

Seidenfus, Hellmuth Stefan

Article — Digitized Version

Das Defizit bei Bundespost und Bundesbahn

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seidenfus, Hellmuth Stefan (1972) : Das Defizit bei Bundespost und Bundesbahn, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 6, pp. 295-298

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134407>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Defizit bei Bundespost und Bundesbahn

Hellmuth St. Seidenfus, Münster

Während die technischen Fortschritte der Deutschen Bundespost (DBP) und der Deutschen Bundesbahn (DB) gemeinhin anerkannt werden, bereitet die finanzielle Entwicklung dieser beiden Unternehmen in steigendem Maße Sorge. Wenn auch nicht von der Hand zu weisen ist, daß Investitionen und Betriebsergebnis in einem engen Zusammenhang stehen, so wirken doch auf den wachsenden betrieblichen Mißerfolg noch andere Faktoren ein, die aufgedeckt und richtig gewertet werden müssen, wenn man das Übel an der Wurzel bekämpfen will.

Der Tatbestand

Die nachfolgend wiedergegebenen Erfolgsrechnungsergebnisse könnten im Hinblick auf ihre Ermittlung wahrscheinlich Gegenstand ausführlicher betriebswissenschaftlicher Kritik werden. Abgesehen davon jedoch, daß ihre Ermittlung – vor allem bei der DB – nicht in allen Details bekannt ist, bestreitet niemand ernsthaft, daß die Defizite wachsen. Damit weisen die Zeitreihen zumindest einen Trend aus, an dessen Richtigkeit kein Zweifel bestehen kann und der zugleich die Bedeutung der Fragestellung unterstreicht.

Ist es bei der DBP der Fernmeldeverkehr, der als „gewinnbringendes Geschäft“ bezeichnet werden kann, so erzielte die DB im Personenfernverkehr nach ihren Angaben 1970 eine Kostenüberdeckung in Höhe von 11,9%, beim Wagenladungsverkehr in Höhe von 6,5%. Im Personennahverkehr und im Stückgutverkehr dagegen waren die Kosten nur zu 64,4% bzw. 59,7% gedeckt.

Politisierung der Preise

Fragt man sich zunächst, wie die DBP nach der gewinnträchtigen Periode von 1966 bis 1969 derart

in die Verlustzone geraten konnte, so stößt man zunächst auf die Tatsache, daß sich die Zielsetzung dieses Unternehmens von der privater Unternehmen unterscheidet. Es hat unter Beach-

Erfolgsrechnungsergebnisse

(in Mill. DM)

	DBP	DB	
		mit Abgeltungsleistungen des Bundes	ohne Abgeltungsleistungen des Bundes
1961	— 144	— 29,8	— 484,8
1962	— 400	— 110,2	— 739,0
1963	— 250	— 409,4	— 920,8
1964	— 22	— 970,4	— 1510,1
1965	— 50	— 1278,0	— 2057,5
1966	+ 300	— 1105,5	— 1975,1
1967	+ 460	— 1504,8	— 2707,1
1968	+ 505	— 1227,4	— 2429,4
1969	+ 360	— 1001,1	— 3036,5
1970	— 531	— 1200,0	— 3830,0
1971	— 1600	— 2300,0	— 5500,0

Quellen: DBP – Jahrbuch des Postwesens 1971, S. 312; DB – Verkehrswissenschaftliche Informationen, Hrsg.: Gewerkschaft der Eisenbahnen Deutschlands, Nr. 4–6, 1971, S. 2 und S. 12; Angaben für die DB 1971 („ohne Abgeltungsleistungen“ = Bundeszuschüsse insgesamt) nach R. Willeke: Wirtschaftliche Aspekte der Eisenbahnen. In: Internationales Verkehrswesen, 24. Jg. (1972) S. 1.

tung von Wirtschaftlichkeitserwägungen einen Bedarf zu befriedigen, an dessen Deckung ein „öffentliches Interesse“ besteht. Seine wirtschaftlichen Aktivitäten unterliegen der Kontrolle des

Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus, 47, ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster. Seine Spezialgebiete sind Wirtschaftssystemforschung, Wettbewerbspolitik, Regional- und Verkehrspolitik.

öffentlichen Eigentümers, der seine Einflußnahme nicht zuletzt über „politische“ Preise geltend macht. Wenn man auch die Notwendigkeit öffentlicher Kontrolle bei einem Unternehmen, das weitgehend in einem wettbewerblichen Freiraum tätig ist, nicht von der Hand weisen kann und außerdem akzeptiert, daß bei dieser Kontrolle Preisinterventionen eine große Rolle spielen, so ist damit jedoch eine „Politisierung“ der Preise dieses Unternehmens in keiner Weise legitimiert.

Abgesehen davon, daß die Preise für Leistungen im Nachrichtenverkehr faktisch keineswegs die stabilitätspolitische Bedeutung haben, wie in der politischen Stabilitätsdiskussion immer wieder behauptet wird, versetzt man das Unternehmen durch je nach der politischen Situation manipulierte Preisinterventionen in eine nahezu aussichtslose Lage: Muß es sich auf der Beschaffungsseite ohnehin wie private Unternehmen den jeweiligen Marktverhältnissen unterwerfen, so wird ihm das wichtigste Absatzinstrument, nämlich die Preispolitik, entzogen. Angesichts der hohen Personalanteile im Postwesen (68 %) und der gerade in diesem Bereich nur geringfügigen Reserven zur Produktivitätssteigerung sind hohe und tendenziell steigende Kostenunterdeckungen unvermeidlich. Die Reserven, über die das Fernmeldewesen (35 % Personalkosten) noch verfügt, reichen in keinem Falle dazu aus, diese Verluste auszugleichen. Die „Flucht nach vorn“, die darin besteht, arbeitssparenden technischen Fortschritt zu verwirklichen, hat die unangenehme Folgewirkung einer wachsenden Verschuldung.

Marktferne Manipulation

So läßt sich denn feststellen, daß die „politischen“ Preise im Nachrichtenverkehr zu steigenden Verlusten, einer Vergrößerung der Fremdkapital – Eigenkapitalrelation und zu einer Verschlechterung des Liquiditätsstatus geführt haben, wie sich an einem wachsenden Schuldendienst und dem sinkenden Deckungsgrad des Anlagevermögens ablesen läßt.

Die Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost hat in ihrem Gutachten von 1965 ¹⁾ bereits darauf hingewiesen, daß die Nichtbeachtung eines ökonomisch richtigen Verhaltens unausweichlich finanzielle Ausfälle bei der DBP zur Folge haben müsse. „Deshalb sollte nach Ansicht der Kommission zukünftig der Grundsatz gelten, daß die Bundespost für alle kostenerhöhenden oder erlösschmälernden Auflagen ohne Rücksicht auf ihre Ertragslage den vollen finanziellen Ausgleich erhält.“ Dabei wäre freilich vorab zu fragen, ob bestimmte staatspolitische

Ziele nicht mit anderen Mitteln einfacher und zweckmäßiger zu erreichen sind. Weder das stabilisierungspolitische Argument noch die Politik der Maximierung von Wählerstimmen dürften für eine Begründung der marktfernen Manipulation von „administrierten Preisen“ ausreichen.

Die Zielvorgabe für die Unternehmenspolitik der DB bewirkt ähnliche Asymmetrien, wenn es da heißt (§ 28 BbG), daß die DB „wie ein Wirtschaftsunternehmen“ zu führen sei, gleichwohl an anderer Stelle zum Ausdruck gebracht wird, daß sie im Interesse der allgemeinen Daseinsvorsorge tätig zu werden habe. Genau wie bei der DBP wird dadurch die Autonomie im Absatzbereich eingeschränkt, partiell und temporär sogar aufgehoben. Geschähe dies aus wettbewerbspolitischen Erwägungen, so wäre dagegen nichts einzuwenden. Problematisch ist jedoch auch hier die unsachgemäße politische Manipulation „administrierter Preise“, wie in der Phase des Konjunkturaufschwungs 1969/70 neuerlich erkennbar wurde, als die Regierung die marktentsprechende Anpassung der Eisenbahntarife verweigerte bzw. verspätet und nur partiell zuließ. Einmal mehr mußte das durchaus problematische Stabilitätsargument zur Begründung herhalten.

Beschränkungen in der Investitionspolitik

Die Versäumnisse in der Tarifpolitik und der Verzicht auf die rechtzeitige Berücksichtigung allgemeiner Kostensteigerungen blieben nicht ohne Folgen, weder für die Personalpolitik des Unternehmens noch für die Anpassung des Leistungsangebots an die Strukturwandlungen im Verkehrssektor, die u. a. in grundlegenden Änderungen der Transportnachfrage ihren Ausdruck finden. Öffentliche Unternehmen, die nicht nur permanent in der Verlustzone arbeiten, sondern dazu noch in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, sind im allgemeinen in ihrer Investitionspolitik wesentlichen Beschränkungen unterworfen. Das hat die DB erfahren müssen, die trotz einer Verminderung ihrer Dienstkräfte um 80 000 in der vergangenen Dekade den Substitutionsprozeß zwischen Arbeit und Kapital keineswegs in dem Maße vorantreiben konnte, wie dies an sich notwendig gewesen wäre. Bedenkt man, daß der Personalaufwand des Unternehmens von 1970 auf 1971 um 19 % gestiegen ist, so wird man diesen Sachverhalt kaum unterschätzen wollen. „Die in der ganzen Wirtschaft spürbare ganz außergewöhnliche Steigerung der Löhne und Gehälter traf bei der Deutschen Bundesbahn auf ein personalintensives Unternehmen, das infolge der chronischen Knappheit der Mittel nicht früh, nicht schnell und nicht umfassend genug personalsparend automatisieren und rationalisieren sowie in seinen gewinnbringenden Zweigen leistungssteigernd investieren

¹⁾ BT-Drucksache V/203, S. 99 ff.

konnte – auf ein Unternehmen, bei dem aus diesem Grunde der Anteil des Personalaufwandes an dem Gesamtaufwand den ungewöhnlichen Satz von 70% erreicht hat. Dies ist natürlich besonders bedrückend für einen Verkehrsträger, der wegen der Spurgebundenheit seiner Transportmittel und wegen seines Signalsystems zur Automation durch Kybernetik geradezu prädestiniert und hierfür weit mehr als alle anderen bisherigen Transportsysteme geeignet ist“ (Stukenberg). Inwieweit die institutionell bedingte Unbeweglichkeit des Personalapparats hierbei ebenfalls eine Rolle gespielt hat, bleibe ebenso dahingestellt wie z. B. die Zweckmäßigkeit des Elektrifizierungstempos, des Zeitpunkts und des Umfangs der Container-Terminal-Investitionen. Sicher scheint jedoch, daß dieses Unternehmen unter dem Diktat „administrierter Preise“ überhaupt keine optimale Investitionspolitik betreiben konnte.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Entwicklung der Wirtschaftsergebnisse der DB auch heute noch von den Versäumnissen der Vergangenheit, insbesondere der nicht rechtzeitigen Abgeltung betriebsfremder Lasten und gemeinwirtschaftlicher Auflagen überschattet ist und bei sachrichtiger Lösung des Wegekostenproblems wahrscheinlich nicht so dramatisch verlaufen wäre.

Notwendige Verbesserungen

Eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der DBP setzt zunächst eine Trennung von Aufsicht und Leitung, eine „Polarisierung von Unternehmenswillen und Eigentümerinteresse“ voraus. Damit ist keineswegs ein Votum zugunsten einer Ablehnung „gemeinwirtschaftlichen Verhaltens“ eines öffentlichen Unternehmens ausgesprochen. Der Vorschlag, schon im Sachverständigengutachten enthalten und in den „Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost“ vom 30. Juli 1970 aufgenommen, bedeutet lediglich, daß „künftig durch die Trennung von Unternehmensleitung und politischer Aufsicht eine ausdrückliche Zielsetzung gegenüber dem Unternehmen erforderlich wird, die ggf. zu einer Ausgleichspflicht des Bundes gegenüber der DBP führt, während zur Zeit der Bundespostminister politische Entscheidungen unmittelbar, für jeden Einzelfall und kurzfristig in das Unternehmen einfließen lassen kann; eine Einflußnahme, durch die häufig unternehmerische Interessen in den Hintergrund treten müssen“ (Kühn). Durch die nähere Bestimmung dieser Zielsetzungen – sie müssen den Grundsätzen der Politik der Bundesregierung, nicht jedoch tagespolitischen Erwägungen entspringen, die Wahl der geeigneten Mittel bleibt dem Unternehmen überlassen, und sie können eine Ausgleichspflicht

begründen – dürfte insoweit gewährleistet sein, daß die DBP als Wirtschaftsunternehmen geführt werden kann. Öffentliche Zielsetzungen verwandeln sich in eine Art öffentlicher Nachfrage. Der Staat ist in dieser Hinsicht „ein Kunde unter anderen“.

Überfällige Reorganisation

Vor diesem Hintergrund läßt sich auch die überfällige innerbetriebliche Reorganisation durchführen, zu der die Sachverständigenkommission bereits 1965 umfängliche Vorschläge unterbreitet hat. Die Einrichtung eines Vorstands (als Kollegialorgan) stellt die DBP den übrigen großen Wirtschaftsunternehmen gleich.

Lautet der § 15 (1) PostVwG: „Die DBP hat ihren Haushalt so aufzustellen und durchzuführen, daß sie die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Verpflichtungen notwendigen Ausgaben aus ihren Einnahmen bestreiten kann“, so findet sich im Entwurf zum PostVerfG im entsprechenden § 25 die Forderung: „Die DBP ist so zu leiten, daß die Erträge die Aufwendungen decken; darüber hinaus ist im Hinblick auf den Eigenkapitalbedarf ein angemessener Gewinn als Selbstfinanzierungsbeitrag erforderlich. Ein Ausgleich zwischen den Diensten ist zulässig.“

Dies impliziert grundsätzlich die Autonomie in der Tarifpolitik, die damit lediglich durch wettbewerbspolitische Eingriffe oder in Übernahme öffentlicher Zielsetzungen (gegen Entgelt) beschränkt werden kann.

Die Sanierung der DB steht deshalb unter einem ungünstigeren Stern, weil „eine die ganze Bundesbahn erfassende Unternehmensreform“ (Vaerst) – anders als bei der DBP – vom Gesetzgeber noch in keiner Hinsicht vorbereitet, in so umfassender Form, insbesondere hinsichtlich der Organisationsstruktur, auch nicht notwendig ist. Freilich: „Die Lösung aus der politischen Umklammerung“ (Willeke) ist die vordringlichste Aufgabe hier wie dort. Ohne sie kann die Entwicklung eines langfristig erfolgreichen Unternehmenskonzepts kaum gelingen. Zwar hat die Bundesregierung erklärt, daß sie der DB die Erfüllung ihrer Pflichten auf der Grundlage größtmöglicher Autonomie – bei Stärkung der Eigenverantwortlichkeit des Vorstandes – erleichtern wolle. Aber es bleibt natürlich abzuwarten, wann entsprechende gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden. Vorläufig ist hier noch nichts in Bewegung geraten.

Gefahr von Fehlinvestitionen

Im Lichte dieser Tatsache wirkt es freilich nicht sehr ermutigend, wenn die hohe Priorität, welche die Investitionen offenbar im neuen Unterneh-

menskonzept haben sollen, vom Verwaltungsrat mit Genugtuung zur Kenntnis genommen wird. Investitionen sind zwar ein Mittel der Sanierungspolitik, sie stellen jedoch nicht das einzige Instrument dar, und gerade im Falle der DB könnte es sich als sehr nachteilig erweisen, daß ihre Akzentuierung allzu leicht den Blick für die Bereinigung der preispolitischen Situation verstellt. Die Investitionsentscheidungen sollten engpaßorientiert vorgenommen werden, wobei Engpässe nicht einfach physisch interpretiert werden, sondern als wirtschaftliche Größen aufgefaßt werden müssen. Wo nun aber „administrative Preise“ die ökonomischen Knappheitsverhältnisse verdecken, da sind Engpässe zwangsläufig nur noch eine physische Erscheinung. An ihnen orientierte Investitionsprogramme können an den ökonomischen Realitäten völlig vorbeiziehen.

Ökonomisierung der Preispolitik

Aus diesem Grunde sollte die Ökonomisierung der Preispolitik der DB Vorrang haben – zumindest im Personenfernverkehr und im Güterverkehr wäre dies bei Einführung eines dem PostVerfG entsprechenden Regimes rasch möglich –, damit realistische Marktdaten gewonnen werden können, die als Basis für realistische Investitionsprogramme dienen. Erst dann lassen sich auch Entscheidungen über den notwendigen und möglichen Umfang des Personalabbaus sowie der Stilllegung der Strecken treffen. Und schließlich wird sich vermutlich nach Herstellung einer Situation, in der die wahren wirtschaftlichen Interessen der Kunden durch ihre Reaktionen auf Marktpreise offenkundig werden, in aller Deutlichkeit nachweisen lassen, daß die Aufrechterhaltung des Stückgut- und Streuverkehrs auf der Schiene unzweckmäßig ist. Nicht zuletzt sollte man sehen, daß der Vorrang der Preispolitik aus einer Produktivitätsprognose zwingend folgt; ist doch zu erkennen, daß „die Entwicklung der Arbeitsproduktivität bzw. der Wertschöpfung je Arbeitsstunde bei der Eisenbahn auch weiterhin beträchtlich hinter der für die Gesamtwirtschaft repräsentativen Durchschnittsentwicklung zurückbleiben wird, wie das überhaupt für alle lohnintensiven Dienstleistungsbereiche zu erwarten steht... Die...

parallel mit der volkswirtschaftlichen Gesamtentwicklung ansteigenden Personalkosten können deshalb nur durch eine Serie von Preisanhebungen aufgefangen werden. Genauer gesagt, aus der Diskrepanz in der Produktivitätsentwicklung folgt, daß das Tarifniveau der Eisenbahn fühlbar stärker ansteigen muß als das allgemeine Preisniveau der Volkswirtschaft, jedenfalls dann, wenn mit der Eisenbahnsanierung ernst gemacht werden soll“ (Willeke). Daß damit kein Plädoyer zugunsten einer linearen Tarifierhebung erfolgt ist, versteht sich von selbst, würde diese doch einen Verstoß gegen die geforderte Tarifökonomisierung bedeuten.

Tarifautonomie (beschränkt durch Wettbewerbskontrolle, u. U. auch durch entgeltpflichtige öffentliche Leistungen, wo sich Preiszugeständnisse als wirksamstes Mittel der Erfüllung öffentlicher Aufträge erweisen) und Wirtschaftlichkeitskriterien standhaltende Investitionsprogramme werden allerdings nicht ausreichen, um die Sanierung der DB zu bewerkstelligen. Noch heute hat dieses Unternehmen finanzielle Lasten zu tragen, die im Zusammenhang mit der Liquidierung der Folgen des Zweiten Weltkriegs stehen. Und schließlich muß auch der wichtige Komplex der wirtschaftlichen Behandlung von Infrastrukturleistungen noch einer Klärung zugeführt werden, wenn von einer Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen die Rede sein soll.

Mangelnde politische Rationalität

Bei der Fülle der Aufgaben, die im Zusammenhang mit einem Defizitabbau der beiden öffentlichen Unternehmen Bundespost und Bundesbahn auftauchen, ist zu bedenken, daß weniger ein Mangel an geeigneten Instrumenten und institutionellen Möglichkeiten den Prozeß erschweren könnte als vielmehr fehlender politischer Gestaltungswille, genauer: mangelnde politische Rationalität. Vernunft sollte die Erkenntnis erleichtern, daß diese beiden Unternehmen zur Erfüllung ihrer gesamtwirtschaftlich unverzichtbaren Leistungen in die Lage versetzt werden müssen, in eigener wirtschaftlicher Verantwortung unter öffentlicher Kontrolle, jedoch bei einem Minimum an öffentlichen Einwirkungen, tätig zu werden.

BIBLIOGRAPHIE DER WIRTSCHAFTSPRESSE

Herausgeber: HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg
Quellennachweis mit Legende zu Aufsätzen aus ausländischen
Fachzeitschriften (monatlich rd. 350 Titel)

Jahresbezugspreis DM 120,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 36 · NEUER JUNGFERNSTIEG 21
