

Dr. Dietrich von der Oelsnitz/Stefan Bennemann

Die Errichtung der Deutschen Bahn AG

Ursachen, Inhalte und Konsequenzen der
zweiten deutschen Eisenbahnreform

Technische Universität Braunschweig 1995

Institut für Wirtschaftswissenschaften, Abt. ABWL und Marketing

Abt-Jerusalem-Str. 4

Arbeitspapier Nr. 95/02

ISBN 3 - 930166 - 30 - 5

Die Errichtung der Deutschen Bahn AG

Ursachen, Inhalte und Konsequenzen der zweiten
deutschen Eisenbahnreform

Inhaltsübersicht

Summary	3
1. Einführung	4
2. Die Ursachen der Reform	5
3. Die Vollzugsphasen der Reform	8
4. Die organisatorischen und wettbewerblichen Konsequenzen der Reform	12
4.1 Die finanziellen Sanierungsmaßnahmen des Bundes	12
4.2 Die Öffnung des Schienennetzes für Dritte	14
4.3 Die Einführung des Bestellerprinzips für gemein- wirtschaftliche Leistungen	17
4.4 Die Verlagerung der Auf- und Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr auf die Länder	18
5. Ausblick	21
Literaturverzeichnis	23

Summary

Im Rahmen der Fusion von Bundes- und Reichsbahn zur Deutschen Bahn AG stellten und stellen sich Gesetzgeber wie Bahnmanagement zahlreiche Reformprobleme. Eines davon ist die organisatorische und wettbewerbsrechtliche Vorgehensweise bei der schrittweisen Privatisierung, ein anderes die möglichen Ansätze der marketingstrategischen Umprofilierung und Neukonzeptionierung dieses gigantischen Dienstleistungsunternehmens Bahn. Dieser Artikel befaßt sich sowohl mit den Ursachen als auch mit den erwarteten Konsequenzen der jüngst vollzogenen Eisenbahnreform. Eine besondere Berücksichtigung erfahren zudem die einzelnen Reorganisationsphasen dieser Umgestaltung, von deren möglichst effizientem Vollzug letztlich die zukünftige Marktfähigkeit und Wettbewerbsstärke des mit so vielen ökologischen Hoffnungen belegten Verkehrsträgers Eisenbahn abhängt.

1. Einführung

Am 17. Dezember 1993 wurde eines der größten Reformvorhaben in der Geschichte Deutschlands Wirklichkeit: Mit den Stimmen der amtierenden Landesregierungen gab der Bundesrat seine Zustimmung zu einem am 2. Dezember 1993 vom Bundestag verabschiedeten Gesetzespaket zur Zusammenführung und schrittweisen Privatisierung von (ostdeutscher) Reichsbahn und (westdeutscher) Bundesbahn im Rahmen einer neu zu errichtenden Deutschen Bahn AG. Zugleich wurde hiermit ein in der deutschen (Eisenbahn-)Geschichte schon einmal realisierter Fusionsakt aus dem Jahre 1920 wiederholt, von dem man im Zuge der ersten deutschen Vereinigung 1871 verständlicherweise annahm, daß er in der Historie unseres Landes einmalig bleiben würde.

Statt dessen hat der sich über mehrere Jahre abzeichnende Umsatz- und Marktanteilsrückgang der deutschen Bundesbahn in nahezu allen von ihr bedienten Marktsegmenten, der zugleich mit einem rapiden Anwachsen des staatlich finanzierten Bahndefizits verbunden war, die amtierende Bundesregierung bereits zu Beginn des Jahres 1989 eine unabhängige Kommission mit dem Auftrag einsetzen lassen, alternative Möglichkeiten einer umfassenden Bahnreform zu erarbeiten. Mit der angesprochenen Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten trat wenig später zugleich die Notwendigkeit der Integration der "übernommenen" Deutschen Reichsbahn in das bestehende westdeutsche Bahnsystem als ein weiterer Reorganisationsanlaß hinzu. Man darf jedoch vermuten, daß die jetzt vollzogenen organisatorischen und wettbewerbsstrategischen Neuausrichtungen der deutschen Eisenbahn auch ohne die Wiedervereinigung realisiert worden wären.

Bevor jedoch die konkreten Inhalte und Konsequenzen der geplanten Reform - auch vor dem Hintergrund einschlägiger EU-Richtlinien, wie der vorgeschriebenen Öffnung der nationalen Schienennetze für Dritte - intensiver herausgearbeitet werden können, ist zunächst genauer den diversen Ursachen und Gründen nachzugehen, die letzten Endes zur Begründung dieses gigantischen staatlichen Reorganisationsprojekts geführt haben.

2. Die Ursachen der Reform

Die neu errichtete Deutsche Bahn AG soll nach Vorstellung des Gesetzgebers und ihrer Manager zu einem modernen, kundenorientierten Dienstleistungsunternehmen geformt werden. Hierzu müssen die Fehler und Schwachstellen des bisherigen Eisenbahnkonzeptes erkannt und ausgemerzt werden. Ein entsprechender Politikansatz hat folglich primär von den virulenten Reformursachen auszugehen, wobei Ursächlichkeit und Symptomatik der bisherigen Entwicklung jedoch naturgemäß nicht immer klar voneinander zu trennen sind.

Die Gründe für die Bahnreform waren letztlich unternehmenspolitischer wie staatlich-hoheitlicher Art. Als **interne** Reformgründe waren besonders ausschlaggebend:

- die drastisch gesunkenen Marktanteile

Sowohl die Bundesbahn (DB) als auch die Deutsche Reichsbahn (DR) sahen sich trotz deutlich gestiegenem Gesamt-Verkehrsaufkommens sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr einem steten, ja teilweise dramatischen Schrumpfen ihrer jeweiligen Marktanteile gegenüber. So sank der Anteil der DB von 1950 bis 1990 im Güterverkehr von über 66% auf 29% und im Personenverkehr gar von über 36% auf unter 6% (!) (vgl. Dürr, 1994, S. 5 f.).

- die mangelnde Unternehmensflexibilität

Der gesetzlich stark reglementierte interne und externe Markt des öffentlichen Dienstleistungsunternehmens Bahn bedingte letztlich eine nachhaltige Einschränkung der unternehmerischen Dispositionsfreiheit. Die Einbindung der Bahn in das starre öffentliche Dienst-, Beamten- und Haushaltsrecht führte schließlich ebenso wirksam zur bahntypischen Inflexibilität wie die staatliche Einflußnahme auf die zentralen Geschäftsparameter Kauf von Triebfahrzeugen und Waggons sowie Ausbau und Erhaltung des regionalen wie überregionalen Streckennetzes von seiten des deutschen Finanz- bzw. Verkehrsministers.

- die ungünstige Kostensituation

Die jährlich wachsende Zunahme der Bundeszuwendungen an die DB wurde weder zur finanziellen Konsolidierung noch zur strategischen Verbesserung der eigenen Marktfähigkeit verwandt. Vielmehr sorgt die ungünstige Kostenstruktur - Personalaufwendungen sind der bei weitem größte Kostenblock der Bahn - dafür, daß die drastisch gestiegene Nettokreditaufnahme fast ausschließlich durch Personalaufwendungen und Zinszahlungen aufgezehrt wird und somit die für die dringend erforderlichen Neuinvestitionen in Produkt- und Verfahrensverbesserungen benötigten Finanzmittel nicht zur Verfügung stehen.

Folge dieser internen Mißstände war bzw. ist noch heute vor allem eine mangelhafte Angebotsflexibilität sowie eine technologische Überalterung der bahnseitig angebotenen Dienstleistungen. Hieraus resultierten schließlich sowohl ein sinkender Produkt-Qualitätsstandard als auch eine insgesamt unzureichende Servicekompetenz der deutschen Bahn - eine Entwicklung, die gern mit dem Schlagwort "mehr Geld für weniger Schiene" plakatiert wurde.

Externe Anlässe für die Neukonzeptionierung des deutschen Eisenbahnwesens waren vor allem:

- die unterschiedlichen Qualitätsstandards und Tarifstrukturen in Ost und Westdeutschland

Die krassen Qualitätsunterschiede und Abweichungen in den technischen Standards, aber auch die höchst unterschiedlichen Tarifregelungen zwischen DB und DR ließen - wenn selbige auch als nicht unmittelbar reformursächlich zu betrachten sind - doch zumindest auf mittlere Sicht eine sukzessive Angleichung und Vereinheitlichung beider Transportsysteme unausweichlich erscheinen. Auch der psychologische Effekt einer wiedervereinten Eisenbahn für den geistigen Vollzugs der inneren Einheit Deutschlands spielte hierbei sicherlich eine gewisse Rolle.

- einschlägige EU-Bestimmungen

Die bereits angerissenen Vorgaben der Europäischen Union hinsichtlich der geforderten finanziellen Konsolidierung staatseigener Betriebe, der Zulassung internationaler Konkurrenten zum nationalen Verkehrsmarkt ("Öffnung des Schienennetzes für Dritte"), der "empfohlenen" sukzessiven Trennung von Infrastruktur und Verkehr sowie der geforderten Erhöhung der unternehmerischen Autonomie noch im Staatsbesitz befindlicher Betriebe (EG-Richtlinie 91/440/EWG) induzierten ebenfalls diverse Reorganisationszwänge bei der Bahn.

- die angestrebte Ökologisierung des nationalen Verkehrswesens

Angesichts des in den letzten Jahren rapide zunehmenden Individualverkehrs ergibt sich die Förderung des ressourcenschonenden Eisenbahnverkehrs letztlich als unabweisbares Postulat einer verantwortungsvollen, umweltgerechten Verkehrspolitik. Der immer offensichtlicher drohende "Verkehrsinfarkt" auf deutschen Autobahnen und in deutschen Innenstädten bestärkt in diesem Zusammenhang wieder den Ruf der Eisenbahn als verkehrspolitischem Hoffnungsträger der Zukunft.

- das permanente bahninduzierte Haushaltsrisiko

Last but not least wäre mit der unveränderten staatlichen Fortführung eines derart gigantisch verschuldeten Dienstleistungsunternehmens auch zwangsläufig ein eminentes Finanzrisiko für den Bundeshaushalt verbunden. Der als Folge fortwährender Marktanteilsinbußen entstandene Schuldenberg beläuft sich beim einem Jahresdefizit 1993 von etwa 16 Mrd. DM bei beiden Bahnen inzwischen auf rund 70 Mrd. DM (vgl. Dürr, 1993, S.3). Die Tatsache, daß die zukünftige Schuldenentwicklung der vereinten Deutschen Bahn AG von Experten bei Ausbleiben gegensteuernder Maßnahmen staatlicherseits bis zum Jahre 2004 auf insgesamt mindestens 380 Mrd. DM geschätzt wird - zum Vergleich: der gesamte Bundeshaushalt hatte 1993 ein Volumen von etwa 458 Mrd. DM - verdeutlicht den Reformzwang plastisch.

3. Die Vollzugsphasen der Reform

Mittlerweile sind die ersten Schritte dieses äußerst umfangreichen Reorganisationsprojekts auf dem Wege zu seiner Vollendung bereits getan. Die vollständige Durchführung der Reform, d.h. die komplett abgeschlossene Privatisierung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn (mitsamt deren gesellschaftsrechtlicher Zusammenführung im Rahmen der Deutschen Eisenbahn AG) wird sich, getreu dem vom Bundesrat gebilligten Privatisierungsplan, jedoch noch über mehrere Jahre erstrecken. Das Gesamt-Reformwerk realisiert sich dabei in verschiedenen Stufen (vgl. Bundesministerium für Verkehr, 1994, S.19 ff.).

Insgesamt lassen sich u.E. **fünf größere Reformschritte** differenzieren (vgl. Abbildung 1):

- (1) In der **ersten Reformphase** wurden am 1.1.1994 die noch bestehenden Sondervermögen von DB, DR sowie dem sog. Vorratsvermögen Berlin/West zu einem **Gesamt-Bundeseisenbahnvermögen** zusammengefaßt. Diesem obliegt nunmehr die faktische und rechtliche Verwaltung der verschmolzenen Vermögenswerte, die des weiteren in einen "unternehmerischen" und einen "hoheitlichen" Bereich getrennt werden. Zur Trennung dieser beiden "Unternehmensbereiche" war - wie auch für viele weitere Reformmaßnahmen - die Änderung des Grundgesetzes und die Schaffung und Verabschiedung eines eigenen Bundesgesetzes erforderlich.
- (2) Die **zweite Reformphase** hat ebenfalls am 1.1.1994 mit der unmittelbaren Arbeitsaufnahme der separierten Eisenbahnbereiche begonnen. Während der "**unternehmerische**" **Bereich**, nunmehr unter der Bezeichnung Deutsche Bahn AG, seine Geschäftstätigkeit in den vier neugebildeten Unternehmensbereichen Personenverkehr, Güterverkehr, Fahrweg sowie Traktion & Werke aufnimmt, obliegt dem "**hoheitlichen**" **Bereich**, dessen Aufgaben in diesem Fall vom Bundeseisenbahnvermögen wahrgenommen werden, ab sofort die öffentliche Verwaltung bzw.

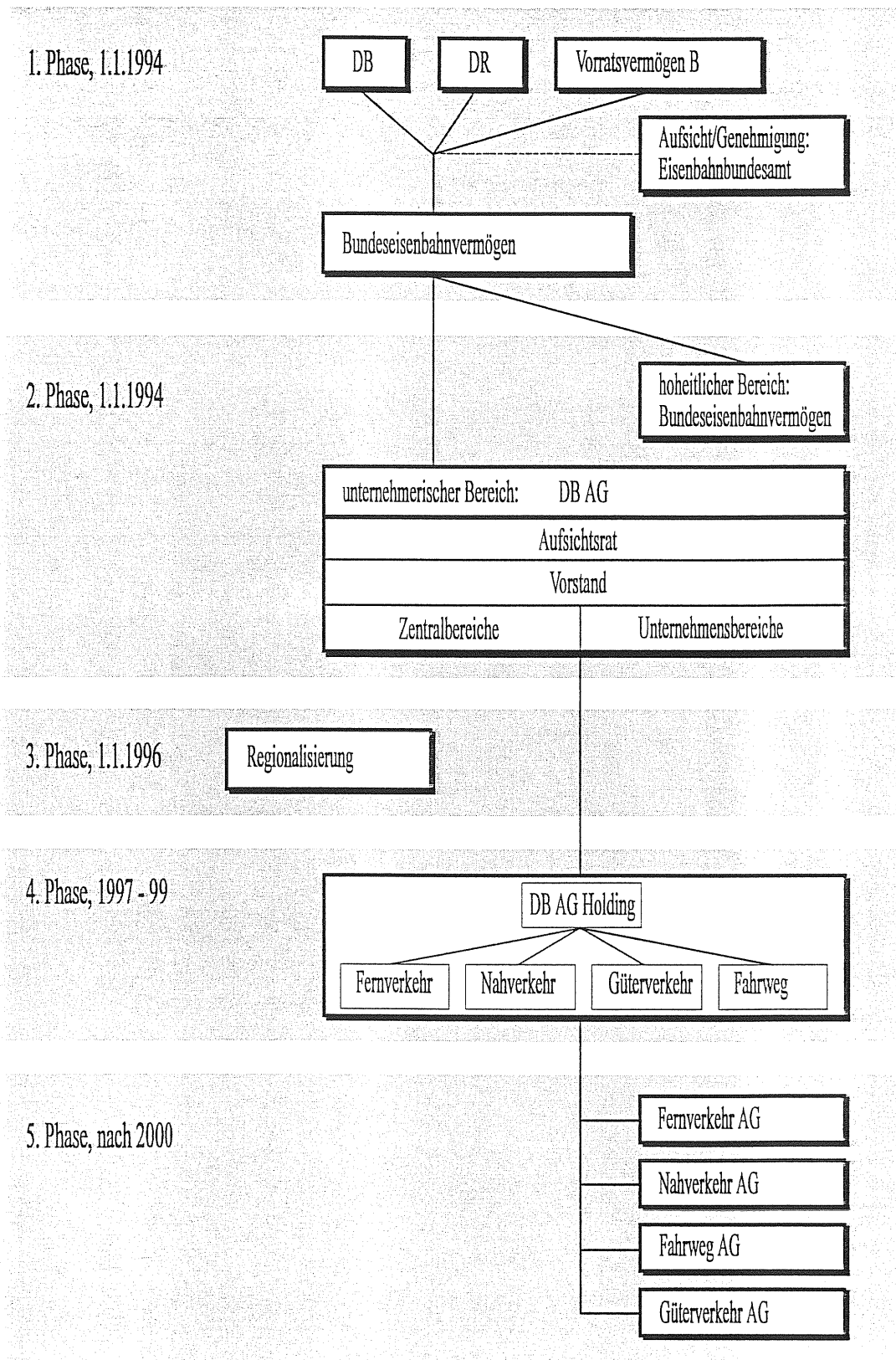


Abbildung 1: Die fünf wesentlichen Reformschritte des deutschen Eisenbahnneuordnungsgesetzes

Verwertung der bestehenden Bahn-Altlasten mit Hilfe eines verbliebenen sog. Rest-Sondervermögens sowie die treuhänderische Betreuung und Fortführung der laufenden Personal- und Grundstücksangelegenheiten. Personal- und (Alt-)Schuldenverwaltung bleiben damit bis auf weiteres staatliche Aufgaben, der Bund übernimmt letztlich auch die 70 Mrd. DM Altschulden, die sich durch den laufenden Geschäftsbetrieb der beiden Bahnen bis Ende 1993 angehäuft haben sowie den investiven Nachholbedarf der (ehemaligen) Deutschen Reichsbahn.

- (3) In der **dritten Reformphase** wird es ab dem 1.1.1996 zur bereits heute heftig diskutierten "**Regionalisierung**" des **öffentlichen Schienenpersonahverkehrs** kommen. Die in dieser Reformphase vorgesehene Einführung des sog. Bestellerprinzips bedeutet in praxi dann, daß das inzwischen prinzipiell auch Dritten offenstehende Schienennetz der Bahn den jeweiligen Bundesländern und kommunalen Gebietskörperschaften nicht mehr "automatisch" zur Verfügung gestellt wird. Vielmehr können bzw. müssen "interessierte" Länder, Gemeinden oder auch Zweckverbände die entsprechend gewünschten Nahverkehrsleistungen bei der DB AG (oder einem anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen) bestellen und bezahlen. Dafür stehen den Ländern per Gesetz Transfermittel des Bundes zur Verfügung. Diese Mittel reichen aus, um den Nahverkehrsumfang des zum "Stich-Fahrplan" erhobenen Fahrplanjahres" 1993/94 bis zum Jahr 2001 sicherstellen zu können. Die genauen Einzelheiten hierzu werden in den entsprechenden Landes-ÖPNV-Gesetzen festgelegt, die sich derzeit in fast allen Bundesländern in der Gesetzgebungsphase befinden. Nach Eintritt dieser Reformphase können flexibel - je nach kommunalem Bedarf und Budget - schienengestützte Personennahverkehrs-Leistungen nachgefragt werden.
- (4) Die **vierte Reformphase** sieht für das Jahr 1997, spätestens jedoch für das Jahr 1999, die **Umwandlung der Deutschen Bahn AG in eine Holding-Aktiengesellschaft** vor. Die Aktienmehrheiten verbleiben in dieser Reformphase für den Fall der

tatsächlichen Börseneinführung zunächst beim Bund. Die neugeschaffene Bahn-Holding fungiert dann u.a. als "Klammer" für die in Reformphase 2 getrennten vier Geschäftsbereiche der DB AG, die fortan unter zentraler Verwaltung der Muttergesellschaft als selbständige Aktiengesellschaften firmieren. Eine nicht unwesentliche Änderung der damaligen Bereichsstruktur ergibt sich aus der im Eisenbahnneuordnungsgesetz (Art.2, § 25) vorgeschriebenen Unterscheidung einer Personennah- von einer Personenfernverkehrs AG sowie der Rückführung des Bereiches Traktion & Werke in die Form eines aktienrechtlich nicht selbständigen Zentral-Unternehmensbereiches.

- (5) Die **fünfte** und letzte **Reformphase** schließlich hat, als Fernziel für das nächste Jahrzehnt vage auf ca. 8 Jahre nach erfolgter Holding- bzw. AG-Gründung terminiert, die endgültige **Auflösung der** offenkundig nur als Zwischenlösung fungierenden **Holding-Gesellschaft** zum Ziel. Es verbleiben somit vier vollkommen selbständige Aktiengesellschaften für den Personennahverkehr, den Personenfernverkehr, den Güterverkehr sowie den Fahrweg, deren Aktienmehrheiten jedoch voraussichtlich vorerst beim Bund bleiben. Das Eisenbahnneuordnungsgesetz läßt allerdings in Artikel 2, § 2, Sätze 2 und 3, mit Ausnahme der Fahrweg AG ausdrücklich einen späteren Verkauf der anderen Gesellschaftsteile an Privatinvestoren zu.

Mit jeder dieser soeben eher organisatorisch-abstrakt beschriebenen Reformphasen verbinden sich im unternehmerischen Bahn-Alltag direkte, schon heute spürbare Konsequenzen. Die Deutsche Bahn AG wird, so hoffen ihre Umgestalter, nach Beendigung dieses langen Reformprozesses ein schlagkräftiges, wirtschaftlich denkendes und von den Zwängen des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechtes befreites, europaweit konkurrenzfähiges Dienstleistungsunternehmen sein. Von welchen praktischen Konsequenzen der verabschiedeten Reforminhalte verspricht man sich seitens des Gesetzgebers nun die Erreichung dieses Oberzieles?

4. Die organisatorischen und wettbewerblichen Konsequenzen der Reform

Die inhaltlich-programmatischen Grundzüge der hier behandelten Eisenbahnreform sind im Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG) vom 27. Dezember 1993 niedergelegt. Dieses regelt in insgesamt acht Artikeln die sukzessive zu vollziehenden Maßnahmen der beabsichtigten Reorganisation und Neupositionierung der Deutschen Bahn AG.

Die wichtigsten Maßnahmen zur Erneuerung der bisherigen Eisenbahnkonzeption sind:

- die umfangreichen **finanziellen Sanierungsmaßnahmen** des Bundes,
- die endgültige **Trennung von "Fahrweg" und "Betrieb"** bzw. die Öffnung des Schienennetzes für Dritte,
- die **Einführung des Bestellerprinzips** für gemeinwirtschaftliche Leistungen sowie
- die unter dem Stichwort "**Regionalisierung**" stattfindende Verlagerung der Auf- und Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr auf die Länder.

Zur Verwirklichung dieser Reforminhalte waren nicht nur umfangreiche sonstige Gesetzesänderungen, sondern vor allem auch eine größere Grundgesetzänderung erforderlich. Kern dieser Novellierung ist der neu eingefügte Artikel 87 e, der die weitestgehende Privatisierung des (noch) staatseigenen "Unternehmens Bahn" regelt. Bevor diese erfolgen kann, sind jedoch zunächst von seiten des Finanz- und Verkehrsministeriums einschneidende Sanierungsmaßnahmen erforderlich.

4.1 Die finanziellen Sanierungsmaßnahmen des Bundes

Das erste Ziel bei der **finanziellen Sanierung und Konsolidierung** der deutschen Eisenbahn bestand darin, der Deutschen Bahn AG zur Aufnahme ihrer Geschäfte am 1.1.1994 ein von Altschulden und

-verpflichtungen weitgehend befreites Unternehmen zu übergeben. Die bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Schulden von ca. 70 Mrd. DM verbleiben, wie bereits erwähnt, beim Bundeseisenbahnvermögen, wurden also aus der neu errichteten AG ausgegliedert und vom Bund übernommen. Gleichzeitig wurde in der Eröffnungsbilanz eine Bilanzbereinigung und -verkürzung vorgenommen. Das Sachanlagevermögen der DB AG beträgt nach diesen Maßnahmen 30 Mrd. DM gegenüber 109 Mrd. DM in der letzten Jahresbilanz von DB und DR (o.V, 1994, S. 7).

Für die **Modernisierung der DR** auf das technische Niveau der DB stellt der Bund bis zum Jahr 2002 maximal 33 Mrd. DM bereit, von denen mindestens 30 % für Anlagen zu verwenden sind, die dem Schienenpersonennahverkehr dienen (Art. 2, § 22, Abs.1 ENeuOG). Darüber hinaus übernimmt der Bund im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel die **ökologischen Altlasten** auf DR-Gebiet sowie den personellen und materiellen Mehraufwand, der durch die geringere Produktivität der DR-Anlagen gegenüber den DB-Anlagen entsteht. Das **Personal** der DB AG wird nach den üblichen Tarifen weiterbeschäftigt, die Fortschreibung der (teuren) Beamtenrechte übernimmt bis zu deren Auslaufen das Bundeseisenbahnvermögen, das die entsprechende Gehaltsdifferenz dazulegt.

Zur Bestreitung dieser Kosten ist das Bundeseisenbahnvermögen u.a. berechtigt, Grundstücke, die nicht zwingend für den Betrieb der DB AG notwendig sind, zu veräußern. Die bahnotwendigen Grundstücke müssen dagegen der DB AG kostenlos übergeben werden. Durch die Verkaufsmaßnahmen, von denen sich der Bundesfinanzminister in einem ersten "Schwung" einen Erlös von etwa 11 Mrd. DM verspricht (vgl. Frenz, 1993, S. 10), verliert die DB AG allerdings unter Umständen Grundstücke, die bei einer späteren, längerfristigen Ausbauplanung eine entscheidende Rolle spielen könnten.

Eine der wichtigsten gesetzlichen Neuregelungen besagt zudem, daß der Bund zwar – analog den anderen Bundes-Infrastrukturen (Bundesfernstraßen, Wasserstraßen etc.) - auch künftig die notwendigen Neu- und Ausbauinvestitionen in das Streckennetz der Bundeseisenbahnen finanziert, **die DB AG jedoch** – entgegen den anderen Verkehrs-

trägern – für diese Investitionen, wenn sie in ihrem wirtschaftlichen Interesse liegen, **Zahlungen zumindest in Höhe der entsprechenden Abschreibungsbeträge** an den Bund zu leisten hat. Darüber hinaus obliegt die **Instandhaltung** des Bundeseisenbahnnetzes in Zukunft allein der DB AG. Sie erhält dafür keine Zahlungen vom Bund, sondern muß diese Leistungen aus eigenen Mitteln, d.h. vor allem aus den Entgelten für die "fremde" Benutzung des Gleisnetzes (Gütertransport und Personenbeförderung), aufbringen. Diese Regelung bedeutet eine große Chance, zugleich aber auch eine große Gefahr für die Bahn AG (vgl. Bennemann, 1994, S. 76 ff.).

Es bleibt hinzuzufügen, daß die vorgenannten Sanierungsmaßnahmen nur für die Bundeseisenbahnen gelten, die sogenannten nicht-bundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) profitieren hiervon nicht.

4.2 Die Öffnung des Schienennetzes für Dritte

Seit dem Anbeginn des Eisenbahnzeitalters in Deutschland war eine Betreibergesellschaft stets für **Fahrweg und Betrieb** einer Eisenbahn verantwortlich. Im Zuge der Eisenbahnreform wurden diese beiden Bereiche erstmals, zunächst rechnerisch, dann auch organisatorisch, **voneinander getrennt**. Es entstehen somit die getrennten Geschäftsbereiche "Fahrweg" bzw. "Personen-" und "Gütertransport".

Diese durchaus als revolutionär zu bezeichnende Aufhebung der Einheit von Fahrweg und Betrieb hat weitreichende Konsequenzen. Zuvorderst muß der Unternehmensbereich Fahrweg - die spätere Fahrweg AG - seine Leistung – die Bereitstellung von Trassen – aktiv an die Betreiber von Zügen verkaufen. Im Gegensatz zu den sonstigen Verkehrsträgern (Flugzeug, Auto etc.) kann die Fahrweg AG jedoch dabei nicht einfach nach ungehemmtem Belieben die Nutzungsberechtigung für ihr Streckennetz veräußern. Aufgrund der eisenbahnspezifischen Umstände (sehr lange Bremswege, fehlende Ausweichmöglichkeiten) muß sie vielmehr einen sog. Zeit-Wege-Korridor ("Trasse") an den jeweiligen Zugbetreiber verkaufen, der exakt vorschreibt, wann der Zug an welcher Stelle des Netzes sein darf. Auf diese Weise entsteht letztlich

eine neue, zweigeteilte Struktur des zukünftigen Fahrweg-Marktes (vgl. Abbildung 2).

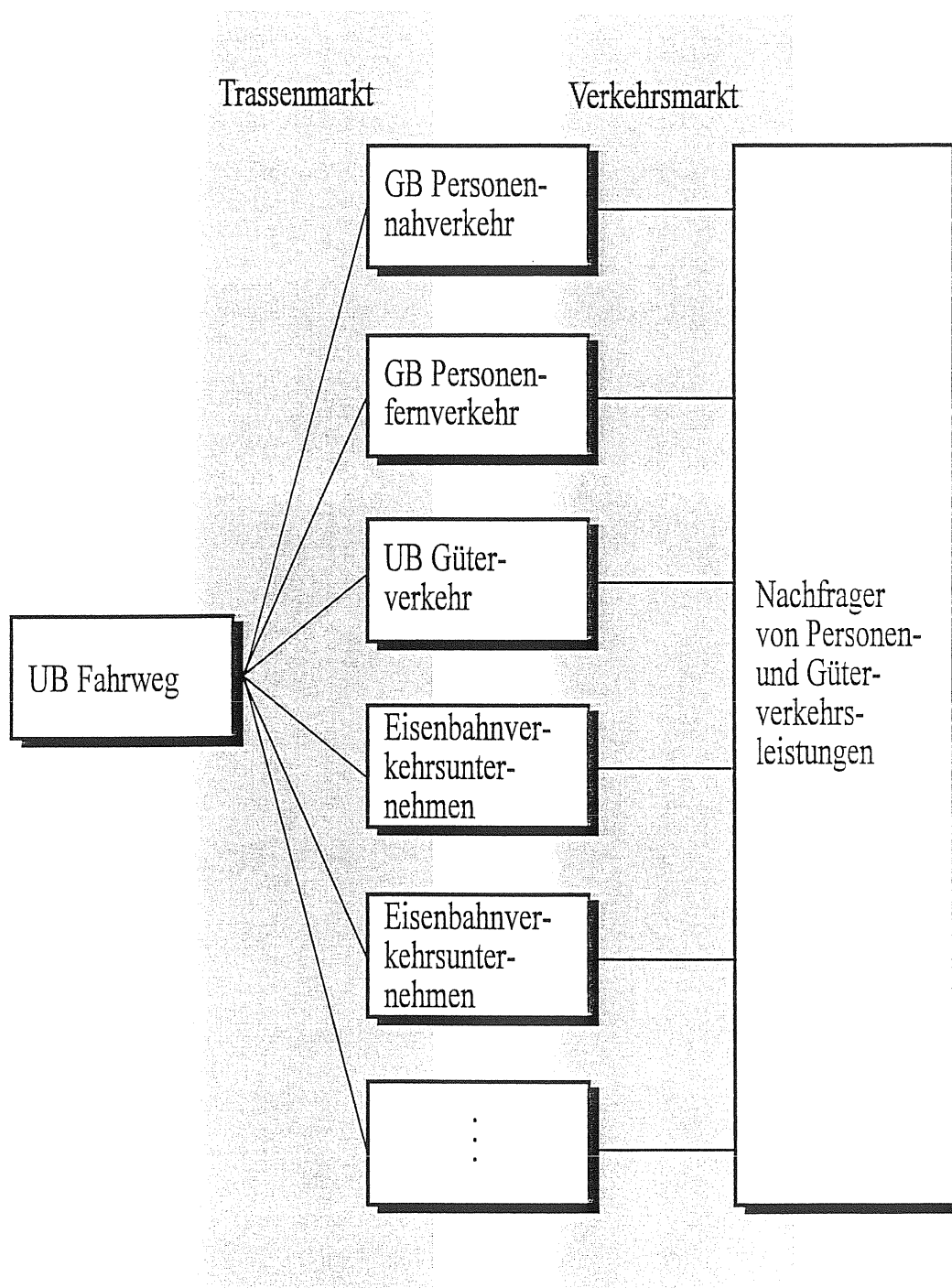


Abbildung 2: Die künftige Marktstruktur des neugegründeten Unternehmensbereichs Fahrweg

Ein Vergleich mit den „Slots“, also den Lande-, Verbleib- und Startrechten von Flugzeugen auf Flughäfen, drängt sich auf, ist allerdings nur zum Teil zutreffend: Zum einen ist beim Flugverkehr vor allem die Ressource Flughafen limitiert, während sich auf den Flugrouten trotz der zeitweiligen Luftraumüberlastung insgesamt weniger Probleme ergeben. Da sich in den Bahnhöfen eher Platz findet als z.B. auf einer Hauptstrecke, die in den Tagesrandlagen dicht belegt ist, ist es bei der Bahn eher umgekehrt. Zum zweiten werden Slots in Europa nicht verkauft, sondern quasi "hoheitlich" vergeben, so daß hier im allgemeinen nur eine einseitige staatliche Vermögensgewährung vorliegt (vgl. Holz, 1991; Wendlik, 1993). Die Fahrweg AG hingegen wird ihre Trassen sach- und schuldrechtsrelevant verkaufen müssen, wobei dem Preis sowohl eine wichtige Verteilfunktion (Wer bekommt die Trasse?) als auch eine entscheidende Finanzierungsfunktion zukommt.

Die Trassen können übrigens nicht nur an die Betriebsgesellschaften der DB AG verkauft werden, sondern letztlich an alle öffentlichen Bahnen Europas - sofern diese Bahnen und Staaten ihr Streckennetz ebenfalls in gleicher Art für Dritte öffnen. Es könnte also durchaus sein, daß demnächst portugiesische Nahverkehrszüge zwischen Rostock und Warnemünde verkehren, während der TGV einer privaten französischen Gesellschaft die Strecke München - Hamburg bedient.

Mit der Trennung von Fahrweg und Betrieb treten zugleich zahlreiche, bis heute **nicht befriedigend gelöste** und in diesem Rahmen auch nicht weiter erörterbare **Fragen** auf: Wie sieht ein korrektes, diskriminierungsfreies Trassenvergabeverfahren aus? - das von der DB AG seit dem 1. Juli 1994 angewandte *Preissystem* ist noch unvollständig und regelt zudem nicht den eigentlichen *Vergabemodus* einer Trasse; es fehlen vielmehr bis heute eindeutige Kriterien, nach denen entschieden wird, wenn zwischen zwei oder mehreren konkurrierenden und zahlungsbereiten Trassenkunden gewählt werden muß.

Weitere ungeklärte Fragen sind in diesem Zusammenhang: Welche Sanktionen sind möglich, wenn Zugbetreiber ihre Trasse nicht einhalten und damit andere Betreiber Verspätungen erleiden? Wer entscheidet künftig, wie lange Anschlußzüge auf verspätete Züge warten müssen -

der Bahnhofsbetreiber, die Zugbetreiber, der Netzbetreiber oder gar alle zusammen? Und wie läßt sich sicherstellen, daß die Zugbetreiber ihre Fahrzeuge so warten, daß das Gleis nicht beschädigt wird und die Fahrweg AG ihr Netz so unterhält, das vor allem hochwertige Loks und Wagen keinen Schaden nehmen? - die Schnittstelle Rad/Schiene ist schließlich weitaus komplexer und anfälliger als etwa die Schnittstelle Autoreifen/Asphalt (vgl. von Loesch, 1991; Bennemann, 1994, S. 59 f., 71 f.).

4.3 Die Einführung des Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche Leistungen

Die dritte wesentliche Neuerung betrifft für die Bahn AG die schon lange geforderte **Einführung des Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche Leistungen**. Dies bedeutet letztlich eine zumindest teilweise Abkehr vom öffentlichen Versorgungsauftrags der Bahn. Dieser "Kontrahierungszwang", d.h. die generelle Verpflichtung zur Bedienung jeder Nachfrage ist ein typisches Merkmal öffentlicher Betriebe (vgl. Raffée/Fritz/Wiedmann, 1994, S. 33). Alle Eisenbahnen der Bundesrepublik Deutschland brauchen künftig jedoch nur noch diejenigen Leistungen anzubieten, die einen Gewinn versprechen, was insbesondere im mitunter sehr kostenintensiven Transportverkehr eine Rolle spielt.

Mit der Bahnreform wurde somit auch die bisher uneingeschränkte **Beförderungspflicht für Stück- und Schüttgüter aufgehoben**. Die Bahn darf also künftig "überteuere" Gütertransporte ablehnen, auch wenn der Kunde den geforderten Tarif zu zahlen bereit ist. Diese Neuerung soll den Weg für eine zukünftig effizientere Erfüllung der "Bahnaufgabe" bereiten.

Auch im Bereich der sog. **Betriebspflicht**, also der Pflicht zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft einer Eisenbahnstrecke, tritt eine deutliche Lockerung ein. Ein Strecken-Stillegungsverfahren wird allerdings auch weiterhin problematisch bleiben, da der Infrastrukturverantwortliche plausibel nachweisen muß, daß ihm der Weiterbetrieb der Strecke nicht „zugemutet“ werden kann - ein

ersichtlich weites Feld für Auslegungen. Verantwortlich dafür, daß auch zukünftig gemeinwirtschaftliche Transport- und Beförderungsleistungen erbracht werden, ist nunmehr nur noch der staatliche Aufgabenträger. Da dies seit Jahrzehnten auch für die anderen Bereiche der sozialen Daseinsvorsorge gilt, ist in dieser Neuregelung schließlich auch ein Stück Abbau bahnspezifischer Wettbewerbsnachteile zu erblicken.

4.4 Die Verlagerung der Auf- und Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr auf die Länder

Bis zur Bahnreform hatte der Bund über die DB und die DR eine Aufgabe wahrgenommen, für die er sich eigentlich nicht zuständig fühlte, an die er aber grundgesetzlich gebunden war: den Betrieb des Personennahverkehrs auf der Schiene. Durch die Bahnreform fällt diese Aufgabe nun den Ländern zu, die dafür Transferleistungen vom Bund erhalten, die aus dem Mineralölsteueraufkommen stammen. Diese Transferzahlungen des Bundes an seine Länder sind letztlich durch die ab 1996 wirksame **Verlagerung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Länder** erforderlich geworden ("Regionalisierung").

"**Regionalisierung**" meint hierbei die bewußte Delegation der Schienen-Nahverkehrsverantwortung auf die kommunale oder auch Länderebene. Die nachfragewilligen Gebietskörperschaften müssen dann ab 1996 bei der DB Nahverkehrs AG (oder auch einem anderen Zugbetreiber) privatrechtliche Verträge über eine beschränkte Nutzung ihrer Fahrzeuge und Verkehrswege abschließen. Die Verantwortung für die Bestellung und Bezahlung entsprechender Angebote liegt dann allein bei den Ländern, Gemeinden und Kommunen. Es gilt von daher der Grundsatz: Wer bestellt, der bezahlt - eine Verfahrensweise, die im übrigen auch bereits explizit von einer entsprechenden EG-Verordnung (1893/91) vorgesehen wird.

Mit dieser Maßnahme, die überdies einen weiteren, großen Schritt in Richtung strikter Trennung von staatlicher Gemeinwohlverpflichtung einerseits und unternehmerischer Handlungsorientierung der Bahn

andererseits bedeutet, soll die Verantwortlichkeit für den SPNV letztlich wieder auf denjenigen übertragen werden, der diese Verantwortung von Haus aus auch für den sonstigen regionalen Nahverkehr trägt. Es ist dies zugleich ein weiterer Schritt zu einer **größeren Kundenorientierung** im Bereich des kommunalen Personennahverkehrs, der nun Planung, Organisation und Finanzierung seines Nahverkehrsangebotes, sachkundig und mit den speziellen Problemen "vor Ort" bestens vertraut, zentral aus eigener Hand betreiben kann.

Die Höhe der hierfür erforderlichen Transferzahlungen an die Länder bestimmt sich dabei nach einem speziellen Schlüssel auf der Basis der prognostizierten Bahnaufwendungen der nächsten Jahre und ist bis 2001 bundeslandspezifisch festgeschrieben. Auf diese Weise ist sichergestellt, daß in den nächsten sechs Jahren von den Ländern der gleiche Schienen-Nahverkehrsumfang bestellt und bezahlt werden kann wie bisher. Es steht den einzelnen Ländern jedoch frei, für welchen Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs sie die ihnen zugewiesenen Transfermittel letztlich verwenden. Sie müssen laut Gesetz nur „überwiegend“ dem SPNV zugute kommen. Ein zentrales Anschlußproblem dürfte in diesem Zusammenhang jedoch der Frage nach der Verantwortung und Verantwortlichkeit für die sowohl regionale als auch überregionale Streckenplanung zukommen.

Als besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang das sog. Programm "**RZ 2000**" des Unternehmensbereichs Fahrweg anzusehen, wobei "RZ" als Kürzel für "Herstellung eines rationalisierten Zustands" steht. Hiernach wird der Bereich Fahrweg in näherer Zukunft auf vielen, vor allem regionalen Nahverkehrs-Strecken, Gleise abbauen, um auf diese Weise (per Gesetz jetzt von ihm selbst zu tragende) Instandhaltungskosten zu sparen. Hintergrund dieses Programms ist letztlich die "schwarze Null", die das Eisenbahnneuordnungsgesetz zukünftig vom Unternehmensbereich Fahrweg verlangt (vgl. Münchenschwader 1994).

Hinzu tritt die Schwierigkeit, daß insbesondere der regionale, mitunter auch "private" Nahverkehr vom gültigen Trassenpreissystem stark betroffen wird. Als Beispiel sei die baden-württembergische Bodensee-Oberschwaben-Bahn genannt, die bereits seit 1993 nach dem nun allge-

mein praktizierten Muster der Regionalisierung tätig ist. Selbige müßte nach den heutigen Tarifen ein Vielfaches der Trassenpacht an die Fahrweg AG bezahlen, die sie damals mit der damaligen DB AG vereinbart hat. Ähnlich sieht es bei den abschnittsweise auf DB-Gleisen verkehrenden Karlsruher Stadtbahnen aus. Es erhebt sich für die privaten oder gemischt-öffentlichen kommunalen Anbieter von Nahverkehrsleistungen damit auch die Frage nach der grundsätzlichen Sicherheit und Planbarkeit ihrer zukünftigen ökonomischen Geschäftsgrundlagen.

Die genannten, eher organisatorischen bzw. wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen des Gesetzgebers werden zugleich von umfangreichen **marketingstrategischen Neuorientierungen der Deutschen Bahn AG** begleitet. Diese wurden z.T. bereits lange vor der deutschen Wiedervereinigung eingeleitet und beziehen sich hauptsächlich auf eine gezielte Qualitätsverbesserung des bahnseitig angebotenen Dienstleistungsangebots (vgl. Baum, 1991, S. 125 ff.). Ausgeschöpft wird hierbei nahezu das komplette Instrumentarium der marketingstrategischen Absatzpolitik. Eine innovative Produktpolitik ("Pendolino" mit spezieller Kurven-Neigetechnik, Doppelstockzüge, "Inter-CityNight"-Hotelzug), neue Serviceangebote (bargeldloser Zahlungsverkehr, erleichtertes Buchungssystem, vertaktete Verkehrsträgerkombinationen), eine von Grund auf veränderte Preispolitik (BahnCard, "Guten-Abend-Ticket", das jüngst ins Leben gerufene "Schönes-Wochenende-Ticket"), das neue Bahnlogo sowie ein insgesamt verbessertes Erscheinungsbild zahlreicher Großbahnhöfe sind hier wichtige, wenn auch keineswegs erschöpfend aufgelistete, Stichworte (vgl. hierzu u.a. Firner/Tacke, 1993, S. 66 ff.; Kern, 1993, S. 3 ff.; Lipinski, 1994; Raffée/Fritz/Wiedmann, 1994, S. 205 f. sowie zum "Schönes-Wochenende-Ticket" Hanke, 1995, S. 23).

Mit all diesen Maßnahmen strebt das "Unternehmen Zukunft" in derselben nicht nur eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, sondern vor allem auch eine insgesamt gestiegene Akzeptanz beim bisherigen und potentiellen (Neu-)Kunden an. Die jüngst errichtete Bahn AG ist von daher ersichtlich auch auf der Suche nach einer neuen Dienstleistungsidentität.

5. Ausblick

Wenn aus der historischen Perspektive auch auf der einen Seite aktuelle Reformanlässe und geplante Reforminhalte der kausalanalytischen Genauigkeit wegen klar voneinander zu trennen sind - zeitliche Koinzidenzen zwischen den diversen externen und internen Variablenveränderungen sind natürlich dennoch unübersehbar -, so erscheint es auf der anderen Seite doch angeraten, beide "Reformdimensionen" nicht völlig losgelöst voneinander zu betrachten.

Dies gilt umso mehr, als sich durch eine geschickte Integration beider Strategie- und Politikfelder (organisatorische und wettbewerbsstrategische Neuprofilierungen; Fusion und Privatisierung) in ein umfassendes Reformvollzugskonzept insgesamt doch deutliche Synergieeffekte erzielen lassen. So macht beispielsweise die beschriebene Regionalisierung des öffentlichen Schienen-Personennahverkehrs nur in der Zusammenschau mit der gleichzeitig realisierten Einführung des sog. Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche (Bahn-)Leistungen Sinn.

Darüber hinaus gehen diese organisatorischen und wettbewerbsrechtlichen Neuerungen im Rahmen der Neuerrichtung der Deutschen Bahn AG auch unübersehbar konform mit den diversen, und z.T. schon vor vielen Jahren eingeleiteten, marketingstrategischen Reprofilierungsbemühungen der Deutschen Bundesbahn. Diese scheinen mit Blick auf die Zukunft insofern besonders angebracht als die Deutsche Bahn im Sinne einer Substitutionskonkurrenz nicht länger nur mit anderen Verkehrsträgersystemen (Auto, Flugzeug, Binnenschifffahrt) um den reisewilligen Kunden konkurriert, sondern sich nunmehr auch gegenüber Wettbewerbern des selben Verkehrsträgersystems (konkurrierende inländische oder ausländische Bahnanbieter) behaupten muß; die DB AG bekommt damit Konkurrenz auch in ihrem ureigensten Verkehrssektor.

Ein letzter Blick auf die potentiellen, bahnseitig induzierten Finanzgefährdungen des Bundeshaushaltes soll dabei nochmals den unbedingten staatlichen Handlungszwang hinsichtlich einer durchgreifenden Reform des deutschen Eisenbahnwesens illustrieren: Aus der eingangs skizzierten Verschuldungsentwicklung hätte sich nach Schätzungen des Bundes-

ministeriums für Verkehr (1994, S. 2) für die Deutsche Bahn AG bis zum Jahre 2004 ein Gesamtfinanzbedarf (= lfd. Betriebskosten und Schuldendienst) von über 569(!) Mrd. DM ergeben. In diesem Fall hätte der "Bahnhaushalt", in kumulierter Betrachtung, spätestens zu Beginn des nächsten Jahrtausends, d.h. in weniger als zehn Jahren, den gesamten Staatshaushalt der Bundesrepublik Deutschland überstiegen.

Vor diesem Hintergrund bleibt letztlich nur zu hoffen, daß die angestrebte Reformation des deutschen Eisenbahnwesens grundlegend und nachhaltig gelingt. Und dies umso mehr, als mit dem Transportsystem Bahn tatsächlich ein den ökologischen Anforderungen der nächsten Jahrzehnte angemessenes Zukunftskonzept zur Verfügung steht. Einen ersten Lichtblick gibt es in dieser Hinsicht bereits: Die Anfang 1995 veröffentlichten Umsatz- und Gewinnresultate der Bahn AG weisen einen ersten, bescheidenen Gewinn in Höhe von rund 100 Millionen Mark aus (vgl. Behrens, 1995, S. 53). Wenn auch in den nächsten Jahren wieder deutlich steigende Abschreibungsbeträge (von 1,6 Mrd. DM 1994 auf geschätzte 4 Mrd. DM in den nächsten 5 Jahren) zu erwarten sind, so scheint dies doch ein erster Hoffnungsschimmer für die neugegründete Deutsche Bahn AG zu sein.

Literaturverzeichnis

- Baum, H. (1991):* Der schwierige Weg in die Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 3 (1991), S. 125-127.
- Behrens, B. (1995):* Für die Katz, in: Wirtschaftswoche, Heft 4 (1995), S. 53-56.
- Bennemann, S. (1994):* Die Bahnreform - Anspruch und Wirklichkeit, Hannover 1994.
- Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.) (1994):* Informationsschrift zur "Strukturreform der Bundeseisenbahnen", Bonn 1994, S. 1-18.
- Dürr, H. (1993):* Die Bahnreform - ein Stück Staatsmodernisierung, in: Rede anlässlich des Wirtschaftsempfangs der Landeshauptstadt Hannover am 6.Dezember 1993, Presseinformation der DR und DB, S. 1-19.
- Dürr, H. (1994):* Vorwort der Bahn-Informationsbroschüre "Im Zug der Zeit" - Mit Beweglichkeit zu neuen Zielen, hrsg. von der Deutschen Bahn AG, Frankfurt a. M. 1994, S. 4-11.
- Firner, H./Tacke, G. (1993):* BahnCard: Kreative Preisstruktur, in: absatzwirtschaft, 36. Jg., 1993, S. 66-70.
- Frenz, E. (1993):* Aufbruch oder Abbruch?, in: Verkehrszeichen, 9. Jg., 1993, Heft 4, S. 4-11.
- Gern, H.-G. (1992):* Konzeption zur Bahnstrukturreform, in: Der Nahverkehr, 10. Jg., 1992, Heft 6, S. 8-10.
- Hanke, W. (1995):* Fehl-Lei(s)tung?, in: Eisenbahn Magazin, Heft 2 (1995), S. 23.
- Holz, H. P. (1991):* Ansätze für eine marktorientierte Slotvergabe- und Gebührenpolitik nach der Liberalisierung des Luftverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 4 (1991), S. 229-249.

- Kern, N. (1993):* Zukünftige Maßnahmen der Deutschen Bahnen zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene, Rede auf dem Verkehrsforum des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie am 9. Juli 1993, Presseinformation der DR und DB, S. 1-12.
- Lipinski, G. (1994):* Bahnhöfe in Leipzig und Köln gelten als Pilotprojekte für Modernisierungsplan, in: Handelsblatt, Nr. 37 vom 22. Februar 1994.
- Loesch, A. von (1991):* Die öffentlichen Eisenbahnen in Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 2 (1991), S. 185-192.
- Münchenschwader, P. (1994):* Fahrweg: Ziele, in: Eisenbahntechnische Rundschau, Heft 1/2 (1994), S. 23-38.
- o.V. (1994):* Eröffnungsbilanz der Deutsche Bahn AG stimmt nachdenklich, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1/2 (1994), S. 7.
- Raffée, H./Fritz, W./Wiedmann, K.P. (1994):* Marketing für öffentliche Betriebe, Stuttgart 1994.
- Wendlik, H. (1993):* Politik und Elemente der Slotvergabe, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 4 (1993), S. 260-276.