

### Demografische und wirtschaftsstrukturelle Auswirkungen auf die künftige Mobilität: neue Argumente für eine neue Wettbewerbsordnung im Öffentlichen Verkehr

Canzler, Weert; Knie, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Canzler, W., & Knie, A. (2005). *Demografische und wirtschaftsstrukturelle Auswirkungen auf die künftige Mobilität: neue Argumente für eine neue Wettbewerbsordnung im Öffentlichen Verkehr*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Organisationen und Wissen, Abteilung Innovation und Organisation, 2005-106). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196841>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Weert Canzler und Andreas Knie

**Demografische und wirtschaftsstrukturelle  
Auswirkungen auf die künftige Mobilität:  
Neue Argumente für eine neue Wettbewerbs-  
ordnung im Öffentlichen Verkehr**

---

SP III 2005-106

**ZITIERWEISE/CITATION:**

Weert Canzler und Andreas Knie

**Demografische und wirtschaftsstrukturelle Auswirkungen auf die künftige Mobilität:  
Neue Argumente für eine neue Wettbewerbsordnung im Öffentlichen Verkehr**

**Discussion Paper SP III 2005-106**

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2005)

**Forschungsschwerpunkt:**

Organisationen und  
Wissen

**Research Area:**

Organizations and  
Knowledge

**Abteilung:**

Innovation und  
Organisation

**Research Unit:**

Innovation and  
Organization

**Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)**

Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Telefon: +49 30 25491-201, Fax: +49 30 25491-209

[www.wz-berlin.de/ow/inno](http://www.wz-berlin.de/ow/inno)

## Zusammenfassung

Die deutsche Gesellschaft altert und wird mittelfristig sogar schrumpfen. Davon sind nicht nur die sozialen Sicherungssysteme und das Bildungswesen, sondern auch der private und der Öffentliche Verkehr betroffen. Dieser demografische Trend wird aktuell bereits durch eine scherenartige Entwicklung von prosperierenden Regionen einerseits und wirtschaftlich abgehängten Landesteilen andererseits überlagert und teilweise verschärft. Fehlende wirtschaftliche Dynamik und eine andauernde Abwanderung belasten vor allem die Neuen Bundesländer. Daran haben auch die immensen öffentlichen Investitionen der letzten eineinhalb Jahrzehnte in die Infrastruktur Ostdeutschlands nichts geändert. Das Ergebnis zeigt vielmehr umgekehrte, nicht intendierte Effekte: Durch die bessere Erschließung ländlicher Gebiete wird die Beweglichkeit der Bewohner erheblich vergrößert. Ein Pendlerdasein wird durch kürzere Reisezeiten erleichtert und die Abwanderung aus ländlich geprägten Regionen in Richtung prosperierende Ballungsräume verstärkt sich.

Die im vorliegenden discussion paper begründete These zu den Auswirkungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels auf die Mobilität besagt: Der Öffentliche Verkehr, vor allem der Schienen gebundene Verkehr muss in seinen Angeboten skalierbar werden. Dafür bedarf es einer neuen Arbeitsteilung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Akteuren sowie einer klaren Zuordnung von Verantwortung. Hilfreich für die Neugestaltung dieses derzeit allzu vermischten Verhältnisses könnten die Erfahrungen mit dem „*Pachtmodell*“ sein, das der Deutschen Reichsbahn in den 1920er Jahren unternehmerische Unabhängigkeit sicherte und zugleich einen attraktiven Bahnverkehr auf einem in öffentlichem Eigentum befindlichen Schienennetz gewährleistete.

## Abstract

Germany's population is aging and, in the medium-term, will be decreasing. Not only will this "shrinking society" influence the country's social security and education systems, it will also have an effect on the private and public transportation sectors. This demographic trend is currently being superimposed and partially intensified by the widening gap between prosperous regions on the one hand and economically depressed areas on the other. The lack of economic growth, coupled with continuing migration, is a heavy burden which is felt especially strongly in the *Neue Länder*. The immense amount of public investments in eastern Germany's infrastructure since reunification in 1989 have not had the desired positive effect on the economy. The duresults have often been inverse or unintended. The improvement in the accessibility to rural areas has led to an increase in mobility of the residents in these regions. By reducing travel time, it is now much easier to commute to the workplace or migrate altogether from poorer rural regions to more prosperous urban agglomerations.

In this discussion paper the impacts of these demographic and economic changes on mobility are illustrated. It is imperative that the public transport sector, in particular railway transportation, adjust the range and extent of its services. This change will necessitate a new and decisive division of work and a clear allocation of responsibility between public and private actors alike. The experiences made by the German *Reichsbahn* in the 1920s with its so-called *Pachtmodell* or lease agreements could be helpful here. This *Pachtmodell* provided both substantial entrepreneurial independence for the leasing partner and an attractive range of rail traffic services while ensuring that the railway net was still in public ownership.



## 1. Einleitung

Deutschland steht, wie andere früh industrialisierte Länder auch, vor tief greifenden Herausforderungen, die in den Medien mit Schlagworten wie „demografische Zeitbombe“ oder „Vergreisung der Gesellschaft“ wirksam dramatisiert werden. Die absehbaren demografischen Verschiebungen innerhalb der bundesdeutschen Gesellschaft sind mittlerweile in aller Munde, gewichtige bevölkerungs- und sozialwissenschaftliche Stimmen haben sich Gehör verschafft und prägen den öffentlichen Diskurs (Birg 2003; Kaufmann 2005; Miegel 2005). Neben der bereits spürbaren Alterung der bundesdeutschen Gesellschaft spielen die mittel- und langfristige Schrumpfung der Bevölkerung und die Chancen, aber auch die Schwierigkeiten einer als notwendig erachteten Zuwanderung in diesem Diskurs die zentrale Rolle. Nach vielen Jahren der kollektiven Verdrängung wird weithin akzeptiert, welche Brisanz die bevorstehende Alterung und die mittel- und langfristige Schrumpfung der Bevölkerung für die sozialen Sicherungssysteme, aber auch für das Bildungswesen und für die Erstellung weiterer öffentlicher Güter hat. Nicht zuletzt werden der private und der Öffentliche Verkehr von den demografischen Umschichtungen betroffen sein.

Zusätzliche Brisanz erhält die demografische Herausforderung durch eine zweite parallel verlaufende Entwicklung: Überlagert und teilweise verschärft werden die demografischen Tendenzen in Deutschland durch wirtschaftsstrukturelle Verwerfungen. Diese drücken sich darin aus, dass sich eine divergente Entwicklung von prosperierenden Regionen einerseits und wirtschaftlich abgehängten Landesteilen andererseits zu verfestigen droht. Damit gerät das in der Verfassung zum übergeordneten Ziel erhobene Postulat der „Angleichung der Lebensverhältnisse“ und somit ein Pfeiler der politischen Kultur der Bundesrepublik ins Wanken. Infrastrukturpolitik ist in Deutschland traditionell darauf ausgelegt, einen Beitrag dafür zu leisten. „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge“ heißt es in Paragraph 1 des Regionalisierungsgesetzes. Die Versorgung mit Basisdienstleistungen wie Wasser, Strom, Bildung, Telekommunikation und auch Verkehr ist vom daseinsvorsorgenden Staat unabhängig vom Wohnort zu gewährleisten. Diesen Anspruch lässt sich die Bundesrepublik Deutschland viel kosten. Allein im Zeitraum von 1991 bis 1998 sind rund 465 Mrd. Euro so genannter raumwirksamer Bundesmittel ausgegeben worden. Dabei handelt es sich um Investitionen, die zum Abbau von Disparitäten zwischen prosperierenden und weniger wohlhabenden Regionen beitragen und die „innere Einheit“ von Ost und West herstellen sollten (BBR 2000).

Nach Jahren hoher Investitionen in die Infrastruktur der Neuen Bundesländer zeigen sich nun jedoch umgekehrte, nicht intendierte Effekte: Durch die hervorragende Erschließung

ländlicher Gebiete wird die Beweglichkeit der Bewohner erheblich vergrößert. Die Entscheidungen über einen Wechsel der Arbeitsstätte fallen – so die Hypothese – mit dem Wissen um eine gute Verkehrsinfrastruktur leichter. Ein Pendlerdasein wird durch kürzere Reisezeiten erleichtert. Die Folge ist nicht, dass durch die schnellen Verkehrsverbindungen die Lebensverhältnisse angeglichen werden. Die Abwanderung aus ländlich geprägten Regionen in Richtung prosperierende Ballungsräume verstärkt sich. Nicht beabsichtigte Folgen der Infrastrukturpolitik nehmen überhand – die räumlichen Unterschiede werden nicht nur nicht kleiner, sondern sie vergrößern sich sogar.

Die im Folgenden zu begründende These zu den Auswirkungen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels auf die Mobilität besagt: Der Öffentliche Verkehr (ÖV), vor allem der Schienen gebundene Verkehr muss in seinen Angeboten skalierbar werden. Dafür bedarf es einer neuen Arbeitsteilung und einer klaren Zuordnung von Verantwortung zwischen öffentlicher Infrastrukturverwaltung und einem privaten Betrieb. Bisher sind – entgegen der Absichten der Bahnreform (Bericht der Regierungskommission Bundesbahn 1991) – die Verantwortlichkeiten allzu vermischt. Problematisch sind deshalb auch die widersprüchlichen öffentlichen Erwartungen an den Verkehrsträger Schiene. Einerseits soll die Bahn sich nach verkehrspolitischen Zielen richten, andererseits wird sie nach Renditeaspekten und auf der Basis klassischer betriebswirtschaftlicher Kriterien beurteilt. Ebenso uneindeutig und zeitweise stochastisch sind die Finanzierungszusagen aus öffentlichen Kassen: zwar werden Finanzierungshilfen für Infrastrukturinvestitionen und Regionalisierungsmittel in Milliardenhöhe bereit gestellt. Doch bieten sich eben diese Finanzierungsleistungen für den ÖV in prekären Haushaltslagen als Kürzungskandidaten geradezu an. Angesichts dieser unvereinbaren Erwartungshaltungen ist ein Rückblick auf ein historisches Zwischenspiel der Bahngeschichte möglicherweise besonders interessant: Es geht daher am Ende unserer Überlegungen um Erfahrungen mit einem „Pachtmodell“, das der Deutschen Reichsbahn in den 1920er Jahren eine bemerkenswerte unternehmerische Unabhängigkeit sicherte und zugleich einen attraktiven Bahnverkehr auf einem in öffentlichem Eigentum befindlichen Schienennetz gewährleistete. Eine simple Übertragung auf die heutige Situation ist sicher unmöglich. Ein solcher kritischer Rückblick kann und soll vielmehr zur „strategischen Prävention“ des Schienenverkehrs gegenüber einem künftig noch zunehmenden Legitimationsdruck beitragen und Denkräume jenseits der eingefahrenen Kontroverse zwischen Befürwortern und Gegnern der Trennung von Netz und Betrieb eröffnen. Denn die zugrunde liegende Frage ist, wie künftig eine bessere Performance des vorhandenen und noch zu skalierenden Schienennetzes gelingen kann.

## **2. Die Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungprozessen**

Verkehrverhalten wird nicht allein durch Angebote, Zeiteinsparungen und Preisanreize bestimmt. Ein solcher ökonomistischer Trugschluss war und ist die implizite Annahme vieler Verkehrsangebotsplanungen. Mobilität und ihre konkrete Realisierung als Verkehr sind Ausdruck gesellschaftlicher Realitäten. In modernen Gesellschaften werden zugleich umgekehrt die Handlungsoptionen und auch die Denkhorizonte ihrer Mitglieder durch die realisierbaren Mobilitätschancen determiniert, Mobilitätsräume sind Möglichkeitsräume für eine moderne Lebensgestaltung (Canzler, Knie 1998; Rammler 2001). Ein hoher Grad an individuellen Lebens- und Arbeitsformen ist das kennzeichnende Moment heutiger Gesellschaften. Ein Indikator hierfür ist die weiterhin wachsende Zahl der Einpersonenhaushalte, die mit einem Anteil von knapp 40 Prozent gegenüber allen anderen Haushaltsgrößen deutlich überwiegt. Jeder lebt im wahrsten Sinne des Wortes für sich oder in kleiner, wohl überschaubarer und kalkulierbarer privater Gemeinschaft. Gängige und allgemeinverbindliche, also standardisierte Biographien sind ebenso selten geworden wie der achtstündige Normalarbeitstag mit festem Arbeitsbeginn und wöchentlicher Lohntüte.

Während diese Pluralisierungs- und Flexibilisierungsschübe moderner Gesellschaften bereits intensiv beschrieben und über Motive und Begründungen Spekulationen angestellt werden (z. B. Beck, Lau 2004), rücken in letzter Zeit mehr und mehr die Folgen der veränderten Bevölkerungsstrukturen in den Mittelpunkt des Interesses. Zunächst handelt es sich beim demografischen Wandel um eine Zunahme des Altersdurchschnitts. So steigt der Anteil der Menschen über 65 Jahre pro 100 Einwohner („Altenquotient“) von zur Zeit 27,5 auf über 36 im Jahr 2020. Ein Grund hierfür ist der fehlende Nachwuchs. Gab es 1950 einen Geburtenüberschuss von 5,4 pro 1.000 Einwohner, schmolz dieser seither ständig. Mittlerweile liegt dieser Wert bei minus 1,5 – in Deutschland gibt es seit Jahren mehr Todesfälle als Geburten (alle Daten in: Deutscher Bundestag 2002; BIB 2004).

Ein Blick auf die familiensoziologischen Basisdaten lässt einen signifikanten Zusammenhang erkennen: Die „fehlenden“ Geburten werden unter anderem mit einer rapide zurückgegangenen Zahl von Eheschließungen begründet. Während 1950 in Deutschland noch über 750.000 Ehen geschlossen wurden, ging diese Zahl im Lauf der Jahre deutlich nach unten. Im Jahre 2004 ist die Zahl auf etwas mehr als 395.000 abgesunken (Statistisches Bundesamt 2005). Gleichzeitig hält seit drei Jahrzehnten der Trend zur Scheidung in Deutschland an. Wurden in den 1970er Jahren rund 15 von 100 bestehenden Ehen in West-Deutschland geschieden, waren es zu Beginn der 90er Jahre mit 30 Scheidungen von 100 Ehen schon doppelt so viele. Im Jahr 2003 ist dieser Wert sogar noch auf rund 43 gestiegen. D.h., dass beinahe die Hälfte aller neu geschlossenen Ehen, statistisch gesehen, wieder geschieden werden (BPB 2005).

Die demografischen Daten spiegeln somit die Individualisierung und Pluralisierung moderner Lebensverläufe wider. Diese gehen wiederum einher mit verbesserten Ein-



kommenschanzen und höheren Bildungsniveaus. Auffällig ist nämlich der Zusammenhang von Bildungs- und Einkommensverhältnissen mit Kinderhäufigkeit. Überdurchschnittlich viele Kinder leben am häufigsten in Familien, in denen die Eltern über niedrige Bildungsabschlüsse und unterdurchschnittliche Einkommen verfügen. Dabei handelt es sich häufig um Migrantenfamilien, die in traditionellen Lebensentwürfen eingebunden sind. Am zweithäufigsten sind Kinder in Familien zu finden, in denen der Vater über einen Hochschulabschluss verfügt, während die Mutter eine niedrige oder gar keine formale Ausbildung erhalten hat. Kinderreichtum und eine traditionelle Rollenaufteilung innerhalb der Familie gehören offenbar zusammen. Umgekehrt zeigen die familienstatistischen Daten, dass posttraditionale Beziehungsmuster und ein modernes Rollenverständnis der Geschlechter in aller Regel mit Kinderarmut korrelieren (vgl. Kaufmann 2005).

Die gesellschaftlichen Auswirkungen von fehlendem Nachwuchs und Überalterung sind gravierend. Insbesondere die sozialen Sicherungssysteme, die als Eckpfeiler gesellschaftlicher Stabilität und sozialer Integrität gelten, lassen sich über Beiträge nicht mehr finanzieren und bedürfen der Unterstützung aus öffentlichen Kassen. Der Fehlbetragsausgleich aus Steuermitteln ist, pro Einwohner gerechnet, von etwa 2.000 Euro im Jahre 1975 bereits auf deutlich über 6.000 Euro im Jahr 2002 gestiegen (vgl. Steinmann et al. 2002).

Verschärft werden die demografischen Verschiebungen durch wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen. Lange und stabile Konjunkturverläufe mit Zuwachsraten von mehr als drei Prozent schaffen offenkundig eine bessere Voraussetzung für eine Familienplanung als Phasen wirtschaftlicher Stagnation oder gar ökonomischer Krisen. Bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten sind die ökonomischen Wachstumszahlen in Deutschland bescheiden und erreichen nur etwas über ein Prozent. Wenn demografische Verschiebungen mit wirtschaftsstrukturellen Friktionen zusammentreffen, überlagern sich verschiedene Effekte und summieren sich zu einer regelrechten Abwärtsspirale. Ganze Landesteile sind von Abwanderungen insbesondere der jungen Bevölkerung betroffen, die somit die Auswirkungen des demografischen Wandels noch zusätzlich verschärfen. Dies zeigt sich insbesondere in den Neuen Bundesländern, die schon zwischen 1990 und 2002 rund ein Fünftel ihrer Bevölkerung verloren haben. Als besonders wanderungsaktiv gelten Frauen zwischen 20 und 30 Jahren, die nicht in Ballungsräumen leben. Der Zusammenhang und das Wechselspiel zwischen wirtschaftlicher Prosperität und massiven demografischen Verschiebungen zeigen sich hier deutlich. Die Staatskanzlei des Landes Brandenburg rechnet beispielsweise damit, dass bis zum Jahre 2020 fast die Hälfte aller Frauen in diesem Alter in ländlichen Gebieten abgewandert sein wird. Eine „natürliche Reproduktion“ dieser Gebiete wird es daher auf lange Sicht nicht geben und notgedrungen verschärft sich damit dort auch das Problem der Überalterung (Land Brandenburg 2004).

Das „Leerlaufen“ bestimmter, vorwiegend peripherer Regionen erfolgt parallel mit einem Bevölkerungszuwachs in prosperierenden Regionen. Es zeichnet sich daher generell

eine stark bipolare Entwicklung ab. Von Schrumpfungsprozessen werden weiterhin die Mehrzahl der Landkreise im Osten des Landes betroffen sein. Mit Ausnahme der Regionen, die unmittelbar an Berlin/Potsdam, Dresden sowie Leipzig und Erfurt grenzen, werden diese Gebiete bis 2020 im Durchschnitt nochmals mehr als zehn Prozent ihrer Bevölkerung durch Abwanderung verlieren. Aber auch im Westen wird es im östlichen wie auch im nördlichen Ruhrgebiet sowie im Saarland und in weiten Teilen von Schleswig-Holstein Gemeinden und Städte mit stark abnehmender Bevölkerung geben. Gleichzeitig wachsen die Agglomerationsräume südlich von Hamburg, im Rhein-Main-Gebiet sowie das Umfeld von Stuttgart und die Landkreise, die nord-östlich an München grenzen und bis nach Nürnberg reichen. Hier kann mit einer Bevölkerungszunahme von mehr als zehn Prozent bis zum Jahre 2020 gerechnet werden (vgl. BBR 2004).

Der demografische und wirtschaftsstrukturelle Wandel korreliert eng mit der wirtschaftlichen Stärke von Regionen. Wachsende Regionen sind in der Regel wirtschaftlich prosperierende Gebiete, der mobile Teil der Bevölkerung aus ökonomisch schwächeren Gebieten wandert zu den dort angebotenen Arbeitsplätzen. Alle diese Phänomene sind für sich betrachtet nicht neu; es gab auch in West- und Ostdeutschland immer schon strukturschwache und dementsprechend strukturstarke Gegenden. Ländliche Räume sind, wenn sie nicht Teil von Agglomerationsgebieten geworden sind, praktisch seit der Hochphase der Industrialisierung tendenziell Abwanderungsgebiete. Neu ist allerdings, dass die demografischen Basiseffekte der Alterung und Schrumpfung mit einem beschleunigten wirtschaftlichen Auseinanderdriften verschiedener Regionen zusammenfallen. Im Ergebnis wird eine bisher nicht gekannte Gleichzeitigkeit von Prozessen des Wachstums und Schrumpfens ausgelöst. Die Wirtschaftsentwicklung ist immer weniger eine flächendeckende Erscheinung, sondern Konjunkturverläufe entwickeln sich mehr und mehr zu einer regionalen Veranstaltung und kondensieren sich zu einzelnen, regional begrenzten Wachstumskernen. Das alles findet in den Neuen Ländern in einer fragilen und weitgehend künstlich geschaffenen Wirtschaftswelt statt, in der bisher kaum endogene Dynamiken ausgelöst werden konnten (vgl. Hardt et al. 2001; Gesprächskreis Ost der Bundesregierung 2004).

Ein solches geteiltes ökonomisches Entwicklungsmuster hat sich seit Mitte der 1990er Jahre vor allem in Ostdeutschland verfestigt. Die durch ausbleibende wirtschaftliche Impulse ausgelösten Abwanderungen gerade Jüngerer und Qualifizierter verschärfen die Überalterung der Bevölkerung zusätzlich. Ein klassischer Teufelskreis ist entstanden. Möglicherweise zeigt sich in den Neuen Bundesländern eine in ihren demografischen und sozialstrukturellen Auswirkungen verschränkte Entwicklung, die zeitversetzt auch in einigen Regionen der „alten“ Bundesrepublik einsetzen wird. Unter dieser Annahme befinden wir uns in einer Laborsituation, in der die Suche nach Auswegen aus der Abwärtsspirale eine große Bedeutung für die gesamte Bundesrepublik hat (vgl. Müller 2005).

### **3. Die Auswirkungen auf den Verkehrsmarkt**

Neben den bekannten und schon seit Jahren vielfach diskutierten Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme und die öffentlichen Haushalte sind von den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Verschiebungen und von der dadurch verstärkten Gleichzeitigkeit von Wachsen und Schrumpfen auch die netzgebundenen Infrastrukturen betroffen. Ein Land, das durch divergierende Entwicklungstrends geprägt ist, braucht eine entsprechend flexible Versorgungsstruktur, denn für auseinanderstrebende Nachfragen sind die Versorgungssysteme in aller Regel nicht ausgelegt. Neben den Gas-, Wasser- und Stromnetzen trifft dies auch auf die Organisation der Öffentlichen Verkehre zu, insbesondere auf den Schienen gebunden Verkehr. Deutschland verfügt im europäischen Vergleich über ein besonders großes und teures Netz. Alleine die Deutsche Bahn AG hat seit der Bahnreform im Jahre 1994 unter Verwendung erheblicher zusätzlicher Bundesmittel knapp 80 Mrd. Euro in die Modernisierung von Schienenanlagen, Stellwerken, Bahnhöfen sowie in „rollendes Material“ investiert. Jeden Tag sind mehr als 30.000 Züge alleine im Personenverkehr unterwegs, die an rund 5.500 Bahnhöfen halten. Die Schieneninfrastruktur ist mit einem Eisenbahnnetz von einer Gesamtlänge von 41.000 Kilometern und mehr als 3.200 Kilometern U-Bahnen, Straßenbahn- und Schnellbahnnetzen des ÖPNV beachtlich (vgl. Statistisches Bundesamt 2004; CER 2005).

Wie kaum ein anderes technisches System verkörpert die Eisenbahn das 19. Jahrhundert. Gleise, Weichen, Bahnhöfe, Stellwerke, Lokomotiven und Waggonen repräsentieren in ihren äußeren Erscheinungsformen und funktionalen Komponenten bis heute das frühindustrielle Eisen- und Stahlzeitalter. Großflächig und raumgreifend wurden die notwendigen Infrastrukturen in die städtischen Gebiete hineingetrieben, um möglichst viele Menschen zur gleichen Zeit von einem Punkt zu einem anderen Punkt zu transportieren. Gebündelte Verkehre galten im Industriezeitalter als leistungsfähig, weil bei Schichtbeginn und Schichtende oder bei sportlichen und militärischen Großveranstaltungen viele Menschen zur gleichen Zeit an Ort und Stelle gebracht werden konnten. Mengengerüste und Zeitstrukturen waren die bestimmenden Parameter bei der Qualitätsdefinition des frühindustriellen Massenverkehrs.

Im Zeichen des demografischen Wandels und angesichts individualisierter Lebensstile und disperser Siedlungsstrukturen stellen sich die Anforderungen an ein Verkehrssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch anders dar. Das Eisenbahnnetz kann die modernen Bewegungsmuster kaum mehr abdecken. Es ist einerseits zu groß und andererseits auch wieder zu klein und zu leistungsschwach. Während in weiten Teilen des Landes ein flächendeckender Eisenbahnfernverkehr nicht mehr stattfindet und das Vorhalten eines aufwendigen Netzbetriebes in der Fläche keinen ökonomischen Sinn mehr macht, fehlt

es in den Ballungsräumen an Kapazitäten. Man muss dabei nicht immer nur die S-Bahn-  
röhre in Münchens City anführen, die aufgrund chronischer Überlast eine hohe Störanfäll-  
igkeit zeigt. Auch in den Städten mit Sackbahnhöfen wie Leipzig, Frankfurt und Stuttgart  
ist die Schieneninfrastruktur schon lange nicht mehr in der Lage, die regionalen Ver-  
kehrsnachfragen angemessen zu befriedigen.

Dementsprechend ist die aktuelle Leistungsbilanz des ÖV nicht rosig. Gemessen am  
Gesamtmarkt, stellt der ÖV im überregionalen Bereich mit einem Anteil von gerade mal  
drei Prozent der beförderten Personen nur noch einen verschwindenden Rest dar. Bei  
den Anteilen an den Personenkilometern (Pkm), also bei den zurückgelegten Entfernun-  
gen, sieht es für den Fernverkehr etwas besser aus. Mit fast 71 Mrd. Pkm erreicht der  
Nah- und Fernverkehr einen Leistungsumfang, der in etwa acht Prozent des Gesamt-  
marktes darstellt, der aber gegenüber den 721 Mrd. Pkm des motorisierten Individualver-  
kehrs letztlich doch bescheiden ausfällt. Die Dominanz des Automobils im Modal Split  
spiegelt sich in weiteren Daten wider: Mehr als 60 Prozent der täglichen Wege werden  
heutzutage als Fahrer oder Beifahrer im Automobil zurückgelegt (Infas/DIW 2004). Die  
Ausstattung mit Pkw ist in den bundesdeutschen Haushalten auf dem bisherigen Höchst-  
stand: 664 Fahrzeuge verteilen sich im Durchschnitt auf 1.000 Einwohner. Erstmals in  
der Geschichte der Bundesrepublik übersteigt die Zahl der Haushalte mit mehr als einem  
Pkw die Zahl der Haushalte, die über kein Fahrzeug verfügen (vgl. Statistisches Bundes-  
amt 2004: 362 ff.).

Was ist zukünftig zu erwarten? Grundsätzlich kommen alle Prognosen zu dem Ergebnis,  
dass die Gesamtmenge des Verkehrs in den nächsten Jahren weiter steigen wird  
(BMVBW 2003; Ifmo 2005). Je nach unterstelltem Wirtschaftswachstum geht man von  
Zuwächsen zwischen ein und drei Prozent aus. Dies würde bis 2015 in etwa einem Ver-  
kehrswachstum gegenüber dem Jahre 2001 von bis zu 25 Prozent entsprechen. Ab 2015  
treten allerdings die demografischen Effekte ein, die langfristig eine Abnahme der Bevöl-  
kerung auf im worst case unter 70 Mio. Menschen erwarten lassen. Damit sind mit hoher  
Wahrscheinlichkeit auch Reduzierungen bei den Verkehrsleistungen verbunden (Canzler,  
Knie 2005). Denn es besteht in den Mobilitätsraten zwischen der außerhäusigen Bewe-  
gung und dem Alter eine deutliche Korrelation. Die „hochmobilen Altersklassen“ werden  
von den Menschen zwischen dem 20. und 60. Lebensjahr gebildet; hier sind im Durch-  
schnitt rund knapp vier Wege pro Tag anzusetzen. Jüngere Menschen kommen in der  
Regel auf etwas mehr als drei Wege und ältere bleiben darunter. Selbst wenn man bei  
den Mobilitätsraten von erheblichen Messproblemen ausgeht und sich das Verkehrsver-  
halten bei Älteren zukünftig deutlich im Sinne der Zunahme von Aktivitäten ändert, muss  
schon ab dem Jahre 2015 mit einem leichten Rückgang der Verkehrsaktivitäten gerech-  
net werden (vgl. Sommer 2005).

Aber nicht nur die Verkehrsmengen verändern sich. Auch die Struktur der Nachfrage wird  
sich wandeln, wenn der bereits seit einigen Jahren erkennbare Trend sich fortsetzt, dass

weniger Menschen längere Strecken unterwegs sind (vgl. Infas/DIW 2004). Darüber hinaus wird sich das Verkehrswachstum auf Agglomerationsgebiete konzentrieren, während in Regionen mit schrumpfender Bevölkerung die Verkehrsleistung sogar teilweise drastisch zurückgehen wird.

Das gespaltene Verkehrsmengenwachstum und die sich weiter ausdifferenzierende Nachfragestruktur wirken sich sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Verkehrsanbieter und auf die verschiedenen Raumtypen aus. Zur Zeit sind rund zwei Drittel der Fahrgäste des ÖV im ländlichen Raum Schüler oder Auszubildende. In den ostdeutschen Landgemeinden erreicht der Anteil sogar die 90 Prozent-Marke. Bis 2015 wird mit einem Rückgang der Schülerzahlen in ländlichen Gebieten von 50 Prozent gerechnet (Land Brandenburg 2004: 32). Die zweite große Gruppe der ÖV-Nutzer ist der erwachsene Teil der Bevölkerung, der nicht über einen Führerschein verfügt und in der Mehrzahl aus Älteren, vor allem Frauen, und aus Ausländern besteht. Wenn man sich vor Augen hält, dass im Jahre 1960 erst rund zwei Drittel der Bevölkerung bis zum Alter von 28 Jahren einen Führerschein erworben hatten, dieser Wert aber im Jahre 2001 auf über 95 Prozent gestiegen ist, schiebt sich in den nächsten drei Jahrzehnten noch ein gewaltiger Bug an so genannten „wahlfreien Verkehrsteilnehmern“ mit Führerschein und Fahrpraxis in die Alterspyramide hinein. Die „objektive Affinität“ zum motorisierten Individualverkehr nimmt damit weiter zu – und dies unabhängig von der Angebotsqualität des ÖV. Verschiedene Prognosen gehen deshalb davon aus, dass selbst bei abnehmender Bevölkerung und weniger Verkehrsgesamtleistung die Zahl der zugelassenen Pkw weiter ansteigen und bis auf knapp 800 Fahrzeuge pro 1.000 Einwohner im Jahre 2030 klettern wird (Deutsche Bank Research 2004).

Die gleichzeitigen Be- und Entlastungen für das Schienennetz werden in den nächsten Jahren unter dem Einfluss demografischer und wirtschaftsstruktureller Dynamiken zunehmen. Angesichts der in allen Szenarien weiter wachsenden Automobilflotte und der objektiv weniger werdenden Zwangskunden steht die Zukunft des gesamten schienengestützten ÖV auf dem Spiel. Insbesondere dann, wenn man den Finanzaufwand, der für Unterhalt und Betrieb der Infrastrukturvoraussetzungen notwendig ist, dagegen rechnet. Die Bereitstellung dieser Infrastruktur kostet bereits jetzt sehr viel Geld und wird in Zukunft noch mehr Mittel erfordern, die bei den Lobbyvertretern der anderen Verkehrsträger mehr denn je umstritten sein werden. Im Zuge der Bahnreform zur Organisation des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) wurden den Ländern Regionalisierungsmittel in Höhe von zuletzt jährlich 7 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Dazu kommen runde 3,5 Mrd. Euro, die der Bund auf Basis des Bundesschienenwegeausbaugesetzes jährlich für den Betrieb und den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur aufwendet. Zusätzlich werden bisher auf der Basis des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) aus dem Mineralölsteueraufkommen jährlich 1,25 Mrd. Euro gezahlt, die dem Ausbau der kommunalen Schieneninfrastruktur gewidmet sind (Bundesrechnungshof 2004).

Die Ersatzbeschaffung sowie der Ausbau sollen aber – so der noch gültige verkehrspolitische Konsens – auch in Zukunft weiter vorangetrieben werden. Der Verband der Verkehrsunternehmen (VDV) erinnert immer wieder an die strikte Einhaltung der im Bundesverkehrswegeplan vorgesehenen jährlichen Finanzierungsmittel des Bundes in Höhe von 4,3 Mrd. Euro, die bis mindestens 2015 gezahlt werden sollen. Insgesamt wurde im laufenden Bundesverkehrswegeplan für die Modernisierung des gesamten Verkehrsnetzes im Zeitraum bis 2015 eine Summe von 150 Mrd. Euro veranschlagt (VDV 2003; BUND 2004). Schließlich kommen die Finanzhilfen für den operativen Betrieb und verdeckte Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Kassen hinzu. Der Kostendeckungsgrad der Unternehmen des ÖPNV (ohne DB AG) wird vom zuständigen Verband für 2003 mit 72 Prozent (Alte Länder) und 65 Prozent (Neue Länder) angegeben. Der Anteil der von den Kunden eingenommenen Fahrgelderträge an den Kosten liegt im bundesdeutschen Durchschnitt im gleichen Jahr bei nur 42,3 Prozent (VDV 2005: 6). Die Verkehrsunternehmen nehmen nicht nur Fahrscheinerlöse ein, sondern vor allen Dingen auch Ausgleichszahlungen für die Beförderung von Behinderten und von Schülern, um die sozialpolitisch motivierte Absenkung der Tarife für diese Gruppen von den öffentlichen Kassen gegen finanzieren zu lassen. Trotz dieser Transfers erwirtschaften die Unternehmen noch einen jährlichen Fehlbetrag, der sich bundesweit auf rund 3,3 Mrd. Euro summiert und mehrheitlich von den Kommunen getragen wird (VDV 2004). Kompensationen für Pensionslasten und andere Versorgungsaufwendungen sowie Steuerausfälle durch Quersubventionierung sind hierbei noch gar nicht eingerechnet. Der Schienenfernverkehr, der nach wie vor fast vollständig in der Regie der Deutschen Bahn AG liegt, konnte in den letzten Jahren ebenfalls nicht kostendeckend betrieben werden und weist für die Jahre 2003 und 2004 mehrere hundert Millionen Euro Betriebsverluste auf (DB Fernverkehr 2005: 3ff.).

Sicherlich muss bei einer Bewertung der dargelegten Entwicklungstrends immer wieder darauf verwiesen werden, dass auch bei der Straßenverkehrsinfrastruktur eine Kostenbilanz unter Berücksichtigung der externen Kosten nicht vorliegt. Aufgrund der herrschenden verkehrs- und steuerpolitischen Randbedingungen kann auch immer noch nicht von einem fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern ausgegangen werden. Doch zeigen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte für die Schienenverkehrsinfrastruktur, dass ein solches Netz mit diesen Qualitäten jedenfalls nicht alleine durch die Nutzer zu finanzieren ist. Die Ziele der Bahnreform, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen und gleichzeitig die öffentlichen Haushalte zu entlasten, kommt daher einer Quadratur des Kreises gleich.

Allerdings waren zentrale Annahmen bei der Abfassung dieses Gesetzeswerks zur Bahnreform völlig unrealistisch, weil man grundsätzlich von der Möglichkeit eines Rückbaus der Automobilgesellschaft ausging. Eine zentrale Prämisse der Bahnreform lautete: Der Umstieg vom Auto auf Busse und Bahnen ist verkehrs- und umweltpolitisch wünschens-

wert und er hat dann auch gute Chancen, wenn es ein flächendeckendes Alternativangebot zum privaten Automobil erst einmal gibt. Vor diesem Hintergrund erhalten die so genannten „gemeinwohlorientierten Erreichbarkeitsstandards für den Schienenpersonenverkehr“ auch ihre Plausibilität. Die Bahn sollte im Konzert der öffentlichen Verkehrsangebote die Fläche versorgen. Die Verkehrspolitik unterstellt bis heute, dass ein Angebot von hochqualitativen schienengebundenen Öffentlichen Verkehren die Verkehrsteilnehmer zur Änderung ihres Verhaltens motiviert (Hilsberg 2002).

Nach mehr als einem Jahrzehnt Bahnreform und angesichts der bescheidenen Anteile ist die Bilanz der Modal-Split-Entwicklung ernüchternd: Die Vorstellung eines signifikanten Umstiegs vom Auto auf die Schiene hat sich angesichts der gesellschaftlichen Megatrends als eine Illusion herausgestellt. Die Hoffnungen, die mit dem Aufbau eines attraktiven Netzangebotes auf der Schiene verbunden waren, sind nicht eingetreten. In der Summe ist der erwartete Anstieg der Fahrgäste wesentlich moderater ausgefallen als erhofft. Die Zahl der gesamten Unternehmensfahrgäste ist nach Angaben des zuständigen Verbandes – alle Sparten des ÖV zusammengerechnet – zwar von 8,6 Mrd. Fahrgästen im Jahre 1995 auf 9,2 Mrd. im Jahre 2004 gestiegen, doch sind im gleichen Zeitraum die Zahl der zugelassenen Pkw bezogen auf 1.000 Einwohner ebenfalls von 503 auf 546 gewachsen. Damit weist der ÖV in etwa die gleiche Wachstumsdynamik wie der motorisierte Individualverkehr (MIV) aus (VDV 2004). Bei den allgemeinen Modal-Split-Anteilen im Personenverkehr haben sich in dieser Zeit auch keine wesentlichen Veränderungen ergeben.

Es hat allerdings interessante Verschiebungen innerhalb einzelner Segmente des Verkehrsmarktes gegeben. Auf einigen Relationen im Hochgeschwindigkeitsverkehr sowie in Ballungsräumen mit einem integrierten Nahverkehrsangebot für Pendler hat es den erhofften Fahrgastzuwachs gegeben. Es gibt also durchaus Ergebnisse, die zeigen, dass unter ganz bestimmten Konstellationen das System Schiene funktioniert und auch gegenüber dem Auto wettbewerbsfähig ist.

Insgesamt bleibt das Ergebnis in verkehrspolitischer und vor allem auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht aber enttäuschend. Eine umfassende finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Kassen bleibt für die Aufrechterhaltung des bestehenden Angebotes eine zwingende Voraussetzung. Mit Blick auf die langfristigen demografischen Entwicklungen und angesichts einer ungebrochenen Automobilisierung ist grundsätzlich darüber nachzudenken, ob überhaupt und wenn ja, wie ein flächendeckendes, hochqualitatives Eisenbahnnetz im Nah- und Fernverkehr zu betreiben ist. Die Frage nach der Zukunft der Netz gestützten Infrastruktur bedarf daher nicht nur einer technischen und betriebswirtschaftlichen, sondern in erster Linie einer politischen Antwort. Die durch die beschriebenen demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen ausgelösten Effekte zwingen dazu, das bisherige Modell der „vorleistenden“ Infrastrukturpolitik zu modifizieren. Das Ziel staatlicher Politik in der Bundesrepublik Deutschland, die Gleichwertigkeit

der Lebensverhältnisse herzustellen, ist angesichts der skizzierten Trends kaum noch ernsthaft zu begründen. Als ein Zwischenfazit kann damit festgehalten werden, dass die Grundlagen der deutschen Infrastrukturpolitik ins Wanken geraten sind und Prämissen wie die folgende, die dem aktuellen Bundesverkehrswegeplan zugrunde liegen, nicht mehr glaubwürdig erscheinen: „Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist wesentlicher Bestandteil eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandortes Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sichern die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und sorgen für die Stärkung strukturschwacher Räume. Sie schaffen die Grundlage für eine nachhaltige Mobilität von Menschen und Unternehmen mit besserer Erreichbarkeit und höhere Lebensqualität“ (BMVBW 2003; dazu auch skeptisch: Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW 2004). Die Divergenzen zwischen verschiedenen Regionen in der Bundesrepublik Deutschland haben sich schließlich in den letzten Jahren verschärft. Strukturschwache Räume haben sich trotz erheblich verbesserter Verkehrsanbindung eben nicht zu „dynamischen Wirtschaftsstandorten“ gemausert. Die Absenkung des Raumwiderstandes durch hochqualitative Verkehrsangebote schafft hingegen die Voraussetzung für eine hohe Wanderungsdynamik. Das ursprüngliche Ziel der Politik zum Abbau von räumlichen Disproportionen beizutragen, verkehrt sich ins Gegenteil.

#### **4. Die Bahnreform: Fortsetzung der ordnungspolitischen Unübersichtlichkeiten**

Die Daten über die Verkehrsleistungen in den letzten beiden Jahrzehnten und die Ausblicke auf die Entwicklung in den nächsten Dekaden geben, nüchtern betrachtet, keinen Anlass zur Fortschreibung der bisherigen strukturpolitischen Paradigmen. Der relativ und spätestens ab 2015 auch absolut zurückgehende öffentliche – und im Übrigen auch der private – Verkehr scheint vom Volumen nicht mehr geeignet, eine großflächige Vorhalte- und Angebotspolitik zu legitimieren. Darüber hinaus wird sich die räumliche Verteilung der Verkehre mehr in regionalen Clustern verdichten. Die ursprüngliche Idee, durch ein hoch qualitatives Schienenverkehrsangebot die Nachfrage flächendeckend zu stimulieren, scheint angesichts der herrschenden gesellschaftlichen Trends zum Scheitern verurteilt. Die sozialwissenschaftliche Modernisierungstheorie bietet in dieser Hinsicht wenig Hoffnungen, im Gegenteil: Eine Umkehr zu einer Gesellschaft, in der der Schienenverkehr seine alte Bedeutung wieder erlangen kann, scheint unmöglich und kann auch durch noch so viele Investitionen nicht hergestellt werden (vgl. Stopher, Lee-Gosselin 1997; Rammler 2001).



Es stellt sich vielmehr die Frage, wie der mit dem alten Modell des voll integrierten infrastrukturellen Anschlusszwangs verbundene Politikansatz so zu modifizieren ist, dass auch mit dem Schrumpfen der Infrastruktur der Anspruch auf eine politische Teilhabe nicht aufgegeben werden muss. Für die Verkehrspolitik kann dies nur heißen, den oben angemahnten Paradigmenwechsel zu vollziehen und sich von einer flächendeckenden Bereitstellungsphilosophie zu verabschieden. Gleichzeitig sind Strukturen und Bewirtschaftungsformate zu entwickeln, die einen bedarfsgerechten und skalierbaren Charakter haben und die daher zukünftig besser geeignet sind, die politischen Ziele gesellschaftlicher Teilhabe zu erfüllen.

Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, wie dieser Prozess praktisch zu gestalten ist. Hier steckt der Teufel in den Details von Regulierungen und operativen Zwängen. Zu beantworten ist die verkehrspolitische Kardinalfrage nach der optimalen Kombination von öffentlich-rechtlicher Infrastrukturverantwortung und privatwirtschaftlicher Betriebsführung. Zwar ist mit der Bahnreform von 1993 eine Perspektive angelegt worden, die eine langsame „Privatisierung“ des Betriebes unter Beibehaltung des Netzes als Staatseigentum vorsieht, doch bleibt auch mit der formal eingeleiteten Eigenständigkeit der DB AG der politische Zugriff auf wesentliche Steuerungsgrößen des Bahnbetriebes erhalten. Die Bahnreform war überhaupt in jeder Hinsicht ein Kompromiss und dies scheint sich erst langsam, zehn Jahre nach Inkrafttreten, bemerkbar zu machen. Das Unternehmen Bahn bleibt darauf angewiesen, dass der Staat erhebliche Mittel für den Erhalt und die Modernisierung der Schieneninfrastruktur bereit stellt und dass darüber hinaus der Löwenanteil des Personenverkehrs über die Länder „bestellt“ und dementsprechend auch finanziert wird. Durch die Bestellerfunktion sind die Länder auf der Basis des Regionalisierungsgesetzes im Sinne einer „ausreichenden Verkehrsbedienung“ auch zu einer struktur- oder sozialpolitischen Politik angehalten. Das Grundgesetz sichert den Ländern in Artikel 106a diese Zahlungen für den Personennahverkehr zu. Die Verfassung legt darüber hinaus grundsätzlich in Artikel 87e fest: „Eisenbahnen des Bundes werden als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form geführt. Diese stehen im Eigentum des Bundes, soweit die Tätigkeit des Wirtschaftsunternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst. Die Veräußerung von Anteilen des Bundes an den Unternehmen ... erfolgt auf Grund eines Gesetzes; die Mehrheit der Anteile an diesen Unternehmen verbleibt beim Bund... . Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird“ (Grundgesetz, Art. 87).

Im Ergebnis wurde vom vergleichsweise komplexen Reformwerk der Bahnreform die lange (west-)deutsche Tradition der ordnungspolitischen Unübersichtlichkeit im Bahnverkehr weiter fortgeschrieben: Der Bund und die Länder können auf der Basis der Rechts-

konstruktion der Daseinsvorsorge umfassend in den betrieblichen Ablauf der Eisenbahnwesens eingreifen. Das Unternehmen Deutsche Bahn selbst ist zwar auf rein gewerbliche Zielstellungen verpflichtet, aber in elementaren Betriebsbereichen dem Wohlwollen von Bund und Ländern ausgeliefert. Eingedenk der vielen Mühen, die für den Abschluss dieses „Jahrhundertreformwerkes“ aufgewandt wurden, ist es um so überraschender, dass sich am Grunddilemma der deutschen Bahnpolitik gar nichts verändert hat. Die Unübersichtlichkeit der Zuständigkeiten und Verantwortungsbereiche sowie das Fehlen einer umsetzbaren Wettbewerbsordnung ist auch im neuen Gesetzeswerk erhalten geblieben (Schulz 1999). Die vagen Überlegungen, den Eisenbahnbetrieb mittels vertikaler Aufteilung in getrennt operierende Unternehmen aufzuspalten, um durch die organisatorische Trennung von Netz und Transport neue Wettbewerbsdynamik zu etablieren, war von Beginn an umstritten und sollte sich schon wenige Jahre nach Start der Reform als unhaltbar herausstellen. Die Alltagspraxis hat die Aporien der organisatorischen Trennung von Netzbewirtschaftung, Nah- und Fernverkehr, Güterverkehr sowie Bahnhöfen und Serviceleistungen offenbar werden lassen. Die Eisenbahn ist ein Systemverbund, bei dem die „Intelligenz“ verteilt ist. Triebfahrzeuge, Fahrdienste, Strecken- und Signalbauten sowie die Angebotsentwicklung lassen sich nicht getrennt in unterschiedlichen Firmen, sondern nur in enger Abstimmung optimieren. Die DB AG hat in den Jahren 1996 bis 2000 erhebliches Terrain verloren, weil in den einzelnen Segmenten des Personenverkehrs verschiedene strategische Orientierungen wirksam waren. Jede Betriebseinheit entwickelt unter diesen Voraussetzungen natürlich eigene Optimierungsstrategien, die sich an den unmittelbaren betrieblichen Aufgaben orientieren. Der Systemverbundgedanke und die notwendigen Synergien werden nicht nur nicht unterstützt, sondern sogar behindert wenn nicht gar zerstört (vgl. Projektgruppe Mobilität 2004). Es ist eine soziologische Binsenweisheit, dass Unternehmen, wenn sie einmal als solche existieren und mit einem eigenen strategischen Profil ausgestattet sind, in erster Linie ein „Interesse an sich selbst“ ausbilden und konzerninterne wie auch unternehmensexterne Bündnisse und Allianzen nur noch taktischer Natur sind (Michels 1911). Ein bahnweit gemeinsam geteiltes Orientierungs- und Verantwortungsgefühl hat es nach Einsetzung der AGs nicht mehr gegeben. Das von der Bahnreform willentlich provozierte Eigenleben führte keineswegs in die gewünschte neue Wettbewerbslandschaft, sondern begann den Produktionsverbund auf subtile Weise zu zerstören. So leidet die Qualität des Personenverkehrsangebotes nach wie vor daran, dass zwischen Fern- und Nahverkehr unterschiedliche unternehmerische Einheiten aktiv waren bzw. noch sind. Querschnittsthemen wie beispielsweise die für die Bahn so wichtige Fahrradmitnahme im Zug sind bis heute nicht geregelt. Die federführende Zuständigkeit wechselt zwischen Konzernzentrale, Fern- bzw. Nahverkehr bis zu der für die Bahnhofsentwicklung zuständigen AG „Stationen & Service“. Kein Einzelunternehmen fühlt sich verantwortlich, zumal mit dem Thema Fahrrad für die einzelnen Betriebseinheiten kein Geschäft zu machen ist, dafür aber mit

attraktiven Mitnahme- bzw. Serviceangeboten rund um das Fahrrad Stammkunden weiter an die Bahn gebunden bleiben.

Erst Ende der 1990er Jahre hat der Konzern damit begonnen, die in AG Strukturen festgezurrten Konzernteile in ein Gesamtsystem zu integrieren. Mit den neuen Vorstandsbereichen „Mobility, Networks, Logistics“ sind erstmals nach Einsetzung der Bahnreform wieder übergreifende Bereiche entstanden, die einen ganzheitlichen Bahnbetrieb strategisch ausrichten und operativ realisieren können (DB AG 2005).

Aber dennoch bleibt das auch von der Bahnreform noch weiter zementierte Problem virulent: Der starke, nicht nur regelnde und beaufsichtigende, sondern auch operativ tätige Staat bleibt ein konstituierendes Element klassisch deutscher Infrastrukturpolitik – zumindest im Verkehr. Der Personenverkehr ist weiterhin hochgradig reguliert und in seiner Struktur ein bürokratischer Verkehr mit wenig Kundenorientierung und fehlenden unternehmerischen Anreizen für Angebotsinnovationen. Eine unternehmerische Verantwortung im Schienen gebundenen Verkehr gibt es auch nach der Bahnreform vor allem im Nahverkehr nicht. Im Kernbereich des ÖPNV ist dies schon allein aufgrund des geltenden Personenbeförderungsgesetzes ausgeschlossen (vgl. Projektgruppe Mobilität 2004). Die Angebotsentwicklung im Fernverkehr kann von der DB AG unter engen Rahmenbedingungen zwar eigenverantwortlich gestaltet werden, allerdings bleiben die Trassenplanung und damit die Basis wesentlicher Produkteigenschaften weiterhin dem politischen Zugriff des Eigentümers Bund vorbehalten, der Mehrheitseigentümer des Netzes ist und in jedem Fall auch bleiben wird. Im Bereich der Bestellerverkehre des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV), der in seiner wirtschaftlichen Bedeutung für die DB AG mehr als dreimal so groß ist wie der Fernverkehr, haben die einzelnen Länderregierungen eine Vielfalt von Regulierungspraktiken ausgebildet, die vom Bund bereitgestellten Mittel zu verausgaben. Von einer einheitlichen Vergabep Praxis ist man in Deutschland weit entfernt. Im Paket der Bahnreform fehlten nämlich in der gesetzlichen Basisregulierung Vorgaben, nach welchen Prämissen und unter Zuhilfenahme welcher organisatorischer Regelungen die Regionalisierungsmittel zu verwenden sind. Das Allgemeine Eisenbahngesetz als bundesweit einheitliches Regelwerk stellt lediglich Standards bei der technischen Überwachung der Anlagen und des Bahnbetriebes sicher (AEG 1993, 2004).

Ein weiteres Problem steckt in den nicht klar geregelten ordnungspolitischen Aufgabenteilungen im Regionalverkehr und im ÖPNV. Der Aufgabenträger als „bestellende“ und zahlende Behörde entwickelt mehr und mehr die konkreten Produkte und Angebote selbst, während die Verkehrsunternehmen praktisch zu reinen „Lohnkutschern“ degradiert werden. Die für die Tarifgestaltung zuständigen Verkehrsverbände, die z. T. auch die Aufgabe des Bestellers übernehmen, etablieren sogar eigene Kundenbindungsinstrumente. Die Verbände werden auf diese Weise zu Vertriebsorganisationen mit eigenem Kundenkontakt, aber ohne über die notwendigen betrieblichen Voraussetzungen zu verfügen. Für das Gesamtergebnis zeichnet auf diese Weise keiner der Beteiligten tat-

sächlich verantwortlich. Dies ist auch nicht nötig, da die Regionalisierungsmittel bisher in ihrer Wirkung nicht evaluiert worden sind und völlig unabhängig von ihrem verkehrspolitischen Ergebnis nach dem Länderproporz fließen. Eine Steuerung der Ausgaben nach Zielvorgaben bzw. auf der Basis von Erfolgsfaktoren wäre undenkbar, weil diese Mittel primär eine fiskalpolitische und erst in zweiter Linie eine mobilitäts- und verkehrspolitische Bedeutung haben. Die unternehmerischen Möglichkeiten der DB AG sowie auch die der in der Mehrzahl in kommunalem Besitz befindlichen ÖPNV-Unternehmen bleiben begrenzt und sind für den Kunden überhaupt nicht transparent. Zwischen Regieebene, Besteller und Ersteller kann genauso wenig unterschieden werden wie zwischen den Aufgaben der Verbünde und denen der Verkehrsunternehmen. Der Betrieb des ÖV ist auch nach einer langsam wirksam werdenden EU-Gesetzgebung und trotz Bahnreform immer noch primär eine behördliche Angelegenheit und bleibt im herrschenden infrastrukturellen Wachstumsparadigma gefangen.

## **5. Die Zukunft der Schiene: Optionen aus der Vergangenheit?**

Man kann also konstatieren, dass die Bahnreform nicht der Weisheit letzter Schluss war und dass angesichts der absehbaren demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen neue Wege eingeschlagen werden müssen. Bei einer „Reform der Bahn-Reform“ muss zum einen das öffentliche Interesse an der Erhaltung und Fortentwicklung der Infrastruktur berücksichtigt werden. Es bleibt auch künftig eine Kernaufgabe des Staates, die nicht zuletzt im Grundgesetz fixiert wurde, das Eisenbahnnetz als öffentliches Gut zu kontrollieren. Zum anderen – und dies scheint eine Lehre aus den letzten zehn Jahren zu sein – müssen die auf dem Netz agierenden Bahnunternehmen, also die DB und ebenso ihre Wettbewerber, den notwendigen Bewegungsspielraum haben, damit sie eigenverantwortlich Produkte anbieten und im eigenen unternehmerischen Risiko auch vermarkten können. Politisch motivierte Interventionen in Geschäftsstrategien der Deutschen Bahn oder anderer Bahnunternehmen sind damit nicht vereinbar. Diese werden jedoch immer wieder versucht, solange der Hybridstatus des Unternehmens Bahn nicht überwunden ist.

Wie kann eine regulative Antwort auf diese widersprüchlichen Anforderungen aussehen? Möglicherweise eröffnet ein Blick in die Vergangenheit des deutschen Eisenbahnwesens für die Lösung dieses Zielkonfliktes neue Perspektiven. Das oben geschilderte Problem, nämlich zwischen den widerstreitenden öffentlichen und privaten Aufgaben und Interessen eine vernünftige und vor allen Dingen auch funktionierende Arbeitsteilung zu finden, begleitet die Geschichte der Eisenbahn oder ganz allgemein auch die des ÖV von Beginn an. Die deutschen Reichsbahnen, die vor dem Ersten Weltkrieg den deutschen Ländern

unterstellt waren, gingen nach Gründung der Weimarer Republik zum 1. April 1920 in die Hände des Reichs über. Erst seit dieser Zeit bestand also überhaupt ein einheitliches deutsches Reichsbahnnetz mit einer einheitlichen Reichsbahnverwaltung. Im November 1923, in der Zeit nach der Währungsstabilisierung, erhielt die Reichsbahn auch ihre wirtschaftliche Selbständigkeit. Nach ersten Versuchen, eine entsprechende formale Konstruktion zu finden, wurde die schließlich realisierte Lösung maßgeblich durch die Reparationsauflagen geprägt. Die alliierten Siegermächte bestanden auf einem Faustpfand für die Zahlung der anstehenden Reparationen und konzentrierten ihre Interessen auf die neu zusammengefügte Reichsbahn, die zu dieser Zeit mit mehr als 700.000 Beschäftigten als das weltweit größte Unternehmen überhaupt galt. Auf der Grundlage des „Dawes-Planes“ wurde im Rahmen internationaler Abkommen im August 1924 die „Deutsche Reichsbahn Gesellschaft“ gegründet. Als juristische Person des öffentlichen Rechts war der Gesellschaft die Aufgabe der Betriebsführung der deutschen Reichsbahnen übergeben worden. Die Reichsbahnanlagen (Grundstücke, Bauwerke usw.) samt allem Zubehör einschließlich der Fahrzeuge blieben Eigentum des Reichs; sie wurden „zu treuen Händen“ der Reichsbahn-Gesellschaft für die Dauer ihres Betriebsrechts überlassen. Die Stammaktien der Gesellschaft hielt vollständig das Deutsche Reich. Ein wesentlicher Teil der Reparationszahlungen musste in den folgenden Jahren von der Betreibergesellschaft aufgebracht werden. Die Reichsbahn war somit Pfand und Quelle zugleich für die Reparationszahlungen an die Siegermächte des Ersten Weltkrieges geworden. Dem entsprachen auch bestimmte organisatorische Sicherungs- und Kontrollregelungen: vier Vertreter der Alliierten saßen im Verwaltungsrat; außerdem wurde ein mit besonderen Befugnissen ausgestatteter ausländischer Eisenbahnkommissar eingesetzt (vgl. DB Museum 2004: 18 ff.). Nach mehr als fünf Jahren wurde die Abgabelast der Reichsbahn-Gesellschaft im Zug des neuen „Young-Planes“ deutlich zurück genommen, aber die Grundkonstruktion der Betreibergesellschaft blieb im Kern bestehen. Diese wurde erst 1938 substantiell verändert, als die nationalsozialistische Reichsregierung wieder die formale Kontrolle über das deutsche Eisenbahnnetz übernahm.

Interessant ist dieser Ausflug in die Geschichte der Deutschen Reichsbahn unter anderem deshalb, weil unter dem Druck der Alliierten die Deutsche Reichsbahn vom Start weg als „Cash Cow“ zu dienen hatte. Dafür wurde ein entsprechendes Betreibermodell gewählt: Die Reichsbahn-Gesellschaft sollte als Pächter des Reichsvermögens mit ihrer Kernkompetenz vor allen Dingen Geld verdienen. Und das gelang ihr sehr gut. Bis zur Wirtschaftskrise zu Beginn der 30er Jahre erwirtschaftete die Gesellschaft beständig Überschüsse. Bereits unmittelbar nach dem Start des Unternehmens standen für das Jahre 1925 100 Reichsmark (RM) an Einnahmen nur 85 RM an Ausgaben gegenüber. Zwischen 1924 und 1929 hat die Reichsbahn-Gesellschaft die unglaubliche Summe von mehr als fünf Mrd. RM an Reparationszahlungen abführen können und finanzierte damit mehr als 50 Prozent der deutschen Reparationsleistungen. Doch ist zu berücksichtigen,

dass die Bedingungen für den Verkehrsträger Schiene in den 20er Jahren außerordentlich günstig waren: Beim Personenverkehr, der im Übrigen mit etwas mehr als 1,5 Mrd. Reisenden und 30 Mrd. Personenkilometer pro Jahr doch deutlich unter der Verkehrsleistung der heutigen DB AG mit insgesamt 1,7 Mrd. Reisenden und knapp 72 Mrd. Personenkilometern lag, waren die Alternativangebote gering. Autofahren war das Privileg der Reichen und Schönen des Landes. Auch Reisebusse und die zivile Luftfahrt waren zu dieser Zeit noch verkehrliche Randerscheinungen.

Wichtiger als der Personenverkehr war für die Reichsbahn zu dieser Zeit der Güterverkehr, der mehr als 70 Prozent des Umsatzes ausmachte, obwohl er zum Ende der 1920er Jahre bereits merklich vom aufkommenden Lkw bedrängt wurde. Faktisch verfügte die Reichsbahn beim Transport von Gütern ab 50 Kilometern über eine politisch abgesicherte Monopolposition. Jede unternehmerische Speditionsaktivität auf der Straße war mit einer Fülle von Auflagen und Genehmigungen versehen und letztlich gegen die Reichsbahn nicht durchzusetzen.

Selbstverständlich litt die Reichsbahn auch unter den Folgen der Weltwirtschaftskrise und musste sich Ende der 1920er Jahre mit geringeren Erlösen bescheiden. Doch bevor die Reichsbahn-Gesellschaft mit dem einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung der 1930er Jahre ihre Rolle als „Cash Cow“ wieder aufnehmen konnte, wurde sie bereits zur Beute des nationalsozialistischen Regimes. Die unternehmerische Eigenständigkeit war verloren. Schon zu Zeiten der Weimarer Republik waren immer wieder heftige Klagen gegenüber der Reichsbahnleitung geäußert worden, weil diese sich gegenüber staatlichen Übergriffen erfolgreich zu Wehr setzen konnte. Zu Hilfe kam ihr natürlich die internationale Überwachung und Kontrolle, die alle deutschen Regierungen während der Weimarer Republik erfolgreich in Schach hielt. Das Kabinett Brüning sowie auch das Kabinett Schleicher übten mehrmals massive Kritik an dem autonomen Kurs der Reichsbahn. Ein Unternehmen von solch gigantischer Größe, das faktisch dem Reich gehörte, dürfte sich gegenüber wirtschafts- und sozialpolitischen Erfordernissen nicht verschließen. Reichsregierung und Reichstag machten der Reichsbahnleitung permanent Vorhaltungen, Strecken und Relationen, die von besonderer politischer Wichtigkeit wären, nicht oder nur eingeschränkt zu bedienen und rein nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen zu bewirtschaften.

In der Tat konnte sich die Reichsbahnleitung beispielsweise bei der Größe des befahrenen Streckennetzes erfolgreich behaupten. Es blieb im Wesentlichen bei einer Netzlänge von rund 55.000 Kilometern. Denn damit – so die Argumentation der Unternehmensleitung – wäre eine hohe Erreichbarkeit bereits gewährleistet, da niemand mehr als 18 Kilometer bis zum nächsten Bahnhof zu überbrücken habe. Der Reichsverkehrsminister der Weimarer Republik wurde wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten bei der Reichsbahn oft als „König ohne Reich“ gescholten. Nach 1933 wuchs die Einflussnahme des Reiches auf das Unternehmen. Die Eingriffe in die Unternehmenspolitik begannen sachte

und waren von schleichender Natur. Sie wurden mit volkswirtschaftlichen Interessen begründet und bedeuteten spürbare Einnahmeverluste für die Reichsbahn. Beispielsweise zahlten 1937 mehr als 70 Prozent der Fahrgäste keine regulären Preise mehr, weil die Reichsregierung dies so beschlossen hatte. Ausgleichszahlungen wie wir sie heute kennen, waren damals nicht denkbar. Eine weitere Aufgabe, der sich die Reichsbahn-Gesellschaft nicht entziehen konnte, war das Engagement beim Autobahnbau. Die Reichsautobahn-Gesellschaft wurde als Tochter der Reichsbahn 1934 auf Wunsch der Reichsregierung installiert und – was noch viel gravierender war – mit allen Unterstützungsleistungen aus der Reichsbahn versorgt. Der gesamte organisatorische Aufbau, die Bauleitplanung sowie die operative Durchführung des Autobahnbaus erfolgten durch die Reichsbahn. Insgesamt hat die Reichsbahn diese neue Verkehrsinfrastruktur mit mehr als 3 Mrd. Reichsmark subventioniert. Das Unternehmen, das Anfang der 40er Jahre auf rund 1 Mio. Beschäftigte angewachsen war, ging somit kurz vor Kriegsbeginn konsequenterweise unmittelbar in die Regie der Reichsregierung über (Kolb 1999; Hildebrandt 1999). Anzumerken bleibt allerdings auch, dass die Reichsbahnleitung keineswegs ein Hort des Widerstandes gegenüber dem NS-Regime war. Ganz im Gegenteil: die Reichsbahn verstand sich als staatstragendes Unternehmen und unterstellte sich freiwillig und vorauseilend der Politik der neuen Reichsregierung. Dokumentiert wurde dies beispielsweise in dem Umstand, dass der Chef der Reichsbahn Julius Dorpmüller 1937 von Hitler sogar zum Reichsverkehrsminister ernannt wurde und fortan Ministeramt und Reichsbahnleitung in Personalunion fortführte (Gottwald 1995).

## **6. Anforderungsprofile für eine moderne Schieneninfrastruktur**

Ausgangspunkt der skizzierten Thesen war der empirische Befund, dass sich die Wirkungen von gesellschaftlicher Individualisierung und demografischem sowie wirtschaftsstrukturellem Wandel in Deutschland gegenseitig verstärken und zu einer bisher unbekanntem Divergenz zwischen verschiedenen Regionen führen. Entleerungsräume und prosperierende Wachstumsregionen bestehen gleichzeitig. In den Neuen Bundesländern ist die zur Entleerung und Vergreisung führende Abwanderung seit Mitte der 1990er Jahre gleichsam im Zeitraffer zu beobachten. Diese scherenartige sozialräumliche Entwicklung tangiert nicht zuletzt den ÖV und insbesondere den Schienen gebundenen Verkehr in seinen Grundfesten. Die Situationsanalyse nach zehn Jahren Bahnreform zeigt überdies, dass ein flächendeckender Schienenverkehr unter den gegebenen Bedingungen betriebswirtschaftlich nicht auskömmlich zu betreiben ist und daher erheblicher öffentlicher Mittel bedarf. Umgekehrt sinkt aber auch die Bereitschaft der öffentlichen Hand, zukünftig weitere Milliardenbeträge zur Stabilisierung dieses Systems bereit zustellen.

Um aus diesem Dilemma herauszukommen, ist eine neue Wettbewerbsordnung für den gesamten ÖV notwendig. Hierin muss die Aufgabe des Staates als Verwalter der öffentlich-rechtlichen Interessen neu definiert werden. Die Geschichte der bisherigen Eisenbahnpolitik zeigt, dass die ordnungspolitische und infrastrukturelle Überwachung deutlich von den unternehmerischen Aufgaben getrennt werden muss. Nur wenn es gelingt, eine Wettbewerbsordnung herzustellen, bei der Unternehmen in eigener Regie und auch in eigenem Risiko selbständig Produkte entwickeln und vermarkten können, lassen sich die Perspektiven für einen attraktiven Schienenverkehr verbessern.

Es wäre sicher unzulässig, vorschnelle Analogien aus der Geschichte der Reichsbahn-Gesellschaft in den 1920er Jahren zur heutigen Situation zu ziehen. Die politischen, gesellschaftlichen und vor allem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren damals andere und der Funktionsraum der Eisenbahn noch weitgehend geschützt. Die deutsche Gesellschaft der 1920er und 1930er Jahre zeichnete sich durch einen hohen Grad an Formierung aus, der Transport von Schienen affinen Massengütern spielte für die Wirtschaftsentwicklung eine wichtige Rolle. Dennoch zeigt der kurze Rückblick auf diese erfolgreiche Zeit der Reichsbahn von Beginn der 1920er bis zur Mitte der 1930er Jahre ein Produktionsmodell, das auf der Basis einer staatlich garantierten, aber primär betriebswirtschaftlich ausgerichteten Betreiberlogik auch im Interesse der Volkswirtschaft funktionierte. Die Erinnerung an die Anfänge der Reichsbahn-Gesellschaft lässt eine Konstruktion zu Tage treten, bei der die Aufgaben für die Infrastrukturplanung klar und übersichtlich sortiert waren. Staatliche Interventionen blieben aber auch in dieser Zeit eine permanente Gefahr und die Begehrlichkeiten wurden mit dem betriebswirtschaftlichen Erfolg eher größer als kleiner. Als Mitte der 1930er Jahre der Krieg beschlossene Sache war und konkrete Vorbereitungen dafür begannen, war das „Experiment Betriebsgesellschaft“ zu Ende. Die Staatsbahn wurde den Kriegsplanungen unterstellt und ihrer unternehmerischen Unabhängigkeit beraubt.

Das Grundproblem von Transportunternehmen, nämlich für politisch vorgegebene gemeinwirtschaftliche Motive erhalten zu müssen und sich letztlich doch nach betriebswirtschaftlichen Parametern messen zu lassen, war aber während der 1920er und frühen 1930er Jahre in einer beachtlichen Art und Weise gelöst. Im Kern handelte es sich bei der Reichsbahn-Betriebsgesellschaft um ein Pachtmodell, in dem der Eigentümer sichere und hohe Pachteinahmen erhielt, aber auf das Recht der Einflussnahme auf die Bewirtschaftung seines Eigentums durch den eigenständigen Pächter verzichten musste.

Offen bleibt nach diesem Rückblick auf eine besondere Phase der deutschen Eisenbahngeschichte eine Reihe von Fragen. Könnte der historische Exkurs Hinweise zur Lösung der aktuellen Probleme enthalten? Lässt sich das Konstruktionsprinzip des aus einer spezifischen historischen Konstellation entstandenen Pachtmodells übertragen? Einiges spricht dafür, dass das Pachten von öffentlich-rechtlichem Anlagevermögen auch für die heutige Zeit eine interessante Perspektive bieten könnte. Gedanklich könnten sich durch



den Rückgriff auf die Erfahrungen der 1920er Jahre neue Wettbewerbsmodelle entwickeln lassen, die einerseits die politischen Ziele der Bahnreform aufgreifen, aber auch die gesellschaftlichen Megatrends berücksichtigen und die betrieblichen Erfahrungen getrennt operierender Eisenbahnteilgesellschaften berücksichtigen. Ein solches Gedankenspiel ließe sich mit folgenden Prämissen vereinbaren, die sich nicht zuletzt aus eben diesen Erfahrungen speisen:

- Der Staat bleibt Eigentümer des Schienennetzes.
- Das System Bahn bleibt als operativ integrierter Verbund erhalten.
- Das Angebot an Verkehrsdienstleistungen muss skalierbar sein.

Implizit wird darüber hinaus angenommen, dass die Schienenangebote wie konkurrierende Verkehrsangebote auch der unternehmerischen Verantwortung unterliegen und in einer entwickelten Wettbewerbslandschaft angeboten werden. Betrachtet man ein Pachtmodell näher, müssten zwei verschiedene unternehmerische Ebenen unterschieden werden. Der integrierte Bahnkonzern bewirtschaftet das Eisenbahnnetz und hält hier Leistungen vor, die für Einzelpächter attraktive Markteintrittsbedingungen schaffen. Pachtverträge haben den Vorteil, klare und diskriminierungsfreie Leistungsbeziehungen in einem eingeübten juristischen Format zu regeln. Damit würde man einen Systemverbund und eine Wettbewerbslandschaft zugleich etablieren. Allerdings wäre der Systemverbund auch von Ansprüchen des Staates freizuhalten, Schienenangebote zu planen oder vorzuhalten, die keiner pachten möchte, weil es für sie keine Nachfrage gibt. Nach einer zu definierenden Karenzzeit würde Schieneninfrastruktur langsam den vermuteten bzw. den sich dokumentierenden Nachfrageströmen angepasst. Die Strecken, die mangels Pächter zunächst vom Systemverbund in Eigenregie betrieben werden, würden sicherlich in der Qualität deutlich zurückfallen und möglicherweise nach gegebener Zeit gänzlich aus dem Angebot genommen. Damit entstünde eine für heutige Verhältnisse ungewohnt hohe Qualitätsdifferenzierung des Schienenangebotes.

Die geringen Eintrittshürden für neue Marktteilnehmer lassen Kartellbildungen – zu denen wirtschaftlich operierende Einheiten immer neigen – wenig Entfaltung, weil von einer hohen Marktdynamik ausgegangen werden kann. Im Ergebnis würde dort, wo es sich rechnet, viel und erfolgreich Bahn gefahren und die oft gewünschte Integration der verschiedenen Verkehrsträger könnte durch die Providerstruktur zu innovativen Angeboten führen. Provider haben durch die geringe Kapitalbindung neue betriebswirtschaftliche Optionen, aber auch kreative Freiräume, die oft gewünschten und bisher kaum realisierten Angebote von Haustür zu Haustür zu schaffen. Unbelastet von technischen Unzulänglichkeiten des Schienennetzes bieten sich hier völlig neue Möglichkeiten zur Schaffung von „Cross-over-Produkten“ für ein nahtloses Reisen in Routineform.

Aus öffentlich-rechtlichem Interesse an einer hochqualitativen Infrastruktur wäre der Übergang von einer flächendeckenden Grundversorgung zu einer bedarfsgerechten

Bereitstellung geschafft, wobei die Skalierbarkeit transparent, mit zeitlichen Puffern und vielfältigen Interventionsmöglichkeiten gegeben wäre. Dem gleichzeitigen Wachsen und Schrumpfen könnte auf diese Weise unternehmerisch begegnet werden, ohne dass der Staat die Kontrolle über die Infrastruktur und das Eigentum an ihr aus der Hand gibt. Die Aufgabe des Staates kann es zukünftig jedoch nicht mehr sein, durch offene oder subtile Vorgaben eine flächendeckende Bereitstellung um jeden Preis zu erreichen. Die „Reform der Bahnreform“ muss die gesellschaftliche Realität anerkennen, dass die Zeiten des Schienenverkehrs als „Grundversorger“ vorbei sind. Die gesellschaftlichen Entwicklungen der Individualisierung und Flexibilisierung haben dazu geführt, dass im Denken und Handeln der Mehrheit der Menschen das Automobil einen technisch-organisatorischen „Haltepunkt“ in ihrer Alltags- und Lebensgestaltung darstellt und zur eigentlichen Grundversorgung im Verkehr geworden ist. Schienenangebote können sich aber durchaus komplementär etablieren und dabei auch relevante Marktanteile gewinnen. Grundvoraussetzung sind moderne Betreiberformate, die eine wettbewerbsorientierte Angebotslandschaft ermöglichen.

Ein Pachtmodell funktioniert nur auf einer geänderten Prämissensetzung in der Infrastrukturpolitik. Das würde den Abschied vom Anspruch einer Vollversorgung mit Schienenverkehr bedeuten. Damit wäre aber keinesfalls der staatliche Grundsatz von der „Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen“ aufgegeben. Denn die staatlichen „Garantieleistungen“ haben sich in den letzten Jahrzehnten in anderer Form, eben in automobiler Form, längst flächendeckend materialisiert.

## 7. Literatur

- Allgemeines Eisenbahn Gesetz (AEG) 1993, in: Krämer, Horst: Handbuch Personen-Beförderungsrecht, Düsseldorf 2004
- Beck, Ulrich, Christoph Lau (Hg.): Entgrenzung und Entscheidung, Frankfurt 2004
- Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Bonn, Dezember 1991
- Birg, Herwig: Dynamik der demografischen Alterung, Bevölkerungs-Schrumpfung und Zuwanderung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/2003, S. 6-16
- Bund für Umwelt- und Naturschutz in Deutschland (BUND) (Hg): Bund-Schwarzbuch zum Fernstraßenbau in Deutschland, Berlin 2004
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Herausforderungen des demographischen Wandels für die Raumentwicklung in Deutschland, September 2004
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Raumordnungsbericht 2000, Bonn 2000
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB): Bevölkerung: Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen, Wiesbaden 2004
- Bundesministerium für Verkehr, Bauordnung und Wohnungswesen (BMVBW): Bundesverkehrswegeplan, Berlin 2003
- Bundesrechnungshof: Bericht zum Gemeindeverkehrsinfrastrukturgesetz als Instrument der Mischfinanzierung von Bund und Ländern nach Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz, Bonn 2004
- Bundeszentrale für Politische Bildung (BPB), [www.bpb.de/wissen](http://www.bpb.de/wissen) 27.12.2005
- Canzler, Weert, Andreas Knie: Möglichkeitsräume. Grundrisse einer modernern Verkehrs- und Mobilitätspolitik, Wien/Weimar/Köln 1998
- Canzler, Weert, Andreas Knie: Wie die Bahn schrumpfen wird, in: WZB- Mitteilungen, 107/2005, S. 30-32
- Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER): Eisenbahnreformen in Europa – Eine Standortbestimmung, zusammengestellt von Calthorp, Erward und Johannes Ludewig, Brüssel 2005
- DB Fernverkehr: Geschäftsbericht 2004, Berlin 2005
- DB Museum: Im Dienste von Demokratie und Diktatur. Die Reichsbahn 1920-1945, Nürnberg 2004
- Deutsche Bahn AG (DB AG): Wettbewerbsbericht 2005, Berlin 2005
- Deutsche Bank Research (Hg): Demografische Entwicklung verschont öffentliche Infrastruktur nicht, April 2004, Nr. 294
- Deutscher Bundestag (Hg.): Enquete-Kommission Demografischer Wandel, Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaften, Schlussbericht, Berlin 2002
- Gall, Lothar, Manfred Pohl (Hg.): Die Eisenbahn in Deutschland, München 1999
- Gesprächskreis Ost der Bundesregierung: Kurskorrektur Aufbau Ost (Redaktion Klaus von Dohnany und Edgar Most), Hamburg/Berlin 2004
- Gottwaldt, Alfred B., Julius Dorpmüller: Die Reichsbahn und die Autobahn : Verkehrspolitik und Leben des Verkehrsministers bis 1945, Berlin 1995

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundesministerium der Justiz, Berlin 2005
- Hardt, Gabriele, Wolfram Kempe, Hilmar Schneider.: Ost-West-Wanderung junger Menschen. Ausdruck für allgemeinen Anstieg der Mobilität, in: *Wirtschaft im Wandel*, 7. Jg., 4/2001, S. 67-87
- Hildebrandt, Klaus: Die Deutsche Reichsbahn in der nationalsozialistischen Diktatur 1933-1945, in: Gall/Pohl 1999, S. 165-250
- Hilsberg, Stefan: Bahnverkehr in der Region – ein Modellvorhaben der Raumordnung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 10/2002, S. I-IV
- Infas/DIW: Mobilität in Deutschland. Ergebnisbericht, Berlin 2004
- Institut für Mobilitätsforschung (ifmo): Zukunft der Mobilität – Szenarien für das Jahr 2025, Berlin 2005
- Kaufmann, Franz-Xaver: Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen, Frankfurt am Main 2005
- Kolb, Eberhard: Die Reichsbahn vom Dawes-Plan bis zum Ende der Weimarer Republik, in: Gall/Pohl 1999, S. 109-164
- Land Brandenburg: Bericht zur demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderung in Brandenburg, Potsdam 2004
- Michels, Robert: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, München 1911
- Miegel, Meinhard: Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?, Berlin 2005
- Müller, Uwe: Supergau Deutsche Einheit, Berlin 2005
- Projektgruppe Mobilität: Die Mobilitätsmaschine, Berlin 2004
- Rammler, Stephan: Mobilität und Moderne, Berlin 2001
- Schulz, Günther: Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989, in: Gall, Pohl 1999, S. 320-378
- Sommer, Carsten: Gehen dem ÖPNV die Fahrgäste aus?, in: *Der Nahverkehr*, 5/2005, S. 8-11
- Statistisches Bundesamt (Hg.) : Datenreport 2004, Bonn 2004
- Statistisches Bundesamt: Datenblatt V IB,  
[http://www.destatis.de/themen/d/thm\\_bevoelk.php/2.12.05](http://www.destatis.de/themen/d/thm_bevoelk.php/2.12.05)
- Steinmann, Gunter, Olaf Fuchs, Sven Tagge: Mögliche Effekte des demographischen Wandels – Ein Überblick, in: *Wirtschaft im Wandel*, 8. Jg., 15/2002, S. 470-480
- Stopher, Peter, Martin Lee-Gosselin (ed.): *Understanding Travel Behaviour in an Era of Change*, New York 1997
- Verband der Deutschen Verkehrsunternehmen (VDV): Nutzerfinanzierte Tarifstrategien, VDV-Mitteilungen 9715, Stand: November 2005
- Verband der Deutschen Verkehrsunternehmen (VDV): Statistik 2003, Köln 2003
- Verband der Deutschen Verkehrsunternehmen (VDV): Statistik 2004, Köln 2004
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Demographische Veränderungen – Konsequenzen für Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsangebote, zit. in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 6/2004, S. 401-417

Veröffentlichungsreihe der Abteilung „Innovation und Organisation“  
des Forschungsschwerpunktes Organisationen und Wissen am  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

elektronisch verfügbar unter:  
[www.wz-berlin.de/publikation/discussion\\_papers/liste\\_discussion\\_papers.de](http://www.wz-berlin.de/publikation/discussion_papers/liste_discussion_papers.de)

1999

- FS II 99-101 Emily Udler, Israeli Business in Transition, 45 S.
- FS II 99-102 Mark B. Brown, Policy, design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle program, 49 S.
- FS II 99-103 Stefan Bratzel, Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten. Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“, 74 S.

2000

- FS II 00-101 Sabine Helmers, Ute Hoffmann und Jeanette Hofmann. Internet... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.
- FS II 00-102 Weert Canzler und Sassa Franke, Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
- FS II 00-103 Mikael Hård und Andreas Knie, Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20<sup>th</sup> Century, 20 S.
- FS II 00-104 Ariane Berthoin Antal, Ilse Stroo and Mieke Willems, Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies. 47 S.
- FS II 00-105 Ariane Berthoin Antal und Meinolf Dierkes, Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.

2001

- FS II 01-101 Katrin Böhling, Zur Bedeutung von „boundary spanning units“ für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

2002

- FS II 02-101 Ute Hoffmann und Jeanette Hofmann, Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of Accidental Excellence, 24 S.

- FS II 02-102 Ute Hoffmann, Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 26 S.
- FS II 02-103 Weert Canzler und Sassa Franke, Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 58 S.
- FS II 02-104 Weert Canzler und Sassa Franke, Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 67 S.
- FS II 02-105 Ariane Berthoin Antal, Meinolf Dierkes, Keith MacMillan & Lutz Marz, Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.
- FS II 02-106 Martin Gegner, Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, 63 S.
- FS II 02-107 Meinolf Dierkes, Lutz Marz & Ariane Berthoin Antal, Sozialbilanzen. Konzeptioneller Kern und diskursive Karriere einer zivilgesellschaftlichen Innovation, 18 S.
- FS II 02-108 Christiana Weber und Barbara Weber, Learning in and of Corporate Venture Capital Organizations in Germany. Industry structure, companies' strategies, organizational learning capabilities, 19 S.
- FS II 02-109 Jeanette Hofmann unter Mitarbeit von Jessica Schattschneider, Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership, 155 S.
- FS II 02-110 Kathrin Böhling, Learning from Environmental Actors about Environmental Developments. The Case of International Organizations, 40 S.
- FS II 02-111 Astrid Karl, Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, 60 S.
- FS II 02-112 Thomas Sauter-Servaes & Stephan Rammler, Delaytainment an Flughäfen. Die Notwendigkeit eines Verspätungsservices und erste Gestaltungsideen, 83 S.
- FS II 02-113 Ariane Berthoin Antal & Meinolf Dierkes, Organisationslernen und Wissensmanagement: Überlegungen zur Entwicklung und zum Stand des Forschungsfeldes, 39 S.
- FS II 02-114 Ariane Berthoin Antal & Meinolf Dierkes, On the Importance of Being Earnest about Business: Overcoming liberal arts students' misconceptions about leadership in corporate change processes, 31 S.
- FS II 02-115 Daniela Zenone, Das Automobil im italienischen Futurismus und Faschismus. Seine ästhetische und politische Bedeutung, 72 S.

2003
------

- SP III 03-101 Ariane Berthoin Antal und Victor Friedman, Negotiating Reality as an Approach to Intercultural Competence, 35 S.
- SP III 03-102 Ariane Berthoin Antal, Camilla Krebsbach-Gnath & Meinolf Dierkes, Hoechst Challenges Received Wisdom on Organizational Learning, 36 S.

- SP III 03-103 Ariane Berthoin Antal & Jing Wang. Organizational Learning in China: The Role of Returners, 29 S.
- SP III 03-104 Jeanette Hofmann, Die Regulierung des Domainnamensystems – Entscheidungsprozess und gesellschaftliche Auswirkungen der Einrichtung neuer Top Level Domains im Internet, 122 S.
- SP III 03-105 Oliver Schöller & Stephan Rammler, „Mobilität im Wettbewerb“ Möglichkeiten und Grenzen integrierter Verkehrssysteme im Kontext einer wettbewerblichen Entwicklung des deutschen und europäischen Verkehrsmarktes – Begründung eines Forschungsvorhabens, 35 S.
- SP III 03-106 Falk Berndt und Hermann Blümel, ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV, 73 S.
- SP III 03-107 Tobias Wölfle und Oliver Schöller, Die kommunale „Hilfe zur Arbeit“ im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung, 26 S.
- SP III 03-108 Markus Petersen. Multimodale Mobilisations und Privat-Pkw, Ein Vergleich auf Basis von Transaktions- und monetären Kosten. Bericht 4 der choice-Forschung, 41 S.
- SP III 03-109 Ariane Berthoin Antal & Victor J. Friedman, Learning to Negotiate Reality: A Strategy for Teaching Intercultural Competencies, 33 S.
- SP III 03-110 Ute Hoffmann (Hg.), Reflexionen der kulturellen Globalisierung. Interkulturelle Begegnungen und ihre Folgen. Dokumentation des Kolloquiums „Identität-Alterität-Interkulturalität. Kultur und Globalisierung“ am 26./27. Mai 2003 in Darmstadt, 183 S.
- SP III 03-111 Christiana Weber, Zeit und Zeitkompensation in der Entstehung und Entwicklung von Organisationskultur, 41 S.
- SP III 03-112 Gerhard Prätorius & Christian Wichert, Integrierte Verkehrspolitik als Realtypus – mehr als die Summe von Teillösungen?, 60 S.
- SP III 03-113 Christiana Weber und Barbara Weber, Corporate Venture Capital Organizations in Germany. A Comparison, 46 S.
- SP III 03-114 Marc Weider, André Metzner, Stephan Rammler, Die Brennstoffzelle zwischen Umwelt-, Energie- und Wirtschaftspolitik. Darstellung der öffentlichen Förderprogramme für Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie in Deutschland, der Europäischen Union, den USA und Japan, 77 S.
- SP III 03-115 Martin Gegner. Crash, Boom, Bang – Reload, Metamorphosen eines Softwareprojekts in Zeiten des New Economy-Hypes, 32 S.
- SP III 03-116 Ying Zhu, Leapfrogging into Hydrogen Technology: China's 1990-2000 Energy Balance, 43 S.
- SP III 03-117 Maria Oppen, Detlef Sack, Alexander Wegener, Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen, 61 S.

2004

- SP III 04-101 Marc Weider, André Metzner, Stephan Rammner, Das Brennstoffzellen-Rennen. Aktivitäten und Strategien bezüglich Wasserstoff und Brennstoffzelle in der Automobilindustrie, 137 S.
- SP III 04-102 Ariane Berthoin Antal, The Centrality of ‚Between‘ in Intellectual Entrepreneurship, 27 S.
- SP III 04-103 Martin Gegner, Die Auto-Referenz des öffentlichen Nahverkehrs – Selbst-, Konkurrenz- und Kundenbild im Marketing des Verbands Deutscher Verkehrsbetriebe, 102 S.
- SP III 04-104 Holger Straßheim, Power in intercommunal knowledge networks. On the endogenous dynamics of network governance and knowledge creation, 37 S.
- SP III 04-105 Marc Weider, China – Automobilmarkt der Zukunft? – Wie nachhaltig und zukunftsorientiert sind die Strategien der internationalen Automobilindustrie in China?, 73 S.
- SP III 04-106 Ariane Berthoin Antal & Victor J. Friedman, Overcoming dangerous learning: The role of critical reflection in cross-cultural interactions, 26 S.
- SP III 04-107 Felix Beutler, Intermodalität, Multimodalität und Urbanibility – Vision für einen nachhaltigen Stadtverkehr, 36 S.
- SP III 04-108 Gerhard Prätorius & Christian Wichert, Die Ergänzung der Haushalts- durch Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturen, 36 S.
- SP III 04-109 Hermann Blümel, Mobilitätsdienstleister ohne Kunden. Kundenorientierung im öffentlichen Nahverkehr, 114 S.
- SP III 04-110 Maria Brie & Hagen Pietzcker, NGOs in China – Die Entwicklung des Dritten Sektors, 53 S.
- SP III 04-111 Anke Borcherding, Strategies, Programs, and Projects Pertaining to Policy on Transport. Research in Selected European States, the United States, and Japan (Short title: „SmartBench“) Final Report on Sweden, 50 S.
- SP III 04-112 Ariane Berthoin Antal & André Sobczak, Beyond CSR: Organizational Learning for Global Responsibility, 41 S.

2005

- SP III 05-101 Martin Lengwiler, Probleme anwendungsorientierter Forschung in den Sozialwissenschaften am Beispiel der Ausgründung „choice“, 59 S.
- SP III 05-102 Maria Brie, Prozesse politischer Entscheidungsfindung in China. Die „Vierte Führungsgeneration“, 58 S.



- SP III 05-103 Miriam Barnat, Lernen und Macht in einer Non-Profit Organisation, 50 S.
- SP III 05-104 Roman Pernack, Öffentlicher Raum und Verkehr. Eine sozial-theoretische Annäherung, 46 S.
- SP III 05-105 Ying Zhu, Energy and Motorization. Scenarios for China's 2005-2020 Energy Balance, 64 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie je Paper eine **Briefmarke im Wert von Euro 0,51** oder einen "**Coupon Réponse International**" (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 0,51 Euro** or a "**Coupon-Réponse International**" (if you are ordering from outside Germany) for **each** WZB-Paper requested.

**Bestellschein**

**Order Form**

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung gGmbH  
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT  
Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

**Absender • Return Address:**

---

---

---

---

<p>Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s)</p> <p><b>Autor(en) / Kurztitel • Author(s) / Title(s) in brief</b></p>	<p><b>Bestellnummer • Order no.</b></p>

