

Aberle, Gerd

Article — Digitized Version

Verkehrspolitik in Perspektiven: Deutsche Bundesbahn

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Aberle, Gerd (1981) : Verkehrspolitik in Perspektiven: Deutsche Bundesbahn, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 6, pp. 273-275

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135566>

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.

DEUTSCHE BUNDESBahn

Verkehrspolitik ohne Perspektiven

Gerd Aberle, Gießen

Die Deutsche Bundesbahn erhöht ihre Tarife im Personennah- und Fernverkehr zum 1. Juli um 6,4 %, nachdem sie bereits am 15. Januar dieses Jahres die Beförderungspreise im Personenverkehr um 7,9 % heraufgesetzt hatte. Wegen der zur Zeit fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten verbleibt es im Güterverkehr dagegen bei dem Tarifniveau, das seit der Preisanhebung um 6 % am 1. Januar 1981 besteht. Kann die Krisenfahrt der Bahn durch diese Preisbeschlüsse gebremst werden?

In der Öffentlichkeit wird nicht mit Kritik an der erneuten Tarifierhebung im Personenverkehr gespart. So wird argumentiert, daß die durch die Treibstoffpreisverteuerungen sowie durch die am 1. April drastisch erhöhte Mineralölsteuer ausgeweiteten Umsteigerpotentiale vom individuellen auf den öffentlichen Verkehr durch diese Preispolitik der Bahn wieder abgeschreckt, ja auf die Straße zurückgedrängt würden. Sehr schnell wird auch im Zusammenhang mit der 1981 bislang 14,8 %igen Tarifierhöhung im Personenverkehr der Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit als Handlungsverpflichtung für die Bahn bemüht und die Unvereinbarkeit einer solchen angeblich nur betriebswirtschaftlichen Verhaltensweise mit der gesamtwirtschaftlichen Aufgabenstellung der Eisenbahn herausgestellt.

Eine solche Betrachtungsweise ist dem Problem nicht angemessen. Die wirtschaftliche Situation der Deutschen Bundesbahn hat sich in einem Maße zugespitzt, das kaum noch Hoffnungen auf eine Krisenbewältigung zuläßt. Was dies angesichts der für die Funktionsfähigkeit der deutschen Wirtschaft lebenswichtigen Versorgung mit quantitativ und qualitativ hochwer-

tigen Schienenverkehrsleistungen bedeutet, kann nur erahnt werden.

Es ist völlig verfehlt, isoliert eine preispolitische Maßnahme herauszugreifen und ihre angebliche Unvereinbarkeit mit gesellschaftlichen, regionalwirtschaftlichen oder sektoralen Zielen und Interessenlagen zu betonen. Eine Gesamtbetrachtung des Problemkomplexes der Deutschen Bundesbahn im verkehrswirtschaftlichen Leistungsprozeß verdeutlicht in erschreckendem Maße ein nun bald 20 Jahre währendes und in seinen Folgen sich katastrophal auswirkendes Politikversagen auf breiter Front. Dieses Politikversagen als Unfähigkeit oder Unwilligkeit, schwierige und wenig populäre Maßnahmen zur nachhaltigen Umstrukturierung der Bahn einzuleiten und durchzuhalten, ist vor dem Hintergrund einer Vielzahl von kritischen Hinweisen zu sehen, vor allem auch aus wissenschaftlicher Sicht¹. Diese strukturell-konzeptionellen Vorschläge sind von den Politikern entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder aber mit dem Hinweis verworfen worden, Realpolitik müsse sich an den Durchsetzungsmöglichkeiten orientieren und man werde die Probleme, so schwierig sie auch seien, schon in den Griff bekommen. Politisches wirkungsvolles Handeln wurde so durch stereotype Abwehrreaktionen, durch das Einsetzen von Kommissionen und das Erarbeiten von partiellen Konzepten mit anschließender öffentlicher Verwerfung aller Vorschläge, ja peinlicher Distanzierung von selbst eingeleiteten Initiativen, ersetzt – weil politisch dann wieder inopportun. Erinnert sei an die Überlegungen zur Netzkonzentration oder jene zur Trennung von Fahrweg und Betrieb.

Wie erwartet werden mußte, beschleunigte sich seit 1978 die Krisenfahrt der Deutschen Bundesbahn beträchtlich², obwohl bei den Politikern die Hoffnung gepflegt wurde, sie sei noch zu beherrschen. Zwar konnte

¹ Vgl. etwa zum Grundproblem der Eisenbahn in hochentwickelten Volkswirtschaften umfassend G. Aberle und W. Hamm: Economic Prospects for Railways, Report of the 39th Round Table on Transport Economics der European Conference of Ministers of Transport, Paris 1978.

Prof. Dr. Gerd Aberle, 42, ist Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Justus-Liebig-Universität Gießen und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr sowie des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Seine Hauptarbeitsgebiete sind Regional- und Verkehrswissenschaft sowie Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik.

1979 und 1980 durch die anzuerkennende große Rationalisierungsleistung eines Abbaus von rund 80 000 Beschäftigten im Zeitraum von 1975 bis 1980 der Bilanzverlust (nach Zahlung erfolgswirksamer Bundesleistungen von rund 8 Mrd. DM jährlich) von 4,6 Mrd. DM im Jahre 1978 auf 3,6 Mrd. DM 1979 fühlbar reduziert werden. Bereits 1980 schwächte sich diese relative Erfolgstendenz der Personalkosteneinsparungen aber wieder wesentlich ab. Der positive Effekt der Personalreduzierung auf der Kostenseite ist bei der gegebenen Struktur der Bahn als weitgehendes Universal-Schiennenverkehrsmittel ohne organisatorische, produktionsmittelspezifische und absatzpolitische Anpassung an die realen Marktverhältnisse nicht möglich. Im Gegenteil: Bei der *gegebenen* Struktur der Bahn sind partiell sogar Personalengpässe vorhanden.

Voll auf der Verliererseite

Derzeit laufen praktisch alle Entwicklungen gegen die Bahn:

□ Das Aufkommen und die Verkehrsleistungen der Bahn im *Güterverkehr* sind rückläufig; 1980 gegenüber 1979 um rund -2,2 %; 1981 verdoppelt sich dieser Wert voraussichtlich. Die konjunkturelle Abschwächung trifft vorrangig die Bahn; hinzu kommt der relative Bedeutungsverlust der besonders eisenbahnaffinen Güter als Folge des gesamtwirtschaftlichen Wandels in der Produktionspalette (sog. Güterstruktureffekt). Die anderen Binnenverkehrsträger konnten auch 1980 noch Zuwächse im Verkehrsaufkommen verzeichnen.

□ Im *Personenverkehr* sind zwar steigende Fahrgastzahlen festzustellen. Doch deckt der Personenfernverkehr seine zugerechneten Kosten nur zu 90 %. Im *Personennahverkehr* liegt die Kostendeckung sogar nur bei rund 25 % mit der Folge, daß jährlich über 4 Mrd. DM Kostenunterdeckung in diesem Angebotssegment entstehen. Umsteiger vom individuellen Verkehr auf die Bahn in den Spitzenstunden tragen dazu bei, diesen extrem niedrigen Kostendeckungsgrad sogar noch zu reduzieren, weil zusätzliche Kapazitäten der Bahn eingesetzt werden müssen.

□ Die *Verschuldung* der Bahn nimmt dramatische und existenzbedrohende Ausmaße an. Der Bund als Eigentümer sieht sich nicht mehr in der Lage, eine Finanzierung der Bilanzverluste vorzunehmen. So muß die

Bahn dies über zusätzliche Kreditaufnahme tun. 1981 beträgt der Zinsendienst für die Bahn rund 2,6 Mrd. DM bei einer Verschuldung von rund 34 Mrd. DM zum Jahresende. Hinzu treten Tilgungsbeträge in ebenfalls Milliardenhöhe. Bis Ende 1983 wird mit 42 Mrd. DM Schulden und 3,7 Mrd. DM Zinsendienst gerechnet. Schätzungen für 1985 schließen eine Verschuldung in Höhe von bis zu 53 Mrd. DM nicht mehr aus. Damit blockieren die Zinszahlungsverpflichtungen praktisch alle sonstigen finanzwirksamen Maßnahmen bei der Deutschen Bundesbahn. Liquiditätsprobleme, in der Vergangenheit als Ausnahmeerscheinungen bei der Bahn durchaus nicht unbekannt, werden zwangsläufig ein Liquiditäts-Krisenmanagement als Primäraufgabe verlangen. Die Investitionen der DB müssen 1981 zwischen 12 und 17 % gegenüber den Planansätzen zurückgenommen werden – dies bei kräftigem Preisanstieg.

□ Die Lohnrunde 1981 bringt der Deutschen Bundesbahn zusätzliche Personalkosten von knapp 630 Mill. DM für dieses Jahr. Die Mehreinnahme aus der Tarifierhöhung im Personenverkehr per 1. Juli wird auf rd. 120 Mill. DM geschätzt – der Bilanzverlust wird wahrscheinlich auf 5 Mrd. DM außer den über 9 Mrd. DM sonstigen Bundesleistungen ansteigen.

□ Die *Streckenrebaupläne* der Deutschen Bundesbahn – vor wenigen Jahren noch Hoffnung von Bahnmanagement und Verkehrspolitik wegen der durch sie erwarteten Kapazitäts- und Attraktivitätssteigerungen – sind wegen vieler umweltpolitischer Einsprüche zwangsweise fast zum Baustillstand auf breiter Front gekommen. Es ist sehr fraglich, ob bis 1995 bereits eine der Strecken in Betrieb ist und ob die bereits derzeit sehr teuren Streckenbauten dann überhaupt noch finanzierbar sind.

Wenig zukunftsträchtige Aktivitäten

Was tut in dieser Situation die Verkehrspolitik? Umfassende Konzeptionen zur Rettung der Bahn fehlen oder werden wegen mangelnder politischer Durchsetzbarkeit nicht verfolgt, obwohl allen Insidern der Ernst der Lage bewußt ist. In den Vordergrund werden derzeit drei Aktivitäten gestellt:

□ Ausweitung des kombinierten Verkehrs Schiene – Straße. Bis 1985 werden 18,5 Mill. t p. a. realistischerweise erwartet; für 1990 wird mit einem Aufkommen von bis zu 23 Mill. t gerechnet, sofern es gelingt, bereits deutlich wirkende Engpässe in den Terminals zu beseitigen. Angesichts einer Schienenbeförderungsmenge von gegenwärtig rund 350 Mill. t ein sehr geringer Anteil; vor allem ist dabei auch zu berücksichtigen, daß derzeit dieser kombinierte Verkehr für die Bahn nicht

² Zur grundsätzlichen Problemsituation der Deutschen Bundesbahn, vgl. G. A b e r l e : Deutsche Bundesbahn – Krisenfahrt ohne Ende, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 7, S. 351-355. Die dort aufgestellten Hypothesen über zu erwartende zukünftige Entwicklungen der DB-Situation ohne grundsätzliche verkehrspolitische Neuorientierungen haben sich – leider – nicht nur voll bestätigt, sondern aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen sogar noch verschärft manifestiert.

kostendeckend ist. Bei aller gesamtwirtschaftlichen Zweckmäßigkeit des kombinierten Verkehrs wird dieser Teilmarkt für die Bundesbahn auch in Zukunft keine nachhaltige Ertragsstütze sein können.

□ Die Schiene wird als energiepolitisch bedeutsames Rückgrat des Verkehrs gelobt. Das ist zwar vom Grundansatz richtig, trägt jedoch nicht zur Problemlösung bei. Das überwiegende Defizit und der Großteil der ergebniswirksamen Zahlungen des Bundes entstehen im Personennahverkehr; hier ist nicht nur der Kostendeckungsgrad erschreckend niedrig, sondern aufgrund der geringen Auslastungsgrade im Tagesdurchschnitt der teilweise mit Dieseltraktion gefahrenen Züge ist auch der Energieeinsatz je Beförderungsfall vergleichsweise hoch. Ansonsten wird der energiewirtschaftliche Vorteil der Bahn durch die hohe Personalintensität ausgeglichen, wenn in Zukunft nicht sogar überkompensiert.

□ Als besonders aktuelle Maßnahme wird erwogen, nicht nur den Vorstand der Deutschen Bundesbahn durch (höher bezahlte) Manager im Angestelltenverhältnis zu ersetzen, sondern auch die Präsidenten der Bundesbahndirektionen und der zentralen Ämter als politische Beamte zu bestellen³.

Hiermit wird einmal die Hoffnung verfolgt, durch das Auswechseln von Führungspersonen und die Anwerbung neuer und besser bezahlter Manager das Problem der Schiene zu lösen, obwohl die Bahnkrise eben nicht einfach eine Managementkrise ist. Diese Problemsicht übergeht die wesentlichen Strukturschwächen der Bahn. Erfolge können nur bei simultaner Umstellung im Leistungsangebot der Bahn, im Streckennetz, in der Betriebsorganisation, im Rechnungswesen, im Absatzbereich und im Dienstrecht erreicht werden. Nichts schadet der Bahn intern zusätzlich mehr, als wenn permanent die Vorstände ausgewechselt, ihre Positionen laufend öffentlich in Frage gestellt werden.

Starke Bedenken müssen dagegen erhoben werden, die Direktionspräsidenten als politische, d. h. jederzeit abrufbare Beamte zu bestellen. Die Direktionspräsi-

³ So o. V.: Hauff will Manager an der Bahnspitze, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, Nr. 59 vom 19. Mai 1981, S. 1.

⁴ G. a b e r l e: Pro Liberalisierung der Verkehrsmärkte, in: Der Niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.), Symposium Wettbewerb im binnenländischen Güterverkehr, Hannover 1981, S. 9-20, insb. S. 11 ff.

⁵ Dieses Prinzip der speziellen Aufträge mit entsprechender spezieller Vergütung durch die beauftragenden Institutionen wurde bereits 1969 im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr vertreten; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Gruppe Verkehrswirtschaft: Gemeinwirtschaftlichkeit und Deutsche Bundesbahn, Gutachten vom 22. Februar 1969, S. 7 ff. Die entsprechenden erfolgswirksamen Zahlungen sollten aus den Haushalten der Fachressorts des Bundes, den Haushalten der Länder und der Kreise fließen, um dort Überlegungen zum tatsächlich notwendigen Umfang der Leistungsansprüche an die Bahn zu stimulieren.

denten sollen die Belange und Erfahrungen von vor Ort beim Vorstand vertreten; es sollten qualifizierte Sachkenner der Bahn sein mit Führungsqualitäten für ihre recht großen Unternehmensbereiche. Der Status als politischer Beamter kann dazu führen, daß sie sich vor allem anpassend verhalten, politisches Wohlwollen zu maximieren versuchen, gleichzeitig aber die notwendige problemorientierte Standfestigkeit verlieren. Auch besteht die Gefahr, daß diese Präsidentenposten als Belohnungs- oder Versorgungspositionen für politisch engagierte, aber nicht über einen adäquaten Aufgabenbereich verfügende Personen dienen.

Nicht mehr abschätzbare Perspektiven

Von 1970 bis 1980 sind aus dem Bundeshaushalt über 105 Mrd. DM an die Deutsche Bundesbahn gezahlt worden als Ausgleichs-, Abgeltungs-, Verlustfinanzierungs- und Liquiditätserhaltungszahlungen⁴. 1981 werden es deutlich über 14 Mrd. DM sein; die Tendenz ist stark steigend. Seit über drei Jahrzehnten gibt es immer noch ein völlig unstrukturiertes Nebeneinander von öffentlichen Auflagen, privatwirtschaftlichen Anforderungen, unzureichenden Zielvorgaben, ungeklärten Verantwortlichkeiten in unternehmerischer und subventionspolitischer Sicht und fehlender Bereitschaft der an die Bahn Leistungsanforderungen stellenden öffentlichen Institutionen von Bund, Ländern und Gemeinden, diese kostenintensiven Ansprüche auch durch entsprechende Zahlungen an die Bahn zu finanzieren⁵.

Äußerst bedenklich stimmt auch, daß die Deutsche Bundesbahn zwar seit vielen Jahren sehr hohe Investitionsbeträge verausgabte – zwischen 4 und 5 Mrd. DM jährlich in den letzten Jahren. Der Produktivitätseffekt ist hingegen sehr gering, da sich diese absolut hohen Summen im überdimensionierten Streckennetz in Kleinbeträge aufteilen und produktivitätsmäßig untergehen.

Die aktuellen neuen Preiserhöhungen bei der Bahn zeigen nur, daß Mobilität generell teurer wird. Sie verbessern vielleicht zeitweilig den Liquiditätsstatus der Bahn, können jedoch die Krisenfahrt kaum noch abbremsen. Da der Eigentümer Bund selbst mit seinem Schuldenstand und einer Netto-Kreditaufnahmenotwendigkeit von weit über 30 Mrd. DM im Jahre 1981 die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit bereits überschritten hat, muß von der Finanzpolitik in absehbarer Zeit mit rigorosen Maßnahmen im Bundesbahnbereich gerechnet werden. Ob dies die Bahn übersteht und wie dann noch die für die deutsche Volkswirtschaft erforderliche produktivitätsorientierte Verkehrspolitik betrieben werden kann, ist derzeit nicht überschaubar.