



Arbeitsgruppe Politische Ökonomie (APÖ)
Working Paper No. 4 (2018)

herausgegeben vom Arbeitsbereich Politik und Wirtschaft
(Political Economy) und Wirtschaftsdidaktik



Gleichwertige Lebensverhältnisse
und regionale Mobilität

Auswirkung von Liberalisierung und Privatisierung im
Schienenpersonennahverkehr in Deutschland und Frankreich

Patrick Klösel

Autor: Patrick Klösel hat in Tübingen im Bachelor Politikwissenschaft, Philosophie und International Economics studiert. Derzeit studiert er am *Munich Center for Mathematical Philosophy* im Master *Logic and Philosophy of Science*. Im *Relevant Magazin* schreibt er zur Zeit seine sozialpolitische Kolumne *Marktverzagen*.

E-mail: patrick.kloesel@posteo.de

Redaktionelle Bearbeitung: Helene Eggersdorfer
APÖ am Institut für Politikwissenschaft

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Eberhard Karls Universität Tübingen
Melanchtonstraße 36
72074 Tübingen

Danksagung: Mein Dank gilt Hans-Jürgen Bieling für die vielen Anregungen und die Förderung während meines Studiums in Tübingen sowie die großartige Möglichkeit, meine Bachelorarbeit in der APÖ Working Paper Series zu veröffentlichen. Julien Hallack und Côme Billard haben mir wertvolle Hinweise zur anstehenden Reform der SNCF gegeben. Meine Eltern haben mich wie stets bei meinen Vorhaben unterstützt, in diesem Fall ganz konkret mein Vater durch die Besorgung der vergriffenen Spezialausgabe “10 Jahre Regionalisierung im Schienenpersonennahverkehr”. Anke Schwarz danke ich für wertvolle Hinweise zur ersten Fassung, Jolanda Zürcher für farblichen Beistand und Helene Eggersdorfer für die redaktionelle Bearbeitung. Alle verbleibenden Fehler sind meine.

Disclaimer: Ich habe soweit möglich versucht, die Originalpassagen direkter Zitate in der jeweiligen Ausgangssprache (Englisch oder Französisch) zu belassen. Anders als für englischsprachige Zitate habe ich bei allen französischsprachigen Zitaten eine Paraphrase vorgenommen, sodass die Arbeit auch ohne Französischkenntnisse problemlos verstanden werden kann. Die geschlechtsbezogenen Pronomen und Substantive sind unabhängig ihres grammatikalischen Geschlechts stets auf alle Geschlechter bezogen. Alle Hyperlinks wurden zuletzt am 11.09.2018 überprüft.

“T’as besoin d’une voiture pour aller travailler
Tu travailles pour rembourser la voiture que tu viens d’acheter”¹

– Orelsan, *La Terre est Ronde* (2011)

“Rien n’est moins rare que le service public”²

– René Charpus (zitiert nach Schnieders, 2010, 30)

¹ Etwa: “Du brauchst ein Auto um zur Arbeit zu fahren / Du arbeitest um das Auto abzubezahlen, das Du gerade gekauft hast”.

² Etwa: “Nichts ist weniger selten als öffentliche Dienstleistungen”.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Mobilität und Ungleichheit	8
2	Erste konzeptionelle Klärungen	10
2.1	Gleichwertige Lebensverhältnisse und <i>Cohésion</i>	11
2.2	Daseinsvorsorge und <i>service public</i>	14
2.3	Verkehrs-, Raumordnungs- und Strukturpolitik	16
3	Privatisierung und Liberalisierung im internationalen und europäischen Kontext	19
3.1	Öffentliche Güter: Gemeinwohl vs. Effizienz	20
3.2	Die Privatisierung der Japan National Railways	21
3.3	Die europäische Rats-Direktive 91/440/EWG	23
3.4	Vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat	24
4	Die Privatisierung der Deutschen Bahn	26
4.1	Die Bundesbahn vor der deutschen Einheit	26
4.2	Die Regierungskommission Bundesbahn (1989-91)	28
4.3	Das Regionalisierungsgesetz (RegG) für den SPNV	31
4.4	Die DB AG als transnationaler Logistikkonzern	34
5	Die andauernde Reform der SNCF	37
5.1	Reformen der SNCF 1983 und 1997/2002	37
5.2	Regionalisierung: TER, TET	38
5.3	Die geplante Reform der Regierung Philippe	41
6	DB und SNCF: Gleichwertige Mobilität?	43
7	Schluss: Politikempfehlung	47
	Anhang	49
	Literatur	53
	Erklärung	61

Abkürzungsverzeichnis

<i>AEG</i>	Allgemeines Eisenbahngesetz
<i>AEUV</i>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<i>AOT</i>	<i>Autorité organisatrice de transports</i> (frz. Aufgabenträger)
<i>BDI</i>	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
<i>BEG</i>	Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH
<i>BMI</i>	Bundesministerium des Inneren, für Bau und für Heimat
<i>BMU</i>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
<i>BMVI</i>	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
<i>BON</i>	Betriebswirtschaftlich Optimales Netz
<i>BV</i>	Bayrische Verfassung
<i>CDU</i>	Christlich-Demokratische Union
<i>DAI</i>	Dienstleistung von allgemeinem Interesse
<i>DAWI</i>	Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
<i>DB AG</i>	Deutsche Bahn AG
<i>DDR</i>	Deutsche Demokratische Republik
<i>DM</i>	Deutsche Mark
<i>DR</i>	Deutsche Reichsbahn (DDR)
<i>EFVU</i>	Eisenbahnfernverkehrsunternehmen
<i>EPIC</i>	<i>Établissement public à caractère industriel et commercial</i> (öffentliche Industrie- und Handelseinrichtung)
<i>EU</i>	Europäische Union
<i>EuGH</i>	Europäischer Gerichtshof

<i>EUV</i>	Vertrag über die Europäische Union
<i>EWG</i>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<i>GG</i>	Grundgesetz
<i>JNR</i>	<i>Japan National Railways</i>
<i>LOTI</i>	<i>Loi d'orientation des transports intérieurs</i> (Gesetz über den öffentlichen Verkehr)
<i>MKRO</i>	Ministerkonferenz für Raumordnung
<i>ÖPNV</i>	Öffentlicher Personennahverkehr
<i>PBefG</i>	Personenbeförderungsgesetz
<i>RegG</i>	Regionalisierungsgesetz
<i>RFF</i>	<i>Réseau ferré de France</i> (Schieneninfrastrukturgesellschaft)
<i>RKB</i>	Regierungskommission Bundesbahn
<i>ROG</i>	Raumordnungsgesetz
<i>SNCF</i>	<i>Société nationale des chemins de fer</i> (nationale französische Eisenbahngesellschaft)
<i>SPD</i>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<i>SPNV</i>	Schienenpersonennahverkehr
<i>TER</i>	<i>Transport Express Régional</i> (schneller Regionalverkehr)
<i>TET</i>	<i>Train d'Équilibre du Territoire</i> (Zug der Gebietskohäsion)
<i>TGV</i>	<i>Train à Grande Vitesse</i> (Hochgeschwindigkeitszug)
<i>TOC</i>	<i>Train Operating Company</i> (Großbritannien)
<i>VBB</i>	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
<i>VGN</i>	Verkehrsgroßraum Nürnberg
<i>VRR</i>	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr

1 Einleitung: Mobilität und Ungleichheit

Die Thematik regionaler Ungleichheiten in Industriestaaten ist in den letzten Jahren in der öffentlichen Debatte immer wichtiger geworden. Das dominierende Leitbild der ‘gleichwertigen Lebensverhältnisse’ zwischen Stadt und Land ist dabei zentraler Referenzpunkt politischer Programme wie auch verwaltungsrechtlicher Umsetzungen. Für auf dem Land lebende Menschen ist vor dem Hintergrund von immer größeren Flexibilitätsanforderungen in der Arbeitswelt die Mobilität und damit die Verkehrspolitik ein zentrales Thema – ‘Land’ ist nicht zuletzt ein geografischer Begriff. Die Mobilität zwischen Stadt und Land ist entscheidend für die gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe der Landbevölkerung (Enquete-Kommission ‘Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern’, 2018, 34).

Das Politikfeld des Verkehrs ist dabei eng mit den Machtverhältnissen einer Gesellschaft verknüpft (Bandelow und Kundolf, 2011, 161), denn “der Verkehr bildet das Herz der kapitalistischen Produktionsweise und die Verkehrspolitik operiert immer am offenen Herzen. Womöglich erklärt diese besondere Situation den fehlenden Mut zur verkehrspolitischen Gestaltung” (Schwedes, 2017, 10). Nachdem lange Zeit das Paradigma der ‘Verkehrswende’ und die damit verbundenen Versuche der Vermeidung eines rasanten Verkehrswachstums die deutsche Debatte geprägt hatte, dominiert heute das Leitbild einer ‘integrierten Verkehrspolitik’ und damit der Effizienzsteigerung des Verkehrssystems (ebd., 11). Fragen nach Nachhaltigkeit und Suffizienz dringen erst langsam in die Diskussion vor und müssen leider noch häufig als rhetorische Blasen gelesen werden. Die jahrzehntelange Bevorzugung des Straßenverkehrs und später des Flugverkehrs gegenüber dem Schienenverkehr ist noch heute durch den Bau von zahllosen Autobahnen und die immer noch anhaltende Subventionierung des Flugverkehrs in Form einer Befreiung von der Mehrwertsteuer sichtbar (Selz, 1994).

Die vorliegende Arbeit fokussiert sich auf den Schienenpersonennahverkehr (SPNV).³ Die öffentliche Politik in Bezug auf den SPNV ist in Deutschland vor

³ Während in der deutschen Diskussion vom Schienenpersonennahverkehr (SPNV) die Rede ist, kommt in der französischen Debatte ohne inhaltlichen Unterschied der Begriff Schienenpersonenregionalverkehr (*services ferroviaires régionaux*) vor. Aus Gründen

allem durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet: Im Zuge der formalen Privatisierung der Deutschen Bundesbahn nach 1994 kam es zu einer umfassenden Liberalisierung des Schienenverkehrs in Deutschland, wodurch insbesondere private Anbieter im SPNV Marktanteile gewonnen haben. Zudem existiert auf der Ebene des regionalen Schienenpersonennahverkehrs, abgesehen vom Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) und dem Verkehrsraum Nürnberg (VGN), meist ein Flickenteppich aus Zonen und Waben, der die Interoperabilität und den intermodalen Wechsel zwischen unterschiedlichen Verkehrsträgern für Fahrgäste erschwert.

Die Reformen im Schienenpersonen(nah)verkehr in Deutschland werden in dieser Arbeit stets mit der Situation in Frankreich verglichen. Zum einen weil dadurch die unterschiedlichen Dynamiken der Privatisierung und Liberalisierung sowie die regionalen Handlungsspielräume sichtbar werden, zum anderen um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, und um das prognostische Potential der Analyse auszutesten.⁴ Die Fragestellung der Arbeit lautet: *Welche Folgen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland und Frankreich haben die Privatisierungen und die Liberalisierungen im Schienenpersonennahverkehr?* Insbesondere ein Aspekt der Reform der Deutschen Bundesbahn von 1994, die 1996 in Kraft getretene Regionalisierung des SPNVs im Zuge des Regionalisierungsgesetzes (RegG), ist hier ausschlaggebend. Während sich die durch die Subsidiarität neu gewonnenen Gestaltungsspielräume für die Gebietskörperschaften positiv auf

der Einheitlichkeit wird in dieser Arbeit durchgängig der Begriff SPNV verwendet (vgl. Schnieders, 2010, 197). SPNV bezeichnet alle "allgemein zugängliche Personenbeförderung mit [...] Eisenbahnen [...] im Linienverkehr und in Sonderformen des Linienverkehrs, bei denen die Mehrzahl der Beförderungsfälle eine Reiseweite von nicht mehr als 50 km hat bzw. die Reisezeit von einer Stunde nicht übersteigt" (Dziekan, 2011, 318).

⁴ Zum Zweck eines Rechtsvergleichs zwischen diesen beiden Ländern siehe Schnieders (2010, 18): "Das Interesse an einem Rechtsvergleich gerade mit Frankreich wird zunächst darin gesehen, dass Frankreich und Deutschland wie häufig als Repräsentanten zweier Modelle erscheinen: Wie Frankreich kennen mehrere europäische Staaten ein service-public-System, für das traditionell die Existenz von Sonderrechten typisch ist, wie Deutschland kennen andere Länder den typusprägenden Begriff des service public nicht und befürworten den Einsatz von Marktkräften in stärkerem Maße. Dabei können die französischen services publics, auch im Eisenbahnverkehr, teilweise sehr zufriedenstellende Resultate bei einem maßvollen Einsatz öffentlicher Gelder vorweisen. Dies scheint hierzulande nicht immer Beachtung zu finden" (ebd.).

die Passgenauigkeit des SPNV-Angebots auswirken, hat die einhergehende Rationalisierung vermehrt zu Streckenstilllegungen geführt – und das vor allem im ländlichen Raum strukturschwacher Regionen. Eine ähnliche Tendenz lässt sich auch in Frankreich beobachten. Die in dieser Arbeit vertretene These lautet deshalb: *Die Liberalisierungen und Privatisierungen im Schienenpersonennahverkehr haben trotz einiger positiver Aspekte insgesamt negative Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland und Frankreich, indem sie regionale Ungleichheiten verschärft haben.*

Die Gliederung der Arbeit ist wie folgt. Zunächst werden das Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie das Prinzip der Daseinsvorsorge eingeführt und für die Verkehrs-, Struktur- und Raumordnungspolitik in Deutschland und Frankreich spezifiziert (Abschnitt 2). Anschließend wird der internationale Diskurs um die Bahnprivatisierung seit Ende der 1980er Jahre nachvollzogen, der einen entscheidenden Einfluss auf die europäische Bahnpolitik hatte. Dabei sind die Privatisierungen und Liberalisierungen vor dem Hintergrund der generellen Reorganisation des Wohlfahrtsstaates als Gewährleistungsstaat zu betrachten (Abschnitt 3). Im Hauptteil der Arbeit wird der Prozess der vollzogenen formalen und gescheiterten materiellen Privatisierung der Deutschen Bundesbahn ausführlich dargestellt. Dabei wird insbesondere auf die Rolle der Regierungskommission Bundesbahn und das Regionalisierungsgesetz eingegangen (Abschnitt 4). Der Vergleich mit der französischen Bahngesellschaft SNCF ist vor allem vor dem Hintergrund der anstehenden Bahnreform unter der Präsidentschaft Emmanuel Macrons erhellend (Abschnitt 5). Die Auswirkungen einer formalen Bahnprivatisierung auf die regionale Versorgungslage mit Bahndienstleistungen soll durch einen Vergleich der Situation in Deutschland und Frankreich analysiert werden (Abschnitt 6). Die Arbeit schließt mit einer knappen Politikempfehlung (Abschnitt 7).

2 Erste konzeptionelle Klärungen

Die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – unabhängig von der betriebswirtschaftlichen Rentabilität – sind eine Kern-

funktion des europäischen Wohlfahrtsstaates. Dabei sind die flankierenden Konzepte und Prinzipien in den einzelnen Mitgliedsstaaten höchst unterschiedlich ausformuliert. In der deutschen Debatte entspricht das Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse dem französischen Konzept der *Cohésion des territoires* (2.1) und das rechtsethische Prinzip der Daseinsvorsorgeprinzip dem französischen *service public* (2.2). Diese Konzepte und Prinzipien wirken in unterschiedlicher Weise auf die Verkehrs-, Raumordnungs- und Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich und hatten und haben auch einen Einfluss auf die europäische Ebene (2.3).

2.1 Gleichwertige Lebensverhältnisse und *Cohésion*

Das Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird in politischen Debatten häufig genannt, wenn es um die verschiedenen Facetten regionaler Ungleichheiten geht. Auch zur Bundestagswahl 2017 haben die Parteien auf dieses diskursiv gut etablierte Konzept zurückgegriffen, wie etwa an der Kampagne der CDU ersichtlich wird.⁵ Wie lange braucht der Krankenwagen in mein Dorf? Gibt es eine allgemein behandelnde Ärztin vor Ort? Macht auch noch die letzte Schule im Umkreis zu? Und wie weit ist es eigentlich bis zum nächsten Supermarkt? Dies alles sind Fragen, die unter dem Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse verhandelt werden.⁶ Im Grundgesetz (GG) ist das Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Artikel 72 GG festgeschrieben; diesem zufolge hat in Deutschland

“... der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht” (Art. 72 Abs. 2 GG).

‘Gleichwertig’ heißt in diesem Zusammenhang jedoch nicht notwendigerweise auch ‘gleich’, wie 2004 prominent der damalige brandenburgische

⁵ “Für ein Deutschland in dem wir gut und gerne leben”, siehe auch Anhang 1. Von Mobilität ist in diesem Wahlplakat jedoch bezeichnenderweise keine Rede.

⁶ Siehe auch, etwas breiter: “Gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen betrifft Fragen wie: Wo fühle ich mich wohl? Wie sieht es mit der Versorgung von Gütern und Dienstleistungen aus? Wie kann ich Lebensqualität in meiner Kommune mitgestalten? Kann ich im Alter in meinem gewohnten Umfeld leben?” (BMI, 2018).

Ministerpräsident Matthias Platzeck in einer offiziellen Presseerklärung herausgestellt hat: “Wir haben zu konstatieren, dass nicht in allen Dörfern gleich gefördert werden kann” (Barlösius, 2006). Seit der Gründung der Bundesrepublik 1949 bis zur Änderung des Artikels 72 GG im Jahre 1994 war an derselben Stelle von der ‘Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse’ die Rede, die Änderung von 1994 in ‘gleichwertige Lebensverhältnisse’ stellt demgegenüber schon eine Abschwächung dar (vgl. die Grundgesetzkommentare zu Art. 72). Spätestens seit dieser Presseerklärung ist klar: ‘gleichwertig ist nicht gleich’. So ist der gängigen Interpretation zufolge in ländlichen Räumen naturgemäß nicht die *gleiche* Infrastruktur nötig wie in Großstädten – anstelle einer Straßenbahn ist unter Umständen beispielsweise ein Überlandbus nötig – diese Infrastruktur sollte jedoch in der *gleichwertigen Qualität* zur Verfügung gestellt werden.

In Deutschland tragen verschiedene Ressorts die Verantwortung für die Förderung ‘gleichwertiger Lebensverhältnisse’, was sich an den zahlreichen Politiken zeigt.⁷ Es ist jedoch seit Beginn der 19. Legislaturperiode absehbar, dass sich unter dem neuerrungenen Prädikat ‘Heimat’ die Zuständigkeit für die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in das neubenannte Bundesministerium des Inneren, für Bau und für Heimat (BMI) verschoben hat. Mit der Pressemitteilung vom 18. Juli 2018 setzte das BMI die ‘Kommission für gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland’ ein, die bis 2020 konkrete Vorschläge erarbeiten soll (BMI, 2018).⁸ Die Einsetzung der Kommission ist direkt mit der Ernennung Horst Seehofers zum Bundesinnenminister verbunden. Als bisher einziges Bundesland hatte Bayern während der 17. Legislaturperiode des bayrischen Landtags (2013-2018) die Enquete-Kommission “Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern” eingesetzt, die ihren Abschlussbericht am 30.01.2018 vorgelegt hat (Enquete-Kommission ‘Gleichwertige Lebensverhält-

⁷ Dazu muss beispielsweise sowohl das Städtebauförderprogramm des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) als auch die grundsätzliche Ausrichtung der Raumordnungspolitik des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) gezählt werden.

⁸ Die Schwerpunkte der Kommission sind die sechs Arbeitsgruppen kommunale Altschulden, Wirtschaft und Innovation, Raumordnung und Statistik, Technische Infrastruktur, Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit sowie Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft (BMI, 2018).

nisse in ganz Bayern’, 2018).⁹ Die einzelnen Bundesländer haben teilweise eigene Formulierungen zur Thematik der gleichwertigen Lebensverhältnisse in ihre jeweiligen Landesverfassungen aufgenommen. Die bayrische Verfassung (BV) verlautbart zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beispielsweise noch eindeutiger als das Grundgesetz:

“Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land” (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV).

Auch in Frankreich existiert eine engagierte Strukturpolitik mit der explizit durch Politik und Zivilgesellschaft formulierten Zielsetzung der Schaffung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.¹⁰ Die Debatte um Strukturpolitik lässt sich bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen, als infolge der Industrialisierung und Verstädterung weite Landstriche Zentralfrankreichs entvölkert wurden. Für die bevölkerungsarmen Landstriche zwischen den Ardennen und Landes prägte 1947 Jean-François Gravier den mittlerweile als abwertend empfundene Begriff *désert français* (französische Wüste) (Gravier, 1947). Roger Beteille etablierte in *La France du vide* (Beteille, 1984) den Begriff der *diagonale du vide* (leere Diagonale), die noch heute als *diagonale à faible densité* (Diagonale mit geringer Bevölkerungsdichte) die französische Strukturpolitik in Bezug auf den ländlichen Raum dominiert. Die verschiedenen Instrumente des *service public* dienen letztlich auch der Strukturpolitik einer *Cohésion des territoires* (Kohäsion der Gebiete).¹¹

⁹ Der zuständige Parlamentarische Staatssekretär im BMI, Marco Wanderwitz (CDU), schreibt dazu auf seiner Homepage: “Die gute Vorarbeit im Freistaat Bayern, in dem Heimatstrategie und Heimatministerium bereits seit einigen Jahren zu guten Erfolgen geführt haben, wird uns eine gute Grundlage [für die Arbeit der Kommission, P.K.] sein” (Wanderwitz, 2018).

¹⁰ Wenn in dieser Arbeit in Bezug auf die französische Debatte die deutschen Begriffe ‘gleichwertige Lebensverhältnisse’ und ‘Daseinsvorsorge’ genannt werden, ist von den entsprechenden *französischen Konzepten* die Rede, und die deutschen Begriffe werden allein aus Gründen der Lesbarkeit als Übersetzung der französischen Begriffe verwendet.

¹¹ Der Begriff der Kohäsion bedeutet hierbei soviel wie ‘strukturelle Annäherung’.

2.2 Daseinsvorsorge und *service public*

Im Rahmen der ‘mixed economy’ und des keynesianischen Wohlfahrtsstaates spielte der öffentliche Sektor im Westeuropa der Nachkriegszeit eine wichtige Rolle darin, “die kapitalistische Entwicklungsdynamik durch Formen der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung und Staatsintervention politisch zu korrigieren” (Bieling und Deckwirth, 2008, 10). Dabei haben sich in den nationalen Debatten unterschiedliche Konzepte entwickelt.

Der Begriff der Daseinsvorsorge wurde erstmals 1938 durch den Staatsrechtler Ernst Forsthoff in seinem Beitrag über *Die Verwaltung als Leistungsträger* (Forsthoff, 1938) in der deutschen Debatte geprägt und ist stark durch die Existenzialphilosophie von Karls Jaspers (Gegner, 2007, 456) und Martin Heidegger (ebd., 459) beeinflusst. In der verwaltungsrechtlichen, aber auch der politischen und gesellschaftlichen Diskussion wird die Daseinsvorsorge häufig dann als Leitbild oder Referenzprinzip genannt, wenn es um die Bereitstellung staatlicher Leistungen geht, die sich betriebswirtschaftlich nicht rechnen aber der Wohlfahrt der Bevölkerung dienen (Deckwirth, 2008, 65-66). Dazu zählen etwa Bereiche der Gesundheitspolitik oder der Verkehrspolitik. Forsthoff verweist in seiner Schrift interessanterweise – als Beispiel für eine Anwendung des Daseinsvorsorgeprinzips – explizit auf das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), das noch heute die Grundlage des ÖPNV in Deutschland ist.

Das Daseinsvorsorgeprinzip begründet sich durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2 GG) und ist wegen der Abwesenheit eines eigenen Daseinsvorsorgegesetzes (Gegner, 2007, 458) vor allem als rechtsethisches Prinzip zu interpretieren, das in den unterschiedlichsten Kontexten für die Interpretation von Rechtsnormen herangezogen wird und dadurch Eingang in Einzelgesetze erfährt (ebd., 460). Aber “[... d]er Begriff der Daseinsvorsorge ist nicht geeignet und hatte auch nicht zur Aufgabe, den staatlichen Aufgaben einen fest umrissenen Umfang oder eine Begrenzung zu definieren” (Schnieders, 2010, 36). Inhaltlich ist das Daseinsvorsorgeprinzip eng mit dem Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse verknüpft (siehe hierzu die einschlägigen Grundgesetzkommentare zum Artikel 72 GG), da sich die konkreten Gesundheits- und Verkehrspolitiken zur Schaffung gleichwertiger Lebensver-

hältnisse häufig durch das Daseinsvorsorgeprinzip begründen. Daseinsvorsorge ist dabei immer ein politischer Begriff: “Daseinsvorsorge ist ein interpretationsfähiger, aber auch -bedürftiger Begriff, der konkret ausgestaltet werden muss” (Gegner, 2007, 460). Mit ihr werden vor allem Dienste der netzgebundenen Infrastruktur verbunden (Ambrosius, 2008). Wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, nimmt die Daseinsvorsorge im Bereich der Verkehrspolitik eine zentrale Position ein.

In der französischen Debatte kommt der Daseinsvorsorge der sehr umfassende Begriff des *service public* am nächsten (Schnieders, 2010, 28-34). Üblicherweise werden damit – organisatorisch und materiell – die von großen Staatsmonopolen bereitgestellten Güter und Dienstleistungen bezeichnet und – funktional – die von ihnen oder Dritten erbrachten Dienstleistungen von öffentlichem oder allgemeinem Interesse (Beckmann, 2008, 128). *Service public* ist dabei durchaus ein rechtlich fest verankerter Begriff und weitaus breiter als der deutsche Begriff der daseinsvorsorgenden Leistungen, und “kann neben Hoheits- bzw. Souveränitätsaufgaben und Dienstleistungen des Sozialstaates ebenso unternehmerisch-wirtschaftliche Aktivitäten der Gebietskörperschaften umfassen” (Ambrosius, 2008, 529). Kriterien des *service public* waren seit dem 19. Jahrhundert “Kontinuität, Gleichheit im Zugang zu den Dienstleistungen und Anpassungsfähigkeit an sich verändernde gesellschaftliche Bedürfnisse” (Beckmann, 2008, 128). Die Rechtsform der öffentlichen Einrichtungen ist meist die eines *Établissement public à caractère industriel et commercial* (EPIC) (deutsch: öffentliche Industrie- und Handelseinrichtung)¹² gewesen, so etwa im Falle der 2004 privatisierten französischen Elektrizitätsgesellschaft *Électricité de France* (EDF) und des Erdgaskonzerns *Gaz de France* (GDF), sowie im Falle der Post und *France Télécom* (privatisiert 1997 als *Orange*). Trotz umfangreicher Privatisierungen sind bis zum heutigen Tag viele Bereiche des *service public* in der Hand des Staates verblieben, darunter die

¹² “Kennzeichen eines *service public commercial et industriel* ist, dass er in Gegenstand, in der Herkunft seiner finanziellen Mittel überwiegend aus Benutzungsgebühren sowie in seinen Funktionsmodalitäten einem privaten Unternehmen ähnelt [... und] kann in der klassischen Form der *concession de service public*, als *régie* (Eigenbetrieb), als *établissement public*, in der Form einer staatseigenen privatrechtlichen Handelsgesellschaft oder als *Société d'économie mixte* (staatliche Beteiligung an einer privatrechtlichen Handelsgesellschaft) geführt werden” (Schnieders, 2010, 34).

Entwicklungsorganisation *Agence française de développement* (AFD) und interessanterweise sowohl die Pariser Verkehrsbetriebe *Régie autonome des transports parisiens* (RATP) als auch die französische Bahngesellschaft *Société nationale des chemins de fer français* (SNCF). Die andauernde starke Stellung des Staates in der französischen Wirtschaft ist eine Folge des lange andauernden Konsenses in der französischen Politik und Gesellschaft, dass der Staat sich aus den zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht zurückziehen darf (vgl. dazu historisch Kuisel, 1984). Dies galt lange Zeit in entsprechender Weise auch für die Verkehrspolitik.

Auf der europäischen Ebene haben die nationalstaatlichen Traditionen im Bereich der staatlichen Daseinsvorsorge, insbesondere die französische Tradition des *service public*, auch Eingang in die europäischen Verträge gefunden und begründen das ‘europäische Gesellschaftsmodell’ (vgl. Ambrosius, 2008, 528). Die der Daseinsvorsorge bzw. dem *service public* vergleichbaren ‘Dienstleistungen von allgemeinem Interesse’ (DAI) und die ‘Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse’ (DAWI) werden im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Art. 14 und Art. 106 Abs. 2 erwähnt. Sie beziehen sich auf Dienstleistungen mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen, “die dem Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universalen Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden” (Kuhnert und Leps, 2017, 231). Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung, der Finanzierung und der Organisation einer DAWI (zur EU vgl. auch Schnieders, 2010, 39-49).

2.3 Verkehrs-, Raumordnungs- und Strukturpolitik

Wie übersetzen sich das Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse und das rechtsethische Prinzip der Daseinsfürsorge nun in konkrete Politiken? Diese Frage soll im Folgenden für den Bereich der Verkehrspolitik exemplarisch nachvollzogen werden.

Für mindestens dreißig Millionen Deutsche gehört das Pendeln zum Ar-

beitsplatz zur täglichen Routine (Hütter, 2013). Der Anteil der mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegten Strecke beträgt dabei im Schnitt 14 Prozent, das Auto bleibt das mit weitem Abstand am häufigsten genutzte Verkehrsmittel. Wie schon eingangs deutlich wurde, steht die Mobilität in engem Zusammenhang mit Ungleichheit: “Für Einkommensarme ist es Realität, dass sie die Fahrkarten für notwendige Fahrten zu Bewerbungsgesprächen oder dem Arbeitsamt nicht bezahlen können” (Daubitz, 2011, 182). Lange Zeit galten “[...]für die Verkehrsunternehmen [...] die Einkommensarmen [als] sog. captives, im öffentlichen Verkehr gefangene, denen nichts anderes übrig bleibt, als dieses Angebot zu nutzen” (ebd., 181). Es ist demnach zentrale Aufgabe der Daseinsvorsorge, bezahlbare Mobilität auch und insbesondere für die einkommensarmen Bevölkerungsschichten zu gewährleisten. Die öffentliche Infrastruktur schafft oftmals erst die Voraussetzungen zur gesellschaftlichen Teilhabe (Bieling und Deckwirth, 2008, 11). Vor allem in ländlichen Regionen ist die kostenintensive Anschaffung eines eigenen Autos bei Abwesenheit einer ausreichenden öffentlichen Verkehrsanbindung ansonsten fast unumgänglich.¹³

Um im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten, existieren verschiedene Politiken. Die entsprechenden Maßnahmen betreffen die Verkehrspolitik allgemein; die Raumordnungspolitik der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) unter der Leitung des BMVI, bzw. seit 2018 teilweise des BMI; und die Struktur- und Kohäsionspolitik der Europäischen Union.

Die Verkehrspolitik in Deutschland kommt nur selten in der öffentlichen Debatte vor (Schwedes, 2011b). War vor einigen Jahrzehnten noch von einer anzustrebenden Verkehrswende die Rede, hat sich heute zwar die Nachhaltigkeit als zentraler Referenzpunkt im parteiübergreifenden verkehrspolitischen Diskurs fest etabliert, die konkreten Politiken wie die anhaltende direkte und indirekte Subventionierung des Straßen- und Flugverkehrs sprechen jedoch eine andere Sprache (Schwedes, 2011a, 23-26). Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) war seit 1935 und ist bis heute zusammen mit dem Allgemeinen Ei-

¹³ “Der SPNV ist ein besonders verlustreiches Geschäftsfeld, gleichzeitig ist die Mobilität der Bevölkerung in der Region aber ein Grundbedürfnis der Teilhabe an unserer heutigen Lebensweise” (Schnieders, 2010, 17).

senbahngesetz (AEG) (1951) das für den Schienenverkehr verbindliche Gesetz in der Bundesrepublik Deutschland. In den 1990er Jahren wurden beide durch das Regionalisierungsgesetz (RegG) ergänzt, das Kompetenzen auf die Länderebene verlagerte und die finanzielle Unterstützung durch Bundesbeihilfen regelt (siehe Abschnitt 4.3).

Etwas allgemeiner als die Verkehrspolitik ist die Raumordnungspolitik, die als neutrale Instanz zur Koordinierung der verschiedenen Politikmaßnahmen fungiert, und der verschiedene Instrumente zur Verfügung stehen:¹⁴ Zum einen die Raumordnungspläne auf der Ebene der Bundesländer und deren Regionen (Landesentwicklungspläne), die in die föderale Struktur eingebunden sind;¹⁵ die raumplanerischen Zusammenarbeit als Forum für die diskursive Abstimmung, sowie das Raumordnungsverfahren und die Raumplanung.

“Das formulierte Hauptziel der Raumentwicklung in Deutschland ist eine nachhaltige Entwicklung des gesamten Bundesgebiets [...]. Dabei soll in allen Regionen Deutschlands entsprechend § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz für gleichwertige (nicht gleiche!) [sic!] Lebensverhältnisse gesorgt und die Daseinsvorsorge sichergestellt werden” (BMVI, 2018).¹⁶

Im Gegensatz zu Deutschland sind die Kompetenzen im Bereich der regionalen Kohäsion in Frankreich im *Ministère de la Cohésion des territoires* (Ministerium für die Kohäsion der Gebiete) und dort insbesondere im *Commissariat général à l'égalité des territoires* (Generalkommissariat für die

¹⁴ “Die Raumordnung setzt die räumlichen Rahmenbedingungen für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Sie nimmt in Zeiten mancherorts wachsender, andernorts schrumpfender Bevölkerungszahlen, stark zunehmender Mobilität und Migrationsbewegungen, der Digitalisierung von Produktions- und Arbeitswelt, dem Ausbau regenerativer Energien (Energiewende) und strenger EU-Vorgaben insbesondere im Umweltschutz eine Schlüsselrolle in der politischen Diskussion um die Gestaltung unser Umwelt ein” (BMVI, 2018).

¹⁵ “Die Gemeinden legen die Entwicklung ihrer Gebiete durch Flächennutzungs- und Bebauungspläne fest. Diese Pläne sind eingepasst in die Vorgaben der jeweiligen Regionalpläne, die wiederum die Vorgaben der Landesentwicklungspläne beachten. Diese wiederum orientieren sich an den Vorgaben der Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder sowie an den Leitbildern, die gemeinsam durch die Ministerinnen und Minister von Bund und Ländern in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) festgelegt werden” (BMVI, 2018).

¹⁶ Vgl. dazu auch das 1975 in Kraft getretene Raumordnungsgesetz (ROG), § 2 Abs. 2.

Gleichheit der Gebiete) gebündelt. Die zentralstaatliche Struktur in Frankreich erfordert eine weit-reichende Koordination staatlicher Strukturpolitik schon allein deswegen, weil zentrale Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge nicht wie in Deutschland subsidiär auf der Ebene der Gebietskörperschaften wahrgenommen werden. Die Gleichheit der Gebiete (*égalité des territoires*) kann dabei als zentrales Element der ‘republikanischen’ Politik und regelrecht als *passion française* verstanden werden (Estèbe, 2015), jedoch wird heute anstatt von der *égalité des territoires* eher von der *cohésion des territoires* gesprochen, ein Begriff in dem die gemeinsame Aktion stärker betont wird. Auch bezieht sich im Unterschied zu Deutschland ein beträchtlicher Teil der Strukturpolitik im Rahmen der ‘*politique de ville*’ (Stadtpolitik) auf benachteiligte *Stadtteile*.

Auch auf europäischer Ebene sieht der Vertrag über die Europäische Union (1992) eine europäische Strukturpolitik vor:

“[T]he Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions and islands, including rural areas” (Art. 158 EUV)

Die Ausgaben für die gemeinsame europäische Regional- und Strukturpolitik (DG Regio) machen dabei nach der EU-Agrarpolitik den zweitgrößten Posten des EU-Haushalts aus. Die europäische Verkehrspolitik wird seit 2010 im DG MOVE (Generaldirektion Mobilität und Verkehr) koordiniert, hat aber mangels eines eigenen Etats lediglich koordinierende Funktion und zielt vor allem auf die Integration des Binnenmarktes durch den Ausbau der transeuropäischen Netze ab.

3 Privatisierung und Liberalisierung im internationalen und europäischen Kontext

Der internationale und europäische Trend zu mehr Privatisierung und Liberalisierung und die damit einhergehende Effizienzorientierung öffentlicher Dienstleistungen macht auch vor der netzgebundenen Infrastruktur nicht

Halt (3.1). Die Privatisierung der *Japan National Railways* war die erste umfassende Bahnreform in einem Industrieland und dient bis heute als Paradebeispiel für eine gelungene Privatisierung (3.2). Die europäische Rats-Direktive 91/440/EWG, die umfangreiche Bahnreformen auch für europäische Staaten forderte und zusammen mit den ihr nachfolgenden *Rail Packages* bis heute gültig ist, war nicht zuletzt durch das Beispiel Japans inspiriert (3.3). Diese Liberalisierungen im Schienenverkehr sind Teil einer umfassenden Reorganisation der öffentlichen Dienstleistungen, bei denen der keynesianische Produktions- und Leistungsstaat nach und nach zum Regulierungs- und Gewährleistungsstaat umgebaut wird (3.4).

3.1 Öffentliche Güter: Gemeinwohl vs. Effizienz

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren in den Mitgliedsländern der Europäischen Union umfassende öffentliche Dienstleistungssektoren aufgebaut worden (Bieling und Deckwirth, 2008, 9). Diese Konstellation geriet seit den 1980er Jahren unter Legitimations- und später Reformdruck, “und zwar in dem Maße, wie auch in diesem Bereich Prozesse der Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und Kommerzialisierung an Bedeutung” (ebd.) gewannen. Dabei stehen sich gegen einen ‘Ausverkauf’ protestierende zivilgesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften und soziale Bewegungen auf der einen und Liberalisierungsverfechter wie die Europäische Kommission und die Interessenverbände der Industrie auf der anderen Seite gegenüber (ebd.).

Gemäß der wirtschaftswissenschaftlichen Standarddefinition sind öffentliche Güter durch ihre freie Verfügbarkeit (Nicht-Ausschließbarkeit) sowie durch die prinzipiell mögliche parallele Nutzung durch viele Konsumentinnen (Nicht-Rivalität) gekennzeichnet (Bieling und Deckwirth, 2008, 12). Die Debatte um öffentliche Güter ist durch den Konflikt zwischen den konkurrierenden und nichtkomplementären Zielsetzungen Gemeinwohl und Effizienzorientierung gekennzeichnet, wobei letztere seit den 1980er Jahren kontinuierlich an diskursiver Macht gewonnen hat. Vor allem das europäische Wettbewerbsrecht und die Binnenmarktintegration, aber auch nationale Akteurskonstellationen und Diskurse haben einen erheblichen Anteil an der Durchsetzung der Effizienzori-

entierung als Zielvorgabe öffentlicher Dienstleistungen (Bieling und Deckwirth, 2008, 21-23). Neben das ursprüngliche Motiv der sozialen Kohäsion traten im Zuge der Privatisierungen und Liberalisierungen das Motiv, Kapital zu mobilisieren, sowie Profitmotive auch im Bereich staatlichen Handelns.

Dabei ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen aus dem Bereich der Daseinsvorsorge wie die Bahnreformen zumindest in Deutschland keineswegs unumstritten, insbesondere da die zu analysierende Bahnreform von 1994 nicht ohne eine Grundgesetzänderung möglich war. Der Verfassungsrichter Siegfried Broß argumentiert in einem Beitrag von 2008, dass unter anderem aus dem Sozialstaatsprinzip die Verantwortung des Staates für eine gerechte Sozialordnung erwächst:

“Eine weitgehende Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge, die die Bereitstellung Öffentlicher Güter den ungezügelten und nicht kontrollierbaren Interessen an Gewinnmaximierung unterordnet, läuft dieser staatlichen Verantwortung zuwider [...]. Angesichts der fortschreitenden Privatisierung ist der Staat [...] immer weniger in der Lage, die Rahmenbedingungen für ein dem Grundgesetz entsprechendes Menschenbild zu gewährleisten” (Broß, 2008, 577).

Als Gegenstrategie schlägt Broß eine Politik vor, bei der die Staaten ihre politische Steuerungsfähigkeit wiedergewinnen. Der Trend geht in der Bahnpolitik allerdings seit Mitte der 1980er Jahre in die entgegengesetzte Richtung.

3.2 Die Privatisierung der Japan National Railways

Mitte der 1970er Jahre litt die japanische Bahngesellschaft *Japan National Railways* (JNR) wie in ähnlicher Weise auch die europäischen Bahngesellschaften an geringen Passagierzahlen, hohen Lohnkosten und großen, strukturellen finanziellen Defiziten in Milliardenhöhe:

“[JNR] suffered from similar economic problems like low productivity and efficiency, high labour costs, low shares of passenger and/or freight transport markets, high liabilities, and massive long-term debts” (Obermaier, 2001, 24).

Ein Hauptproblem der JNR vor der Reform war die andauernde politische Einflussnahme auf die Bahngesellschaft, die ein Grund für die hohen Schulden des Unternehmens war (ebd., 24). Mit dem *Japan National Railways Reform Law (Nihon kokuyu tetsudo kaikaku ho)* von 1986, das den Grundstein für die Privatisierung legte, und dem *Passenger Railway Companies and Japan Freight Railway Company Law (Ryokuyaku tetsudo kabushikikaisha oyobi nihon kamotsu tetsudo kabushikikaisha ni kansuru ho)* (ebenfalls 1986) wurde die Gründung von sechs regionalen *Japan Railways* (JRs) and dem Güterverkehrsunternehmen *JR Freight* vollzogen. (ebd., 24-25). Die Aufspaltung des ursprünglichen Unternehmens JNR in sechs regionale privatwirtschaftlich organisierte Eisenbahnfernverkehrsunternehmen (EFVU) und eine landesweite Güterverkehrsgesellschaft sowie einige weitere Unternehmen gilt als Paradebeispiel für die horizontale Auftrennung (*horizontal separation*) im Rahmen einer Privatisierung, weil die sechs regionalen EFVUs weiterhin im Besitz der von ihnen bedienten Schieneninfrastruktur bleiben (ebd.). Einzig die landesweit operierende *JN Freight* besitzt keine eigene Infrastruktur und kann deshalb als Beispiel für eine vertikale Auftrennung (*vertical separation*) von Fahrweg und Beförderung betrachtet werden. Von den sechs EFVUs sind mittlerweile drei auch vollständig materiell privatisiert.

Interessanterweise war eine umfassende Liberalisierung zugunsten anderer privater Wettbewerber zu keiner Zeit das Ziel der Privatisierung der JNR. Die japanische Bahnreform zielte schlicht nicht auf eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen privaten Bahnanbietern oder im intramodalen Wettbewerb ab, was mit der Angst vor einer Instabilität des Marktes und durch das natürliche Monopol bedingte Ineffizienzen begründet wurde (ebd.). Hierin liegt auch der größte Kontrast zu den europäischen Bahnreformen wie sie seit der europäischen Rats-Direktive 91/440/EWG in allen Mitgliedsstaaten durchgeführt wurden. Nichtsdestoweniger ist die Privatisierung der JNR vor allem wegen ihres großen Erfolges ein wichtiger Referenzpunkt für alle späteren Bahnreformen geblieben (Reinke, 2001, 51-52), insbesondere was die Einsetzung einer unabhängigen Kommission (ebd., 38) (siehe die *Supervisory Commission for JNR Reconstruction*) und die Trennung von Fahrweg und Betrieb betrifft (RKB, 1991, 70). Der Einfluss des Beispiels Großbritannien auf die Debatte –

positiv wie später negativ – ist ebenfalls nicht zu unterschätzen (Bieling und Deckwirth, 2008, 22; siehe hierzu auch Anhang 2).

3.3 Die europäische Rats-Direktive 91/440/EWG

Die europäische Rats-Direktive¹⁷ 91/440/EWG aus dem Jahr 1991 zielte auf die Öffnung des europäischen Transportmarktes, insbesondere im Schienengüterverkehr ab, um Effizienz und den intermodalen Anteil (*Modal Split*) des Schienenverkehrs zu erhöhen (Holvad, 2009, 24).¹⁸ Ein weiteres wichtiges Ziel war die Stärkung der europäischen Integration durch transnationale Verkehrskorridore (Bieling und Deckwirth, 2008, 21). Dabei hatte die Europäische Union schon früh vor allem den transnationalen Güterverkehr in den Fokus gerückt (KOM, 2001, 31-34). In den Jahrzehnten vor den großen Bahnreformen waren die intermodalen Anteile in Europa im Personenverkehr (von 10 auf 6 Prozent) und im Güterverkehr (von 20 auf 8 Prozent) kontinuierlich gesunken (Holvad, 2009, 24).

Die Direktive 91/440/EWG ist geleitet durch die Vorstellung, dass ein leichter Zugang zur Schieneninfrastruktur den Wettbewerb auf der Schiene belebt. Die staatlich kontrollierten nationalen Bahngesellschaften mussten dieser Logik zufolge idealerweise die Verwaltung der Schieneninfrastruktur an eine separate Organisation abgeben (*vertical separation*), mindestens jedoch eine getrennte Rechnungslegung etablieren:

“In the EU, the minimum requirement of EU Directive 91/440/EEC is separation of accounts of operations and infrastructure by organizing separate divisions within a single undertaking or ‘the infrastructure shall be managed by a separate entity’ (Obermayer, 2001, 26; Fußnote unterdrückt).

¹⁷ Direktiven sind bindende Vorgaben der EU, die allerdings durch die Mitgliedsstaaten erst noch in nationales Recht umgesetzt werden müssen: “*Directives* are addressed to all or some of the member states [of the EU]. Directives lay down specific binding objectives that have to be achieved by specific dates and leave to the discretion of the member states the decision on how to best achieve these objectives” (Kapsis, 2013).

¹⁸ Für einen Überblick über die einzelnen Schritte der die Bahn betreffenden europäischen Gesetzgebung siehe Holvad (2009, 26-27); für einen Überblick über die Forderungen siehe Reinke (2001, 44-46); für eine rechtliche Betrachtung siehe Schnieders (2010, 185-186).

Neben einer vertikalen Trennung von Netzverwaltung und Transportbetrieb forderte die Direktive eine schrittweise Marktöffnung für private Anbieter von Schienenverkehrsdienstleistungen, die Abtrennung schienenfremder Geschäftsbereiche sowie die Einführung einer Schienennutzungsgebühr für Drittanbieter (Holvad, 2009, 24-25).

Trotz der detaillierten Vorgaben der Direktive 91/440/EWG für regulative Mindeststandards der Liberalisierung bleibt den Mitgliedsstaaten ein weitreichender Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung in nationales Recht. Abgesehen von Großbritannien gehen nur wenige Mitgliedsstaaten in der Liberalisierung weiter als durch die Mindestanforderungen der Direktive gefordert (ebd., 30). In verschiedenen Gesetzgebungspaketen (Railway Packages 1-4) hat die Europäische Union ihre Gesetzgebung im Bereich der Bahnpolitik seit 1991 kontinuierlich fortgesetzt (Holvad, 2009, 26-31). Die Implementierung der Direktive und ihrer Nachfolgerinnen in nationales Recht der Mitgliedsstaaten sowie die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs für Drittanbieter ging zum Teil schleppend voran (ebd., 31-33).¹⁹

Aus Sicht der Europäischen Union bleiben die Zukunftsthemen der Bahnliberalisierung weiterhin die Trennung von Netzverwaltung und Transportbetrieb, die diskriminierungsfreie Gestaltung der Schienennutzungsgebühr und die Stärkung des Wettbewerbs im Schienenverkehrsmarkt (ebd., 35-39). Es lässt sich trotzdem festhalten, dass sich der Wettbewerb auf der Schiene durch die europäische Gesetzgebung insgesamt verstärkt hat. Die Liberalisierung des Schienenverkehrs in Europa ist jedoch noch längst nicht abgeschlossen.

3.4 Vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat

Die Privatisierung der vormals staatlichen Bahnen in Europa lässt sich nur vor dem Hintergrund der generellen Reorganisation der öffentlichen, insbesondere

¹⁹ Für einen Überblick über die Implementierung siehe den LEX-Index in Holvad 2009, 33-34. Während Deutschland nach Großbritannien an zweiter Stelle steht, und nur bei der Trennung der Infrastruktur und der Deckelung der Zugangskosten 'schlecht' abschneidet, landet Frankreich auf dem drittletzten Platz. Auch bei den anderen Reorganisationsprozessen zeichnet sich Deutschland, in dem der Neoliberalismus erst 'verspätet' begonnen hatte (Biebricher, 2012, 137-149), tendenziell durch eine 'Übererfüllung' aus (Deckwirth, 2008, 64).

der netzgebundenen, Infrastruktur in der Europäischen Union verstehen, eine Entwicklung, die in ganz Europa beobachtbar ist (siehe Bieling u. a., 2008). Dabei ist umstritten, wie groß die nationalstaatlichen Spielräume der Mitgliedsstaaten noch geblieben sind (Ambrosius, 2008, 530). Die Liberalisierung und Privatisierung betrifft mittlerweile auch diejenigen Sektoren öffentlicher Infrastrukturdienstleistungen, die “der marktvermittelten Konkurrenz vormals zum Teil verschlossen oder gänzlich entzogen waren” (Bieling u. a., 2008, 7). Neben der Diskurshoheit des neoliberalen Diskurses (siehe Biebricher, 2012) und der Reorganisierung der Verwaltung im Rahmen des New Public Management (Rudzio, 2011, 377-384) spielt in diesem Prozess die Europäische Union im Rahmen der ‘Neuen europäischen Ökonomie’ eine Rolle. Der keynesianische Produktions- und Leistungsstaat wird dabei durch einen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat abgelöst (Bieling u. a., 2008, 7): “Der Staat muss öffentliche Dienstleistungen nur gewährleisten. Er braucht sie nicht [mehr, P.K.] selbst zu produzieren und anzubieten” (Ambrosius, 2008). Der Einfluss der EU bei diesem Prozess ist definitiv vorhanden (Bieling und Deckwirth, 2008, 17-18), aber sein Umfang ist in der Literatur umstritten, jedoch

“deuten manche Stellungnahmen [der EU, P.K.] auf ein marktkonsequentes Wettbewerbskonzept hin, nach dem alle öffentlichen Dienstleistungen ausgeschlossen und Beihilfen immer angemeldet werden müssen. Nach dieser Auffassung schließen sich Gemeinwohl und Konkurrenz gerade nicht aus, weil der Wettbewerb für höhere Effizienz und Wirtschaftlichkeit bei der Versorgung mit öffentlichen Diensten sorgt” (Ambrosius, 2008, 531).

Vor allem im Bereich der netzgebundenen Infrastruktur (Telekommunikation, Energieversorgung und Eisenbahn) sind die Richtlinien der EU mitunter weitreichend. Ein generelles Misstrauen gegenüber dem Staat und ein blindes Vertrauen in die betriebswirtschaftliche ‘Expertise’ von Managern aus der Privatwirtschaft lässt sich auch im Bereich der Schieneninfrastruktur beobachten (Bieling und Deckwirth, 2008, 16; siehe auch Abschnitt 4.2 zur Zusammensetzung der Regierungskommission Bundesbahn). Insgesamt gewinnen teilweise noch vor der formalen Privatisierung oder der vollzogenen Marktöffnung durch die Liberalisierungen und Privatisierungen “auch in den staatlichen

Unternehmen [...] mithin betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalküle an Bedeutung, während die Kriterien der politischen Steuerung und sozialen Versorgung abgewertet werden” (ebd., 14). In der französischen Debatte ist vom Wandel “des öffentlichen Sektors von einer Steuerungswirtschaft (*économie de commandement*) zu einer Vereinbarungswirtschaft (*économie concertée*)” (Schnieders, 2010, 120) die Rede und in der deutschen Debatte von einem “schleichenden Übergang von einem ‘kooperativen’ zum ‘kompetitiven’ Föderalismus” (Bieling, 2008, 546). Diese Prozesse sollen im folgenden Abschnitt anhand der Privatisierung der Deutschen Bahn nachvollzogen werden.

4 Die Privatisierung der Deutschen Bahn

Die Privatisierung der Deutschen Bahn war die Reaktion der deutschen Verkehrspolitik auf den generellen Trend hin zum Gewährleistungsstaat, die europäische Rats-Direktive 91/440/EWG und das sich durch die Deutsche Einheit ergebende ‘window of opportunity’ für eine umfassende Reform. Die prekäre finanzielle Situation der Deutschen Bundesbahn Ende der 1980er Jahre und die Aussicht auf die Fusion mit der Deutschen Reichsbahn der DDR setzte die deutsche Verkehrspolitik unter Reformdruck (4.1). Die durch die Regierung Kohl eingesetzte Regierungskommission Bundesbahn (1989-92) arbeitete unter der Ägide von Managern – vornehmlich aus der Automobilindustrie – einen Reformvorschlag aus, der im Jahr 1994 fast ohne Änderungen umgesetzt wurde (4.2). Ein Hauptaspekt der Bahnreform ist die Regionalisierung, die die Bundesländer und letztlich die Gebietskörperschaften zu Aufgabenträgern des regionalen SPNV macht (4.3). Über zwanzig Jahre nach der Reform hat sich die Deutsche Bahn AG zu einem transnationalen Logistikkonzern entwickelt, dessen Hauptgeschäft nicht mehr der Personentransport ist (4.4).

4.1 Die Bundesbahn vor der deutschen Einheit

Die Deutsche Bundesbahn existierte von 1949 bis Ende 1993 als dem Bundesverkehrsministerium angegliederte bundeseigene Behörde in der Rechtsform

eines nichtrechtsfähigen Sondervermögen des Bundes.²⁰ Verschiedene Reformvorschläge waren seit den 1960ern gescheitert (vgl. dazu ausführlich Schwillung und Bunge, 2014, 46-49).

Im Jahr 1958 setzte der Bundestag die ‘Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn’ unter dem Finanz- und Wirtschaftsberater Friedrich Brand ein. Das sogenannte ‘Brand-Gutachten’ von 1960, welches 1961 in die ‘kleine Verkehrsreform’ mündete, empfahl “umfangreiche Rationalisierungsmaßnahmen der Bundesbahn, um die Ertragslage zu verbessern” (ebd., 46). Die ‘kleine Verkehrsreform’ führte unter anderem zur Aufhebung der Tarifparität im intermodalen Güterverkehr, eine Maßnahme die mittelfristig einen Preisverfall aufseiten der Bundesbahn zur Folge hatte. Der grundsätzliche “Zielkonflikt zwischen einer Führung nach kaufmännischen Grundsätzen und der Verpflichtung zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben” (ebd., 47) konnte jedoch nicht gelöst werden. Der nach dem damaligen Bundesverkehrsminister benannte ‘Leber-Plan’ von 1967 sah die Stilllegung von weiteren 6500 ‘unwirtschaftlichen’ Streckenkilometern vor, konnte aber aufgrund des Protests der Opposition nicht vollständig umgesetzt werden. Im Gegenzug wurde ein 250 Mio. DM umfassendes Programm für den Neu- und Ausbau der Schieneninfrastruktur bereitgestellt (ebd.). Die Rationalisierungsversuche verschärften sich im Rahmen des Konzepts ‘Betriebswirtschaftlich Optimales Netz’ (BON) von 1976 und der daraus folgenden Wende in der Verkehrspolitik: “In der Folge wies die Bundesbahn in ihrem Geschäftsbericht 1980 ihre Ergebnisse erstmals getrennt nach Fahrweg, SPNV und eigenwirtschaftlichen Aufgaben aus, um die Ursachen des steigenden Defizits transparent zu machen” (ebd., 48). Weitere Streckenschließungspläne erwiesen sich jedoch als politisch nicht durchsetzbar.

Der Einfluss marktliberaler und wirtschaftsnaher Kreise ist schon weit vor die Regierungskommission Bundesbahn zu datieren. Der nun erstmals überwiegend aus Managern der Privatwirtschaft zusammengesetzte Bahnvorstand entwickelte 1983 die ‘Strategie DB90’, die vor allem auf eine Steigerung der Arbeitsproduktivität bei gleichzeitiger Senkung der Personalkosten abzielte.

²⁰ Für die Geschichte der Eisenbahn in Deutschland und die frühe Geschichte der Deutschen Bundesbahn siehe Stamm (2010, 29-65).

Ebenfalls 1983 hatte der marktliberale Kronberger Kreis – damals noch als Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. – die Broschüre *Mehr Markt im Verkehr* (Engels u. a., 1984) veröffentlicht, in der für eine umfassende Liberalisierung des Schienenverkehrs in Deutschland argumentiert wurde, einschließlich der Privatisierung der Deutschen Bahn. Vorläufer der Regierungskommission Bundesbahn war die *Arbeitsgruppe Unternehmensstruktur einer künftigen Deutschen Bahn* des *Verkehrsforums Bahn e.V.*, einer Wirtschaftsvereinigung von rund 240 Unternehmern unter dem Vorsitz von Hermann Josef Abs, die schon früh konkrete Vorschläge zu einer Privatisierung der Bundesbahn machte (Paulitz, 1993, 1488-1489). Mit Heinz Dürr stand zudem schon vor der Bahnreform von 1991 bis 1993 ein Vorstandsmitglied bei Daimler-Benz und der Dresdner Bank an der Spitze der Bundesbahn und bereitete die Privatisierung ideell und materiell vor (Deckwirth, 2008, 78): “jährlich werden die Fahrpreise kräftig erhöht, betriebswirtschaftlich unrentable Nebenstrecken stillgelegt, die profitablen Städteverbindungen dagegen ausgebaut, und auf Staatskosten wird noch kurz vor der Privatisierung das teure Hochgeschwindigkeitsnetz errichtet” (Paulitz, 1993, 1489). Doch erst die Regierungskommission Bundesbahn hatte den politischen Erfolg, auf den marktliberale Ökonomen und unternehmensnahe Berater schon seit längerem hingearbeitet hatten.

4.2 Die Regierungskommission Bundesbahn (1989-91)

Die Regierungskommission Bundesbahn (RKB) wurde 1989 von der Regierung Kohl eingesetzt, um Vorschläge zur Neustrukturierung der deutschen Eisenbahnen zu erarbeiten. Die RKB ist in vielerlei Hinsicht bemerkenswert: “Die hochrangige Besetzung dieses Beratungsgremiums, die termingenaue Abgabe seines Abschlußberichts und der sich erstaunlich eng an diesen anlehende, folgende parlamentarische Gesetzgebungsprozess muß [...] durchaus als Ausnahme bezeichnet werden” (Reinke, 2001, 39). Mit dem Beschluss vom 01.02.1989 wurde die RKB damit beauftragt, “eine tragfähige Grundlage für eine positive Entwicklung der DB unter verkehrspolitischen, raumordnungspolitischen und umweltpolitischen sowie ökonomischen und fiskalischen

Gesichtspunkten” (RKB, 1991, 4) zu erarbeiten. Die konstituierende Sitzung fand am 27.09.1989 und die erste Arbeitssitzung am 08.12.1989 statt.

Der anstehende Reformdruck entstand insbesondere durch sechs Faktoren (vgl. dazu ausführlich Schwilling und Bunge, 2014): Der Fall der Mauer ließ erstens eine Öffnung der Grenzen nach Osteuropa wahrscheinlich werden, wodurch Deutschland mittelfristig zum wichtigen Ost-West-Transitland werden würde. Zweitens bedeutete die Deutsche Einheit auch die Fusion der Bundesbahn mit der Deutsche Reichsbahn (DR), deren marodes Schienennetz schnell an das Westniveau angepasst werden sollte. Die DR war mangels Investitionen jahrelang auf Verschleiß gefahren worden, was kostspielige Anpassungsinvestitionen bedeutete. Auch die Bundesbahn selbst hatte, drittens, über die Jahre hinweg Schulden in Milliardenhöhe (und entsprechende Zinslasten) angesammelt, und durch die intransparente Buchführung des Staatsunternehmens war es nicht einmal möglich, die genaue Ursache für die jährlichen Defizite auszumachen.²¹ Über die letzten Jahrzehnte waren viertens die intermodalen Anteile des Schienenverkehrs gegenüber dem Straßenverkehr nicht zuletzt durch die einseitige Investitionspolitik des Bundes kontinuierlich gesunken (von 36,5% im Jahr 1950 auf 6,2% im Jahr 1990, siehe Schwilling und Bunge, 2014: 36), was die wirtschaftliche Lage der Bundesbahn noch verschärfte. Und die durch das öffentliche Dienstrecht garantierten Beamtenpensionen, die nach der Fusion auch für die Beschäftigten der DR gegolten hätten, waren fünftens eine tickende Zeitbombe in der Bilanz der Bahn. Sechstens verlangte die europäische Rats-Direktive 91/440/EWG eine schrittweise Liberalisierung des Eisenbahnmarktes sowie eine unternehmerische Unabhängigkeit der europäischen Staatsbahnen von den nationalen Regierungen.

Die eingesetzte Regierungskommission bestand vor allem aus Managern der Privatwirtschaft (vgl. auch Reinke, 2001, 36-39). Der Vorsitzende Günther Saßmannshausen war Aufsichtsratsmitglied in mehreren deutschen Großkonzernen.²² Auch Walther Leisler Kiep und Horst Albach hatten vor und während

²¹ “Der Verdacht liegt nahe, der “Privatwirtschaftler” [Heinz Dürr, P.K.] an der Spitze des “Staatsbetriebs” fördere bewusst die Verschuldung, da diese seinen Privatisierungsinteressen entgegenkommt und der Staat im Rahmen der Reform die Schulden übernehmen soll” (Paulitz, 1993, 1490).

²² So saß er “in Aufsichtsräten der Automobilindustrie (Volkswagen), der Mineralöl-

ihrer Tätigkeit in der Regierungskommission mehrere Posten in der Privatwirtschaft inne. Insgesamt stellte die Zusammensetzung der Kommission sicher, “daß eine neue Bahnkonzeption nicht in Konkurrenz zu den Interessen der Automobilindustrie tritt” (Paulitz, 1993, 1488): “Diese Konstellation macht hinreichend deutlich, daß die Großbanken und die ihnen verbundene Großindustrie das Drehbuch für die Bahnreform geschrieben haben” (ebd.). Diese Zusammensetzung ist typisch für die Privatisierungsbemühungen im Zuge der Reorganisation des öffentlichen Sektors, da auch diese “zunehmend durch neue Allianzen aus marktliberalen Politikern, Consulting-Agenturen, Finanzmarktakteuren (Shareholdern) und privatwirtschaftlich geschulten Managern” (Bieling, 2008, 546) vorangetrieben wurden. Vertreterinnen der Umweltverbände sucht man auf der Liste der Mitglieder dann auch vergeblich. Der Abschlussbericht der RKB verlautbart dazu lakonisch: “Weitere [...] gesellschaftliche Wünsche, wie z.B. nach gemeinwirtschaftlichen Leistungen, lagen der Kommission nicht vor” (RKB, 1991, 62). Allgemein lässt sich feststellen, dass die Kommission durchwegs – unter Außerachtlassung der umwelt- und raumordnungspolitischen Aspekte – mit einer wirtschaftlichen Perspektive arbeitete (Reinke, 2001, 39).

Der Abschlussbericht der RKB sieht eine Umwandlung der beiden Sondervermögen DB und DR in eine Aktiengesellschaft, die finanzielle Konsolidierung durch Übernahme der Schulden und Pensionsverpflichtungen durch den Bund, die rechnerische und organisatorische Trennung von Fahrweg und Betrieb, die Öffnung des Netzes für Dritte, die (Vor-)Finanzierung der Netzinvestitionen durch den Bund, die Freistellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die Regionalisierung des ÖPNV vor (ebd., 55-57). Die Gesetzesvorlage, die in der 196. Sitzung des Deutschen Bundestages am 02.12.1993 intensiv diskutiert und mit 558 Ja-Stimmen, 13 Nein-Stimmen und vier Enthaltungen angenommen wurde (siehe hierzu den stenographischen Bericht) unterscheidet sich in keinem wesentlichen Punkt von den Empfehlungen der RKB (ebd., 68-71).

wirtschaft (Deutsche Shell) und in weiteren Großkonzernen und Verbandsgremien (BDI), zum anderen in den Beiräten der Dresdner Bank, des Versicherungsriesen Allianz und der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (Paulitz, 1993, 1487-1488). Für eine Liste der Mitglieder der Kommission siehe Schwilling und Bunge (2014, 51).

4.3 Das Regionalisierungsgesetz (RegG) für den SPNV

Mit der Bahnreform wurde die Zuständigkeit für die Gewährleistung des Schienenpersonennahverkehrs neu geregelt (siehe auch RKB, 1991, 41). Durch das 1996 in Kraft getretene Regionalisierungsgesetz (RegG) wurden die Bundesländer als Aufgabenträger mit der Bestellung des SPNV betraut. Diese Neuordnung des SPNV folgte neben finanziellen Überlegungen, denen zufolge alle ‘sachfremden’ sozialen Einrichtungen wie ermäßigte Tarife für den Schüler- und Berufsverkehr nun von den Ländern getragen werden müssen (Deckwirth, 2008, 77), auch dem Prinzip der Subsidiarität. Folglich wird angenommen, dass die Bundesländer bzw. die Städte und Kommunen nach der Dezentralisation bessere Entscheidungen über den Umfang und die Ausgestaltung des SPNV treffen können als die bisher zuständigen Verantwortlichen in der Bundesbahnzentrale in Frankfurt am Main (Schnieders, 2010, 94-96).²³ In der Debatte um die Daseinsvorsorge wird häufig explizit der Wert der Subsidiarität betont (ebd., 36):

“Die räumliche Perspektive spielt bei der Identifikation des Gemeinwohls eine wichtige Rolle. Je kleiner die Räume sind, auf die sich die öffentlichen Dienstleistungen beziehen, umso leichter können die Bedürfnisse der Menschen präzisiert werden. Daseinsvorsorge und Subsidiarität hängen zusammen. Das Gemeinwohl soll möglichst bürgernah bestimmt werden” (Ambrosius, 2008, 527).

Die Vergabe der SPNV-Aufträge an Unternehmen erfolgt seit 1996 gemäß den EU-Richtlinien in Ausschreibungen, an denen neben der Deutschen Bahn als ehemaliger Staatsbahn auch private Anbieter von Schienenverkehrsdienstleistungen teilnehmen können. Diese ‘Kontraktualisierung’ ist die “Steuerung von Verwaltungseinheiten mittels Vertrags sowie die Steuerung Privater durch die Verwaltung mittels Vertrags bei ihrem Einsatz als Verwaltungshelfer oder Verwaltungsvermittler” (Schnieders, 2010, 115) und ist seit den 1980er Jahren vor allem in den angelsächsischen Ländern ein beliebtes Steuerungsinstrument (ebd., 116; vgl. auch die Prinzipal-Agenten-Theorie). Sie geht meist einher mit der Etablierung eines (Quasi-)Marktes, auf dem sich mehrere Anbieter um

²³ Für weitere Probleme des SPNV vor der Regionalisierung siehe Stamm (2010, 71-72).

den Vertragsschluss bewerben (ebd., 118), wobei die abgeschlossenen Verträge meist sehr konkrete Vorgaben enthalten (ebd., 244).

Das Regionalisierungsgesetz ist dadurch – obwohl es keine Aussage zur Marktöffnung enthält (ebd., 209) – indirekt auch ein Instrument der Liberalisierung, indem es den Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehrsmarkt fördert. So ist dann auch der Anteil der Wettbewerber der Bahn bis 2006 von rund 3 auf knapp 16 Prozent gestiegen (Deckwirth, 2008, 78) und lag 2016 bei ungefähr 23 Prozent (BAG-SPNV, 2018) (für regionale Anteile siehe Anhang 3). In ihrem Abschlussbericht verweist die RKB auf den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) (RKB, 1991, 36-40), in dem durch eine Neuorganisation viele wichtige Ziele der Regionalisierung schon vorweg genommen worden waren. Die Aufgabenträger verfügen in dieser Konstellation auf zwei Ebenen über Steuerungsinstrumente gegenüber den Eisenbahnunternehmen: Mittels vertraglicher Verpflichtungen sowie durch ihre Finanzierungsmacht und die damit verbundenen Sanktionierungsmöglichkeiten können sie prinzipiell unbeschränkte Kontrolle über die Qualität der eingekauften SPNV-Leistungen ausüben – insofern sie detaillierte Verträge abschließen.

Das RegG lässt sich allerdings auch als Beispiel für die Gleichzeitigkeit von De- und Reregulierung lesen. Einerseits werden bei einer Liberalisierung “bestimmte marktkorrigierende Vorschriften und Instrumente abgeschafft, so z.B. die Gewährung staatlicher Beihilfen” (Bieling und Deckwirth, 2008, 14). Andererseits lässt sich auch eine Reregulierung beobachten, in der neue Regeln geschaffen werden, “die z.B. die Trennung zwischen Netzbetrieb und Nutzung der Netze (“Entflechtung”) vorschreiben oder die Kriterien für die Zulassung privater Konkurrenzfirmen definieren” (ebd.). Dabei ist zwischen einer Wettbewerbs- und einer Aufgabenregulierung zu unterscheiden. Während bei der Wettbewerbsregulierung “markt- und wettbewerbskonforme Regeln in Bezug auf die Entflechtung vertikal integrierter Unternehmen, den Marktzugang, die Auftragsvergabe, Preisgestaltung etc.” (ebd.; eigene Hervorhebung, P.K.) definiert werden, werden bei der Aufgabenregulierung “marktkorrigierende Regeln in Bezug auf Universaldienstleistungen, d.h. ein flächendeckendes Angebot, eine hohe Qualität der Dienstleistung sowie spezifische Anforderungen des Nutzer- und Verbraucherschutzes” (ebd.; eigene Hervorhebung, P.K.)

etabliert. Beim liberalisierten SPNV dominiert die Aufgabenregulierung:

“Auch im Wettbewerb zwischen verschiedenen Zuggesellschaften führt der Rentabilitätsdruck zu einer Einstellung unprofitabler Streckenabschnitte – es sei denn, die Betreibergesellschaften werden dann doch wieder staatlich subventioniert. Genau dies geschieht über die Regionalisierungsmittel, die der Bund den Ländern und Zweckverbänden für entsprechende Leistungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bzw. im gesamten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zahlt” (Engartner, 2018, 118).

Das RegG sowie die Landesgesetze des ÖPNVs (ÖPNVGs) definieren den Umfang der Daseinsvorsorgeaufgaben des Staates im Bereich des ÖPNV z.B. in § 1 Abs. 1, § 4 RegG mit der Sicherstellung einer “ausreichenden Verkehrsbedienung” (vgl. auch Schnieders, 2010, 71-76; 210-211 sowie die ÖPNVGs):²⁴

“Die ausreichende Verkehrsbedienung muss sich an der Nachfrage orientieren, die durch ein attraktives, finanzierbares und dem Verkehrsaufkommen angepasstes Angebot langfristig induziert werden kann. Auf ein ähnliches Ergebnis dürfte es hinauslaufen, den Daseinsvorsorgeauftrag dann als ausreichend erfüllt anzusehen, “wenn der ÖPNV flächendeckend als vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr zur Verfügung steht und zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beiträgt”” (Schnieders, 2010, 75; Fußnoten unterdrückt).

Für gemeinwirtschaftliche Leistungen, also Leistungen der Daseinsvorsorge, wurde durch das RegG eine Auftragsregelung geschaffen, bei dem die Gebietskörperschaften in der Rolle der Bestellerinnen bei der DB oder bei privaten Drittanbietern Verkehrsleistungen im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens einkaufen (RKB, 1991, 16-17). Durch Transferleistungen aus dem Bundeshaushalt werden die Länder und regionalen Gebietskörperschaften mit den Mitteln ausgestattet, die bisher vom Bund für den Nahverkehr zu Verfügung gestellt wurden (ebd., 22):

²⁴ Für die direkte Bezugnahme auf das Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse vgl. Enquete-Kommission ‘Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern’ (2018, 97).

“Die Verteilung der in § 5 Regionalisierungsgesetz festgelegten Beträge auf die Länder wurde differenziert gestaltet. Während der Anteil zur Wahrung des Status quo von 7,9 Mrd. DM nach einem vorgeschriebenen Schlüssel vergeben wird, richtet sich die Vergabe der übrigen Mittel nach der Einwohnerzahl des Landes (25%), dem Anteil des Landes-SPNV-Netzes am bundesweiten SPNV-Netz (25%) und dem GVFG-Verteilungsschlüssel (50%)” (Reinke, 2001, 110; Fußnote unterdrückt).

Insgesamt stiegen durch die Regionalisierung des ÖPNV die aufgewendeten Mittel des Bundes um 3 bis 4 Mrd. DM. Die DB erhält dabei, in Übereinstimmung mit den neuen Regeln der EU-Direktive “angemessene Entgelte bzw. marktübliche Preise” (RKB, 1991, 29) für die durch sie erbrachten Leistungen (Schnieders, 2010, 221-222). Die RKB erhoffte sich durch die Regionalisierung die Realisierung umfassender Rationalisierungspotentiale, “weil in der direkten örtlichen Verantwortung geführte Unternehmen ihre Mittel gezielter einsetzen und weil sie häufig mit wesentlich günstigeren Kostenstrukturen operieren” (RKB, 1991, 23). Auf regionaler Ebene entsteht, so die Vorstellung, dadurch eine “Zusammenfassung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeit” (ebd., 34). Die 20 Jahre nach der Bahnreform durch Politik und Bahnvorstand gezogene Bilanz der Regionalisierung fällt grundsätzlich positiv aus, weist aber auf einige Verbesserungsmöglichkeiten wie die engere Verzahnung von Nah- und Fernverkehr, die Ausgestaltung der Verkehrsverträge sowie die Reform des Verteilungsschlüssels hin (vgl. Schwilling und Bunge, 2014, 133-138; 155).²⁵ Dem steht entgegen, dass “[...b]undesweit [...] seit 1994 insgesamt 455 Strecken stillgelegt [wurden], das Streckennetz somit von ehemals 42.787 Kilometern auf 34.128 Kilometer (2006) gekürzt” (Engartner, 2008b, 176) wurde (siehe auch unten Abschnitt 6).

4.4 Die DB AG als transnationaler Logistikkonzern

Nach der formalen Privatisierung 1994 stand lange Zeit auch die materielle Privatisierung der Deutschen Bahn AG im Raum. Im Jahr 2006 konkretisierte sich das Vorhaben als die Bundesregierung die vor allem für die

²⁵ Auch die DB Regio betrachtet die Regionalisierung grundsätzlich als ‘Erfolgsstory’ (Eisenbahnkurier, 2006, 65-67).

amerikanischen Geheimdienste und das US-Verteidigungsministerium tätige Unternehmensberatung Booz Allen Hamilton beauftragte, in einem Gutachten die unterschiedlichen Möglichkeiten einer materiellen Privatisierung aufzuzeigen: “Zur Auswahl standen das “Trennungsmodell”, bei dem lediglich der Schienenbetrieb veräußert werden soll, sowie der “integrierte Börsengang”, samt Schienennetz” (Deckwirth, 2008, 79). Bei beiden Privatisierungsmodellen hätte der Bund entsprechend der neuen Vorgaben des Grundgesetzes mehr als 50% der Anteile behalten. Kontroversen vor allem innerhalb der SPD verzögerten die Verabschiedung einer Kompromisslösung in Form des Trennungsmodells über mehrere Monate hinweg (ebd.). Das schließlich von der großen Koalition erarbeitete Privatisierungskonzept sah vor, dass 24,9% der Anteile an der DB AG zu einem prognostizierten Erlös zwischen fünf und acht Mrd. Euro an die Börse gebracht werden sollten (Engartner, 2008a, 8-9). In der Debatte im Bundestag wurde deutlich, dass vor allem für die Unionsfraktionen und die FDP diese Teilprivatisierung nur den Beginn einer kompletten Privatisierung darstellte: “Vom ‘Einstieg’ war dort ebenso die Rede wie von einem ‘Schritt in die richtige Richtung’” (ebd., 9). Der Börsengang scheiterte letztlich aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007/2008, da eine materielle Privatisierung zu diesem Zeitpunkt nur einen sehr geringen Erlös eingebracht hätte (siehe die Bundestagsdebatte, vom 23. Mai und 16. Oktober 2008).²⁶

Der Hauptumsatz der Deutschen Bahn AG lag schon zu Beginn der 2000er Jahre nach dem Kauf von Stinnes und dessen LKW-Logistik-Tochter Schenker/Railon sowie der Fluggesellschaft BAX Global nicht mehr im Schienenverkehr, sondern mehr und mehr auch im Logistikbereich auf der Straße (Deckwirth, 2008, 78). Die Deutsche Bahn AG ist dadurch unter dem Slogan *Mobility Networks Logistics* von einem staatlichen Bahnunternehmen zu einem transnational operierenden Logistikkonzern geworden. Im Jahr 2018 ist der DB Konzern in 130 Ländern in sämtlichen Logistiksparten aktiv und erzielt mittlerweile nahezu zwei Drittel seines Umsatzes mit bahnfremden Dienstleistungen (Engartner, 2018, 111). Gleichzeitig präsentiert sich die Bahn im

²⁶ Auch wenn eine materielle Privatisierung der DB AG zur Zeit nicht debattiert wird, ist sie gesetzlich nicht verunmöglicht (zur Verfassungsmäßigkeit siehe Stamm, 2010, 139-234).

Schienenpersonenverkehr als marodes Unternehmen, das insbesondere die notorische Unpünktlichkeit seiner ICE-Flotte nicht in den Griff bekommt. Weil das Zurückschneiden des natürlichen Grünwuchses an den Strecken aus Kostengründen über Jahre unterblieben war, macht der Bahn neben Lieferengpässen bei der neuen ICE-Generation und der ohnehin maroden Infrastruktur sowie deren Instandsetzung (aktuell 800 Baustellen) auch noch der kleinste Sturm Probleme (ebd., 111). Seit den 1990er Jahren sind zudem jährlich 400-500 km Schienennetz stillgelegt worden (Deckwirth, 2008, 78) und “Allen & Hamilton prognostizieren, dass der Gleiskörper um weitere 5000 km auf die ‘betriebswirtschaftlich optimale Größe’ – und damit auf die Länge des Jahres 1875 im Deutschen Reich – reduziert werden wird” (Engartner, 2008a, 12).

Die Unternehmensberatung McKinsey hat Anfang 2018 für einen mutmaßlich “hohen zweistelligen Millionenbetrag” (Engartner, 2018, 113) das Aktionsprogramm “Zukunft Bahn” entworfen, das allerdings nicht öffentlich zugänglich ist (Machatschke, 2018). Es liegt der Verdacht nahe, dass durch eine geringe Kundenorientierung und eine weitere Verschlechterung des Service die öffentliche Meinung, die einer materiellen Privatisierung der Deutschen Bahn überwiegend sehr kritisch gegenüber steht (Statista, 2018), zu drehen.²⁷ Eine Hoffnung auf Besserung auch unter Bezugnahme auf das Konzept der Daseinsvorsorge gibt es im Koalitionsvertrag der aktuellen Großen Koalition: “Für uns steht als Eigentümer der Deutschen Bahn AG nicht die Maximierung des Gewinns, sondern eine sinnvolle Maximierung des Verkehrs auf der Schiene im Vordergrund. [...] Wir halten am integrierten Konzern Deutsche Bahn AG fest. Eine Privatisierung der Bahn lehnen wir ab. Das Schienennetz und die Stationen sind Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge” (CDU/CSU/SPD, 2018, 78). Während in Deutschland die Debatte um eine weiterreichende Privatisierung der Deutschen Bahn zum Erliegen gekommen ist, steht in Frankreich unter der Präsidentschaft Macrons eine weitreichende Liberalisierung des Schienenverkehrs an.

²⁷ So sind 71% der Befragten dafür, dass das Schienennetz staatlich bleiben soll und immerhin noch 65% stimmen der Aussage zu, dass der Fernverkehr staatlich bleiben soll (siehe auch Anhang 4). Die negative Repräsentation der Deutschen Bahn in den Medien, insbesondere in Bezug auf ihre Pünktlichkeitsstatistik, könnte diese Einstellungen jedoch mittelfristig ändern.

5 Die andauernde Reform der SNCF

Die Regierung von Édouard Philippe hat im ersten Halbjahr 2018 im Eiltempo eine Reform der SNCF beschlossen und durch das Parlament gebracht, die die formale Privatisierung des Staatsunternehmens vorsieht. Die 1938 gegründete *société nationale des chemins de fer* war 1983 in ein staatliches Unternehmen umgewandelt worden und hat sich seitdem vergleichsweise resistent gegenüber Reformversuchen erwiesen (5.1). Ähnlich wie in Deutschland wurden auch in Frankreich nach und nach die Kompetenzen für den Regionalverkehr an die Regionen übertragen, wobei sich die zentralstaatliche Struktur und die späte Liberalisierung bemerkbar machen (5.2). Unter der Präsidentschaft von Emmanuel Macron plant die Regierung Philippe heute eine umfassende Bahnreform, bei der die SNCF formal privatisiert werden soll (5.3).

5.1 Reformen der SNCF 1983 und 1997/2002

Die *société nationale des chemins de fer* wurde 1938 durch die Fusion der bisher durch den französischen Staat konzessionierten privaten Eisenbahngesellschaften²⁸ gegründet (Schnieders, 2010, 23). Am neuen Unternehmen SNCF war der Staat mit 51% und die Aktionäre der ehemaligen Bahngesellschaften mit 49% beteiligt (van Riesen, 2007, 219).

Die SNCF wurde 1982 mit dem *loi d'orientation des transports intérieurs* (LOTI) in ein monopolistisches Staatunternehmen der Rechtsform *établissement public à caractère industriel et commercial* (EPIC) umgewandelt (Schnieders, 2010, 57-64), das seither entsprechend dem *cahier des charges* (Pflichtenheft) dem *service public* verpflichtet ist (Beckmann, 2008, 137): “nirgends paaren sich gewerkschaftlicher Organisationsgrad und kollektives “Staatlichkeitsbewusstsein” so wirkmächtig wie bei der Société Nationale des Chemins de Fer” (Engartner, 2018, 114). Doch schon seit den 1970er geriet die SNCF unter finanziellen Druck, der später auch auf dem verstaatlichten Unternehmen lastete und zu Umstrukturierungen führte:

²⁸ Namentlich die *Est*, *Nord*, *PLM* und *PO-Midi* sowie die staatlichen Gesellschaften *État* (inklusive der *Ouest*) und *AL*.

“Die interne Umstrukturierung auch der staatlichen Unternehmen [wie der SNCF, P.K.] ähnelt unterdessen derjenigen von privatisierten Betrieben – die Folgen für Unternehmensstrategien und Beschäftigungsverhältnisse sind weitgehend identisch” (Beckmann, 2008, 126).

So sank die Zahl der Beschäftigten der SNCF kontinuierlich von 450.000 im Jahr 1950 und 250.000 zum Zeitpunkt der Verstaatlichung auf heute knapp 150.000 und gleichzeitig wurden jährlich mehrere hundert Kilometer Schienen gekürzt (ebd., 138). Der Juppé-Plan von 1995 sah eine Kürzung der Betriebsrenten vor und führte zu einem landesweiten Streik, bei dem sich viele gesellschaftliche Gruppen mit den Eisenbahnern (*‘les chemiots’*) solidarisierten und an dem streckenweise bis zu 30% der Beamten im öffentlichen Dienst teilnahmen (Schnieders, 2010, 24). Im Jahr 1997 wurde – noch über die Vorgaben der Direktive 91/440/EWG zur getrennten Rechnungslegung hinausgehend – die Schieneninfrastrukturverwaltung *Réseau ferré de France* (RFF) als Verwalterin sowohl der Eisenbahninfrastruktur als auch der Schulden der SNCF gegründet (ebd., 24-25). Diese wurde allerdings nach einem Urteil des europäischen Gerichtshofs 2014 als *SNCF Réseau* wieder Teil der SNCF. Die an RFF übertragenen Schulden der SNCF gingen somit aber ebenfalls wieder zurück an die staatliche Bahngesellschaft. Die Reform der SNCF von 1997 war insgesamt abgesehen von der Gründung der RFF moderater als diejenigen in Großbritannien und Deutschland, da keinerlei Privatisierung oder Liberalisierung stattfand (van Riesen, 2007, 219). Allgemein lässt sich feststellen, dass die französische Finanzpolitik im Gegensatz zu ihrem deutschen Pendant durch eine deutliche Bevorzugung der Schiene gegenüber der Straße gekennzeichnet ist. Diese zeichnet sich allerdings durch eine auf Paris und die großen Städte zentralisierte Schieneninfrastruktur aus, insbesondere durch die Strecken für den Hochgeschwindigkeitsverkehr (ebd., 233).

5.2 Regionalisierung: TER, TET

Der SPNV hat in Frankreich aufgrund der Zentralisierung abgesehen von der Hauptstadtregion Île de France eine geringere Bedeutung als in Deutschland

(Schnieders, 2010, 269). Die 1972 als zusätzliche Verwaltungsebene gegründeten und ohne bestimmten Aufgabenstand ausgestatteten Regionen (ebd., 101) schlossen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre Verträge über Verkehrsleistungen mit der SNCF, die für die Erbringung des defizitären Regionalverkehrs vom Staat einen festen Betrag erhielt (van Riesen, 2007, 221). Bis zur Pilotphase der Regionalisierung ab 1997 war es jedoch die Zentrale der SNCF in Paris, die über die Regionalverkehre entschied und meist eine geringe Kenntnis der regionalen Verkehrsbedürfnisse besaß (Schnieders, 2010, 270).

Als Reaktion auf die Stärkung regionaler Zentren in den 1980er Jahren führte die SNCF sogenannte *trains express régionaux* (TER) ein, um im Nahverkehr einen ähnlichen Modernisierungsschub herbeizuführen wie er durch die Einführung der Hochgeschwindigkeitszüge TGV schon Anfang der Dekade erreicht worden war. Das System der TERs beruht auf der Intermodalität (Möglichkeit der Substitution von Bahnen durch Busse), dem Einsatz neuer Fahrzeuge und der Regionalität (ebd., 171). Die Verwaltung der TER-Aktivitäten ist dezentral in den Regionen angesiedelt, sodass ähnlich der Regionalisierung in Deutschland die Aufgaben- und die Ausgabenverantwortlichkeit nun näher beieinander liegen (ebd., 307). Die von der SNCF selbst begrüßte Regionalisierung der staatlichen Bahndienstleistungen begann in Frankreich mit der Gründung der RFF von 1997. Zum Jahresbeginn startete die Regionalisierung eine Experimentalphase mit sieben Modellregionen, in denen die Aufgabenträgerschaft (*'autorité organisatrice de transport'*, AOT) auf die Regionen übertragen wurde (ebd., 172). Im Jahr 2002 wurde dieses Modell aufgrund der in den Modellregionen erzielten Erfolge auf ganz Frankreich – abgesehen von den Überseegebieten – ausgeweitet. Wie in Deutschland schließen die Regionen Verkehrsverträge, und bekommen vom Staat Finanzierungsmittel, die bisher die SNCF direkt vom Staat bekommen hatte (van Riesen, 2007, 229). Die Kompensationsleistungen setzen sich aus einer Beteiligung an den Betriebskosten, an der Erneuerung des Rollmaterials und einem Ausgleich für die Finanzierung der Sozialtarife zusammen (Schnieders, 2010, 277). Anders als die deutschen Bundesländer sind die französischen Regionen allerdings weder mit denselben weitreichenden Kompetenzen noch mit vergleichbaren Finanz- und Verwaltungsmitteln ausgestattet und mussten

den eisenbahnbezogenen Sachverstand erst mühsam aufbauen (ebd., 176).

Die Züge *trains d'équilibre du territoire* (TET) wurden durch das Ministerium für ökologische und solidarische Transformation und unter der Aufgabenträgerschaft des Staates zusätzlich zu den regionsübergreifenden TER-Zügen eingeführt, um Fernverkehrsverbindungen in bislang vom Hochgeschwindigkeitsverkehr abgeschnittene Regionen einzurichten (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2018).²⁹ Im Jahr 2016 kündigte die Regierung massive Investitionen in die TET-Flotte und damit in das bediente Netz an (Fender, 2016).

In Bezug auf die Streckenstilllegungen im SPNV lässt sich feststellen, dass es bis vor kurzem in “diesem Verfahren [...] weder eine Anhörung der Betroffenen noch eine Untersuchung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen” (van Riesen, 2007, 231) gab (vgl. Abschnitt 6). Entgegen vieler Erwartungen hat die Regionalisierung aber teilweise sogar zu einer Wiederbelebung stillgelegter Strecken geführt (ebd., 232). Trotzdem sprechen viele Beobachterinnen von einem Erfolg: “Die seit 1997 versuchsweise und 2002 endgültig vollzogene Kompetenzübertragung an die Regionen wird aufgrund steigender Passagierzahlen [...] weitgehend positiv gesehen” (Beckmann, 2008, 139). Insgesamt darf der Effekt der Regionalisierung in Frankreich nicht überbewertet werden: “Zumindest lässt sich sagen, daß es im Zuge der Bahnreform nicht zu einer Verschlechterung der Performanz gekommen ist” (ebd., 235). Aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus ist die Regionalisierung in Frankreich bei allen Parallelen zu Deutschland nicht derart weitreichend (ebd., 228). Eine Liberalisierung des SPNV-Marktes mit der Zulassung von privaten Eisenbahndienstleistungsunternehmen könnte allerdings einschneidende Effekte haben (Lévêque, 2005). Durch die Regionalisierung und die damit einhergehende Möglichkeit eines Vergleichs der TER-Angebote in unterschiedlichen Regionen können die Regionen allerdings schon jetzt gute Ergebnisse erzielen

²⁹ ‘Les Trains d’Équilibre du Territoire (TET) assurent un service de grandes lignes rapide entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse. Ils permettent également le désenclavement des territoires sur des liaisons interrégionales province-province. Enfin, ils participent à l’amélioration des déplacements pendulaires dans le grand bassin parisien qui représentent environ la moitié du trafic des TET. Il s’agit de trains de moyenne et de longue distance qui assurent des missions d’intérêt national. L’État est autorité organisatrice des TET’ (Ministère de la transition écologique et solidaire, 2018).

(Gauthier-Lescop und Lévêque, 2006).

5.3 Die geplante Reform der Regierung Philippe

Noch vor einigen Jahren stellte Jens Beckmann fest: “Die französische Eisenbahn (SNCF) – wie die Post ein Staatsunternehmen – wird im Moment gerne als ‘heilige Kuh’ [...] der französischen Bürokratie gebrandmarkt. Die Privilegien ihrer Beschäftigten seien unantastbar, weder konservativ-liberale noch sozialistische Politiker würden sich trauen, die Strukturen des Unternehmens aufzubrechen” (Beckmann, 2008, 137). Und Ralf Schnieders konstatierte noch 2010: “Eine Privatisierung der SNCF ist in Frankreich überhaupt kein Thema”.

Zehn Jahre später erscheint diese Feststellung mindestens naiv. Der im Februar 2018 vorgestellte Bericht *L’Avenir du transport ferroviaire* (Die Zukunft des Eisenbahnverkehrs) von Jean-Cyril Spinetta (Spinetta, 2018) markiert den Wendepunkt in der Debatte. Der ehemaligen Manager der privatisierten Fluggesellschaft Air-France KLM war im September 2017 von Premierminister Édouard Philippe mit einem Bericht über die finanzielle Lage der SNCF und die möglichen Reformvorschläge beauftragt worden. Der Spinetta-Bericht schlägt unter anderem die Beschleunigung der Liberalisierung des Bahnverkehrs, die Umwandlung der SNCF von einem EPIC in eine Kapitalgesellschaft, die Abschaffung des Beamtenrechts (*statut des chemiots*) für neu eingestellte Eisenbahner und die Übernahme der Schulden durch den Staat vor (Finez und Quessette, 2018, 2). Ganz in der Tradition des *cheminot bashing* machte die wirtschaftsliberale Presse in der Folge Stimmung gegen die desolaten SNCF, insbesondere gegen den Beamtenstatus der Eisenbahner und die hohe Verschuldung (ebd., 5). Ein erster Gesetzesentwurf mit dem Titel *loi pour un nouveau pacte ferroviaire* (Gesetz über ein neues Eisenbahnabkommen) wurde am 17. April 2018 in der *Assemblée nationale* vorgetragen. Die Debatte entzündete sich vor allem an der hohen Verschuldung der SNCF (Le Monde, 2018d) und der Stellung der Bahnbeamten im öffentlichen Dienstrecht (Le Monde, 2018b). Der Gesetzesentwurf wurde schließlich am 14. Juni fast ohne Änderungen vom Parlament angenommen (Le Monde, 2018c).

Die Regionalisierung oder Liberalisierung des SPNV ist kein Teil des neuen Gesetzes. Der ursprüngliche Bericht von Jean-Cyril Spinetta enthält allerdings noch einen umfassenden Abschnitt zur Stilllegung unrentabler Linien ('Erbstücke einer vergangenen Zeit') und schlägt vor, die dadurch frei werdenden Gelder für die Investition in vielbefahrene Streckenabschnitte und insbesondere die TGV-Strecken zu verwenden (Spinetta, 2018, 48-56).³⁰ In der Vorstellung des Berichts durch Premierminister Édouard Philippe ist davon jedoch keine Rede mehr. Im Gegenteil betont Philippe die Position der Regierung, dass Streckenstilllegungen ohne Kenntnis der regionalen Mobilitätsbedürfnisse und über die Köpfe der Regionen hinweg nicht geschehen werden und dass die regionale Bahninfrastruktur unerlässlich für die *égalité territoriale* (Gleichheit der Gebiete) ist: "Le Premier ministre a rassuré, expliquant qu'on « ne peut pas décider de la fermeture de 9 000 kilomètres de rails depuis Paris sur des critères administratifs et comptables »" (L'Opinion, 2018).³¹ Anders als bei den Streckenstilllegungen verhält es sich bei der Liberalisierung. Nicht zuletzt die Regionen stellten zuletzt immer häufiger die Forderung nach einer Liberalisierung im SPNV, weil sie sich durch das Ende des Monopols der SNCF niedrigere Preise erhoffen (Schnieders, 2010, 311).

Der neue Gesetzesentwurf kann, obwohl der Begriff nicht in der Debatte vorkommt, als formale Privatisierung verstanden werden, da die Rechtsform der SNCF von einem staatlich kontrollierten EPIC in eine Kapitalgesellschaft umgewandelt wurde. Der Staat hält jedoch weiterhin 100% der Anteile an der SNCF, wie Édouard Philippe herausstellt: "le capital de la société nationale SNCF est intégralement détenu par l'Etat" (Le Monde, 2018c). Eine spätere auch materielle Privatisierung ist jedoch nicht unmöglich, da die hundertprozentige Kapitalbeteiligung des Staates an der SNCF nur einfachge-

³⁰ Der Spinetta-Bericht schlägt vor "[de] se concentrer sur les trajets périurbains du quotidien et les lignes TGV, en supprimant des petites lignes non rentables : « Le maintien des lignes héritées d'une époque où le transport ferroviaire était l'unique moyen de déplacement doit être revu »" (Le Monde, 2018b). Dies widerspricht eklatant der Konzeption der *égalité des territoires*.

³¹ Zum Zusammenhang der regionalen SPNV-Infrastruktur und der Gleichheit der Gebiete merkt Philippe an, dass "le transport par chemin de fer permet, dans une mesure non négligeable, la concrétisation de la liberté d'aller et venir et de l'égalité territoriale" (Finez und Quessette, 2018, 7).

setzlich festgeschrieben ist und demnach zu einem späteren Zeitpunkt wieder verändert werden kann: “Impossible, en revanche, de garantir que la future société anonyme à capitaux publics sera « imprivatisable » à jamais. Rien n’interdit en effet à un gouvernement de modifier la loi à l’avenir” (ebd.). Der Vorstoß der Abgeordneten von *La France insoumise*, im Gesetzesentwurf eine Ewigkeitsklausel einzufügen, ist bei der Abstimmung im Parlament am Votum der Regierungsmehrheit gescheitert.

6 DB und SNCF: Gleichwertige Mobilität?

Zuletzt soll eine Bilanz der Bahnreform insbesondere in Bezug auf Effekte der Regionalisierung des SPNV auf die Daseinsvorsorge und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gezogen werden. Die Regionalisierung der Aufgabenverantwortlichkeit in Deutschland wird aufgrund der Steigerung der gefahrenen Zugkilometer, des Zugkilometervolumens und der Fahrgaststeigerung von vielen Beobachtern als einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren der Neuorganisation des SPNV angesehen (Schnieders, 2010, 93, 265-268). Dabei sind die gefahrenen Zugkilometern jedoch z.B. in Sachsen nur um 0,3 Prozent gewachsen und vor allem in Ostdeutschland wurden zahlreiche Strecken stillgelegt (ebd., 266). In der deutschen Öffentlichkeit wurde die Debatte um die Regionalisierung vor allem unter fiskalischen Gesichtspunkten diskutiert. Durch Rationalisierungen und Effizienzsteigerungen aufseiten der DB AG sollte in erster Linie der Bundeshaushalt entlastet werden. Der Regierungskommission Bundesbahn war es allerdings wichtig zu betonen, dass die “Daseinsvorsorge des Staates für zukünftige Generationen [...] gewährleistet” (RKB, 1991, 17) bleibt: “Der Staat wird in jedem Fall (mit oder ohne Übergang des Eigentums an der Infrastruktur) aus seiner Verantwortung für die Daseinsvorsorge nicht entlassen” (ebd., 23). In Bezug auf die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wird “[...]der Staat durch diese Regelungen [zur Kontraktualisierung] nicht aus seiner Verpflichtung zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen entlassen, sondern bedient sich der DEAG [DB AG, P.K.] bzw. ihrer Wettbewerber, um seine Aufgaben effektiver zu erfüllen” (ebd., 29). An diesen Formulierungen zeigt sich die politische Dehnbarkeit des Begriffs der Daseinsvorsorge. Der

Verdacht liegt nahe, dass diese Absätze nur deshalb im Abschlussbericht stehen, weil sie die Konsensfähigkeit insbesondere mit der SPD förderte (Reinke, 2001, 62). Über den substantiellen Gehalt dieser Feststellungen ist dabei noch lange nichts gesagt:

“Ob es tatsächlich zu Effizienzsteigerungen kommt, erscheint fraglich und wenn ja, dann eher dadurch, dass auf Betriebswirtschaftlichkeit im privatwirtschaftlichen Sinne umgestellt wird, d.h. durch den Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen [...]. Stattdessen haben die Reformen die gemeinwirtschaftliche Ausrichtung des ÖV geschwächt, ohne allerdings Klarheit über die Beziehung von Gemein- und Eigenwirtschaftlichkeit zu schaffen [... und] der ÖPNV wird weiterhin künstlich eigenwirtschaftlich gerechnet. (Ambrosius, 2007, 485)

Die Liberalisierung des Schienenverkehrs und die Regionalisierung des SPNV hatten insgesamt eindeutig negative Effekte für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge: “Wettbewerb und Privatisierung haben bei DB Regio die Initialzündung für ein Modernisierungsprogramm mit dem Aufbau dezentraler Strukturen, der Suche nach Produktivitätssteigerungen und Stellenabbau ausgelöst” (Schnieders, 2010, 268). Schon fünf Jahre nach der Regionalisierung zog Claudia Eckstaller eine ernüchternde Bilanz, derzufolge die größten Ziele der Regionalisierung nicht erreicht worden sind.³² Die Probleme der uneinheitlichen Regionalisierung sind vielfältig. Einerseits sind kleinere Aufgabenträger wie kommunale Bestellerorganisationen im Vorteil gegenüber landesweiten Bestellerorganisationen wie bspw. der Bayerischen Eisenbahngesellschaft mbH (BEG), weil detaillierte regionale Einzelabsprachen durch das schiere Verhandlungsvolumen erschwert werden; andererseits kann es in Regionen mit vielen kleineren Bestellerorganisationen zu Reibungsverlusten bei der Erbringung von Verkehrsleistungen kommen,

³² “Der Angebotswettbewerb im SPNV läuft eher schleppend an, die erhofften ‘Quantensprünge’ in Preis und Leistung konnten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realisiert werden. Meist bleiben sogar die tatsächlich erbrachten Leistungen von Verkehrsanbietern qualitativ weit hinter den Erwartungen von Bestellerorganisationen und Fahrgästen zurück. Auch die politisch ersehnten ‘großen’ Einsparungen durch möglicherweise günstigere Verkehrsangebote im Rahmen des Wettbewerbs stehen im Wesentlichen noch aus .. gelegentlich wurden Verkehrsleistungen für Besteller sogar teurer als vorher” (Eckstaller, 2001, 136).

wenn etwa die Einrichtung eines verbundübergreifenden Taktverkehrs misslingt (Eckstaller, 2001, 141).

Vor allem die strikte organisatorische Trennung von SPNV und straßengebundenem ÖPNV kann zu großen Problemen führen (ebd., 142).³³ Dabei haben diejenigen Unternehmen Vorteile, die schon in der Region aktiv waren und dort bspw. Grundstücke besitzen (ebd., 145). Dieser Wettbewerbsvorteil der DB AG wird durch Probleme bei der Trennung von Netz und Fahrweg verstärkt, da für die Ausschreibung “eine Vielzahl quantitativer und qualitativer streckenspezifischer Daten [nötig sind], über die bisher im Wesentlichen das Unternehmen DB Netz verfügte” (Eckstaller, 2001, 146-147). Mangelnde Zuverlässigkeit bei der Bereitstellung neuer Fahrzeuge durch Lieferprobleme der Eisenbahnhersteller führt zu noch höheren Markteintrittskosten für private Drittanbieter. (ebd., 148). Allgemein lässt sich feststellen, “dass oftmals kleinere Ausschreibungen, die von Bietergemeinschaften mit regionalem Bezug gewonnen wurden, erfolgreicher waren als größere Ausschreibungsprojekte” (ebd., 150).

Auch bei der Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse fällt auf, dass sich die Bahn aus der Fläche zurückzieht (Engartner, 2008b, 176-180; 282-289). Dies wird allerdings durchaus auch von staatlicher Seite als Problem betrachtet. Die sinkenden Schülerzahlen durch den demographischen Wandel führen zu Streckenstilllegungen (Enquete-Kommission ‘Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern’, 2018, 99) und hohe Kosten verhindern häufig den Beitritt zu einem Verbund. Die Rolle von Streckenstilllegungen und eines mangelnden Anschlusses des ländlichen Raums an den Fernverkehr insbesondere in Ostdeutschland werden ebenfalls diskutiert. Die bayrische Enquete-Kommission konstatiert in ihrem Abschlussbericht: “Stilllegung und Rückbau von Eisenbahnstrecken sollen unterbunden werden. Zumindest sollen die Trassen für die Zukunft gesichert werden” (ebd., 69).³⁴

³³ So “tritt Wettbewerb zwischen verschiedenen Schienenpersonennahverkehrsanbietern [...] nur in jenen Situationen auf, in denen die Bedienung der Nahverkehrsnachfrage einer bestimmten Relation von Bestellern an einen neuen Betreiber vergeben werden soll. Hat ein solcher Anbieter den Zuschlag für die Streckenbedienung erhalten, wird für die Dauer des Verkehrsdurchführungsvertrags Wettbewerb um diese Strecke faktisch ausgeschlossen” (ebd., 149).

³⁴ Andererseits stellt sie auch fest: “Im Freistaat Bayern sind seit der Bahnreform 60

Die Regionalisierung in Frankreich wurde in der politischen Diskussion schon früh als Erfolg betrachtet (Crozet und Heroin, 1999), der allerdings vermutlich weniger auf die organisatorische Umstrukturierung zurückzuführen ist als auf die Steigerung der Ausgaben für den SPNV (Schnieders, 2010, 308-310). Finanziell ist nach der Regionalisierung demnach zwar keine Region schlechter gestellt als vorher, allerdings

“werden so auch Ungleichheiten zwischen den einzelnen Regionen festgeschrieben und eventuell verstärkt. Denn schon bisher waren die ärmeren, ländlicheren Regionen schlechter mit Regionalverkehrsverbindungen ausgestattet [...]. Die übertragenen Mittel reichen aber sicher nicht aus und haben auch nicht die Aufgabe, bestehende Strukturunterschiede zwischen reichen und armen Regionen auszugleichen” (ebd., 279-280).

Analysen belegen, dass die Wohlfahrtseffekte für die Regionen unterschiedlich waren. Außer in den Regionen Centre und Nord-Pas-De-Calais hatte der Infrastrukturverwalter RFF gegenüber den Passagieren die größten finanziellen Vorteile (Desmaris, 2011). Auch ist die regionale Schieneninfrastruktur mehr und mehr veraltet, weil die nötigen Investitionen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang getätigt worden sind (ebd., 286). Alle auf die Daseinsvorsorge bezogenen Aufgaben des SPNV werden unter vertraglich geregelten Mitspracherechten der Regionen auf die SNCF übertragen (ebd., 290). Für die Frage der Streckenstilllegungen wurden mittlerweile sogenannte ‘Linienkomitees’ (*‘comités de ligne’*) eingerichtet, in denen neben Vertretern der Politik, der Aufgabenträger und der SNCF auch direkt betroffene Bürgerinnen und Bürger sitzen und sich über konkrete SPNV-bezogene Probleme austauschen (ebd., 307).

Die Absage des Premierministers an die im Spinetta-Bericht dargelegten Pläne zu weitreichenden Streckenschließungen bedeutet allerdings nicht, dass

neue Haltepunkte wieder in Betrieb genommen worden, ein Großteil davon im ländlichen Raum. Im Rahmen der gemeinsam vom Freistaat Bayern und der DB Station&Service AG finanzierten ‘Stationsoffensive Bayern’ sollen insgesamt 20 Stationen neu entstehen oder reaktiviert werden, 10 weitere Stationen außerhalb der Stationsoffensive” (Enquete-Kommission ‘Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern’, 2018, 97; Fußnoten unterdrückt). Für die ostdeutschen Bundesländer und andere strukturschwache Bundesländer stellt sich die Situation jedoch anders dar.

die regionalen Streckennetze und Linien nicht von Schließung bedroht sind. Dies gilt insbesondere für diejenigen Linien, auf denen das Passagieraufkommen seit Jahren sinkt und bei denen die SNCF schon seit Jahren mit der Stilllegung droht (Le Monde, 2018a). Hervorzuheben ist hierbei die Wichtigkeit von sozialen Kämpfen abseits der institutionalisierten Foren. Die durch Schließung bedrohte Bahnlinie Abbeville-Le-Téport in Nordfrankreich, die auf 35 Kilometern durch ländliche Gebiete an der französischen Atlantikküste führt, wurde nur durch eine breite Koalition der kommunistischen und linken Abgeordneten des Regionalparlaments, des Assemblée-Mitglieds und Kommunisten François Ruffin und der Verwaltung der Gebietskörperschaften Normandie und Hauts-de-France gegen die Pläne der SNCF vor der Schließung bewahrt (L’Humanité, 2018).

7 Schluss: Politikempfehlung

Die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – unabhängig von der betriebswirtschaftlichen Rentabilität – sind eine Kernfunktion des europäischen Wohlfahrtsstaates. Dabei sind die flankierenden Konzepte und Prinzipien in den einzelnen Mitgliedsstaaten höchst unterschiedlich ausformuliert, ein Aspekt der in der vorliegenden Arbeit an einem Vergleich von Deutschland und Frankreich ausgeführt wurde. Der internationale und europäische Trend zu mehr Privatisierung und Liberalisierung hat auch vor der netzgebundenen Infrastruktur nicht Halt gemacht. Die Privatisierung der Deutschen Bahn war die Reaktion der deutschen Verkehrspolitik auf den generellen Trend hin zum Gewährleistungsstaat, die europäische Rats-Direktive 91/440/EWG vor dem Hintergrund der weltweiten Reform der Bahnunternehmen und das sich durch die Deutsche Einheit ergebende ‘window of opportunity’ für eine umfassende Reform. Insbesondere ein Aspekt der Bahnreform von 1994, die Regionalisierung des SPNVs im Zuge des Regionalisierungsgesetzes (RegG), wurde hervorgehoben. Während sich die durch die Subsidiarität neu gewonnenen Gestaltungsspielräume für die Gebietskörperschaften positiv auf die Passgenauigkeit des SPNV-Angebots auswirken, hat die einhergehende Rationalisierung vermehrt zu Streckenstilllegungen

geführt – und das vor allem im ländlichen Raum strukturschwacher Regionen. Die in dieser Arbeit vertretene These lautet deshalb: *Die Privatisierung der Deutschen Bahn und die Liberalisierungen im SPNV haben trotz einiger positiver Aspekte insgesamt negative Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, indem sie regionale Ungleichheiten verschärft haben.*

Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs zielte in Deutschland wie auch in Frankreich auf die Herstellung der Identität von Verwaltungsaufgabe und Verwaltungsträger ab. Während die in Deutschland aufgrund des Zeitdrucks der Reform und einer drohenden Blockadehaltung der Bundesländer im Bundesrat sehr hoch ausgefallene Zusicherung der Regionalisierungsmittel seitdem kontinuierlich zurückgefahren wurden, ist in Frankreich seit der Reform von 1997 bzw. 2002 sogar eine Erhöhung der Ausgaben für den SPNV zu beobachten. Die Liberalisierung des Schienenverkehrs und die Regionalisierung des SPNV in Deutschland hatten insgesamt eindeutig negative Effekte für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Auch bei der Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse fällt auf, dass sich die Bahn aus der Fläche zurückzieht. Die Regionalisierung in Frankreich wird hingegen generell als Erfolg gesehen, der allerdings vermutlich weniger auf die organisatorische Umstrukturierung zurückzuführen ist als auf die Steigerung der Ausgaben für den SPNV. Streckenstilllegungen drohen allerdings weiterhin. Im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsplanung ist eine weitreichende Stärkung der Schiene unumgänglich. Der SPNV vor allem in der Fläche bleibt ein wichtiges Standbein für die Daseinsvorsorge in Deutschland und zentraler Bestandteil des *service public* in Frankreich. Eine gemeinsame europäische Politik, die die Gemeinwirtschaftlichkeit und die staatlichen Daseinsvorsorgeaufgaben anerkennt und stärkt sowie mittelbar zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beiträgt, ist für die zukünftige Entwicklung des Schienenpersonennahverkehrs unerlässlich.

Anhang

Anhang 1: CDU-Plakat "Gleichwertige Lebensverhältnisse" zur Bundestagswahl 2017



Gleichwertige Lebensverhältnisse – ländliche Räume fördern und stärken.

Die CDU will gleichwertige Lebensverhältnisse – in der Stadt und auf dem Land, in Nord und Süd, in Ost und West. Überall in Deutschland soll es Zugang zu guter Bildung, Arbeit, öffentlicher Infrastruktur und Daseinsvorsorge geben. Dafür haben wir schon viel erreicht: Wir haben die Fördermittel stark erhöht, sorgen für gute Anbindung mit Straßen und Schiene und unterstützen Menschen mit Ideen für ihre Heimat. Diese Politik wollen wir in den kommenden Jahren fortsetzen und weiter ausbauen. Dafür starten wir die „Offensive Ländlicher Raum“.

- **Gute medizinische Versorgung.** Wir garantieren eine gute ärztliche Versorgung im ländlichen Raum. Bei der Vergabe von Studienplätzen für Medizin sollen die Interessen des ländlichen Raums besonders berücksichtigt werden.
- **Die Arbeit soll zu den Menschen kommen.** Deshalb investieren wir mehr, um die Wirtschaftsstruktur im ländlichen Raum zu verbessern. Mit Forschungseinrichtungen, Hochschulen und der Ansiedlung von Behörden in der Fläche machen wir das Land noch attraktiver.
- **Unterstützung für Landwirte.** Die CDU steht fest an der Seite der Landwirte. Wir unterstützen verlässlich die nachhaltige, umwelt- und tierfreundliche Landwirtschaft.
- **Attraktive ländliche Räume.** Wir fördern die flächendeckende Verfügbarkeit von Breitband- und Mobilfunkanschlüssen und sorgen für superschnelles Internet in allen Regionen. Die Städtebauförderung werden wir zu einem Instrument der Städte- und Gemeindeförderung fortentwickeln. Wir richten eine Ehrenamtsstiftung ein, um ehrenamtlich Tätige und Vereine besser zu unterstützen.
- **Lebensqualität sichern:** Bis Mitte 2019 wird eine Kommission Vorschläge erarbeiten, wie das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse schneller und besser erreicht werden kann.

V.i.S.d.P.: CDU-Bundesgeschäftsstelle
Klingelhöferstraße 8 | 10785 Berlin
www.cdu.de/kontakt | Stand: 3. Juli 2017

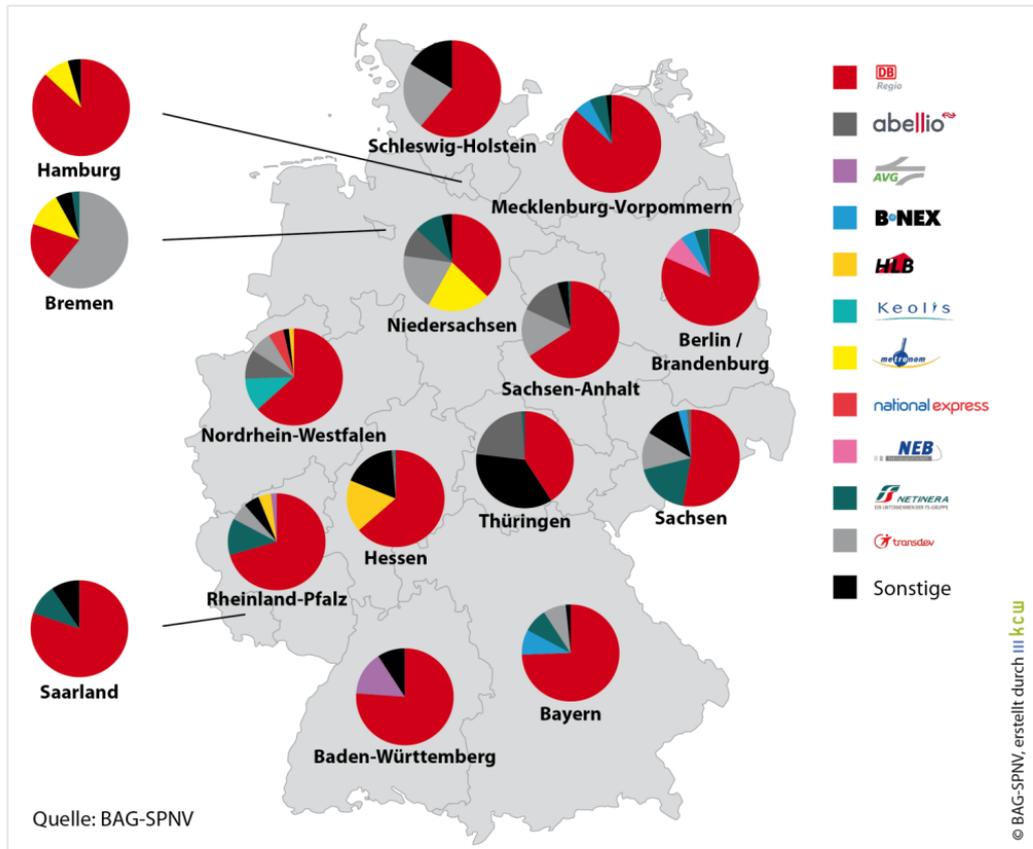
**Für ein Deutschland,
in dem wir gut
und gerne leben.**

Anhang 2: Vergleich der Bahngesellschaften (eigene Darstellung)

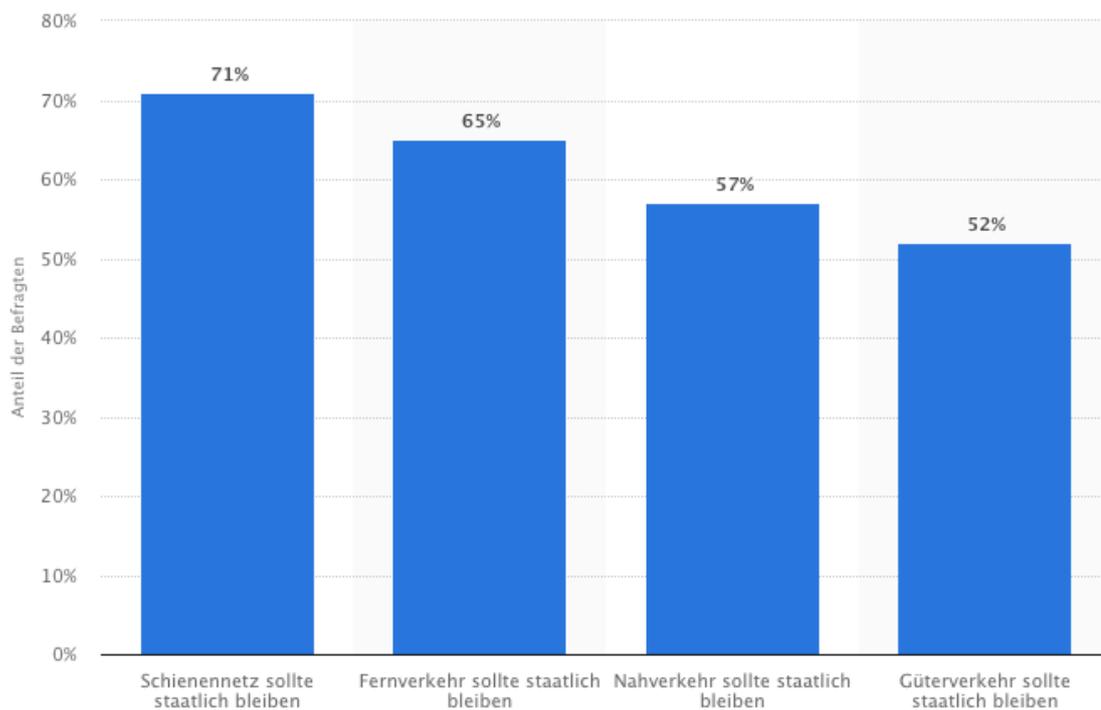
	Deutschland	Frankreich	Vereinigtes Königreich	Japan
<i>Bahn- gesellschaft</i>	Deutsche Bahn AG	SNCF	23 TOCs	6 regionale JRs sowie JR Freight
<i>Rechtsform</i>	AG (privat- wirtschaftlich, 100 % Staats- besitz), seit 1999 Holding	EPIC (öffentlich)	23 Kapital- gesellschaften	<i>Kabushiki- gaisha</i> (ent- spricht AG)
<i>Rechnungs- legung</i>	privatwirt- schaftlich	jährliches Bud- get	privatwirt- schaftlich	privatwirt- schaftlich
<i>Getrennte Infrastruktur (entsprechend 91/440/EWG)</i>	DB Netz AG (seit 1998)	‘Réseau ferré de France’ (RFF) 1997-2014	Railtrack (1994-2002), Network Rail (seit 2002)	Keine Tren- nung bei den sechs EFVUs (JR)
<i>Große Bahnreform</i>	1994 (Priva- tisierung), 1996 (Regio- nalisierung)	1997 (Test- phase), 2002 (Regiona- lisierung), aber keine Privatisierung	1994	1987
<i>Künftige Politiken</i>	Materielle Privatisie- rung vorerst abgesagt	Liberalisierung, anstehende formale Priva- tisierung als Kapitalgesell- schaft	Verstaatlichung aufgrund von Ineffizienzen (Labour)	Weitere Libe- ralisierung

Anhang 3: Regionale Wettbewerber von DB Regio im SPNV
 (Quelle: BAG-SPNV, 2018)

Verteilung der EVU-Anteile auf Bundesländer



Anhang 4: Einstellungen zur Privatisierung der Deutschen Bahn (Quelle: Statista, 2018)



Literatur

- [Ambrosius 2007] AMBROSIUS, Gerold: Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit. In: SCHÖLLER, Oliver (Hrsg.) ; CANZLER, Weert (Hrsg.) ; KNIE, Andreas (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. VS Verlag, 2007
- [Ambrosius 2008] AMBROSIUS, Gerold: Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa. In: *WSI-Mitteilungen* 10 (2008), S. 527–533
- [BAG-SPNV 2018] BAG-SPNV ; BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT SCHIENENPERSONENNAHVERKEHR (Hrsg.): *Zahlen und Fakten*. 2018. – URL <https://bag-spnv.de/zahlen-fakten>
- [Bandelow und Kundolf 2011] BANDELOW, Nils C. ; KUNDOLF, Stefan: Verkehrspolitische Entscheidungen aus Sicht der Politikwissenschaft. In: SCHWEDES, Oliver (Hrsg.): *Verkehrspolitik*. 2011, S. 161–180
- [Barlösius 2006] BARLÖSIUS, Eva: Gleichwertig ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37 (2006), S. 16–23
- [Beckmann 2008] BECKMANN, Jens: Die Entkernung des *Service Public* in Frankreich. In: BIELING, Hans-Jürgen (Hrsg.) ; DECKWIRTH, Christina (Hrsg.) ; SCHMALZ, Stefan (Hrsg.): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Verlag Westfälisches Dampfboot, 2008, S. 126–151
- [Beteille 1984] BETEILLE, Roger: *La France du vide*. La librairie technique, 1984
- [Biebricher 2012] BIEBRICHER, Thomas: *Neoliberalismus*. Junius, 2012
- [Bieling 2008] BIELING, Hans-Jürgen: Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland: Versuch einer Zwischenbilanz. In: *WSI-Mitteilungen* (2008), S. 541–547
- [Bieling und Deckwirth 2008] BIELING, Hans-Jürgen ; DECKWIRTH, Christina: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen

- Union. In: BIELING, Hans-Jürgen (Hrsg.) ; DECKWIRTH, Christina (Hrsg.) ; SCHMALZ, Stefan (Hrsg.): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Verlag Westfälisches Dampfboot, 2008, S. 9–33
- [Bieling u. a. 2008] BIELING, Hans-Jürgen (Hrsg.) ; DECKWIRTH, Christina (Hrsg.) ; SCHMALZ, Stefan (Hrsg.): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Verlag Westfälisches Dampfboot, 2008
- [BMI 2018] BMI: Pressemitteilung: Gemeinsam für gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland / Bundesministerium des Inneren, für Bau und für Heimat. 2018. – Forschungsbericht
- [BMVI 2018] BMVI: *Raumentwicklung und Raumordnung*. 2018. – URL <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Raumentwicklung/Raumentwicklung-und-Raumordnung/Raumentwicklung-und-Raumordnung.html>
- [Broß 2008] BROSS, Siegfried: Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben aus verfassungsrechtlicher Sicht. In: *WSI-Mitteilungen* (2008), S. 577–579
- [CDU/CSU/SPD 2018] CDU/CSU/SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land / Die Bundesregierung der 19. Legislaturperiode. 2018. – Forschungsbericht
- [Crozet und Heroin 1999] CROZET, Yves ; HEROIN, Eric: Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire. In: *Politiques et Management Public* 17 (1999), Nr. 3, S. 171–193
- [Daubitz 2011] DAUBITZ, Stephan: Mobilität und Armut – Die soziale Frage im Verkehr. In: SCHWEDES, Oliver (Hrsg.): *Verkehrspolitik*. VS Verlag, 2011, S. 181–194

- [Deckwirth 2008] DECKWIRTH, Christina: Der Erfolg der Global Player: Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: BIELING, Hans-Jürgen (Hrsg.) ; DECKWIRTH, Christina (Hrsg.) ; SCHMALZ, Stefan (Hrsg.): *Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Verlag Westfälisches Dampfboot, 2008, S. 64–95
- [Desmaris 2011] DESMARIS, Christian: La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageurs en France : une approche par la méthode des comptes de surplus. In: *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* (2011), Nr. 1, S. 39–79
- [Dziekan 2011] DZIEKAN, Katrin: Öffentlicher Verkehr. In: SCHWEDES, Oliver (Hrsg.): *Verkehrspolitik*. 2011, S. 317–340
- [Eckstaller 2001] ECKSTALLER, Claudia: Erfahrungen mit dem Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr – Fünf Jahre Regionalisierung in Deutschland. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 24 (2001), Nr. 2, S. 136–151
- [Eisenbahnkurier 2006] EISENBAHNBKURIER: *10 Jahre Regionalisierung im Schienenpersonennahverkehr*. 2006
- [Engartner 2008a] ENGARTNER, Tim: Deutsche Bahn: Ausverkauf auf Raten. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 6 (2008), S. 8–12
- [Engartner 2008b] ENGARTNER, Tim: *Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008
- [Engartner 2018] ENGARTNER, Tim: Deutsche Bahn: Der Zug an die Börse. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8 (2018), S. 111–119
- [Engels u. a. 1984] ENGELS, Wolfram ; GUTOWSKI, Armin ; STÜTZEL, Wolfgang ; WEIZSÄCKER, Carl C. von ; WILLGERODT, Hans: Mehr Markt im Verkehr / Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. 1984. – Forschungsbericht

- [Enquete-Kommission ‘Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern’ 2018] ENQUETE-KOMMISSION ‘GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE IN GANZ BAYERN’: Bericht der Enquete-Kommission ‘Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern’ / Bayrischer Landtag. 2018. – Forschungsbericht
- [Estèbe 2015] ESTÈBE, Philippe: *L’égalité des territoires, une passion française*. Puf, 2015
- [Fender 2016] FENDER, Keith: *France to invest 1.5bn euro in TET trains*. 2016. – URL <http://www.railjournal.com/index.php/rolling-stock/france-to-invest-E15bn-in-tet-trains.html>
- [Finez und Quessette 2018] FINEZ, Jean ; QUESSETTE, Laurent: *Faut-il libéraliser la SNCF?* 2018. – URL <http://www.laviedesidees.fr/Faut-il-liberaliser-la-SNCF.html>
- [Forsthoff 1938] FORSTHOFF, Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Kohlhammer, 1938
- [Gauthier-Lescop und Lévêque 2006] GAUTHIER-LESCOP, Laure ; LÉVÊQUE, Julien: De la régionalisation à la concurrence régulée. Analyse économique et juridique de la future organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs. In: *Politiques et management public* 24 (2006), Nr. 1, S. 1–28
- [Gegner 2007] GEGNER, Martin: Verkehr als Daseinsvorsorge. In: SCHÖLLER, Oliver (Hrsg.) ; CANZLER, Weert (Hrsg.) ; KNIE, Andreas (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. VS Verlag, 2007, S. 455–470
- [Gravier 1947] GRAVIER, Jean-François: *Paris et le désert français*. Le Portulan, 1947
- [Holvad 2009] HOLVAD, Torben: Review of Railway Policy Reforms in Europe. In: *Built Environment* 35 (2009), Nr. 1, S. 24–42
- [Hütter 2013] HÜTTER, Andrea: Verkehr auf einen Blick / Statistisches Bundesamt. 2013. – Forschungsbericht

- [Kapsis 2013] KAPSIS, Ilias: The Courts of the European Union. In: CINI, Michelle (Hrsg.) ; PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, Nieves (Hrsg.): *European Union Politics*. Oxford University Press, 2013, S. 172–182
- [KOM 2001] KOM: Weissbuch. Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft / Europäische Kommission. 2001. – Forschungsbericht
- [Kuhnert und Leps 2017] KUHNERT, Jan ; LEPS, Olof: *Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum*. Springer VS, 2017
- [Kuisel 1984] KUISEL, Richard F.: *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*. Gallimard, 1984
- [Le Monde 2018a] LE MONDE: *Les petites lignes ferroviaires en sursis*. 2018. – URL <https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/08/26/les-petites-lignes-ferroviaires-en-sursis53463823234.html>
- [Le Monde 2018b] LE MONDE: *Neuf questions pour comprendre la réforme de la SNCF*. 2018. – URL <https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/03/21/comprendre-la-reforme-de-la-sncf-en-neuf-points52743164355770.html>
- [Le Monde 2018c] LE MONDE: *Que prévoit la réforme de la SNCF, définitivement adoptée par le Parlement ?* 2018. – URL <https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/06/05/ou-en-est-la-reforme-de-la-sncf53099904355770.html>
- [Le Monde 2018d] LE MONDE: *SNCF : Edouard Philippe annonce que l'Etat va reprendre 35 milliards d'euros de la dette*. 2018. – URL <https://www.lemonde.fr/entreprises/article/2018/05/25/sncf-ce-que-le-premier-ministre-s-apprete-a-annoncer-aux-syndicats53042471656994.html>

- [L'Humanité 2018] L'HUMANITÉ: *Sncf. Le train des luttes rouvre la ligne Abbeville-Le Tréport*. 2018. – URL <https://www.humanite.fr/sncf-le-train-des-luttes-rouvre-la-ligne-abbeville-le-treport-658021>
- [L'Opinion 2018] L'OPINION: *Réforme de la SNCF: Edouard Philippe dévoile son « nouveau pacte ferroviaire »*. 2018. – URL <https://www.lopinion.fr/edition/politique/reforme-sncf-edouard-philippe-devoile-nouveau-pacte-ferroviaire-144019>
- [Lévêque 2005] LÉVÊQUE, Julien: Réduire le poids des contraintes informationnelle, politique et sociale grâce à la concurrence par comparaison : le cas des trains régionaux de la SNCF. In: *Revue d'économie industrielle* 111 (2005), Nr. 3, S. 57–78
- [Machatschke 2018] MACHATSCHKE, Michael: Die Merkel-Bahn. In: *Manager Magazin* 3 (2018)
- [Ministère de la transition écologique et solidaire 2018] MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE: *Les trains d'équilibre du territoire (TET)*. 2018. – URL <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/trains-dequilibre-du-territoire-tet>
- [Obermauer 2001] OBERMAUER, Andrea: National Railway Reform in Japan and the EU: Evaluation of Institutional Changes. In: *Japan Railway & Transport Review* 29 (2001), Nr. 12, S. 24–31
- [Paulitz 1993] PAULITZ, Henrik: Geschäfte Erster Klasse. Die Bahnreform als Ende der Verkehrspolitik. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 38 (1993), Nr. 12, S. 1487–1493
- [Reinke 2001] REINKE, Niklas: *Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahn*. Pro Universitate Verlag, 2001
- [van Riesen 2007] RIESEN, Olivia van: *Zur Leistungsfähigkeit des Regulierungsstaates im Bahnsektor*. LIT Verlag Dr. W. Hopf, 2007

- [RKB 1991] RKB: Bericht der Regierungskommission Bundesbahn / Regierungskommission Bundesbahn. 1991. – Forschungsbericht
- [Rudzio 2011] RUDZIO, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 8., aktualisierte und erweiterte Auflage. VS Verlag, 2011
- [Schnieders 2010] SCHNIEDERS, Ralf: *Die Delegation der öffentlichen Dienstleistung des Schienenpersonennahverkehrs. Ein deutsch-französischer Rechtsvergleich*. Duncker & Humblot, 2010
- [Schwedes 2011a] SCHWEDES, Oliver: Statt einer Einleitung. In: SCHWEDES, Oliver (Hrsg.): *Verkehrspolitik*. VS Verlag, 2011, S. 13–36
- [Schwedes 2011b] SCHWEDES, Oliver (Hrsg.): *Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung*. VS Verlag, 2011
- [Schwedes 2017] SCHWEDES, Oliver: *Verkehr und Kapitalismus*. Westfälisches Dampfboot, 2017
- [Schwilling und Bunge 2014] SCHWILLING, Andreas ; BUNGE, Stephan: 20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG. Erfolge und künftige Herausforderungen / Roland Berger Strategy Consultants GmbH im Auftrag der Deutschen Bahn AG. 2014. – Forschungsbericht
- [Selz 1994] SELZ, Thomas: Vernachlässigung der Bahn bei Infrastruktur-Investitionen? In: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 65 (1994), Nr. 3, S. 179–204
- [Spinetta 2018] SPINETTA, Jean-Cyril: *L’avenir du Transport ferroviaire. Rapport au Premier Ministre 15 Février 2018*. 2018
- [Stamm 2010] STAMM, Sina: *Eisenbahnverfassung und Bahnprivatisierung. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und zum Prozess der Privatisierung der Deutschen Bahn AG*. Duncker & Humblot, 2010
- [Statista 2018] STATISTA: *Aussagen inwieweit Teile der Deutschen Bahn im Staatsbesitz bleiben sollten*. 2018. – URL

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/332/umfrage/ansichten-zur-privatisierung-der-bahn/>

[Wanderwitz 2018] WANDERWITZ, Marco: *Gleichwertige Lebensverhältnisse*. 2018. – URL <https://www.wanderwitz.de/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/>