

Aberle, Gerd

Article — Digitized Version

Krisenfahrt ohne Ende: Deutsche Bundesbahn

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Aberle, Gerd (1978) : Krisenfahrt ohne Ende: Deutsche Bundesbahn, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 7, pp. 351-355

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135211>

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.

Krisenfahrt ohne Ende

Gerd Aberle, Gießen

Über die Deutsche Bundesbahn wird seit einigen Wochen erneut intensiv diskutiert. Anlaß sind die haushaltspolitisch anscheinend nicht mehr beherrschbaren Zahlungserfordernisse. Ausmaß und Ursachen der Krise sowie das Versagen der Politik macht der folgende Beitrag deutlich.

Das Bundeskabinett hat am 14. Juni 1978 beschlossen, Maßnahmen zur Begrenzung des Haushaltsrisikos zu ergreifen, das durch die seit 1970 ständig gestiegenen Bilanzdefizite und staatlichen Ausgleichszahlungen beim Sondervermögen Deutsche Bundesbahn (DB) entstanden ist. Die wirtschaftliche Situation der Bahn hat sich, insbesondere auch seit 1974, dramatisch zuspitzt. 1970 erlöste die DB aus dem Verkauf von Transportleistungen am Markt 10,7 Mrd. DM (1975: 13,2 Mrd.; 1976: 14,1 Mrd.). Diesen Erträgen standen Gesamtaufwendungen von 14,6 Mrd. DM (1975: 24,1 Mrd.; 1976: 24,8 Mrd.) gegenüber, von denen der Personalaufwand 9,5 Mrd. DM (1975: 16,7 Mrd.; 1976: 16,9 Mrd.) ausmachte. Damit deckten die Betriebserträge die Personalaufwendungen 1970 noch knapp zu 113 %, 1975 aber nur noch zu 79 % und 1976 zu rd. 83 %. Gleichzeitig stieg der ausgewiesene Bilanzverlust der Bahn von 1,3 Mrd. DM (1970) auf 4,4 Mrd. DM (1975), 3,9 Mrd. DM (1976) und auf rd. 4,5 Mrd. DM 1977. Die Vorausinformationen für 1978 lassen – trotz zahlreicher personalkostensparender Maßnahmen, und dies ist zusätzlich besorgniserregend – keine nennenswerten Besserungen erwarten.

Die Jahresbilanzdefizite errechnen sich nach Berücksichtigung von erfolgswirksamen Zahlungen aus Haushaltsmitteln an die Bahn, die als Ausgleich für Leistungen im Schienenpersonennahverkehr (gemäß EG-Verordnung 1191/69), für sogenannte strukturell überhöhte Versorgungslasten der Bahn (EG-V. 1192/69) und aufgrund weiterer Tatbestände erfolgen. Diese Zahlungen beliefen sich 1970 auf 3,8 Mrd. DM und stiegen 1976 auf 6,6 Mrd. DM. Weiterhin sind noch Liquiditätszuschüsse des Bundes an die DB zu berücksichtigen, welche die Zahlungsfähigkeit des Son-

dervermögens sicherstellen sollen, zumal die ausgewiesenen Bilanzdefizite nur anteilig vom Bund getragen werden, teilweise über Eigenkapitalherabsetzungen und Verlustvorträge bilanzstatistisch „verarbeitet“ werden.

Ende 1976 standen bei der DB Eigenmitteln von 20,4 Mrd. DM langfristige Kredite in Höhe von 22,3 Mrd. DM und kurzfristig aufgenommene Gelder von 4,7 Mrd. DM gegenüber. Die gesamten Zinszahlungen erreichten 1976 mit 2,3 Mrd. DM 16,3 % der Betriebserträge (Markterträge) bzw. 9,3 % der Gesamtaufwendungen.

Die Leistungen aus dem Bundeshaushalt an die Bahn, die 1970 rd. 3,8 Mrd. DM betragen, erhöhten sich bis 1976 auf 9,5 Mrd. DM. Von diesen Ist-Zahlungen zu unterscheiden ist der Zuwendungsbedarf, der sich aus erfolgswirksamen Leistungen und Bilanzdefiziten zusammensetzt und der 1976 einen Betrag von rd. 13,4 Mrd. DM erreichte. Da die Bilanzdefizite nur anteilig und auch oft um zwei Jahre verzögert ausgeglichen werden, entsteht eine Differenz zwischen Bedarf und Ist. Beide Größen sprechen jedoch stets Steuermittel an.

Die jüngsten Beschlüsse des Bundeskabinetts sind vor dem Hintergrund der für die kommenden Jahre erwarteten weiteren Steigerungen des jährlichen Zuwendungsbedarfs auf über 15 Mrd. DM zu sehen. Nur der Druck der haushaltspolitisch nicht mehr beherrschbaren Zahlungserfordernisse hat überhaupt zur erneuten intensiven Sachdiskussion geführt.

Ursachen der Krise

Die Ursachen der Krisenlage bei der DB lassen sich in sieben Punkten zusammenfassen:

(1) Nach dem Zweiten Weltkrieg ist die DB von der Verkehrspolitik, gestützt auch durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, als „schutzwürdiges Gemeinschaftsgut“ behandelt und vor dem ständig zunehmenden Wettbewerb im Güterverkehr durch Straßenkraftverkehr und

Prof. Dr. Gerd Aberle, 39, ist Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Justus-Liebig-Universität Gießen und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium.

Binnenschiffahrt mit Hilfe regulierender Eingriffe bei den Konkurrenten geschützt worden (Kontingentierung und Konzessionierung im gewerblichen Straßengüterfernverkehr, Sonderbesteuerung bzw. Lizensierung des Werkfernverkehrs, spezielle Preisgestaltungsvorschriften bei Binnenschiffahrt und gewerblichem Straßengüterverkehr). Diese Maßnahmen haben den Abzug von Verkehren auf die Konkurrenten nicht verhindern können, wohl aber dazu beigetragen, die notwendigen Anpassungs- und Umstrukturierungsprozesse bei der Bahn jahrzehntelang zu verhindern oder ständig zu verzögern.

(2) Die Verkehrspolitik aller Bundesregierungen hat es unterlassen, der Bahn einen eindeutigen Leistungsauftrag mit entsprechenden Verantwortlichkeiten und Entscheidungsmöglichkeiten zu geben. Vielmehr wurde die Bahn zum Spielball einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Interessen von Verkehrs-, Wirtschafts-, Sozial-, Regional-, Raumordnungs-, Militär- und Gewerkschaftspolitik. Obwohl seit über 15 Jahren von fachwissenschaftlicher Seite kritisiert, hat die Verkehrspolitik erst unter dem Druck politisch nicht mehr tragbarer Finanzmittelerfordernisse durch die Bahn diese Problematik offiziell zur Kenntnis genommen. Einer der Hauptfehler bestand und besteht darin, daß das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit bei Auflagen an die Bahn mit ertragsschmälernden bzw. kostenerhöhenden Wirkungen nicht durchgesetzt worden ist¹⁾. Der Zugriff auf Eisenbahnleistungen, die optisch keine speziellen Kosten verursachen, sondern „nur“ den globalen Zuwendungsbedarf der Bahn erhöhen, ist fast als Aufforderung zur Selbstbedienung und volkswirtschaftlichen Ressourcenverschwendung anzusehen.

(3) Der Rechtsstatus des öffentlichen Dienstes bei den Beschäftigten und die Rechtsstruktur der DB als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes haben dazu geführt, den verwaltenden Tätigkeiten vor den unternehmerischen Bemühungen und Möglichkeiten stets Vorrang einzuräumen. Die Folgen waren neben völlig unklaren Entscheidungs- und Verantwortlichkeitsprinzipien das Fehlen eines die Eisenbahnpolitik zuverlässig informierenden betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens und auch (nicht nur) als Folge hiervon ein undifferenziertes absatzpolitisches Tonnenmaximierungsdenken ohne Berücksichtigung der Kosten-Ertrags-Situation.

(4) Während für den Straßen- und Binnenschiffsverkehr die Infrastruktur permanent qualitativ und quantitativ verbessert wurde, hat sich die Qualität

¹⁾ Dieses Prinzip der speziellen Aufträge mit entsprechender spezieller Vergütung durch die beauftragenden Institutionen wurde bereits im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium vom 22. Februar 1969 begründet; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Gruppe Verkehrswirtschaft, Gemeinwirtschaftlichkeit und Deutsche Bundesbahn, unveröffentlichtes Gutachten vom 22. Februar 1969, S. 7 ff.

des Fahrweges bei der Bahn — wird von der Streckenelektrifizierung einmal abgesehen — nicht wesentlich erhöht. Die Folge ist ein besonders im Hinblick auf den Schnelligkeitsfaktor völlig unzureichender Wettbewerbsstand, verglichen mit dem individuellen PKW-Verkehr, dem Straßengüterverkehr und dem binnenländischen Luftverkehr. Er wird weiter verschlechtert durch eine im Bereich des Güterverkehrs antiquierte Produktions- und Organisationsstruktur, die zu zusätzlichen zeitlichen Verzögerungen und für die verladende Wirtschaft zu Dispositionsschwierigkeiten bei Schienenverladung führt.

Pessimistische Prognosen

(5) Neben die genannten Ursachen, die prinzipiell durch entsprechende Umorientierungen in der Eisenbahnpolitik beherrschbar sind, tritt jedoch das Problem des *Güterstrukturwandels* in der Bundesrepublik und anderen entwickelten Volkswirtschaften, das die Zukunft der Eisenbahn entscheidend bestimmt. Dieser Güterstruktureffekt, der in Zukunft bedeutsamer wirken wird als der verkehrspolitisch nicht mehr wesentliche Substitutionseffekt, hat sich in einem ständigen Absinken des Anteils des besonders eisenbahnaffinen Produktions- und Transportvolumens (bei oft absoluten Steigerungen) dargestellt. So sind im Zeitraum von 1960 bis 1976 die Anteile der Kohle am gesamten binnenländischen Transportaufkommen (in t) von 24,5 % auf 11,1 %, von Steine und Erden von 18,4 auf 15,9 %, von Eisen und Metallabfällen von 13,0 auf 9,6 % und von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen von 6,8 auf 5,7 % abgesunken. Andererseits stieg der Anteil der als besonders straßenverkehrsadäquat geltenden Güter am Transportaufkommen wie Fahrzeuge, Maschinen, Halb- und Fertigfabrikate von 8,3 auf 13,5 %, Nahrungs- und Futtermittel von 4,4 auf 7,2 %, chemische Erzeugnisse von 3,5 auf 5,9 %.

Neben diesem Güterstruktureffekt ist bei den Zukunftsperspektiven der Bahn auch zu berücksichtigen, daß ein beträchtlicher Teil der über die Schiene laufenden massenhaften Güter im Wettbewerbsbereich zur Binnenschiffahrt liegt (rd. 39 % des massenhaften DB-Verkehrs).

Die Güterstrukturwirkungen sind auch in Zukunft nicht mehr als umkehrbar anzusehen. Die neuesten Prognosen bis zu den Jahren 1990/2000²⁾ gelangen zu dem Ergebnis, daß das gesamte Güterverkehrsaufkommen nur noch mit sinkender durchschnittlicher Jahresrate ansteigt: 1975/85 2,5 % p. a.; 1985/90 2,1 % p. a.; 1990/2000 1,6 % p. a. (gegenüber 3 % p. a. im Zeitraum 1963/75). Der Anteil der Schiene am gesamten binnenländischen Verkehrsaufkommen (einschließlich Stra-

²⁾ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Entwicklungstendenzen der Verkehrsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2000 (DIW 2000/Okttober 1977), Berlin 1978.

Bengüterverkehr) sinkt gegenüber 1975 noch um einen Prozentpunkt von 12 auf 11 %, während der Straßengüterfernverkehr von 9 auf 10 % steigt und der Straßengüterverkehr seinen Anteil von 68 % hält.

Diese Prognosen, die einen nach 1985 energiepolitisch bedingten kräftigen Anstieg der Kohleförderung, aber auch einen optimistischen Zuwachs bei der Rohstahlerzeugung ab 1990 ebenso berücksichtigen wie ein abgeschwächtes Investitionswachstum mit der Folge reduzierter Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt und beim privaten Verbrauch (Bevölkerungsrückgang von derzeit 61 Mill. auf 56 Mill.) verdeutlichen, daß die mengenmäßigen Strukturwandlungen im Güterverkehr am stärksten die Bahn treffen.

(6) Im Personenverkehr entwickelten sich die Verkehrsanteile der Schiene vergleichsweise noch wesentlich ungünstiger. Bezogen auf Personenkilometer stieg der Individualverkehr von 1960 bis 1976 von 62 % auf 81 % an; der Anteil der Eisenbahn sank im gleichen Zeitraum von 16,6 % auf 6,2 %. Nach den neuesten Prognosen wird sich bis 1990 der Individualverkehrsanteil weiter auf 83,2 % erhöhen, bedingt durch den jetzt erwarteten PKW-Bestandswert von 23,4 Mill. im Jahre 1985, 24,7 Mill. 1990 und 25,1 Mill. im Jahre 2000.

(7) Bei diesen Überlegungen hinsichtlich nachfragestruktureller Effekte mit negativen Ausstrahlungen auf das Schienenverkehrsaufkommen sind noch die speziellen *qualitativen* Entscheidungsdeterminanten der Nachfrager bei jenen Gütern zu berücksichtigen, die im Wettbewerbsbereich zwischen Schiene und Straße liegen, also keine produktspezifische Bindung an einen Verkehrsträger besitzen. Hier sind bei der Verladeseite deutliche Tendenzen erkennbar, den Transportvorgang im engeren Sinn in das betriebliche Beschaffungs-, Produktions- und Vertriebssystem als logistische Teilkomponente einzubeziehen. Gleichzeitig erlangen die sogenannten Transportnebenleistungen, produkt- und vertriebsspezifisch bedingt, an Bedeutung. Auch hier ist der Straßengüterverkehr aufgrund seiner Organisations-, Leistungs- und Entscheidungsstruktur eindeutig im Vorteil.

Fehlversuche eines Krisenmanagements

In den vergangenen Jahren sind zwei fast als spektakulär zu bezeichnende Anläufe getätigt worden, das Haushaltsrisiko Deutsche Bundesbahn zu beherrschen.

Im Januar 1976 wurde der Öffentlichkeit ein im Auftrage des Bundesministers für Verkehr erstelltes Papier über ein betriebswirtschaftlich optimales Streckennetz vorgestellt, das über 12 000 km Streckenstilllegungen vorsah und auf heftigen

Widerstand stieß. In einer interministeriellen Staatssekretärsarbeitsgruppe wurden diese Pläne modifiziert und auf ein Stilllegungsprogramm von rd. 6000 km Personenverkehrsstrecke und 3000 km Güterverkehrsstrecke reduziert, wobei in die Streckenbewertungen auch regional- und raumordnungspolitische Überlegungen einbezogen wurden.

Dieser Versuch, das Krisenproblem DB mit Hilfe einer Streckenkonzeption zu lösen, muß als im Ansatz sachlogisch falsch und strategisch unverstänlich beurteilt werden:

Die beiden Zentralpunkte der Bundesbahnkrise sind das nicht mehr marktadäquate Angebot und die Hemmnisse für einen im Wettbewerb stehenden Anbieter, die aus der rechtlichen Situation als öffentlicher Betrieb ohne faktische Entscheidungs- und Verantwortungsmöglichkeiten resultieren. Der Umfang des derzeitigen Streckennetzes ist nur *Randursache* der desolaten wirtschaftlichen Situation der Bahn.

Primäre Aufgabe wäre es gewesen und ist es, die Aufgabenstellung der Eisenbahn unter Berücksichtigung der güterstrukturellen und wettbewerblichen Situationsveränderungen zukunftsbezogen zu bestimmen. Es geht um die Entwicklung des Produktionsprogramms dieses Betriebes, der nicht einfach als Universalverkehrsträger für alle Aufgaben auf allen Märkten wie in der Vergangenheit tätig werden kann. Erst dann, wenn die Frage nach dem zukünftigen Produktionsprogramm beantwortet ist, geht es darum, die für dieses Programm technisch und wirtschaftlich geeigneten Produktionsinstrumente zu bestimmen. Das Streckennetz der Bahn ist ein wesentliches Produktionsinstrument. Aussagen über eine irgendwie als optimal definierte Struktur dieses Produktionsinstrumentes ohne präzise Vorstellungen hinsichtlich des Produktionsprogramms sind daher im Ansatz verfehlt.

Auch die weitere zentrale Frage nach der rechtlichen Struktur der Bahn ist letztlich nur zu beantworten, wenn die politischen Entscheidungen darüber getroffen sind, welche Funktionen die Bahn in Zukunft als Bestandteil des Verkehrssystems übernehmen soll.

Die diskutierten Streckenstilllegungen werden – so die Aussagen der fachkundigen Kostenrechner – im Güterverkehr nur 50 Mill. DM und im Personenverkehr 400–500 Mill. DM Einsparungen erbringen. Angesichts des heftigen Streites mit Länder- und Kreisbeauftragten wegen der Güterstreckenstilllegungen erscheint es nicht sinnvoll, diesen Fragenkreis in der bisherigen Form weiter verkehrspolitisch und eisenbahnpolitisch zu diskutieren. Auch für die Politik sollten Anforderungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Effektivität von Maßnahmen gelten.

Die für die Streckenstilllegungen im Personenverkehr in der Fläche geschätzten Kosteneinsparungen erscheinen zunächst nicht unbeachtlich. Sie müssen jedoch mit mehreren Fragezeichen versehen werden:

Die Verlagerung des Personenverkehrs von diesen Streckenteilen auf ein Flächenverkehrsbussystem setzt voraus, daß für diese Aufgaben geeignetes, d. h. den speziellen Benutzeranforderungen entsprechendes, Busgerät angeboten werden kann. Ein solches Gerät, ja noch nicht einmal ein systematischer Anforderungskatalog (Lastenheft), ist derzeit nicht vorhanden. Auf jeden Fall gilt, daß ein solches Flächenbedienungsbusssystem bereits von den Fahrzeuginvestitionen her kostenintensiver ist als die bislang etwa von Bahn und Post eingesetzten Busse, denen beträchtliche qualitative Mängel anhaften. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß im Vergleich zum derzeitigen Bedienungsstandard bei Bahn- und Postbussen eine wesentlich verdichtete Bedienungshäufigkeit notwendig ist, um den Erfordernissen an eine qualitativ annehmbare Ersatzleistung zum Schienenpersonenverkehr zu entsprechen. Auch hierdurch steigen die Kosten eines solchen Ersatzsystems weiter an. Unter Verwertung auch der Erkenntnisse, daß die bislang für ein Bussystem in der Fläche errechneten (niedrigeren) Kosten auf Bundesbahnrechnungen beruhen, die neben dem undurchsichtigen Gemeinkostenzurechnungsverfahren auch auf dem qualitativ unzureichenden Fahrzeugmaterial und den oft benutzerunfreundlichen Bedienungsstandards beruhen, wesentlich zu niedrig angesetzt erscheinen. Nach derzeitigem Informationsstand ist zumindest nicht auszuschließen, daß ein Busersatzsystem mit entsprechender qualitativer Ausrichtung kaum noch Einsparungen im Vergleich zur Schienenverkehrsbedienungsleistung erbringt.

Zweiter Anlauf

Den zweiten Anlauf zur Beherrschung der Bundesbahnkrise unternahm – gestützt auf Vorlagen des Bundesverkehrsministers – am 27. April 1977 das Bundeskabinett, indem es einen „Leistungsauftrag zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn“ verabschiedete³⁾. Dieser Leistungsauftrag ergänzt die vom Bundesverkehrsminister für die Bahn formulierten 13 Zielvorgaben vom 11. Dezember 1974, die unter den Stichworten „Konzentration und Investition“ eine strukturelle Gesundung der Bahn bewirken sollten. U. a. fordert der Leistungsauftrag,

den kombinierten Verkehr und den Personenfernverkehr kostendeckend zu betreiben;

den kombinierten Verkehr und den Personennahverkehr nach qualitativen und quantitativen

³⁾ Abgedruckt beispielsweise in: Die Bundesbahn, 53. Jg., 1977, S. 308 f.

Vorgaben des Bundesverkehrsministers zu betreiben, wobei eine möglichst hohe Kostendeckung (beim kombinierten Verkehr volle Kostendeckung) anzustreben ist;

den Personalbestand im Rahmen der natürlichen Fluktuation bis 1981 auf 315 000 Beschäftigte zu senken (Ist-Werte ohne Nachwuchskräfte: 1972 403 600; 1974 404 400; 1976 373 600; 1977 rd. 365 000);

bis 1981 sollen 6 000 km Nahverkehr in der Fläche vom Schienen- auf den Busbetrieb umgestellt sein;

die Marktstellung der DB im Rahmen einer gesamtwirtschaftlich sinnvollen Arbeitsteilung zu festigen und auszubauen.

Dieser Leistungsauftrag stellt für die Bewältigung der Eisenbahnkrise keine fühlbare Hilfestellung dar. Es fehlen fast völlig konkrete Zielformulierungen und Hinweise auf die Maßnahmen, wie solche Ziele zu erreichen wären. Die einzige „harte“ Zielvorgabe, daß der Bilanzverlust bis spätestens 1985 schrittweise und nachhaltig zu beseitigen ist, wurde unter dem Eindruck der tatsächlich immer ungünstiger werdenden Marktposition der Bahn inzwischen stark abgeschwächt.

Versagen der Politik

Es ist im Ansatz verfehlt zu erwarten, daß durch Vorgabe einiger allgemeiner Zielwerte bei sonst völliger Erhaltung des rechtlichen, organisatorischen und leistungsstrukturellen Status quo bei der Bahn nachhaltige Situationsbesserungen zu erreichen sind. Jahrzehntelange Erfahrungen, von den Politikern jedoch bewußt nicht zur Kenntnis genommen, verdeutlichen dies. Nur ein Blick in das Bundesbahngesetz unterstreicht dies. Dort verlangt der § 28 Abs. 1, daß die Deutsche Bundesbahn „unter Verantwortung ihrer Organe wie ein Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkehrsbedienungsleistung nach kaufmännischen Grundsätzen so zu führen (ist), daß die Erträge die Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Rückstellungen decken; eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals ist anzustreben. In diesem Rahmen hat sie ihre gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu erfüllen“. Entgegen dieser Gesetzesformulierung hat man alles unterlassen, die Bahn überhaupt in die Lage zu versetzen, diese Vorgabe ernsthaft anzustreben.

Bis heute wird von der Politik bewußt vermieden, sich konkret zur Aufgabenstellung und den hieraus folgenden Veränderungsnotwendigkeiten bei der Bundesbahn zu äußern. Der Vorwurf trifft nur eingeschränkt die Verkehrspolitik, da massiver Druck in Richtung auf Erhaltung dieses labilen, letztlich die Bahn und den Bundeshaushalt aushöhlenden Zustandes von politischen Kräften aus-

geübt wird, denen die wirtschafts- und verkehrspolitische Problematik völlig gleichgültig zu sein scheint und die die Eisenbahnkrise nur unter dem Gesichtspunkt wahl- und machstrategischer Überlegungen sehen. Die scharfen parteipolitischen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit den Beratungen des Bundeskabinetts am 14. Juni 1978 haben dies erneut und zugleich traurig verdeutlicht.

Trennung von Schienennetz und Bahnbetrieb?

Seit wenigen Wochen konzentriert sich die verkehrspolitische Diskussion auf den vom Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) unterbreiteten Vorschlag, der auch in den Beschlüssen des Bundeskabinetts vom 14. Juni 1978 enthalten ist⁴): die Überführung der Schieneninfrastruktur aus dem Sondervermögen Deutsche Bundesbahn auf den Bund und die Verrechnung der Inanspruchnahme des Schienennetzes durch Benutzungsgebühren. Obwohl das generelle verkehrspolitische Echo diesem Vorschlag gegenüber recht positiv ist, zeigen sich bei erster systematischer Betrachtung doch einige Zweifel hinsichtlich seiner Wirksamkeit.

Zunächst stellt dieser Vorschlag keine neue Idee dar, sondern greift nur bereits vor Jahren diskutierte Überlegungen auf, insbesondere auch was den DIHT-Zusatzvorschlag betrifft, für den Güterverkehr eine von anderen Leistungsbereichen getrennte Betriebsgesellschaft („DB-Güterverkehrs-AG“) mit eigener Rechnungslegung bei Vorgabe spezieller Aufgabenstellungen zu gründen.

Bei sonst unveränderten Bedingungen treten gesamtwirtschaftliche Kostenersparnisse nicht ein; die Errichtung einer „Bundesschienenverwaltung“ kann sogar zu höherem Aufwand führen.

Die Trennung von Schienennetz und Eisenbahnbetrieb wirft zwingend die Frage nach Aufhebung der Betriebspflicht für die Bahn auf. Hier sind Kosteneinsparungen vorstellbar, deren Ursache jedoch nicht auf die Trennung zurückzuführen ist.

Konflikte zwischen bahnbetrieblichen Erfordernissen und schienenspezifischen Überlegungen durch externe Institutionen sind vorprogrammiert, es sei denn, die „Bundesschienenverwaltung“ wird hier zum ausführenden Organ der Bahn degradiert.

Die notwendige Entwicklung eines Gebührentarifs für Schienenbenutzung durch die Bahn dürfte erhebliche Schwierigkeiten hervorrufen. Gleich-

zeitig besteht die nicht zu unterschätzende Gefahr, daß die notwendigen Anpassungen der Befahrungsabgaben der Binnenschifffahrt und damit die Beseitigung einer wesentlichen Art von Wettbewerbsverfälschungen erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht und die Schienenbenutzungsgebühren an den Binnenschifffahrtsabgaben orientiert werden.

Bei einer rechtlichen Trennung von Schienennetz und Bahnbetrieb müßte auch geklärt werden, unter welchen Bedingungen private Unternehmen, wie etwa Privatgüterwageneigentümer, das Netz befahren können, ohne DB-Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Der Vorschlag zur Trennung von Fahrweg und Bahnbetrieb kann für sich allein die Eisenbahnkrise nicht lösen. Erforderlich sind eindeutige politische Zielvorgaben und hierauf aufbauende Produktions- und Absatzkonzeptionen, die ihrerseits ergänzt werden müssen durch Änderungen des öffentlichen Dienstrechts⁵). Es ist wenig hilfreich, für die Bahn mehr Resultatsverantwortlichkeit zu fordern, aber gleichzeitig die Voraussetzungen hierfür nicht zu schaffen.

Gefährdete Existenz

Die beträchtlichen Personaleinsparungen, die seit 1975 bei der DB durchgesetzt werden konnten ohne sonstige Strukturveränderungen, verdeutlichen die Personalfehlplanung vergangener Jahre. Dieser Kostenreduktionseffekt ist jedoch nicht ständig fortsetzbar, sondern nur von begrenzter Niveauwirkung. Ein weiter automatisierter und leistungsspezifisch strukturierter Eisenbahnbetrieb kann langfristig mit weniger als 270 000 Beschäftigten für Netz und Betrieb die dann formulierten Aufgaben erfüllen.

Ob allerdings der am 14. Juni beschrittene Weg für die Bahn und die verladende Wirtschaft positiv zu beurteilen ist, muß zumindest sehr bezweifelt werden, vermitteln doch die Kabinettsbeschlüsse den Eindruck, das Problem zunächst einmal wieder um ein Jahr (erneuter Bericht des Bundesverkehrsministers) zu vertagen. Das bedeutet angesichts der politischen Brisanz aber auch eine Verschiebung weiterer konkreter Maßnahmen bis nach den Bundestagswahlen 1980. Dies wiederum ist im Hinblick auf das Ausmaß der Krise völlig unbegreiflich, da das Krisenmanagement im Zeitablauf immer schwieriger wird. Bei den Politikern sollte kein Zweifel darüber bestehen, daß ihr entschlußloses Verhalten die Existenz der Bahn gefährdet. Grund für irgendwelchen Optimismus in Sachen Bundesbahn besteht nicht.

⁴ Unter Punkt 12. der Beschlüßliste des Bundeskabinetts heißt es: „Der Bundesminister für Verkehr wird beauftragt, dem Kabinett bis 1979 unter Berücksichtigung organisatorischer, betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Auswirkungen Modelle zur Trennung von Fahrweg und Betrieb der Deutschen Bundesbahn vorzulegen.“

⁵ Vgl. hierzu u. a. Gerd A b e r l e : Die Situation der Deutschen Bundesbahn. Ursachen und Lösungsmöglichkeiten eines gesellschafts- und verkehrspolitischen Problems, in: Jahrbuch des Eisenbahnwesens, 26. Jg., 1975, S. 10 ff., insbesondere S. 14 ff.