

**Wissenschaftlicher Beirat beim
Bundesminister für Verkehr**

**Bahnstrukturreform in Deutschland
- Empfehlungen zur weiteren Entwicklung -**

Stellungnahme vom November 1997

Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen
Prof. Dr. Kurt Ackermann, Dresden
Prof. Dr. Jürgen Basedow, Hamburg
Prof. Dr. Herbert Baum, Köln
Prof. Dr. Heinz Breitzmann, Rostock
Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Berlin
Prof. Dr. Manfred Fricke, Berlin
Prof. Dr. Rolf Funck, Karlsruhe
Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg
Prof. Dr. Gerhard Heimerl, Stuttgart
Prof. Dr. Günter Hoffmann, Berlin
Prof. Dr. Gösta B. Ihde, Mannheim
Prof. Dr. Peter Kirchhoff, München
Prof. Dr. Werner Rothengatter, Karlsruhe
Prof. Dipl. Ing. Gerhard Voß, Hannover

Gliederung

I. Zielsetzungen der deutschen Bahnstrukturreform unter Berücksichtigung der EG-/EU-Eisenbahnpolitik

1. Stand der deutschen Gesetzgebung
2. Unternehmerische Aufgaben der Eisenbahn
3. Europäische Vorgaben

II. Bisherige Zielerreichung der Bahnstrukturreform

III. Konzeptionelle und umsetzungsspezifische Defizite der Bahnstrukturreform

1. Kostenverlagerungen von der Bahn auf den Steuerzahler
2. Fehlende faktische/institutionelle Desintegration von Fahrweg und Eisenbahntransportbetrieb
3. Unschärfen und fehlende Transparenz bei wettbewerbsrelevanten DB AG-internen Trennungslinien
4. Gesamtwirtschaftlich und betriebswirtschaftlich effizientes Trassenpreissystem

IV. Hinweise für die weitere Ausgestaltung der Bahnstrukturreform

1. Sicherstellung des Verbots der Quersubventionierung zwischen Fahrweg und Transportparten der DB AG
2. Verhinderung der Diskriminierung Dritter bei der Trassennutzung
3. Definition von Sach- und Finanzzielen für die Fahrweginstitution und Finanzierung der Schienenwege
4. Materielle Privatisierung

V. Fazit

I. Zielsetzungen der deutschen Bahnstrukturreform unter Berücksichtigung der EG-/EU-Eisenbahnpolitik

Die im Jahre 1993 mit einer Grundgesetzänderung sowie der Abänderung, Ergänzung von bestehenden und der Einführung neuer Gesetze rechtlich vorbereitete und am 01.01.1994 in Kraft getretene Eisenbahnstrukturreform in Deutschland hat erstmalig eine fundamentale Umorientierung in der Eisenbahnpolitik gebracht. Die Bestandsaufnahme und Vorschläge der Regierungskommission Bundesbahn vom Dezember 1991 haben zu tiefgreifenden Veränderungen in relativ kurzer Zeit geführt.

1. Stand der deutschen Gesetzgebung

Grundlegend für die Eisenbahnneuordnung des Jahres 1993 ist die Trennung von hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben im Eisenbahnsektor, die durch Art. 87 e Abs. 1 und 3 des Grundgesetzes (GG) sogar verfassungsrechtlichen Rang erlangt hat. Dabei ist die Grenzziehung zwischen beiden Aufgabenbereichen noch nicht ganz geklärt. Die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben ist dem Eisenbahnbundesamt anvertraut worden. Nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes vom 27.12.1993 (BGBl. I, S. 2378, 2394) obliegen dem Eisenbahnbundesamt gegenwärtig vor allem die Aufgaben der Planfeststellung für Schienenwege, der Eisenbahnaufsicht, der Erteilung und des Widerrufs einer Betriebsgenehmigung, der Untersuchung von Störungen im Eisenbahnbetrieb etc. Dabei ist in § 4 für den Bereich der technischen Aufsicht über Betriebsanlagen und Fahrzeuge ausdrücklich die Beleihung Privater vorgesehen. Ob der Gesetzgeber durch einfaches Bundesgesetz einzelne der in § 3 Abs. 2 genannten Aufgaben privatisieren kann, hängt davon ab, ob der in Art. 87 e Abs. 1 Satz 1 verwendete Begriff der Eisenbahnverkehrsverwaltung einen eigenen verfassungsrechtlichen Begriffskern hat oder ob es sich um eine reine Verweisung auf das einfache Gesetzesrecht handelt. Der verfassungsrechtliche Rang der Vorschrift spricht aber dagegen, daß der Begriff der Eisenbahnverkehrsverwaltung voll zur Disposition des einfachen Gesetzgebers steht.

2. Unternehmerische Aufgaben der Eisenbahn

Was die unternehmerischen Funktionen der Eisenbahn betrifft, so sind im Rahmen des Eisenbahnneuordnungsgesetzes vom 27.12.1993 (BGBl. I, S. 2378, berichtigt in BGBl. 1994 I, S. 2439) aus dem Bundeseisenbahnvermögen, das zuvor durch die Zusammenlegung der Sondervermögen "Deutsche Bundesbahn" und "Deutsche Reichsbahn" entstanden war, die Teile ausgegliedert worden, die zum Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen und zum Betreiben der Eisenbahninfrastruktur notwendig sind. Neuer Rechtsträger dieser Vermögensbestandteile ist die Deutsche Bahn AG, die nach dem Gesetz gerade durch die Ausgliederung gegründet wurde und folglich zu 100 % im Eigentum des Bundes steht. Als Art. 2 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes ist das Gesetz über die Gründung einer Deutschen Bahn Aktiengesellschaft - Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG) verkündet worden, in dem dieser formelle Privatisierungsvorgang näher beschrieben ist. Nach § 8 Nr. 2 ist die Bundesrepublik Deutschland alleinige Aktionärin der Deutsche Bahn AG geworden. Gemäß § 2 dieses Gesetzes ist die Deutsche Bahn AG des weiteren verpflichtet, zwischen 1997 und 1999 "die gemäß § 25 gebildeten Bereiche auf dadurch neu gegründete Aktiengesellschaften auszugliedern." Die Verweisung auf § 25 bedeutet, daß "mindestens die Bereiche Personennahverkehr, Personenfernverkehr, Güterverkehr und Fahrweg" verselbständigt werden müssen. Aus dem Wort "mindestens" ergibt sich freilich, daß eine stärkere Ausdifferenzierung und damit auch die Ausgliederung einzelner Vermögensteile auf weitere Aktiengesellschaften nicht ausgeschlossen ist.

Auch bei der nun vorzunehmenden weiteren Ausgliederung wird die Schwelle zu einer materiellen Privatisierung noch nicht überschritten. Das Gesetz sieht an keiner Stelle eine Pflicht des Bundes zur Veräußerung der Aktien der Deutsche Bahn AG oder irgendwelcher Teilgesellschaften vor. Andererseits wird das Recht des Eigentümers zu einer solchen Veräußerung auch an keiner Stelle ausgeschlossen. Partiiell wird es allerdings in § 2 Abs. 3 beschränkt: Danach ist für die Veräußerung von Anteilen und Stimmrechten an solchen Teilgesellschaften, "deren Tätigkeit den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfaßt", die Ermächtigung durch ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, erforderlich. Außerdem ergibt sich - trotz einer mißverständ-

lichen Formulierung - aus dieser Vorschrift, daß nur maximal 49,9 % der Anteile an einer solchen Infrastrukturgesellschaft veräußert werden dürfen.

Nach der Ausgliederung der Teilgesellschaften aus der Deutsche Bahn AG löst sich diese nicht etwa auf, auch dann nicht, wenn ihr Vermögen zu 100 % auf die Teilgesellschaften übergeht. Sie besteht vielmehr grundsätzlich als Holdinggesellschaft fort. Zu einer Beendigung der Gesellschaft, gleich ob durch Auflösung, durch Verschmelzung oder durch Aufspaltung auf die Teilgesellschaften bedarf es eines besonderen Gesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, vgl. § 2 Abs. 2.

3. Europäische Vorgaben

Parallel zu den Arbeiten der Regierungskommission hatte die EG-Kommission dem Ministerrat ein Bündel von Vorschlägen zur marktorientierten Reform des Eisenbahnwesens vorgelegt, die der Rat 1991 als Richtlinie 91/440 verabschiedete und die - so die ursprünglichen Vorstellungen - bis 1993 von den EG-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden sollten. Obwohl die EG-Richtlinie als Kompromißpapier aufgrund erheblicher eisenbahnpolitischer Meinungsunterschiede zwischen den damaligen EG- und heutigen EU-Mitgliedsstaaten bzw. deren Regierungen anzusehen ist, gelang es bislang nicht, der Eisenbahnrichtlinie 91/440 eine generelle Bedeutung zu verschaffen. Neben Großbritannien hat lediglich Deutschland im Zuge der nationalen Bahnstrukturreform die Richtlinie 91/440 in geltendes Recht umgesetzt. Hervorzuheben ist, daß dabei die deutsche Bahnstrukturreform teilweise beträchtlich über die EG-Richtlinie hinausgeht. Dies bezieht sich vor allem auf

- die Trennung von Fahrwegbetrieb und Eisenbahntransport (EG-Richtlinie: nur rechnerische Trennung obligatorisch mit der Möglichkeit einer organisatorischen Trennung; deutsche Bahnstrukturreform: organisatorische Trennung verpflichtend) sowie auf
- die Marktzugangsmöglichkeiten dritter Bahnen (EG-Richtlinie: nur internationale Eisenbahngruppierungen oder Gesellschaften des kombinierten Verkehrs; deutsche Bahnstrukturreform: alle zugelassenen Eisenbahnen, sofern sie den Netzzugang ihrerseits öffnen); allerdings ist eine freizügi-

gere Netzöffnungsregelung im Rahmen einer Novellierung der 91/440/EWG in der Diskussion. 1995 sind EG-Richtlinien zur Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen (95/18/EG) sowie über die Zuteilung von Fahrwegkapazität und die Berechnung von Wegeentgelten (95/19/EG) erlassen worden.

Sowohl die deutsche Bahnstrukturreform wie auch die Richtlinie 91/440/EWG lassen sich dem gleichen Zielkatalog zuordnen. Er kann wie folgt zusammengefaßt werden:

- Verbesserung der Marktposition des Schienenverkehrs durch organisatorische Umstrukturierungen zur Erhöhung der Angebotsattraktivität und zur Verbesserung der Kostenstrukturen;
- eindeutige Trennung von unternehmerischen Verantwortlichkeiten der Bahnen und staatlichen verkehrspolitischen Aufgaben;
- Entschuldung der Bahn durch den Eigentümer Staat im Sinne eines „Nachholens“ von in der Vergangenheit unterlassenen Eigentümerpflichten;
- Öffnung des Eisenbahnnetzes für Dritte, um durch zusätzlichen Wettbewerb „in the field“ die großen Staatsbahnen zu Kostensenkungen und zur Umsetzung kreativer Angebotslösungen zu animieren bzw. zu zwingen;
- nachhaltige Absenkung der direkten und indirekten Finanzhilfen an die Bahn.

Ein Leitgedanke der europäischen Eisenbahnpolitik geht auch dahin, die Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 EGV) in diesem Sektor zu verwirklichen und so schrittweise die Integration der nationalen Eisenbahnmärkte in einen einheitlichen europäischen Eisenbahnmarkt voranzutreiben.

Die EG-Richtlinie war dabei- so zumindest seitens der EG-Kommission - von der Hoffnung getragen, eine stärkere Angleichung in den eisenbahnpolitischen Grundphilosophien der EG-Staaten zu erreichen. Die bislang mehr als zögerliche Haltung einiger Mitgliedsländer, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, verdeutlicht die Dimension dieses Problems, dessen Lösung jedoch eine wichtige

Vorbedingung für die Verbesserung der Marktposition des Schienenverkehrs auf den Wachstumsmärkten des grenzüberschreitenden EU-Verkehrs darstellt.

Die Zurückhaltung zahlreicher EU-Staaten hinsichtlich der Umsetzung der EG-Richtlinie beeinträchtigt jedoch auch die Zielerfüllung der deutschen Bahnstrukturreform. Auf nationale Territorien beschränkte verkehrspolitische Maßnahmen sind angesichts der Internationalität der Transportaufgaben und der erreichten Integration vor allem der Güterverkehrsmärkte in ihren Wirkungen stark begrenzt und laufen Gefahr, wichtige Ziele solcher Reformen zu verfehlen. Es mutet eigenartig an, wenn einerseits sowohl seitens der EU-Verkehrspolitik und von praktisch sämtlichen Regierungen der EU-Staaten von einer stärkeren Beteiligung der Eisenbahnen an den Transportaufgaben und von einer Sustainable mobility gesprochen wird, andererseits es jedoch an der Bereitschaft einiger Staaten mangelt, den Eisenbahnen die Voraussetzungen für eine erfolgreichere Marktpolitik zu schaffen bzw. sie zur inhaltlichen Umsetzung der Richtlinie 91/440 zu veranlassen.

Mit dem Weißbuch der EU-Kommission vom 31. Juli 1996 wird erneut der Versuch unternommen, die Ziele der Richtlinie von 1991 umfassend und schnell in allen EU-Staaten umzusetzen. Neuer Bestandteil der EU-Vorschläge ist die Einführung von sog. Cargo-Freeways, in denen internationale Schienengüterverkehre ohne den traditionellen administrativen Aufwand durch ausländische Eisenbahnunternehmen abgewickelt werden sollen. Die Umsetzung bereits dieses Minimalkompromisses gestaltet sich jedoch außerordentlich schwierig.

II. Bisherige Zielerreichung der Bahnstrukturreform

Die Bahnstrukturreform ist mit ihren weitgreifenden Rahmendatenveränderungen für die Eisenbahnpolitik als ein zeitaufwendiger Prozeß anzusehen. Wenn der Grad der Zielerreichung geprüft werden soll, muß dieser Zeithorizont berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sind wichtige durchgeführte Maßnahmen als Zwischenziele zu interpretieren; um sie geht es überwiegend bei den nachfolgenden Aussagen.

- Die auf Vorschlag der Regierungskommission gewählte Rechtsform der Aktiengesellschaft hat der Bahn die vergleichsweise größte Unabhängig-

keit gegenüber politischen Eingriffen gegeben. Die hierdurch gewonnene Flexibilität hat sich positiv auf die Investitions- und Marktpolitik sowie auf die Organisationsstrukturen ausgewirkt.

- Die mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz für die DB AG 1994 vorgenommene Entschuldung war eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der Bahnstrukturreform. Strittig diskutiert wird allerdings die Frage, ob die Totalentschuldung in Höhe von rd. 67 Mrd. DM (nach einer Schuldenübernahme von 12,6 Mrd. DM im Jahre 1991) bei gleichzeitiger Herabsetzung des Anlagevermögenswertes gegenüber der konsolidierten DB/DR-Bilanz 1993 um rd. 75 % und einer Fremdkapitalposition von Null situationsgerecht war. Die Folgen dieser Totalentschuldung und der sehr starken Berichtigung des Anlagevermögens sind zunächst entfallende und dann langfristig wirkende Absenkungen der Zinskosten sowie erheblich verminderter Abschreibungsaufwand mit entsprechenden positiven Wirkungen auf die Erfolgsrechnungen 1994 bis 1996 bei der DB AG. Die bei der DB AG entfallenden Zinsaufwendungen (sowie die Tilgungsverpflichtungen) sind auf das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) übertragen und damit dem Steuerzahler zugewiesen worden.
- Positiv hervorzuheben ist die Umsetzung des Vorschlages der Regierungskommission, das jahrzehntelang in der Diskussion um die Reform des Eisenbahnwesens als Fundamentalhemmnis erachtete Problem des Beamtenstatus von rd. 100.000 Beschäftigten der Bahn durch eine Personalüberleitungsregelung mit Hilfe des BEV zu entschärfen. Allerdings ist dies auch mit erheblichen finanziellen Belastungen des Bundeshaushaltes und entsprechenden Entlastungen der DB AG verbunden.
- Ein entscheidender Schritt zur eindeutigen Definition der Verantwortlichkeiten des Managements der Bahn wie auch der politischen Institutionen ist die mit der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verbundene Einführung des Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche Aufgaben in diesem Bereich. Damit gibt es für die DB AG weder gemeinwirtschaftliche Aufgaben noch gemeinwirtschaftliche Lasten. Aufgaben und Lastentragung sind auf die regionalen Gebietskörperschaften übergegangen.

Ob allerdings der von den Ländern 1993 im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Bahnstrukturreform ausgehandelte Betrag der vom Bund zu finanzierenden Regionalisierungsmittel (ab 1997 12 Mrd. DM mit Steigerungsregelungen und einer Revisionsklausel) in seiner beachtlichen Höhe den Sacherfordernissen entspricht, ist nicht hinreichend belegt. Weiterhin öffnet die in § 7 Regionalisierungsgesetz enthaltene Formulierung, daß die Regionalisierungsmittel insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zu verwenden sind, einer auch ineffizienten Verwendung dieser Mittel erhebliche Möglichkeiten. Der Wissenschaftliche Beirat wird sich zum Thema der Regionalisierung in einer gesonderten Stellungnahme äußern.

- Die durch die Bahnstrukturreform erzwungene stärkere Kostenorientierung der DB AG hat auch das Investitionsverhalten, insbesondere im Fahrwegbereich, verändert. So werden etwa Investitionsmaßnahmen, die im Bundesverkehrswegeplan '92 für die Schiene ausgewiesen wurden, kritisch überprüft und teilweise umfangmäßig reduziert oder sogar nicht mehr realisiert.
- Was die nachhaltige Entlastung der öffentlichen Haushalte von Zahlungen an die DB AG betrifft, kann noch keine gesicherte Aussage getätigt werden. Dies ist auf folgende Gründe zurückzuführen:
 - Die Jahresergebnisse der DB AG von 1994 bis 1996 sind noch stark durch die Entschuldung und die Neubewertung des Anlagevermögens geprägt worden. Die kommenden Jahre enthalten wegen des investitionsbedingten Anstiegs der Abschreibungen und der aufgrund neuer Fremdkapitalaufnahmen wieder ansteigenden Zinsen ergebnisrelevante Risiken, die durch strukturelle Erlösverbesserung und eine weitere Kostenreduzierung aufgefangen werden müssen.
 - Die Erlösrisiken sind vor allem im Güterverkehr als zentrales Problem zu betrachten. Die Systemeigenschaften der Bahn erschweren es, den Güterstruktur- und den Logistikeffekt in diesem Marktsegment erfolgreich zu bewältigen. Die Qualitätsanforderungen der verladenden Wirtschaft werden mit den gegenwärtigen Produk-

tionssystemen nicht hinreichend erfüllt. Infolge des sehr starken Preiswettbewerbs durch den Straßengüterverkehr, teilweise jedoch auch durch die Binnenschifffahrt, ist es für die Bahn in Zukunft schwierig, die notwendige Kostendeckung einschl. der Trassenkosten zu realisieren. Insbesondere der kombinierte Verkehr stellt sich als betriebswirtschaftliches Problem für die Bahn dar. Eine Strategie für den Güterverkehr, die der verladenden Wirtschaft eine längerfristige Perspektive für das Bahnangebot bieten könnte, fehlt bislang.

- Der Netzbereich ist als systembedingter Risikofaktor der Bahn anzusehen, da Netzkosten und Netzauslastung mit den Erlösen aufgrund der gegenwärtigen Netzstruktur (Netzzumfang und Mischverkehre) sowie der hohen Personalintensität kein wirtschaftliches Gleichgewicht erwarten lassen. Da bis zum Jahre 2002 die Altlastenzahlungen des Bundes an die DB AG (insgesamt 33 Mrd. DM; § 21 Abs. 5 DBGrG), die überwiegend dem Netzbereich zufließen, mit jährlich steigenden Reduzierungen völlig entfallen, steigt das Ergebnisrisiko des Netzbereichs erheblich an. Es hängt vor allem davon ab, ob durch Produktivitätssteigerungen und Personalkostensenkungen die Zins- und Abschreibungskostensteigerungen sowie der Wegfall der Altlastenzahlungen ausgeglichen werden können. Die im Jahr 1996 realisierte erhebliche Personalreduktion um knapp 12 % und die hieraus folgenden positiven Wirkungen auf Personalkosten und Arbeitsproduktivitäten resultieren teilweise auch aus Outsourcingmaßnahmen, wie etwa der Gründung der ARCOR-Telekommunikationsgesellschaft.

Von herausragender Bedeutung ist auch, in welchem Umfang es gelingt, zusätzlich Verkehr auf die Schiene zu bringen. Hier wirken, Trassenkosten, Trassenverfügbarkeiten und Qualitätseigenschaften des Bahntransports gemeinsam. Dabei stellen sich für den Güterverkehr die vergleichsweise größten Herausforderungen.

- Durch die 1. Stufe der Bahnreform ist die DB AG auch in die Lage versetzt worden, im Beschaffungsbereich (Bauten und Fahrzeuge)

wesentliche Kostenreduktionen durchzusetzen. Dieser Prozeß ist jedoch in Zukunft nicht oder nur sehr abgeschwächt fortsetzbar. Damit reduziert sich die ergebnisrelevante Wirkung dieser deutlichen Kostensenkungen im Einkaufsbereich; es wird von bereits realisierten Einsparungen im Einkaufspreisniveau in Höhe von etwa 30 % gesprochen.

- Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes sieht für die Jahre 1998 bis 2001 Zahlungen an die DB AG und an das Bundeseisenbahnvermögen in Höhe von 24,8 Mrd. DM (1998), 26,6 Mrd. DM (1999), 26,7 Mrd. DM (2000) und 26,8 Mrd. DM (2001) vor. Zusätzlich sind die Beträge anzusetzen, die als Regionalisierungsmittel vom Bund an die Länder gezahlt und von dort direkt oder indirekt (über nachgeordnete Gebietskörperschaften oder Verkehrsverbände) an die DB AG gezahlt werden. 1997 dürfte es sich hierbei um einen Betrag von über 8 Mrd. DM handeln. Bei einem Vergleich der Situation vor und nach der Bahnreform müssen diese an die Bahn fließenden Regionalisierungsmittel Berücksichtigung finden, da vor der Bahnreform diese Bundeszahlungen insgesamt im Verkehrshaushalt des Bundesverkehrsministeriums ausgewiesen wurden, nach der Bahnreform jedoch dort nicht mehr aufgeführt sind. Damit liegen die Zahlungen des Bundes an den Bahnbereich - auch ohne Berücksichtigung der Regionalisierungsmittel - in der Nähe der Umsatzwerte der DB AG, die 1996 gegenüber dem Vorjahr um 3,2 % auf 24,4 Mrd. DM angestiegen sind.

III. Konzeptionelle und umsetzungsspezifische Defizite der Bahnstrukturreform

1. Kostenverlagerungen von der Bahn auf der Steuerzahler

Die DB AG hat in den Geschäftsjahren 1994 bis 1996 in ihren Jahresergebnisrechnungen Gewinne ausgewiesen. Diese als positiv zu bewertende Entwicklung hat ihre Ursachen auch in Effekten, die mit der Bahnstrukturreform bezweckt

wurden, insbesondere in einem veränderten Marktverhalten und einer wesentlich verbesserten Managementkultur.

Dennoch dürfen die positiven Betriebsergebnisse, welche einer Umsatzrendite von 0,4 % bis 1,3 % und einer Eigenkapitalverzinsung von (1995) 2,6 % bzw. (1996) 2,8 % (jeweils vor Steuern und Beteiligungsergebnis, einschl. Zinsen) entsprechen, nicht losgelöst von den erheblichen Kostenverlagerungen von der Bahn auf den Steuerzahler betrachtet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Verlagerungen zunächst dem Grunde nach bereits in den konzeptionellen Überlegungen zur Bahnstrukturreform enthalten waren, wie sie von der Regierungskommission Bahn entwickelt wurden. Sie sind jedoch bei gesamtwirtschaftlicher Beurteilung der Bahnreform von erheblicher Bedeutung.

Insbesondere geht es um die Wirkungen der Altschuldenübernahme und der Beteiligung an den Personalkosten der DB AG durch das Bundeseisenbahnvermögen (BEV).

Die Altschuldenübernahme durch das BEV hat für die DB AG im Vergleich zur Situation 1993 (konsolidiertes Ergebnis von DB und DR) eine Reduktion der Zinsbelastung von rd. 4,5 Mrd. DM bewirkt. Durch die Korrektur des Anlagevermögens um rd. 75 % veränderten sich die Abschreibungen um über 3 Mrd. DM p.a. Weiterhin wurden durch die Personalüberleitung auf das BEV rd. 7,8 Mrd. DM Personalkosten im Jahre 1994 übertragen.

Auch für die Zukunft sind erhebliche Leistungen des Bundes für den Bahnbereich in der mittelfristigen Finanzplanung der Jahre 1997 bis 2000 vorgesehen (DB AG und BEV). Ergänzend zu berücksichtigen sind die Regionalisierungsmittel des Bundes, von denen etwa 7,95 Mrd. DM (1996) bis 8,26 Mrd. DM (1997) jährlich als Aufträge der Länder und nachgeordneter Gebietskörperschaften für Schienennahverkehrsleistungen an die DB AG fließen. In den Vergleichszahlen des Jahres 1993 sind diese Bundeszahlungen als erfolgswirksame oder erfolgsneutrale Zuweisungen an die damalige Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn enthalten gewesen, dürfen also bei Vergleichsbetrachtungen nicht ausgeklammert oder übersehen werden, nur weil sie nicht mehr im Haushaltsplantitel des Bundesverkehrsministeriums etatisiert sind.

Weiterhin erhält die DB AG aus den Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes jährlich 0,328 bis 0,344 Mrd. DM.

Allerdings ist nach § 10 Abs. 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz vorgesehen, daß die DB AG, also die Netzinstitution, die über die Vorfinanzierungsregelung vom Bund (zinslos) erhaltenen Investitionsmittel mindestens in Höhe der Abschreibungen an den Bund zurückzahlt. Voraussetzung ist jedoch, daß die wirtschaftlichen Ergebnisse der Netzinstitutionen diese Rückzahlungen ermöglichen. Ohne Rückzahlungsverpflichtungen verbleiben bei der DB AG hingegen die als Baukostenzuschüsse gewählten Finanzmittelbereitstellungen des Bundes.

Somit sind direkte Vergleiche zwischen den Betriebsergebnissen von DB und DR des Jahres 1993 mit einem konsolidierten Jahresfehlbetrag von 15,6 Mrd. DM und hohen Bundeszahlungen an die Bahn und der DB AG nicht möglich. Die 1994 vorgenommene deutliche Anhebung der Mineralölsteuer um 16 Pf/Liter bei Vergaser- und 7 Pf/Liter bei Dieselmotorkraftstoff war der letztlich nicht ausreichende Versuch, die Haushaltsbelastungen durch die 1. Stufe der Bahnreform möglichst zu neutralisieren.

Vor allem ist die Übernahme sämtlicher langfristiger Schulden von DB und DR bei gleichzeitiger Herabsetzung des Anlagevermögens um 75 % nicht hinreichend begründbar. Vielmehr entstanden hierdurch in erheblichem Umfang stille Reserven durch Unterbewertung des Sachanlagevermögens der DB AG mit 24,8 Mrd. DM in der Eröffnungsbilanz 1994, deren Wirkungen in den Betriebsergebnissen der nachfolgenden Jahre durchschlagen.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß bei der Ermittlung des Sachanlagevermögens der DB AG die beiden 1991/92 fertiggestellten Neubaustrecken Hannover - Würzburg und Stuttgart - Mannheim mit Investitionsausgaben von über 16 Mrd. DM nicht mit ihrem Herstellungsaufwand enthalten sind, obwohl sie ein besonders hochwertiges Produktionsmittel der DB AG darstellen.

2. Fehlende faktische/institutionelle Desintegration von Fahrweg und Eisenbahntransportbetrieb

Zwar gehen die für die 1. Stufe der deutschen Bahnreform verbindlichen Regelungen einer rechnerischen und organisatorischen Trennung von Fahrweg und Eisenbahntransportbetrieb mit dem Ziel einer weiteren Annäherung an eine institutionelle Trennung ab 01.01.1999 (Holdingkonzept) sowie möglicherweise ab 2002 (Auflösung der Holding) weiter als die Regelungen in der Eisenbahnrichtlinie EWG 91/440. Sie schreiben lediglich die rechnerische Trennung vor und räumen die Option einer organisatorischen Desintegration ein; darin spiegelt sich der schwierige Kompromiß zwischen Befürwortern und Gegnern einer vertikalen Desintegration.

Es ist offensichtlich, daß die bis Ende 1998 praktizierte rechnerische und organisatorische Trennung bei der DB AG wegen der speziellen Interessenlagen der Netzinstitution wie auch der Betriebsbereiche als größte Trassennachfrager erhebliche Diskriminierungspotentiale gegenüber dritten Trassennutzern beinhaltet, treten doch diese Dritten in der Regel als Wettbewerber der Transportbereiche der DB AG auf. Auch nach Gründung der DB AG Holding mit 4 beherrschten Aktiengesellschaften für Netz und Eisenbahnbetrieb verbleibt es bei der Dominanz der gesamtunternehmerischen Ziele, allerdings auch bei der Angebotsmonopolsituation der DB AG bzw. der untergeordneten Fahrweg AG.

Die in der Entwurfsfassung vom 05.12.1996 vorliegende Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung bietet im Grundansatz eine sinnvolle und notwendige Verfahrensregelung, die Verpflichtung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs nach § 14 AEG n.F. sowie die entsprechende EG-Richtlinie 95/19 umzusetzen. Durch die im Vergleich zur Richtlinie 91/440 und den in anderen EU-Staaten praktizierten Regelungen wesentlich weitergehende Netzöffnung für Dritte gewinnt allerdings das Diskriminierungsproblem an Relevanz. Es kann sich darstellen als

- Schaffung von künstlichen Marktzugangsbeschränkungen durch Setzen von technischen Sicherheitserfordernissen, die letztlich nur von der DB AG erfüllbar sind bzw. einen prohibitiv wirkenden Aufwand erfordern;

- Praktizierung eines Preissystems für die Trassenkäufe, welches aufgrund von Quertransfers zwischen den Betriebssparten der DB AG oder eines speziellen und von den veröffentlichten Trassenpreisen abweichenden Verrechnungspreissystems innerhalb der DB AG für Dritte diskriminierend wirkt sowie
- als Praktizierung von Verhaltensweisen der DB AG, die geeignet sind, das Marktaufreten von Dritten (und damit auch deren Trassennachfrage) dadurch zu erschweren, daß mit Retorsionsmaßnahmen bei anderen (bestehenden) Geschäftsbeziehungen gedroht wird.

Solange eine das Diskriminierungspotential wesentlich einengende faktische Trennung der Netz- und Transportbereiche der DB AG noch nicht gegeben ist - und diese Zeitspanne umfaßt sicherlich den Zeitraum bis 2002 - ist die wettbewerbsrechtliche Beaufsichtigung der DB AG durch das Bundeskartellamt besonders vordringlich.

Als nicht befriedigend ist die in § 2 Abs. 2 Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGGrG) enthaltene Formulierung anzusehen, nach der die ohne Holding agierenden Aktiengesellschaften nur durch ein der Länderzustimmung bedürftiges Gesetz geschaffen werden können. Diese Regelung läßt die Möglichkeit zu, daß eine faktische Trennung durch den Bundesrat sehr erschwert oder letztlich verhindert werden kann. Ergänzend hierzu ist die Zustimmungsverpflichtung durch die Länder bei einer bis max. 49,9 % reichenden Veränderung der Eigentumsverhältnisse bei der Fahrweg AG zu sehen, so daß sich letztlich noch eine nicht zu übersehende Problematik für die Umsetzung der institutionellen Trennung ergibt.

3. Unschärfen und fehlende Transparenz bei wettbewerbsrelevanten DB AG-internen Trennungslinien

Die noch fehlende institutionelle Trennung der zentralen Leistungsbereiche Netz, Personennah-, Personenfern- und Güterverkehr aktualisiert die Fragen der Definition und der Festlegung von kosten- und erlösbedeutsamen Trennungslinien.

Durch die Richtlinie 91/440 sowie durch § 2 Abs. 3 AEG n.F. in Verbindung mit der VO EWG 2598/70 werden zwar die dem Netz zuzuordnenden Anlagen und

damit die hieraus resultierenden Kosten festgelegt. Es besteht jedoch die Möglichkeit, aufgrund des hohen Anteils echter Netzgemeinkosten die Zuordnung auf die Netznutzer durch DB AG-interne Vorgaben zu regeln. Das gegenwärtig praktizierte Trassenpreissystem kann zumindest solche unternehmenspolitische Zuordnungen nicht ausschließen, die etwa darin bestehen könnten, eines der beiden großen Teilsegmente im Personenverkehr kostenmäßig bewußt zu entlasten und dementsprechend ein anderes Segment strategisch höher zu belasten. Ähnliche strategische Orientierungen oder kostenzuordnungsspezifische Unschärfen bestehen auch zwischen sonstigen Kostenverrechnungen aller Leistungsbereiche der DB AG. Sie gewinnen unter Wettbewerbsgesichtspunkten immer dann an Bedeutung, wenn gesamtunternehmensbezogene Optimierungsstrategien für alle Leistungsbereiche vorgegeben werden können. Dies ist bei der DB AG auch nach Gründung der Holding der Fall. Insofern besteht hier eine wichtige, aber schwierige Beobachtungs- und ggf. Kontrollaufgabe. Erste Erfahrungen auf einem Teilgebiet dürfte die Revision im Zusammenhang mit der Zuweisung von Regionalisierungsmitteln gemäß § 6 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz liefern.

4. Gesamtwirtschaftlich und betriebswirtschaftlich effizientes Trassenpreissystem

Durch die in Deutschland im Rahmen der Bahnstrukturreform eingeführte weitgehende Öffnung des Netzes der DB AG für sonstige Eisenbahnen des öffentlichen Verkehrs war es erforderlich, ein Trassenpreissystem zu entwickeln und zu veröffentlichen. Mangels entsprechender Vorbilder gestaltete sich dies als schwierige Aufgabe. Dem Anspruch, mit einem solchen Preissystem sowohl gesamtwirtschaftliche wie auch betriebswirtschaftliche Zielsetzungen zu realisieren, ist angesichts erheblicher methodischer und datenspezifischer Probleme nur in einem zeit- und arbeitsaufwendigen Prozeß näherzukommen. Dies sollte ausdrücklich erwähnt und bei der Beurteilung berücksichtigt werden.

Das im August 1994 erstmals vorgestellte und 1995/96 modifizierte erste Trassenpreissystem der DB AG basiert zunächst auf einer netzbezogenen Durchschnittskostenrechnung mit der Bezugsgröße Zugkilometer. Differenzierungen werden nach Personen- und Güterverkehr und weiter nach Zuggattungen, Trassenmerkmalen (-qualitäten), Planungsansprüchen etc. vorgenommen. Ko-

sten- und damit wettbewerbspolitisch nicht vertretbare und nur den Transportsparten der DB AG zugute kommende hohe Mengenrabatte der ersten Fassung des Trassenpreissystems wurden inzwischen aufgrund intensiver Kritik und wettbewerbsrechtlicher Diskriminierungsproblematik beseitigt und zusätzlich für sog. Mehrverkehre im SPNV besonders niedrige Zugkilometersätze (5,00 DM) eingeführt.

Offensichtlich bestand die Ausgangsüberlegung bei der Entwicklung des Trassenpreissystems darin, möglichst eine Gesamtkostendeckung im Bereich Netz anzustreben.

Obwohl für den Netzbereich keine gesetzlichen oder sonstigen politischen Finanzzielvorgaben formuliert wurden - was als Defizit der Bahnstrukturreform anzusehen ist - lassen sich für die zukünftige Weiterentwicklung des Trassenpreissystems Anforderungen ableiten, die aus dem Gesamtkontext der Bahnstrukturreform gewonnen werden können.

- Als dominierendes Sachziel ist die Gewinnung zusätzlicher Verkehre für die Schiene zu nennen. Dies erfordert für das Trassenpreissystem eine wesentlich höhere Flexibilität sowohl bei Schwachlaststrecken wie auch bei hochbelasteten Streckenabschnitten. Während einerseits schwach ausgelastete Strecken (räumlich, zeitlich) mit den modifizierten Durchschnittskosten häufig nicht marktattraktiv sind und demzufolge ein wettbewerbsfähiges Angebot als Summe von Trassenpreisen und Preisen für den Transportbetrieb (durch die DB AG oder dritte Bahnen) nicht erstellt werden kann, spiegeln hochbelastete Strecken in den Preisverzeichnissen die tatsächlichen Trassenkosten (auch im Sinne von Opportunitätskosten) nur sehr unvollständig wider.
- Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist daher, zunächst unabhängig vom definierten Finanzziel für die Vermarktung des Fahrwegs, eine wesentlich höhere Flexibilität des Trassenpreissystems erforderlich. Dies beinhaltet eine Ausschöpfung der Preissenkungsmöglichkeiten bis hin zu den marginalen Nutzungskosten der verschiedenen Zuggattungen auf den jeweiligen Netzteilen. Andererseits verlangen hochbelastete Streckenabschnitte, kombiniert mit den jeweiligen zeitlichen Auslastungszuständen, entspre-

chende Möglichkeiten zur Setzung von Preisen, welche im Prinzip den maximalen Zahlungsbereitschaften der (potentiellen) Trassennutzer entsprechen.

- Ein solcherart modifiziertes Trassenpreissystem setzt anstelle des derzeitigen Einheitstarifs, wie er in den Trassenpreishandbüchern der DB AG verzeichnet ist, die Entwicklung eines zwei- oder auch mehrfach gespaltenen Tarifs für die Netznutzung voraus. Er sollte neben strecken- und zugspezifischen auch zeitliche Differenzierungen enthalten. Mit den Vorgaben des Entwurfs der Eisenbahninfrastrukturbenutzungsverordnung sind diese Überlegungen voll kompatibel.
- Angesichts der generellen Erkenntnis, daß die Erwirtschaftung der Trassenkosten sich für die Eisenbahn als bedeutendes Systemproblem darstellt, sollte politisch entschieden werden, welcher Finanzzielsetzung der Fahrwegbereich der DB AG unterliegt. Die Nichtbeantwortung dieser Frage stellt sich als konzeptionelles Defizit der Bahnstrukturreform dar. Die im Bundesschienenwegeausbaugesetz in § 10 festgelegte Verhandlungslösung über die Darlehens- oder Baukostenzuschußregelung kann wegen ihrer immanenten Schwächen nicht als Ersatz für eine politische Finanzzielsetzung anerkannt werden.

IV. Hinweise für die weitere Ausgestaltung der Bahnstrukturreform

1. Sicherstellung des Verbots der Quersubventionierung zwischen Fahrweg und Transportsparten der DB AG

Das Verbot der Quersubventionierung ist in § 9 Abs. i AEG niedergelegt. Es besagt, daß öffentliche Eisenbahnen, die sowohl Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen als auch eine Eisenbahninfrastruktur betreiben, in ihrer Rechnungslegung beide Bereiche zu trennen haben. Eine Überleitung von Subventionen von einem Bereich zum anderen ist unzulässig.

Der ökonomische Sinn dieses Verbots der Quersubventionierung muß in zwei Gefahren gesehen werden:

- Zum einen kann mit Hilfe von Quersubventionierung durch ein vertikal integriertes Eisenbahnunternehmen versucht werden, Wettbewerber im Bereich von Schienentransporten zu behindern, indem Kosten der eigenen Transportsparten auf den vertikal integrierten Netzteil übertragen und damit potentiellen und tatsächlichen Wettbewerbern überhöhte Netzkosten angelastet werden. Bei dieser Strategie bewirkt das vertikal integrierte Eisenbahnunternehmen zwar mögliche Verluste bei seiner Netzsparte, die jedoch überkompensiert werden durch die Gewinne, die die Betriebssparten einfach deshalb erzielen, weil ihren Konkurrenten der Marktzugang durch überhöhte Netzpreise versperrt wird.
- Das vertikal integrierte Eisenbahnunternehmen kann versuchen, Kosten in jene Betriebsbereiche zu verlagern, in denen mit staatlichen Subventionierungen gerechnet werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt hätte die DB AG als vertikal integriertes Eisenbahnunternehmen zum Beispiel ein Interesse, möglichst viele Kosten in den Fahrwegbereich zu verlagern, weil dieser traditionell in Deutschland und vom Staat subventioniert wird. In gleicher Weise kann es im Interesse der DB AG liegen, möglichst viele Kosten dem Schienenpersonennahverkehr anzulasten, weil dieser durch die Art der Finanzierungsregelung im Rahmen der Regionalisierung praktisch ein Angebotsmonopol und deshalb die Chance hat, auch überhöhte Kosten in entsprechend hohe Erlöse umzusetzen.

Faktisch ist die Quersubventionierung auf zwei Wegen möglich:

- Zum einen kann die DB AG versuchen, bei der Trennung von Fahrweg und Schienentransport von den Vorgaben des § 2 Abs. 3 AEG abzuweichen.
- Die zweite Möglichkeit zur Quersubventionierung besteht in Abweichungen der unternehmensinternen Verrechnungspreise des vertikal integrierten Eisenbahnunternehmens und der von Dritten geforderten Nutzungsentgelte für den Fahrweg.

Das Verbot der Quersubventionierung kann also dadurch sichergestellt werden, daß

- die DB AG angehalten wird, ihre Trennungspraxis den Vorgaben des § 2 Abs. 3 AEG anzupassen, und daß
- im Wege der Mißbrauchsaufsicht Abweichungen zwischen internen Verrechnungspreisen für die Fahrwegnutzung und den von Dritten geforderten Nutzungsentgelten verhindert werden.

Die Kontrolle konzerninterner Verrechnungspreise stellt allerdings jede Aufsichtsbehörde vor kaum lösbare Probleme und kann allenfalls eine nachträgliche Korrektur erreichen. Deshalb ist eine strukturelle Lösung vorzuziehen, d.h. die Auflösung eines Verbundes von Netz und Transportbetrieb. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen in Kapitel 4 verwiesen.

2. Verhinderung der Diskriminierung Dritter bei der Trassennutzung

Zum Verständnis der zu diskutierenden Diskriminierungstatbestände ist die Unterscheidung zwischen dem Markt für Trassennutzungsrechte und dem Markt für Schienentransportleistungen wichtig. Akteure auf dem Markt für Trassennutzungsrechte sind die Fahrwegbetreiber und die Schienentransportunternehmen. Akteure auf dem Markt für Schienentransportleistungen sind die Schienentransportunternehmen und die Nachfrager nach Schienentransportleistungen.

Entlang dieser Unterscheidung zwischen den Märkten für Trassennutzungsrechte und den Märkten für Schienentransportdienstleistungen kann zwischen horizontalen und vertikalen Diskriminierungstatbeständen unterschieden werden.

- Horizontale Diskriminierungstatbestände im Zusammenhang mit der Fahrwegnutzung betreffen die Schienentransportdienstleistungsmärkte: Zum Beispiel kann ein marktmächtiger Schienentransportanbieter versuchen, durch Hortung von Trassennutzungsrechten oder durch Abschluß von Ausschließlichkeitsverträgen mit dem Fahrwegbetreiber den Marktzugang für konkurrierende Schienentransportanbieter zu unterbinden.
- Vertikale Diskriminierungstatbestände im Zusammenhang mit den Märkten für Fahrwegnutzungsrechte betreffen die unterschiedliche Behandlung von Nachfragern nach Trassennutzungsrechten durch den Fahrwegbetreiber.

Beide Diskriminierungstatbestände sind auch in anderen Wirtschaftsbereichen anzutreffen. Insofern können die allgemeinen Regeln des Kartellrechts angewendet werden. Im Hinblick auf die vertikalen Diskriminierungstatbestände sind zusätzliche Erläuterungen erforderlich. Zunächst muß klargestellt werden, daß sich das Diskriminierungsverbot nicht nur auf den reinen Fahrweg bezieht, sondern auch auf alle Einrichtungen und Aktivitäten, die Voraussetzung zur Benutzung dieses Fahrwegs sind. Dies gilt zum Beispiel für Bahnhöfe und Rangieranlagen, gleichgültig, ob sie von einem vertikal integrierten Eisenbahnunternehmen selber betrieben werden oder in Form eigener Gesellschaften ausgegliedert sind. Wenn z.B. ein drittes Schienentransportunternehmen auf die zum Betrieb notwendigen Rangieranlagen zurückgreifen muß und diese bei der konkurrierenden Transportsparte des vertikal integrierten Eisenbahnunternehmens angesiedelt sind, wäre durch eine Beschränkung des Diskriminierungsverbots auf den Fahrgewegbetreiber der diskriminierungsfreie Zugang nicht gewährleistet.

Diskriminierungstatbestände können sowohl preislicher als auch nichtpreislicher Natur sein. Im Falle vertikal integrierter Eisenbahnunternehmen muß zusätzlich sichergestellt sein, daß es keine Abweichungen zwischen den von Dritten geforderten Nutzungsentgelten für den Fahrweg und den internen Verrechnungspreisen gibt.

Das Repertoire nichtpreislicher Diskriminierungen ist groß. Es betrifft insbesondere die für den Zugang zum Fahrweg erforderlichen Qualitätsstandards, die Vertragslaufzeiten, Kopplungsverträge bis hin zu diskriminierenden Vorrangregelungen bei unvorhergesehenen Netzengpässen. Während es bereits schwer möglich erscheint, preisliche Diskriminierungen durch entsprechende Aufsichtsmaßnahmen zu verhindern, dürfte dies bei nichtpreislichen Diskriminierungsstrategien vertikal integrierter Bahnunternehmen praktisch ausscheiden. Insofern bleibt als einziger Weg zur wirksamen Durchsetzung eines Diskriminierungsverbots die institutionelle Trennung von Netz und Betrieb, mit anderen Worten die Etablierung einer selbständigen, von den Transportsparten und einer Gesamtholding unabhängigen Fahrgeweggesellschaft.

3. Definition von Sach- und Finanzziele für die Fahrweginstitution und Finanzierung der Schienenwege

Eine Schwachstelle der Bahnstrukturreform ist darin zu sehen, daß der Gesetzgeber sich über die Sach- und Finanzziele für den Fahrweg nicht geäußert hat. Damit bleibt letztlich auch die Frage der Finanzierung der Schienenwege offen. Gerade die Finanzierung der Schienenwege ist aber von entscheidender Bedeutung für Umfang und Struktur des künftigen Schienenverkehrs und damit für den Modal Split im Personen- und Güterverkehr.

Bevor über Sach- und Finanzziele für die Fahrweginstitution gesprochen wird, muß zunächst geklärt werden, ob es eine oder mehrere Fahrweginstitutionen geben kann. Kriterium für die Entscheidung dieser Frage ist die Existenz von Größenvorteilen aller Art beim Bau und Betrieb von Schienennetzen. Aus der vorliegenden Literatur läßt sich zusammenfassend feststellen, daß es zwar zum Teil nicht unerhebliche Größenvorteile beim Angebot von Schienenwegen gibt, diese jedoch bei weitem nicht das Ausmaß haben, das den gesamten Fahrwegbestand der DB AG zum natürlichen Monopol machte. Insofern kann durchaus über die horizontale und vertikale Aufteilung des vorhandenen Schienennetzes auf mehrere Fahrweggesellschaften diskutiert werden. Vertikale Aufteilungen können zum Beispiel nach den Höchstgeschwindigkeiten gemacht werden, die auf den verschiedenen Netzteilen möglich sind. Solche Aufteilungen decken sich meistens auch mit regionalen Kriterien.

Durch die Benennung der Kostendeckung als Finanzziel für die Fahrweginstitutionen ist freilich die Finanzierung des Baus und Betriebs von Schienenwegen noch nicht hinreichend beschrieben. Zu diskutieren sind zwei weitere Probleme:

- Das erste dieser Probleme betrifft die Frage nach dem Staatsanteil an den Schienenwegen. Während bei Straßen davon ausgegangen wird, daß ein Teil der damit verbundenen Kosten auf den Staatszweck entfällt, wird diese Annahme für Schienenwege erstaunlicherweise nicht durchgängig gemacht. Dabei können Schienenwege ebenso öffentliche Aufgaben erfüllen wie Straßen, sei es im Hinblick auf die Erreichbarkeit von Orten, ihre Eignung für verteidigungspolitische, regionalpolitische oder sozialpolitische

Zwecke. Insofern wird der Staat sein Interesse an funktionierenden Schienenwegen honorieren müssen.

- Zu untersuchen ist weiterhin, ob die bislang von der Umweltpolitik nicht durchgesetzte Anlastung der von den Transporten ausgehenden Umweltbelastungen nicht für eine gewisse Subventionierung von Bahntransporten zur ökologischen Korrektur des Modal Split spricht. Die derzeitige Subventionierung von Neubau- und Ausbaumaßnahmen im Schienennetz durch Verzicht des Bundes auf die Zinskosten der durch ihn finanzierten Netzinvestitionen kann - abgesehen von dem oben erörterten Staatszweck - nur durch die „ökologische Benachteiligung“ der Schienentransporte gerechtfertigt werden. Besser wäre es, den Verkehrsträgern alle durch sie verursachten Umweltkosten anzulasten. Damit erwüchse den Bahnen ein Kostenvorteil, der nach den vorliegenden empirischen Schätzungen allerdings allein nicht ausreichen wird, um den Schienenverkehr gegenüber der Straße wirklich konkurrenzfähig zu machen. Insofern bleibt die Ergänzung durch intensive Kostensenkungsbemühungen der DB AG unabdingbar zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs. Dies gilt in besonderem Maße für den Fahrweg; die für diesen Bereich der DB AG genannte Kostensenkung um 50% verdeutlicht die Größenordnung dieser Aufgabe.

Abgesehen von den beiden erwähnten Tatbeständen sind keine weiteren Gründe für eine Subventionierung der Schienenwege erkennbar. Jede darüber hinausgehende Subventionierung würde Wohlfahrtsverluste implizieren. Denn sie würde Transporte auf die Schiene bringen, die selbst unter Einbeziehung ökologischer Kriterien - besser und billiger von anderen Verkehrsträgern erledigt werden könnten.

4. Materielle Privatisierung

Die Möglichkeiten einer materiellen Privatisierung des Eisenbahnsektors sind beschränkt. Nach der 1993 geschaffenen Verfassungslage (Art. 87e GG) ist dabei zwischen dem Schienennetz und den Betriebsbereichen zu unterscheiden. Was die Betriebsgesellschaften betrifft, so enthält Abs. 3 keinerlei normative Vorgaben für die Privatisierung. Zwar sollen diese Betriebsgesellschaften "als Wirt-

schaftsunternehmen", d.h. kaufmännisch und wettbewerbsorientiert sowie nach handelsrechtlichen Grundsätzen geführt werden, und dies ist im Falle einer vollständigen Überführung in Privateigentum (materielle Organisationsprivatisierung) zweifellos eher gewährleistet als im Falle einer Fortführung als Staatsunternehmen. Andererseits schließen staatliche Beteiligungen und Mehrheitsbeteiligungen die Führung eines Unternehmens nach wirtschaftlichen Grundsätzen nicht von vornherein aus. Daher wird man den Literaturstimmen, die eine Überführung der Anteilsmehrheit der Betriebsgesellschaften in Privateigentum für verfassungsrechtlich geboten erklären, nicht zustimmen können. Dessen ungeachtet ist in verkehrspolitischer Perspektive eine vollständige Veräußerung der Anteile an Betriebsgesellschaften auf Private schon zur Vermeidung der oben geschilderten Diskriminierungsgefahren der Konzernverflechtung wünschenswert; eine solche Zielbestimmung sollte in ein Privatisierungsgesetz aufgenommen werden.

Diesem Ziel steht auch nicht die Gewährleistungspflicht gemäß Art. 87e Abs. 4 GG entgegen. Danach muß der Bund - außer im Schienenpersonennahverkehr - dafür sorgen, daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, Rechnung getragen wird. Es handelt sich hierbei um eine von den betroffenen Privaten und Unternehmen nicht einklagbare Staatszielbestimmung. Sie enthält keine Einschränkung der übrigen vorgesehenen Privatisierungspflichten und Privatisierungsgrenzen. Der Bund hat vielmehr dem Gemeinwohl in dem Rahmen Rechnung zu tragen, der ihm nach der Neuordnung des Eisenbahnwesens bleibt: Soweit der Bund im Betriebsbereich Betriebsgesellschaften in privates Eigentum überführt, verlieren diese dadurch den Charakter als Eisenbahn des Bundes, so daß die Gewährleistungspflicht gemäß Art. 87 e Abs. 4 dadurch beendet wird. Dies schließt naturgemäß nicht aus, daß der Bund, wenn dies politisch geboten erscheint, Verkehrsbedürfnisse dadurch befriedigt, daß er bei privaten Betriebsgesellschaften gewisse Eisenbahnverkehrsleistungen bestellt.

Was die Privatisierung des Infrastrukturbereichs anbelangt, so läßt das Grundgesetz zunächst offen, ob das gesamte Gleisnetz von einer Gesellschaft geführt wird, ob es für einzelne Regionen oder Strecken gesonderte Gesellschaften geben kann oder ob sogar einzelne Funktionen, wie etwa der Betrieb eines Rangierbahnhofs, auf separate Gleisgesellschaften verlagert werden kann. Erforderlich ist

dafür jedenfalls ein Gesetz, vgl. Abs. 3 Satz 4, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, vgl. Abs. 5. Die Infrastrukturgesellschaften müssen nach Abs. 3 Satz 2 und 3 mehrheitlich im Eigentum des Bundes verbleiben. Nach Äußerungen in der Literatur soll es dabei auch genügen, wenn der Bund über Schachtelbeteiligungen die Mehrheit an den einzelnen Infrastrukturgesellschaften hält. Dies ist bedenklich, weil die Stimmrechtsausübung in der Infrastrukturgesellschaft seitens der Schachtelbeteiligungen unter Umständen einem Unternehmensinteresse verpflichtet ist, das sich mit dem von Art. 87 e Abs. 3 Satz 2 und 3 verfolgten Gemeinwohl nicht vereinbaren läßt. Zudem besteht hier die unmittelbare Gefahr, daß sich einzelne Betriebsgesellschaften an Infrastrukturgesellschaften beteiligen; dies würde die erforderliche Neutralität der Infrastrukturgesellschaft als einer Monopolbetreiberin gegenüber den verschiedenen Betriebsgesellschaften faktisch beeinträchtigen. Es ist daher zu fordern, daß die Mehrheit der Bundesanteile an den Infrastrukturgesellschaften unmittelbar vom Bund gehalten wird. Als rechtspolitische Forderung ergibt sich aus den genannten Erwägungen ferner, daß eine konzernmäßige Verflechtung zwischen Betriebsgesellschaften und Infrastrukturgesellschaft ausgeschlossen werden sollte. Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt daher, die Netzgesellschaft aus der Holding herauszunehmen und die Holding der Betriebsgesellschaften zu privatisieren. Eine Management-Holding unter Einschluß der Infrastrukturgesellschaft verhindert die Erreichung der mit der Bahnstrukturreform verfolgten Ziele.

V. Fazit

1. Mit der Bahnreform von 1993/94 hat der Gesetzgeber die Weichen für eine grundlegende Umgestaltung des Eisenbahnverkehrs in Deutschland gestellt. Die Hauptziele - die Schaffung von Wettbewerb im Schienennetz und eine unternehmerische Neuorientierung der Bahn zur Verbesserung der Marktposition des Schienenverkehrs - wurden bislang freilich nur zum Teil verwirklicht. Anerkennung verdienen vor allem die Bemühungen um eine marktorientierte Transformation des Staatsbahnunternehmens. Damit diese Bemühungen auch in Zukunft erfolgreich sind und die Erlörisiken sich nachhaltig vermindern, ist bei der jetzt anstehenden Entscheidung über die weitere strukturelle Umwandlung der

Deutschen Bahn AG der größtmögliche Wettbewerb im Schienennetz anzustreben.

2. Solange die Transportbereiche der Deutschen Bahn AG nach einer rechtlichen Verselbständigung mit der zu schaffenden Fahrweg-AG über eine gemeinsame Holding-Gesellschaft verbunden sind, ist die Gefahr systemimmanent, daß die Fahrweg-AG auf Grund ihres Infrastrukturmonopols dritte Transportunternehmen beim Zugang zum Netz mit preislichen oder außerpreislichen Mitteln diskriminiert. Dagegen bietet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen keinen wirksamen Schutz. Zum einen kann es nur im nachhinein als Korrektiv eingreifen, zum anderen sind die praktischen Möglichkeiten der Ermittlung von Mißbräuchen begrenzt.

3. Der Wissenschaftliche Beirat befürwortet daher eine strukturelle Lösung, welche die geschilderte Diskriminierungsgefahr a priori ausschließt. Dazu ist der konzernmäßige Verbund der Fahrweg-AG mit den Gesellschaften des Transportbetriebes aufzulösen. Da die Fahrweg-AG aus verfassungsrechtlichen Gründen mehrheitlich im Staatseigentum verbleiben muß, sind demgemäß die Gesellschaften des Transportbetriebes im Verlaufe einer mehrjährigen Übergangszeit vollständig zu privatisieren. Soweit es zu einer Teilprivatisierung der Fahrweg-AG kommt, ist durch geeignete Maßnahmen, z.B. eine Vinkulierung der Aktien auszuschließen, daß Unternehmen des Eisenbahntransports direkten oder indirekten Einfluß auf die Fahrweg-AG gewinnen.

4. Auch der Konzernverbund der Transportgesellschaften untereinander ist insofern von Nachteil, als die einzelnen Transportbereiche - Güterverkehr, Personenfernverkehr, Personennahverkehr - den Wettbewerb um knappe Trassenrechte nicht über den Markt austragen. Zudem besteht die Gefahr, daß die staatliche Bezuschussung des Personennahverkehrs konzernintern umgeleitet wird und dazu dient, dem Güterverkehr oder dem Personenfernverkehr unangemessene Vorteile im Wettbewerb mit dritten Anbietern zu verschaffen. Dieser Gefahr läßt sich indessen durch eine strenge Kontrolle der Mittelverwendung entgegenwirken. Durchgreifende Bedenken gegen eine konzernmäßige Verflechtung der Transportgesellschaften bestehen dann nicht mehr.

5. Nur die hier empfohlenen Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs im Schienennetz werden die aus der Deutsche Bahn AG hervorgehenden Transportgesellschaften dazu veranlassen, mit innovativen Strategien ihre Märkte zu erhalten und auszubauen. Insbesondere im Güterverkehr ist die schwierige Aufgabe einer Gütertransportstrategie der Bahn immer noch nicht gelöst. Von ihrer erfolgreichen Konzeption und deren Umsetzung hängt aber die Verringerung der nach wie vor bestehenden Erlösrisiken im Güterverkehr entscheidend ab.