

**Die öffentlichen Eisenbahnen  
in der Bundesrepublik Deutschland  
angesichts der Vollendung  
des EG-Binnenmarktes**

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Federführung: Achim von Loesch

Herausgegeben von der  
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
Berlin 1991

## Druckfehler-Korrektur:

Auf Seite 21 muß das 1. Wort der  
5. Zeile von Zf. 3 heißen:  
"verkehrspolitischen".

**Herausgeber:**  
**Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

**Die öffentlichen Eisenbahnen  
in der Bundesrepublik Deutschland  
angesichts der Vollendung  
des EG-Binnenmarktes**

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

**Federführung: Achim von Loesch**

**Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft  
Heft 7**

## Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

### **Prof. Dr. Theo Thiemeyer**

(Vorsitzender)  
Universität Bochum

### **Prof. Dr. Peter Eichhorn**

(Stellvertretender Vorsitzender)  
Universität Mannheim

### **Dr. Paul Münch**

(Stellvertretender Vorsitzender)  
Beigeordneter i.R., Leverkusen

### **Dr. Gerold Ambrosius**

Freie Universität Berlin

### **Dr. Heinz Bolsenkötter**

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

### **Prof. Dr. Helmut Brede**

Universität Göttingen

### **Prof. Dr. Dietrich Budäus**

Universität Hamburg

### **Prof. Dr. Helmut Cox**

Universität Duisburg

### **Dr. Rudolf Eiermann**

Rechtsanwalt, Eppstein

### **Prof. Dr. Werner W. Engelhardt**

Universität Köln

### **Prof. Dr. Peter Friedrich**

Universität der Bundeswehr München

### **Dr. Wolf Gottschalk**

Verband kommunaler Unternehmen, Köln

### **Prof. Dr. Gerhard Himmelmann**

Technische Universität Braunschweig

### **Prof. Dr. Hans Hirsch**

Technische Hochschule Aachen

### **Prof. Dr. Helmut W. Jenkis**

Verband Niedersächsisch-Bremischer  
Wohnungsunternehmen, Hannover

### **Dr. Achim von Loesch**

Publizist, Frankfurt/M.

### **Prof. Dr. Werner Noll**

Universität Würzburg

### **Prof. Dr. Karl Oettle**

Universität München

### **Prof. Dr. Erich Potthoff**

Universität Köln

### **Prof. Dr. Günter Püttner**

Universität Tübingen

### **Dr. Hannes Rehm**

Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Bonn

### **Prof. Dr. Bert Rürup**

Technische Hochschule Darmstadt

### **Prof. Dr. Eberhard Wille**

Universität Mannheim

ISBN 3-9801657-6-0

Die »Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft« werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11-15, D-1000 Berlin 41, Tel. (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: Cux-Druck, Cuxhaven.

Berlin 1991

# Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft zu den Vorschlägen der EG-Kommission vom 25.01.1990 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft (KOM (89) 564) und zu den Änderungsvorschlägen vom 18.03.1991 (KOM (91) 84)\***

<b>Gliederung</b>	<b>Seite</b>
I. Die Vorstellung der EG-Kommission: Integration der europäischen Eisenbahnen mittels Wettbewerb zwischen selbständigen Infrastruktur- und Transportbetrieben	3
II. Ungelöste praktische Probleme bei der Trennung von Fahrweg und Betrieb.	6
III. Technisch-ökonomische Eigenarten des Eisenbahnwesens	10
IV. Die öffentlichen Aufgaben des Eisenbahnwesens	
V. Alternativen zu den Vorschlägen der EG-Kommission	14
VI. Zusammenfassung	21

## **I. Die Vorstellung der EG-Kommission: Integration der europäischen Eisenbahnen mittels Wettbewerb zwischen selbständigen Infrastruktur- und Transportbetrieben**

Im Vertrag von Rom haben sich die vertragschließenden Parteien das Ziel gesetzt, einen Gemeinsamen Markt zu schaffen, um den Wohlstand in den Mitgliedstaaten weiter zu steigern. In der am 01.07.1987 in Kraft getretenen „Einheitlichen Europäischen Akte“ entwickelten die zwölf Mitgliedstaaten dieses Ziel weiter. Sie verpflichteten sich, einen einheitlichen Markt ohne Binnengrenzen zu schaffen, der einen freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet. Die nationalen Regierungen werden dazu angehalten, die nationalen Märkte bis 1993 in den Gemeinsamen Markt einzubringen.

Das zentrale Ziel des gemeinsamen Marktes ist die Wohlstandssteigerung. Sie soll im Verkehrssektor durch die Integration der zwölf nationalen Verkehrsbereiche bewirkt werden, wodurch nach Auffassung der EG-Kommission die komparativen Verkehrsvorteile der einzelnen Länder und Standorte besser als bisher zur Geltung kämen. Dies würde monopolistisch überhöhte Preisniveaus abbauen und eine bessere Auslastung der Kapazitäten sowie eine Beschleunigung des technischen Fortschritts ermöglichen. Es käme im Verkehrsbereich, so die Kommission, zu

\* Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 34 vom 14.02.1990, S. 8 ff., und Nr. C 87 vom 04.04.1991, S. 7 f.

zahlreichen Kostensenkungen, Produktivitätssteigerungen und Ressourcenfreisetzungen.

Um diese Vorteile zu erreichen, schlägt die Kommission vor, den Verkehr in der Europäischen Gemeinschaft durch den Abbau von Regulierungen weiter zu integrieren und zu verbilligen, so daß auf den Verkehrsmärkten so viel Wettbewerb wie möglich stattfindet. Bei den Eisenbahnen setzt dies nach Meinung der EG-Kommission voraus, daß ihre Netzmonopole aufgebrochen werden – am besten, indem Netz und Betrieb unternehmerisch getrennt werden. Dadurch würden zugleich die großen Benachteiligungen der Eisenbahnen gegenüber ihren Substitutionswettbewerbern entfallen, die darin bestehen, daß die Eisenbahnen ihre "Wege" selbst finanzieren müssen; dies wäre dann Aufgabe der sie tragenden Staaten.

Die EG-Kommission erwartet, daß sich bei Wettbewerb die Verschiedenheiten der natürlich-technischen Bedingungen der einzelnen Verkehrsarten und -betriebe, die Unterschiede in der Schnelligkeit, Zuverlässigkeit und wirtschaftlichen Tragfähigkeit, in der Dichte des Wegenetzes sowie im Aufwand für das Wegenetz und für seine Sicherung auswirken und zu Kostensenkungen sowie Vorteilen für die Verbraucher föhnen. Erwartet wird ferner, daß die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität, in den Lohnkosten und in der Möglichkeit, Kapazitäten auch für andere verkehrliche oder für außerverkehrliche Zwecke mitzunutzen, wirksam werden.

Die Auffassung der EG-Kommission, daß dies bei den Eisenbahnen die Trennung von Netz und Betrieb voraussetzt, kommt in der Mitteilung der EG-Kommission vom 25.01.1990 an den Rat zum Ausdruck. In ihr beruft sich die Kommission auf die Tatsache, daß alle Verkehre, technisch gesehen, sich immer in zwei Bereiche gliedern, nämlich in die Infrastrukturvorhaltung und in die eigentlichen Transportleistungen. Die Infrastrukturen sind die Straßen, die Wasserstraßen, die Schienenwege und die Flugstrecken mit den dazugehörigen Stationen sowie Signal- und Sicherungseinrichtungen. Die Transportleistungen werden erbracht mit Hilfe der Schiffe, der Kraftfahrzeuge, der Eisenbahnzüge oder der Flugzeuge. Mit Ausnahme der Eisenbahn bestehen bei allen Verkehrsarten jeweils eigene selbständige Betriebe für die Infrastruktur und für den Transport, mit jeweils eigenem Personal und eigenem organisatorisch-technischem Rahmen. Diese Trennung von Infrastruktur und Transportleistung will die EG auch bei den Eisenbahnen durchsetzen.

Von der betrieblichen Trennung in Infrastruktur und Transport ist die Frage der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen zu unterscheiden. Auch wenn im Prinzip gilt, daß die öffentliche Hand die Infrastruktur zur Verfügung stellt und für deren Finanzierung verantwortlich ist, gibt es zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten wie auch zwischen den Verkehrsarten bei der Beteiligung der Nutzer an der Finanzierung erhebliche Unterschiede. So gilt z.B. für die Bundesrepublik Deutschland, daß die Binnenschiffahrtsbetriebe im allgemeinen nur mit wenigen Prozenten zu den Kanalkosten beitragen. Die Erträge aus der Mineralöl- und der Kraftfahrzeugsteuer decken zwar ungefähr die Betriebs-, Unterhaltungs- und Baukosten der Straßen, nicht aber die externen Kosten des Kraftverkehrs. Im Luftverkehr werden zwar die Kosten der großen Flughäfen überwiegend aus den Gebühren der Fluggesellschaften finanziert, bis zu einem Viertel ihrer Einnahmen stammen aber aus anderen Quellen, z.B. aus den Mieten der auf den Flughäfen angesiedelten Läden und Gaststätten. Die Flugsicherung wiederum wird voll aus den öffentlichen Haushalten bezahlt.

Zumeist sind die Verkehrs-Infrastrukturen in öffentlichem Auftrag gebaut worden, und sie befinden sich überwiegend in öffentlichem Eigentum. Nicht selten sind sie in Form öffentlicher Unternehmen organisiert, die aufgrund ihrer Gemeinwohlverpflichtung jedem geeigneten Interessenten gegen Gebühren oder entsprechende Steuern für die Benutzung zur Verfügung stehen. Die sie tragenden Gebietskörperschaften bestimmen auch die Investitionen, ihre Lozierung im Raum und die Qualität der Leistungen.

Die Infrastruktur und die Transportmittel sind beim schienengebundenen Verkehr jedoch - anders als bei den übrigen Verkehrsarten - nicht voneinander getrennt; beides gehört den jeweiligen Eisenbahnunternehmen. Dies hat nach Meinung der EG-Kommission zur Folge, daß die Eisenbahnen dem Wettbewerb und dem Zwang zur Kostensenkung nicht so stark ausgesetzt sind wie die Verkehrsbetriebe in anderen Verkehrsbereichen und teurer als nötig arbeiten. Deshalb schlägt sie vor, auch bei den Eisenbahnen den Fahrweg vom eigentlichen Transportbetrieb zu trennen. Die Gebietskörperschaften, die Eisenbahnen betreiben, sollten diese also in Infrastruktur- und in Transportbetriebe bzw. -unternehmen aufteilen. Das würde nach Auffassung der EG-Kommission folgende Verbesserungen mit sich bringen:

- Das technische Monopol, über das die Eisenbahnen gegenüber den Benutzern des Schienennetzes in ihren jeweiligen Staaten verfügen, könnte aufgehoben werden. Damit entfielen auch der Nachteil für die nationalen Eisenbahnen, daß ihre Aktionsfelder regelmäßig an ihren Staatsgrenzen enden. Sie würden in die Lage versetzt, den europaweit agierenden und miteinander konkurrierenden Verkehren auf den Schifffahrtswegen und den Straßen wettbewerblich standzuhalten. Auch die Eisenbahnen könnten dann europaweit miteinander und untereinander in Wettbewerb treten und zu einem europaweiten Verkehrssystem zusammenzuwachsen, was eine wichtige Voraussetzung für einen wirksamen Wettbewerb der Eisenbahnen mit den anderen Verkehrsarten, besonders im grenzüberschreitenden Verkehr, bedeuten würde.
- Die Trennung von Fahrweg und Betrieb bei den Eisenbahnen könnte deren finanzielle Lage verbessern. Die Aufteilung hätte in der Praxis nämlich zur Folge, daß sich nun die finanzielle Verantwortung für die Schienennetze ähnlich wie bei den Kanälen und den Straßen zu den Gebietskörperschaften verlagert. Damit entfielen eine wichtige Benachteiligung der Eisenbahnen.

Für die Art der Trennung in Fahrweg- und Transportbetriebe und die damit erforderliche Gestaltung der Infrastrukturverwaltung weist die EG-Kommission drei mögliche Wege auf, nämlich, daß die betreffenden Gebietskörperschaften

1. das Schienennetz selbst vorhalten,
2. mit dieser Tätigkeit ein Infrastruktur-Managementunternehmen beauftragen oder
3. diese Aufgabe einem Transportunternehmen übertragen.

Die EG-Kommission präferiert keine dieser drei Möglichkeiten. Sie wünscht nur, daß die Eisenbahndienste in der Gemeinschaft künftig ähnlich vielgestaltig wie die der anderen Verkehrsmittel organisiert werden.

Die öffentlichen Eisenbahnen Deutschlands werden von den Vorschlägen der EG-Kommission zur Eisenbahnpolitik wegen des Umfangs ihres Streckennetzes und

wegen dessen zentraler Lage in Europa stärker betroffen als die Bahnen der elf anderen Mitgliedstaaten. Seit der deutschen Einigung vom 03.10.1990 ist das deutsche öffentliche Eisenbahnnetz mit rund 44.000 km Streckenlänge das größte aller nationalen Eisenbahnnetze in der Europäischen Gemeinschaft; es umfaßt 32 v.H. des Streckennetzes aller EG-Eisenbahnen. Die von den deutschen öffentlichen Eisenbahnen (Deutsche Bundesbahn, Deutsche Reichsbahn, Nichtbundeseigene Eisenbahnen) erbrachten Verkehrsleistungen machen im Personenverkehr mit rund 62.000 Mio. Personenkilometern 26 v.H. und im Güterverkehr mit rund 119.000 Mio. Tonnenkilometern 51,8 v.H. der Verkehrsleistungen aller EG-Eisenbahnen aus.<sup>1</sup> Die Vorschläge der EG-Kommission vom 25.01.1990 in der Fassung vom 18.03.1991 erstrecken sich ausdrücklich auch auf die Deutsche Reichsbahn.<sup>2</sup>

Die grundsätzliche Bedeutung der Vorschläge der EG-Kommission für die Gestaltung des künftigen europäischen Verkehrsmarktes, für die Wettbewerbsbedingungen der verschiedenen Verkehrsarten, für den Energieverbrauch und den Umweltschutz in der Gemeinschaft, für die Arbeitsbedingungen der mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betrauten öffentlichen Eisenbahnunternehmen sowie für den reibungslosen Ablauf des Verkehrs auf deren Schienennetzen, aber auch die besondere Betroffenheit der deutschen öffentlichen Eisenbahnunternehmen von den Kommissionsvorstellungen haben den Wissenschaftlichen Beirat veranlaßt, sich im folgenden mit diesen Vorschlägen und ihren Konsequenzen auseinanderzusetzen und dazu Stellung zu nehmen.

## **II. Ungelöste praktische Probleme bei der Trennung von Fahrweg und Betrieb**

Die Einführung des Wettbewerbs bei den Eisenbahnen auf dem Wege über die Trennung in Fahrweg und Betrieb verursacht nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats eine Reihe noch nicht geklärt und teilweise von der EG-Kommission noch nicht einmal gesehener Probleme:

1. Damit die Verkehre ohne Behinderung durch nationale oder andere Grenzen europaweit stattfinden können, müssen die Bedingungen für ihre Nutzung, z.B. die Gebühren, die Steuern, die Eigenschaften der Fahrzeuge sowie die Fahr- und Benutzungszeiten so festgesetzt und aufeinander abgestimmt werden, daß alle Eisenbahnunternehmen im Gemeinsamen Markt unter den gleichen Bedingungen arbeiten. Fairer Wettbewerb verlangt, daß kein Beteiligter wegen seiner Herkunft diskriminiert wird. Allen Wettbewerbern muß in allen EG-Ländern die Chance gegeben sein und erhalten werden, gleichberechtigt am Eisenbahnverkehr teilzunehmen.

Die Liberalisierung des Eisenbahnwesens verlangt die Eliminierung der Grenzhindernisse und eine funktionsfähige Koordinierung des grenzüberschreitenden Ver-

---

<sup>1</sup> Zahlenangaben für 1987; Quelle: Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland und Statistisches Jahrbuch für die Deutsche Demokratische Republik 1989.

<sup>2</sup> Art. 2 Abs. 1a des Richtlinienvorschlags.



kehr. Auch müssen die Investitionen aufeinander abgestimmt werden, soweit sie den grenzüberschreitenden Verkehr berühren; aus dieser bisher vernachlässigten Notwendigkeit ergeben sich erhebliche Zukunftsaufgaben.

Zur Zeit befaßt sich die EG- Kommission bereits mit zwei wichtigen Gestaltungsvorhaben<sup>3</sup>: mit der Förderung des kombinierten Verkehrs, also der Zusammenarbeit zwischen Güterkraftverkehrs- und Eisenbahnunternehmen und mit der Realisierung eines Hochgeschwindigkeitsnetzes, dessen Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen im Personenverkehr hoch einzuschätzen ist.

2. Die Trennung von Fahrweg und Betrieb wirft eine Reihe wettbewerblicher Fragen auf, ohne deren Beantwortung es nicht möglich ist festzustellen, ob und inwieweit sich die Verkehrskosten bei den Eisenbahnen durch diese Trennung senken lassen. Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats sind dies vor allem die folgenden Fragen, auf die die Kommission zwar in ihrer Mitteilung über eine Eisenbahnpolitik der Gemeinschaft vom 25.01.1990 einige vorläufige Antworten gibt, die aber noch zahlreiche Unklarheiten enthalten:

- Welchen Eisenbahntransportunternehmen soll die Möglichkeit gegeben werden, auf dem Schienennetz zu fahren? Sollen es neben den bisher vorhandenen inländischen nur die der anderen Mitgliedstaaten sein, oder sollen sich auch private Eisenbahn-Transportunternehmen innerhalb des Gemeinsamen Marktes auf dem Netz betätigen dürfen? Soll oder darf ihre Zahl beschränkt werden? Der Änderungsvorschlag besagt nur, daß auch Bahnen aus Drittländern sich an internationalen Gesellschaften beteiligen können.<sup>4</sup>

Offen ist, welche personellen und sachlichen (finanziellen, technischen) Anforderungen an künftig zuzulassende Unternehmen zu stellen sind bzw. zur Vermeidung von Diskriminierungen gestellt werden dürfen, ob die Unternehmen ein Transportangebot abgeben müssen, an das sie sich für einen bestimmten Zeitraum binden, oder ob es ihnen freisteht, jederzeit flexibel auf die Marktlage zu reagieren.

Die Kommission geht anscheinend davon aus, daß in erster Linie die vorhandenen staatlichen Eisenbahnunternehmen, die in Artikel 2 (1 a) des Richtlinienvorschlags aufgezählt sind, ihren Tätigkeitsbereich erweitern werden; daneben soll es auch von diesen neu gebildete internationale Gesellschaften geben (Art.2(1b)). Daß sich in diesem Rahmen tatsächlich viel Wettbewerb entwickeln wird, erscheint der Kommission offenbar selber zweifelhaft. Ein Indiz für ihre Zweifel ist in der Absicht zu sehen, jährlich von den Mitgliedstaaten Angaben über die Benutzung der Strecken zu verlangen, die von mindestens zwei Eisenbahnunternehmen in Anspruch genommen werden (Art. 6(4)). Das Kommissionsdokument ist hier unklar, zumal die dem Vorschlag vorausgegangenen Entwürfe mehrfach geändert wurden.

- Wer entscheidet über die Zulassung von Eisenbahn-Transportunternehmen, und wie wird das Zulassungsverfahren geregelt? Welche Bestimmungen sollen für die Benutzung eines Netzes im einzelnen gelten? Soll es Konzessionen für ein ganzes staatliches Netz oder nur für einzelne Strecken geben? Sollen die Zahl der Züge oder der Fahrplan bereits Gegenstand der Zulassung sein?

<sup>3</sup> Anlagen 3 und 4 zu der Mitteilung der Kommission vom 25.01.1990.

<sup>4</sup> Art. 2 Abs. 1b des Richtlinienvorschlags.

Der Richtlinienvorschlag gibt darauf keine klaren Antworten. Er sagt nur, daß die Mitgliedstaaten über die Zulassung, die Bedingungen und das Verfahren nach ihren Vorstellungen entscheiden. Die auf diese Weise zugelassenen Unternehmen können sich dann in dem betreffenden Staat "niederlassen" und erhalten "Zugang zum staatlichen Fahrweg" (Art.3). Das gilt auch dann, wenn es sich bei neu Zugelassenen nur um Unternehmen eines anderen Mitgliedstaates handelt, z.B. um Tochterunternehmen der in Art.2 (1a) aufgezählten Staatsbahnen. Offen bleibt im Richtlinienvorschlag, ob die Mitgliedstaaten ein Kabotageverbot für die in Art. 2 (1b) erwähnten internationalen Gesellschaften aussprechen können, weil diese ihre Verkehrsleistungen "zwischen Mitgliedstaaten" zu erbringen haben. Weiter bleibt ungeklärt, ob die Zulassung auf den Personenverkehr oder den Güterverkehr und auf bestimmte Strecken beschränkt werden darf. Auch der Änderungsvorschlag der EG-Kommission gibt den Mitgliedstaaten keine Kriterien vor.<sup>5</sup>

Der Wissenschaftliche Beirat geht davon aus, daß Art.3 so zu verstehen ist, daß die Mitgliedstaaten nur den Antragsteller unter dem Gesichtspunkt der Zulassungsvoraussetzungen prüfen dürfen, nicht aber die Bedürfnisfrage stellen und bei der Zulassung im Sinne der Verordnung Nr. 1191/69 keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auferlegen, sondern nur Verträge darüber aushandeln dürfen. Welche im Antragsteller liegenden Voraussetzungen zu bestimmen sie berechtigt sind, ist noch unklar, kann aber für die Bereitschaft von Unternehmen von entscheidender Bedeutung sein, sich um die Zulassung zu bewerben.

- Wie soll der Zugverkehr auf einem Netz abgewickelt werden, wenn mehrere Eisenbahntransportunternehmen es benutzen? Sollen bestimmte Geschwindigkeiten (Höchst- bzw. Mindestgeschwindigkeiten) bestimmt werden? Sollen die Fahrpläne für bestimmte Zeiträume festgelegt werden und wenn ja, für welche? Welche Sanktionen werden zugelassen, wenn ein Eisenbahntransportunternehmen den Fahrplan nicht einhält oder durch sonstiges Verhalten den Betrieb durcheinanderbringt?

Das Kommissionsdokument in seiner geänderten Fassung besagt nur, daß entweder die Mitgliedstaaten selbst oder die von ihnen beauftragten Infrastrukturbetreiber die Koordinierung der Eisenbahntransporte auf dem jeweiligen Netz übernehmen sollen. Auch über alle sonstigen "notwendigen Maßnahmen" im Sinne des Art. 4 hätten die Mitgliedstaaten entsprechende Vorschriften zu erlassen. Damit wüchse den Mitgliedstaaten ein weitreichender Entscheidungsspielraum zu, der es ihnen erlauben würde, die Dinge in ihrem Sinne zu gestalten und ihnen unerwünschte Unternehmen zu behindern.

- Wie sollen die Entgelte (Gebühren) für die Benutzung eines Netzes bzw. bestimmter Strecken festgelegt werden? Soll es zusätzliche Bahnhofsgebühren geben, die den Start- und Landegebühren der Flughäfen vergleichbar wären? Art. 6 (3) gibt nur einige allgemeine Hinweise, die aber nicht einmal eine abschließende Aufzählung darstellen, weil sie nur "unter anderem" berücksichtigt werden sollen.
- Sollen die Vorschriften über die "Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft" auch auf den Nahverkehr und den Regionalverkehr angewendet werden?

Der Vorschlag sieht in Art. 2 (2) vor, daß die Richtlinie nicht für Unternehmen gilt,

<sup>5</sup> Art. 3 des Vorschlags in der Fassung vom 18.03.1991.

"deren Geschäftstätigkeit auf den Betrieb von städtischem Nahverkehr und Regionalverkehr ... beschränkt ist". Das bedeutet, daß solche Unternehmen keinen Anspruch darauf haben, zum staatlichen Fahrweg Zugang zu erhalten. Andererseits werden aber der städtische Nahverkehr und der Regionalverkehr der staatlichen Eisenbahnen in die Gemeinschaftsregelung einbezogen, so daß ausländische Unternehmen sich dort betätigen können. Diese Regelung erscheint unausgewogen.

- Welche Gemeinschaftsregelungen gelten für die nicht kostendeckend zu betreibenden Strecken einschließlich der städtischen Nahverkehre und der Regionalverkehre?

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen für diese Verkehre die zuständigen Gebietskörperschaften Verträge mit Verkehrsunternehmen schließen, um die erforderlichen Verkehrsleistungen zu gewährleisten. In solchen Verträgen ist auch ein "Vertragspreis" festzusetzen.<sup>6</sup> Maßgebend soll also das Abgeltungsprinzip sein; offen läßt die Kommission jedoch, ob die Gebietskörperschaften den Vertrag mit nur einem Unternehmen - z. B. ihrem eigenen Unternehmen - frei aushandeln dürfen oder ob sie eine öffentliche Ausschreibung durchführen und dem Unternehmen den Zuschlag erteilen müssen, das die günstigsten Bedingungen anbietet bzw. die geringsten Abgeltungsleistungen verlangt. Unter Wettbewerbsgesichtspunkten sind das sehr verschiedenartige Gestaltungen.

Der kurze Überblick über die offenen Fragen zeigt, daß keineswegs sicher ist, ob sich bei Verwirklichung der EG- Vorschläge tatsächlich mehr Wettbewerb entwickeln wird. Bleibt es bei dem jetzt vorgesehenen Vorgehen, so haben es die Staaten weitgehend in der Hand, ihr Netz wirklich zu öffnen oder nur sehr begrenzten Wettbewerb zuzulassen.

3. Der Wissenschaftliche Beirat weist ferner auf die Tatsache hin, daß der Eisenbahnbetrieb auf fremden Fahrwegen stark von den Zulassungs- und Gebührenordnungen abhängt, die die Mitgliedstaaten erlassen. Die öffentlichen und privaten Eisenbahnen werden in der künftigen Wettbewerbsordnung nur bereit sein, solche Transporte auszuführen, die Gewinne versprechen. Da heute aber nur wenige Eisenbahnstrecken in der Gemeinschaft Gewinne abwerfen, werden die meisten Verkehre nur im Zusammenhang mit Subventionszahlungen oder nur dann betrieben werden, wenn man die Benutzungsentgelte niedrig festsetzt, was gemäß Art. 7 (1) und (2) in der Numerierung des Änderungsvorschlags zulässig, aber nicht verbindlich vorgeschrieben ist.

Reichen auch Ermäßigungen nicht aus, könnten nach dem Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung Nr. 1191/69 Verträge über Verkehrsdienste aufgrund von Verpflichtungen des "öffentlichen Dienstes" zwischen Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen ausgehandelt werden.<sup>7</sup> Das kann hohen finanziellen Aufwand erfordern, wenn nur ein oder nur wenige Verkehrsunternehmen Angebote abgeben. Soweit es sich um Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehre handelt, kann der Staat Verpflichtungen des "öffentlichen Dienstes" (gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen) auferlegen<sup>8</sup>, wobei die ungedeckten Kosten auszugleichen sind<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Art. 1 (2) und Art. 14 (3) der Verordnung Nr. 1191/69 in der Fassung des Änderungsvorschlags der Kommission.

<sup>7</sup> Art.1 (2) i. V.m.Art.14.

<sup>8</sup> Art.1 (3).

<sup>9</sup> Art.1 (4).

Es ist zu befürchten, daß sich aus dem Vorhaben der Kommission, bei den Eisenbahnen den Fahrweg vom Betrieb zu trennen, ein neues Konzessionssystem entwickelt, das die Vorteile zunichte machen würde, die man sich von der Einführung des marktlichen Wettbewerbs erhofft. Da die Gebietskörperschaften versuchen werden, die Zahlungen für die Instandhaltung der Fahrwege und für Abgeltungsleistungen niedrig zu halten, kann das Vorhaben der Kommission dazu führen, daß für die Allgemeinheit wichtige und vorteilhafte Eisenbahnleistungen unterbleiben und vermeidbare volkswirtschaftliche Schäden z.B. für die Umwelt entstehen. Die dargestellten Gegebenheiten sprechen nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats gegen die geplante Trennung von Fahrweg und Betrieb bei den Eisenbahnen. Die Kommission sollte ihre Vorschläge noch einmal überdenken!

### **III. Technisch-ökonomische Eigenarten des Eisenbahnwesens**

An den Vorschlägen der EG-Kommission ist nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats auch zu bemängeln, daß sie wichtige technisch-ökonomische und daraus resultierende organisatorische Eigenarten des Eisenbahnwesens nicht genügend berücksichtigen. Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über solche Eigenarten.

1. Für das Betreiben von Eisenbahnen gilt herkömmlicherweise das Netzprinzip; für Staatseisenbahnen ist es zugleich ein Territorialprinzip. Dies bedeutet, daß praktisch alle Eisenbahnen im Netz- und im netz- und grenzüberschreitenden Verkehr auf die Kooperation mit anderen Eisenbahnen angewiesen sind. Mithin wird die Wettbewerbsfähigkeit einer Eisenbahn auf netz- und grenzüberschreitenden Strecken gegenüber Substitutionskonkurrenten von der Wettbewerbs- sowie von der Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft der jeweiligen Anschlußbahnen entscheidend mitbestimmt.

Aus später noch darzustellenden überwiegend technischen Gründen – einen sicheren Eisenbahnbetrieb ermöglicht nur das Zusammenwirken von Rad und Schiene – sind praktisch alle Eisenbahnen des In- und Auslandes gleichzeitig Transporteur und Netzbetreiber; Konzessionen zum Eisenbahnbetrieb werden auch immer für den Netz- und den Transportbetrieb zugleich erteilt. Die die Sicherheit gewährleistende staatliche Aufsichterstreckt sich ebenfalls auf diese beiden Bereiche.

Aus dieser Einheit von Transport- und Netzbetrieb resultiert das sich aus organisatorischen und juristischen Faktoren ergebende Netzmonopol. Dieses besteht darin, daß nur die Netzbetreiber berechtigt sind, auf ihren Netzen Personen und Güter zu transportieren. Ausnahmen hiervon sind Gemeinschaftsbetriebe auf Gemeinschaftsstrecken; sie sind selten und kommen zumeist nur bei Grenzübergängen zwischen Grenzbahnhöfen vor. Eisenbahn- Personen- und Güterverkehre, die über mehrere Netze hinweg stattfinden, sei es im Inland, sei es im internationalen Verkehr, werden dem Netzbetreiber organisatorisch und juristisch für den Abschnitt, über den ein solcher Zug befördert wird, als Transportunternehmer unterstellt. Hierfür gibt es Vereinbarungen zwischen den beteiligten Eisenbahnen, in denen die folgenden Fragen geregelt sind:

Einmal bestehen technische Vereinbarungen über die Beschaffenheit der Fahrzeuge und der festen Anlagen (insbes. Schienenweg, umgrenzter Raum, evtl. Anlagen der elektrischen Zugbeförderung), die die Übergangsfähigkeit der Züge und die

Sicherheit des Eisenbahnbetriebes gewährleisten; dann gibt es Vereinbarungen zwischen den beteiligten Eisenbahnen über die wechselseitige Benutzung der Fahrzeuge, evtl. auch über Personalfragen, die auch kommerzielle und Haftungsbestimmungen enthalten; schließlich existieren Vereinbarungen in bezug auf den internationalen Eisenbahnverkehr, welche die Übernahme/Übergabe der Reisenden und der Güter an den Netzgrenzen, aber auch das Rechtsverhältnis zu den Kunden betreffen. Die technischen und die den internationalen Verkehr betreffenden Vereinbarungen sind vereinheitlicht, weil sie weitgehend auf Gesetzen bzw. internationalen Abkommen von Staaten oder Regierungen beruhen.

Schäden, die Reisende oder Beförderungsgüter erleiden, reguliert die jeweils betriebsführende Bahn. Nur in Ausnahmefällen werden interne Ausgleichszahlungen zwischen den beteiligten Eisenbahnen vereinbart. Transportgerät, das privaten Personen oder Unternehmen gehört und bei einer Bahn eingestellt wird, kann auf den Netzen anderer Bahnen nur verkehren, wenn der Einsteller mit jeder dieser Bahnen eine besondere Vereinbarung abgeschlossen hat. Über Netzgrenzen hinwegverkehren Reisezugwagen, Güterwagen oder Triebfahrzeuge immer nur auf der Grundlage solcher Vereinbarungen, was im Vergleich zu den anderen Transportunternehmen, insbesondere zum Omnibus- und Güterkraftverkehr, bei denen der Transport vom Abgangs- bis zum Zielort in einer Hand bleibt, einen Nachteil darstellt.

In diesem organisatorischen Rahmen findet sich nur da zwischen den Eisenbahnen Wettbewerb, wo auf verschiedenen Netzen parallele Eisenbahnverbindungen bestehen, z.B. über den Brenner und den Gotthard oder zwischen den Rheinmündungshäfen und Basel. Auf den Netzen selbst gibt es dagegen keine Konkurrenz. Wenn man heute gelegentlich von Wettbewerbszügen spricht, z.B. zwischen Deutschland und Österreich, bei denen die DB bzw. die ÖBB ausschließlich eigene Fahrzeuge und eigenes Personal sowie eigene Speisewagen einsetzen, wird zumeist übersehen, daß der Vertragspartner der Reisenden dennoch die das Schienennetz betreibende Bahn ist.

2. Diese organisatorischen Eigenarten des Eisenbahnbetriebes beruhen auf den technischen und ökonomischen Eigenarten der Eisenbahnen, die ihrerseits wiederum hauptsächlich aus zwei technischen Besonderheiten hervorgehen: der Spurbindung und der Verwendung des Stahlrades auf der Stahlschiene.

Die Spurbindung, die die Eisenbahn mit anderen Schienenbahnen (Einschienebahnen, Magnetschienebahnen, Leitschienebahnen für Straßenfahrzeuge) teilt, verlangt auf die jeweiligen "Spuren" zugeschnittene Fahrzeuge. Dies hat zur Folge, daß die Wagen dieser Bahnen die Wegeart nur unter Inkaufnahme komplizierter und kostspieliger Vorrichtungen und erheblicher Zeitverluste wechseln können. Das gleiche trifft auf den Spurwechsel innerhalb der Eisenbahnnetze sowie für die Benutzung von Eisenbahnfähren zu. Daß die Spurbindung nur eindimensionales Fahrenerlaubt, gewährleistet allerdings gegenüber dem zwei- und dreidimensionalen Fahren im Straßen- und Schiffsverkehr bzw. dem Luftverkehr hohe Transportsicherheit und umfangreiche Automatisierungsmöglichkeiten.

Die Spurbindung wegeartspezifischer Fahrzeuge ist, technisch gesehen, von hochgradiger Künstlichkeit. Der Schienenweg muß durchgängig fest und lückenlos sein. Für das Ausweichen (Kreuzen), Überholen, Abzweigen und Fahrzeugsortieren (Rangieren) wird eine Schienenlenkung über Weichen benötigt. Das eindimensionale Fahren läßt beliebiges Ausweichen nicht zu.

3. Die komplementäre Verwendung von Stahlrad und Stahlschiene, die andere Besonderheit des Eisenbahnbetriebes, hat den Vorzug eines geringen Rollwiderstandes und damit eines niedrigen leistungsspezifischen Energieverbrauchs. Hier liegt der Hauptvorteil der Eisenbahnen, der ihren seinerzeitigen Siegeszug um die Welt ausgelöst hatte. Beide Besonderheiten ermöglichen es, mit einer im Verhältnis zum Luft- und Straßenverkehr erheblich geringeren und nur im Verhältnis zum Schiffsverkehr größeren Kraft schwere Lasten zu ziehen. Sie erlauben ferner, Züge aus einem oder mehreren Triebfahrzeugen und vielen Waggons zu bilden und damit die Zuglängendegression der Kosten auszunutzen. Sofern der hochgradigen Künstlichkeit der Eisenbahnen durch angemessene Sicherheitsvorkehrungen Rechnung getragen wird, können sie sehr hohe Geschwindigkeiten entwickeln, Geschwindigkeiten, die zwischen den im Straßenverkehr möglichen und den heute im Großflugzeugverkehr üblichen liegen.

Dem geringen Rollwiderstand des Stahlrades auf der Stahlschiene entspricht ein langer Bremsweg. Infolgedessen ist es bei mittleren und höheren Geschwindigkeiten notwendig und bei geringeren zweckmäßig, die Strecken in Blöcke aufzuteilen, um beim Hintereinanderfahren Auffahrunfälle zu vermeiden. Das heißt, daß Züge, statt auf Sicht, in Streckenabschnitts-Abständen fahren. Der geringe Rollwiderstand ist ferner mit einer gegenüber dem Kraftfahrzeugverkehr geringen Steigungsfähigkeit gekoppelt. Dem wird begegnet, indem stärkere Steigungen bei der Streckenführung durch Tunnel, Brücken, Dämme und Einschnitte vermieden oder mittels künstlicher Streckenverlängerungen bewältigt werden. Im übrigen lassen sich Steigungen dadurch überwinden, daß man die Zuglasten vermindert oder mehrere Triebfahrzeuge für einen Zug einsetzt. – Diese technischen Zusammenhänge haben ökonomische Konsequenzen: Hoher Aufwand beim Streckenbau und -unterhalt erleichtern und verbilligen die Streckennutzung und vice versa.

Die fahrplanmäßige Verdichtung des Eisenbahnverkehrs erschwert es, mehrere Unternehmen auf einem Schienennetz miteinander in Wettbewerb treten zu lassen. Zu einem bestimmten Zeitpunkt kann von einer Station und von einem Bahnsteig immer nur ein Zug abfahren. Da die Verkehrszeiten insbesondere im Personenverkehr für die wirtschaftliche Auslastung des Fuhrparks ein wichtiger Faktor sind, hängt der wirtschaftliche Erfolg der miteinander konkurrierenden Unternehmen auch davon ab, daß man günstige Zeiten zugeteilt bekommt.

Hinzu kommt, daß über die Zuteilung dieser Zeiten weder für jeden Zeitraum, noch für jede Verkehrsverbindung gesondert – etwa durch ein Bietverfahren konkurrierender Unternehmen – entschieden werden kann. Die Wirtschaftlichkeit jeder einzelnen Verkehrsverbindung beruht auf ihrer sinnvollen Verknüpfung mit zahlreichen anderen Einzelverbindungen in einem Fahrplan für ein ganzes Verkehrsgebiet. Wieviel die einzelne Unternehmung für die Zuteilung einer Verkehrszeit bieten kann, hängt also von ihrem Erfolg bei der Zuteilung der Verkehrszeiten für die Anschlußverbindungen ab. Es ist schwierig, aus der Vielzahl der hier erforderlichen, nur sukzessive abwickelbaren Bietverfahren für eine Mehrzahl konkurrierender Betriebsunternehmen wirtschaftlich sinnvolle Fahrpläne zu erstellen.

Diese Schwierigkeiten gehen auf die Eigentümlichkeit des Bahnverkehrs zurück, mehr als die anderen Verkehrsarten auf dem technisch-organisatorischen Zusammenwirken von Verkehrsbetrieb, Infrastruktur und Steuersystem aufzubauen, das auf den Signalanlagen, den Anlagen der Fahrwegbildung und Fahrweg-sicherung beruht. Über diese Anlagen zu verfügen, ist eine wesentliche Vorausset-

zung für den wirtschaftlichen Betrieb eines Eisenbahnunternehmens; eine Trennung des Verkehrsbetriebs von der Verfügung über die festen Anlagen ist deshalb nachteilig.

Die hochgradige Künstlichkeit der Eisenbahnen steht einer großen Spannweite zwischen Aufwendigkeit und Einfachheit ihrer Sachanlagen und ihrer Leistungen nicht im Wege. Einerseits sind Eisenbahnen nur dann für hohe Geschwindigkeiten geeignet, wenn sie eine aufwendige Trassenführung, einen einwandfreien Ober- und Unterbau, ein vervollkommenes Signalwesen und einen hochgeschwindigkeitsfähigen Fahrzeugpark aufweisen. Andererseits lassen sich Eisenbahnen, die an die Geschwindigkeit nur geringe Ansprüche stellen, auch mit einfachen, ja primitiven Infrastrukturen und Fahrzeugen sicher betreiben (Nebenbahnen, Kleinbahnen).

Je aufwendiger die Infrastrukturen von Eisenbahnen sind, desto inflexibler sind diese gegenüber Verkehrsstromverlagerungen im Raum. Diese Schwäche teilen sie mit dem Binnenschiffsverkehr und in Grenzen auch mit dem Straßenverkehr. Im Unterschied zu den Unternehmen dieser Verkehrszweige müssen jedoch praktisch alle Eisenbahnen die daraus resultierenden Investitionsrisiken selbst tragen. Diesem ökonomischen Nachteil steht der Vorteil gegenüber, daß sie dabei die sächlichen und personellen Infrastrukturkapazitäten selbst gestalten und die Infrastrukturnutzung allein steuern können; bei ihnen liegt m.a.W. die Gestaltung der sächlichen und der personellen Infrastruktur in einer Hand. Dadurch können sie Disproportionalitäten zwischen ihren Netz- und ihren Transportbetriebsteilen vermeiden, die bei "gespaltenen Interessenlagen" von Netzgestaltern und Netznutzern sonst häufig sind.

Neben der Zuglängendegression der Kosten verleihen die Spurbindung und das Zusammenwirken von Stahlrail und -schiene der Eisenbahn vielfältige überdurchschnittlich gute Möglichkeiten, bei den Kosten Größendegressionen auszunutzen. Diese Größendegressionen sind um so erheblicher, je stärker die technischen Möglichkeiten der Eisenbahn wahrgenommen werden. Sie können ferner um so mehr ausgenutzt werden, je größer und je uniformer die Nachfrage nach Eisenbahnleistungen ist. Zu nennen sind hier insbesondere die Fahrzeuggrößen-, die Wiederholungs-, die Spezialisierungs- und die Beschäftigungsdegressionen von Kosten.

4. Den technisch bedingten produktionswirtschaftlichen Kostenvorteilen der Eisenbahn insbesondere gegenüber dem Kraftfahrzeugverkehr und dem Luftverkehr stehen allerdings erhebliche produktionswirtschaftliche Nachteile gegenüber, die sich gleichfalls aus den beiden grundlegenden Besonderheiten der Produktionstechnik dieses Verkehrszweiges herleiten. Die Nachteile betreffen teils Kosten, teils Zeitverluste und sind wie die Vorteile absatzwirtschaftlich bedeutsam.

Die Flächenerschließungskraft der Eisenbahn ist wegen der größeren Kostspieligkeit ihrer Infrastruktur und der hohen Leistungseinheitskosten bei nur geringer Ausnutzung ihrer verschieden starken Kostendegressionen wesentlich geringer als die des Straßenverkehrs. Infolgedessen sind ihre Möglichkeiten selbst bei vergleichsweise hoher Netzdichte viel begrenzter als beim Straßenverkehr, der Haus-zu-Haus-Verkehre anbieten kann. Insoweit ist sie auf die Ergänzung durch den Straßenverkehr angewiesen, der aber seinerseits ohne sie auskommt.

Wo kein Gleisanschluß eines Kunden besteht, ist die Benutzung der Eisenbahn, über ihre Zu- und Abgänge, nur an bestimmten Konzentrationspunkten möglich; sie

ist "stationsbedürftig". Dabei unterliegen die Stationsbenutzungskosten und die Kosten des Abfertigungshaltens der Züge, auf die Leistungseinheit bezogen, einer starken Ausnutzungsdegression. Hinzu kommt, daß das Halten die Reisegeschwindigkeit mindert. Infolgedessen wird die Stationsdichte in Westeuropa weithin stark ausgedünnt. Ein Abbau der Stationsdichte vermindert aber wiederum die ohnehin begrenzte Flächenerschließungskraft der Eisenbahn.

Sollen die Kapazitäten der Eisenbahn sowie ihre Möglichkeiten der Degression von Kosten durch Zuglängen gut ausgenutzt werden, verbietet es sich, das Angebot zu sehr zu uniformieren. Bunte Mischungen von Reisenden und Sendungen (heterogenes Verkehrsaufkommen) verlangen jedoch an Zugwechsellpunkten Sortierungen. Werden dafür Waggons rangiert, so entstehen erhebliche Kosten und Zeitverluste. Im Personenverkehr kann man auf das Verwenden von Kurswagen, die bei Zugwechsel umgesetzt werden, zu Lasten der Reisebequemlichkeit wenigstens von der technischen Seite her verzichten. Im Güterverkehr bietet sich anstelle des teuren und langwierigen Umsortierens der Waggons bunter Züge auf Rangierbahnhöfen in der Zukunft die Vollcontainerisierung des Eisenbahngüterverkehrs an.

Der Personaleinsatz der Eisenbahnen kann um so geringer sein, je mehr sie ihre großen Automatisierungsmöglichkeiten ausschöpfen und je stärker sie ihr Angebot uniformieren. Beide Vorgänge unterstützen sich gegenseitig. Gegen die Angebotsuniformierung sprechen jedoch, rein marktlich und nicht etwa zwangsläufig auch verkehrspolitisch gesehen, die hohe Differenziertheit des Verkehrsbedarfs und deren derzeitige Zunahme, die starke Substitutionskonkurrenz sowie die Steigerung der Leistungseinheitskosten bei Schlechtausnutzung der verschiedenen eisenbahnspezifischen Kostendegressionen.

Der Wissenschaftliche Beirat ist der Auffassung, daß auch die dargestellten technisch-ökonomischen und die daraus resultierenden organisatorischen Eigenarten der Eisenbahnen gegen die von der EG-Kommission vorgeschlagene Trennung ihres Fahrwegs vom Transportbetrieb sprechen. Auch die in dem Antrag an den Rat enthaltenen weiteren Vorschläge betreffs der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes und der Neuordnung der Beziehungen zwischen Eisenbahnen und Staat reichen nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats nicht aus, den organisatorischen und technisch-ökonomischen Eigenarten der Eisenbahnen zu entsprechen.

#### **IV. Die öffentlichen Aufgaben des Eisenbahnwesens**

Einen weiteren Mangel sieht der Wissenschaftliche Beirat darin, daß sich die Vorschläge der EG-Kommission ausschließlich mit möglichen Kostensenkungen befassen und die wichtigen öffentlichen Aufgaben der Eisenbahnen nur am Rande und ganz unvollkommen ansprechen. Deshalb wird im folgenden auf einige von der Kommission vernachlässigte Aspekte des Einsatzes der Eisenbahnen zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben hingewiesen.

1. Zu nennen ist vor allem die allen Eisenbahnen auferlegte Pflicht, dem Gemeinwohl zu dienen. Die Verpflichtung auf dieses Oberziel darf nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats nicht dem Ziel der Kostensenkung geopfert werden.



So werden beispielsweise die deutschen Eisenbahnen durch das Allgemeine Eisenbahngesetz und die Eisenbahn-Verkehrsordnung verpflichtet, (1) unter Wahrung der wirtschaftlichen Grundsätze und in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Wohl und dem öffentlichen Verkehrsbedürfnis den Reise- und Güterverkehr zu bedienen und auszugestalten, ihr Netz auszubauen und der Entwicklung anzupassen. Die Tarifpolitik soll gleichmäßige Tarife für alle Eisenbahnen schaffen und an die Bedürfnisse des allgemeinen Wohls, insbesondere der wirtschaftlich schwachen und verkehrungünstig gelegenen Gebiete, anpassen; unbillige Benachteiligungen landwirtschaftlicher und mittelständischer Wirtschaftskreise sollen vermieden werden.

Zusätzlich bestimmt das Bundesbahngesetz für die Deutsche Bundesbahn und jetzt auch die Deutsche Reichsbahn als weiteres Oberziel, daß sie (2) in ihren Maßnahmen den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, vor allem der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, Rechnung zu tragen haben, wobei sie (3) unter der Verantwortung ihrer Organe wie Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen sind und ihre gemeinwirtschaftlichen Aufgaben in diesem Rahmen zu erfüllen haben.

Die Konkretisierung dieser sich teilweise widersprechenden Oberziele obliegt in der Bundesrepublik Deutschland den Trägern der öffentlichen Eisenbahnunternehmen bzw. den Aufsichtsbehörden (so geschehen z.B. für die Deutsche Bundesbahn in mehreren Beschlüssen der Bundesregierung, zuletzt in den "Leitlinien" vom 23.11.1983 und in den "Zielvorgaben" des Bundesverkehrsministeriums). Soweit dies unterbleibt oder soweit Gesetz oder Satzung keine konkreten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben enthalten, obliegt die Konkretisierung der Oberziele den Unternehmensleitungen. Da diese zugleich dem finanzwirtschaftlichen Ziel, die Aufwendungen durch Erträge zu decken, verpflichtet sind, führen Einflußnahmen der öffentlichen Träger und anderer öffentlicher Stellen auf die Geschäftsleitungen nicht selten zu Zielkonflikten.

Diese versucht man dadurch zu lösen, daß der Staat dem Verkehrsunternehmen die Belastungen, die aus den staatlichen Eingriffen und aus Auflagen im Interesse der Allgemeinheit herrühren, abgilt. Solche Abgeltungen kennt auch die EG.<sup>10</sup> In den entsprechenden Rechtsvorschriften werden zwar nur bestimmte Tatbestände geregelt, sie geben aber den Verkehrsunternehmen Rechtsansprüche auf Abgeltung. Weitere Tatbestände sind in der Verordnung Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr aufgeführt; die Abgeltung solcher Belastungen ist den Regierungen allerdings freigestellt. Beim nationalen Recht ist auf die Ausgleichsregelungen des § 28a Bundesbahngesetz und die §§ 6a bis 6g Allgemeines Eisenbahngesetz hinzuweisen (letztere gelten für die Nichtbundes-eigenen Eisenbahnen), schließlich auf die der §§ 60 und 61 Schwerbehinderten-gesetz.

---

<sup>10</sup> Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Verordnung Nr. 1191/69 über die mit dem Begriff des "öffentlichen Dienstes" verbundenen Verpflichtungen der Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (sog. gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen), die durch den Vorschlag der Kommission im Anhang 2 zu ihrer Mitteilung an den Rat vom 25.01.1990 und durch den Änderungsvorschlag vom 18.03.1991 geändert werden soll, und die Verordnung Nr. 1192/69 über "die Normalisierung der Konten" der Eisenbahnunternehmen.

Es sollte aber nicht übersehen werden, daß die Gemeinwohlverpflichtungen, auch wenn sie nachträglich abgegolten werden, der im Wettbewerb erforderlichen kaufmännischen Autonomie im Grundsatz widersprechen. Sie beschränken die von den Unternehmen im Wettbewerb und in der Marktwirtschaft dringend benötigte kaufmännische Handlungsfreiheit. Im Falle einer weiteren Liberalisierung des Verkehrsmarktes müßten deshalb auch die öffentlichen Einflußnahmen und die auf sie folgenden Abgeltungen den neuen Zielen angepaßt werden. Andernfalls könnten die Eisenbahnen bei starkem Wettbewerb ihre öffentlichen Aufgaben noch weniger als bisher aus eigener Kraft erfüllen.

2. Auch bei konsequent durchgeführter Trennung von Infrastruktur- und Transportbetrieb werden staatliche Interventionen auf den Verkehrsmärkten weiterhin erforderlich sein; denn endogenes Marktversagen und externe Störungen – aus welchen Gründen auch immer – können nicht vollständig und nicht jederzeit ausgeschlossen werden. Auch kann niemand garantieren, daß der Wettbewerb die erwünschten gesamt- und raumwirtschaftlichen Verkehrsverhältnisse (jederzeit) tatsächlich herbeiführt.

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft müssen deshalb auch nach der Einführung des gemeinsamen Binnenverkehrsmarktes weiterhin Einfluß darauf nehmen, daß die Verkehrsmärkte funktionsfähig sind. Sie haben darauf zu achten, daß es stets genügend Verkehrsunternehmen in wettbewerbsfähigen Unternehmensstrukturen und -größen gibt, und es bleibt ihre Aufgabe, monopolistische Marktstrukturen zu verhindern. Gegebenenfalls müssen sie den Wettbewerb mit eigenen Verkehrsunternehmen in Gang setzen und am Laufen halten. Dies gilt für das Eisenbahnwesen ebenso wie für alle anderen Verkehrsbereiche.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die Mitgliedstaaten nach der Einführung des gemeinsamen Binnenmarktes im Verkehr weiterhin in der Lage sein werden, ihre Interventionen in die Verkehrsmärkte auch zu finanzieren. Da ihnen die Steuerhoheit bleibt, dürfen sie auch in Zukunft Steuern und Beiträge selbst festsetzen und einziehen und mit diesen Mitteln eine eigene Verkehrspolitik betreiben sowie Verkehrsunternehmen beauftragen, Verkehre im lokalen oder nationalen Interesse abzuwickeln, die unter reinen Marktbedingungen nicht stattfinden würden.

3. Die Verkehrspolitik umfaßt außer den bereits genannten Wettbewerbsaspekten auch infrastrukturpolitische Aspekte sowie Aspekte der Verkehrssicherheit, wobei Entscheidungen auf einem dieser Felder zumeist auch Auswirkungen auf die beiden anderen haben. So wird die Substitutionskonkurrenz unter den Verkehrszweigen beispielsweise auch von Entscheidungen über die Gestaltung der Wege- und Stationsnetze, über die Benutzungsbedingungen für die Netze sowie über die jeweiligen Sicherheitsbestimmungen und von der Intensität, mit der letztere überwacht werden, maßgeblich mitbeeinflußt.

Aus den von der Verkehrspolitik verfolgten Zielen resultieren wichtige öffentliche Aufgaben für öffentliche Verkehrsdienste, so auch für die öffentlichen Eisenbahnen. Daß auch nach Einführung von Wettbewerb im Verkehr öffentliche Aufgaben bestehen bleiben werden, zu deren Erfüllung öffentliche Unternehmen, insbesondere Schienenbahnen, in besonderer Weise geeignet sind, wird heute zumindest im Hinblick auf den öffentlichen Personennahverkehr in Ballungsräumen nicht mehr ernsthaft bestritten. Die gegenseitige Behinderung des Individualverkehrs ist

unübersehbar geworden; wollte man versuchen, sie durch weiteren Straßen- und Parkplatzbau zu beheben, würden die Zentrumsfunktionen der Städte weiter beeinträchtigt werden.

4. Im folgenden wird ein Überblick über eine Reihe wichtiger öffentlicher Aufgaben gegeben, für deren Wahrnehmung sich öffentliche Eisenbahnunternehmen in besonderer Weise eignen:

- Mit Hilfe öffentlicher Eisenbahnen kann die Verkehrspolitik Vorsorge für absehbare Engpässe in der Zukunft treffen. Die häufig geäußerte These vom Fehlen öffentlicher Aufgaben im Verkehr kann sich allenfalls auf die Gegenwart beziehen. Bei Zugrundelegung eines größeren zeitlichen Politikhorizonts werden sich den öffentlichen Eisenbahnen angesichts der zu erwartenden Grenzen einer weiteren Zunahme des Straßen- und Luftverkehrs in Zukunft wieder vermehrt Aufgaben der Bewältigung der weiter steigenden Verkehrsnachfrage stellen.
- Öffentliche Eisenbahnen eignen sich, wie andere öffentliche Verkehrsdienste auch, zur Wahrnehmung regionalpolitischer Aufgaben. Mit ihrer Hilfe lassen sich geographisch oder historisch benachteiligte Siedlungsgebiete verkehrlich auch für diejenigen zu angemessenen Preisen erschließen, die nicht in der Lage sind, am Individualverkehr teilzunehmen oder sich teurer privater Verkehrsangebote zu bedienen, sofern solche in Randgebieten überhaupt bestehen. Damit kommt vor allem den Bahndiensten in diesen Regionen eine Funktion als Teil der Infrastruktur im weiteren Sinne zu, und sie tragen mit ihrem Verkehrsangebot zugleich zu dem wettbewerbspolitischen Ziel bei, die Konkurrenz im Verkehr in solchen benachteiligten Gebieten zu beleben und die Verkehrsangebote dort zu verbessern und zu verbilligen. Diese regionalpolitischen Aufgaben bleiben in den Vorschlägen der EG-Kommission weitgehend unbeachtet.
- Öffentliche Eisenbahnen können auch als eine "Transportmittelreserve" dienen, um in Ausnahmesituationen, z.B. bei Störungen der Mineralölversorgung, eine Notversorgung mit Verkehrsleistungen zu gewährleisten. Dies kann angesichts der stark ausgebildeten Arbeitsteilung in den Industriestaaten in solchen Ausnahmesituationen von großer Bedeutung sein.
- Öffentliche Eisenbahnen können schließlich eingesetzt werden, um die externen Kosten zu senken, die vom Verkehr verursacht werden. Diese externen Kosten sind bei den einzelnen Verkehrsarten unterschiedlich hoch und können von Land zu Land differieren. Im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern zeichnet sich die Eisenbahn durch weit geringere externe Kosten aus.  
Soließe sich durch Verlagerung größerer Teile des Personen- und Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene z.B. die hohe Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr erheblich vermindern. Weitere Beispiele für die Reduktion externer Kosten durch stärkere Inanspruchnahme der Eisenbahn sind die dadurch zu erzielende Energieeinsparung und Verringerung der Umweltbelastung; denn im Vergleich zu anderen Verkehrsarten sind bei der Eisenbahn der Energieverbrauch und die Belastung der Umwelt deutlich niedriger.
- Um mehr Verkehr von den anderen Verkehrsträgern auf die Schiene zu verlagern, ist es aber erforderlich, die Wettbewerbsbedingungen der Eisenbahn zu verbessern, und zwar durch Berücksichtigung der durch den verstärkten Einsatz der Eisenbahn reduzierten externen Kosten. Solange sich eine ad-

äquater Anrechnung hoher externer Kosten bei anderen Verkehrsträgern nicht durchsetzen läßt, müßten gegebenenfalls die durch Energieeinsparung und Umweltentlastung erzeugten gesellschaftlichen Nutzen der Eisenbahnen über Subventionen oder Steuernachlässe ausgeglichen werden.

Zwar wird in der Mitteilung der EG-Kommission an den Rat anerkannt, daß die Eisenbahn ein besonders umweltfreundliches Verkehrssystem ist und daß durch einen optimalen Einsatz von Eisenbahntechnik die Luftverschmutzung und der Energieverbrauch gesenkt werden können. Doch schlägt sich diese Erkenntnis in den Vorschlägen der Kommission zur Entwicklung der Eisenbahnen in der Gemeinschaft in keiner Weise nieder. Die heute zu Recht im Mittelpunkt der Diskussion stehenden gesellschaftlichen Kosten des Verkehrs und besonders die großen Unterschiede in der Umweltverträglichkeit der einzelnen Verkehrsarten werden nicht berücksichtigt. Implizit wird von der gegebenen Zuordnung der externen Kosten ausgegangen; verfolgt wird lediglich das Ziel geringstmöglicher "interner" Kosten, so als ob es eine Umweltproblematik im Verkehr nicht gäbe. Die Vorschläge der Kommission gehen damit an der aktuellen politischen und ökonomischen Diskussion weitgehend vorbei, und sie widersprechen ihren eigenen Erkenntnissen.

Es steht zu befürchten, daß die Einführung von eisenbahninternem Wettbewerb in der von der Kommission vorgeschlagenen Weise die ohnehin aufgrund vielfacher Benachteiligungen ungünstigen Wettbewerbsbedingungen der Eisenbahn gegenüber den anderen Verkehrsarten weiter verschlechtern und ihre Marktanteile weiter verringern würde, was für die Energie- und die Umweltpolitik wie für die Raumordnung negative Konsequenzen hätte.

## **V. Alternativen zu den Vorschlägen der EG-Kommission**

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten zahlreichen ungelösten praktischen Probleme bei der Trennung von Fahrweg und Betrieb, die technisch-ökonomischen Eigenarten des Eisenbahnwesens, aber auch die von öffentlichen Eisenbahnunternehmen wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben sprechen nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats gegen die Vorschläge der EG-Kommission, über die Trennung von Fahrweg und Betrieb bei den Eisenbahnen einen funktionsfähigen Wettbewerb zu schaffen, der die von ihr erhofften positiven Wirkungen auf den Verkehr wie auf die gesamte Volkswirtschaft hätte. Die Aufteilung würde wahrscheinlich deutlich mehr Nachteile als Vorteile bringen.

Statt der Trennung von Fahrweg und Betrieb gäbe es einfachere und weniger schwerwiegende Regelungen. So würde es in vielen Fällen genügen, (1) die internationale Zusammenarbeit der nationalen Eisenbahnen zu verbessern. Sie müßten allerdings in ihrem grenzüberschreitenden Verkehr, in dem sie derzeit gegenüber anderen Verkehrsarten nicht konkurrenzfähig sind, stärker als bisher miteinander kooperieren. Es bietet sich (2) an, anderen Eisenbahnen und privaten Unternehmen zu erlauben, aufgrund von Vereinbarungen – ohne die von der EG-Kommission geplante Trennung von Fahrweg und Betrieb – unter Aufsicht der jeweiligen Bahnen auf den europäischen Eisenbahnnetzen tätig zu werden. Solche Kooperationen zwischen den Eisenbahnen und mit anderen Transporteuren würden den Wettbewerb unter den Bahnen selbst sowie mit den anderen Transportarten anregen und damit ihre Leistungsfähigkeit fördern.

Eine bessere Kooperation der Eisenbahnen untereinander, hauptsächlich im grenzüberschreitenden Verkehr, und die Zulassung anderer zum europäischen Netz setzen (3) voraus, daß alle Teilnehmer – Eisenbahnen wie private Unternehmen – äquivalente Kostenbeiträge für die Infrastruktur erbringen, was sich mit Hilfe einer Trennungsrechnung zwischen der Eisenbahninfrastruktur und dem Eisenbahntransportwesen auch ohne tatsächliche Trennung bewerkstelligen ließe. Die finanzielle Verantwortung für die Eisenbahninfrastruktur sollte (4), wie bei den anderen Verkehrsmitteln, den Staaten übertragen werden. Solchen die europäische Integration fördernden und kundenfreundlichen Auflockerungen der Netzmonopole wäre gegenüber einer unternehmerischen Trennung von Schienennetz und Transport der Vorzug zu geben.

Der Wissenschaftliche Beirat bedauert im übrigen, daß die EG-Kommission die von ihr selbst in den 70er Jahren in die Diskussion eingeführte Idee einer europäischen Eisenbahngesellschaft<sup>11</sup> in ihre Mitteilung an den Rat vom 25.1.1990 nicht mehr einbezieht. Es wäre doch überlegenswert, wie sie selbst damals feststellte, ob sich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Eisenbahnen gegenüber den anderen Verkehrsarten, besonders im internationalen Verkehr, nicht durch eine Zusammenfassung der nationalen zu einer die Eisenbahnen der EG umfassenden Gesellschaft herstellen ließe. Diese dürfte allerdings keinen eigenen großen Verwaltungsapparat besitzen, sondern müßte aus dezentral gegliederten, erfolgsverantwortlichen Betriebs- und Geschäftsbereichen bestehen.

Es böte sich möglicherweise die Gründung einer europaweiten Eisenbahn-Holding an, die die Leitung und zugleich jene Geschäftszweige übernehmen könnte, die sich für die Ausgliederung aus den nationalen Bahnen und für eine Zusammenfassung besonders eignen, z.B. den internationalen Personenverkehr auf dem Hochgeschwindigkeitsnetz und in Schlafwagenzügen oder den kombinierten Verkehr. Die Einflüsse der nationalen Behörden auf diese Holding müßten ausgeschlossen werden. Sie könnte auch für die Konzessionierung anderer Transporteure sorgen, die - neben den nationalen Eisenbahnunternehmen - auf dem europäischen Schienennetz tätig werden wollen; es wäre vorteilhaft, wenn sie diese Verkehre zugleich auch organisieren würde.

Mit Hilfe neuer Kooperationsformen wäre es nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats möglich, Rationalisierungen und Kostensenkungen zu bewirken, die denen gleichwertig wären, welche die Kommission mit der von ihr vorgeschlagenen unternehmerischen Trennung in Netz und Transport bewirken möchte. Solche Kooperationsformen ließen sich mit weit weniger Risiken Schritt für Schritt vornehmen und könnten bei Nichtgelingen partiell oder ganz auch wieder zurückgenommen werden. Eine unternehmerische Trennung der Eisenbahnen in Netz- und Transportbetriebe wäre dagegen praktisch irreversibel, also mit zahlreichen vermeidbaren Risiken behaftet.

Vor allem aber sollte die EG-Kommission bei ihren Vorschlägen zur Gestaltung des europäischen Eisenbahnwesens in einem gemeinsamen Verkehrsmarkt auch die

---

<sup>11</sup> Bericht der Kommission an den Rat über die langfristigen Ziele und die Maßnahmen zur Förderung der teilweisen oder vollständigen Integration der Eisenbahnunternehmen auf Gemeinschaftsebene – KOM (79) 205 – vom 20.04.1979.

vielfachen gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Eisenbahnen im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern berücksichtigen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Eisenbahn zu den sichersten sowie zu den umweltschonendsten Verkehrsmitteln zählt, daß ihre stärkere Inanspruchnahme zur Verringerung der externen Kosten des Verkehrs beitragen kann.

Um diese Vorteile zu realisieren, ist es allerdings erforderlich, ihre Ausgangsposition im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern auf dem gemeinsamen europäischen Verkehrsmarkt zu verbessern. Es gilt, derzeitige Benachteiligungen der Eisenbahnen abzubauen. Diese bestehen vor allem in der Verpflichtung der Eisenbahnen zur Unterhaltung ihrer Fahrwege und in der mangelnden Berücksichtigung der von den einzelnen Verkehrsträgern verursachten unterschiedlich hohen externen Kosten.

Die EG-Kommission sollte im Wege der Gesetzgebung die erforderlichen Voraussetzungen dafür schaffen, daß die externen Kosten der einzelnen Verkehrsarten den Verursachern finanziell angelastet werden. Dies ist von Bedeutung vor allem im Verhältnis zum motorisierten Straßenverkehr, der 1988 im Gebiet der damaligen Bundesrepublik Deutschland allein mit den Straßenverkehrsunfällen volkswirtschaftliche Kosten in Höhe von 50,2 Mrd. DM verursacht hat<sup>12</sup>, die ihm bisher ebensowenig finanziell angelastet werden wie die volkswirtschaftlichen Schäden, die er durch Lärm, Luft- und Wasserverschmutzung sowie durch seine erheblichen Beiträge zur Kohlendioxydbelastung der Luft verursacht.

Die EG-Kommission sollte vor der vorgeschlagenen verursachergerechten finanziellen Anlastung der externen Kosten des Verkehrs auch nicht deshalb zurückschrecken, weil es oft schwierig ist, diese exakt zu beziffern und zuzurechnen. Für den vom Wissenschaftlichen Beirat geforderten Gesetzgebungsakt genügen, wie bei zahlreichen anderen gesetzlichen Regelungen auch, Plausibilitätserwägungen.

Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen, weist der Wissenschaftliche Beirat ausdrücklich darauf hin, daß er die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Eisenbahn nicht durch dirigistische Mittel, z.B. durch eine verordnete Verkehrsteilung, zum Tragen bringen will. Die Aufteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsträger sollen – in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Vertrages von Rom – die Kräfte des Marktes bewirken, was allerdings voraussetzt, daß faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den konkurrierenden Verkehrsarten geschaffen werden, insbesondere hinsichtlich der externen Kosten.

---

<sup>12</sup> Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Verkehr in Zahlen, Bonn 1990.

## VI. Zusammenfassung

Die EG-Kommission schlägt vor, den Verkehr in der Europäischen Gemeinschaft durch den Abbau von Regulierungen weiter zu integrieren und zu verbilligen und auf den Verkehrsmärkten so viel Wettbewerb wie möglich zu bewirken. Bezüglich der Eisenbahnen empfiehlt die Kommission, deren technische Monopole aufzubrechen, indem auch bei ihnen Netz und Betrieb unternehmerisch getrennt werden. Die Eisenbahnen würden dann nicht mehr – im Gegensatz zu ihren Konkurrenten – ihre "Wege" selbst finanzieren müssen; dies wäre künftig Aufgabe der jeweiligen Staaten.

Der Wissenschaftliche Beirat hält dieses Vorhaben für nicht ausreichend durchdacht. Es würde mehr Nachteile als Vorteile bringen und nicht zu dem gewünschten – und vom Wissenschaftlichen Beirat ebenfalls bejahten – Ergebnis führen.

1. Bei der Trennung von Fahrweg und Betrieb gibt es zu viele ungelöste Probleme, insbesondere bei den Genehmigungsmodalitäten für die Zulassung zum Netz, bei der Abwicklung der Zugverkehre und bei der Gebührenfestlegung. Es entstehen Abgrenzungsprobleme zum städtischen Nahverkehr. Die Frage bleibt unbeantwortet, wie notwendige, aber unrentable Verkehre finanziert werden sollen. Schließlich ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß sich nunmehr statt der Netzmonopole ähnlich wirkende Konzessionssysteme bilden.

2. Bei einer Reform des Eisenbahnwesens ist ein weites Spektrum rechtlicher und organisatorischer Gegebenheiten zu beachten. Auch bestehen zwangsläufige technische Eigenarten, so die Spurbindung und die Stahlrad-Stahlschiene-Kombination, die einerseits niedrige Transportkosten, Sicherheit und Energieersparnis mit sich bringen, andererseits gegenüber den Substitutionswettbewerbern der Bahn aber auch Nachteile in Gestalt hoher Infrastrukturkosten und einer geringen Flächenerschließungskraft aufweisen.

Insgesamt gesehen sprechen die organisatorischen und technischen Eigenarten gegen die geplante Trennung von Fahrweg und Betrieb bei den Eisenbahnen. Der Wissenschaftliche Beirat bezweifelt deshalb, daß die verkehrlichen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen in Gestalt eines funktionierenden Wettbewerbs zwischen den Eisenbahnen selbst und mit ihren Substitutionskonkurrenten, wie sie sich die EG-Kommission erhofft, eintreten würden.

3. Vor allem ist nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats an den Vorschlägen der EG-Kommission zu kritisieren, daß sie die öffentlichen Aufgaben des Eisenbahnwesens, insbesondere die Gemeinwohlverpflichtung der Eisenbahnen, nicht berücksichtigen. Die Kommission geht in ihren Vorschlägen weder auf die politischen noch auf die umwelt- oder energiepolitischen Funktionen der Eisenbahnen ein, obwohl diese durch die Trennung von Netz und Betrieb stark tangiert würden.

4. Zur Integration der europäischen Eisenbahnen empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat, anstelle der von der EG-Kommission vorgeschlagenen Trennung von Netz und Betrieb die Förderung der Kooperation der Eisenbahnen untereinander und mit anderen Transporteuren, insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr.

Durch eine verstärkte Kooperation ist es in gleichem Umfang, wie es die Kommission vorschlägt, möglich, zu rationalisieren und die Kosten zu senken. Auch können

die alternativen Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats Schritt für Schritt realisiert und bei Nichtgelingen teilweise oder ganz wieder zurückgenommen werden, so daß sie mit weniger Risiken verbunden sind.

Der Wissenschaftliche Beirat verweist in diesem Zusammenhang auch auf die von der Gemeinschaft selbst vor Jahren favorisierte Idee einer europäischen Eisenbahngesellschaft, die, im Sinne der modernen dezentral gegliederten Unternehmensorganisation, als Holdinggesellschaft ohne großen Verwaltungsapparat realisiert werden könnte.

5. Nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats sollte die EG-Kommission auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik ein vorrangiges Ziel darin sehen, daß im künftigen europäischen Binnenmarkt die Eisenbahn ein leistungsfähiger, den umwelt-, energie- und regionalpolitischen Anforderungen entsprechender und gegenüber den anderen Verkehrsarten wettbewerbsfähiger Verkehrsträger wird. Um die Vorteile der Eisenbahn insbesondere hinsichtlich der Verkehrssicherheit und des Umweltschutzes stärker zum Tragen zu bringen, ist es nach Überzeugung des Wissenschaftlichen Beirates unbedingt notwendig, die externen Kosten des Verkehrs den jeweiligen Verursachern anzulasten.



Helmut Brede und Achim von Loesch (Hrsg.)

# **Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland**

## **Ein Handbuch**

mit Beiträgen von Wolf-Dieter Becker, Helmut Brede, Peter Eichhorn, Rudolf Eiermann, Gerhard Himmelmann, Helmut W. Jenkis, Fritz Knauss, Karl Kühne, Paul Münch, Karl Oettle, Günter Püttner, Theo Thiemeyer, Dieter Vogelsang, Eberhard Witte, Gerhard Zweig.

Mitte der 80er Jahre stehen Theorie und Praxis der öffentlichen Wirtschaft in einem Spannungsverhältnis: Während viele Kritiker die radikale Rückkehr zur »reinen« Marktwirtschaft fordern und staatliches Wirtschaften als unökonomisch ansehen, bemüht sich die neuere Theorie der öffentlichen Wirtschaft um den Nachweis, daß eine sozialverantwortliche Marktwirtschaft ohne eine ergänzende öffentliche Wirtschaft nicht möglich ist. Beispielsweise entlasten öffentliche Unternehmen den Staat bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, die ihm nicht zuletzt aus dem grundgesetzlich verankerten Sozialstaatsprinzip erwachsen. Bislang fehlt jedoch eine Schrift, die dem Nicht-Fachmann einen ersten Überblick über die öffentlichen Unternehmen vermitteln könnte. Das vorliegende Buch will die Lücke schließen.

Ob staatliche Großunternehmen, wie Lufthansa, Post, Bundesbahn, oder kommunale Müllabfuhr — die Diskussion über Sinn und Zweck öffentlicher Unternehmen ist immer aktuell. Um ihre Bedeutung für das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft beurteilen zu können, gibt das Nachschlagewerk Auskunft über Struktur und Bedeutung, historische Entwicklung, rechtliche Grundlagen und wirtschaftliche Probleme dieser Unternehmen.

Das Werk wendet sich an ein breites Publikum, insbesondere an Schüler, Lehrer, Studenten, Dozenten, Journalisten, Politiker und ausländische Gäste — d. h. an alle, die sich mit Hilfe eines Einführungswerkes in das Thema einarbeiten wollen.

1986, 330 S., 49,- DM, ISBN 3-7890-1173-8



**NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT**  
**Postfach 610 • 7570 Baden-Baden**



Helmut Brede (Hrsg.)

# Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft

---

Die zumeist zwar sehr publikumswirksamen, aber häufig verkürzenden Argumente in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen haben die Autoren der 18 Beiträge dieses Sammelbandes zu vertiefenden wissenschaftlichen Untersuchungen über die vielfältigen wirtschafts-, politik- und rechtswissenschaftlichen Aspekte angeregt, deren Berücksichtigung bei sachlichen Entscheidungen über Privatisierungen im Einzelfall unentbehrlich ist. Die Autoren waren bestrebt, zu einer unvoreingenommenen Abschätzung der Vor- und Nachteile von Privatisierungsaktionen beizutragen. Der Band dient insofern der Information und Beratung von Politikern, Behörden und Öffentlichkeit in der Frage der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Darüber hinaus befassen sich mehrere der Aufsätze im umfassenderen Sinne mit den Grundlagen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in der sozialen Marktwirtschaft, mit der Würdigung früherer und gegenwärtiger Privatisierungsaktionen in der Bundesrepublik Deutschland sowie mit den Zukunftsperspektiven für die öffentliche Wirtschaft angesichts der derzeitigen Privatisierungsbestrebungen, vor allem auch der Privatisierungspolitik der Bundesregierung, die in einem der Beiträge ausführlich dargestellt wird. Insofern dient der Band gleichermaßen der Fortentwicklung der wissenschaftlichen Diskussion über die Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft.

## Inhalt:

Volks- und betriebswirtschaftliche sowie rechts- und politikwissenschaftliche Untersuchungen über Teilaspekte der Privatisierung öffentlicher Unternehmen: wirtschaftsordnungspolitische, wettbewerbspolitische, verfassungsrechtliche, historische Aspekte, Effizienzkriterien, Zukunftsaspekte, Privatisierungsformen, Regulierungsproblematik, Alternativen zur Privatisierung, Kriterien für Privatisierungsentscheidungen u.a.

1988, 386 S., 79,- DM, ISBN 3-7890-1499-0

(Schriftenreihe der Gesellschaft der öffentlichen Wirtschaft, Band 29)



**NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT**  
Postfach 610 • 7570 Baden-Baden



## **Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft**

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
(früher: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft)

Bisher erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u. a. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhoff, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft – Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)