedingungen, sondern ist nur angebotsorientiert. Für kleinere Abnehmer wäre damit in diesem speziellen Punkt, gemessen an sonstigen marktwirtschaftlichen Usancen, von einer „Antidiskriminierung“ auszugehen. Versuche einer Rabattierung von „Großabnehmern“ durch die DB Netz AG würden im Übrigen umgehend vom EBA sanktioniert.

2002) werden hier von 6415 Stellwerken nur 122 elektronisch bedient, und nur 43,2% der 25941 Bahnübergänge sind technisch gesichert.⁶¹⁴

Wie bereits weiter oben kurz umrissen, fällt die Bestellerfunktion in den Verantwortungsbereich der Länder bzw. ihrer Aufgabenträger, welche – u.a. aus regionalpolitischen Gründen – neben flächenerschließendem/-deckendem SPNV auch kosteneffektive und sich über möglichst langfristige Planungszeiträume erstreckende Verträge mit Eisenbahnverkehrsunternehmen anstreben. Modelltheoretisch scheint diese Kosteneffektivität durch eine Organisationsstruktur, bei welcher der extrem voluminöse Infrastrukturbereich der DB partiell immer noch mit der EVU-Ebene verflochten ist,⁶¹⁵ eingeschränkt zu sein, weswegen ja auch die an die DB gerichteten Forderungen nach konsequenter Auseinanderhaltung von EIU- und EVU-Ebene verständlich sind (Desintegration).⁶¹⁶

Vor dem Hintergrund einer derartigen Desintegrationsstrategie ist die Überführung solcher Strecken in neue Betriebsmodelle bzw. ein Umbau grundsätzlich vorteilhafter als eine Streckenaufgabe (Ausnahme: die besagten „sinnfreien Strecken“, die für ein EVU wie für die Region ohnehin gänzlich unattraktiv wären). Insbesondere folgende Modellansätze sind nach gegenwärtigem Forschungsstand zukunftsfähig, wobei wiederum zwischen der EIU- und EVU-Ebene zu differenzieren ist (abgesehen vom ‘Mischmodell’):⁶¹⁷

- EIU-(Bau-)Unternehmer-Modell:
Ein als Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) zugelassenes (Bau-)Unternehmen übernimmt die Verantwortung für Baumaßnahmen und Betrieb einer abgrenzbaren Regionalstrecke bzw. eines abgrenzbaren Regionalstreckennetzes. Vorteil: Kompakte Abwicklung liegt bei einem kompetenten Partner. Notwendig: Detailliertes Ausschreibungsverfahren seitens der öffentlichen Hand (Land) als Grundlage für EU-konforme Zuweisung der Investitionszulagen. Fraglich: Trotz großer Akzeptanz bei Bauindustrie und mittelständischen Kandidatenunternehmen ist die tatsächliche Nachfrage solcher Partner schwer zu bestimmen.
- EIU-Betreibermodell:
Das übernehmende EIU konzentriert sich i.S. seiner Kernkompetenz auf den Betrieb. Der Betreiber ist mithin für bauliche und Wartungs-/Instandhaltungs-Maßnahmen verantwortlich, kann solche Leistungen jedoch am Markt einkaufen. Vor-

⁶¹⁴ Vgl. DB AG (2002b).

⁶¹⁵ wobei die DB trotz ihres voluminösen ‘Apparates’ selbst seitens der Politik (NRW-Verkehrsminister Axel Horstmann) noch unlängst dafür gerügt werden musste, gerade im SPNV zu knappe Kapazitäten für Wartung und Reparatur sowie Reservehaltungskapazitäten bereit zu stellen; vgl. Hüwel und Kühn (2003), S. K-PU3.

⁶¹⁶ Vgl. Ewers und Ilgmann (2001).

⁶¹⁷ Darstellung der Modelle gemäß Zimmer (2002b), S. 49 f., sowie Grandjot (2002), S. 112.

teil: Entspricht am ehesten dem zuvor dargelegten Desintegrations- und auch Kostensenkungsgedanken.

- EVU-Betreibermodell:

Marktnahes „Mischmodell“, bei dem EIU und EVU – in unterschiedlichen Graduierungen – „identisch“ sind, d.h. Verkehr und notwendige Maßnahmen hinsichtlich (Aus-)Bau und Erhaltung der Infrastruktur übernimmt ein ausführendes Organ. Durchaus realitätsnahes Modell, insbesondere für die „Revitalisierung“ von eindeutig abgegrenzten Nebenstrecken in der Fläche geeignet, bereits positive und auch verkehrswissenschaftlich reflektierte Erfahrungen⁶¹⁸ anhand konkreter „Klein-Unternehmen“. Kommt den Maßgaben nach Dezentralität, „Ortsnähe“ und „Robustheit“ sehr nahe. Auch als „reines“ EVU-Modell mit Konzentration auf die Verkehrsdienstleistung (Fahrbetrieb) konzipierbar.

Die vorstehenden Modelle erfordern grundsätzlich regionalisierte und unter dezentraler Verantwortung stehende Einheiten für den Betrieb der SPNV-Strecken. Damit fügen sich die Modelle in den (übergeordneten) „idealtypischen“ Gestaltungsrahmen ein, der in den Abschnitten 4.4 und 4.5 skizziert wurde (z.B. Desintegration, wettbewerbliche Vergabe von Bauleistungen an Unternehmer, Ausschreibung).

Vor allem das Betreibermodell bietet unter pragmatischer Perspektive eine wirtschaftlich sinnvolle Anpassung an die Strukturen der DB Netz AG, bei der das Hauptproblem darin besteht, „dass dann, wenn eine Abgabe einer Strecke konkret gewollt ist, die Suche des neuen Betreibers nach internen Zielvorgaben erfolgt und dabei später greifende Erfordernisse der Ausschreibung von Bauleistungen beispielsweise nicht berücksichtigt werden“.⁶¹⁹ Gerade die öffentliche Hand als Bereitstellerin von Fördermitteln (etwa zuständige Landesverwaltung) wird jedoch in das Auswahlprozedere der DB Netz AG zurzeit noch nicht systematisch integriert.

Die konkrete Umsetzung praktikabler Modelle für den SPNV in der Fläche ist mithin ein nicht einfaches Unterfangen, das insbesondere im Falle von Reaktivierungen zudem nicht schematisch betrieben werden kann. Oftmals konfrontiert es die Verantwortlichen der lokalen Aufgabenträger bzw. Gebietskörperschaften, die aus verständlichen Gründen wieder den Anschluss ‘ihrer’ Regionen an das Eisenbahnnetz fordern, mit Problemen und Ungewissheit: „Die Reaktivierung ist aber ein komplexes Unternehmen, bei dem aus dem alten ‘Zügle’ ein modernes Nahverkehrsmittel werden muß. – Unter den Akteuren besteht große Unsicherheit hinsichtlich der Bedingungen, der Kosten und der Konsequenzen“.⁶²⁰

⁶¹⁸ Forschungsprojekt „Stilllegung von Eisenbahnstrecken“ an der FH Erfurt, lfd. Berichterstattung seit 2001; vgl. ferner Zimmer (2001).

⁶¹⁹ Vgl. Zimmer (2002b), S. 49.

⁶²⁰ Vgl. Akademie für Technikfolgenabschätzung (Aft) Baden-Württemberg (1997), o.S.

Gerade Reaktivierungen stillgelegter Nebenbahnen in ländlichen Regionen erfordern daher eine differenzierte Vorplanung und tragfähige Konzepte, da ansonsten massive Beeinträchtigungen der ohnehin meist defizitären Aufgabenträgerhaushalte resultieren würden:

„Reaktivierung kostet Geld. Eine Million D-Mark [also rund 0,5 Mio. EUR; d. Verf.] je km Strecke (ohne Fahrzeuge!) sind durchaus übliche Kosten. (...) Die Bahn kann in einem weit verstreuten Siedlungsgebiet und/oder bei längerer Strecke gegenüber der Straße nicht gegen die ‘Konkurrenz Auto’ bestehen. – Sorgfältige Vorplanung und eine risikobewusste Entscheidung sind unverzichtbar, auch wenn es keine Fördermittel dafür gibt. – Mit einer Reaktivierung sind hohe planerische und finanzielle Aufwendungen und auch Risiken verbunden: Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) müssen, wenn die Strecke weniger als 25 Jahre betrieben wird, anteilig zurückgezahlt werden. – Dem symbolischen Preis von 1-, DM für die Übernahme der Strecke von der DB AG können Millionen-Verluste folgen: Nach GVFG werden nur echte Neubauten, nicht aber Sanierungen bezuschußt – wird die Strecke wieder aufgegeben, so fallen alle Anlagen ohne Ausgleich an die DB“.⁶²¹

Mithin bestätigte in der Vergangenheit der überwiegende Erfolg die Planer und Initiatoren von Reaktivierungsmaßnahmen in der Fläche: In Baden-Württemberg stellen beispielsweise Strecken wie die ‘Schönbuchbahn’ mit ca. 4000 Fahrgästen pro Werktag oder die Stahringen-Stockach-Bahn in Südschwaben (Bodenseeregion) unter Beweis, „daß mit neuen Konzepten aus stillgelegten Gleisen attraktive Verbindungen werden können“.⁶²²

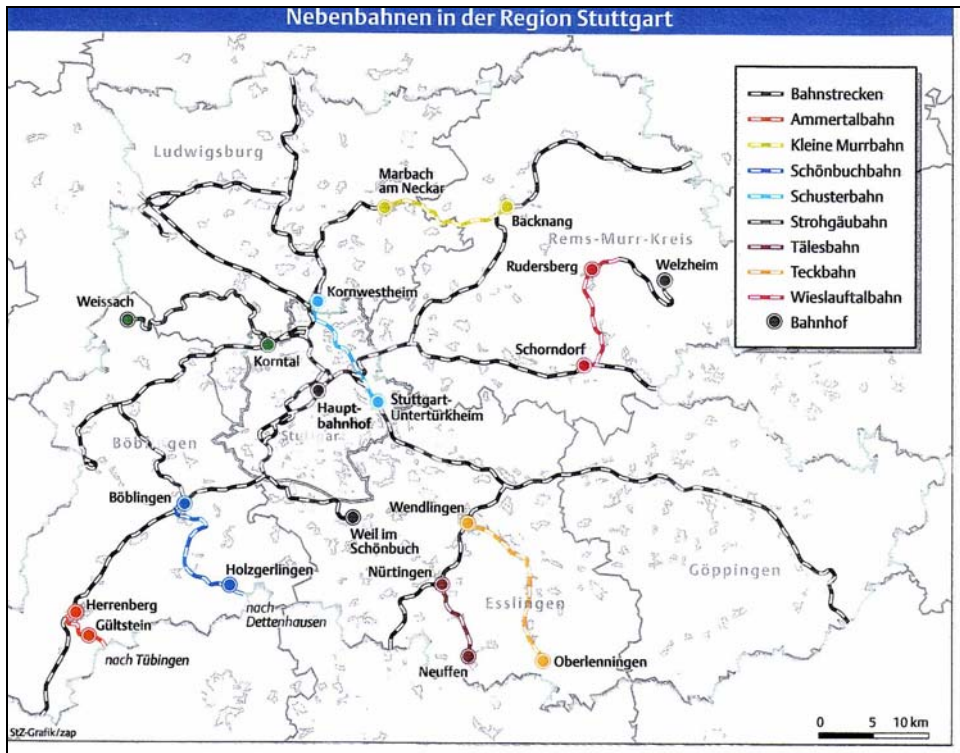
Man sollte sich in diesem Zusammenhang jedoch vor unzulässigen Generalisierungen hüten: So befindet sich in räumlicher Nähe zur Schönbuchbahn die ‘Wieslaufalbahn’, eine rund 10,6 km lange Gleisstrecke, die 1995 mit rund 20 Mio. DM (10 Mio. EUR) reaktiviert wurde und von drei Trieb- und zwei Steuerwagen im Halbstundentakt bedient wird (im Mittel 3900 Fahrgäste täglich) (s. Abbildung 12). Das in unmittelbarer kommunaler Trägerschaft stehende EIU-EVU-Mischmodell ‘Wieslaufalbahn’ bedarf einer jährlichen Subventionsleistung von mehr als 0,3 Mio. EUR, die wiederum die involvierten Kommunen Schorndorf und Rudersberg sowie der Rems-Murr-Kreis beisteuern. Da von Gesetz wegen der ‘Verkehrsverband Region Stuttgart’ nicht nur für die S-Bahnen des Stuttgarter Ballungsraumes, sondern als Aufgabenträger auch für den „regional-bedeutsamen Schienennahverkehr mit Ausgangs- und Endpunkt innerhalb des [großflächigen; d. Verf.] Verbandsgebietes zuständig ist“, wird mittlerweile von einigen Wieslaufalbahn-Verantwortlichen sogar eine ‘Re-Regionalisierung’ der Strecke angestrebt.⁶²³

⁶²¹ Vgl. Akademie für Technikfolgenabschätzung (AfT) Baden-Württemberg (1997), o.S.

⁶²² Vgl. Akademie für Technikfolgenabschätzung (AfT) Baden-Württemberg (1997), o.S.; vgl. auch die positiv-zusammenfassende Darstellung von Schröder (2001).

⁶²³ Vgl. Ohnewald (2003), S. 30.

Abbildung 12: DB-Strecken und NE-Bahnen in der Region Stuttgart (mit ≈ 50-60 km Ausdehnung in die Fläche)

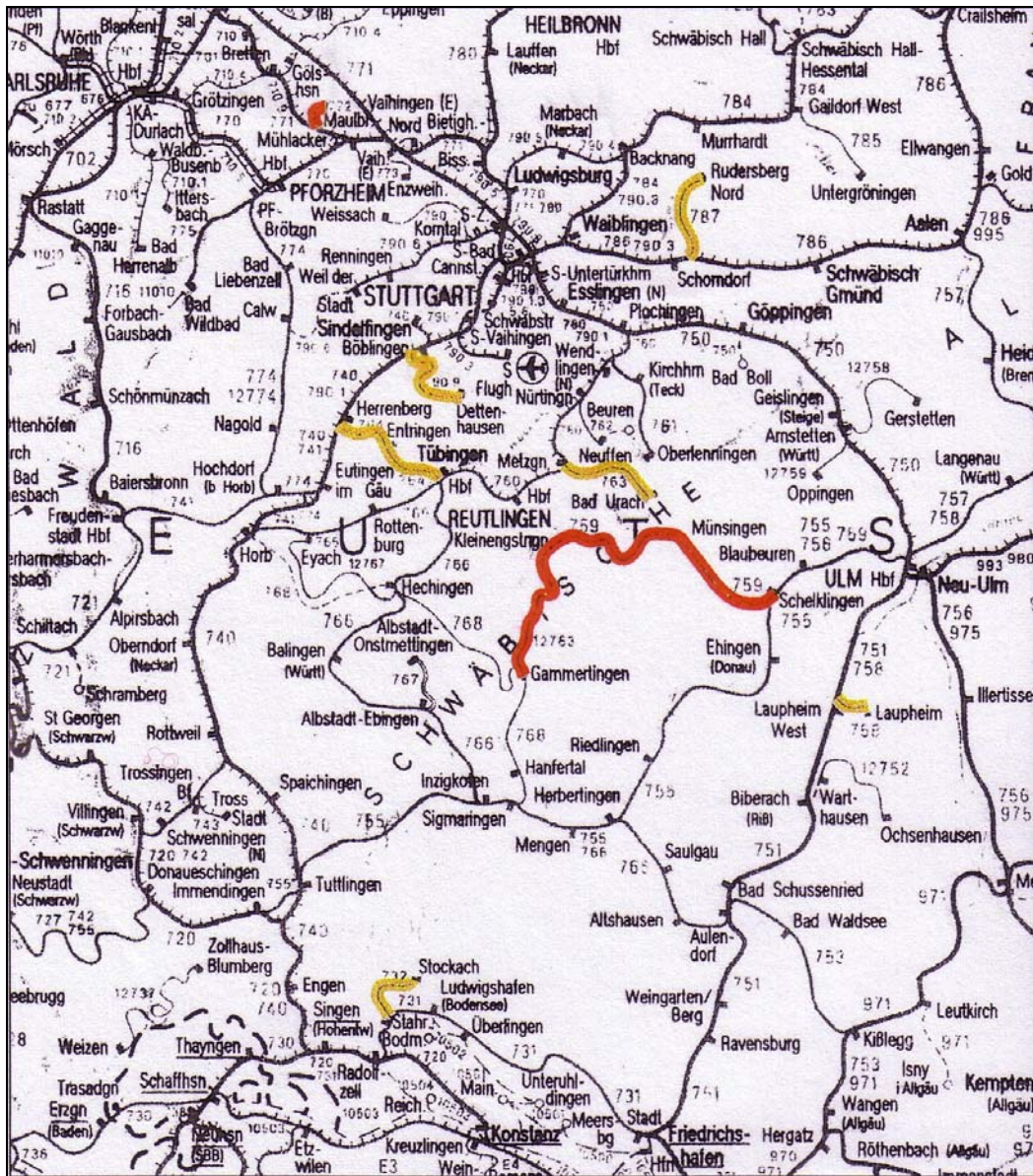


Quelle: Abbildung in leicht angepasster Form entnommen bei: Ohnewald (2003), S. 30

Der regionale Aufgabenträger (Verkehrsverband) verweist auf seine im Rahmen der S-Bahn-Trägerschaft bewiesenen Einsparungskompetenzen und ist mithin lediglich zu einer Übernahme der fraglichen Strecke auf Basis eines symbolischen 1-EUR-Vertrages bereit, während der Restwert der Wieslaftalbahn-Fahrzeuge bei immerhin 2,2 Mio. EUR liegt.⁶²⁴ Zu bedenken ist schließlich auch, dass selbst die genannte „Problemstrecke“ sich immer noch im Einzugsgebiet des wirtschaftlich starken Großraums Stuttgart befindet, was als Vorteil zu werten ist. Die Ausgangslage ist hier also positiver als bei vielen Nebenbahnen in verödungsgefährdeten Flächen weitab von Ballungszentren, in denen teilweise keine ausreichenden Fahrgastzahlen vorhanden sind, weil auch die Kaufkraft der für den öffentlichen Verkehr in Frage kommenden Bevölkerungskreise niedriger ist (siehe hierzu Abbildung 13 mit Darstellung der Nebenbahnen über das Stuttgarter Ballungsgebiet hinaus).

⁶²⁴ Vgl. Ohnewald (2003), S. 30.

Abbildung 13: Orientierende Darstellung weiterer baden-württembergischer, über das Stuttgarter Ballungsgebiet hinausgehender und teils „reaktiverter“ SPNV-Nebenbahnen (farbig)



Quelle: Studie „Renaissance des Schienenpersonennahverkehrs“ von Prof. Schröder/Freiburg (2001), S. 284

Zimmer, der die Sanierungsergebnisse von Nebenstrecken vor allem in den vormals durch Investitionsstaus besonders betroffenen Neuen Bundesländern empirisch untersuchte, kam zu der Schlussfolgerung, dass auf Basis der vorgenannten Betreiber- und Mischmodelle Trassenpreise (nach Streckensanierung) von ca. 3,00 EUR pro Zgkm

erreichbar sind. Dieser Wert unterschreitet deutlich den Trassenpreis für den Betrieb auf früheren DB Netz-Abschnitten. Die Eckdaten (Mittelwerte) aus sechs eingehend analysierten Sanierungsprojekten in Sachsen und Thüringen stellen sich wie folgt dar: ⁶²⁵

NE-Streckenlänge:	23,2 km.
Spezifische Sanierungskosten (Mio. EUR/km):	0,44 Mio. EUR bei 5 Projekten, 1,3 Mio. km bei 1 Projekt (hier komplette Neuelektrifizierung und Intensivbauten).
Prozentuale Steigerung der Streckengeschwindigkeit vor–nach:	37,7%.
Trassenpreis des vertakteten SPNV auf den sanierten Strecken:	3,00 EUR/Zgkm.

Die vorstehenden, auf den Erhebungen Zimmers beruhenden Daten dürften den derzeit aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisstand zur Tragfähigkeit und zu betriebswirtschaftlichen Parametern von Modellen der SPNV-Sanierung beziehungsweise -aufrechterhaltung in der Fläche beinhalten. ⁶²⁶

Mithin sind die Modelle auf bestimmte Rahmenbedingungen angewiesen: Als entscheidenden Faktor für das Gelingen der Modelle stellt der Autor heraus, „dass die Strecken von kleineren Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorgehalten werden, die auf Basis dieser Trassenpreise langfristig unabhängig und gesichert existieren können“. ⁶²⁷ Ferner ist gemäß der empirischen Erhebungen für viele Nebenstrecken der Fläche ein maßvoller Technikeinsatz (mittlerer Automatisierungsgrad) die beste Lösung (Abbildung 14). Als unabdingbare Modellparameter werden ferner die qualifizierte Planung (Definition der Zielvorgaben, Toleranzbreite der Folgekosten) und Ausschreibung der Technologie angesehen. ⁶²⁸

Wie im Rahmen der eigenen Modellüberlegungen im Folgekapitel präzisiert werden wird, ist vor allem der Ausschreibungsmodus auch für ‘reine’, also von der Netzebene getrennt zu betrachtende EVU-Modelle sowie für die Mischmodelle entscheidend.

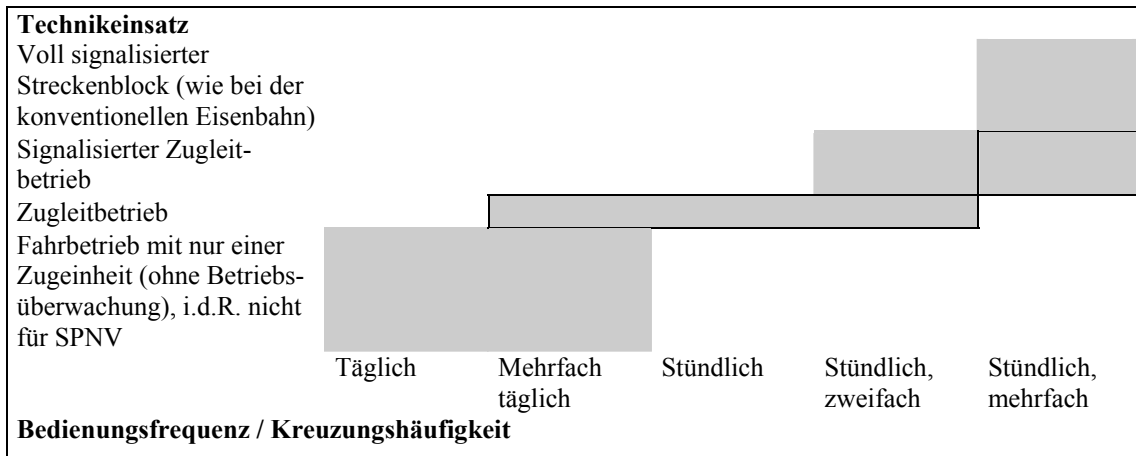
⁶²⁵ Die Werte wurden vom Verfasser eigenständig aus den bei Zimmer (2002a), S. 48, veröffentlichten Daten errechnet.

⁶²⁶ Die ökonomischen Modelldaten Storchmanns (1998) beschäftigen sich zwar auch mit dem ÖPNV-Defizit in Theorie und Praxis, jedoch wird in seiner Untersuchung mehr auf den kommunalen (Bus-)Verkehr sowie auf die „Implikationen von ÖPNV- und Kraftstoffpreisvarianten“ (S. 87) abgestellt. Die Modellanalysen sind also in gewisser Weise ‘atomistischer’ angelegt als die hier vorgestellten Neustrukturierungsmodelle für den SPNV.

⁶²⁷ Vgl. Zimmer (2002a), S. 48.

⁶²⁸ Vgl. auch VDV (2000) sowie Zimmer et al. (2001).

Abbildung 14: Technikeinsatz und Bedienungsfrequenz auf Nebenstrecken in der Fläche (markiert: angemessene technische Anforderungen, zusätzlich umrahmt: für zahlreiche Nebenstrecken als Mindeststandard ausreichend)



Quelle: Gestaltung der Abbildung in enger Anlehnung an Zimmer (2002a), S. 50

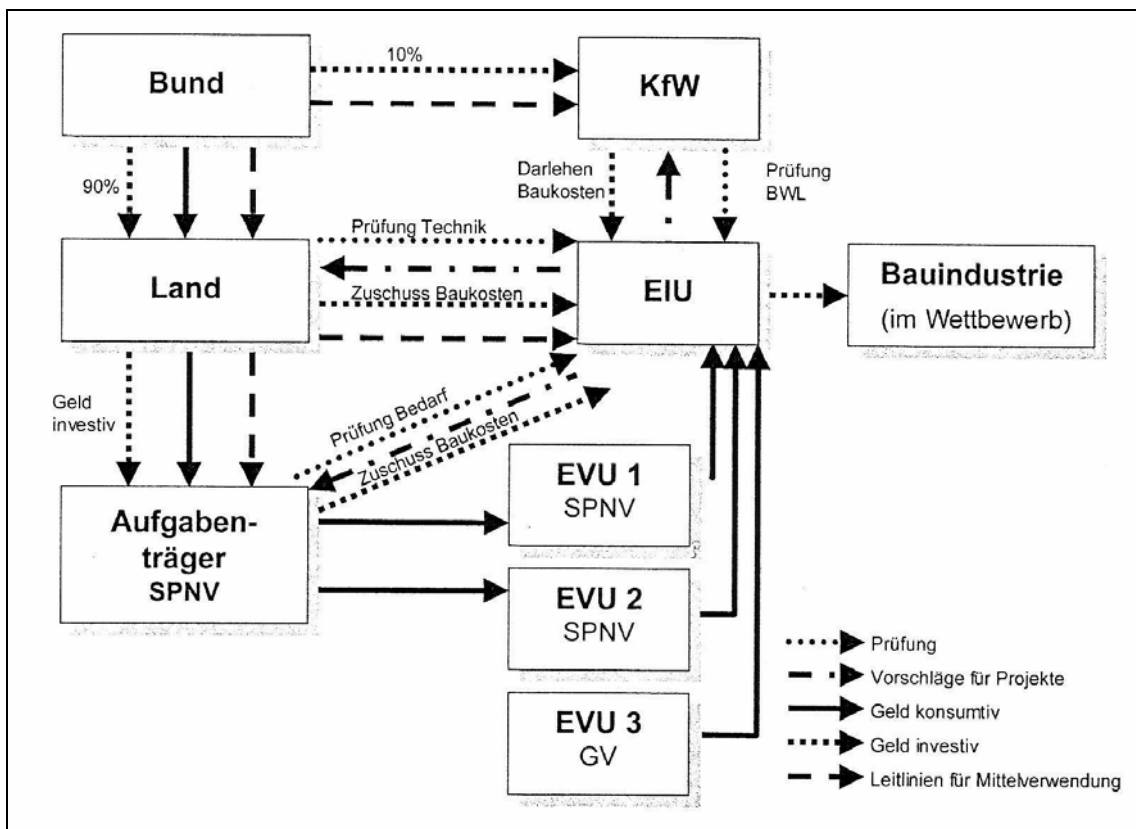
Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass von Zimmer bereits ein integriertes Modell zur Umstrukturierung des regionalen Infrastrukturbetriebes und SPNV entwickelt wurde, das – grob zusammengefasst – folgende Kernmerkmale aufweist und mit den dezentralen Betreiber- sowie Mischkonzepten vereinbar ist⁶²⁹ (siehe auch Abbildung 15):

- Regionale Schienenwege werden in die Verantwortung der Länder überführt.
- Die Länder bekommen eine Finanzmittelausstattung entsprechend des Anteils von Bundesmitteln, der derzeit in die betroffenen Netze fließt. Die Finanzmittel werden gemäß eines Einwohnerdichteschlüssels (Fläche mal Bevölkerung) zugewiesen, ferner kommt ein Strukturausgleich hinsichtlich der je nach Land unterschiedlichen bautechnischen Gegebenheiten zur Anwendung.
- Gegenwärtig in den Regionalisierungsmitteln enthaltene Anteile für den Infrastrukturbetrieb werden gesondert ausgewiesen und als Basis für den zukünftigen Infrastrukturbetrieb fortgeschrieben.
- Seitens des Bundes werden einheitliche Kriterien für die Flächenerschließung und die Qualität der vorzuhaltenden Schieneninfrastruktur entwickelt; die Länder wiederum bestimmen nach eigenen Überlegungen die Verwendung der Mittel (auch

⁶²⁹ Vgl. Zimmer (2002b), S. 53.

zur Finanzierung regionalpolitisch konzentrierter Flächenerschließungs- oder 'Reaktivierungs'-Programme).

Abbildung 15: Integriertes Modell zur Neustrukturierung und Privatisierung des regionalen Infrastrukturbetriebes und von SPNV-Leistungen



Quelle: Vgl. Zimmer (2002b), S. 53

- Für den Infrastrukturbetrieb übernehmen regional organisierte EIU die Verantwortung, und zwar in der Regel ohne direkte öffentliche Beteiligung, jedoch ggf. mit einer Minoritätsbeteiligung der DB Netz AG. Die EIU unterbreiten auch Investitionsvorschläge für „ihr“ Schienennetz. Die Zuschussvergabe erfolgt durch die Länder, welche wiederum die Prüfung der technisch-qualitativen Standards mittels der LfB übernehmen.
- Zudem stellen die SPNV-Aufgabenträger „ihren“ Infrastrukturbedarf auf Basis ihrer Nahverkehrspläne fest.

- Ein Finanzierungsinstitut (KfW, halböffentliche Kreditanstalt für Wiederaufbau) vergibt die für die Investitionen notwendigen Kredite und prüft hierbei auch die betriebswirtschaftliche Konzeption des jeweiligen EIU.

Der Verfasser hält es angesichts der involvierten politischen und verkehrswirtschaftlichen Instanzen (Bund, Länder, DB AG) für fraglich, inwieweit das vorstehende Modell tatsächlich umzusetzen ist. Die grundsätzliche Praktikabilität kann durchaus angenommen werden, da klare und nachvollziehbare Strukturen und Reformen gefordert werden; der pragmatische Stellenwert des Modells in der verkehrswirtschaftlichen Realität scheint hingegen schwer einzuschätzen zu sein. Auch angesichts dieser bislang wissenschaftlich nicht geklärten Fragen wurde dessen wahrgenommene Umsetzbarkeit vorliegend empirisch mit überprüft (s. Kap. 4.8.3.2).

4.8.3 Eigene Modellentwicklung, Auswirkungen auf die Flächenverödungsproblematik und empirische Bewertung

4.8.3.1 Eigene Modellentwicklung und ihre Auswirkungen auf die Flächenverödungsproblematik

Auf Basis der bereits vorliegenden verkehrswissenschaftlichen Untersuchungen und eigener Überlegungen lassen sich die hierarchisch übergeordneten Anforderungen an ein Modell, das auch zukünftig den Bestand von SPNV-Strecken vor allem in der Fläche aufrecht erhält, wie folgt kennzeichnen:

- * Weder eine „rein“ liberalistische noch „rein“ interventionistische Orientierung macht für das konkrete Problemfeld – SPNV in der verödungsgefährdeten Fläche – Sinn. Aus dieser Position heraus wird der Fokus wegverlagert von den „radikaleren“ Lösungen wie etwa einer konsequenten Ausgliederung des Netzes aus dem Zuständigkeitsbereich der DB-Holding, wofür wettbewerbstheoretische Überlegungen durchaus sprechen würden (s. Abschnitte 4.5, 4.7); vielmehr steht die Suche nach pragmatisch umsetzbaren Handlungsmöglichkeiten (Zügigkeit der Maßnahmen, Effizienz, Vereinbarkeit mit den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen) im Mittelpunkt.
- * Desintegration: Die Trennung von Netz (Fahrweg) und Betrieb ist insgesamt zielführend, wenngleich für kleinere Nebenbahnen in der Fläche auch Mischmodelle problemadäquat sind.
- * Die Verantwortung der Länder für den regionalen Schienenverkehr ist zu stärken, Entscheidungsstrukturen sind dezentralisierter zu gestalten und insofern regionalisiertere Einheiten für den Betrieb bestimmter Eisenbahnstrecken zu bilden.

- * Der Technikeinsatz ist grundsätzlich robust zu halten, was aber nicht auf Kosten der Sicherheit gehen darf; entsprechende technische Möglichkeiten bestehen (siehe Punkt 4.8.2).
- * Wettbewerb: Wesentlich setzt der Wettbewerb bei der Ausschreibung der Infrastruktur- wie auch von 'reinen' Verkehrsdienst-Leistungen an.⁶³⁰ Bau- und Betriebsleistungen für regionale Schienenwege sollten daher von den Ländern bzw. den örtlichen Aufgabenträgern im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen vergeben werden. Zwar wird sich gemäß der marktwirtschaftlichen Maximen kein Unternehmen um ein de facto defizitäres Geschäftsfeld bemühen, aber die aufgrund des Defizits zu leistenden öffentlichen Zuschüsse lassen sich nach Meinung des Verfassers primär „an der Quelle“, durch eine qualifizierte Ausschreibung, minimieren.
- * Betreibermodelle sowie für ausgewählte Flächensegmente dezentralisierte Mischmodelle eignen sich vorrangig für die wirtschaftliche Aufrechterhaltung oder Reaktivierung von SPNV; sie sind zudem in besonderer Weise mit den vorgenannten Desintegrations-, Technik- und Wettbewerbsaspekten kompatibel.

Es wurde zuvor bewusst von „hierarchisch übergeordneten“ Modellanforderungen gesprochen, da es nach Meinung des Autors *das Modell* für die Sicherung der Zukunft des SPNV in der Fläche nicht geben kann. Vielmehr sind einzelfallspezifisch verschiedene Handlungsalternativen zu prüfen. Diese Auffassung wird auch in der aktuellen Literatur geteilt:

„Die Bewertung eines zur Diskussion stehenden Lösungsansatzes [zum Neubau oder zur Aufrechterhaltung/Sanierung bzw. zur Reaktivierung einer SPNV-Strecke; d. Verf.] muss also immer auf eine einzelne Strecke oder ein kleines Netz (...) bezogen werden. Demnach ist zu fragen, ob und inwieweit verschiedene technisch-betriebliche Lösungsansätze angewendet werden können und wie diese wirtschaftlich zu bewerten sind. In jedem Einzelfall sind die Investitions- und Betriebskosten getrennt zu ermitteln, um daraus die Gesamtkosten bzw. die Durchschnittskosten je Leistungseinheit abzuleiten. Verschiedene Varianten bzw. die Eignung eines Ansatzes für verschiedene Strecken sind nur auf der Basis eines mit gleicher Bezugsbasis vollzogenen Vergleiches möglich.“⁶³¹

Vor allem in denjenigen Fällen, in denen aufwendige Sanierungen von SPNV-Nebenstrecken versus Stilllegungen zur Diskussion stehen, bietet die Abwägung der technisch-betrieblichen Lösungsansätze im Rahmen eines Betreiber- oder auch Mischmodells nach Auffassung des Autors oftmals das einzig pragmatische Handlungsfeld (Ziel: Streckenerhalt, Sicherung eines vertretbaren Trassenpreises im Bereich von EUR 3,00 oder niedriger).

⁶³⁰ Auf die einschränkenden Bedingungen durch das OLG-Brandenburg-Urteil und entsprechende Kompensationsstrategien sei hier noch einmal hingewiesen (s. auch Kap. 4.7.2).

⁶³¹ Vgl. Zimmer (2002a), S. 47.

Da nach den vorliegenden Modellüberlegungen die entsprechenden Entscheidungen dort vorgenommen werden sollen, wo auch Informationsstand und Beurteilungsmöglichkeiten adäquat sind, nämlich dezentral bei den Ländern bzw. „vor Ort“, müssen die regionalen oder lokalen Entscheidungsträger aber auch tatsächlich mit den notwendigen Mitteln ausgestattet sein: Dies bedeutet insbesondere, dass die Länder neben den Regionalisierungsmitteln eine ausreichende Finanzausstattung durch den Bund benötigen.⁶³² Die Regionalisierungsmittel wiederum müssen neben der Bezahlung von Verkehrsleistungen und Verkehrswegeverbesserungen auch einen Anteil zur Bezahlung der Trassenpreise beinhalten (§ 8 Abs. 1 und Abs. 2 RegG, Regionalisierungsgesetz).

Jede eigenständige Modellentwicklung muss zunächst vom Status quo und den hieraus sich ergebenden Handlungsoptionen ausgehen. Was die Finanzierung von Streckenrettungen oder Um-/Neubaumaßnahmen im Bereich des SPNV anbelangt, ist derzeit als auch zukünftig nicht davon auszugehen, dass auf die Bezuschussung aus öffentlichen Mitteln verzichtet werden könnte. Ohne eine derartige Bezuschussung würden die Trassenpreise leicht Höhen jenseits jeglicher wirtschaftlicher Verträglichkeit erreichen, entsprechende Modelle wären damit sinnfrei.

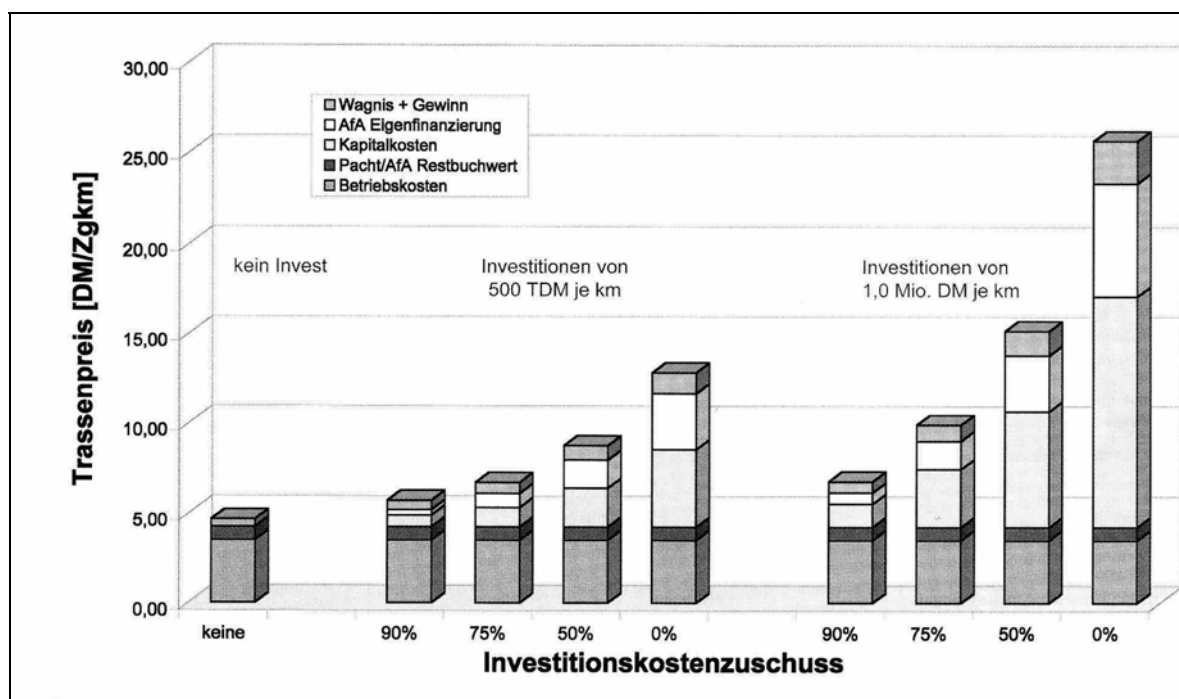
Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) hatte bereits 1990/93 die SPNV-Trassenpreise in Abhängigkeit vom Investitionsvolumen und von der Bezuschussung empirisch erhoben; die entsprechenden Daten wurden unlängst noch einmal aktualisiert (siehe Abb. 16). Dem Datenmaterial ist insbesondere zu entnehmen, dass mögliche Vollkostendeckungen, die unterhalb von DM 5,00 bzw. EUR 2,50 einsetzen, selbst bei in der Regel unrealistisch niedrigen Investitionen von nur 500 TDM (0,25 Mio. EUR) pro Zugkilometer (Zgkm) und maximalen Investitionskostenzuschüssen bereits nicht mehr erreichbar wären⁶³³ (siehe zweite Säule von links in Abbildung 16).

Wie weiter oben bereits ausgeführt, sind für Neustrukturierungsmaßnahmen im SPNV verschiedene Modellvarianten möglich, die aber stets einer Bewertung des Einzelfalls bedürfen. Es existiert also nicht die „Via regia“ zur Sicherung des deutschen SPNV in der Fläche. Derartige Einzelfallbewertungen bedingen es ihrerseits aber auch, dass für die hierarchisch-übergeordneten Modellvorstellungen Bandbreiten möglicher Maßnahmen ‘ausgelotet’ bzw. konkretisiert werden. Daher soll in der Folge noch auf verschiedene Gestaltungsaspekte mehrerer übergeordneter Modell-Bausteine (Desintegration, Technikeinsatz, Wettbewerb, Betreiber- und Mischmodelle) eingegangen werden:

⁶³² So sind beispielsweise Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (auch die Sanierung oder den Neubau von SPNV-Strecken betreffend) nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz zu bezuschussen; vgl. Kolks (1998), S. 223 ff.

⁶³³ Für viele Strecken in der Fläche ist, wie bereits ausgeführt, angesichts von Investitionsstaus und veralteten Anlagen das Investitionsvolumen pro Zgkm ohnedies überdurchschnittlich hoch anzusetzen.

Abbildung 16: Trassenpreise in Abhängigkeit vom Investitionsvolumen und von Baukostenzuschüssen



Quelle: Empirische Berechnungen von Zimmer (2002b), S. 48, unter Heranziehung der retrospektiven Zahlen des VDV (1990, 1993)

* Desintegration:

Formaljuristisch ist das deutsche Bahnwesen desintegriert (Netz als unabhängiger Bestandteil). Aus pragmatischer Perspektive (politische Durchsetzbarkeit) erscheinen derzeit weder die Auflösung der DB Netz AG noch eine Vollprivatisierung des Netzes tragfähig. Die alternative Mindestanforderung muss nach Verfassermeinung vielmehr darin bestehen, den sog. 'Third Party Access' zu stärken und damit anderen Netzinhabern oder Dienstleistern ohne eigenes Netz den Zugang zu gewährleisten, was wiederum einen Wettbewerb zwischen verschiedenen EVU entfalten könnte.⁶³⁴ Auch auf der Ebene des SPNV (vor allem in der Fläche) ist kein grundsätzlicher Widerstand gegen solch einen Modus erkennbar. Da im Gegenteil die DB oftmals aus eigener betriebswirtschaftlicher Prioritätensetzung heraus Strecken aufgeben möchte, sind auch weiterreichende Desintegrationsmöglichkeiten gegeben, so dass hier im Rahmen von Betreiber- oder Mischmodellen unabhängige Unternehmen mit eigener Wirtschaftsorientierung operieren können. Bei sehr kleinen Nebenstrecken wäre sogar ein weitestgehend autonomes Operieren

⁶³⁴ Vgl. Steinkopf (2003).

möglich (keine Berücksichtigung weiteren Güterverkehrs etc. erforderlich). An dieser Stelle muss auf den in der Literatur teils nicht reflektierten Umstand hingewiesen werden, dass eine eigentumsrechtliche Übertragung von Teilen des deutschen Bahnstreckennetzes von der DB Netz AG auf Dritte zwar möglich ist, aber stets mit einer eisenbahnrechtlichen Neubewertung des jeweiligen Streckenbestandteils hinsichtlich aktuellster Schallschutz- und Bau-Standards etc. verbunden wäre. Hieraus wiederum könnten sich zum 'robusten', aber sicheren Technikeinsatz konträre und kostspielige Konstellationen ergeben, weshalb der Pachtmodus (DB Netz AG verpachtet langfristig Netzbestandteile) sinnvoll sein kann. Auch dieses Beispiel unterstreicht die Notwendigkeit der einzelfallspezifischen Prüfung und Entscheidung.

* Technikeinsatz (und Infrastruktur):

SPNV-Strecken sind zwingend effizienter zu gestalten, wobei Einsparungen beim Personaleinsatz nahe liegen: Zu denken ist beispielsweise an den Ersatz lokbespannter Züge, bei denen zumindest ein weiterer Zugbegleiter erforderlich ist, durch Triebfahrzeuge (hier: Lokführer gleichzeitig Fahrzeugführer als auch Dienstleister/Verkäufer – gewisse Parallelität zum Busfahrer). Der Attraktivität des SPNV muss eine derartige Lösung keinen Abbruch tun. Möglich sind die Umgestaltung von Bahnhöfen zu weniger kostenintensiven Haltepunkten und die Konzentration der Haltepunkte (Bahnhofsauflösungen). Letzteres wird Kosten senken, aber fraglich erscheint es, ob hierdurch nicht gerade Verödungsprozessen in der Fläche Vorschub geleistet wird. Daher wäre zu prüfen, ob nicht Bahnhöfe in privater Regie mit Einkaufsmöglichkeiten außerhalb üblicher Geschäftszeiten eine ähnliche Anziehung ausüben können wie heutzutage die mit Bistros, Verkaufshallen etc. ausgestatteten Tankstellen gerade im ländlichen Bereich.

* Wettbewerb:

Favorisiert wird vom Verfasser sowohl für EVU- als auch Infrastrukturmaßnahmen/Bauleistungen die öffentliche Ausschreibung als sog. offenes Verfahren (Aufforderung einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen zur Abgabe eines Angebotes und Erteilung des Zuschlages auf das wirtschaftlichste Angebot hin). Infrastrukturmaßnahmen bedingen einen detaillierten Ausschreibungsmodus; bei der Ausschreibung von EVU-Leistungen kann mithin auch funktional vorgegangen werden, d.h. unter Vorgabe der zu erfüllenden Funktionen und Mindeststandards. Die öffentliche Bezuschussung bietet für die sich bewerbenden Unternehmen nach der hier vertretenen Auffassung quasi einen 'fixen' Einnahmenblock, sie sollte jedoch im Rahmen der Ausschreibung als variable Bandbreite vorgegeben werden, so dass der günstigste Anbieter identifiziert werden kann; die darüber hinausgehende Kalkulation verbleibt ohnehin als unternehmerisches Risiko. In jedem Falle müsste für den Auftragserteiler, Länder oder lokale Aufgabenträger, eine optimierte Kostenbelastung resultieren. In diesem Zusammenhang sei auch darauf verwiesen, dass die DB Netz AG im Sinne betriebswirtschaftlicher Kostensenkung unternehmenseigene

Baueinheiten eher reduziert und Bau-/Sanierungsmaßnahmen vermehrt für Externe ausschreibt. Entsprechende Betriebsunterlagen liegen dem Verfasser vor (unveröff., siehe o.V. 2004b). Zusätzlicher Hinweis: Da man es gerade bei der Ausschreibung von SPNV-Leistungen an EVU quasi mit einem einmaligen (kostensenkenden) Wettbewerb „an der Quelle“ zu tun hat (entsprechende Vergaben laufen zwecks Planungssicherheit über 15 Jahre und länger), müssen vertragsrechtlich Korrektive und Sanktionsmaßnahmen eingebaut werden, damit auch im laufenden Betrieb Einsparpotenziale und Sicherheit/Qualität zu Gunsten der Kunden (Nutzer der Fahrzeuge/Züge) gewährleistet bleiben; hier ist wiederum an Kontroll- und Aufsichtsorgane auf Länderebene zu denken (LfB).⁶³⁵

* Betreiber- und Mischmodelle:

Die Systemkompatibilität ist zu beachten, d.h. die Anbindung an den überregionalen Verkehr sowie den kommunalen (Bus-)Verkehr muss berücksichtigt werden (siehe auch Folgeabschnitt 5). Geht man von der von Holzapfel für 2010 geäußerten Prognose aus, wonach auf ICE-Strecken der 1/2-Stundentakt den Regelfall darstellen und die „Vorbuchungsmanie“ der Vergangenheit angehören wird,⁶³⁶ so dürfte sich dies für die Integration des SPNV mit dem Fernverkehr als positiv erweisen.

4.8.3.2 Empirische Bewertung

Über die an die Delphi-Methodik orientierte Befragung (Expertenrückmeldung und Bewertung) konnte aufgeklärt werden, inwieweit die um die eigene Aufarbeitung ergänzten Modellansätze bei DB-internen wie -externen Entscheidungsträgern und verkehrswirtschaftlich Beteiligten wahrgenommen werden, um zu einer pragmatischen Gesamtwertung zu kommen. Als Population stand eine Auswahl von jeweils N=5 DB-internen und -externen „Probanden“ zur Verfügung, die der Verfasser im Rahmen seiner Recherchen kontaktiert hatte und die bereit waren, sich mit den Modell-Überlegungen zu befassen⁶³⁷ und diese anschließend zu bewerten (die Population ist dabei mit N=10 zwar nicht umfangreich, aber in dem Sinne „aussagekräftig“, dass die Befragten ausschließlich Funktionen relevanter verkehrswirtschaftlicher Bereiche in Führungsposi-

⁶³⁵ In einem derartigen Kontext der nachhaltigen Qualitätssicherung wäre auch zu überlegen, ob für die Kunden nicht ein Kompensationssystem (finanziell oder indirekt über die Möglichkeit eines wesentlich verbilligten Ticketneukaufs) für eingetretene Verspätungen im SPNV eingeführt werden kann.

⁶³⁶ Vgl. Holzapfel (2003), S. 31.

⁶³⁷ Eine Beeinflussung der „Probanden“ i.S. der sog. ‘social desirability’ (Stroebe et al. 1992, S. 481), also eine nicht authentische „Sympathisierung“ mit der dargelegten Verfassermeinung, erschien angesichts der Probandencharakteristik unwahrscheinlich.

tionen abdecken: DB Ausschreibungswesen, DB Personalmanagement, DB Netz AG, Verkehrswissenschaft, Verkehrsverbände usw.).

‘Pragmatisch’ bezieht sich hier vorrangig auf den Abgleich der „Probanden“-Rückmeldungen mittels inferenzstatistischer Vorgehensweise [$p(\alpha) < 0,05$] und Aussagenableitung über die Modellpraktikabilität unter den gegebenen verkehrspolitischen Bedingungen. Diese pragmatisch orientierte Befragung ist durch die aktuelle Entwicklung bei den juristisch-politischen Rahmenbedingungen, die i.S. eines ‘worst case’-Szenarios überkommene und kostenintensive SPNV-Vergaben oder aber -Stilllegungen innerhalb des DB-Konzerns langfristig „zementieren“ könnten, um so wichtiger geworden.

In der nachfolgenden Tabelle 13 finden sich die statistisch relevanten Kennziffern der empirisch ermittelten Rückmeldungen zu den einzelnen Abfrageparametern übersichtlich aufbereitet. Es wurde ein in der empirischen Sozialforschung nicht unübliches, 5-stufiges Zustimmungs-Rating angewandt, bei dem – streng genommen – nicht von einer Intervall-, sondern einer Ordinalskala auszugehen ist.⁶³⁸ Daher erfolgte die Kontrastierung der beiden Gruppen (DB-intern, -extern) pro Abfrage-Item nicht mittels eines parametrischen, sondern nonparametrischen Prüfverfahrens (Mann-Whitney-U-Test, Prüfgröße: U bzw. hieraus transformierter Z-Wert).⁶³⁹ Der Verfasser konnte auf das Statistikprogramm WinStat 3.1 zurückgreifen (Vertrieb vormals durch Fa. Greulich Software, 79219 Staufen/Bad.-Württ.). Die Angabe eines arithmetischen Mittels („Durchschnitt“) sollte – nach allerdings nicht konsistenter Meinung – erst bei Intervallskalendaten erfolgen,⁶⁴⁰ so dass der angemessene statistische Kennwert hier durch den Median repräsentiert würde.⁶⁴¹ Da vorliegend der ganzzahlig gerundete Mittelwert und der Median ohnehin übereinstimmten, sei das in der Tabelle 13 dargelegte Maß der Einfachheit halber als „zentrale Tendenz“ gekennzeichnet.

⁶³⁸ Vgl. Kromrey (1991), S. 174 ff.

⁶³⁹ Vgl. Siegel (1997) zu einer genauen Beschreibung des U-Test-Prüfmodus. Die für parametrische Inferenzstatistik vom Datenmaterial zu erfüllenden, hier nicht hinreichend gewährleisteten Voraussetzungen finden sich bei Rochel (1983), S. 26 ff., diskutiert.

⁶⁴⁰ Seitens vieler Wirtschaftswissenschaftler wird beispielsweise dafür plädiert, auch bei Rating-Skalen wie der hier genutzten die Mittelwertbildung vorzunehmen, sofern der Skala eine annähernde Intervallgleichheit zwischen den unterschiedlichen (hier 5) Skalenpunkten immanent sei; vgl. Meffert (1998), S. 143.

⁶⁴¹ Die genaue Begründung der Zulässigkeit der Kennwerte zentraler Tendenz in Abhängigkeit vom Skalenniveau findet sich bei Bortz (1985), S. 46 ff.

Tabelle 13: Rückmeldungsmuster
(statistischer Kennwert: zentrale Tendenz, I=DB-intern, E=DB-extern; statistisch überzufällige Diskrepanzen sind mit * gekennzeichnet)

Abfrage-Ebenen und Items	
A. Grundsätzliche Strukturen	Kennwert
Fortführung der Desintegration von Netz und Betrieb im Rahmen der DB-Holding-Strukturen.	I=4 E=2*
Auflösung der DB Netz AG und mittelfristige Vollprivatisierung des Netzes als Publikums-AG.	I=1 E=3*
Bildung unabhängiger SPNV-Partialnetze in Anlehnung an die REGENT-Modelle.	I=3 E=5*
Weder primär liberalistische noch primär interventionistische Ausrichtung ist für den Flächen-SPNV adäquat.	I=5 E=4
B. Strategien	
Verbesserte (Bundes-)Mittelallokation an die Länder, ortsnähere u. flexiblere Entscheidungsstrukturen bei der Gestaltung des SPNV.	I=4 E=5
Initiierung bzw. Verstärkung des Wettbewerbs europäischer (nicht nur deutscher) EVU um SPNV-Streckenbedienungen.	I=4 E=5
Kostensenkungen und Reduzierung des öffentlichen Zuschussbedarfs (bei gleichzeitiger Akzeptanz nicht erreichbarer SPNV-Vollkostendeckung).	I=3 E=4
Stärkere Allokation von SPNV-Fördermitteln gemäß betrieblicher Gegebenheiten (z.B. Streckentopographie, Streckenauslastung).	I=4 E=4
Eröffnung bzw. Verstärkung von Wettbewerb bei der Ausschreibung der SPNV-Infrastrukturmaßnahmen wie auch SPNV-Verkehrsdienst-Leistungen.	I=4 E=4
C. Modellvarianten für SPNV	
EIU-(Bau)Unternehmer-Modell	I=2 E=3
EIU-Betreibermodell	I=4 E=4
EVU-Betreibermodell	I=3 E=3
Privatwirtsch. EVU-Modell: Konzentration auf die Verkehrsdienst-Leistung (Fahrbetrieb) kleiner und kleinster Nebenstrecken, insbesondere bei geplanten Streckenreaktivierungen.	I=3 E=3
Integriertes Modell (Zimmer): Umstrukturierung des regionalen Infrastrukturbetriebes/SPNV.	I=3 E=4
D. Praxisnahe Einzelmaßnahmen	
Konsequenterer Anbindung des SPNV an überregionalen V. und kommunalen (Bus-)Verkehr.	I=5 E=5
Umgestaltung von Bahnhöfen zu einfachen Haltepunkten und Konzentration der Haltepunkte (Bahnhofsauflösungen).	I=4 E=3
Reduzierung von Personalkosten mittels Ersatz lokbespannter Züge durch Triebfahrzeuge.	I=4 E=4
„Einfach-robuster“ (sparsamer) Technikeinsatz auf SPNV-Nebenstrecken, d.h. mittlerer Automatisierungsgrad.	I=4 E=4
Attraktivitätssteigerung des SPNV I: Verstärkter Einsatz von Preismodellen, Bundling-Angeboten etc.	I=5 E=5
Attraktivitätssteigerung des SPNV II: Kompensation von Verspätungen.	I=3 E=4
Ausschreibung I: Infrastrukturmaßnahmen mit detailliertem Ausschreibungsmodus.	I=4 E=4
Ausschreibung II: EVU-Leistungen mit funktionaler Ausschreibung, d.h. Vorgabe zu erfüllender Funktionen und Mindeststandards.	I=4 E=4

(Skala, Zustimmung: 1 keinerlei, 2 eher schwache, 3 mittlere/mäßige, 4 eher hohe, 5 volle Z.)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die in der Tabelle 13 zusammengefassten Daten untermauern nachhaltig, dass für das Gros der praxisnahen Einzelvorschläge zur Zukunftssicherung des SPNV in der Fläche durchaus erhöhte (und homogene!) Zustimmungsggrade vorlagen. Auch eine Implementierung des EIU-Betreibermodelles erscheint konsensfähig und wird dabei DB-extern zustimmend wahrgenommen, tendenziell gilt dies auch noch für das integrierte Modell nach Zimmer. Die größten Diskrepanzen zeigten sich auf der Ebene grundsätzlicher Strukturen, wobei dieses Ergebnis letztendlich erwartet werden musste. Der Verfasser vertritt die Meinung, dass gerade auch angesichts eines solchen Rückmeldungsmusters die einzelfallspezifische Planung von SPNV-Maßnahmen (Neu- oder Umbauten sowie Reaktivierungen) unter Ausnutzung der verschiedenartigen Gestaltungsmöglichkeiten zu betreiben ist, die Ableitung „des“ ‘Standard’-Modells für den Flächen-SPNV ist hingegen fraglich. Von einer baldigen Änderung der Divergenzen hinsichtlich grundsätzlicher Parameter bzw. wesentlicher Facetten des Status quo (Block A in Tabelle 13) ist kaum auszugehen.

5 Die Organisation von regionalen Verkehrslösungen

5.1 Vorbemerkungen

Die Chance, den SPNV auch in der Zukunft als eine attraktive und wirtschaftlich sinnvolle Alternative zum motorisierten Individualverkehr zu erhalten, kann nach Meinung des Verfassers nur dann umgesetzt werden, wenn es gelingt, die Kosten für diesen Verkehr einzugrenzen und ihn in einen integrierenden Gesamtverkehrsrahmen einzubinden. Erfolge bei der Kostensenkung und Integration sind – wie in anderen Bereichen der Wirtschaft auch (integrierte Konzerne) – eng miteinander verknüpft, denn ein wirtschaftliches System muss zwangsläufig dazu tendieren, kostenineffektive Bereiche zu desintegrieren.⁶⁴² Unter Integrationsgesichtspunkten ist es insofern erforderlich, den öffentlichen Personenverkehr für die Bevölkerung als eine verfügbare Substitution zum Individualverkehr in räumlicher und zeitlicher Hinsicht (Erschließung von Räumen, zeitlicher Fahraufwand) anzubieten und zu vermitteln.⁶⁴³ Um die anstehenden Aufgaben im SPNV bewältigen zu können, ist daher eine integrale Konzeption erforderlich, welche die vielfältigen Maßnahmen und Instrumente, deren Zusammenwirken, Zuständigkeiten und den zeitlichen Bezug berücksichtigt.⁶⁴⁴

Es ist dabei für alle auf dem Verkehrsmarkt beteiligten Personen bedeutsam, eine Planungs- und Organisationsstruktur zu entwickeln, die nicht nur die Raumstruktur und die Pendlerströme mit einbezieht und dabei die Vorteile der einzelnen Verkehrsträger berücksichtigt, sondern gleichzeitig auch die für die Erschließung weiterer Nachfragepotenziale relevanten Koordinationsbestrebungen aktiviert.⁶⁴⁵ Dabei ist es unerlässlich, dass die beabsichtigten Modernisierungsmaßnahmen für die Infrastruktur und Fahrzeuge subventioniert werden, da die Verkehrsunternehmen insbesondere im SPNV dazu allein nicht in der Lage sind. Um das Nebenstreckennetz erhalten zu können, ist die gesellschaftliche Anerkennung der Bahn von Seiten der Bürger von größter Wichtigkeit. Dieses Ziel kann aber nur mit einer modernisierten Bahn erreicht werden, weil sich nur dadurch neue Fahrgäste aus der Gruppe der Bürger gewinnen lassen, die nicht auf den ÖPNV angewiesen sind. Entscheidende Voraussetzung, um die Attraktivität auch von Nebenbahnen zu verbessern, ist also eine modernisierte und kostenoptimierte Infrastruktur, was allein notwendige Bedingung für einen effizienten Einsatz von Fahrzeugen

⁶⁴² Dass hierbei 'reiner', gemeinwohldienliche Bereiche 'abwickelnder' und damit dem Gedanken der Daseinsvorsorge entgegenstehender Liberalismus durch eine gewisse öffentliche Kontrolle in seine Schranken zu weisen ist, wurde bereits ausführlich in den Vorkapiteln dargelegt.

⁶⁴³ Vgl. Werner (1998), S. 20.

⁶⁴⁴ Vgl. Hinricher und Schüller (2002), S. 590.

⁶⁴⁵ Vgl. Bollhöfer (1992), S. 9 ff.

und Personal ist.⁶⁴⁶ Allein die Umsetzung dieser Vorstellungen scheiterte bisher an teilweise ungenauen Gesetzesformulierungen und den halbherzigen Einflussnahmen von Bund und Ländern auf das Verhalten der DB AG. Der entsprechende politische Wille zur Innovation im Bahnwesen liegt im Grundsatz mithin sowohl beim Bund und bei den Ländern vor. Dieser könnte sich allerdings ändern, wenn keine nachhaltigen Resonanzen auf der Nachfragerseite eintreten werden.⁶⁴⁷

Zu bedenken ist aber auch, dass die Planungskompetenz für die Infrastruktur unverändert beim Bundesgesetzgeber liegt, aus der sich ohne weiteres ein Konfliktpotenzial zwischen Bund und Ländern bei divergierenden Interessen entwickeln kann. Mit Hilfe der Bundesverkehrswegeplanung sollen die politisch bundesweit angestrebten infrastrukturellen Zielvorstellungen ermittelt und die dazu erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden. Die alle fünf Jahre anzupassende Bedarfsplanung geht dabei vom Grundsatz einer „bottom up–top down“-Planung aus, d.h. von einer globalen zur konkreten Planung („von oben nach unten“). Die Antragsstellung als Ausgangspunkt der Planung erfolgt von den Ländern bzw. der DB AG.⁶⁴⁸ Für die vorliegende Untersuchung stehen allerdings nicht bundespolitische Aspekte im Vordergrund, sondern vielmehr der öffentliche Personennahverkehr, der wiederum durch die Regionalisierung in den Verantwortungsbereich der einzelnen Bundesländer gefallen ist. Mithin sollte aus den vorausgehenden Modelldarlegungen (s. Abschnitt 4.8) deutlich geworden sein, dass mit der Abgabe von Leitlinien- und Entscheidungskompetenzen des Bundes für infrastrukturelle Maßnahmen im Rahmen der Dezentralisierung die Rolle der Länder für den SPNV zu stärken ist.

5.2 Der schienengebundene Nahverkehr und seine Bedeutung für die Fläche

Ein funktionierendes SPNV-Angebot ist für die Bewohner in ländlichen Regionen im Hinblick auf ihre Mobilitätsanforderungen nach wie vor unverzichtbar. Allerdings erfordern die Komplexität der Voraussetzungen und Folgen der Mobilitätsentwicklung eine gewisse Lenkung. Aus der Sicht einer umweltfreundlichen Mobilität ist ein intaktes und attraktives Nahverkehrssystem Teil eines Systems differenzierter Verkehrsange-

⁶⁴⁶ Entsprechende Handlungsmöglichkeiten zur Attraktivitätssteigerung des SPNV bei gleichzeitiger Optimierung der Kostenstrukturen wurden im Abschnitt 4.8 aufgezeigt.

⁶⁴⁷ Vgl. Aachen und Dornbach (2002), S. 571 ff.

⁶⁴⁸ Vgl. Wink (1995), S. 244.

bote. Über diese Zielstellung der Verkehrsentwicklung herrscht auch durchaus ein gesellschaftlicher Konsens.⁶⁴⁹

Noch bis Anfang der 1960er Jahre war der SPNV für die Landbevölkerung in der Regel die einzige Verkehrsanbindung zur Stadt oder zu den Ballungszentren. Dies war auch ursprünglich von der Politik so gewollt, um den einkommensschwächeren Bevölkerungsteilen den Zugang zu städtischen Arbeitsplätzen zu ermöglichen. Mit zunehmendem Wohlstand und gleichzeitig wachsenden Mobilitätsansprüchen setzte sich aber auch der Trend zum PKW fort, der zwangsläufig zu einer Reduzierung der Beförderungszahlen im SPNV führte. Der fortschreitende Ausbau des Straßennetzes hat diese Entwicklung noch beschleunigt.

Ganz überwiegend landwirtschaftlich-dörflich geprägte Regionen sind heute nur noch in Ausnahmefällen anzutreffen. Viele der ländlichen Gebiete konnten von der Verknappung an bezahlbarem Grund und Boden in den Städten profitieren, so dass zwischenzeitlich ein Gegentrend zur Neuansiedlung von Wohnbevölkerung und Industrie eingetreten ist, was sich inzwischen auch an einer Angleichung der Lebensverhältnisse von Stadt und Land feststellen lässt.⁶⁵⁰

Dennoch gibt es noch strukturschwache ländliche Regionen abseits der Einzugsgebiete urbaner Zentren, die unter Arbeitsplatzmangel und unzureichender Infrastruktur leiden.⁶⁵¹ Die Aufgabe von SPNV bzw. eine nachhaltige Reduzierung dieser Verkehrsleistungen hätte für die Bewohner der betreffenden Regionen erhebliche Folgen. Wer auf den Pkw umsteigen kann, wird dies mit der Folge eines weiteren unkontrollierten Anwachsens des motorisierten Individualverkehrs und der damit verbundenen negativen externen Effekte auf Umwelt, Lärm und Landschaft tun. Diese Folgewirkungen treten in begrenztem Maße auch ein, wenn wegfallende SPNV-Linien durch einen entsprechenden Omnibusverkehr ersetzt werden.

Junge und berufstätige Menschen werden diese Mobilitätseinschränkungen nicht unbedingt hinnehmen und in vielen Fällen die erste Gelegenheit dazu nutzen, den Raum zu verlassen. Es bleiben, wie in Kapitel 0.1 bereits umrissen, die älteren Menschen zurück, die aber wiederum weniger Alternativen zum öffentlichen Personennahverkehr besitzen. Auch für die dort ansässige Industrie und den Handel ergeben sich negative Rückwirkungen aus eingeschränkter Mobilität. Die Folge dieser Abwanderungen sind dann Streckenstilllegungen und bei weiterer Abnahme der Einwohnerzahlen die Aufgabe des gesamten öffentlichen Verkehrs und damit Flächenverödung.

⁶⁴⁹ Vgl. hierzu etwa Fenrich (1996).

⁶⁵⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/3874 vom 30.6.2000, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Raumordnungsbericht 2000.

⁶⁵¹ Besonders gravierend stellt sich die Situation beispielsweise in Teilregionen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs sowie Sachsen-Anhalts dar; vgl. zu einer differenzierten Erläuterung der dort konstatierbaren Verödungsproblematik auch Hunger (2000).

Aus der Schwäche des SPNV, wonach in der Regel nur direkte Verbindungen in benachbarte Städte bestehen und ein Anschluss zu weiterführenden Fahrten unmittelbar nicht möglich ist, ergibt sich aber auch, dass sich heute eine regelmäßige Nutzung des SPNV weder in zeitlicher noch in finanzieller Hinsicht wirklich lohnt. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist es nicht damit getan, den Individualverkehr zu verteuern.⁶⁵² Es bedarf vielmehr der Entwicklung neuer Konzepte, die den Trend zur weitergehenden Dispersion der räumlichen Strukturen nachhaltig brechen und die Streckenführung stärker an die Verflechtungswünsche im Raum anpassen.⁶⁵³ Die Kommunen müssen verkehrlich offen und erreichbar sein. Motorisierter Individualverkehr allein ist nicht in der Lage, eine solche Aufgabe zu erfüllen. Insofern kann auch in der Zukunft der öffentliche Personennahverkehr für die Mobilitäts- und Transportbedürfnisse der Bevölkerung nicht substituiert werden.

Nur über die Fahrpreise allein lässt sich aber ein hochwertiges ÖPNV-Angebot nicht finanzieren, so dass zusätzliche öffentliche Mittel unentbehrlich bleiben. Unter dem Blickwinkel der Daseinsvorsorge ist dies akzeptabel, da das Angebot dazu beiträgt, dass die Mobilitätsbedürfnisse der nicht individuell motorisierten Personen erfüllt werden und so eine soziale Funktion verwirklicht wird. In der sachgerechten Verwendung von finanziellen Mitteln für den ÖPNV in der Fläche liegt nunmehr bei den Ländern und Kommunen eine hohe Verantwortung, da derartige Verkehrsbetriebe, wie bereits dargelegt, auf keinen Fall kostendeckend zu betreiben sind. Trotzdem haben der beständige Mittelzufluss und die Umsetzung betriebswirtschaftlich-qualitätsbezogener Erkenntnisse in vielen Bundesländern bereits zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im Nahverkehr beigetragen und damit auch Erweiterungen des Verkehrsangebotes ermöglicht.

Vor einem solchen Hintergrund lassen sich verschiedenartige Ansatzpunkte identifizieren, die den Reformbemühungen zugrunde liegen sollten: Landkreise und Kommunen müssen zum einen für „ihre“ Regionen ein effizientes und qualitativ hochwertiges ÖPNV-Angebot definieren und eine sachgerechte Erbringung der Leistungen im Wettbewerb gewährleisten. Dazu ist aber das Angebot auch hinsichtlich der Fahrzeuge bzw. der Fahrzeugausstattung und des Betriebes wesentlich flexibler und kundenorientierter zu gestalten. Falls sich dabei herausstellt, dass ein rationeller Einsatz von SPNV zu keiner kostengünstigeren Lösung führt, sollte an sog. „Paratransit“-Angebote gedacht werden.⁶⁵⁴ Hier erfolgt die öffentliche Verkehrsbedienung notfalls mittels Sammeltaxen oder Rufbussen, wobei sich dieser Verkehr in flexibler Weise an der Nachfrage und an der Start-Ziel-Beziehung orientieren sollte.⁶⁵⁵ Zu fordern sind sodann mehr Wett-

⁶⁵² Im Gegenteil: 30 Prozent der Autofahrer würden bei besserer Anbindung und angemessenem Preis durchaus auf öffentlichen Nahverkehr umsteigen, beim Fernverkehr beläuft sich der Anteil auf rund 25 Prozent (persönl. Mitt. durch Dipl.-Kfm. Hohage, DB Bildungsmanagement, im Nov. 2003 - Absicherung der Daten auf Basis von DB-Research-Material).

⁶⁵³ Vgl. Sumpf (2002), S. 539.

⁶⁵⁴ Vgl. Hawel (2000).

⁶⁵⁵ Vgl. Kutter (2000).

bewerb und Transparenz bei der Leistungserbringung, da sich Rentabilität und Qualität der Leistungen der Verkehrsunternehmen nur über die Wettbewerbsmechanismen steigern lassen – vorausgesetzt, die privatwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen verfügen über die gleichen Zugangsbedingungen zum ÖPNV-Markt wie öffentliche Unternehmen.⁶⁵⁶ Nach Meinung des Verfassers ist es dabei unumgänglich, das Prinzip des „kontrollierten Wettbewerbs“ mit Ausschreibung der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen (Form, Qualität, Standards) umzusetzen (siehe auch Kap. 1.4).

5.3 Perspektiven von regionalen Verkehrslösungen

Schon seit jeher waren Verkehrsplanungen für Stadt und Land und die Art ihrer Ausführungen von den verkehrsplanerischen, -infrastrukturellen und -betrieblichen Erfordernissen der jeweiligen Zeit gekennzeichnet und brachten die verkehrspolitischen Zielvorstellungen der damaligen Gesellschaft zum Ausdruck.⁶⁵⁷ So wollte man mit der Generalverkehrsplanung in den 1960-70er Jahren in den Städten die entsprechenden verkehrlichen Freiräume für Fußgängerzonen schaffen, wobei diese Innenstadtbereiche über leistungsfähige Radialen bequem erreichbar sein sollten. Selbst wenn man unterstellt, dass seinerzeit die Verkehrsplaner alle Verkehrsarten in ihren Überlegungen mit berücksichtigten, zielte das dafür eingesetzte Instrumentarium, der so genannte „Vier-Stufen-Algorithmus“ der Verkehrsplanung, doch zu sehr auf den Individualverkehr. Zweck dieser Betrachtung war es, den angebotsorientierten Aus- und Neubau von Straßen hinreichend begründen zu können.⁶⁵⁸ Die daraus entstandenen Straßennetze nahmen dabei Ausmaße an, die sich nicht mehr in das vorhandene Stadtbild einpassen ließen.

Das ungebremste Wachstum des Individualverkehrs in den 1980-90er Jahren zwang die Verkehrsplaner zu einem Umkehrdenken weg von der automobil-geprägten Sicht, wobei nun die Schaffung von verkehrsberuhigten Zonen in den Städten und Gemeinden, der Ausbau von Fuß- und Wegenetzen, aber auch qualitative Verbesserungen im öffentlichen Verkehr in den Vordergrund gestellt wurden. Nach der berechtigten Kritik an den rein quantitativen Verfahren von Verkehrsmodellierung, und bedingt durch den notwendigen Bedarf an Verbesserungen u.a. auch der Gestaltungs-, Nutzungs- und Umweltqualität in den städtischen Kernbereichen, setzten sich nun qualitativ beschreibende Methoden durch. Obwohl mit der dabei neu entstandenen Verkehrsentwicklungsplanung beachtliche Verbesserungen erzielt werden konnten, war aber nicht zu übersehen,

⁶⁵⁶ Vgl. Eilwange und Hamelbeck (1989), S. 4.

⁶⁵⁷ Vgl. Huber (2003), S. 26 ff.

⁶⁵⁸ Vgl. Huber (2003), S. 26 ff.

dass der Individualverkehr in den Städten sich dadurch nicht verringerte.⁶⁵⁹ Ursachen dafür dürften, neben der Weigerung, auf das Statussymbol „Auto“ zu verzichten, auch in der damit verbundenen Mobilitätseinschränkung liegen.

Im Zuge der sog. ‚Regionalisierung‘ erfasste seit den 1990er Jahren der verkehrsplanerische Fokus die ‚innere‘ Erschließung von Regionen für ein effizientes Verkehrsangebot, das den Interessen von Pendlern sowie jener schätzungsweise 17 bis 20 Prozent der Bevölkerung, die zwingend auf öffentliche Verkehrsangebote angewiesen sind, gerecht werden sollte.⁶⁶⁰ Zur Planung von ÖPNV-Leistungen sind die einzelnen Bundesländer nunmehr aufgefordert, als die zuständigen Aufgabenträger einen Nahverkehrsplan zu erstellen, in dem sie darstellen, wie sie ihren bundesgesetzlichen Auftrag erfüllen wollen. Gleichzeitig haben sie die Rolle eines nunmehr maßgeblichen Entscheidungsträgers zu übernehmen und zusammen mit den Verkehrsunternehmen die Interessen für den SPNV zu wahren, wobei – wie in den vorausgegangenen Modellüberlegungen ausgeführt – hier noch nicht von einer hinreichend flexiblen Dezentralisierung in Bezug auf den Flächen-SPNV (Infrastruktur, Verkehrsleistungen) gesprochen werden kann. Die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen über Planung, Organisation und inhaltliche Gestaltung der Nahverkehrspläne sind in den ÖPNV-Gesetzen der Länder geschaffen worden.⁶⁶¹ Für den SPNV bildet dabei durch die Selbstbindung des Aufgabenträgers der entsprechende Nahverkehrsplan die notwendige Grundlage und bietet daher für alle Eisenbahnverkehrsunternehmen eine wesentliche Orientierungshilfe.⁶⁶² Im Rahmen einer derartigen Planung über quantitative und qualitative Ausgestaltung des ÖPNV haben sie insbesondere regionalspezifische und sektoral differenzierte Gesichtspunkte zu berücksichtigen, was angesichts von divergierenden Interessen nicht ohne weiteres möglich ist.

Um den individuellen Bedürfnissen auf der Nachfrageseite gerecht zu werden, haben die Länder darauf zu achten, dass die heutigen Lebensgewohnheiten und Präferenzen auf jederzeit einsetzbare und individuelle Verkehrsmittel ausgerichtet sind.⁶⁶³ Daraus erklärt sich auch das zunehmend gestiegene Interesse an ausgebauten Infrastrukturnetzen, wobei der Straßenverkehr aufgrund seiner Individualität in erster Linie nachgefragt wird. (Infrastruktur ist in diesem Kontext als die Summe der materiellen, institutionellen und personalen Einrichtungen und Gegebenheiten zu definieren, die den Wirt-

⁶⁵⁹ Vgl. Huber (2003), S.27.

⁶⁶⁰ Diese Zahlenangaben erwiesen sich über die Jahre als relativ konsistent; vgl. etwa Hawel (1985), S. 1, sowie Reutter und Reutter (1996), S. 3.

⁶⁶¹ Vgl. Taschenbuch der ÖPNV-Gesetze der Länder (1996), S.18 ff.

⁶⁶² Vgl. Kolks (2003a), S. 74.

⁶⁶³ Vgl. Wink (1995), S. 36 ff. - Eine Befragung über die Nutzereinschätzungen alternativer Verkehrsträgerangebote bei einer Bandbreite von 1,0 (vollkommener Nutzen) bis 6,0 (kein Nutzen) führte zu einer Beurteilung für den persönlichen Nutzen, der sich aus den Eigenschaften ‚bequem‘, ‚praktisch‘ und ‚schnell‘ zusammensetzt, von 1,8 beim Pkw und 2,9 beim ÖPNV; vgl. Brög (1993), S. 185.

schaftseinheiten zur Verfügung stehen und mit dazu beitragen, den Ausgleich der Entgelte für gleiche Faktorbeiträge bei vollständiger Integration und höchstmöglichem Stand der Wirtschaftstätigkeit zu ermöglichen.⁶⁶⁴⁾

Im Gegensatz zur Bundesverkehrswegeplanung wird in den Länderplanungen nunmehr die Umsetzung von konkreten Maßnahmen angestrebt, was ein integriertes SPNV/ÖPNV-Angebot notwendig macht (z.B. „Vergabe im Wettbewerb“ und „Leistungsorientierte Verkehrsverträge“; s. auch Kap. 4.1). Die dafür bereitzustellenden Infrastrukturmittel sollen dabei nach raumstrukturellem und wirtschaftlichem Nutzen zum Einsatz kommen.⁶⁶⁵ Die weiteren inhaltlichen Anforderungen an die Nahverkehrspläne werden in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt.

Sowohl die Landes- als auch die Regionalplanung haben ein gewichtiges Mitspracherecht bei zustimmungspflichtigen Standortentscheidungen. Daher sollte bei der Festlegung von Standorten die Orientierung an der Schiene stärker bei der Planung im Vordergrund stehen, wobei auch deren grundlegende Bedeutung für Infrastruktur- und Verkehrsangebot zu berücksichtigen ist. Für die Kommunen ließe sich daraus die Bedeutung von Schienenstrecken und Zugangsstellen als Entwicklungsachse für Siedlung, Tourismus und Gewerbe besser erkennen. Gleichzeitig sollten diese begreifen, dass deren Gestaltung auch zu ihren Aufgaben gehört, zu denen der Bund die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen hat (s. zu diesen Aspekten der Mittelallokation auch die vorausgegangenen Überlegungen im Modellabschnitt 4.8).

Im Kontext integrativer Überlegungen sollten der Umfang der flächenmäßigen Erschließung bzw. die Bedienungshäufigkeit jeweils nach den topographischen Besonderheiten und der Bevölkerungsdichte eines Nahverkehrsraumes angepasst und vor Ort entschieden werden.⁶⁶⁶ Da man davon ausgehen kann, dass das Wissen um die örtliche Verkehrsnachfrage bei den dort ansässigen Kommunen am größten ist, erscheinen lokale Entscheidungsträger am geeignetsten, den gesamten ÖPNV zu organisieren.⁶⁶⁷ Diese Feststellung lässt sich auch anhand der vorausgegangenen Modellentwicklung nachweisen (s. Abschnitt 4.8).

Unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge sollte es am Ende unerheblich sein, ob letztendlich diese Verkehre über die Schiene oder über die Straße ausgeübt werden. In Anbetracht knapper Haushaltsmittel in Bund und Ländern muss die Umsetzung dieser

⁶⁶⁴ Vgl. Jochimsen (1966), S.100.

⁶⁶⁵ Vgl. Aachen und Dornbach (2002), S. 582 ff.

⁶⁶⁶ Vgl. Knieps (1995).

⁶⁶⁷ Diese sinnvollen dezentralen Strukturen entbinden natürlich die Entscheidungsträger in keiner Weise davon, bei ihren Überlegungen zur Organisation des SPNV bzw. entsprechender Nebenstrecken die Anbindung an regional übergeordnete Verkehrsführungen, etwa ICE-Fernverkehrs-Trassen, mit einzubeziehen.

Verkehre zunehmend unter dem Gesichtspunkt der eingangs angesprochenen Kostenminimierung betrachtet werden. Kostenminimierungsstrategien sind auch deshalb so exponiert darzustellen, weil sich insbesondere in bevölkerungsarmen Regionen nur auf diesem Wege öffentliche Verkehre im SPNV aufrechterhalten lassen. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass hierbei ein Interessenkonflikt zum übrigen ÖPNV auftreten kann, wenn dessen Einsatz von den gleichen Entscheidungsträgern getroffen wird. Während die Umsetzung dieser Vorstellungen beim straßengebundenen ÖPNV fast reibungslos vollzogen werden konnte, liegt die Verantwortung im SPNV mit seinen gemeinde- und kreisübergreifenden Verbindungen in der Regel allerdings noch bei der DB AG.

Die bisher eingetretenen Veränderungen im SPNV, z.B. die Möglichkeit der Ausschreibung von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs, haben im technisch-operativen Bereich zwar bereits frühzeitig zu relativen Kosteneinsparungen geführt, wobei diese Einsparungsstrategien weiter konsequent fortgesetzt werden sollten, letztendlich haben sich aber dadurch bisher keine nachhaltigen absoluten Kosteneinsparungen ergeben. Die nunmehr vorliegende Konkurrenzsituation sollte das Verhalten der Unternehmen, Kostensenkungen auch an die Auftraggeber weiterzugeben, fördern, weil im Rahmen der Ausschreibungen von SPNV-Leistungen in der Regel das Unternehmen den Zuschlag erhält, das am billigsten ist. Auch der Einsatz neuer Technologien müsste dieses Bestreben unterstützen. Der eingesetzte bzw. noch zu verstärkende Wettbewerbsdruck motiviert also die Verkehrsunternehmen dazu, eigene Kostensenkungspotenziale auszunutzen, was wiederum dazu führt, dass kostengünstigere Angebote abgegeben werden. Diese Potenziale können aber derzeit deshalb noch nicht ausgeschöpft werden, weil nur maximal 8 v.H. von SPNV-Leistungen öffentlich ausgeschrieben werden.⁶⁶⁸ Dass Wettbewerb Kosteneinsparungsmöglichkeiten eröffnet, zeigte selbst die Entwicklung in England, wo z.B. die Betriebsausgaben der London Underground nach der Fremdvergabe von Wartungsleistungen um real 4 v.H. fielen.⁶⁶⁹

Im Zuge der Regionalisierung wurde das Anbieten alternativer Bedienungsformen als wettbewerbsfähig und volkswirtschaftlich nützlich begünstigt. Durch differenzierte Bedienungsweisen, wie z.B. Anruf-Sammeltaxen, City-Busse, 'bus on demand', Anmelde-Linien-Fahrten⁶⁷⁰ u.a., lässt sich ein bedarfsorientierter Verkehr erzeugen, der sowohl hinsichtlich Beschaffungs- als auch Personalkosten zu nachhaltigen Kosteneinsparungen führen kann. Gerade in schwach frequentierten Regionen bzw. Räumen, die für Streckenstilllegungen prädestiniert sind, ist dies von Bedeutung, weil bei einem

⁶⁶⁸ Persönl. Mitteilung von Frau S.-D. Raschig, Abt.-Leiterin Bestellermarkt-Ausschreibungen, DB Regio (Nov. 2003).

⁶⁶⁹ Vgl. Clarke (1995), S. 33 f.

⁶⁷⁰ Vor allem die Anmelde-Linien-Fahrten sind flexibel einsetzbar. Diese Bedienungsart verbessert die Attraktivität von ÖPNV erheblich, weil sie die Fahrzeiten verkürzen kann bzw. weil eine solche Bedienungsform Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln überhaupt erst ermöglicht.

solchen bedarfsorientierten Verkehr nur Kosten in Höhe der tatsächlichen Nachfrage anfallen würden.

Die im ÖPNV bzw. SPNV derzeit vorliegende, aber grundsätzlich noch weiter zu differenzierende Wettbewerbssituation kommt auch im unternehmerischen Verhalten der Verkehrsanbieter und in der Konzentration auf die nachfragerrelevanten Parameter zum Ausdruck. Daraus ergeben sich Perspektiven, die auch für die Ausschöpfung der Integrationspotenziale bzw. die Vermeidung von Desintegrationen relevant erscheinen:

- Verkehrsunternehmen sind gezwungen, zukünftig ihre Marketing- und Organisationspolitik neu gestalten zu müssen.
- Durch technische Veränderungen im Fahrzeugbau und alternative Betriebsbereitstellungen können Kostenpotenziale effizienter ausgeschöpft werden, z.B. durch Energie- und auch Personaleinsparungen bei den Schienenfahrzeugen im SPNV, wenn diese auf die jeweiligen lokalen Bedürfnisse zugeschnitten werden.⁶⁷¹

Entsprechende Marketingkonzeptionen können auch dazu führen, dass der potenzielle Kunde den ÖPNV nicht als „letzte Möglichkeit“ der Fortbewegung wahrnimmt (also als das gleichsam ungeliebte Vehikel für die „Armen, Alten etc.“), sondern als echtes Alternativangebot zum PKW in seine Überlegungen mit einbezieht. Um die vorhandenen Zugangshemmnisse abzubauen, wäre es erforderlich, durch geeignete PR- und Kommunikationsarbeit den Einblick in den öffentlichen Verkehr auf der Schiene und auf der Straße zu erweitern, um diesen als ein transparentes und nachvollziehbares System begreifen zu können.⁶⁷² Bei alternativen Verkehrsangeboten, wie z.B. Schienen- und Busverkehr, ist eine systematische Abstimmung unbedingt erforderlich, wenn man ein Kostenminimum erreichen will. Risiken im Sinne einer mangelhaften Integration können besonders bei gleichen Fahrstrecken und nicht abgestimmten Abfahrtzeiten und Fahrplänen eintreten, wo sich dann der Bus als ‘unliebsame’ Konkurrenz zum Schienenverkehr herausstellen kann. Durch den Verlust an Fahrgästen gingen dann dem Schienenverkehr Einnahmen verloren, ohne dass sich damit gleichzeitig die Betriebskosten verringern würden. Auf der anderen Seite macht es keinen Sinn, Schienenstrecken des SPNV ‘um jeden Preis’ als integralen Bestandteil des Gesamtschienennetzes erhalten zu wollen, sofern eine völlig defizitäre Frequentierung vorliegt und die Kosteneffektivität eines Substituts unstrittig ist.

In diesem Zusammenhang haben sich teilweise integrale Taktfahrpläne als eine Erfolg versprechende Angebotsform erwiesen, wobei feste Taktzeiten und Umsteigeknoten zwischen SPNV-Linien zum Fernverkehr und übrigen Regional- und Stadtverkehren eine echte Alternative zum motorisierten Individualverkehr darstellen.⁶⁷³ Wie aus

⁶⁷¹ Siehe zu den entsprechenden technisch-organisatorischen Möglichkeiten den Modellabschnitt 4.8.

⁶⁷² Derartige Kommunikationsmöglichkeiten wurden wiederum bereits im Modellabschnitt 4.8. diskutiert (Stichwort: ‘Bundling’-Angebote).

⁶⁷³ Vgl. Jäger (1998), S. 389.

Medienberichten immer wieder zu erfahren ist, stehen gerade im SPNV der Wirksamkeit dieser Pläne zum Teil erhebliche Verspätungen gegenüber, so dass zwischenzeitlich sogar Bußgeldzahlungen für den Fall angedroht worden sind, dass sich dieser Zustand nicht ändert. Für den einzelnen Kunden ist aber die Taktfrequenz von entscheidender Bedeutung, weil sie die „zeitdeckende“ Angebotspräsenz verdeutlicht.⁶⁷⁴ Ziel dieser optimierten Fahrplangestaltung ist es folglich nicht, auf einzelnen Streckenabschnitten Zeitgewinne zu erzielen, sondern vielmehr für die gesamte Fahrtstrecke den Zeitaufwand zu minimieren. Stellgröße für den integralen Taktfahrplan ist also die Ermittlung der Summe von Fahrzeiten im gesamten Streckennetz. Nach modernem Verständnis sind Taktfahrpläne allerdings nur in einem Rahmen zu rechtfertigen, der auch den kosteneffektiven Aspekt der Leerfahrten berücksichtigt und diese zu minimieren sucht.

Soweit nicht das einzelne Bundesland, sondern ein Verkehrsverbund Aufgabenträger des SPNV ist, stellt dieser einen SPNV-Verkehrsplan auf und ist damit auch für die Vertaktung der Verkehre zuständig. Da in diesen Verkehrsverbänden wiederum alle Verkehrsunternehmen vertreten sind, wird die Möglichkeit einer sachgerechten Koordination der Verkehrsangebote problematisch, da jedes Mitglied im Verbund seine eigenen Verkehre einbringen will, unabhängig davon, ob sie rentabel sind. Das kann in der Praxis zur Folge haben, dass kaum frequentierte Strecken, die längst anderweitig bedient werden sollten, unverändert aufrechterhalten werden.

Eigentlich ist es Aufgabe der Nahverkehrspläne, für den Aufgabenträger eine Basis für qualitative und quantitative Ausgestaltung des SPNV zu schaffen und ihm ein bestimmtes kostenminimierendes Vorgehen zu ermöglichen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Frage nach der planerisch-organisatorischen Effizienz und des Nutzwertes der Regionalisierung zur Verbesserung von Planung und Organisation im ÖPNV bisher zu beträchtlichen Teilen noch unbeantwortet geblieben, was wiederum die Notwendigkeit innovativer Modellüberlegungen evident erscheinen lässt (s. Abschnitt 4.8). Insgesamt soll gemäß gegenwärtiger Planungen der SPNV aber auch zukünftig das ‘Gerippe’ für das öffentliche Verkehrssystem bilden.⁶⁷⁵ Allerdings sind die entsprechenden Vorhaben nicht weiter spezifiziert worden, so dass daraus ein Zielkonflikt entstehen kann, weil die Kunden einerseits eine ‘Vorliebe’ für schienengebundene Verkehrsmittel zeigen, andererseits aber diese Verkehrsmittel in Anschaffung und Unterhalt erheblich teurer als straßengebundene Verkehrsmittel sind, so dass unter den geschilderten Umständen mit weiteren Streckenstilllegungen zu rechnen ist (es sei denn, mittels der dar-

⁶⁷⁴ Vgl. Werner (1998), S.22.

⁶⁷⁵ Dies ist auch dadurch zu belegen, dass die Finanzierungsmittel in erster Linie dem SPNV zugute kommen sollen. Zudem muss man sich zur Bedeutung des schienengebundenen Nahverkehrs vergegenwärtigen, dass allein die SPNV-Nebenstrecken mit Streckenbedienungen bis etwa 100 km etwa zwischen 25 und 30 Prozent des gesamten DB-Streckennetzes ausmachen. Vgl. Zimmer (2002), S. 25.

gelegten Modelle lassen sich die Kostenstrukturen optimieren, was dann sogar zu Reaktivierungen von SPNV-Nebenstrecken führen kann; s. Abschnitt 4.8).

Neben geänderten organisatorischen Verfahrensabläufen hat auch der Einsatz neuer Technologien die Fortentwicklung einer integrierten Gesamtverkehrsplanung begünstigt. Allerdings lässt sich schon jetzt feststellen, dass eine isolierte Betrachtung von SPNV aufgrund der heutigen Mobilitätsbedürfnisse hier zu keinem befriedigenden Ergebnis führen würde. Vielmehr kann – wie in der Folge noch weiter ausgeführt wird – die isolierte Betrachtungsweise den Effekt bewirken, dass beispielsweise Strecken in volkswirtschaftlich schädlicher Weise parallel bedient oder aber eingestellt werden (letzteres betrifft vor allem SPNV-Trassen in strukturschwachen Regionen).

Will man aber einen optimalen Betriebsablauf gewährleisten, sind die Schnittstellen zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Hinblick auf optimale Netzauslastung, hohe Pünktlichkeit und geringe Umweltbelastung genau festzulegen.⁶⁷⁶ Eine mögliche, die Integration im Schienenverkehr fördernde Kostenminimierungsmöglichkeit stellt die neu entwickelte Rahmenrichtlinie für eine integrierende Netzgestaltung (RIN) dar, die derzeit von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) entwickelt wird.⁶⁷⁷ Im Inhalt wird dabei die integrierende Betrachtung auf alle Verkehrsträger ausgedehnt. Als Ergebnis sollen damit in der Zukunft den „Planern“ zugleich Kriterien für die Gestaltung und Überprüfung der Verkehrssysteme des öffentlichen Verkehrs durch die nachprüfbare „Operationalisierung“ der Verbindungsfunktionen unterschiedlicher Stufen vorgegeben werden.⁶⁷⁸

Um dabei das angestrebte Ziel der Netzgestaltung, nämlich eine sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu erreichen, werden im Kern Erreichbarkeitsverhältnisse gefordert, die jedermann den Zugang zu anderen Menschen, Orten, Gütern und Dienstleistungen garantieren, gleichzeitig aber die Verkehrsbedürfnisse zwischen Menschen und Regionen diskriminierungsfrei sowie in einem verantwortungsvollen Umgang mit der Umwelt sichern. Die dargestellte Zielorientierung klingt nach Ansicht des Verfassers zwar unscharf, aber sie berücksichtigt jene Faktoren bei der Entwicklung des Verkehrswesens, die auf Daseinsvorsorge und Gemeinwohlverpflichtung ausgerichtet sind.

Durch die Entwicklung von neuen, speziell den Erfordernissen des SPNV angepassten Fahrzeugen, die nicht nur in der Anschaffung, sondern auch im Unterhalt Kosten einsparen helfen, kann mithin ein relevanter Beitrag für die Aufrechterhaltung von Strecken geleistet werden, und dies nicht zuletzt auch deshalb, weil gerade die eingesetzten Fahrzeuge die Flexibilität eines modernen Schienenpersonennahverkehrs zum

⁶⁷⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW (2002), S. 260 ff.

⁶⁷⁷ Vgl. FGSV (2002), S. 1 ff.

⁶⁷⁸ Vgl. Müller und Wolf (2002), S. 596.

Ausdruck bringen können.⁶⁷⁹ Entsprechende veränderbare Zugbildungen im Hinblick auf das zeitlich zu differenzierende Nachfrageverhalten wirken sich dabei ebenso auf die Produktivität aus, wie Bequemlichkeit, Komfort und Sicherheit auf das Verhalten der Bahnkunden.

Deshalb sind, wie bereits unter Abschnitt 4.8 ausführlicher dargelegt, vereinfachte Betriebsweisen, wie z.B. die nur mit einer Person zu besetzenden Triebwagen (Fahr-
gasträum und Betriebszelle als Einheit), insbesondere beim SPNV in der Fläche besonders geeignet, da hier Kosteneinsparungen nicht nur bei der technischen Ausstattung, sondern auch beim eingesetzten Personal möglich sind. Neben den Einzelpersonen-Triebwagen ist aber auch an den vollautomatischen, fahrerlosen Betrieb von Schienenbahnen zu denken: Dieses Konzept erscheint vor allem für den kommunalen Bereich bzw. SPNV zukunftssträchtig, kann allerdings nicht ohne Weiteres auf Nebenstrecken in der Fläche, bei denen ein 'robuster' Technikeinsatz zielführend ist, übertragen werden (s. hierzu auch Kap. 4.1.3 sowie Modellabschnitt 4.8).⁶⁸⁰ Die vorstehenden und je nach Einzelfall anzuwendenden Möglichkeiten werden insgesamt dazu führen, dass – soweit die Verkehre über Ausschreibungen vergeben werden – die Zahl von Streckenstilllegungen zurückgehen wird, weil mit den zur Verfügung stehenden Zuschüssen mehr Strecken unterhalten werden können.

Weitere technisch relevante und zusätzlich die Integration fördernde Kostenminimierungsmöglichkeiten liegen in der Entwicklung der Telematik, d.h. in der verbesserten Kapazitätsauslastung von Infrastruktur und rollendem Material, wobei Telematik als Sammelbegriff für moderne Systeme der Datenerfassung, der Kommunikations-, Leit- und Informationselektronik zu verstehen ist.⁶⁸¹ Diesem Informations- und Steuerungssystem ist im Hinblick auf die Tatsache, dass 85 v.H. der Verkehrsleistungen auf 40 v.H. des Schienennetzes erbracht werden, eine besondere Bedeutung beizumessen.⁶⁸² Es dient also der optimierten Information der Verkehrsteilnehmer, der Steuerung der Verkehrsabläufe, der Erfassung der zeitlichen und räumlichen Verkehrsströme und der Verbesserung der Verkehrssicherheit. Durch den Einsatz von Telematik können die Schnittstellen von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr kundenfreundlicher gestaltet werden, was wiederum das Umsteigen auf den ÖPNV erleichtern soll.⁶⁸³

Zudem lässt sich mit Hilfe von CIR (Computer Integrated Railroading) die Leistungsfähigkeit des Kernnetzes weiter verbessern, wobei sich insbesondere im SPNV durch optimierte Kundeninformation und Einbeziehung von öffentlichem Verkehr und Individualverkehr neue Anwendungsmöglichkeiten durch Verkehrsmanagement-Systeme

⁶⁷⁹ Vgl. Jäger (1998), S. 391.

⁶⁸⁰ Vgl. Fiedler (2003), S. 118 ff.

⁶⁸¹ Vgl. Aberle (2003b), S. 569.

⁶⁸² Vgl. Höhnscheid (2000), S. 208 ff.

⁶⁸³ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 208 ff.

eröffnen.⁶⁸⁴ Angesichts der derzeit bestehenden Marktzugangsregelungen und Eigentumsverhältnisse sind dabei jedoch Zielkonflikte durchaus denkbar. In erster Linie ist hier auf die häufig vorliegende faktische Einheit von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmer hinzuweisen, die Konkurrenz aus dem Grund nicht zulässt, weil die Gefahr besteht, dass sich das eigene Unternehmen im Wettbewerb nicht behaupten könnte. Das Beispiel macht zugleich deutlich, dass theoretisch sinnvolle und auch praktisch mögliche Integrationssysteme unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Praxis erheblichen Barrieren ausgesetzt sein können. Um die Überlebenschancen des Systems Bahn zu gewährleisten, ist der intramodale Wettbewerb unbedingt anzustreben, weil nur durch ihn, wie die jüngsten Entwicklungen zeigen, mit der Einführung innovativer Techniken zu rechnen ist.

Aus integraler Perspektive lassen sich mögliche Effizienzsteigerungen des gesamten Schienenverkehrs insbesondere durch Interventionen im Nah- und im Regionalverkehrsbereich realisieren. Deshalb ist es wichtig, das Streckennetz hier nicht in isolierten Abschnitten, sondern als eine Einheit zu betrachten und auch vorhandene Potenziale in der Fläche zu berücksichtigen. Jede vorgenommene Modernisierungsmaßnahme im Nahverkehr kommt letztendlich auch dem Fernverkehr zugute, weil dieser gerade für die Bewohner in der Fläche in einem Vor- und Nachlauf (Nahverkehr) besteht. Im Zusammenhang damit ist die systematische Abstimmung von SPNV und Regionalbus für ein attraktives, aber auch wirtschaftliches Verkehrsangebot zu betrachten. Sicherlich eine ganz entscheidende Interventionsstrategie für eine dauerhafte Perspektive des SPNV ist die gesellschaftliche Akzeptanz der Bahn als ein modernes Fortbewegungsmittel. Dazu ist es aber auch notwendig, die verkehrliche Attraktivität der Bahn zu steigern, z.B. durch ein ausreichendes Platzangebot und modernisierte Inneneinrichtung. Nur wenn es zudem gelingt, die Bahn wieder als pünktliches, verlässliches und vor allem sicheres und sauberes Verkehrssystem herzustellen, werden auch wahlfreie Bürger auf die Bahn zurückgreifen.

Integrierte Gesamtverkehrsplanung stellt dabei keine neue Planungsart dar, die in einem Gutachten oder Ergebnis zum Ausdruck kommt, sondern will vielmehr durch Aufbau und Integration von Planungsgrundlagen Fragen zum Verkehr unter Einbeziehung aller Verkehrsarten hinreichend beantworten. Die auch auf das ungebremste Wachstum zurückzuführende Nachhaltigkeitsdebatte in der Gesellschaft, technische Fortschritte bei den Verkehrsmitteln, soziodemografische Entwicklungen und Anforderungen an die Mobilität sowie der Einsatz neuer stadt- und verkehrsplanerischer Methoden sind Ursache dafür, dass Verkehrsplanung immer mehr im Rahmen einer integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVP) betrachtet wird.⁶⁸⁵

⁶⁸⁴ Vgl. o.V. (1993), S. 2.

⁶⁸⁵ Vgl. Huber (2003), S. 28 ff.

Eine derartige Gesamtverkehrsplanung soll die Berücksichtigung aller Verkehrsträger und Verkehrsmittel, die Koordinierung zwischen den Planungsbeteiligten und die Integration der unterschiedlichen Planungsbelange unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung und Landesplanung gewährleisten.⁶⁸⁶ Diese fortschreitende Entwicklung der integrierten Gesamtverkehrsplanung erfordert daher auch neue Verständigungsverfahren zwischen den Beteiligten, wobei die zunehmende Vernetzung von Planungsprozessen zum Abbau von Hierarchien führt.⁶⁸⁷

Mit der Vernetzung ist allerdings auch eine gewisse Gefahr verbunden, dass diese gleichsam als 'Allheilmittel' angesehen wird, mit der Folge, dass nur noch diffuse Vorstellungen über die tatsächlichen verkehrlichen Problembereiche bestehen und nicht mehr ausreichend präzise Aufgabenstellungen formuliert werden.⁶⁸⁸ Daher sind umfassende und klar gestaltete Strategien notwendig, wenn eine derartige Gesamtverkehrsplanung zu praktikablen Verkehrslösungen führen soll. Die integrierte Gesamtverkehrsplanung will dabei – wie weiter oben bereits umrissen – alle Handlungsfelder, wie z.B. verkehrliche Ziele und Leitbilder, Verkehrsträger und -mittel, Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur einschließlich der Akteure, planerische Handlungsansätze sowie proximate und ultimate Planungsvorgaben integrieren.⁶⁸⁹

Die gleiche Gewichtung aller Verkehrsarten ist bei der integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVP) ebenso notwendige Bedingung wie bei der früheren Verkehrsentwicklungsplanung (VEP). Mit der IGVP soll für die jeweilige Verkehrsaufgabe der Einsatz des am besten geeigneten Verkehrsmittels erreicht werden. Da die Stellung des öffentlichen Verkehrs mit seinen bisherigen Nahverkehrsplänen nicht integriert geplant war, muss dessen Rolle neu überdacht werden, weil gerade in Schwachlastzeiten und bei geringer Nachfrage insbesondere in ländlichen Räumen differenziertere Bedienungsformen mit in die Überlegungen einbezogen werden müssen (Stichwort u.a.: Leerfahrten-Minimierung). Die integrierte Gesamtverkehrsplanung hat hier die Verbesserung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsarten zum Ziel, um den potenziellen Kunden bei der Suche nach dem optimalen Verkehrssystem entsprechend seiner Mobilitätsbedürfnisse hinreichend zu unterstützen. Die dafür notwendigen Integrationsverfahren werden durch neue soft- und hardwaretechnische Entwicklungen begünstigt.

Selbst wenn dafür die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen werden, ist ohne eine exakte Zielbestimmung kein erfolgreicher Planungsprozess möglich. Für den SPNV in der Fläche bedeutet dies, dass zunächst für eine Bestandsaufnahme alle wichtigen Daten zu sammeln, zu bewerten und daraus Feststellungen des Handlungsbedarfs zu treffen sind. Ultimates Ziel sollte dabei stets der Erhalt des für das Funktionieren der

⁶⁸⁶ Vgl. BMVBW (2002).

⁶⁸⁷ Dieser Hierarchieabbau geht im Übrigen völlig konform mit den in der vorliegenden Arbeit vorgeschlagenen, dezentralisierten Entscheidungsprozessen ('vor Ort') für die Gestaltung des SPNV.

⁶⁸⁸ Vgl. Huber (2003), S. 30.

⁶⁸⁹ Vgl. Huber (2003), S. 31.

Stadt oder Gemeinde notwendigen Verkehrs sein. Ein proximates Planungsziel würde danach nicht nur im Finden des für den jeweiligen Verkehrszweck geeignetsten Verkehrsmittels bestehen, sondern auch in der Durchführung von entsprechenden Maßnahmen, welche ein ÖPNV-Angebot attraktiver machen. Ein Schwerpunkt sollte dabei in der Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses liegen (also nicht nur Verbesserung von Komfort, Reisezeiten etc.). Bei Fehlen der Voraussetzungen für SPNV sind die bereits beschriebenen alternativen Bedienungsformen zu berücksichtigen.

Die sich daraus für den SPNV ergebenden Konsequenzen beinhalten neben den bereits dargelegten Strategien der Kostenminimierung, dass die Einbindung von Nahverkehr in ein interregionales Verkehrsnetz nur im Rahmen eines integrierten Systems möglich ist, wobei sich im Rahmen der Regionalisierung das Leitbild eines verkehrsträger- und verkehrsmittelübergreifenden Verkehrssystems durchgesetzt hat.⁶⁹⁰ Dabei zeigt es sich, dass fast jedes Verkehrsunternehmen Zubringerdienste für andere Unternehmen übernimmt, was wiederum dazu führt, dass diese Dienste nur dann effizient sind, wenn die Fahrpläne aufeinander abgestimmt sind.

Zieht man ein prägnantes Fazit zur Verkehrsintegration des SPNV, so sind vor allem die Notwendigkeit von dessen Attraktivitätssteigerung und Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz sowie von Optimierungen der Kostenstrukturen hervorzuheben (Kundenfreundlichkeit, intelligente Vertaktung, einheitliche Tarife). Ohne diese Maßnahmen wird sich genau das Gegenteil einer Integration, nämlich die Desintegration und Stilllegung von SPNV-Strecken, durchsetzen. Gemessen am gesamten Streckennetz der deutschen Eisenbahnen, sind die SPNV-Strecken durchaus bedeutsam. Gleichwohl sollten diese Strecken nicht isoliert, sondern immer auch integrativ im Rahmen eines sog. 'Top-down-Ansatzes' betrachtet werden (Einbindung in die hierarchisch übergeordneten Netze, in Fernverkehrs-Trassen etc.). Ohne eine solche Einbindung und Nutzung der Schnittstellen⁶⁹¹, z.B. in Form rascher Umsteigemöglichkeiten vom SPNV auf den Fernverkehr oder auch auf andere Verkehrssysteme (etwa Zubringerdienste für den Luftverkehr), wird der SPNV im intermodalen Vergleich keine wirkliche Langfristperspektive haben. Gerade die Vernetzung von Fernverkehr und SPNV ist heute notwendige Bedingung für eine nicht nur individuell motorisierte Mobilität, bei der potenzielle Kunden gegenwärtig immer mehr den Fernverkehr fokussieren.⁶⁹² Eine Zukunftsperspektive für den SPNV und dabei insbesondere in bevölkerungsarmen Regionen lässt sich daher nur dann bejahen, wenn dieser Verkehr Bestandteil in einem integrierten Gesamtverkehrsrahmen wird, weil sich nur auf diesem Weg eine neue Kundenschicht dafür erschließen lässt, den öffentlichen Nahverkehr als eine Alternative zum motorisierten Individualverkehr zu betrachten.

⁶⁹⁰ Vgl. Höhnscheid (2000), S. 222.

⁶⁹¹ Vgl. hierzu auch Knieps (1996), S. 29 ff.

⁶⁹² Vgl. Höhnscheid (2000), S. 217.

5.4 Der SPNV im Kontext regionaler Verkehrslösungen und Potenziale hinsichtlich der Vermeidung von Flächenverödungen

Erfolgversprechende Umstrukturierungsmaßnahmen im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs lassen sich nur dann verwirklichen, wenn es gelingt, die vielfältigen Einflüsse und Wirkungen der direkt oder indirekt Beteiligten zu berücksichtigen. In erster Linie geht es dabei um die Zusammenführung von gleichgerichteten Interessen und die Sensibilisierung der Beteiligten innerhalb des gesetzlichen Handlungsrahmens. Diese Möglichkeit hat in bereits regulierten Infrastruktureinrichtungen, wie z.B. Post und Telekommunikation, zu erfolgreichen Ansätzen und Lösungen geführt, so dass sie auch für den Bereich Personennahverkehr durchaus in Betracht gezogen werden kann.⁶⁹³

Bei der Überlegung, Bahnstrecken stillzulegen, spielen heute zunehmend demographische Entwicklungstrends eine wichtige Rolle. Der Anteil von alten Menschen über 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung beträgt nach den jüngsten Erhebungen ca. 25 v.H., so dass man annehmen kann, dass die Zahl derjenigen, die altersbedingt kein Auto mehr fahren dürfen oder können, aufgrund der vorliegenden Altersstrukturen zukünftig weiter ansteigen wird.⁶⁹⁴ Damit verstärkt sich auch die Gefahr von Mobilitätseinschränkungen im Hinblick auf Freizeitverhalten, Einkaufsmöglichkeiten und Teilnahme am gesellschaftlichen Leben überhaupt, sofern nicht andere Verkehrsangebote geschaffen werden. Die Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel ist bereits heute ein zentraler Gesichtspunkt bei den Überlegungen, den Wohnsitz eventuell auf das Land zu verlegen oder dort beizubehalten.

Für junge Familien ist dieser Schritt auch im Hinblick auf zukünftige Ausbildungsmöglichkeiten ihrer Kinder beachtlich. In der Regel befinden sich weiterbildende Schulen und sonstige Ausbildungsstätten in zumeist weiter entfernten Städten oder in Ballungszentren.⁶⁹⁵ Auch die Bereitschaft zur Ansiedlung von Industrie- und Versorgungseinrichtungen wird zu einem Problem, wenn nicht auch eine Anbindung dieser Standorte durch den öffentlichen Verkehr zumindest ergänzend gesichert ist. Aus Umweltgründen sprechen aber auch die negativen externen Effekte, die ein unkontrolliertes Anwachsen des motorisierten Individualverkehrs mit sich bringen, gegen Einschränkungsüberlegungen im SPNV.

⁶⁹³ Vgl. Aachen und Dornbach (2002), S. 582 ff., sowie Müller und Wolf (2002), S. 593.

⁶⁹⁴ Vgl. Opaschewski (2002). Der Autor weist auch darauf hin, dass im Rahmen der „Überalterung“ unserer Gesellschaft der Trend zur „Vereinzelnung“ alter Menschen zunehmen wird.

⁶⁹⁵ Vgl. hierzu auch die Analyse des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg („Die Schule soll im Dorf bleiben“); MBS (2000).

Allein schon diese Entwicklungen machen den Erhalt eines „nachhaltigen Schienenverkehrs“ für den Nahverkehr zu einer sinnvollen Gestaltungsaufgabe im Kontext regionaler Gesamtlösungen.⁶⁹⁶ Die einzelnen Bundesländer haben als Aufgabenträger dabei die Interessen des SPNV in der Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen zu vertreten und einen leistungs- und kostenoptimierten Betrieb zu gestalten. Die Länder müssten dazu ihre Möglichkeiten (hier: „Vergabe im Wettbewerb“ und „leistungsorientierte Verkehrsverträge“) besser nutzen, ein integriertes SPNV/ÖPNV-Angebot zur Verfügung stellen und dabei mit den ÖPNV-Aufgabenträgern zusammenarbeiten. Die dafür zur Verfügung stehenden Infrastrukturmittel sind flexibel nach raumstrukturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und daraus zu ziehendem Nutzen einzusetzen und nicht allein einer Infrastrukturart zuzuordnen.

Nicht nur bei der Landesplanung, sondern auch bei der Regionalplanung besitzen die Länder ein gewichtiges Mitspracherecht auf Standortentscheidungen von Siedlungen, Schulen, Tourismus und Gewerbe, da diese Entscheidungen zustimmungsbedürftig sind. Deshalb sollte bei der Festlegung von Standorten die Orientierung an der Schiene stärker bei der Planung einbezogen werden, wobei nicht nur die Existenz einer Schienenstrecke von Bedeutung ist, sondern auch deren tatsächliche Infrastruktur- und Verkehrsangebotsqualität. In Bezug auf die Planungsebenen ist zu verlangen, dass dazu entscheidend bessere und konkretere Argumente zur strukturellen Bedeutung und zu den regionalwirtschaftlichen Effekten der jeweiligen Schienenstrecken vorgelegt werden.

Die Kommunen sind gehalten, die Bedeutung von Schienenstrecken und Zugangsstellen als Entwicklungsachse für Siedlung, Tourismus und Gewerbe für die Praxis besser zu verinnerlichen.⁶⁹⁷ Dieser Bezug auf nachhaltige Verkehrsstrukturen sollte bei der Abwägung von Interessen nicht unerwähnt bleiben. Es ist auch Aufgabe der Kommunen, die Gestaltung des Bereichs der Zugangsstellen für potenzielle Fahrgäste als ihre Aufgabe wahrzunehmen. Eine aktive Mitarbeit und das Einbringen von eigenen Vorschlägen bei der Einbeziehung von SPNV/ÖPNV, Park- und Abstellplätzen an den Zugangsstellen wären daher wünschenswert.

Die sich daraus ergebende Verbesserung des Angebotes und die Bestrebungen, Kosten zu minimieren, sind beizubehalten, wenn das verkehrs- und gesellschaftspolitische Ziel, in zehn Jahren die Kostenstrukturen der Eisenbahnen zu optimieren, erreicht werden soll. Grundsätzliche Verbesserungen des Verkehrsangebotes, die auch die Reaktivierung von stillgelegten Strecken einschließen können, sind allerdings nur durch einen veränderten Wettbewerbsrahmen zwischen den Verkehrsträgern oder durch zusätzliche finanzielle Mittel zu erreichen. Der prinzipielle Konflikt zwischen den knappen Finanz-

⁶⁹⁶ Vgl. Schnappauf (2000).

⁶⁹⁷ Vgl. Schnappauf (2000).

ressourcen und dem politisch gewollten Ausbau des Verkehrsangebotes ist dadurch allerdings nicht zu beheben.

Bei komplexen Lösungen sollten nach Ansicht des Verfassers verstärkt auch private Unternehmen defizitäre Aufgaben wahrnehmen und dafür einen entsprechenden Finanzausgleich erhalten. Dies wäre dann auch eine Möglichkeit, die Quersubventionierung durch andere öffentliche Betriebe zu verhindern, was wiederum eine Entmonopolisierung dieses ehemaligen Wettbewerbsausnahmebereichs fördern würde.⁶⁹⁸ Leider hat sich seit der Bahnreform hier wenig bewegt. Die DB AG ist mit einem Marktanteil von ca. 96 v.H. immer noch größte Anbieterin von SPNV-Leistungen. Der Anteil des größten privaten Bahnkonkurrenten Connex beträgt dazu im Vergleich 1,8 v.H. Nach Angabe von Drews⁶⁹⁹ befördert diese Gesellschaft in Baden-Württemberg im Jahr 4,31 Mio. Fahrgäste auf einer Streckenlänge von insgesamt 86,4 km (Daten für den Zeitraum 2000/2001).⁷⁰⁰

Um den Schienenverkehr in der Fläche durch eine dezentrale Organisation auf Dauer zu sichern, müssten – abgesehen von der Forderung nach Ausschreibung von Schienenverkehrsleistungen – die unternehmerische Zuständigkeit und Verantwortung vor Ort gestärkt werden. Dies würde dann auch die Möglichkeit eröffnen, individuelle Verkehrskonzepte umzusetzen, die auf die regionalspezifischen Gegebenheiten abgestimmt sind.

Die DB AG hat hierzu einen Vorschlag unterbreitet, wonach der Schienenverkehr in der Fläche nur durch das strategische Prinzip einer dezentralen Organisation, das die DB AG mit der so genannten „Mittelstandsoffensive“ verwirklichen will, auf Dauer gesichert werden kann.⁷⁰¹ Fraglich ist allerdings, ob allein die DB AG bei den derzeitigen organisatorischen Verhältnissen dazu in der Lage ist.

⁶⁹⁸ Vgl. Cox (1997), S. 67 ff. - Anmerkung zur Operationalisierung des Begriffes 'Quersubventionierung': Eine solche liegt dann vor, wenn ein systematisches Defizit eines bestimmten Unternehmensbereiches oder Sektors, z.B. ÖPNV bzw. SPNV, „mittels der Überschüsse eines anderen Unternehmensbereiches (...) ganz oder teilweise ausgeglichen wird“; vgl. Haug (2003), S. 198. Auf kommunaler Ebene stellen Quersubventionierungen des ÖPNV ein enormes Problem mit hoher Variabilität des Zuschussbedarfs dar. So ermittelte Haug (2003), S. 202 f., Deckungsgrade der Verluste im ÖPNV durch Gewinne kommunaler Versorgungsbetriebe in deutschen Großstädten zwischen 0,1 und 2,6 (Deckungsgraddefinition des Autors: An die Kommune abgeführte Gewinne bzw. Ausschüttungen der Vers.-betr. nach Steuern / Jahresfehlbetrag der ÖPNV-Betriebe nach Steuern laut GuV-Rechnung).

⁶⁹⁹ Vgl. Drews (2001), S. 1.

⁷⁰⁰ Die deutsche Connex Verkehr GmbH mit Sitz in Frankfurt am Main, die Bestandteil der in mehreren Ländern Europas, Asiens und Australiens vertretenen Connex-Group ist, beschäftigt hier zu Lande rund 3000 Mitarbeiter. Das Unternehmen konzentriert sich auf zahlreiche Regionalbahnen. Es übernahm im Jahre 2001 auch die Deutsche Eisenbahn-Gesellschaft (DEG), einen Betreiber von Buslinien und Nebenstreckenbahnen, der vor dem zweiten Weltkrieg v.a. im Regionalbereich strukturschwacher Regionen (Ostpreußen, Teile Schlesiens) erfolgreich operierte.

⁷⁰¹ Vgl. DB Regio AG (2001), S. 44 (Geschäftsbericht).

Die weitere Entwicklung wird aber nicht nur durch die betriebliche Organisationsform bestimmt, sondern ist immer noch abhängig von der staatlichen Förderung und ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz. Diese Förderung bleibt daher auch zukünftig unverzichtbarer Bestandteil für die Beibehaltung des SPNV, unabhängig davon, in welcher Form er endgültig betrieben wird. Dabei sind auch die finanziellen Rahmenbedingungen der DB AG zu berücksichtigen: Immerhin betragen die Bestellerentgelte im Geschäftsjahr 2001 68,5 % der gesamten Umsatzerlöse (Länder) der DB Regio AG, was ein enormes finanzielles Gewicht darstellt; nur 31,5 % wurden hingegen über die Fahrkartenverkäufe Erlöst.⁷⁰²

Für die Modernisierung von Schieneninfrastruktur und Fahrzeugpark ist aber gleichermaßen eine staatliche Förderung unerlässlich, da die geplanten Investitionsmaßnahmen von der DB nicht allein zu finanzieren sind. Der politische Wille von Bund und Ländern dafür ist vorhanden, was sich allerdings ändern könnte, wenn sich auf der Nachfragerseite dazu keine spürbaren Verbesserungen ergeben.

Die gesellschaftliche Anerkennung in der Form, dass die Bürger eine modernisierte Bahn tatsächlich stärker nutzen als früher, ist damit ein wichtiger Anhaltspunkt, um das Nebenstreckennetz erhalten zu können. Das Ziel lässt sich aber nur erreichen, wenn neue Fahrgäste aus der Gruppe der wahlfreien (d.h. nicht per se auf die Bahn angewiesenen) Bürger für die Bahn zu gewinnen sind, weil das System zu hohe Fixkosten aufweist, um allein mit der Gruppe der wahlunfreien Bürger existieren zu können.

Da ein derartiger Umstieg also nur möglich ist, wenn die Attraktivität der Bahn steigt, muss auch eine für Nebenbahnen angemessen sanierte und damit kostenoptimierte Infrastruktur geschaffen werden, was wiederum Voraussetzung für einen effizienten und nachfragegerechten Einsatz von Fahrzeugen und Personal ist. Beides ermöglicht einen eng vertakteten, schnelleren, komfortableren und damit attraktiveren Schienenpersonennahverkehr. Für einen solchermaßen konzipierten Schienenpersonennahverkehr reicht es nicht aus, ein modernes Schienennetz wiederherzustellen. Hierzu sind vielmehr noch weitere Maßnahmen sowohl im kaufmännischen als auch im technisch-organisatorischen Bereich erforderlich.⁷⁰³ Zur Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene ist zusätzlich ein markt- und kundenorientiertes Verhalten⁷⁰⁴ notwendig, da der Betrieb von Bahnstrecken grundsätzlich auch volkswirtschaftlich sinnvoll sein muss. Erste positive Signale kommen hier wiederum von Connex, die nach ihren Angaben 20 bis 30 Prozent mehr Fahrgäste in ihre Züge 'locken' konnte als die Bahn.

⁷⁰² Vgl. DB Regio AG (2001), S. 44 (Geschäftsbericht).

⁷⁰³ Vgl. IHK BW (1986, Vorschläge der Wirtschaft für ein modernes Schienenkonzept, aus: Denkschrift der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammer in Baden-Württemberg).

⁷⁰⁴ Neben betriebswirtschaftlichen Aktivitäten und Umfeldmaßnahmen tragen v.a. „neue Fahrzeugbauweisen (...) wesentlich zur Akzeptanz der (öffentlichen) Verkehrsmittel bei“; vgl. IST (Institut für Schienenfahrzeugtechnik 2002), o.S. – Vgl. zu Maßnahmen der Attraktivitätssteigerungen bei Lokal- und Regionalbahnen auch Seifert (2000).

Von substantieller Wichtigkeit wird es auch sein, zukünftig eine effizientere Vernetzung aller Verkehrsträger zu erreichen und dabei moderne Logistikkonzepte konsequenter zu nutzen.⁷⁰⁵ Durch ein intelligentes logistisches Management des schienengebundenen Verkehrs können zwar die Systemvorteile der Straße nicht ausgeglichen werden, dennoch kann die Schiene damit eine wirtschaftliche sowie qualitativ und ökologisch hochwertige Alternative bleiben. Mithin sollte sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern von Verkehrsleistungen die Erkenntnis bestehen, dass es nicht „um jeden Preis“ Schienenverkehr sein muss, sondern auch kostengünstigere Verkehrsvarianten in Frage kommen. Im Zuge der mit der Bahnreform einhergehenden Privatisierung richtet sich daher auch das Handeln des Unternehmens Deutsche Bahn (DB AG) zunehmend nach ähnlichen betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten aus, wie dies bei anderen Unternehmen gegeben ist. Dies schließt die Orientierung auf die Erfordernisse des Marktes mit ein, wie z.B. die verstärkte Berücksichtigung des Nachfrageverhaltens von Kunden. Um hier eine grundlegende Verbesserung der Wettbewerbssituation zu erreichen, setzt die Bahn allerdings primär auf die für sie attraktiven Strecken im Fernverkehr und vernachlässigt damit den SPNV.

Entsprechende Beschwerden mehren sich bei den Schlichtungsstellen des Nahverkehrs. So wird beispielsweise aus dem niederrheinischen SPNV-Flächenverkehr berichtet, dass Kunden teilweise in Einfach-Waggons „zusammengepfercht“ werden, da die DB komfortablere Großwagen für den regionenübergreifenden Verkehr benötige.⁷⁰⁶ Auch seitens des baden-württembergischen Ministeriums für Umwelt und Verkehr wurden hinsichtlich der Qualität im SPNV Totalausfälle von Zügen, Verspätungen und „Pannen“ moniert. Mithin musste hier die DB Regio auf Beschwerde des Landes Baden-Württemberg als Besteller der Zugleistungen wegen der nachgewiesenen Qualitätsdefizite im Jahr 2002 Regressleistungen in Höhe von 11,2 Mio. EUR an das Land entrichten.⁷⁰⁷

Innerhalb der so genannten „Strategie Netz 21“ plant die DB AG eine Aufgliederung der Netzstruktur in Personen- und Güterverkehr sowie eine Aufgliederung nach Geschwindigkeiten. In dem Zusammenhang soll das Streckennetz in ein Vorrangnetz (zwischen den Ballungsräumen) und in ein Leistungsnetz für gemischte Verkehre (Fern-, Nah- und Güterverkehre) mit jeweils 10.000 km sowie in ein ergänzendes Netz für den Regionalverkehr (Personen- und Güterverkehr) mit etwa 16.000 km aufgeteilt werden.⁷⁰⁸ Diese Struktur korrespondiert mit dem von Blesik/Munzert⁷⁰⁹ vorgeschla-

⁷⁰⁵ Vgl. Jopp (2001).

⁷⁰⁶ Auf der Strecke von Kleve nach Düsseldorf waren im November 2003 Waggons so überfüllt, dass 25 Fahrgäste auf einem Kleinbahnhof (Aldekerk) nicht aussteigen konnten. Persönliche Mitt. von Christian Schirmer, Leiter der ‘Schlichtungsstelle Nahverkehr’, Düsseldorf, im Nov. 2003.

⁷⁰⁷ Pressemitteilung des baden-württembergischen Umwelt- und Verkehrsministeriums vom 22. Februar 2002; vgl. Mappus (2002).

⁷⁰⁸ Vgl. Spangenberg und Pütz (2002), S. 595.

⁷⁰⁹ Vgl. Blesik und Munzert (2001), S. 213.

genen „3-Stufen-Modell“, wobei nach Ansicht des Verfassers offen bleibt, ob im dicht-besiedelten Deutschland ein weiteres Streckennetz wirtschaftlich sinnvoll ist.

Die Regionalisierung des SPNV bestätigt diese „strategischen“ Aufgliederungen als Weg zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit mit mehr Wettbewerb zwar, allerdings ist davon auszugehen, dass die Umsetzung dieser Strategie insbesondere im Regionalverkehr zu weiteren Streckenstilllegungen vor allem in den neuen Bundesländern führen kann. Dies wird dann wiederum neue, anders gelagerte Problemstellungen aufwerfen.

Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Probleme, zu denen auch die Flächenverödung gehört, stellt sich die Frage, welchen Stellenwert Raumordnungsgesichtspunkte bei der Umstrukturierung von Verkehrslösungen tatsächlich einnehmen. Letztlich geht es um die Erreichbarkeitsverhältnisse im SPNV, die sich unabhängig von den Zuständigkeiten, welche sich durch die grundlegende Trennung von Nah- und Fernverkehr ergeben, und unabhängig von den Finanzierungsfragen regional unterschiedlich entwickeln.

Den betriebswirtschaftlichen Interessen der DB AG kann allerdings die im Grundgesetz verankerte Gewährleistungspflicht des Bundes für das Allgemeinwohl nach Art. 87e Abs. 4 GG, insbesondere hinsichtlich der Verkehrsbedürfnisse beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes, entgegenstehen. Für den Bund gibt es aber nicht nur seine Eigentümerverantwortlichkeit für das Schienennetz. Aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) ergeben sich weitergehende raumordnerische Anforderungen. So sieht der § 2 Abs. 2 Ziff. 12 ROG für den Schienenpersonenverkehr vor, dass eine gute Erreichbarkeit aller Teilgebiete untereinander mit Personen- und Güterverkehr sichergestellt werden muss. Auch die Verlagerung aus verkehrlich hoch belasteten Räumen und auf umweltverträglichere Verkehrsträger gehört zu den festgeschriebenen Zielstellungen.

Zweifellos erhöhen auch Verkehrsverbünde und entsprechende Verknüpfungen an den jeweiligen Schnittstellen nach § 2 Abs. 2 Ziff. 5 ROG die Attraktivität des ÖPNV. Die Ausgestaltung des PNV kann dabei an die in § 2 Abs. 2 Ziff. 2 ROG geforderte Anlehnung der Siedlungsstruktur an das Streckennetz der Bahn anknüpfen. Andererseits wird durch eine hohe Qualität des SPNV die Entwicklung von zentralen Orten der ländlichen Räume als Träger einer so genannten „teilräumlichen“ Entwicklung unterstützt. Diese Wechselbeziehung findet ihren Ausdruck in der Empfehlung, die Siedlungsentwicklung auf ein integriertes Verkehrssystem auszurichten.⁷¹⁰

⁷¹⁰ Folgender Aspekt trifft nicht unbedingt den Nahverkehr, sei aber der Vollständigkeit halber erwähnt: Der Grundgedanke einer nachhaltigen Raumentwicklung wird auch mit dem europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK aus dem Jahre 1999 gestärkt, wengleich die Zielvereinbarungen den Zielrahmen der Grundsätze einer zukünftigen Raumordnung nicht rechtlich zwingend regeln; vgl. EUREK (1999). Es bleibt eine Orientierung auf die Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und auf die Sicherung des gleichwertigen Zugangs zur Infrastruktur. Die Zielvorstellungen beinhalten den Ausbau der Transeuropäischen Netze (TEN), ihre

5.5 Möglichkeiten für einen Generalverkehrsplan

Möglicherweise könnte auch das Problem der Flächenverödung dadurch gemildert, wenn nicht sogar ganz beseitigt werden, wenn es gelänge, die öffentlichen Verkehre unabhängig von den Verkehrsträgern so miteinander zu verbinden, dass daraus wirtschaftlich vertretbare gemeinsame Verkehrspläne erstellt werden können. Durch die neuen technologischen Verfahren müsste es durchaus möglich sein, integrierte Verkehrssysteme aufzubauen, mit deren Hilfe eine den heutigen Anforderungen an Mobilität und Umwelt gerecht werdende öffentliche Verkehrsbedienung möglich wird. Ziel einer modernen Verkehrsplanung sollte es dabei sein, dem einzelnen Verkehrsteilnehmer je nach Zweck und Grund seiner Reise die entsprechende Verkehrsmittelwahl zu ermöglichen. Dies trägt gleichzeitig zu einer besseren wirtschaftlichen Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln bei und hilft ferner, die Umwelt zu entlasten.⁷¹¹

Mit der Übertragung der Eigenverantwortlichkeit ist es den Ländern freigestellt worden, wie sie die verkehrliche Situation in ihrem Bundesland regeln wollen. Die für die Organisation und Umstrukturierung des gesamten Verkehrs notwendigen Voraussetzungen versuchen die einzelnen Bundesländer (seltener auch Gebietskörperschaften) auf verschiedene Art und Weise zu realisieren, teilweise durch die Aufstellung von 'Generalverkehrsplänen'.⁷¹² An deren Umsetzung haben alle in den jeweiligen Landesgesetzen bestimmten Aufgabenträger mitzuwirken. Weitere Details, z.B. hinsichtlich der Inhalte von Generalverkehrsplänen sowie der Fortschreibung, regeln die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen. Die ÖPNV-Gesetze verlangen aber auch, dass bei bestimmten Verkehrsvorhaben eine Abstimmung unter den benachbarten Einzugsregionen oder mit übergeordneten Aufgabenträgern erfolgt, wobei zwischen Benehmenherstellung und Einvernehmen zu unterscheiden ist.⁷¹³

Mit Hilfe von derartigen Verkehrsplänen soll also im Rahmen einer Bestandsaufnahme versucht werden, die gesamte Verkehrssituation in einem bestimmten Gebiet (Stadt, Land) zu erfassen und zu analysieren, um daraus entsprechende 'Diagnosen' für künftige verkehrspolitische Entwicklungen erstellen zu können. Gleichzeitig will man damit die gesetzliche Vorgabe, für die Bevölkerung eine dauerhafte Mobilität zu sichern, durch entsprechende verkehrspolitische Maßnahmen gewährleisten. Ähnlich wie beispielsweise der Bundesverkehrswegeplan werden die Generalverkehrspläne als Instrument der Verkehrsinfrastrukturpolitik definiert.⁷¹⁴ Ziel eines jeden Aufgabenträgers ist dabei, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden verkehrlichen Vorstellungen und

Ergänzung durch die so genannten sekundären Netze und eine wirksame Verbindung der verschiedenen Netzebenen.

⁷¹¹ Vgl. Fiedler (2003), S. 96 ff.

⁷¹² Vgl. Grandjot (2002), S. 20.

⁷¹³ Vgl. Kolks (2003a), S. 77 ff.

⁷¹⁴ Vgl. Grandjot (2002), S. 20.

Bedürfnisse hinreichend zu konkretisieren. Das Hauptcharakteristikum eines Generalverkehrsplans besteht also darin, die zukünftige Entwicklung der verschiedenen Verkehrsträger vorwegzunehmen und zu beeinflussen, z.B. durch eine gezielte Förderung des SPNV. Allerdings erschwert auch hier die Komplexität des realen Verkehrs die politisch richtige Entscheidungsfindung.⁷¹⁵

Diese Einflussnahmen sollen volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch sinnvolle Verkehrsflüsse garantieren, wobei auch den wirtschafts-, struktur- und umweltpolitischen Interessen gedient werden soll (letzteres z.B. durch Emissionsreduktionen bei Kraftfahrzeugen, sofern genügend Personen auf öffentliche Verkehrsmittel ausweichen). Darüber hinaus will man damit die Bevölkerung zu bestimmten Verhaltensänderungen anregen und dadurch das Bewusstsein für eine dauerhaft umweltverträgliche Mobilität hervorrufen und stärken.⁷¹⁶ Diese Abstimmungsprozesse müssen dabei keineswegs als 'dirigistisch' oder – wie der Begriff Generalverkehrsplan nahe legen könnte – als 'planwirtschaftlich' aufgefasst werden. Vielmehr können dabei wettbewerbliche Anreize und innovative Konzepte angewandt bzw. exploriert werden.

Betrachtet man die verwirklichten gesetzlichen Vorgaben im Kontext der Generalverkehrspläne, so lässt sich unstrittig feststellen, dass bisher nur wenig davon umgesetzt werden konnte. Als Ursache sind hier die bisher nicht gelösten unterschiedlichen Interessen der einzelnen Aufgabenträger auszumachen, aber auch die Befürchtung der öffentlichen Hand hinsichtlich eines Verlusts ihrer Einflussnahmen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es nicht verwunderlich, dass der Gesetzgeber die Verwirklichung sämtlicher verkehrlicher Veränderungen eher halbherzig verfolgt und am derzeitigen Status quo nicht „rütteln“ will. Dies hat zur Folge, dass gerade der SPNV in verschiedenen Bundesländern immer mehr ins Abseits gedrängt wird, weil er einfach nicht so prestigeträchtig ist wie der Fernverkehr. Um dies zu verhindern, ist der Gesetzgeber aufgefordert, unabhängig von der politischen Wirkung die mit der Bahnreform und EU-Gesetzgebung geschaffenen Lösungsmöglichkeiten zu realisieren.

Dass eine derartige Realisierung möglich ist, zeigt in Ansätzen die Verkehrspolitik des Landes Baden-Württemberg. In dem 1995 in Kraft gesetzten Generalverkehrsplan dieses Bundeslandes wird mithin der dauerhaften Sicherung von Mobilität durch Ausweitung der Verkehrsangebote insbesondere im öffentlichen Verkehr oberste Priorität eingeräumt.⁷¹⁷ Erreicht werden soll dieses Ziel u.a. auch durch Sicherung und Verbesserung der Anbindung des ländlichen Raumes an das übrige Streckennetz. Für die jeweiligen Verkehrsträger wurden dafür konkrete Maßnahmen entwickelt. Neben der Ausweitung der Verkehrsangebote auch im SPNV strebt das Land damit gleichzeitig die Belange des Umweltschutzes mit zu berücksichtigen, indem es versucht,

⁷¹⁵ Vgl. Eckey und Stock (2003), S. 176.

⁷¹⁶ Vgl. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (2001)

⁷¹⁷ Vgl. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (2001).

durch Förderung von alternativen Verkehrsangeboten die Luftverschmutzung durch den Individualverkehr zu minimieren.

Dabei nutzte das Land Baden-Württemberg die Zeit seit der Übernahme der Verantwortung für den SPNV im Zuge der Regionalisierung im Jahr 1996 für eine ‘Modernisierungsoffensive’, so dass zwischenzeitlich die Einführung eines integralen Taktfahrplans zu 87 % und damit fast flächendeckend verwirklicht werden konnte. Trotz fortschreitender Motorisierung der Bevölkerung konnte auch das Fahrgastaufkommen im öffentlichen Personennahverkehr von 1995 bis 2000 um 7,5 v.H. gesteigert werden.⁷¹⁸ Auch die Schadstoffemissionen ließen sich von 1987 bis 1997 im Straßenverkehr erheblich verringern.⁷¹⁹ Mit diesem Generalverkehrsplan Baden-Württemberg gingen bundesweit erstmalig die subjektiven Vorstellungen der Bevölkerung zu den einzelnen Verkehrsmitteln in differenzierter Weise in die Aussagen mit ein und zeigten auf, inwieweit sich die einzelnen Verkehrsteilnehmer zu ökonomisch und ökologisch vernünftigem Handeln anregen lassen.

Auch der Generalverkehrsplan 2002 von Österreich geht von den gleichen Handlungsfeldern aus und versucht anhand von verkehrspolitischen Grundsätzen und eines Infrastrukturprogrammes, Lösungen für die wichtigsten Verkehrskorridore zu finden.⁷²⁰ Allerdings richtet sich hierbei das Interesse des Landes mehr auf die übergeordneten Infrastrukturnetze, die von nationaler und internationaler Bedeutung sind.

Für den SPNV ist maßgeblich, welchen Stellenwert er in der verkehrspolitischen Diskussion einnimmt. Dabei ist vor allem wichtig, dass dieser sein negatives Image als „Fass ohne Boden“ verliert. Dies lässt sich durch die Ausschreibung von Schienenpersonennahverkehr, die ja auch in den Modellüberlegungen eine erhebliche Rolle spielte (s. Abschnitt 4.8), zumindest teilweise erreichen. Deshalb kann es für den SPNV auch nicht unerheblich sein, ob die politischen Entscheidungsträger lediglich ihre grundgesetzlich verankerte Daseinsvorsorgeaufgabe wahrnehmen oder aber verstärkt wettbewerbliche Prinzipien fokussieren.⁷²¹ Dabei kann der Aufbau eines Generalverkehrsplanes oder eines sonstigen umfassenden Gesamtverkehrsplanes eine durchaus nützliche Hilfe bei der Verwirklichung von Verkehrsvorhaben darstellen. Darin lassen sich nämlich nicht nur sämtliche Verkehrsvorhaben übersichtlich darstellen; vielmehr wird – was in Anbetracht von knappen öffentlichen Mitteln noch wichtiger ist – deutlicher, wie viel die einzelnen Verkehrsinvestitionen kosten. Auf diese Weise sind die Verkehrsunternehmen auch gehalten, ihre Kosten zu minimieren. So können die Prioritäten besser gesetzt und die Finanzierungsmittel effizienter eingesetzt werden. Insgesamt

⁷¹⁸ Vgl. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (2001).

⁷¹⁹ Vgl. Presse-Mitteilung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Stuttgart) vom 2.2.2001, wonach die NO_x-Emissionen im Straßenverkehr um 40 v.H. und die Emissionen von Kohlenwasserstoffen um rd. 60 v.H. gesunken sind.

⁷²⁰ Vgl. Rosinak und Snizek (2003).

⁷²¹ Vgl. Busch und Höhnscheid (2000).

samt betrachtet, erscheint die Aufstellung von derartigen Gesamtverkehrsplänen sinnvoll, weil dadurch die einzelnen Verkehrsprojekte transparenter werden und die Bevölkerung durch politische Vorgaben auch die zukünftige Entwicklung des SPNV verfolgen und mit beeinflussen kann.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In den vergangenen Jahren wurden auf der Ebene des ÖPNV Privatisierungen und Innovationskonzepte implementiert, um über Qualitätsverbesserungen und Marketingoptimierungen zur Defizit- bzw. Kostenreduktion in diesem Verkehrssektor beizutragen. Dessen Stellung – insbesondere im intermodalen Wettbewerb gegenüber dem motorisierten Individualverkehr – konnte dadurch letztlich nicht grundlegend verbessert werden. Sowohl angebotsseitig als auch hinsichtlich der Nachfrage und der institutionellen Strukturen zeichnet sich der ÖPNV durch unübersehbare Defizite aus. Immer noch weisen öffentliche Verkehrsunternehmen unflexible Strukturen und politisch-institutionelle Interdependenzen, etwa von kommunalen Eignern, auf, wodurch die Wettbewerbsposition des ÖPNV bzw. SPNV auch im intramodalen Vergleich beeinträchtigt wird. (Man vergleiche etwa die Situation des schienengebundenen Personennahverkehrs in der Fläche mit derjenigen des technologisch hoch stehenden Schienenpersonenfernverkehrs.)

Wirtschaftliche Defizite, Bürokratismus, aber auch die nicht abzustreitende Tatsache, dass im ÖPNV aufgrund der „institutionellen Fesseln“ die Entwicklung innovativer Angebotsformen zur Befriedigung veränderter Mobilitätsbedürfnisse von Kunden nicht genügend vorangetrieben wurde, bewogen sowohl politische als auch verkehrswissenschaftliche Instanzen zur Suche nach Lösungsmöglichkeiten durch Privatisierungen. Die Nutzung von Privatisierungspotenzialen erfolgte dabei auf Basis der Erkenntnis, dass das Betreiben eigener Wirtschaftsunternehmen in der Gegenwart für den Staat nicht länger allein zu finanzieren ist. Daher könnten auch im Bereich des ÖPNV privat organisierte Wirtschaftsunternehmen etabliert werden, die auf eigenes Risiko und in eigener Verantwortung am allgemeinen Wirtschaftsleben teilhaben.

Der sich hierbei grundsätzlich stellende Dualismus ist durch die Gegenpole Marktwirtschaft bzw. „Liberalismus“ und Interventionismus gekennzeichnet. Die Vertreter der marktwirtschaftlichen Position tendieren zu der Aussage, dass eine Daseinsvorsorge mit öffentlichen Verkehrsdienstleistungen in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Der einzelne Bürger hat demnach lediglich ein Anrecht auf kostengünstige Beförderung. Welches Verkehrsmittel letztlich zum Einsatz kommt, liegt gemäß dieser Position aus Kostengründen im Ermessen des Aufgabenträgers. Dazu sollten vergleichsweise stringente Vorgaben hinsichtlich der Beförderungszahlen, Unterhaltskosten und betriebswirtschaftlichen Effizienz angelegt werden, deren Ermittlung auf nachprüfbarer, wettbewerblicher Basis erfolgt und die nicht durch das Zugeständnis schlechterer Qualität (Sicherheit, Zuverlässigkeit) oder durch Lohndumping etc. herbeizuführen sind.

Aus der interventionistischen Perspektive wird hingegen die Daseinsvorsorgepflicht und regulative Steuerungsfunktion der öffentlichen Hand im Verkehrsbereich betont, da ein

effizientes Verkehrswesen und ein auch die sozialen Belange der nicht individuell motorisierten Bevölkerung sichernder ÖPNV nicht anders zu gewährleisten sei. Beispielsweise sei eine puristisch-liberalistische Verkehrspolitik, die einem Verkehrsunternehmen wie der DB AG aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen (mangelnde Rentabilität) die Möglichkeit zu Streckenstilllegungen in der Fläche gewähre, dafür verantwortlich, dass in den vergangenen Dekaden die Streckenlänge der SPNV-Nebenstrecken immer mehr abnahm und bestimmte Regionen abseits der Ballungszentren Verödungsprozessen unterlagen (Attraktivitätsabnahme der Region, Mobilitätseinschränkungen infolge infrastruktureller Rückbauten der Bahn, letztlich „Verkümmerung“ auf ökonomischer wie soziokultureller Ebene). Zudem wird von „Interventionisten“ das Argument der nicht erreichbaren Vollkostendeckung des ÖPNV ins Feld geführt, welches aber nach Meinung des Verfassers nicht stichhaltig ist, da gerade trotz Anerkennung der überwiegend im ÖPNV nicht möglichen Vollkostendeckung durch marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Maßnahmen gleichwohl der Kostendeckungsgrad in volkswirtschaftlich sinnvoller Weise signifikant gesteigert werden kann.

Obwohl einer interventionistischen Position keineswegs zuzustimmen ist, sollte man in der politischen wie verkehrswissenschaftlichen Diskussion unmissverständlich dafür eintreten, dass der Verkehrssektor des ÖPNV bzw. SPNV als Element der öffentlichen Daseinsvorsorge behandelt und deshalb nicht nach ausschließlich marktwirtschaftlichen Grundsätzen betrachtet wird. Eine rein „liberalistische“ Lösung ist dabei ebenso abzulehnen wie die interventionistische. Im Mittelpunkt der Überlegungen sollte daher die Frage stehen, wie dieser substanzielle Verkehrssektor aufrechterhalten und wirtschaftlich effizienter gestaltet werden kann, womit sich auch der Belastungsgrad der ohnehin defizitären öffentlichen Haushalte (Länder, Gebietskörperschaften) verringern lassen würde.

In der verkehrswirtschaftlichen Praxis, sei es im ÖPNV auf rein kommunaler Ebene oder im regionalen und überregionalen Schienenverkehr, wurden die trotz des regulativen Rahmens bestehenden Handlungsoptionen zur Ausschöpfung möglicher Effizienzpotenziale durch die Entscheidungsträger oftmals ignoriert. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass als gemeinwirtschaftlich zu kennzeichnende Verkehrsleistungen bisher kaum im Wettbewerb vergeben wurden. Ziel eines deregulierenden Ansatzes muss es daher sein, einen möglichst hohen Wettbewerbsdruck zu erzeugen. Solange es dem Staat nicht gelingt, alle externen Effekte in den Kosten der Angebotsgestaltung adäquat zu internalisieren, wird die Marktsteuerung zu einem Marktergebnis führen, das Gemeinwohlaspekte schlichtweg nicht beachtet. Es stellt sich hier in gewisser Weise ein „Paradoxon“ ein, wonach nämlich gerade die Nichtberücksichtigung von Deregulierung und Wettbewerbsfokussierung – wenngleich diese Aspekte in puristischer Form wie zuvor ausgeführt nicht zum Tragen kommen sollten – die Aufrechterhaltung des schienengebundenen Personennah- (wie auch -fernverkehrs) als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge gefährden würde.

Die letztgenannten Überlegungen hatten auch bei der seit den 1980er Jahren geplanten bzw. durchgeführten Umstrukturierung (Bahnreform) der Deutschen Bundesbahn zur privatwirtschaftlich verfassten Deutschen Bahn AG einen erheblichen Stellenwert. Trotz formaler Trennung von Netz und Betrieb, der verstärkten Beachtung von Rentabilitäts Gesichtspunkten und mittelfristiger Ambitionen auf den Status einer Publikums-gesellschaft wurden in der eisenbahnwirtschaftlichen Praxis der DB viele Maßgaben nicht erfüllt. Insbesondere ist die derzeitige Infrastrukturverantwortung in Deutschland ambivalent, und die mit der Bahnreform angestrebte Klarheit konnte nicht erbracht werden. Der von der DB favorisierte „Zusammenhalt von Rad und Schiene“ ist mithin keine Voraussetzung für Sicherheit und Innovation, sondern kann auch als vorgeschobenes und emotional besetztes Argument zur Konservierung bestehender DB-Strukturen aufgefasst werden. In der gegenwärtigen Situation sind Infrastrukturbetrieb (hier die dominante DB Netz AG) und EVU-Ebene (hier wiederum die dominanten DB-Verkehrsunternehmen) miteinander konfundiert, so dass – auf mehr oder minder subtile Weise und/oder durch politischen bzw. informellen Druck – eine Tendenz zur „Bevorzugung“ von DB-Unternehmen bei der Nutzung der Infrastruktur gar nicht ausbleiben kann. Gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen DB-Unternehmen und Alternativanbietern werden so verwässert. Eine konsequente, wenngleich zurzeit nicht politisch durchsetzbar erscheinende Lösung wäre dementsprechend die Herauslösung der DB Netz AG aus der DB-Holding und Überführung in alleinige staatliche Verantwortung.

Sowohl die wirtschaftswissenschaftliche Grundlagenforschung als auch internationale Erfahrungen in der verkehrswirtschaftlichen Praxis legen den Schluss nahe, dass nur der Wettbewerb auf der Schiene einen vordem verabsäumten Innovations- und Kostensenkungswettlauf initiieren bzw. in Gang halten kann. Dazu bedarf es, wie zuvor umrissen, allerdings der konstitutionellen Trennung von Netz und Betrieb, die aber – wie das britische Railtrack-Debakel belegt – nicht von einem kurzsichtigen Gewinnmaximierungsdenken auf Kosten einer nüchternen Bestandsaufnahme des technischen Standards der Verkehrsmittel und von notwendigen Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur getragen werden darf, sondern ein nachhaltiges Gesamtkonzept erfordert. Dabei sind – was den SPNV in der Fläche anbelangt – die historischen und strukturellen Ausgangsbedingungen für ein gegebenes Nahverkehrsangebot und die Dynamik der Nachfrage nach den entsprechenden Leistungen ebenso zu berücksichtigen, wie vor allem die Rolle, die die schienengebundenen Angebote hier in Zukunft spielen können und sollten.

Teils wird seitens der DB AG die Auffassung vertreten, Wettbewerb auf der Schiene könne die Zukunftsfähigkeit des Bahnwesens nicht sichern, da keiner der Wettbewerber auf unzusammenhängenden Mininetzen kostengünstige Verkehre zustande bringen könne. Die Behauptung, Wettbewerb auf der Schiene sei nicht möglich, widerspricht mithin jeglicher Erfahrung und ist auch wettbewerbstheoretisch nicht haltbar, da ein Monopolist gerade ohne potenzielle Konkurrenten keinem Anpassungsdruck hinsichtlich erhöhter Leistungsfähigkeit ausgesetzt ist. Man muss sich in diesem Zusammen-

hang auch vergegenwärtigen, dass das Bahnwesen über Jahrzehnte hinweg in beträchtlichem Ausmaß subventioniert wurde. In der Konsequenz waren und sind im Verkehrsmarkt Kostenwahrheit sowie – volkswirtschaftlich gesehen – allokativen Effizienz nicht ausreichend gegeben. Nur wirkliche Konkurrenz kann die DB AG dazu veranlassen, auf Basis eigener Kostenrechnungen für Bund, Länder und die Konkurrenz berechenbarer und transparenter zu werden. Für die öffentliche Hand verknüpfen sich damit eine sachgerechtere Verteilung von Subventionsmitteln und die Möglichkeit von Kosteneinsparungen.

Als Leitlinie für verkehrswirtschaftliche Gestaltungsmaßnahmen lässt sich also festhalten, dass eine Vergabe von Eisenbahntransportleistungen gemäß wettbewerbstheoretischer Überlegungen ohne normativ-ethische Probleme durchaus zu verwirklichen ist. Infolge der Marktöffnung für Netzleistungen und durch die Einschränkung bestehender rechtlicher Marktzutrittschranken lassen sich Potenziale erschließen, die für den Wettbewerb und die ihm immanenten Anpassungsleistungen (Produktivität) nutzbar sind. Eine Problematik ist darin zu erkennen, dass der Eigner eines Schienennetzes über eine Marktmacht verfügt, mit der der Wettbewerb wesentlich beeinträchtigt oder unterbunden werden kann. In der gegenwärtigen Situation betrifft dieses Problem vor allem die Konglomeratstruktur der DB („Netz und Betrieb unter einem Dach“).

Funktionsfähiger Wettbewerb kann aber nur dann erreicht werden, sofern allen Wettbewerbern ein diskriminierungsfreier Zugang zur Schieneninfrastruktur verschafft wird. Hierbei muss es durchaus kein Widerspruch sein, wenn als Anbieter in einer bestimmten Region nur ein einzelnes Unternehmen agiert und die Ausschreibung der Leistungserbringung zeitlich begrenzt erfolgt. In diesem Kontext ist es möglich, die einzelnen Leistungen, soweit diese wirtschaftlich vertretbar sind, sogar einzeln auszuschreiben. Bedingung dafür ist allerdings, dass die Ausschreibung für die in Frage kommenden Anbieter auch transparent ist.

Auch die Gestaltungsmodelle für den SPNV in der Fläche bzw. für die Sicherung von dessen Zukunftsfähigkeit beinhalten sinnvollerweise Ausschreibungen und dezentrale Strukturen (Desintegrationskonzept) für den Betrieb der SPNV-Strecken, wobei im Sinne der Wettbewerbsgleichheit das tatsächlich öffentliche Verfahren und nicht etwa eine freihändige Vergabe zu praktizieren ist. Für infrastrukturelle Maßnahmen erscheint insbesondere das sog. ‘Betreibermodell’ vertretbar, da sich hierbei das übernehmende EIU im Sinne gegebener Kernkompetenzen auf den Betrieb konzentriert. Die Verantwortung für die baulichen und Wartungs- bzw. Instandhaltungs-Maßnahmen liegt beim Betreiber, dieser kann derartige Leistungen allerdings am Markt einkaufen. Das Modell deckt sich also mit dem Desintegrationsgedanken und verspricht die Ausnutzung von Potenzialen zur Kostensenkung. Darüber hinaus kann es – pragmatisch betrachtet – Strukturen der DB Netz AG ergänzen, bei der ja im Rahmen von Abgabeplanungen für eine Strecke die Suche nach einem anderen Betreiber ohne genügende Berücksichtigung von Erfordernissen der Ausschreibung von Bauleistungen erfolgt. Ein funktionales Aus-

schreibungsverfahren kann sich wiederum für die Vergabe von EVU-Dienstleistungen auf SPNV-Nebenstrecken eignen, wobei jedoch nicht von einem homogenen Gestaltungsplan auszugehen ist, sondern vielmehr einzelfallspezifische Umsetzungsalternativen zu prüfen sind (hierbei auch „Mischmodelle“ zur SPNV-Streckenreaktivierung, insbesondere von Kleinststrecken).

Die Einschätzung möglicher Maßnahmen zum Neubau oder zur Erhaltung bzw. zur Reaktivierung einer SPNV-Strecke sollte sich idealerweise auf eine einzelne Strecke oder ein abgegrenztes Netz beziehen. Zu prüfen ist, inwieweit unterschiedliche technisch-betriebliche Lösungen umgesetzt werden können. Investitions- und Betriebskosten sind jeweils getrennt zu berechnen, um so Durchschnittskosten pro Leistungseinheit herleiten zu können. In einer Diskussion hinsichtlich von SPNV-Nebenstrecken-Sanierungen oder aber deren Stilllegung bildet die Abwägung der technisch-betrieblichen Lösungen auf Basis eines Betreiber- oder auch Mischmodells nach Meinung des Verfassers ein vertretbares Vorgehen mit dem Ziel des Streckenerhalts und der längerfristigen Sicherung von Trassenpreisen im Bereich von etwa EUR 3,00/ Zgkm.

Trotz der unterschiedlichen „Einzelmaßnahmen“ kristallisieren sich für den Verkehrsbetrieb auf Basis durchaus homogener empirischer DB-interner wie -externer Rückmeldungen eine Reihe von Einzelmaßnahmen heraus, die ohne Qualitätseinbußen Kostensenkungen ermöglichen: Zu nennen sind dabei insbesondere die Optimierung des Fahrzeugumlaufes sowie der Einsatz von Triebwagen anstelle lokbespannter Züge, aber selbstverständlich auch die konsequente Ausrichtung auf kundenorientierte Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des SPNV. Darüber hinaus ist es entscheidend, jede Gestaltungsmaßnahme im SPNV in einen integrativen Kontext einzuordnen; dies gilt sowohl für jene Maßnahmen, die bei Infrastruktur/Netz ansetzen, als auch für jene, die sich auf die eigentliche Verkehrsdienstleistung (Betrieb) erstrecken. Hingewiesen sei dabei vor allem auf die optimale Anbindung des SPNV sowohl an den Fernverkehr als auch an die kommunalen ÖPNV-Segmente. Generalverkehrspläne der Länder können überdies einen hierarchischen Überbau für derartige integrative Strategien bereitstellen.

Literaturverzeichnis

- Aachen, M., Dornbach, J.** (2002): Regio-Netze – ein strategisches Konzept der Deutschen Bahn AG für Nebenstrecken. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10, S. 571-584.
- Abel, J.** (1997): Von der Vision zum Serienzug, Berlin.
- Aberle, G.** (1987), Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche. Organisatorische und finanzpolitische Reformvorschläge, Bd. 2 der Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Darmstadt.
- Aberle, G.** (1992): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, 2. Aufl., Stuttgart.
- Aberle, G.** (1995a): Intermodaler Wettbewerb zwischen Bus und Bahn im Regionalverkehr, 28. Verkehrswissenschaftliches Seminar vom 11. Oktober bis 13. Oktober 1995 in Hinterzarten/Schwarzwald, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVWG), Reihe B, Berg. Gladbach.
- Aberle, G.** (1995b): Mobilitätsentwicklung – Beeinflussungspotentiale und ihre Grenzen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40. Jg., S. 151-170.
- Aberle, G.** (2001a): Kompromiss mit vielen Unklarheiten: Zum Bericht der Bahn-Task Force. In: Internationale Verkehrswirtschaft, Heft 11, S. 511.
- Aberle, G.** (2001b): Wirkungen der Liberalisierung und der neuen Wettbewerbsbedingungen. In: Huber, F.: Zukunftsperspektiven 2001, Bergisch Gladbach, S. 76-85.
- Aberle, G.** (2003a): Intermodaler und intramodaler Wettbewerb. In: Internationales Verkehrswesen, 55. Jg., Heft 5, S. 183 (Editorial).
- Aberle, G.** (2003b): Transportwirtschaft, München/Wien.
- Aberle, G.; Brenner, A.; Hedderich, A.** (1995): Trassenmärkte und Netzzugang, Hamburg.
- Aberle, G.; Engel, M.** (1992): Verkehrswegerechnung und Optimierung der Verkehrsinfrastrukturnutzung; Problemanalyse und Lösungsvorschläge vor dem Hintergrund der EG-Harmonisierungsbemühungen für den Straßen- und Eisenbahnverkehr, (Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 6), Hamburg.
- Aberle, G.; Weber, U.** (1987): Verkehrswegebenutzungsabgaben für die Eisenbahn, Theoretische Grundlegung und verkehrspolitische Ausgestaltung, (Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Band 1), Darmstadt.

- Adamson, M.; Jones, W.; Pratt, R.** (1991): Competition Issues in Privatization: Lessons for the Railways. In: Banister, D.; Button, K.J. (Hrsg.): Transport in a free market economy, S. 49-78, London.
- AfT** (Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg) (1997): Ratgeber Reaktivierungen im SPNV.
Digitaler Standort: http://idw-online.de/public/pmid-2475/zeige_pm.html,
letzter Zugriff am 6.4.2003.
- Ambrosius, G.** (1997): Zurück zu den Anfängen? Die institutionelle Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs bis zum zweiten Weltkrieg unter der Perspektive der aktuellen Regionalisierung. In: Püttner, G. (Hrsg.): Der regionalisierte Nahverkehr, Baden-Baden, S. 11-50.
- Andreas, H.D.** (2002): Nebenbahnen und Schmalspurbahnen mit Güterverkehr. In: BahnProfil, Ausgabe 30, S. 36-53.
- Apel, D.** (2001): Flächen sparen, Landschaft schonen. Sechs Thesen zur Siedlungsentwicklung aus dem internationalen Kontext. In: RaumPlanung, Heft 96, S. 145-150.
- Arnoldi, K.** (2000): Die Alternative: Stuttgart 21. Chance für Stadt und Region. Teil 1: Mit optimiertem Kopfbahnhof aus der Sackgasse (Text aus dem Sonderdruck von eco-Regio, Jan.-Mai 2000, hrsg. von PRO BAHN e.V., Landesverband Baden-Württemberg), Kirchheim/Teck.
- BAG-SPNV** (Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV) (2002): Positionspapier zur Kritik der Regionalfaktoren vom 16.10.2002, Berlin.
Digitaler Standort: <http://www.bag-spnv.de/posi/pos02-10-16.pdf>,
letzter Zugriff am 7.10.2003.
- Balling, R.** (1997): Kooperation: Strategische Allianzen, Netzwerke, Joint-Ventures und andere Organisationsformen zwischenbetrieblicher Zusammenarbeit in Theorie und Praxis, Frankfurt am Main.
- Barth, M.; Neumann, H.; Würtenberger, J.** (1996): Bewusstseinsbildung für eine nachhaltige Mobilität. In: Internationales Verkehrswesen, 48. Jg., Heft 7-8, S. 21-24.
- Barth, S.** (2000): Nahverkehr in kommunaler Verantwortung. Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung, Schriftenreihe Verkehr und Technik, Band 90, Bielefeld.
- Bartmann, H.; Schmidt, N.** (1988): Ende des Keyneschen Interventionismus?. In: Wirtschaft und Gesellschaft, wirtschaftspolitische Zeitschrift der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1988, Heft 3, S. 9-16.
- Baumol, W.J.** (1977): On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multi-product Industry. In: American Economic Review 67, S. 809-822.

- Baumol, W.J.; Ordober, J.; Willig, R.D.** (1996): Parity Pricing and its Critics: Necessary Condition for Efficiency in Provision of Bottleneck Services to Competitors. In: Economic Research Reports, Nr. 96-333, Starr Center for Applied Economics, New York University.
- Baumol, W.J.; Panzar, J.C.; Willig, R.D.** (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, (erw. Aufl. 1988), New York.
- Baumol, W.; Sidak, J.** (1994): The Pricing of Inputs Sold to Competitors. In: Yale Journal on Regulation, 11, S. 171- 202.
- Bayer, D.; Manka, J.** (1998): Der Schienenpersonennahverkehr im Lichte des neuen Vergaberechts. In: Der Nahverkehr, Nr. 3, S. 8 ff.
- Becker, J.; Behrens, H.; Hollborn, S.** (2003): Qualität von Nahverkehrsleistungen. In: Internationales Verkehrswesen, Jg. 55, Nr. 1/2, S. 30-34.
- Beesley, M.E.; Glaister, S.** (1985): Deregulation of the Bus Industry in Britain: A Response. In: Transport Reviews (5), 2, S. 133-142.
- Berg, H.** (1987): Marktbeherrschung. In: Dichtl, E., Issing, O. (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Band 2, München, S. 111-112.
- Berg, J.** (2002): Wirtschaftlicher Betrieb der Regionalnetze der DB AG. Vortrag anlässlich des Eisenbahntechnischen Kolloquiums der TU Darmstadt am 11. Juni 2002, Vortragspapier, Darmstadt.
- Berndt, A.; Kunz, M.** (2003): Immer öfter ab und an? Aktuelle Entwicklungen im Bahnsektor. In: Knieps, G., Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg, S. 165-218.
- Beuermann, G.; Schneider, J.** (1996): Das Infrastrukturunternehmen der DB AG: Monopolistischer Gigant oder Partner für alle Schienenverkehrsbetreiber? In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 1/1996, S. 34-48.
- Bieber, T.** (1984): Rückzug aus dem ländlichen Raum - Patentrezept der Bundesbahn. In: Der Landkreis: Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, Ausgabe 3, S. 114.
- Bizer, K.** (1993): Privatisierung kommunaler Leistungen, Königswinter (Schriften des Instituts für Forschung und Begabtenförderung der Friedrich-Naumann-Stiftung).
- Blesik, K.-H.; Munzert, R.** (2001): 3-Stufen-Modell als Lösungsansatz? Zum Fortbestand von Eisenbahninfrastruktur in der Fläche. In: Internationales Verkehrswesen, 53. Jg., Heft 5, S. 212-214.
- BMVBW** (2001a): Rede des Bundesverkehrsministers Bodewig zu Grundsatzfragen der Verkehrspolitik in Stuttgart. In: BMVBW-Newsletter vom 10.3.2001.

- BMVBW** (2001b): Bundesverkehrsminister Bodewig: Finanziell und organisatorisch die Weichen für ein zukunftsfähiges Bahnsystem gestellt. In: BMVBW-Newsletter vom 12.10.2001.
- BMVBW** (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) (2002): Integrierte Verkehrspolitik: Zukunftsgestaltung für unsere Mobilität. Digitaler Standort: http://www.bmvbw.de/Schwerpunkte/Mobilität/Integrierte_Verkehrspolitik, letzter Zugriff am 20.11.2003.
- BMVBW** (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2003): Pressemitteilung Nr. 292/03 vom 24. Juli: Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-280/00 (Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), Berlin (BMVBW-Bürgerservice).
- BMVBW** (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung) (2000): Schlussbericht (Pällmann-Bericht) der Kommission vom 05.09.2000, Berlin.
- BMVBW** (Hrsg.) (verschiedene Jahrgänge): Verkehr in Zahlen 1992-2003, Berlin/Hamburg.
- Böhme, H.; Sichelschmidt, H.** (1994): Eine Strategie für den Öffentlichen Personennahverkehr, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 227, Kiel.
- Bollhöfer, D.** (1992): Verkehrspolitische Rede. In: VDV (Hrsg.): Vorträge Jahrestagung 1992, S. 9-14, Düsseldorf.
- Bortz, J.** (1985): Lehrbuch der Statistik. Für Sozialwissenschaftler. 2. Aufl., Berlin/Heidelberg.
- Bot, B.L.; Girardin, P.A.; Goulmu, M.F.** (2001): First Class Returns from Transportation – Vertically Integrated Transportation Companies are Sailing into the Wind. The Answer may be „Silverization“. In: The McKinsey Quarterly, o. Jg., Nr. 3 (verfügbar unter: www.mckinseyquarterly.com).
- Böttger, C.** (2002): Das Insolvenzverfahren der Railtrack. In: Internationales Verkehrswesen, 54. Jg., Heft 6, S. 273-277.
- Brandau, J.** (2003): Persönliche Mitteilung im November 2003 (Dr. Jochen Brandau, Eisenbahnbetriebsleiter, DB Regio).
- Briewasser, R.** (1998): Verkehrsverlagerungen im Personennahverkehr. Ökologische Bedeutung, Strategien und Potentiale. In: DISP Nr.132 (1998), S. 35 ff.
- Brög, W.** (1993): Mobilitätsverhalten beginnt im Kopf. In: Altner, G. et al. (Hrsg.): Jahrbuch Ökologie, München, S. 174 ff.

- Brosi, W.H.; Hembach, K.; Peters, G.** (1981): Expertengespräche - Vorgehensweisen und Fallstricke. SRP-Arbeitspapier Nr. 1/1981 an der Univ. Trier.
- Brunekreeft, G.** (2003): Access pricing und Diskriminierung. In: Knieps, G., Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg, S. 25-45.
- Brunekreeft, G.; Neuscheler, T.** (2003): Preisregulierung von Flughäfen. In: Knieps, G., Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg, S. 251-280.
- Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen** (Hrsg.) (2002): Bahn in der Fläche – Top oder Flop? (=Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/2002).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** (BMVBW) (1999): Bericht der Bundesregierung über den öffentlichen Personennahverkehr, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen** (BMVBW) (2000): Schlussbericht der Kommission für Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vom 5. September 2000 (Pällmann-Bericht), Berlin.
- Bundesregierung** (1999) Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, Berlin.
- Busch, R.; Höhnscheid, H.** (2000): Wettbewerb im Eisenbahnverkehr. In: Der Nahverkehr, Heft 10, S. 8-13.
- Button, K.J.** (1994): Overview of Internalising the Social Costs of Transport. In: European Conference of Ministers of Transport (ECMT): Internalising the Social Costs of Transport, Paris.
- Butzbach, V.** (2003a): Persönliche Mitteilung im Oktober 2003 (Dipl.-Vw. Volker Butzbach, Vertriebsbeauftragter DB Netz AG).
- Butzbach, V.** (2003b): Zugang zum Schienennetz. Fachliche Information und Training. In: Deine Bahn, Fachzeitschrift des Dienstleistungszentrums Bildung der Deutschen Bahn und des Verbandes Deutscher Eisenbahnfachschulen, 31. Jg., Heft 8, S. 502-506.
- BVU; ifo-Institut; ITP; Planco** (Hrsg.) (2001): Verkehrsprognose 2015, München/Freiburg/Essen.
- Canzler, W.** (2003): Für einen zukunftsfähigen ÖPNV. In: Internationales Verkehrswesen, 55. Jg., Heft 3, S. 108-109.
- Canzler, W.; Knie, A.** (1998): Möglichkeitsräume: Grundrisse einer modernen Mobilitätsgesellschaft und Verkehrspolitik, Wien.

- Clarke, W.** (1995): Die beste Praxis im öffentlichen Verkehr. In: Der öffentliche Nahverkehr in der Welt, Nr. 5, S. 33-34.
- Coase, R.H.** (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1-44.
- Cox, H.** (1996a): Öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Spannungsfeld zwischen Service Public und Wettbewerbsprinzip (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 37), Baden-Baden.
- Cox, H.** (1997): Die Interdependenz von öffentlicher Leistungszielkonzeption und Finanzierungsinstrumentarium bei öffentlichen Unternehmen. In: Zimmermann, G. (Hrsg.): Neue Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 39), Baden-Baden.
- Cox, H.** (2001): Neuere Entwicklungen der Unternehmensstrukturen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft. Eine Betrachtung aus der spezifischen Sicht des Wettbewerbs der Institutionen. In: Brede, H.; Cox, H. (Hrsg.) (2001): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Schriften der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, Heft 47), Baden-Baden, S. 65-82.
- DB (Deutsche Bahn AG)** (2003): Bilanzzahlen, einsehbar unter: www.bahn.de (hier weiter führender Link: Presse, Investor Relations), letzter Zugriff am 9.10.2003.
- DB AG** (2002a): DB Netz führt zum 1.1.2003 Regionalfaktoren für Regionalnetze ein. Presse-Information 004/2002 vom 18.3.2002, Berlin.
- DB AG** (2002b): Zahlenangaben gemäß: www.bahn.de/konzern/netz/wir/die_bahn-fakten.shtml, letzter Zugriff am 19.7.2002.
- DB Regio AG** (2001): Geschäftsbericht 2001, Frankfurt am Main.
- Demsetz, H.** (1968): Why Regulate Utilities? In: Journal of Law and Economics, 11, S.55-65.
- Deutsche Bank Research** (Hrsg.) (2001): Öffentlicher Personenverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb, Sonderbericht vom 5.1.2001, Frankfurt am Main.
- Deutscher Bundestag** (1979) Bericht der Bundesregierung über die Prüfung der Auswirkungen einer Trennung von Fahrweg und Betrieb bei der Deutschen Bundesbahn vom 10.7.1979, Bonn.
- Deutscher Bundestag** (2000): Raumordnungsbericht 2000, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag (14. Wahlperiode), Drucksache 14/3874, Berlin.

- Deutscher Städte- und Gemeindebund** (Hrsg.) (1994): Privatisierung in Städten und Gemeinden (zugleich Heft 49 in der Schriftenreihe des Dt. Städte- u. Gemeindebundes), Göttingen.
- Diebold, J.** (1984): Making the Future Work, New York.
- DIHK** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) (2001): ÖPNV: Wege in den Wettbewerb, DIHK-Broschüre, Bonn.
- DIHKT** (1979): Deutscher Industrie- und Handelskammertag, „ÖPNV: Wege in den Wettbewerb“, Stuttgart.
- DIW** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (verschiedene Jahrgänge): Verkehr in Zahlen (in Herausgeberschaft des Bundesverkehrsministeriums), Berlin/Hamburg.
- Drews, E.** (2001): „Der Rivale träumt von alter Größe. Connex will Bahn Paroli bieten“. In: Stuttgarter Zeitung vom 29.9.2001, S. 1.
- Dürr, H.** (1992): Neue Konzeption der DB/DR und ihre Partnerrolle zu den öffentlichen Verkehrsunternehmen und nichtbundeseigenen Eisenbahnen. In: VDV (Hrsg.): Vorträge auf der Jahrestagung 1992 des VDV, Köln.
- Eckey, H.-F.** (2002): Die Entwicklung des Straßenverkehrs in Deutschland bis zum Jahr 2020 und ihre Auswirkung auf die Belegung des Straßennetzes in Nordhessen, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 33/02, Kassel.
- Eckey, H.-F.; Stock, W.** (2000): Verkehrsökonomie. Eine empirisch orientierte Einführung in die Verkehrswissenschaften, Wiesbaden.
- Eichhorn, P.** (2001): Marktnahe und marktferne Erfüllung öffentlicher Aufgaben. In: Brede, H.; Cox, H. (Hrsg.): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden, S. 83-91.
- Eichhorn, P.; Greiling, D.** (1997): Öffentlicher Nahverkehr durch öffentliche oder private Unternehmen? In: Püttner, G. (Hrsg.): Der regionalisierte Nahverkehr, Baden-Baden, S. 51-79.
- Eilwange, G.; Hamelbeck, C.** (1989): Das Schienennetz der DB – Bestandteil der staatlichen Infrastruktur. In: Die Bundesbahn 6/1989, S. 475-479.
- Eisenkopf, A.** (1999): Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung. In: Internationales Verkehrswesen, 51. Jg., Heft 3, S. 66-70.
- Eisenkopf, A.** (2003): Ein neues Dilemma der Wettbewerbspolitik – Allgemeine Wettbewerbsaufsicht durch das Bundeskartellamt oder sektorspezifische Regulierungsbehörden für Netzindustrien. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Oktober 2003, Nr. 230.

- Eisenkopf, A.** (2004): Kommentar im Beitrag „Ausländer auf die Schiene“ von Heeg, T. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 7. März 2004, Nr. 10, S. 43.
- Epple, K.** (1997): Der Übergang vom Monopol zum Wettbewerb. Fallbeispiel: die ehemals staatliche Gebäudeversicherung im Wandel. In: Reiß, M.; von Rosenstiel, L.; Lanz, A. (Hrsg.): Change Management; Programme, Projekte und Prozesse (Universitätsseminar der Wirtschaft, Schriften für Führungskräfte, Band 31), Stuttgart, S. 363-374.
- Eurailpress** (Der Eisenbahningenieur) (2002): VDV kritisiert Regionalfaktoren. Digitaler Standort: www.eurailpress.com/news/php3?id=974 (27.3.2002), letzter Zugriff am 10.6.2003.
- EUREK** (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), Beschlussfassung bei der Ratssitzung in Potsdam von den für Raumentwicklung zuständigen Ministern der Europäischen Union (10./11.5.1999), Brüssel/Potsdam.
- Europäische Kommission** (1995): Faire und effiziente Preise im Verkehr: Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union. Grünbuch KOM (95) 691 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission** (1996): Das Bürgernetz. Wege zur Nutzung des Potenzials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa. Grünbuch, KOM (95) 601 endg., Bulletin der Europäischen Union, Beilage 4/5, Brüssel.
- Europäische Kommission** (1998): Faire Kostenauslastung im Verkehr: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen zur Erhebung von Infrastrukturgebühren in der EU, KOM (98) 466 endg. 22.7.1998, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2000): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen (hier: Begründung, Abschnitt 3.1), KOM (2000) endg. vom 26.7.2000, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2001): Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung, 2001/14/EG, Brüssel.
- Ewers, H.-J.** (1994): Privatisierung und Deregulierung bei den Eisenbahnen - Das Beispiel der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn. In: Herder-Dornreich, P. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Ausgabe 13, S. 178-208, Tübingen.

- Ewers, H.-J.; Ilgmann, G.** (2001): Zukunft des Schienenverkehrs. Gutachten im Auftrag der FDP-Bundestagsfraktion, Berlin/Hamburg.
- Faber, B.** (1999): Die Kosten des öffentlichen Busnahverkehrs. In: Frank, G., Meyerholt, U., Stein, E. (Hrsg.): Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz. Unsere Wirkungsmöglichkeiten in der Gemeinde, S. 23-30, Oldenburg.
- Fenrich, H.** (1996): Anforderungen an das Verkehrsangebot aus der Sicht einer Stadt, (Stiftung HEUREKA, Tagungsband), Bremen.
- FGSV** (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen) (1988): Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil 1, Leitfaden RAS-N, Köln.
- Fiedler, J.** (2003): Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). In: Kolks, W., Fiedler, J. (Hrsg.): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Band I, Planung - Bau - Betrieb, 2. Aufl., S. 96-214, Berlin.
- Fischer, C.** (1996): Die neue Rolle der DB AG im SPNV, 28. Verkehrswissenschaftliches Seminar in Hinterzarten, Freiburg.
- Flade, A.; Hacke, U.; Lohmann, G.** (2002): Wie werden die Erwachsenen von morgen unterwegs sein? In: Internationales Verkehrswesen, 54. Jg., Heft 11, S. 542-547.
- Flade, A.; Lohmann, G.; Hacke, U.; Borcharding, K.; Bohle, W.** (2002): Einflussgrößen und Motive der Fahrradnutzung im Alltagsverkehr. Abschlussbericht (Institut Wohnen und Umwelt), Darmstadt.
- FOCUS** (2000): Online-Kommunikations-Studie des Nachrichtenmagazins, Hamburg/Berlin (Printversion).
- Fontgallant, B. de** (1980): Verkehrssystem Eisenbahn in aller Welt (aus dem Französischen übers. von H. Delvendahl), Darmstadt.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen FGSV** (unveröffentlichtes Manuskript, 2002): Rahmenrichtlinie für die integrierte Netzgestaltung RIN-Stand 12.6.2002 (Ge), Köln (FGSV).
- Forsthoff, E.** (1966): Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 9. Aufl., München/Berlin.
- Fremdling, R.; Knieps, G.** (1993): Competition, Regulation and Nationalization: The Prussian Railway System in the Nineteenth Century. In: The Scandinavian Economic History Review, 41, S. 129-154.
- Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J.** (1996): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München.
- Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J.** (2003): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., München.

- Frühbrodt, L.** (2002): Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienste. Vom nationalen Monopol zum globalen Wettbewerb, Wiesbaden.
- Gablers Wirtschaftslexikon** (2000), 15. Aufl., Wiesbaden.
- Gegner, M.** (2002): Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, (Schriftenreihe des WZB, Wissenschaftszentrum Berlin), Berlin.
- Gerlach, J.** (1999): Dezentrale Versorgungsstrukturen und umweltorientierter Verkehr – ein Widerspruch? In: Internationales Verkehrswesen, 51. Jg., Heft 9, S. 12-16.
- Gorr, H.** (1997): Die Logik der individuellen Verkehrsmittelwahl. Theorie und Realität des Entscheidungsverhaltens im Personenverkehr, Gießen.
- Grandjot, H.-H.** (2002): Verkehrspolitik. Grundlagen, Funktionen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis, Hamburg.
- Gresser, K.** (1995): Regionalisierung – Rezept gegen Streckenstilllegung; 28. Verkehrswissenschaftliches Seminar vom 11. Oktober bis 13. Oktober 1995 in Hinterzarten/Schwarzwald, Schriftenreihe der Dtsch. Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVWG), Reihe B, Bergisch Gladbach.
- Grimm, D.** (1993): Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In: Voigt, R. (Hrsg.): Abschied vom Staat. Rückkehr zum Staat, Baden-Baden, S. 27-50.
- Gronwald, S.** (2000): Deutsche Bahn – Profitabilitäts- und Kapitalmarktfähigkeit. In: Die Telebörse, Heft 33, S. 12-15.
- Grünendieck, M.** (1999): Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Eine betriebswirtschaftliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften, Berlin.
- Haberstock, L.** (1987): Grundzüge der Kosten- und Erfolgsrechnung, München.
- Harms, J.** (2001): Daseinsvorsorge im Wettbewerb. Zur Abgrenzung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse im Sinne der Art. 16 und 86 EG-Vertrag. In: Brede, H.; Cox, H. (Hrsg.): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Schriften der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, Heft 47), Baden-Baden, S. 25-25.
- Haug, P.** (2003): Quersubventionierungen in kommunalen Unternehmen: Praxis und theoretische Wertung. In: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 29, Heft 3, S. 197-215.
- Hawel, B.W.** (1985): Alternative Gesamtverkehrsplanung für den ländlichen Raum. In: Bütow, T. (Hrsg.): Schienenverkehr nördlich der Elbe, Tagung der Evangelischen Akademie Nordelbien vom 31. Mai – 2. Juni 1985, Hamburg, S. 19-26.

- Heininger, K.** (2003): Sale-and-lease-back und Cross-border-Leasing im ÖPNV in der Praxis. Workshop und Diskussion im Rahmen des Seminars 'Finanzierung des ÖPNV: Neue Strategien, neue Modelle', 27.–29.10.2003, Seminar- und Tagungsprotokoll des Veranstalters 'Deutsches Institut für Urbanistik', Berlin.
- Herberger, M.** (1997): Raumordnungsgesetz (ROG).- §1 (1) 4., <http://www.jura.uni-sb.de/cgi-bin/seiten.pl?jahr=1993&teil=I&seite=631>, abgerufen am 04.03.2002, Wiesbaden.
- Herkenoff, P.** (2003): Engländer hängen Connex ab – Privater Bahn-Betreiber bekommt Finanzprobleme nicht in den Griff. In: Welt vom 30.6.2003, o.S.
- Hertel, G.; Bodensohn, A.** (1998): Verkehrsqualität: Komponenten, Bedeutungswandel und Konsequenzen - dargelegt am Beispiel der Eisenbahn. In: DVWG (Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V., Hrsg.): Europäischer Verkehrskongress 'Transeuropäische Netze und Verkehrsqualität'. (DVWG-Schriftenreihe, B 205), Bergisch Gladbach, S. 48-59.
- Hillebrand, B.; Smajgl, A.; Ströbele, W.** (2002): Zertifikatehandel für CO₂-Emissionen auf dem Prüfstand, Münster.
- Hinricher, M.; Schüller, U.** (2002): Integrierte Verkehrspolitik - Ein Lösungskonzept für die Mobilität der Zukunft. In: Internationales Verkehrswesen, 54 Jg., Heft 12, S. 589-592.
- Hohage, S.** (2003): Persönliche Mitteilung im November 2003 (Dipl.-Kfm. Stefan Hohage, DB Bildungsmanagement).
- Höhnscheid, H.** (2000) Die Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, Düsseldorf.
- Holst, A.** (1997): Der Prozeß der Privatisierung und Probleme der Regulierung aus der Sicht des Bundesministeriums für Verkehr als oberster Regulierungsbehörde. Ge kürzte Fassung auf Basis eines BMVBW-Arbeitspapiers. In: König, K.; Benz, A. (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden, S. 83-92.
- Holzappel, H.** (2003): Haben die Züge der Bahn immer noch so viel Verspätung? (Szenario 2010). In: Die Zeit, Ausgabe Nr. 2 v. 31.12.2003, S. 31.
- Holzwarth, J.; Winter, H.-C.** (2001): Mobilität 2020–Zukunftsszenarien zum Personenverkehr in 20 Jahren. In: Internationales Verkehrswesen, 53. Jg., Heft 12, S. 605 ff.
- Huber, F.** (2003): Integrierte Gesamtverkehrsplanung (IGVP). In: Kolks, W., Fiedler, J. (Hrsg.): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Band I, Planung - Bau - Betrieb, 2. Aufl., Berlin, S. 26-42.

- Hunecke, M.; Wulfhorst, G.** (2000): Raumstruktur und Lebensstil – Wie entsteht Verkehr? In: Internationales Verkehrswesen, 52. Jg., S. 556-561.
- Hunger, B.** (2000): Strukturschwache Regionen der neuen Länder – Die schwierige Situation der Kommunen und Wohnungsunternehmen. Raumplanung, Ausg. 91, S. 168-173.
- Hüther, K.** (1998): Auswirkungen des Tourismus auf die Verkehrsnachfrage und die Umwelt. In: Internationales Verkehrswesen, 50. Jg., Heft 4, S. 134-136.
- Hüwel, D.** (2003): Chaos auf den Schienen – NRW droht der Bahn. In: Rheinische Post, Zeitung für Politik und Christliche Kultur, 58. Jg., Nr. 272 vom 22.11.2003, S. 1, Düsseldorf.
- Hüwel, D.** (2003): NRW und der Tanker Bahn. In: Rheinische Post, Zeitung für Politik und christliche Kultur, Jg. 58, v. 22.11.2003 (Nr. 272), S. 2.
- Hüwel, D.; Kühn, K.P.** (2003): „Wettergott gilt nicht“. NRW-Verkehrsminister Horstmann will die Bahn weiter unter Druck setzen. In: Rheinische Post, Zeitung für Politik und christliche Kultur, Jg. 58, v. 17.12.2003 (Nr. 293), S. K-PU3.
- Ihde, G.B.** (1991): Transport, Verkehr, Logistik. Gesamtwirtschaftliche Aspekte und einzelwirtschaftliche Handhabung, 2. Aufl., München.
- IHK BW** (1986): Vorschläge der Wirtschaft für ein modernes Schienenkonzept; aus: Denkschrift der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammer in Baden-Württemberg „Schienen der Zukunft in Baden-Württemberg“, Dezember 1986, Stuttgart.
- Ilgmann, G.; Miethner, M.** (1992): Netzstandardisierung und Preisbildung für die Fahrwegbenutzung der künftigen Bahn. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 2/1992, S. 203-229.
- IST** (Institut für Schienenfahrzeugtechnik der TU Dresden in der Fakultät für Verkehrswissenschaften ‘Friedrich List’) (2002): Vorlesungen (WS 2002/03) zu ‘Triebfahrzeugen des SPNV’.
Digitaler Standort: www.tu-dresden.de/vkisft/pages/spnv.htm,
letzter Abruf am 4.10.2003.
- Jäger, H.** (1998): Die Deutsche Bahn AG im Wettbewerb. In: Kolks, W. (Hrsg.): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Band II, Förderung und Finanzierung, S. 387-392, Berlin.
- Jobe Gräfin Esterházy, K.; Rumpke, C.A.; Todte, H.** (2003): Allianzen und Fusionen im ÖPNV professionell steuern. In: Internationales Verkehrswesen, 55. Jg., Heft 5, S. 222- 223.

- Jochimsen, R.** (1966): Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen.
- Jopp, K.** (2001): "Maßgeschneiderte Lösungen führen zu einer guten Auslastung - Effektiver Kreisverkehr auf der Schiene". In: Handelsblatt vom 17.10.2001, S. B 11.
- Karl, A.** (2002): Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern (Schriftenreihe des Wissenschaftszentrums Berlin), Berlin.
- Kikeri, S.; Nellis, J.; Shirley, M.** (1992): Privatization: The Lessons of Experience, Washington.
- Kirchhoff, U.** (1995): Private Organisations- und Finanzierungsmodelle für den öffentlichen Infrastrukturbereich. In: Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (FIW) e.V. (Hrsg.): Sicherung des Wettbewerbs im kommunalen Bereich: Referate des Berliner Kolloquiums (FIW-Schriftenreihe, Heft 162), Köln/Berlin.
- Klemmer, P.** (1986): Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln.
- Knieps, G.** (1992): Konkurrenz auf den europäischen Eisenbahnnetzen. In: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 209/3-4, S. 289.
- Knieps, G.** (1995): Regionalisierung, Privatisierung und Deregulierung im Nahverkehr: Neue Institutionen und neue Lösungsansätze. In: 28. Verkehrswissenschaftliches Seminar vom 11. Oktober bis 13. Oktober 1995 in Hinterzarten/Schwarzwald, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVWG) Reihe B, S. 8 ff., Freiburg.
- Knieps, G.** (1996): Wettbewerb in Netzen, Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Flugverkehr, Tübingen.
- Knieps, G.** (2003): Der disaggregierte Regulierungsansatz der Netzökonomie. In: Knieps, G., Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg, S. 9-24.
- Knieps, G.** (2003): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg.
- Knieps, G.; Brunekreeft, G.** (Hrsg.) (2003): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg.
- Knorr, A.; Eichinger, A.** (2002): Beitrag in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 28, Heft 4, S. 370-390.
- Kohli, M.** (1978): 'Offenes' und 'geschlossenes' Interview: Neue Argumente zu einer alten Kontroverse. In: Soziale Welt, Heft 1, S. 1-25.

- Kolks, W.** (1998): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Band II, Förderung und Finanzierung, Berlin.
- Kolks, W.** (2003a): Nahverkehrspläne. In: Kolks, W., Fiedler, J. (Hrsg.): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Band I, Planung – Bau – Betrieb, 2. Aufl., S. 59-88, Berlin.
- Kolks, W.** (2003b): Zukunft der Verkehrssysteme In: Kolks, W., Fiedler, J. (Hrsg.): Verkehrswesen in der kommunalen Praxis, Band I, Planung – Bau – Betrieb, 2. Aufl., S. 566-584, Berlin.
- Kommission der EU** (1996): 421 endg. V. 30. 7. 1996.
- Kopp, G.** (MdB) (2003): Mitteilungen zu betriebswirtschaftlichen Kennziffern der Bahn. Standort: www.gudrun-kopp.de/verpol/bahn/pm/030513_bahn_analyse.htm, letzter Zugriff am 10.10.2003.
- Kromrey, H.** (1991): Empirische Sozialforschung, 5. Aufl., Opladen.
- Kunz, M.** (2003): Regulierungsregime in Theorie und Praxis. In: Knieps, G.; Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg, S. 47-81.
- Küpper, K.U.** (1974): Produktions- und Kostentheorie der Unternehmung, Reinbek.
- Kutter, E.** (2000): Verkehrsplanerische Eckwerte einer nachhaltigen regionalen Verkehrsstrategie – Studie zur „Bündelungsfähigkeit“ des regionalen Individualverkehrs (FAT Schriftenreihe Nr. 154), Frankfurt am Main.
- Laaser, C.-F.** (1983): Rent seeking im deutschen Verkehrswesen (Arbeitspapier des Instituts für Weltwirtschaft Kiel, Nr. 177), Kiel.
- Laaser, C.-F.** (1988): Möglichkeiten der Deregulierung des Schienenverkehrs der Deutschen Bundesbahn: Die Option des Wettbewerbs im Schienennetz. „Kieler Arbeitspapiere“, Arbeitspapier Nr. 314, Institut für Weltwirtschaft der Univ. Kiel.
- Laaser, C.-F.** (1991): Wettbewerb im Verkehrswesen Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik. In: Siebert, H. (Hrsg.): Kieler Studien des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Nr. 236, Tübingen.
- Laaser, C.-F.** (1994): Die Bahnstrukturreform – Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 239, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Labarde, P.; Maris, B.** (2001): „Börse oder Leben“. Die große Manipulation, Stuttgart.
- Lenke, H.:** (2000): Reformierung und Privatisierung von Staatsbahnen, Arbeits- und Vortragspapier, Berlin/Kiew (=Deutsche Regierungsberatung zur Privatisierung in der Ukraine, „Runder Tisch XIV“, September 2000).

- Lerner, A.P.** (1933): The Concept of Monopoly and the Measurement of Monopoly Power. In: The Review of Economic Studies, Vol. 1, S. 157-170.
- Ludwig, D.** (1995): Vom Einzelunternehmer über die öffentliche Verwaltung zum Dienstleistungsunternehmen im Wettbewerb. In: Busse + Bahnen. Mobilität für Menschen und Güter 1895-1995 (Veröffentlichung des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, Düsseldorf), S.72 ff.
- Machlup, F.** (1952): The Economics of Sellers' Competition – Model Analysis of Sellers' Conduct, Baltimore.
- Mappus, S.** (2002): Pressemitteilung des baden-württembergischen Umwelt- und Verkehrsministerium vom 22. Februar 2002, Erklärung von Staatssekretär Stefan Mappus, Stuttgart.
- Mattigkeit, U.** (2003): Schwieriger Markt, schwieriges Produkt, großer Erfolg (Beitrag zu Ticketanreizen im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr). In: New Media NRW Magazin, digitaler Standort: www.media.nrw.de/magazin/archiv/0903/art05_fallstudie.php, letzter Abruf am 28.11.2003, Print-Magazinstandort: Essen.
- May, S.** (2001): Züge der Zeit. In: Wiener Journal, November-Ausgabe (als Internetversion einsehbar unter: www.wienerjournal.at, letzter Zugriff am 16.3.2002).
- MBJS** (Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, Brandenburg) (2000): Die Schule soll im Dorf bleiben: Das Modell der kleinen Grundschule. Digitaler Standort: www.brandenburg.de/land/mbjs/schule/3lkgs.htm, letzter Abruf am 5.11.2003.
- Meffert, H.** (1998): Marketing. Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung. Konzepte – Instrumente – Praxisbeispiele. 8. Aufl., Wiesbaden.
- Mehdorn, H.** (2000): Der Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bahn AG, Hartmut Mehdorn, im Interview. In: Die Telebörse, Heft 50, S. 18-20.
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg** (2001): 5-Jahres-Bilanz zur Umsetzung des Generalverkehrsplans Baden-Württemberg 1995. Digitaler Nachweis unter: <http://www.uvm.badenwuerttemberg.de> (Stuttgart, Januar 2001), letzter Zugriff am 20.11.2003.
- Möhlenkamp, A.** (2001): Konferenz „Öffentliche Daseinsvorsorge zwischen Markt und Monopol“, Vortrag am 21.9.2001 in Berlin.
- Monopolkommission** (Hrsg.) (1975): Anwendung und Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen seit Inkrafttreten der Kartellgesetznovelle, Sondergutachten I, Baden-Baden.

- Mühlenhardt, H.** (1985): Notlösung und Chance, die Grundlagen für ein ökologisch angepasstes und menschengerechtes Verkehrssystem zu erhalten. Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Nordelbien vom 31. Mai bis 2. Juni 1985 in Bad Segeberg. In: von Bütow, T. (Hrsg.): Dokumentationen 10 der Evangelischen Akademie Nordelbien, Bad Segeberg.
- Müller, A.; Wolf, A.** (2002): Bahnverkehr in der Region – Zahlreiche Hemmnisse–nur gemeinsam sind sie lösbar. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10, S. 585-594.
- Niquet, B.** (2003): Liberalisierung der Märkte – Hat das überhaupt etwas gebracht? Doersam-Brief Nr. 102 v. 19.1.2003 (digitalisierte Version, letzter Abruf am 20.1.2003).
- Oberender, P.** (1987): Marktformen. In: Dichtl, E., Issing, O. (Hrsg.): Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Band 2, München, S. 113-115.
- Ohnewald, M.** (2003): Kleine Wieslaufalbahn wird zum großen Streitobjekt. In: Stuttgarter Zeitung, Ausgabe 239 v. 16.10.2003, S. 30.
- Opaschewski, H.W.** (2002): Wir werden es erleben. Zehn Zukunftstrends für unser Leben von morgen, Darmstadt.
- o.V.** (1966): Taschenbuch der ÖPNV-Gesetze der Länder – Einführung, Darmstadt.
- o.V.** (1993): Telematik im Verkehr. In: Verkehrsnachrichten, Nr. 10/1993, S. 2.
- o.V.** (1998): Redaktioneller Beitrag in 'Economist': Loosing the Piot, 13.08.1998.
- o.V.** (1999): Redaktioneller Beitrag in 'Economist': The Rail Billionaires, 03.07.1999.
- o.V.** (2000): Mobilität 2020 Baden-Württemberg. In: Broschüre des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg und der DaimlerChrysler AG, Stuttgart.
- o.V.** (2001a): Bodewig bekräftigt geplante Bahnreform. In: Handelsblatt vom 13.03.2001, o.S., B-Rubrik.
- o.V.** (2001b): Beitrag zur Entwicklung der Bahnholdingstrukturen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 07.12.2001, S. 19.
- o.V.** (2001c): Berichterstattung in der Stuttgarter Zeitung vom 15.09.2001 (Der Poker um Züge für den Interregioverkehr).
- o.V.** (2001d): Forschungsprojekt „Stilllegung von Eisenbahnstrecken“ an der FH Erfurt, digitaler Standort: www.fh-erfurt.de/vt/projekte/stillegung/effekt.htm, letzter Abruf am 1.10.2003.
- o.V.** (2002a): Berichterstattung in der Mitteldeutschen Zeitung vom 03.06.2002 (Interconnex – 1000 km quer durchs Land).

- o.V.** (2002b): Erneut mehr Fahrgäste im ÖPNV. In: Internationales Verkehrswesen, 54. Jg., Heft 6, S. 290.
- o.V.** (2003): Verlagsbeilage der DB in 'Journalist', 'prmagazin' und 'INSIGHT' (Medienfachverlag Rommerskirchen), Oktober 2003, Remagen.
- o.V.** (2004a): Prozentuale Anteile der durch DB-Konkurrenten erbrachten Schienenverkehrsleistungen, unveröff. DB Statistik (DB Regio), Frankfurt am Main.
- o.V.** (2004b): Detaillierte und funktionale Ausschreibung, unveröff. Betriebsunterlagen der DB Regio, Frankfurt am Main.
- Pällmann-Bericht:** Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht v. 05.09.2000.
- Palm, H.** (1997): Die Öffnung des öffentlichen Personennahverkehrs für den Wettbewerb – Lehren für die Bundesrepublik aus den Erfahrungen in Schweden, Diplomarbeit an der Universität Hamburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.
- Peltzmann, S.** (1976): Toward a More General Theory of Regulation. In: Journal of Law and Economics, Vol. 19, No. 2, S. 211-240 .
- Perry, M.K.** (1989): Vertical Integration, Determinants and Effects. In: Schmalensee, R.; Willig, R.D. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Vol. I, Amsterdam, S. 183-255.
- Pigou, A.C.** (1932): The Economics of Welfare, London.
- Posner, R. A.** (1971): Taxation by Regulation. In: The Bell Journal of Economics and Management, Vol. 2, S. 22-50.
- Ramsey, F.** (1927): A Contribution to the Theory of Taxation. In: Economic Journal, Vol. 37, S. 47-61.
- Raschig, S.-D.** (2003): Persönliche Mitteilung (Susan-Doreen Raschig, Abt.-Leiterin Bestellermarkt-Ausschreibungen, DB Regio).
- Ratzenberger, R.** (1998): Langfristige Verkehrsprognosen auf dem Prüfstand, (Band 31 der ifo-Studien zur Verkehrswirtschaft), München.
- Rebstock, M.** (2000): Autofreier Tourismus in den Alpen – Wechselwirkungen zwischen Tourismus und Verkehr unter besonderer Berücksichtigung eines nachhaltigen Entwicklungsansatzes. Fallstudie Braunwald, Kanton Glarus, Schweiz, unveröff. Diplomarbeit im FB VI/Geographie an der Universität Trier.
- Reich R.B.** (2002): The Future of Success. Wie wir morgen arbeiten werden, München.

- Reinhardt, P.** (1996): Die Deutsche Bahn AG – Von der öffentlich-rechtlichen zur privatwirtschaftlichen Zielsetzung in Unternehmen der öffentlichen Hand. In: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, Heft 3, S. 374-384.
- Reutter, O.; Reutter, U.** (1996): Autofreies Leben in der Stadt, Dortmund.
- Riedle, H.** (2001): Netzzugang und Trassenpreise in Westeuropa. In: Internationales Verkehrswesen, 53. Jg., Heft 10, S. 464-469.
- Riedle, H.** (2002): Bahnreformen transalpin – Österreich und die Schweiz im Vergleich. In: Schweizer Eisenbahn-Revue, Heft 6, S. 269 ff..
- Rinke, A.** (2001): Die Bahn behält das Netz bis mindestens 2005. In: Handelsblatt vom 28.09.2001.
- Rochel, H.** (1983): Planung und Auswertung von Untersuchungen im Rahmen des allgemeinen linearen Modells, Berlin/Heidelberg.
- Rocke, B.** (1995): ÖPNV im Kreis Steinburg: Ausschreibung eines Verlustbetriebes. In: Unternehmerinstitut e.V.: Chancen für Privatisierung. Eine Handlungsanleitung in Beispielen, (Wissenschaftliche Schriftenreihe des Unternehmerinstituts e.V., Nr. 3), Bonn, S. 61-62.
- Rosinak, W.; Snizek, S.** (2003): Der Generalverkehrsplan Österreich 2002. In: Internationales Verkehrswesen, Jg. 55, Nr. 3, S. 76-81.
- Rothengatter, W.** (1996): Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit von Verkehrsleistungen. In: ÖPNV gestalten und finanzieren durch Private und Landkreise, Schriftenreihe des Bildungswerks der Omnibusunternehmen e.V. (Hrsg.), Heft 17, Werkstattausgabe, S. 61-72, Böblingen.
- Rüger, S.** (1990): Der ÖPNV in der DDR – eine kurzgefasste Gesamtübersicht. In: Nahverkehrspraxis, Heft 7.
- Sack, D.** (2001): Der Finanzvorstand der Deutschen Bahn AG, Diethelm Sack, in einem redaktionellen Interview. In: Gewalt, P.: Deutsche Bahn. Vom Gang auf das Parkett weit entfernt. Euro am Sonntag vom 07.10.2001, S. 10.
- Schäfer, E.** (1966): Die Unternehmung, Köln.
- Schatz, W.** (2000): Liberalisierung in der Telekommunikation: Offene Märkte, Innovationen, Wachstum und Beschäftigung, (=Kölner Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 255), Köln.
- Scheele, U.; Sterzel, D.** (2000): Öffentlicher Personennahverkehr zwischen Gemeinwohlinteressen und Markt, Baden-Baden.

- Schirmer, C.** (2003): Persönliche Mitt. von Christian Schirmer, Leiter der 'Schlichtungsstelle Nahverkehr', Düsseldorf, zu Nahverkehrsproblemen in der niederrheinischen Fläche, im Nov. 2003.
- Schnappauf, W.** (2000): Wirtschaftsstandort Ländlicher Raum. Vortrag auf dem Bayerischen Landkreistag in Bad Steben, 10. Mai 2000.
Digitalisierte Manuskriptfassung unter:
[www.umweltministerium.bayern/de/aktuell/newsroom/reden/2000/100500.htm](http://www.umweltministerium.bayern.de/aktuell/newsroom/reden/2000/100500.htm),
letzter Abruf am 8.9.2003.
- Schnell, M.C.A.** (2001): Trennung Infrastruktur und Betrieb. Sprechen die Argumente der DB AG tatsächlich dagegen? – Ein Kommentar. In: Internationales Verkehrswesen, 53. Jg., Heft 11, S. 529-533.
- Schröder, E.-J.** (2001): Deutschland: Renaissance des Schienenpersonennahverkehrs. In: Internationales Verkehrswesen, 53. Jg., Nr. 6, S. 283-287.
- Seifert, K.** (2000): ÖPNV in Polen. Transfer deutscher Erfahrungen, Rheinbach.
- Siedentop, S.** (1999): Kumulative Landschaftsbelastung durch Verstädterung. In: Natur und Landschaft, Heft 4, S. 146-153.
- Siegel, S.** (1997): Nichtparametrische statistische Methoden, Eschborn/Ts.
- Spangenberg, M.; Pütz, T.** (2002): Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenverkehr. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/2002, S. 595-607.
- Statistisches Bundesamt** (2001): Statistisches Jahrbuch, Wiesbaden.
- Stertkamp, W.** (1998): Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr: Qualitätsverschlechterungen für die Kunden. In: Internationales Verkehrswesen, 50. Jg., Heft 5, S. 211-215.
- Stigler, G.J.** (1971): The Theory of Economic Regulation. In: The Bell Journal of Economics and Management, Vol. 2, S. 1-21.
- Storchmann, K.-H.** (1998): Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Praxis, Diss., Ruhr-Universität Bochum (mit Anhängen).
- Storchmann, K.-H.** (1999): Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Empirie, (=Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 64, N.F.), Berlin.
- Stroebe, W.; Hewstone, M.; Codol, J.-P.; Stephenson, G.M.** (1992): Sozialpsychologie – Eine Einführung, Berlin/Heidelberg.
- Sumpf, J.** (2002) Wie viel Personenverkehr lässt sich zu ÖPNV bündeln? Kommentar zu einer Studie von Prof. E. Kutter. In: Internationales Verkehrswesen, 54. Jg., Heft 11, S. 539-541.

- Taschenbuch der ÖPNV-Gesetze der Länder** (mit einer Einführung von T. Muthe-
sius) (1996): Darmstadt.
- Umweltbundesamt** (2002): Daten zur Umwelt, Berlin.
- VDV** (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (1990): Preis- bzw. Kostenelemente
wichtiger Systeme und Komponenten für die Beschaffung sowie die Erhaltung der
Anlagen und Fahrzeuge und die Betriebsführung auf den Nichtbundeseigenen Eisen-
bahnen, Köln.
- VDV** (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (1993): Fahrwegaufwendungen und -
erträge 1992 bei den Nichtbundeseigenen Eisenbahnen, Köln.
- VDV** (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2000): Empfehlungen zur Auswahl
geeigneter Betriebsverfahren für eingleisige Strecken der NE-Bahnen. In: VDV-
Schriften, Heft 752 (August).
- VDV** (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (2001): Liberalisierung des Nahver-
kehrs nach wie vor umstritten: Europäisches Parlament stärkt kommunale Selbstver-
waltung, Presseinformation des VDV, Köln.
- Viegas, J.M.; Marcario, R.** (1998): Pricing and Financing Schemes in the Different
Regulatory and Organisational Frameworks for Urban Transport Systems in Europe
(Manuskript), Lissabon, (<http://www.feem.it>), letzter Zugriff am 12.09.2002.
- Weidmann, U.** (2001): Angebotsplanung der SBB zwischen Markt und Möglichkeiten.
In: Internationales Verkehrswesen, 53. Jg., Heft 10, S. 460-463.
- Weiß, H.-J.** (1999): ÖPNV-Kooperationen im Wettbewerb: Ein disaggregierter Ansatz
zur Lösung des Koordinationsproblems im öffentlichen Personennahverkehr, Baden-
Baden.
- Weiß, H.-J.** (2003): Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV). In: Knieps, G., Bru-
nekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb, 2. Aufl., Heidelberg, S.
231-249.
- Weiß, W.** (2002): Privatisierung und Staatsaufgaben, Tübingen.
- Welfens, P.** (1995): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin/Heidelberg.
- Wels, T.** (2001): Globalisierung in der Falle. In: Rheinische Post, Zeitung für Politik
und christliche Kultur, Jg. 56, Ausgabe v. 23.10.2001, S. 2.
- Wermuth, M.** (1990): Beitrag in 'Kasseler Verkehrstage 1990', Kassel.
- Wermuth, M.** (1996): Kann Verkehr vermieden werden?, Kassel.
- Werner, J.** (1998): Nach der Regionalisierung – Der Nahverkehr im Wettbewerb,
Rechtlicher Rahmen – Verantwortlichkeiten – Gestaltungsoptionen, Dortmund.

- Wieland, B.** (1985): Größenvorteile und natürliches Monopol aus empirischer Sicht, (Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung, Nr. 13), Bad Honnef.
- Willeke, R.** (1977): Ruinöse Konkurrenz als verkehrspolitisches Argument. In: ORDO (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft), 28, S. 155-170.
- Wimmer, N.; Kahl, A.; Werner, J.** (2000): Die neue Österreichische Gesetzgebung zum öffentlichen Personennahverkehr aus der Sicht des Europarechts. In: Österreichische Gemeindezeitung, Heft/Ausgabe 2.
(hier: <http://www.staedtebund.at/servicetwimmer.kahl.werner.oegz0002.html>, letzter Zugriff am 20.11.2002).
- Wink, R.** (1995): Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft. Eine institutionenökonomische Analyse, (=Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, N.F., H. 59), Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW** (Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (1998): Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 69, Heft 4, S. 222.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW** (Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2002): Trennung von Netz und Transport im Eisenbahnwesen. In: Internationales Verkehrswesen, 54. Jg., Heft 6, S. 260-266.
- Wolf, H.** (1994): Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Stuttgart.
- Woll, A.** (Hrsg.) (1990): Wirtschaftslexikon, 9. Aufl., München.
- WZB (Wissenschaftszentrum Berlin)** (2001): WZB-Mitteilungen 94 vom Dezember 2001, Berlin.
- Zachcial, M.; Schäfer, H.; Zimmer, C.** (1994): Quantifizierung des Einflusses von Verkehrswegenetzen auf die volks- und finanzwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministers für Verkehr (FE-Nr. 90394/93), Bremen.
- Zimmer, C.** (2002a): Konzeptioneller Neuanatz für den Betrieb von Nebenstrecken. In: Der Eisenbahningenieur, Internationale Fachzeitschrift für Schienenverkehr & Technik, 53. Jg., Heft 12, S. 44-51.
- Zimmer, C.** (2002b): Zur Privatisierung des regionalen Schieneninfrastrukturbetriebes. Zielvorgaben, Probleme und Lösungsansätze. In: Verkehr und Technik, 55. Jg., Heft 1, S. 25-33 (Teil 1), Heft 2, S. 55 (Teil 2).
- Zimmer, C.** (2003): Neue Organisationsmodelle für den Nebennetzbetrieb der Eisenbahn. In: Internationales Verkehrswesen, 55. Jg., Heft 3, S. 82-86.

Zimmer, C.; Rasemann, A.; Berg, J. (2000): Reaktivierung einer Nebenstrecke. Sanierung zu wirtschaftlich akzeptablen Bedingungen. In: Der Nahverkehr, Heft 5, S. 28-32.

Wichtige Gesetze und Richtlinien:

Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG), Neufassung zum 27.12.1993 (BGBl. I 1993, S. 2396), zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.08.1998 (BGBl. I, S. 2431) sowie mit Wirkung zum 01.01.1999 durch Gesetz v. 26.08.1998 (BGBl., S. 2521).

BGH-Urt.V v.10.Juli 1969 - KZR 13/68, Der Betrieb 1969,1790.

Bundesgesetzblatt (BGBl. I) 1993 Nr. 73 vom 30.12.1993 S. 2395 - Art. 4 (Gesetz zur Regulierung des ÖPNV, Reg.-gesetz) § 1 Abs. 1 RegG (BGBl, Internetausgabe, Makrolog GmbH, Wiesbaden, wiss. Begleitung: Prof. M. Herberger).

Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Regionalisierungsgesetz (RegG) vom 27.12.1993 (BGBl., S. 2395).

Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Bekanntmachung 08.08.1990 (BGBl. I 1990, S. 1960) zuletzt geändert 22.06.1998 (BGBl I., S. 1485) und mit Wirkung zum 1.1.1999 durch Gesetz vom 26.8.1998 (BGBl. I, S. 2521).

Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (1960), Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. Januar 1960, BT-Drucksache III/1602, Bonn (unveröff.).

Railways Act (1993), Section 21, Dokumentation der ‘Access Charges and Review Process’, Standort: www.rail-reg.gov.uk-prdcrev.htm, letzter Zugriff: 20.09.2003.

Richtlinie 80/723/EWG zu Art. 90 EWG-Vertrag v. 25.06.1980, Abl. EG Nr. L 1985/35; vgl. auch § 98 Abs. 1 GWG.

Urteil des OLG Düsseldorf, Nachweis: NJW-RR 1997.

Urteil des EuGH (Europäischer Gerichtshof) 07/2003 in der Rechtssache C-280/00 (Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH).

Urteil des OLG Brandenburg/Havel vom 2. September 2003 in der Rechtssache des EVU Connex gegen den Regionalverkehrsvertrag Berlin/Brandenburg.