

Berichte aus Forschung und Praxis

Jan M. Stielike

Privatisierung der Deutschen Bahn AG Anforderungen an die Organisationsstruktur der Eisenbahn aus raumordnerischer Sicht

Privatisation of German Rail Requirements for the organisational structure of the railway from a spatial planning perspective

Schlagwörter: Infrastruktur, Verkehr, Eisenbahn, Daseinsvorsorge, Privatisierung, Regulierung

Keywords: infrastructure, transport, railway, services of general interest, privatisation, regulation

Kurzfassung

Die Eisenbahn ist zentraler Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und erfüllt bedeutende Gemeinwohlfunktionen. Auch sie muss jedoch vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand betriebswirtschaftlich effizient arbeiten. Dieser Gegensatz kann am besten mit einem Übergang von der Leistungs- zur Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand gelöst werden. Dabei werden die Verkehrsleistungen unter zuvor definierten Bedingungen zeitlich befristet öffentlich ausgeschrieben. Aus raumordnerischer Sicht muss das Eisenbahnnetz sowohl leistungsfähige Verbindungen zwischen den wirtschaftlichen Zentren schaffen als auch eine Anbindung peripherer Räume sichern.

Abstract

The railway is a key part of the services of general interest and fulfils important functions for the common welfare. But against the background of the states' limited financial resources the rail also has to work cost-effectively. This polarity can be solved in the best way by a transition from the "accountability for services" to the "accountability for regulation" of the state. This means that the provision of transport services is put out to tender under predefined conditions and for a limited period of time. From a spatial planning perspective the rail network has to set up high-capacity links between economic centres as well as connections to peripheral spaces.

1 Einführung

Die Eisenbahn ist das wichtigste öffentliche Verkehrsmittel in Deutschland und ein zentraler Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge (Berschin 2000: 286). Sie hat eine soziale Funktion bei der Ermöglichung individueller Mobilität und gesellschaftlicher Teilhabe, eine volkswirtschaftliche als Massentransportmittel von Personen und Gütern und eine ökologische als Ressourcen sparender und emissionsarmer Verkehrsträger. Die Struktur des Eisenbahnnetzes bestimmt die Erreichbarkeit von Orten und Regionen und hat damit prägenden Einfluss auf die gesamte Raumstruktur. Das im Dezember 2008 beschlossene neue Raum-

ordnungsgesetz nimmt explizit Bezug auf die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und definiert in § 2 (2) Nr. 3 die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen einer nachhaltigen Mobilität und eines integrierten Verkehrssystems als Grundsatz der Raumordnung. Die künftige Organisation der Eisenbahn und die Frage nach öffentlichen Steuerungsinstrumenten muss daher auch Gegenstand raumordnerischer Überlegungen sein.

Vor dem Hintergrund der Gemeinwohlfunktionen der Eisenbahn ist der geplante Teilverkauf der Deutschen Bahn AG von verschiedenen Umweltverbänden, Gewerkschaft-

ten sowie politischen Parteien kritisiert worden. Befürchtet wird unter anderem eine Aufgabe unwirtschaftlicher Verbindungen und damit einhergehend eine Verschlechterung der Angebotsqualität in peripheren Räumen. Der von der deutschen Bundesregierung im Oktober 2008 erklärte Verzicht auf den Börsengang der Deutschen Bahn AG in der 16. Legislaturperiode bietet die Möglichkeit einer Neukonzeption. Dieser Artikel zielt darauf ab, eine Position zur Reorganisation des Eisenbahnwesens aus Sicht der Raumordnung zu formulieren. Es wird die Frage untersucht, welche organisatorische Struktur geeignet ist, Gemeinwohlverpflichtungen, die der Eisenbahn aus Sicht der Raumordnung zukommen, mit betriebswirtschaftlicher Effizienz zu verbinden. Dabei wird die These vertreten, dass eine öffentliche Regulierung privater Leistungserstellung bessere Ergebnisse erzielt als eine rein öffentliche Leistungserstellung. Die Verkehrsleistungen würden dabei – wie heute bereits im Schienenpersonennahverkehr – unter zuvor definierten Bedingungen zeitlich befristet öffentlich ausgeschrieben.

2 Das Eisenbahnnetz als physisches Netz und Dienstleistungsnetz

Das Eisenbahnnetz unterscheidet sich grundlegend von anderen Infrastrukturnetzen. Um diesen Unterschied zu verdeutlichen, ist es notwendig, zunächst zwischen physischen Netzen auf der einen und Dienstleistungsnetzen auf der anderen Seite zu differenzieren: Physische (oder auch materielle) Netze bezeichnen die „klassischen“ Netze, beispielsweise für die technische Ver- und Entsorgung, den Energietransport und die Telekommunikation. Bei Dienstleistungsnetzen gibt es zwar einzelne physische Einrichtungen; diese werden jedoch erst durch eine Dienstleistung miteinander verknüpft; dominierend ist der Dienstleistungscharakter (vgl. Möschel 2007: § 19 Rn. 198). Das Netz der Eisenbahn kann als Dienstleistungsnetz auf einem physischen Netz gesehen werden: Das physische Netz ist das Streckennetz (der Fahrweg); das Dienstleistungsnetz entsteht durch den Verkehr von Zügen auf diesem Netz¹. Das physische Netz bestimmt folglich die Möglichkeiten des Dienstleistungsnetzes; andererseits entsteht ein volkswirtschaftlicher Nutzen erst dann, wenn dieses auch genutzt wird. Daher ist im Hinblick auf Eisenbahnen stets zwischen Streckennetz und Betrieb zu differenzieren. Dieser doppelte Netzcharakter ist eine Besonderheit der Eisenbahn. Eisenbahnunternehmen, die das Streckennetz und die weitere Infrastruktur der Eisenbahn unterhalten und ausbauen, werden als Eisenbahninfrastrukturunternehmen bezeichnet. Der Betrieb wird hingegen von Eisenbahnverkehrsunternehmen durchgeführt.

3 Ausgangspunkt: 15 Jahre Bahnreform

Bau, Unterhaltung und Betrieb von Eisenbahnen wurden lange Zeit als originäre Aufgabe der öffentlichen Hand angesehen. In der Bundesrepublik fiel die Zuständigkeit nach

Art. 87 GG a. F. dem Bund zu. Die Eisenbahn war in bundeseigener Verwaltung als Deutsche Bundesbahn in Westdeutschland und als Deutsche Reichsbahn auf dem Gebiet der ehemaligen DDR organisiert. Beide Bahnen befanden sich in einer prekären finanziellen Situation: Zu Beginn der Neunziger Jahre hatten sich die Verbindlichkeiten der Bundesbahn auf umgerechnet 34 Milliarden Euro summiert; bei der Reichsbahn bestand ein investiver Nachholbedarf von 16 Milliarden Euro (Bundesrechnungshof 2006: 5). Vor diesem Hintergrund entschieden sich Bundestag und Bundesrat 1993 zu einer grundlegenden Reform des Eisenbahnwesens. Zum 1. Januar 1994 wurden die unternehmerischen Teile der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in die privatrechtlich organisierte Deutsche Bahn AG überführt. Die hoheitlichen Aufgaben der Eisenbahnverwaltung wurden abgetrennt und dem neu gegründeten Eisenbahnbundesamt übertragen. Die finanziellen Lasten beider Bahnen wurden vom Bund übernommen.

Der Bund behält nach dem neu eingefügten Art. 87e GG seine Zuständigkeit für das Streckennetz: Er muss nach Art. 87e (3) GG die Mehrheit an seinen Eisenbahninfrastrukturunternehmen behalten. Der Verkauf von bis zu 49,9 Prozent ist zudem nach Art. 87e GG sowie § 2 (3) Deutsche Bahn Gründungsgesetz nur aufgrund eines Gesetzes möglich, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Wichtigstes Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes ist die DB Netz AG, eine Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn AG². Zwar sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form zu führen. Diese Bestimmung ist jedoch nicht so zu interpretieren, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen nur noch staatliche Unternehmen sind, denen keinerlei Gemeinwohlverpflichtung mehr zukommt. In diesem Fall wäre die Privatisierungsschranke des Art. 87e (3) kaum zu begründen. Der Bund ist vielmehr entsprechend Art. 87e (4) GG weiterhin für den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes verantwortlich (Berschlin 2000: 292; Gersdorf 2001: Art. 87e Rn. 61, 73). Diesem grundgesetzlichen Gestaltungsauftrag ist der Bund bislang allerdings nur unzureichend nachgekommen. Zwar findet über den Bundesverkehrswegeplan und den Bedarfsplan zum Bundesschienenwegeausbaugesetz eine politische Steuerung des Aus- und Neubaus von Eisenbahnstrecken statt. Vergleichbare Steuerungsinstrumente für das Bestandsnetz fehlen jedoch (Bundesrechnungshof 2006: 15). In den vergangenen Jahren gab es mit den Schnellfahrstrecken München – Nürnberg oder Köln – Frankfurt bedeutende Erweiterungen des Hochgeschwindigkeitsnetzes. Dem stehen allerdings Unterhaltungsrückstände im Bestandsnetz und die Vernachlässigung von regional bedeutsamen Infrastrukturen wie kleineren Bahnhöfen und Haltepunkten gegenüber.

Die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr wurde zum 1. Januar 1996 im Zuge der sogenannten Re-

gionalisierung den Ländern übertragen. Diesen steht hierfür nach dem ebenfalls neu in das Grundgesetz eingefügten Art. 106a GG ein finanzieller Ausgleich zu, der beim Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleibt. Die Höhe dieser Regionalisierungsmittel wird jährlich neu im Regionalisierungsgesetz festgesetzt (Huber 2001: Art. 106a Rn. 1–7). Die Länder nehmen die Organisation des Schienenpersonennahverkehrs entweder selbst wahr oder haben diese Aufgabe kommunalen Zusammenschlüssen übertragen. Die Einzelheiten werden durch die ÖPNV-Gesetze der Länder geregelt. Die Verkehrsleistungen werden nicht mehr automatisch an die Deutsche Bahn AG vergeben, sondern unter zuvor definierten Bedingungen wie Bedienungshäufigkeit, Betriebsdauer oder der tariflichen Entlohnung des Personals zeitlich befristet öffentlich ausgeschrieben. Insofern ist im Schienenpersonennahverkehr heute eine Vielzahl verschiedener Eisenbahnverkehrsunternehmen tätig. Durch die Ausschreibung der Verkehre wurden deutliche Einsparungen erzielt, die für Qualitätsverbesserungen genutzt werden konnten. Die Betriebsleistung, also die Zahl der gefahrenen Kilometer, ist im Schienenpersonennahverkehr zwischen 1996 und 2007 um über 17 % gestiegen (BAG SPNV 2007). Damit einher ging eine deutliche Zunahme der Fahrgastzahlen. Der Schienenpersonennahverkehr war in den letzten Jahren der einzige Bereich, in dem die Eisenbahn ihren Marktanteil gegenüber anderen Verkehrsträgern ausbauen konnte (Booz Allen Hamilton 2006: 105). Für Einschränkungen sorgte lediglich die 2005 beschlossene Kürzung der Regionalisierungsmittel.

Im Gegensatz zum Schienenpersonennahverkehr sollen Fern- und Güterverkehr grundsätzlich eigenwirtschaftlich betrieben werden. Eine Verantwortung der öffentlichen Hand für den Schienenpersonenfernverkehr und den Güterverkehr ist aus dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht unmittelbar abzuleiten. Der Bund trägt nach Art. 87e (4) GG Verantwortung für den Verkehr seiner Eisenbahnverkehrsunternehmen (Dies sind im Wesentlichen wiederum die Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG.). Allerdings gibt es für Eisenbahnverkehrsunternehmen im Gegensatz zu den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes keine Privatisierungsschranke. Mit dem Verkauf der Mehrheit der Anteile an den Eisenbahnverkehrsunternehmen endet entsprechend der Legaldefinition in Art. 73 (1) Nr. 6a GG deren Eigenschaft als Eisenbahn des Bundes und damit auch die Verantwortung des Bundes für deren Verkehr (Gersdorf 2001: Art. 87e Rn. 69 – 70)³. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage würde ein Verkauf der Mehrheit an den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Bundes (also den Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG) voraussichtlich dazu führen, dass der Verkehr auf eigenwirtschaftlich zu betreibende Fernverkehrsstrecken beschränkt würde. Damit einher ginge eine deutliche Verschlechterung des Versorgungsniveaus in peripheren Räumen. Jedoch nimmt der Bund die ihm zukommende Verantwortung bereits heute nur unzureichend wahr. Die

Deutsche Bahn AG kann weitgehend selbständig über ihre Verkehrsangebote entscheiden und orientiert sich hierbei in erster Linie an betriebswirtschaftlichen Kriterien (Heinze et al. 2002: 293). Dies hat in der Vergangenheit zu einer Konzentration auf den Hochgeschwindigkeitsverkehr geführt, während auf vielen für die regionale Erschließung bedeutsamen Fernverkehrslinien Angebotsverschlechterungen zu verzeichnen waren. Hierzu zählen die Franken-Sachsen-Magistrale Nürnberg – Chemnitz – Dresden oder die Mitte-Deutschland-Bahn Ruhrgebiet – Kassel – thüringische Städtekette – Chemnitz – Dresden. Sowohl die Ministerkonferenz für Raumordnung als auch die Verkehrsministerkonferenz haben diesbezüglich eine öffentliche Einflussnahme angemahnt (vgl. MKRO 2005; VMK 2006). Im Gegensatz zum Schienenpersonennahverkehr ist im Schienenpersonenfernverkehr bislang kein ernst zu nehmender Wettbewerb entstanden. Abgesehen von der Deutschen Bahn AG und ihren Tochtergesellschaften gibt es kaum Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Schienenpersonenfernverkehr anbieten. Die Angebote der DB-Konkurrenten beschränken sich auf einzelne Verbindungen wie den Interconnex Warnemünde – Rostock – Berlin – Leipzig. Eine deutlich günstigere Entwicklung gab es lediglich im Güterverkehr, wo private Eisenbahnverkehrsunternehmen mittlerweile einen Marktanteil von 20 % erreichen konnten (Netzwerk Privatbahnen 2009; DB AG 2008: 10).

Ein weiteres Problem betrifft den diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz. Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind nach § 14 (1) Allgemeines Eisenbahngesetz und der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung verpflichtet, den Eisenbahnverkehrsunternehmen den Betrieb auf ihren Strecken diskriminierungsfrei zu ermöglichen. Die diskriminierungsfreie Zugangsgewährung wird zudem nach § 4 (1) Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz von der Bundesnetzagentur kontrolliert (Ritter et al. 2008: 78–80). Allerdings erwächst aus der konzernmäßigen Verflechtung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Bundes – dies sind in beiden Fällen im Wesentlichen die Deutsche Bahn AG und ihre Tochtergesellschaften – ein erhebliches Diskriminierungspotential. Beispielsweise wird der Ausbau von Strecken, auf denen konkurrierende Eisenbahnverkehrsunternehmen Verkehre betreiben, gezielt verzögert (Booz Allen Hamilton 2006: 150–162; Bremer 2005: 137–140; Wald 2004: 180–182). Dies dürfte ein wesentlicher Grund für den mangelhaften intramodalen Wettbewerb im Eisenbahnverkehr sein.

Schwierigkeiten bereitet schließlich auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Eisenbahnverkehrsunternehmen bei Fahrplänen und Tarifen. Als Koordinationsgremium für die Festlegung gemeinsamer Tarife im Schienenpersonennahverkehr dient der Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland (vgl. TBNE 2008). Für den Schienenper-

sonenfernverkehr und den Güterverkehr fehlt jedoch eine vergleichbare Einrichtung.

4 Zwischen betriebswirtschaftlicher Effizienz und Daseinsvorsorge

Auch mehr als 15 Jahre nach Beginn der Bahnreform ist die Frage, welche Rolle die öffentliche Hand und private Unternehmen in Zukunft übernehmen sollen, ungeklärt. Eine grundlegende Richtungsentscheidung über die künftige Organisationsstruktur der Eisenbahn in Deutschland steht aus.

Vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand muss die Eisenbahn betriebswirtschaftlich effizient arbeiten. Eine höhere Effizienz in der Leistungserstellung dient vielfach als Begründung für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Tatsächlich treten in öffentlichen Unternehmen – insbesondere bei mangelnder oder gänzlich fehlender Konkurrenz – verschiedene Formen von Ineffizienz auf. So ist es möglich, dass die benötigten Güter und Dienstleistungen nicht oder in nicht ausreichender Menge produziert werden (allokative Ineffizienz). Im konkreten Fall kann dies beispielsweise bedeuten, dass der Bedarf für bestimmte (möglicherweise sogar eigenwirtschaftlich zu betreibende) Verkehrsverbindungen nicht erkannt wird. Zudem werden die Leistungen von öffentlichen Unternehmen unter Umständen nicht zu den geringstmöglichen Kosten produziert (betriebliche Ineffizienz); und es gibt nur schwache Anreize zu Produkt- und Prozessinnovationen (dynamische Ineffizienz) (Frey 2008: 51). Private Akteure können in der Regel flexibler auf Veränderungen reagieren und sind wegen des Konkurrenz- und Kostendrucks vielfach innovativer als öffentliche Unternehmen⁴.

Gleichzeitig ist jedoch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der Eisenbahn wichtige Gemeinwohlfunktionen zukommen. Aus Sicht der Raumordnung muss Verkehrspolitik dazu beitragen, sozialen Ausgleich und gesellschaftliche Teilhabe der Bevölkerung im Gesamttraum zu ermöglichen, gesamtwirtschaftliches Wachstum zu fördern, die Bevölkerung von Verkehr zu entlasten und den Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger zu verlagern. Hierzu ist ein flächendeckendes Streckennetz mit einer angemessenen Angebotsqualität unabdingbar (Heinze et al. 2002: 292). Leistungsstarke Verbindungen zwischen den wirtschaftlichen Zentren schaffen eine wesentliche Voraussetzung gesamtwirtschaftlicher Entwicklung. Sie sind zugleich eine Bedingung für die ökologisch wünschenswerte Verlagerung von Verkehren von der Straße auf die Schiene. Der Personenverkehr ermöglicht Bevölkerungsgruppen, die kein Auto nutzen können oder wollen, gesellschaftliche Teilhabe. Die Einbeziehung peripherer Räume in das Personenverkehrsnetz ist somit essentiell für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zeichnet sich in vielen Teilräumen eine schlechtere Versorgung mit

Angeboten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge und der Privatwirtschaft ab. Die Eisenbahn als „Technik der Distanzüberwindung“ kann zu einer gesteigerten Mobilität der Bevölkerung und damit zu einer Kompensation dieser Verschlechterungen beitragen. Um lokale ebenso wie regionale Verschlechterungen des Versorgungsniveaus auszugleichen, ist nicht nur im Nah-, sondern auch im Fernverkehr ein flächendeckendes Angebot notwendig.

Betriebswirtschaftliche Kriterien auf der einen und Gemeinwohlaufgaben auf der anderen Seite können jedoch im Widerspruch zueinander stehen. Beispielsweise mögen einzelne Eisenbahnstrecken oder Zugverbindungen einer engen betriebswirtschaftlichen Betrachtung nicht Stand halten, aber dennoch eine wichtige Funktion bei der Verfolgung volkswirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Zielsetzungen haben. Die künftige Organisationsstruktur der Eisenbahn muss daher sowohl die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben als auch die Erzielung betriebswirtschaftlicher Effizienz ermöglichen. An dieser Stelle lohnt sich ein differenzierender Blick auf den Privatisierungsbegriff. Es werden verschiedene Typen der Privatisierung unterschieden. Formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung) ist die Überführung öffentlicher Unternehmen in eine Rechtsform des Privatrechts ohne Änderung der Eigentumsverhältnisse. Dies ist bei der Deutschen Bahn AG bereits 1994 geschehen. Funktionelle Privatisierung bezeichnet den Übergang zu einer Leistungserstellung durch Private, wobei die öffentliche Hand jedoch weiterhin die Leistungserstellung durch Private reguliert oder diese unmittelbar in Auftrag gibt. Ein solches Modell findet gegenwärtig im Schienenpersonennahverkehr Anwendung. Der vollständige Rückzug des Staates aus einem Aufgabenbereich wird als materielle Privatisierung bezeichnet (Schuppert 2005; Kämmerer 2001: 16 – 27; vgl. auch Greiving 2008: 83). Die Skepsis gegenüber einem Verkauf der Deutschen Bahn AG dürfte in vielen Fällen in der Befürchtung begründet sein, dass mit diesem Schritt eine materielle Privatisierung des Eisenbahnwesens einhergeht. Dies ist jedoch nicht notwendigerweise der Fall. In funktionell privatisierten Bereichen werden die Leistungen zwar nicht mehr unmittelbar von der öffentlichen Hand erstellt. Diese plant, beauftragt und/oder kontrolliert jedoch die Leistungserstellung durch Private. Somit ändern sich nicht die Aufgaben, sondern die Wege der Aufgabenerfüllung (Schuppert 2005: 15 – 17). Dies entspricht dem Wandel vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat: Die „Erfüllungsverantwortung“ (oder auch „Leistungsverantwortung“) der öffentlichen Hand wird durch eine „Gewährleistungsverantwortung“ abgelöst (Schuppert 2005: 14). „Zwischen‘ der Eingriffs- und der Leistungsverwaltung [entsteht] ein neuer Verwaltungstypus der Gewährleistungs- und damit der Regulierungsverwaltung“ (Kersten 2006: 252). Die Gemeinwohlverpflichtungen der öffentlichen Hand bleiben dabei bestehen. Insofern stellt der Wandel

vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat keine Abkehr vom Wohlfahrtsstaat dar (Einig 2008: 20).

5 Anforderungen an eine neue Organisationsstruktur

Der Ad-Hoc-Arbeitskreis „Netzstruktur der DB AG aus Sicht der Raumordnung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat einen detaillierten Entwurf für ein Fernverkehrsnetz im Personen- und Güterverkehr erarbeitet, das den oben genannten Anforderungen an die Erfüllung von Gemeinwohlzielen entspricht (vgl. Heinze et al. 2002). Ein solches Netz muss – ergänzt um Nahverkehrsverbindungen – auch unter erschwerten wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen gesichert sein und in angemessener Qualität bedient werden.

Der im Schienenpersonennahverkehr eingeschlagene Weg von der Leistungs- zur Gewährleistungsverantwortung hat sich bewährt, weil mit der öffentlichen Ausschreibung von Verkehrsleistungen Einsparungen und Qualitätsverbesserungen erreicht werden konnten. Änderungsbedarf besteht hingegen im Hinblick auf die Organisationsstruktur des Schienenpersonenfernverkehrs. Eine Gewährleistungsverantwortung des Staates für den Schienenpersonenfernverkehr lässt sich aus dem Grundgesetz zwar nicht explizit ableiten; sie folgt jedoch notwendig aus allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Überlegungen. Somit muss nicht nur der Schienenpersonennahverkehr, sondern auch der Schienenpersonenfernverkehr als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgefasst werden. Sollen weitere Angebotsverschlechterungen vermieden werden, ist eine öffentliche Steuerung des Schienenpersonenfernverkehrs unabdingbar. Es bietet sich an, das Besteller-Ersteller-Prinzip des Nahverkehrs auf den Fernverkehr auszuweiten. Anders als beim Nahverkehr müsste diese Aufgabe vom Bund übernommen werden, da nur er den länderübergreifenden Verkehr sinnvoll organisieren kann. Hierzu müsste vom Bund festgelegt werden, welche Verkehre auf welchen Strecken angeboten werden sollen. Die Verkehrsleistungen würden dann unter zuvor definierten Qualitätskriterien zeitlich befristet öffentlich ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielte dasjenige Unternehmen, das für den Verkehr den geringsten Zuschuss oder den höchsten Überschuss in Aussicht stellt. Dieser Schritt wäre nicht zwangsläufig mit zusätzlichen Kosten verbunden. Für die Konzessionsvergabe bei wirtschaftlich attraktiven Strecken wären Einnahmen zu erzielen, mit denen der Zuschussbedarf schwacher Strecken abgedeckt werden könnte (vgl. BAG SPNV 2001). Die notwendigen Verwaltungskosten wären vor dem Hintergrund des daraus resultierenden Nutzens hinzunehmen. Eine so geartete Regulierung wäre geeignet, auch im Fernverkehr einen intramodalen Wettbewerb zwischen verschiedenen Eisenbahnverkehrsunternehmen in Gang zu setzen, so dass Effizienzverbesserungen und Qualitätssteigerungen zu erzielen wären. Der Staat könnte sich auf die zur Erfüllung von Gemeinwohlzielen notwen-

dige strategische Steuerung konzentrieren, wohingegen die Eisenbahnverkehrsunternehmen innerhalb des vorgegebenen Rahmens in ihrem operativen Alltagsgeschäft frei von politischer Einflussnahme wären. Die Verantwortlichkeiten von Politik und Privatwirtschaft wären klar gegeneinander abgegrenzt. Gemeinwohlziele könnten durch die Vorgabe eines verbindungsgenauen Service- und Bedienungsniveaus erfüllt werden. Die Politik würde in die Pflicht genommen, eine bewusste Entscheidung zu treffen, welches Versorgungsniveau gewünscht ist und wie die daraus resultierenden Kosten zu finanzieren sind. Anders als die Deutsche Bahn AG unterläge sie bei dieser Entscheidung einer wirksamen öffentlichen Kontrolle. Wenn auf diese Weise die Wahrung von Gemeinwohlverpflichtungen durch eine öffentliche Steuerung sichergestellt ist, lassen sich keine grundsätzlichen Erwägungen gegen einen Verkauf der Eisenbahnverkehrsunternehmen des Bundes erkennen. Bloß hingewiesen werden soll in diesem Zusammenhang auf die grundsätzliche Möglichkeit, eine vergleichbare Organisationsstruktur auch im Güterverkehr einzuführen, um den genannten Verlagerungs- und Entlastungszielen Rechnung tragen zu können.

Es bleibt die Frage, welcher Weg beim Streckennetz eingeschlagen werden sollte. Die bisherigen Erfahrungen lassen es empfehlenswert erscheinen, eine institutionelle Trennung der Eisenbahninfrastruktur- von den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Bundes vorzunehmen. Die Regulierung des Netzzuganges hat Diskriminierungspotentiale, die aus der konzernmäßigen Verflechtung erwachsen, bislang nur unzureichend ausräumen können. Um einen diskriminierungsfreien Netzzugang zu ermöglichen, ist eine neutrale Instanz nötig. Diese Aufgabe kann ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das zugleich Eisenbahnverkehrsunternehmen ist und somit Eigeninteressen bei Trassenvergabe und Fahrplangestaltung hat, nicht erfüllen. Anders als die Eisenbahnverkehrsunternehmen sollten die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes auch weiterhin vollständig in öffentlicher Hand verbleiben. Das Streckennetz der Eisenbahn stellt ein natürliches Monopol dar; ein funktionierender Wettbewerb zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen erscheint daher aus heutiger Sicht ausgeschlossen⁵. Die öffentliche Hand müsste dabei die Aufgabe einer strategischen Weiterentwicklung des Streckennetzes übernehmen, um eine Verfolgung von Gemeinwohlzielen bei Bau und Unterhaltung von Strecken und Stationen sicherzustellen. Auf diese Weise würde eine klare Schnittlinie zwischen den Zuständigkeiten von Staat und Privatwirtschaft gezogen: Das Streckennetz bliebe in öffentlicher Hand; der Eisenbahnbetrieb würde von Privaten durchgeführt. Interessendivergenzen zwischen öffentlichen und privaten Eigentümern wären ausgeschlossen. Die Vorgabe des Art. 87e (3) GG, wonach der Bund die Mehrheit an seinen Eisenbahninfrastrukturunternehmen behalten muss, wäre erfüllt. Es bietet sich an, der staatlichen Infrastrukturgesellschaft auch die Aufgabe der Fahrplan- und Tarifkoordination zu übertragen.

Gegen eine Trennung von Streckennetz und Betrieb wird vielfach das Argument vorgebracht, dass die Deutsche Bahn AG für potentielle Investoren nur dann von Interesse sei, wenn sie über das Streckennetz verfüge. Hiergegen ist zum einen einzuwenden, dass die Deutsche Bahn AG in zunehmendem Maße als internationaler Logistikdienstleister agiert (vgl. DB AG 2008: 5 – 8). Würden Eisenbahninfrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht voneinander getrennt, müsste der Bund schon aufgrund der expliziten Verpflichtung des Art. 87e (3) GG Mehrheits-eigentümer eines integrierten DB-Konzerns bleiben und trüge damit das unternehmerische Risiko derartiger Aktivitäten. Zum anderen kommt zwar das von der deutschen Bundesregierung beauftragte Gutachten „Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG ‚mit und ohne Netz‘“ (sogenanntes PRIMON-Gutachten) tatsächlich zu dem Ergebnis, dass eine Trennung von Netz und Betrieb eher ungünstig für eine schnelle Kapitalmarktfähigkeit und hohe Verkaufserlöse sei. Das gleiche Gutachten stellt jedoch auch fest, dass dieses Modell im Hinblick auf intramodalen Wettbewerb und Kundeninteressen zu bevorzugen sei (Booz Allen Hamilton 2006: 454 – 456). Seit Beginn der Bahnreform 1994 bis 2006 hat der Bund rund 250 Milliarden Euro in das Eisenbahnwesen investiert (Deutscher Bundestag 2007: 8)⁶. Hiergegen nehmen sich die je nach Privatisierungsmodell und Marktumfeld zu erwartenden Verkaufserlöse von 4 bis maximal 14,6 Milliarden

Euro (Booz Allen Hamilton 2006: 444) eher bescheiden aus. Es liegt auf der Hand, dass nicht der einmalige Verkaufserlös einer Privatisierung den Ausschlag für die eine oder andere Organisationsstruktur geben sollte, sondern vielmehr eine langfristige Konzeption für die Zukunft der Bahn. Es sind verkehrspolitische, nicht finanzielle Argumente, die für eine Fortsetzung der Bahnreform sprechen.

6 Schlussbemerkungen

Die funktionelle Privatisierung des Eisenbahnbetriebes ist ein geeigneter Weg, die Wahrung von Gemeinwohlverpflichtungen mit der betriebswirtschaftlichen Effizienz privater Leistungserstellung zu verbinden. Der volkswirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bedeutung der Eisenbahn wird Rechnung getragen; zugleich können Einsparungen und Qualitätsverbesserungen erreicht werden. Dies stärkt die Eisenbahn auch im Wettbewerb mit den übrigen Verkehrsträgern. Wie sich der intermodale Wettbewerb in den kommenden Jahren entwickeln wird, hängt aber nicht nur von einer durchdachten Organisation des Eisenbahnwesens ab, sondern auch von einer Reihe weiterer Faktoren wie steuer- und ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Insofern kann eine Vollendung der Bahnreform nur ein Schritt auf dem Weg zu einer nachhaltigen Mobilität sein.

Anmerkungen

(1) Möschel (2007: § 19 Rn. 198) bezeichnet das Eisenbahnnetz als physisches Netz. Allerdings wird dies dem Charakter des Eisenbahnnetzes nur teilweise gerecht.

(2) Weitere Eisenbahninfrastrukturunternehmen im DB-Konzern sind die DB Station & Service GmbH und die DB Energie GmbH.

(3) Aus den Bestimmungen des Art. 87e GG folgt, dass die Voraussetzung für einen solchen Schritt die Trennung der Eisenbahnverkehrsunternehmen von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes wäre.

(4) Allerdings ist bei der Leistungserstellung durch Private keineswegs apodiktisch von einer höheren Effizienz auszugehen (vgl. Schmalstieg 2003: 17).

(5) In diesem Punkt unterscheidet sich das Streckennetz der Eisenbahn vom Telefonnetz, das bereits in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahren privatisiert wurde. Durch die rasche Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie wurden neue Übertragungswege etabliert, die dazu beigetragen haben, dass das Telefonnetz seinen Charakter eines natürlichen Monopols weitgehend eingebüßt hat. Nur deshalb konnte ein funktionierender Wettbewerb im Kommunikationssektor entstehen.

(6) Dieser Betrag beinhaltet auch die Belastungen aus der Übernahme von Altschulden der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn sowie Zahlungen an das Bundeseisenbahnvermögen.

Literatur

- BAG SPNV (2001): Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV) zum Eisenbahnfernverkehr. Neustadt a. d. Weinstraße.
- BAG SPNV (2007): Betriebsleistungen im SPNV in Deutschland. Stand: 02.02.2009. <http://spnv.de/website/cms/upload/fakten/2007-05-30-Betriebsleistungen.pdf>.
- Berschin, F. (2000): Daseinsvorsorge durch Wettbewerb – der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt. Heidelberg.
- Booz Allen Hamilton (2006): Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG, 'mit und ohne Netz'. Berlin.
- Bremer, E. (2005): Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung am Beispiel der Eisenbahnreform in Deutschland. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden, S. 133-143.
- Bundesrechnungshof (2006): Bericht nach § 99 BHO zur Finanzierung der Bundesschienenwege. Bonn.
- DB AG (2008): Wettbewerbsbericht 2008. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007): BT-Drs. 16/6882 – Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Friedrich (Bayreuth), Patrick Döring, Joachim Günther (Plauen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2/2008, S. 17-40.
- Frey, R. L. (2008): Service public in der Schweiz: Reform der Grundversorgung in der Fläche. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2/2008, S. 49-56.
- Gersdorf, H. (2001): Artikel 87e. In: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz – Kommentar. Band 3: Artikel 79 bis 146. 4. Aufl. München, S. 613-654.
- Greiving, S. (2008): Räumliche Verteilung von Postdiensten im Umbruch. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2/2008, S. 81-90.
- Heinze, W./Twele, H /Färber, G./Geyer, T./Kappert, G /Kill, H. H./Pohle, H./Rabe, U./Siegmann, J. (2002): Überregional bedeutsames Schienennetz in Deutschland aus raumordnerischer Sicht. In: Raumforschung und Raumordnung 5-6/2002, S. 291-302.
- Huber, P. (2001): Artikel 106a. In: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz - Kommentar. Band 3: Artikel 79 bis 146. 4. Aufl. München, S. 1767-1770.
- Kämmerer, J. A. (2001): Privatisierung – Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen. Tübingen.
- Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 4/2006, S. 245-257.
- MKRO (2005): Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin - Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenfernverkehr. Berlin.
- Möschel, W. (2007): § 19 Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. In: Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim (Hrsg.): Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 4. Aufl. München.
- Netzwerk Privatbahnen (2009): Selbstdarstellung 2008 – Netzwerk Privatbahnen – Vereinigung europäischer Eisenbahngüterverkehrsunternehmen e. V. Stand: 27.01.2009. <http://www.privatbahnen.com/content/view/79/292/>.
- Ritter, F./Bourwieg, K./Steinmann, A. (2008): Regulierungsauftrag der Bundesnetzagentur für Universaldienste in der Fläche. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2/2008, S. 71-80.
- Schmalstieg, H. (2003): Die öffentliche Daseinsvorsorge als kommunale Aufgabe. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung? – Argumente und Materialien zur Debatte. 1. Aufl. Darmstadt, S. 16-27.
- Schuppert, G. F. (2005): Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden.
- TBNE (2008): Der TBNE. Stand: 15.05.2008. <http://www.tbne.de/UEber-uns.4.0.html>.
- VMK (2006): Beschluss der Verkehrsministerkonferenz am 22./23. November 2006 in Berlin – Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenfernverkehr. Berlin.
- Wald, H.-D. (2004): 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. Kassel.

Jan M. Stielike
110 Clyde Street
Dunedin 9001
Neuseeland/New Zealand
E-Mail: jan.stielike@gmx.de