

Eisenbahn zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart

Herausgegeben von
FRANK MIRAM und
MATHIAS SCHMOECKEL

*Rechtsordnung und
Wirtschaftsgeschichte*
14

Mohr Siebeck

Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte

Herausgegeben von
Albrecht Ritschl, Mathias Schmoeckel,
Frank Schorkopf und Günther Schulz

14



Eisenbahn zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart

herausgegeben von

Frank Miram und
Mathias Schmoeckel

in Zusammenarbeit mit
Andrea Berndt und
Roman Michalczyk

Mohr Siebeck

Frank Miram ist Leiter des Bereichs Wirtschaft, Politik und Regulierung bei der Deutschen Bahn AG in Berlin.

Mathias Schmoeckel ist Professor für Zivilrecht und Deutsche Rechtsgeschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

ISBN 978-3-16-153800-1 / eISBN 978-3-16-160619-9 unveränderte eBook-Ausgabe 2021
ISSN 2191-0014 (Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2015 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Avant-propos: Die Eisenbahn zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart

Die Deutsche Bahn AG feierte 2014 ihr 20jähriges Jubiläum als privatrechtliches Unternehmen. Sie nahm dies zum Anlass für ein wissenschaftliches Kolloquium in Bonn. Die Auswahl von Bonn anstelle von Berlin und Frankfurt ist dabei weder zufällig noch unpassend. Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Privatisierungsbeschlüsse – nach Brüsseler Vorgaben – von der damals noch in Bonn residierenden Bundesregierung ausgingen. Am 2.12.1993 beschloss der Bundestag in Bonn mit 558 Ja- zu 13 Nein-Stimmen und 4 Enthaltungen die Bahnreform; es ging um die Entlastung des Staatshaushalts und die Verlagerung des Transports von der Straße auf die Schiene.

Weiter ist Bonn kein schlechter Ort, um sich Fragen der Verkehrswege zu widmen. Mit dem Einmarsch der Römer vor Christi Geburt wurde die Straße entlang des Rheines angelegt, die heutige B9, also eine der ältesten Straßen Deutschlands. Der Rhein ist noch heute die verkehrsreichste, bedeutendste Verkehrsstraße Europas, wenn nicht der Welt. Und an beiden Seiten des Stromes verlaufen seit dem 19. Jahrhundert Bahntrassen, die heute die am meisten benutzten Bahnstrecken Europas darstellen.

Die eng besiedelte Region von Nordrhein-Westfalen mit den 28 Millionen Einwohnern profitieren und leiden an diesen Strukturen. Das gilt nicht nur für die unmittelbaren Anwohner, sondern auch diejenigen, die vor der Schranke bis zu 20 min warten und wahrnehmen, wie die innerstädtischen Schienen die Stadt nahezu zerteilen. „In Bonn regnet es oder die Schranken sind zu oder die Glocken läuten“ – lautet der alte Spruch.

Schon im 19. Jahrhundert war in Bonn also die Konkurrenz der Verkehrsmittel gegeben, aber auch die Abhängigkeit von den Transportmöglichkeiten. Das Rheinland bot früh die Möglichkeit, mithilfe privater Unternehmen die ersten Bahnstrecken zu bauen. Doch Preußen verstaatlichte die Bahnen vor allem um 1879/80, weil der Staat insoweit die Verantwortung übernehmen wollte. Die Fragen, ob die private Wirtschaft das Grundbedürfnis des Transports innerhalb der industriellen Gesellschaft ausreichend absichert oder ob der Staat hier die Verantwortung tragen muss, ist also nicht neu.

Die NZZ würdigte die Entwicklung der Deutschen Bahn „von der Behördenbahn zum Logistikkonzern“, doch sah sie die Umwandlung eher als Daueraufgabe¹. Der Wettbewerbsbericht der Bahn von 2014 wies auf die konkre-

¹ NZZ IA vom 5.6.2014, Nr. 128, S.36.

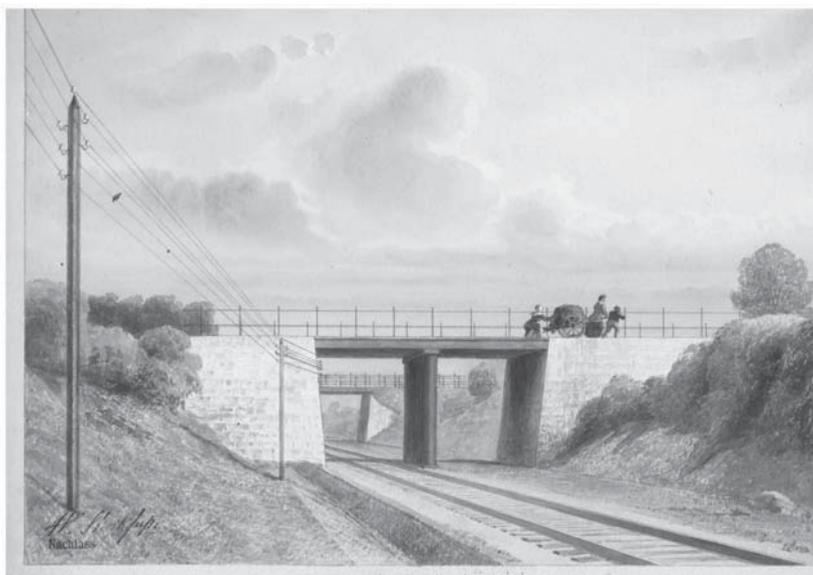
ten Gefährdungen auf dem Markt hin, Frank Miram in seinem Interview mit Michael Hüther auf die Herausforderungen durch ein geplantes viertes Eisenbahnpaket der Europäischen Union. Es gibt also weder eine abgeschlossene Entwicklung noch ist eine ruhige Entwicklung in den nächsten Jahren in Sicht. Das motivierte den Beschluss der Veranstalter, die modernen Herausforderungen der Bahn, nicht zuletzt auch durch die europäischen Entwicklungen, in der historischen Perspektive zu thematisieren.

Man kann diese Spannung zwischen Tradition und Tagespolitik visualisieren. Eine Zeichnung von (Karl) Wilhelm Streckfuß (3.11.1817 in Merseburg – 6.11.1896 in Berlin-Friedenau) nimmt genau dieses Thema auf. Der Berliner Landschaftsmaler und Zeichner studierte in Berlin bei v. W. Herbig, in Düsseldorf bei Carl F. Sohn, in Paris bei P. Delaroche und noch in Italien.² 1868 wurde er zum Professor an der Berliner Akademie ernannt, aufgrund seines Lehrbuchs der Perspektive von 1858 zudem 1877 speziell zum Lehrer der Perspektive. Er war außerdem Vorsitzender des Vereins der Berliner Künstler. Als früher Repräsentant des Realismus genießt er noch immer Renommee und Wertschätzung, denn seine Gemälde und Zeichnungen zeigen seine genaue Beobachtungsgabe, die seine Werke immer auch Zeitzeugen sein lassen. Aus seinem Nachlass gibt es eine mit der Nummer 26 versehene Zeichnung. Man kann davon ausgehen, dass sie nach der Natur in Preußen, vielleicht in der Nähe von Berlin in der zweiten Jahrhunderthälfte gezeichnet wurde.

Wir sehen auf ihr eine zunächst durchaus romantisch anmutende Landschaft. Die Mutter mit Karre und Kindern erinnert an die alte Erwanderung der grünen Natur mit ihren imposanten Wolkengebilden. Doch die Landschaft wird hier durch die moderne Eisenbahntrasse geprägt, die Familie geht über sie hinweg auf einer neuen Brücke, die zur Bahnanlage gehört.

Die Spannung zwischen der alten Landschaftsidylle und der modernen Technik ist nicht nur das Thema des Blattes. Der Künstler drückte die Gegensätze zwischen dem Alten und dem Neuen auch mit verschiedenen Zeichenstilen aus. Das Längenmaß des Kartons unterhalb der Zeichnung, die Darstellung der Telegraphenanlagen und des Brückengeländer werden zeichnerisch mit Mitteln einer technischen Zeichnung hervorgehoben.

² Zu ihm H. Vollmer (Hg.), Allgemeines Lexikon der Bildenden Künstler, Band 32, Leipzig 1938, 176 m.w.N.; Hermann Alexander Müller (Bearb.), in: H.W. Singer (Hg.), Allgemeines Künstler-Lexicon, Müller-Singer, Band 4, Berlin 1901, 355f; E. Bénézit (Hg.), Dictionnaire critique et documentaire des Peintres, Sculpteurs, Dessinateurs et Graveurs, Band 8, Paris 1955, 153 und (Neuaufgabe) Paris 1999, Band 13, 303. Er war ein Sohn von Karl Streckfuß, zu ihm s. Ludwig Fränkel, „Streckfuß, Adolf Friedrich Karl“, in: Allgemeine Deutsche Biographie (1893), 560-562 [<http://www.deutsche-biographie.de/pnd117313165.html?anchor=adb>, zuletzt 2.7.2014].



Wilhelm Streckfuß, undatierte Zeichnung: preußische Bahntrasse, © M. Schmoeckel

Das Neue ist dabei keine Gefahr oder wird sonst negativ wahrgenommen, sondern wird mit Neugier nach den neuen Gestaltungsmöglichkeiten wahrgenommen.

Die Spannung zwischen Tradition und Fortschritt wird inhaltlich noch gesteigert. Zum einen wird dargestellt, was schon da ist, nämlich die eine neue Bahntrasse. Sie weckt die Neugier, auch den Zug mit seinem Rauch zu sehen bzw. geradezu auch zu hören. Zum anderen gibt es die Andeutung, was noch kommen kann: Die Brücke wurde auch für eine zweite Trasse gebaut, so dass der Verkehr in beide Richtungen möglich ist. Diese Bahnanlage wurde vorausschauend geplant.

Die Geschichte der Bahn wurde hiermit schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert in das Spannungsverhältnis von Tradition und Fortschritt gestellt. Unsere Frage unterscheidet sich also mitnichten von der Perspektive des kritischen Betrachters der Wilhelminischen Zeit. Das Blatt regt also an, noch kritischer zu unterscheiden, was alt und was wirklich neu ist, um von den alten Erfahrungen zu profitieren und die neuen Fragen angemessen einordnen zu können.

Mathias Schmoeckel

Vorwort

In den letzten Jahren wird, ausgehend von der Finanz- und Staatsschuldenkrise, auch die marktwirtschaftliche Führung von Unternehmen in den sogenannten Netzwirtschaften wieder vermehrt in Zweifel gezogen. Das hat sich etwa in der Energiewirtschaft zuletzt an den Volksentscheiden in Hamburg und Berlin im Jahre 2013 gezeigt, in denen die Bürger über die Rekommunalisierung der Hamburger und Berliner Energieversorgung entschieden haben. Auch die Unternehmen der Telekommunikationsbranche diskutieren im Rahmen des dringend erforderlichen Breitbandausbaus über den Anteil der staatlichen Förderung oder die Ausgliederung des Breitbandausbaus an Kommunen – als Alternative zu einer marktwirtschaftlichen Bereitstellung im Wettbewerb.

Bei der Eisenbahn wurden die Aufgaben von Markt und Staat mit der Bahnreform im Jahre 1994 grundlegend neu geordnet: Die Deutsche Bahn AG ist seither als Wirtschaftsunternehmen zu führen, während der Staat die Verantwortung für die Daseinsvorsorge trägt.

Die Eisenbahn in Deutschland erlebte in ihrer – inzwischen über 180jährigen Tradition – zahlreiche Organisationsformen zwischen Markt und Staat. Zunächst errichteten und betrieben private Gesellschaften einzelne Strecken, die erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem Netz zusammenwuchsen. Im Vordergrund standen weniger Gemeinwohlinteressen, sondern wirtschaftliche Interessen der Kapitalgeber an einer auskömmlichen Rendite sowie Interessen der aufkommenden Industrie, Rohstoffe und Produkte möglichst kostengünstig und zügig zu transportieren. Ein staatliches Ausbau- und Verkehrskonzept existierte zu dieser Zeit nicht. Ab den 1850er Jahren entdeckten dann auch die Staaten und Regierungen das Transportmittel Eisenbahn als strategisches Mittel zu militärischen Zwecken sowie als Geldquelle für den Staatshaushalt. Dies führte zu einer Verstaatlichungswelle in den deutschen Staaten und später im Deutschen Reich, die mit Ausbruch des 1. Weltkriegs nahezu abgeschlossen war. Diente die Eisenbahn in den beiden Weltkriegen fast ausschließlich zur Rüstungsproduktion und zum Transport von Truppen und Kriegsgerät, nutzte der Staat nach 1945 die Eisenbahn wieder verstärkt als Transportmittel für Güter aller Art und Personen und somit als Faktor der Daseinsvorsorge. Statt wirtschaftlicher Effizienz und der Deckung der Kosten des Systems standen Aspekte wie ein günstiges und weitverzweigtes Verkehrsangebot für die staatlichen Eigentümer im Vordergrund.

Mit der Bahnreform von 1994 wurde die „Behördenbahn“ aufgegeben. Nach zahlreichen gescheiterten Reformversuchen, war eine Neuorganisation 1994 unumgänglich, um die Bahn vom Abstellgleis zu holen. Die Marktanteile der Bundesbahn waren 1990 eingebrochen – im Personenverkehr auf 6 Prozent, im Güterverkehr auf 21 Prozent. Mit der Wiedervereinigung verlor auch die Reichsbahn rapide an Marktanteilen. Hinzu kam der immense öffentliche Finanzierungsbedarf für die Bahnbetriebe. Bundesbahn und Reichsbahn hatten im Jahr vor der Bahnreform 8 Milliarden Euro Verlust erwirtschaftet und mehr als 34 Milliarden Euro Schulden angehäuft. Um den Trend umzukehren und die Belastung für den öffentlichen Haushalt zu begrenzen, wurden 1994 folgende Instrumente vereinbart: Umwandlung der Bundesbahn und Reichsbahn in eine Aktiengesellschaft und deren strikte unternehmerische Ausrichtung, Entschuldung und Übernahme finanzieller Altlasten durch den Bund, Neuordnung der Verantwortung für die Finanzierung der Infrastruktur beim Bund sowie für die Daseinsvorsorge im Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern und Öffnung der Schienenverkehrsmärkte für den Wettbewerb. Nach annähernd 100 Jahren der Staatlichkeit der deutschen Eisenbahnen wurden diese wieder in den privatwirtschaftlichen Betrieb überführt, wenn auch nach wie vor im Eigentum der öffentlichen Hand stehend.

Dennoch gibt es in den letzten Jahren zunehmend Diskussionen über die konkrete Ausgestaltung der Aufgabenverteilung. Es zeigt sich, dass die klare Trennung zwischen an wirtschaftlichen Zielen ausgerichteter unternehmerischer Tätigkeit und staatlich-hoheitlichen Aufgaben kein Selbstläufer ist. Im Spannungsfeld von Wettbewerb und Regulierung ist sie vielmehr eine ständige Herausforderung für den gesamten Eisenbahnsektor. Aus der Historie ergibt sich, dass die Frage, ob die private Wirtschaft das Grundbedürfnis des Transports innerhalb der industriellen Gesellschaft ausreichend absichert oder ob und inwieweit der Staat hier die Verantwortung tragen muss, nicht neu ist. Regulatorische und ökonomische Strategien sollten deshalb für den Eisenbahnsektor nicht ohne eine Berücksichtigung der Entwicklungen der jüngeren Gegenwart als auch der Anfangszeit entwickelt und angewendet werden.

Diesem Zweck diene die Tagung „Die Eisenbahn zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart“, die wir am 4. Juli 2014 in Bonn durchgeführt haben.¹ Wir haben uns entschlossen, die modernen Herausforderungen der Bahn in der historischen Perspektive zu thematisieren. Wir sollten uns davor hüten, moderne Fragen unbedingt als neu zu betrachten. Juristen und Ökonomen sprechen immer gern von der Pfadabhängigkeit, deren Prägung oftmals wenig reflektiert die Lösungen aktueller Fragen vorgeben. Die Diskussion der Tradition, in der wir stehen, zu eruieren, hilft natürlich besonders dann, wenn sich die Fragen selbst schon früher präsentierten. Hier kann die Berücksichtigung der historischen Dimension helfen, vergangene Erfolge

¹ Vgl. Tagungsbericht Berndt/Michalczyk in diesem Band, S. 1 – 14.

und Misserfolge festzustellen und vor diesem Hintergrund zu diskutieren, inwieweit solche Lösungsansätze heute noch weiterführen können. Im Mittelpunkt unserer Veranstaltung stand die Frage, wie der Eisenbahnsektor heute organisiert sein sollte, um den an ihn von Bevölkerung, Wirtschaft und Politik gestellten Anforderungen möglichst optimal nachzukommen. Wir haben dafür einen Blick auf die Aufgabenteilung zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart geworfen, um zu eruieren, welche Modelle sich im jeweiligen wirtschaftlichen, politischen, sozialen und gesellschaftlichen Umfeld bewährt haben.

Anknüpfend an das Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, das sich unter dem Titel „Gestaltung der Freiheit – Regulierung von Wirtschaft zwischen historischer Prägung und Normierung“ unter der Leitung der Herausgeber dieser Reihe bereits mit dem Eisenbahnsektor beschäftigt hat, haben zu diesen Themen Wissenschaft, Wirtschaft und Entscheidungsträger aus der Politik gemeinsam diskutiert. Ansatz der Veranstaltung war, rechts- bzw. wirtschaftshistorischen Vorträgen aktuelle Diskussionsbeiträge gegenüberzustellen. Da die Trennung von Markt und Staat im Eisenbahnsektor aktuell an den drei Fronten Fortführung der Grundprinzipien der Bahnreform, Finanzierung und Regulierung der Infrastruktur sowie Bereitstellung des Schienenpersonennahverkehrs besonders virulent ist, fand der Austausch jeweils anhand dieser Themenblöcke statt. Beim Schienenpersonennahverkehr stellt der Bund den Ländern Regionalisierungsmittel zur Verfügung, mit denen diese den Regionalverkehr bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellen. Als problematisch im Verhältnis zwischen Markt und Staat haben sich in letzter Zeit das notwendige Maß unternehmerischen Frei-raums bei der Ausschreibung von Verkehrsverträgen sowie Dotierung und Einsatz der Regionalisierungsmittel erwiesen. Die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur ist der andere Bereich der Daseinsvorsorge, für den der Bund kraft Artikel 87e Grundgesetz verantwortlich ist. Den Sektor beschäftigt einerseits die Frage nach der Finanzierung der Infrastruktur; andererseits gibt es Forderungen nach einer schärferen Entgeltregulierung. Da die Infrastruktur einerseits aus öffentlichen Mitteln und andererseits aus Nutzerentgelten finanziert wird, zeigen sich Finanzierung und Regulierung als zwei Seiten einer Medaille. Außerdem wird im Jahre 20 nach der Bahnreform über eine Bahnreform 2.0 mit einer DB Netz AG als Anstalt des öffentlichen Rechts und einem bestellten Fernverkehr diskutiert.

Im Rahmen unserer Tagung kam es zu außergewöhnlich spannenden und kontroversen Diskussionen zwischen Wissenschaft, Sektorvertretern und Entscheidungsträgern aus der Politik, die durch die Tagesaktualität der Themen zusätzlich geschärft wurde. Trotz teilweise konträrer Ansichten in einzelnen Fragen war man sich einig, dass sich die Aufgabenverteilung mit wirtschaftlicher Führung der DB AG und ihrer Töchter und eine staatliche Finanzierung der Infrastruktur und Daseinsvorsorge bewährt haben und für die

Zukunft des Schienensektors essentiell sind. Die verschiedenen Facetten dieser Diskussionen können in der vorliegenden Publikation, die die Vorträge der Veranstaltung zusammenführt, nachvollzogen werden. Wir danken allen Beteiligten und hoffen, damit einen spannenden Beitrag zur Fortführung des Austauschs zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart zu liefern.

Frank Miram

Mathias Schmoeckel

Inhaltsverzeichnis

Avant-propos.....	V
Vorwort.....	IX
<i>Andrea Berndt/Roman Michalczyk</i>	
Einleitung: Die Eisenbahn zwischen Markt und Staat.....	1
<i>Werner Schubert</i>	
Motive der Verstaatlichung der Eisenbahn in Preußen 1879/80.....	15
<i>Rainer Freise</i>	
Die Deutsche Bundesbahn zwischen Staat und Markt	33
<i>Gerd Aberle</i>	
Motive und Instrumente der Bahnreform von 1994	49
<i>Hubertus Bardt/Thomas Puls</i>	
Markt und Staat im Schienenverkehr – Die Führung der DB als Wirtschaftsunternehmen.....	67
<i>Andreas Thier</i>	
Transportwege als Staatsaufgabe – Beobachtungen zum Wandel staatlicher Identitätsmerkmale	91
<i>Hubertus Gersdorf</i>	
Finanzierung und Regulierung der Eisenbahninfrastruktur – zwei Seiten einer Medaille	107
<i>Peter Collin</i>	
Nahverkehr als Staats- und als Privataufgabe	123
<i>Martin Henke</i>	
Daseinsvorsorge im Schienenpersonennahverkehr.....	139
Autorenverzeichnis.....	145

Einleitung: Die Eisenbahn zwischen Markt und Staat

Andrea Berndt und Roman Michalczyk

Vorbemerkung

Die Eisenbahnen bedienen Kunden und erbringen Leistungen am Verkehrsmarkt im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern. Gleichzeitig haben sie eine wichtige volkswirtschaftliche Funktion und tragen zur Erfüllung staatlicher Ziele bei. Seit dem ersten Weltkrieg liegt das gesellschaftlich gewünschte Niveau an Versorgung mit Schieneninfrastruktur und Verkehrsangeboten über dem rein vom Markt tragbaren Niveau. Hinzu kommt, dass die Schieneninfrastruktur die Eigenschaften eines natürlichen Monopols erfüllt, d.h. eine Duplizierung der Infrastruktur ist in der Regel aufgrund der versunkenen Kosten ökonomisch sinnlos, da sich die Nutzerzahl und Einnahmen nicht gleichzeitig verdoppeln. Vor diesem Hintergrund hat der Staat grundsätzlich zwei Optionen: Entweder er erbringt die Leistungen selber, oder er legt die Leistungserbringung in unternehmerische Hände und stellt die Erfüllung politischer Ziele über geeignete Rahmenbedingungen sicher – etwa durch Regulierung, zweckgebundene Finanzierung oder die Bestellung von Verkehren. In jedem Fall determinieren sowohl der Markt als auch der Staat die Entwicklung und Position der Eisenbahn.

Dies machen die nachfolgenden Beiträge, die auf Vorträgen des Symposiums „Die Eisenbahn zwischen Markt und Staat in Vergangenheit und Gegenwart“ am 4. Juli 2014 in Bonn basieren, genauso deutlich wie die dort geführten Diskussionen.¹ Eine einseitige Zuordnung der Eisenbahn zur Staats- oder Marktsphäre ist danach zu einfach und kann lediglich als erste Annäherung für die folgende Analyse dienen. Das Symposium und der vorliegende Band umfassen die Entwicklung der privaten und staatlichen deutschen Eisenbahnunternehmen ausgehend vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute.² In den Gründerjahren des 19. Jahrhunderts war die Eisenbahn durch Wettbewerb zwischen privaten Unternehmern geprägt. Ende des 19.

¹ Verweise auf Beiträge in diesem Tagungsband erfolgen durch Nennung des Autors und der Seitenzahl.

² Im 20. und 21. Jahrhundert beschränkt sich die Analyse auf die Unternehmen Bundesbahn/Reichsbahn und die Deutsche Bahn AG.

Jahrhunderts setzte dann die Verstaatlichung ein. Die Reichsbahn und später auch die Bundesbahn unterlagen bis 1994 der vollständigen staatlichen Führung. Trotzdem nahm die Eisenbahn am Wirtschaftsgeschehen teil, bot ihre Leistungen am Markt an und war dabei immer stärkerem intermodalen Wettbewerb zu anderen Verkehrsträgern ausgesetzt. Der staatliche Betrieb, die staatliche Verwaltung und die stark ansteigende staatliche Finanzierung haben die Eisenbahn nicht vom Marktgeschehen abgekoppelt. Seit 1994 wird die Deutsche Bahn AG als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt. Zugleich besteht ein staatlicher Gewährleistungsauftrag für die Finanzierung der Infrastruktur und die Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsangeboten. Das eigentliche Spannungsverhältnis besteht also nicht zwischen Markt und Privatbahn auf der einen und Staat und Staatsbahn auf der anderen Seite, sondern in der fortwährenden Interaktion der Eisenbahn zwischen diesen Polen. Dieses Fazit lässt sich durch die nachfolgenden vier Thesen näher bestimmen und beschreiben:

- Die Eisenbahn unterliegt permanenten, teilweise gegenläufigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und sozialen Einflüssen und Interessen, die unabhängig von privater oder staatlicher Führung existieren.
- Die jeweilige Führung der Eisenbahn unter staatlicher oder unternehmerischer Regie stellt eine Reaktion auf die historischen Rahmenbedingungen dar.
- Ohne staatliche Finanzierung kann die Eisenbahn im gesellschaftlich gewünschten Umfang heute nicht bestehen. Der Einsatz dieser Mittel hat den staatlichen Gewährleistungsauftrag zu erfüllen, muss dabei aber zugleich volkswirtschaftlichen Effizienzmaßstäben folgen.
- Eine eindeutige Abgrenzung zwischen staatlichen und unternehmerischen Aufgaben ist erforderlich, damit der staatliche Einfluss ein erfolgreiches Agieren am Markt nicht verhindert.

Die folgende Erläuterung der genannten Thesen gibt gleichzeitig als Tagungsbericht einen Überblick über die zentralen Befunde der Vorträge sowie über die dazu geführten Diskussionen und dient als Einstieg für die Lektüre der einzelnen Beiträge.

I. These

Die Eisenbahn unterliegt permanenten, teilweise gegenläufigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, politischen und sozialen Einflüssen und Interessen, die unabhängig von privater oder staatlicher Führung existieren.

Die Eisenbahn in Preußen und Deutschland war in den letzten 150 Jahren Gegenstand von vielen Zielkonflikten, unabhängig davon, ob sie privat oder staatlich betrieben wurde. Dabei standen und stehen in den verschiedenen Phasen zum Teil gegenläufige staatliche Interessen einander gegenüber, etwa die Versorgung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen, die Förderung der Wirtschaft durch das Angebot von Transportkapazitäten, strategisch-militärische Interessen, umweltpolitische Interessen, beschäftigungs- sowie sozial-politische Bestrebungen und fiskalische Interessen. Unternehmerische und Interessen der Marktteilnehmer sind die Gewinnerzielung der Bahnen, der Nutzen der Kunden, die Ergebnisse von Bahn- sowie Bauindustrie und die Zufriedenheit der Mitarbeiter.³ Die Wechsel zwischen staatlicher oder privatwirtschaftlicher Führung waren durch unterschiedliche Gewichtungen einzelner Interessen getrieben und die Gewichte der Einflüsse haben sich im Zeitablauf verändert. Dies führte jedoch nicht dazu, dass einzelne Interessen vollständig verdrängt wurden. Das Beispiel der Kleinbahnen in Preußen, das *Collin* untersucht⁴, und die Beiträge zur Bahnreform von 1994 verdeutlichen, dass der Staat bei privater Unternehmensführung durch einen entsprechenden Regulierungs- und Finanzierungsrahmen seine Interessen geltend macht. Der Staat kann also auch ohne staatliche Unternehmensführung die Rahmenbedingungen für eine Austarierung verschiedener Interessen schaffen, ggf. sogar in Verbindung mit höherer Transparenz und Effizienz.

In Preußen spielten zu Beginn des 19. Jahrhunderts zunächst die Interessen der Investoren an einer ausreichenden Verzinsung des eingesetzten Kapitals sowie der Wunsch der Nutzer nach einem schnellen Transportmittel die größte Rolle.⁵ *Schubert* zeigt auf, dass der Staat zwar grundsätzlich die Möglichkeit hatte, die privaten Eisenbahnen in Preußen zu erwerben, davon aber zunächst keinen Gebrauch machte.⁶

Erst Mitte des 19. Jahrhunderts verstärkte Preußen sein Engagement, indem es Strecken selber finanzierte oder Eisenbahngesellschaften unter staatliche Verwaltung stellte.⁷ Zudem rückten staatliche Verkehrsinteressen zum

³ Eine Übersicht zu diesen verschiedenen Konfliktfeldern geben *Gall/Pohl*, Die Eisenbahn in Deutschland: Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S. 10ff.

⁴ *Collin*, S. 123ff..

⁵ *Gall*, Von den Anfängen bis zum 1. Weltkrieg, in: *Gall/Pohl*, Die Eisenbahn in Deutschland: Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S. 26ff.

⁶ *Schubert*, S. 15f.

⁷ *Schubert*, S. 16f.

Wohle der Allgemeinheit und die Landesverteidigung stärker in den Vordergrund.⁸ Die anderen deutschen Staaten übten deutlich stärker Einfluss aus als Preußen und bauten teilweise reine Staatsbahnsysteme auf.

Nach der Gründung des Deutschen Reichs 1871 traten verschiedene staatspolitische und wirtschaftliche Einflüsse miteinander in Konflikt und führten schließlich zur Verstaatlichung der preußischen Bahnen sowie zur Übernahme der Verwaltung der Staatsbahnen der anderen Länder. *Schubert* verdeutlicht in diesem Zusammenhang, wie – zumindest aus Sicht von Reichskanzler Otto von Bismarck – die Einflüsse der Kapitalgeber den Interessen der Nutzer der Eisenbahn und des Reiches zuwiderliefen.⁹ Der starke Einfluss der Kapitalgeber hatte dazu geführt, dass jede Eisenbahn isoliert versuchte, ihren Gewinn zu maximieren. Sie verfolgten keine übergeordneten gesamtstaatlichen und keine gesamtwirtschaftlichen Beförderungsinteressen. Diese waren jedoch aus Sicht von Bismarck die eigentlichen Aufgaben der Eisenbahn. Die Motive, die letztendlich zur Verstaatlichung der preußischen Eisenbahnen im Deutschen Reich als Initialzündung zur vollständigen Verstaatlichung bzw. Übertragung der Staatsbahnen auf das Reich führten, fasst *Schubert* entsprechend zusammen¹⁰: Staatlich geplanter Ausbau des Bahnnetzes unter gleichmäßiger Berücksichtigung der weniger entwickelten Landesteile, Tarifpolitik im Einklang mit der Zoll- und Handelspolitik, Wegfall von Monopolstellungen sowie Einheitlichkeit der Verwaltung und ökonomisch-technische Kontrolle bei der Betriebsführung. Der Wettbewerb zwischen Privat- und Staatsbahnen wurde nicht mehr als Mittel angesehen, diese Ziele zu erreichen.¹¹ Der Staat versuchte in dieser Phase daher nicht nur durch die Vorgabe der rechtlichen Rahmenbedingungen und öffentlicher Finanzierung, sondern durch direkten Einfluss im Rahmen der staatlichen Unternehmensführung, die gesellschaftliche Zielerreichung zu optimieren. In den folgenden 100 Jahren sollte es Aufgabe der Reichsbahn und der Bundesbahn bleiben, die verschiedenen Einflussphären und Ziele miteinander in Einklang zu bringen.¹² Die Entwicklung demonstriert jedoch, dass die Lösung der politischen und wirtschaftlichen Ziele innerhalb dieser Institutionen kaum möglich war.

Ein vergleichbares Spannungsverhältnis unterschiedlicher Interessen skizziert *Collin* zu den Kleinbahnen in Preußen zur Jahrhundertwende. Entgegen den Entwicklungen auf den Hauptlinien versuchte der Staat bei den Kleinbahnen allerdings durch einen Regulierungsrahmen einen Ausgleich staatlicher und privatwirtschaftlicher Interessen herbeizuführen. 1914 gab es 311

⁸ *Schubert*, S. 16.

⁹ *Schubert*, S. 18.

¹⁰ *Schubert*, S. 22f.

¹¹ *Schubert*, S. 23.

¹² Vgl. dazu Beiträge von *Bardt*, *Aberle* und *Freise*.

Kleinbahnen mit einem Streckennetz von insgesamt 10.000 Kilometern Länge, welches Verbindungen in die entlegensten Regionen ermöglichte. Diese Ergänzung des Eisenbahnnetzes führte in Preußen dazu, dass nahezu alle Gebiete mit der Eisenbahn erreichbar waren.¹³ Diese umfassende Versorgung der Bevölkerung und der Industrie mit Verkehrsangeboten stand im Interesse des Staates bzw. der Regierungen und Verwaltungen der einzelnen Landesteile. *Collin* konstatiert, dass der Staat es – im Gegensatz zu den Hauptlinien des Eisenbahnnetzes – nicht für notwendig hielt, auch wirtschaftlich unrentable Strecken in entlegene oder strukturschwache Regionen zu fördern.¹⁴ Vielmehr übernahm es der Staat, mittels eines einfachen Regulierungsrahmens, Anreize für den Ausbau und das Fortbestehen der Kleinbahnen zu schaffen.¹⁵ Daneben standen den lokalen und regionalen Verwaltungen Aufsichtskompetenzen zu, die ebenfalls verschiedene Steuerungsmöglichkeiten vorsahen.¹⁶ Der Staat hatte somit Möglichkeiten geschaffen, einen Interessenausgleich zu seinen Gunsten herzustellen.

Nach dem 2. Weltkrieg gerieten die deutschen Staatsbahnen zunehmend in den Konflikt zwischen der ihr von der Politik zugeordneten Rolle und den Interessen der Industrie. Die Politik übernahm den teils tradierten Rechtsrahmen der Vor- und Kriegszeit, um die Eisenbahn in Deutschland als Massentransportmittel für Güter und Personen zu betreiben.¹⁷ Grundlage in der Bundesrepublik Deutschland war § 28 Abs. 1 Bundesbahngesetz, nach dem die Bundesbahn einerseits gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen sollte, andererseits aber wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen war.¹⁸ Dieses starre und veraltete regulatorische Konzept verhinderte jedoch, dass die Bundesbahn den veränderten Ansprüchen und Entwicklungen sowohl im Bereich des Individualverkehrs als auch des Güterverkehrs auf der Straße gerecht werden konnte.¹⁹ *Freise* beschreibt zutreffend, dass die umfassenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen einer wirtschaftlichen Unternehmensführung entgegenstanden.²⁰

Es zeigte sich, dass staatliche Steuerung und staatlich gesetzte Unternehmensziele nur schwer mit den Anforderungen der Nutzer in Einklang zu bringen sind. Die Folge waren hohe Marktanteilsverluste und erhebliche finanzielle Einbußen für die Eisenbahn und den Staatshaushalt.²¹ Der Deutschen Bundesbahn gelang es in der Zeit bis zur Bahnreform nicht, diese Einflüsse

¹³ *Collin*, S. 124.

¹⁴ *Collin*, S. 124, 126.

¹⁵ *Collin*, S. 125f.

¹⁶ *Collin*, S. 132f.

¹⁷ *Aberle*, S. 51.

¹⁸ *Aberle*, S. 53; *Freise*, S. 33, 35.

¹⁹ *Aberle*, S. 50.

²⁰ *Freise*, S. 40ff.

²¹ *Aberle*, S. 50.

und Interessen miteinander in Einklang zu bringen. Erst durch die Bahnreform 1994 schuf der Staat einen Rechts- und Unternehmensrahmen, der es ermöglicht, staatliche Interessen an einer flächendeckenden Erbringung von Transportleistungen sowie steigenden Kundenanforderungen an Qualität, Schnelligkeit und Flexibilität des Transports gerecht zu werden.

Dennoch hat das Spannungsverhältnis²² aus fiskalischen Zwängen, Daseinsvorsorge und Nachfrageorientierung die Bahnreform überdauert. Trotz flexiblerem regulatorischen und unternehmerischen Rahmens können diese Anforderungen nicht immer in Einklang gebracht werden. Das zeigt sich auch nach 1994 beispielsweise beim Bau von Neubaustrecken sowie Diskussionen um ein Fernverkehrssicherstellungsgesetz oder zur Höhe und Verteilung der Regionalisierungsmittel für den SPNV.

Diese Darstellung verdeutlicht, dass die Eisenbahn in Preußen und Deutschland in den letzten 150 Jahren und auch in der Gegenwart verschiedenen und teilweise gegenläufigen Interessen ausgesetzt war und ist. Eine simultane und vollständige Befriedigung dieser Interessen ist in keiner Konstellation zu erreichen. In welchem Rollenverhältnis von Markt und Staat eine höhere gesellschaftliche Wohlfahrt erreichbar ist, wird kontrovers diskutiert.

II. These

Die jeweilige Führung der Eisenbahn unter staatlicher oder unternehmerischer Regie stellt eine Reaktion auf die historischen Rahmenbedingungen dar.

Zu Beginn des Eisenbahnzeitalters in Preußen, Mitte des 19. Jahrhunderts, bestand zunächst kein staatliches Interesse daran, Eisenbahnprojekte finanziell zu unterstützen.²³ Private Investoren hatten dagegen großes Interesse, den Bau der ersten Strecken und die ersten Lokomotiven und Waggonen zu finanzieren, zu bauen und zu betreiben. Konsequenterweise führten Privatleute die ersten Eisenbahngesellschaften als private Unternehmen. Gleichzeitig schuf der Staat durch die Pflicht zur Konzessionierung, durch bahnpolizeiliche Vorgaben sowie durch Zugangsregelungen zur Schieneninfrastruktur den regulatorischen Rahmen für diese Unternehmungen.²⁴ Preußen war in dieser Hinsicht im Vergleich zu seinen deutschsprachigen Nachbarn ein Sonderfall, da die Staaten des Norddeutschen Bundes von Beginn an selbst die Führung

²² Freise, S. 45.

²³ Schubert, S. 15f.

²⁴ Michalczyk, Europäische Ursprünge der Regulierung von Wettbewerb, Tübingen 2010, S. 130ff.

von Eisenbahngesellschaften übernehmen. In Preußen wurde dieser Weg teilweise Mitte des 19. Jahrhunderts vorbereitet, setzte sich jedoch erst unter Bismarck nach 1876 endgültig durch.²⁵ Mit der Reichsgründung 1871 wurde die politische Führung der deutschen Staaten zentralisiert und die Staaten zum Reich vereinigt. Bismarck übertrug daher dieses Leitbild als Reaktion auf die neuen Rahmenbedingungen auch auf die Führung der preußischen Eisenbahnen. Der Abschluss dieser Entwicklung erfolgte erst mit Gründung der Weimarer Republik 1918, als das Eigentum und damit auch die Führung aller Staatsbahnen der deutschen Staaten auf die Reichsregierung übertragen wurden.²⁶ Neben dem staatlichen Leitbild standen militärische und fiskalische Interessen hinter dieser Entwicklung.

Ein anderes Bild zeichnete sich bei den Kleinbahnen in Preußen ab.²⁷ Da die Kleinbahnen überwiegend unrentabel betrieben wurden, hatte der Staat kein Interesse daran, selbst als Unternehmer tätig zu werden.²⁸ Stattdessen versuchte er als Gesetzgeber Anreize zu setzen, private Investoren und Unternehmer für einen Betrieb zu gewinnen.²⁹ Insofern gaben auch hier der Staat durch mangelndes Interesse und eine Nachfrage des Marktes den Ausschlag für eine private Unternehmensführung.

Die Gestaltung der Führung der 1949 gegründeten Bundesbahn war geprägt durch den politischen Wunsch, dem Bund und den Ländern einen möglichst großen Einfluss zu sichern.³⁰ Dies zeigte sich insbesondere an der Zusammensetzung des Aufsichtsrates, der maßgeblichen Einfluss auf die Unternehmensführung nehmen konnte.³¹ Diese wurde vom Staat vorgegeben und hatte eine einseitige Ausrichtung der Führung auf staatliche Interessen zur Folge. Dies brachte insbesondere Art. 87 GG a.F. zum Ausdruck. Danach waren die Bundeseisenbahnen in „bundeseigener Verwaltung mit Verwaltungsunterbau“ zu führen.³² Freise arbeitet hierzu heraus, dass eine rechtlich und unternehmerisch unabhängige Unternehmensführung faktisch ausgeschlossen war.³³ Den Bedürfnissen der Wirtschaft konnte die Bundesbahn in diesem starren Korsett nicht gerecht werden.³⁴ Freise verdeutlicht vielmehr, dass diese Struktur sogar eine Unternehmensführung verhinderte, die sich an betriebswirtschaftlichen Maßstäben orientierte.³⁵ Trotz des Postulats der ei-

²⁵ Schubert, S. 18ff.

²⁶ Schubert, S. 30f.

²⁷ Collin, S. 124ff.

²⁸ Collin, S. 124f.

²⁹ Collin, S. 125.

³⁰ Freise, S. 38f., 44.

³¹ Freise, S. 37f.

³² s.a. Freise, S. 33.

³³ Freise, S. 34.

³⁴ Aberle, S. 53f.; Freise, S. 35.

³⁵ Freise, S. 36.

genwirtschaftlichen Unternehmensführung des § 28 BbG, wurde die Bundesbahn de facto wie eine Behörde geführt. Auf diese Weise wollten Bund und Länder sicherstellen, dass das Streckennetz und Arbeitsplätze erhalten blieben und nicht einer rationalen, am Markt ausgerichteten Unternehmensführung zum Opfer fielen.³⁶ Zusätzlich instrumentalisierten der Bund und die Länder die Bundesbahn für sozial- und regionalpolitische Aufgaben, etwa die Bedienung schwach ausgelasteter Linien in der Fläche, ohne dafür einen Ausgleich zu zahlen.³⁷

Die Bundesbahnspitze reagierte auf diese Situation indem sie forderte, die Bundesbahn in ein privates Unternehmen mit einer privat-wirtschaftlichen Führung umzuwandeln. Sie konnte sich mit dieser Forderung jedoch gegenüber der Politik zunächst nicht durchsetzen.³⁸ Erst mit der Bahnreform wurde dieses Ansinnen umgesetzt. Hinter dieser Reform standen dabei mehrere Faktoren: Die negative verkehrs- und haushaltspolitische Entwicklung, die zunehmend verbreitete ordnungspolitische Grundhaltung pro Liberalisierung und Privatisierung, entsprechende EU-Vorgaben und nicht zuletzt Handlungsbedarf aufgrund der Wiedervereinigung.³⁹ In diesem Kontext arbeitete die fraktionsübergreifend besetzte Regierungskommission Bahn im Auftrag der Bundesregierung ein Reformkonzept aus. Maßgeblicher Treiber der politischen Entscheidung und Umsetzung war die Prognose zur massiv ansteigenden Haushaltsbelastung durch das Eisenbahnwesen für das Szenario ohne Reform.

Die Bahnreform 1994 setzte damit die längst fällige Reaktion auf die wirtschaftlichen Missstände bei der Bundesbahn um.⁴⁰ Art. 87e Abs. 3 GG legte fest, dass die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form zu führen sind. Bundes- und Reichsbahn wurden in die Deutsche Bahn AG umgewandelt. Auch diese Reform stellte eine Reaktion auf die Verfehlung staatlicher Ziele und die Marktbedingungen dar – wenn auch erst mit einiger Verzögerung.

III. These

Ohne staatliche Finanzierung kann die Eisenbahn heute nicht im gesellschaftlich gewünschten Umfang bestehen. Der Einsatz dieser Mittel hat den

³⁶ *Bardt/Puls*, S. 73f.

³⁷ *Bardt/Puls*, S. 73f.

³⁸ *Bardt/Puls*, S. 79.

³⁹ *Aberle*, S. 62ff.

⁴⁰ *Bardt/Puls*, S. 80.

staatlichen Gewährleistungsauftrag zu erfüllen, muss dabei aber volkswirtschaftlichen Effizienzmaßstäben folgen.

Die Vorträge und vor allem die Diskussionen haben deutlich gemacht, dass Eisenbahnverkehr und -infrastruktur unter den aktuellen Rahmenbedingungen im heutigen Umfang ohne staatliche Finanzierungsbeiträge nicht möglich ist. Gleichzeitig besteht das übergreifend getragene verkehrspolitische Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Eine Ausweitung von Schienenverkehrsangeboten zählt auch zu den gängigen Forderungen von Bürgern, Kommunen und Ländern.

Im Vergleich zu anderen Netzwirtschaften ist die Finanzierungslücke eine Besonderheit.⁴¹ Dass bei der Eisenbahn nicht immer eine Finanzierungslücke bestand, zeigt *Schubert*. Zur Zeit des Deutschen Reiches trugen die Staatsbahnen maßgeblich zur Finanzierung des Staatshaushaltes bei,⁴² da sie bis zum 1. Weltkrieg Überschüsse erwirtschafteten. So haben die Eisenbahnen im Jahr 1899, also rund 20 Jahre nach der Verstaatlichung der Bahn in Preußen, beispielsweise 350 Mio. Reichsmark für den Ausgleich des Defizits im Staatshaushalt beigetragen, prozentual ausgedrückt, 57% der nicht gedeckten Staatsbedürfnisse.⁴³ Heute führt die Deutsche Bahn AG als Wirtschaftsunternehmen eine Dividende an den Bundshaushalt ab.⁴⁴ Damit leistet der Eisenbahnsektor ebenfalls einen Beitrag zur Finanzierung. Ein Blick auf die Gesamtbelastung des Bundshaushalts zeigt jedoch, dass man bei Bundesleistungen in Höhe von rund 17 Mrd. Euro im Jahr 2014 für die Bundesschienenwege (3,9 Mrd. Euro), das Bundeseisenbahnvermögen⁴⁵ (5,7 Mrd. Euro) und die Regionalisierungsmittel (7,3 Mrd. Euro) weit von den fiskalischen Überschüssen der Bahn in Preußen vor dem 1. Weltkrieg entfernt ist.⁴⁶ Daraus den Schluss zu ziehen, die Finanzierungsbedürftigkeit der Eisenbahn hänge von ihrer Organisationsform ab oder sei gar bei staatlicher Führung geringer, wäre falsch. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass die Bundesleistungen für die als Behörde geführte Deutsche Bundesbahn zwischen 1960 (rund 0,5 Mrd. Euro) und 1990 (rund 6 Mrd. Euro) deutlich gestiegen sind.⁴⁷ Die Gründe für die Entwicklung von einer „cash cow“ zur Finanzierungsbe-

⁴¹ Auf die Konsequenzen, die daraus für die Entgeltregulierung folgen, geht *Gersdorf*, S. 107 ff. in seinem Beitrag ein.

⁴² *Schubert*, S. 29 f.

⁴³ *Schubert*, S. 29. Bis 1909 ging dieses Anteilsverhältnis auf 34% zurück.

⁴⁴ In den Jahren 2010 bis 2014 wurden 2,45 Mrd. Euro an den Bund abgeführt.

⁴⁵ Nicht rechtsfähiges Sondervermögen der Bundesrepublik Deutschland, das die Pensionslasten der ehemaligen Bahnbeamten trägt, Dienstherr der zugewiesenen oder beurlaubten Bundesbahnbeamten ist und die nicht bahnotwendigen Liegenschaften verwaltet.

⁴⁶ *Deutsche Bahn AG*, Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes, Positionspapier, 2015, S. 2.

⁴⁷ *BMVI*, Verkehr in Zahlen 2014/2015, 2014, S. 115.

dürftigkeit der Eisenbahn sind vielfältig. In erster Linie dürften jedoch die Investitionen in der Folge zweier Weltkriege sowie die seit den 1950er Jahren massiv zunehmende Motorisierung und später auch der Luftverkehr ursächlich gewesen sein. Dass die Eisenbahn in diesen Zeiten zahlreichen verkehrs-, regional- und sozialpolitischen Vorgaben unterlag (vgl. insbesondere These I) und damit nicht flexibel auf das Marktumfeld reagieren konnte, dürfte die prekäre Situation verschlimmert haben.⁴⁸

Mit der Bahnreform im Jahr 1994 konnte eine Trendwende geschafft werden. Die Bundesleistungen sind seit 1994 nominal um rund 17% (inflationsbereinigt um 39%) zurückgegangen; und in den letzten Jahren auf einem konstanten Niveau.⁴⁹ Maßgeblich dazu beigetragen hat die Neuordnung der Aufgaben zwischen Markt und Staat betreffend die Finanzierung. Nach Art. 87e Abs. 4 GG i.V.m. Art. 106a GG trägt der Bund die Finanzierungsverantwortung für die Infrastruktur und die Verantwortung für die Daseinsvorsorge im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) liegt bei den Ländern.

In Bezug auf die Bundesverantwortung für die Infrastruktur bestimmt Art. 87e Abs. 4 GG, dass den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes Rechnung zu tragen ist. Aufgrund dieser Regelung ist allgemein anerkannt, dass der Bund dauerhaft die Verantwortung dafür trägt, die Schienenwege in einer funktionsstüchtigen Substanz zu erhalten und auszubauen.⁵⁰ Dieser Auftrag findet sich im Bundesschienenwegeausbaugesetz wieder. Danach finanziert der Bund grundsätzlich die Investitionen in den Bau, Ausbau sowie Ersatz und die Deutsche Bahn AG die Instandhaltung und den Betrieb aus Nutzerentgelten.⁵¹ Maßgeblich für die Finanzierungsfähigkeit von Neubauvorhaben aus Bundesmitteln und die Aufnahme in den Bedarfsplan ist, dass der volkswirtschaftliche Nutzen mindestens die volkswirtschaftlichen Kosten deckt. Für die Verwendung der Bundesmittel gilt nach Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Deutsche Bahn AG beteiligt sich an den Investitionen für Neu- und Ausbauprojekte, soweit sie in ihrem unternehmerischen Interesse liegen und über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) an den Ersatzinvestitionen.

⁴⁸ *Bardt/Puls*, S. 68.

⁴⁹ Der Bundeshaushalt wurde in jenem Jahr mit 20,5 Mrd. Euro belastet, vgl. *Roland Berger Strategy Consultants*, 20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG, 2014, S. 83, auch zur weiteren Zeitreihe.

⁵⁰ Vgl. z.B. *Uerpmann* in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 87e Rdnr. 16; *Möstl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 87e Rdnr. 112.

⁵¹ Dass dieser Ansatz nicht neu ist, stellt bereits *Thier* mit seinem Verweis auf *Hansemann* dar, der bereits 1837 argumentierte, dass der Staat die Eisenbahnen bauen solle, wenn denn die Kosten zu hoch und die Rentabilität zu niedrig sei, vgl. S. 98.