

Ludewig, Johannes; Fischer, Peter; Schäfer, Rudi; Aberle, Gerd

Article — Digitized Version

Die Deutsche Bahn im Interessenkonflikt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ludewig, Johannes; Fischer, Peter; Schäfer, Rudi; Aberle, Gerd (1998) : Die Deutsche Bahn im Interessenkonflikt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 9, pp. 507-518

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40096>

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.

Die Deutsche Bahn im Interessenkonflikt

In jüngerer Zeit ist die Deutsche Bahn AG erneut verstärkt in die Diskussion geraten. Hat sich die Umwandlung der Deutschen Bundesbahn vor knapp fünf Jahren in ein eigenverantwortliches Unternehmen, dessen öffentliche Aufgaben und gemeinwirtschaftliche Leistungen vom Staat finanziert werden, bewährt? Kommt es zu Konflikten zwischen unternehmerischem Handeln und Gemeinwohlinteresse?

Johannes Ludewig

Die Deutsche Bahn AG im Spannungsfeld zwischen unternehmerischem und öffentlichem Interesse

Das Spannungsfeld zwischen unternehmerischem und öffentlichem Interesse, in dem die Deutsche Bahn AG derzeit steht, ist keine völlig neue Erscheinung, die etwa mit der Bahnreform aufgekommen ist. Sie muß vielmehr in einem historischen Kontext betrachtet werden. Seit ihrer Erfindung sah sich die Eisenbahn den verschiedensten Interessen ausgesetzt.

Am Anfang überwogen vor allem wirtschaftliche Intentionen. Die Eisenbahn wurde zur stärksten Antriebskraft der industriellen Revolution in Deutschland; sie war eine der Voraussetzungen für unsere heutige Industriegesellschaft. Bahnen wurden überwiegend von privater Hand betrieben und in unternehmerischem Sinne organisiert. Nahezu 100 Jahre lang war die Eisenbahn ein profitables Unternehmen mit Milliardenüberschüssen.

Später traten politische und militärische Interessen in den Vordergrund, wie Goethe bereits 1828 weitsichtig erkannte: „Mir ist nicht

bang, daß Deutschland nicht eins werde; unsere guten Chausseen und künftigen Eisenbahnen werden schon das ihrige tun.“ Die Bahn wurde als Mittel zur Überwindung der Kleinstaaterei und als militärstrategisch wichtiges Instrument eingesetzt. Zu diesem Zweck wurden die bedeutenden Privatbahnen in Staatseigentum überführt (1920), nachdem die deutschen Eisenbahnen erstmalig schon während des Ersten Weltkrieges unter eine gemeinsame Kriegsbetriebsleitung gestellt worden waren.

Schwierige Lage

Mit Gründung der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft (1924) gewann die Bahn wieder größere Unabhängigkeit vom Staat. Als selbständiges Wirtschaftsunternehmen führte sie ihren Betrieb nach kaufmännischen Gesichtspunkten. Dieser erste Versuch, die Bahn vom Staat zu lösen, endete noch vor dem Zweiten Weltkrieg: Die Eisenbahnen sollten sich den Zielen des nationalsozialistischen Staates uneingeschränkt unterord-

nen – sie wurden in die Reichsverwaltung eingegliedert (1939).

Das Prinzip der staatlichen Nähe der Eisenbahn wurde auch nach dem Zweiten Weltkrieg beibehalten. Die Deutsche Bundesbahn (DB) war als öffentliche Verkehrsanstalt ein Instrument staatlicher Daseinsvorsorge und stand im öffentlichen Interesse. Das schlug sich unter anderem im Grundgesetz (insbesondere Art. 87) und dessen Auslegung nieder:

Die Bundesbahn hatte keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern war als staatliches Sondervermögen mit dem Bund identisch.

Sie wurde durch eine bundeseigene Verwaltung bzw. als Bundesbehörde geführt und beschäftigte Beamte.

Die Bundesbahn wurde öffentlich-rechtlich tätig und übernahm hoheitliche Aufgaben (z.B. besaß sie bahnpolizeiliche Befugnisse; stellte öffentliche Urkunden aus; legte Sicherheitsnormen fest).

Die Aufgabenzuweisung an den

Staat spiegelt sich auch im Begriff des öffentlichen Verkehrs wider, der – in Abgrenzung zum Individualverkehr – in seinen Ursprüngen von der Öffentlichen Hand organisiert wurde.

Zwar war die Geschäftstätigkeit der DB – und später auch der Deutschen Reichsbahn (DR) – in einen eigenwirtschaftlichen und einen gemeinwirtschaftlichen Bereich getrennt. Zwar sollte nach § 28 Bundesbahngesetz (BbG) die DB wie ein Wirtschaftsunternehmen geführt werden und eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaften. Doch unter den damaligen Bedingungen konnte sie diesen Anforderungen nicht genügen. Immer wieder führten politische Vorgaben und Einflußnahme – etwa auf die Tarife – dazu, daß die unternehmerische Führung gegenüber dem Anspruch einer Behörde Bahn zurücktreten mußte.

Neben dieser rechtlich ausgesprochen schwierigen und widersprüchlichen Lage mußte die Schiene mit zwei weiteren Problemen fertig werden:

Da war zum einen der Konkurrent Straße und dessen politische und gesellschaftliche Favorisierung.

Hinzu kam die Liberalisierung der Verkehrsmärkte, in deren Verlauf die Bahn im Vergleich mit den Wettbewerbern als „Fremdkörper“ dastand.

Letztlich verlor die Schiene stetig gegenüber der Straße: Der Marktanteil im Güter- wie im Personenverkehr sank rapide; die Verschuldung nahm zu; der finanzielle Kollaps der Bundesbehörde war abzusehen. Bis zum Jahre 1993 hatte allein die DB einen Schuldenberg von 66 Mrd. DM angehäuft.

Maßnahmen im Rahmen der Bahnreform

Diese desolote Situation – später noch verschärft durch die Lage der nach dem Fall der Mauer ebenfalls als Sondervermögen geleiteten DR – führte 1989 zur Einsetzung der Regierungskommission Bahn. Diese befaßte sich auch mit der Frage des Verhältnisses zwischen öffentlichem und unternehmerischem Auftrag.

Als Ergebnis stellte die Kommission fest, daß u.a. folgende Maßnahmen zum Fortbestand der Eisenbahn in Deutschland eingeleitet werden müssen:

- Trennung der staatlichen Aufgabe vom unternehmerischen Risiko,
- Auftragsregelung für gemeinwirtschaftliche Leistungen,
- Finanzierung des Fahrweges durch den Bund.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Johannes Ludewig, 53, Staatssekretär a.D., ist Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG, Frankfurt a.M.

Dr. Peter Fischer, 57, ist Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr in Niedersachsen.

Rudi Schäfer, 59, ist Vorsitzender der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), Frankfurt a.M.

Prof. Dr. Gerd Aberle, 59, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre I, insb. Wettbewerbstheorie und -politik sowie Transportwirtschaft an der Universität Gießen. Er war Mitglied der Regierungskommission Bahn und gehört dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr an.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen im Rahmen der Bahnreform führte konsequenterweise auch zu einer veränderten Gewichtung von öffentlichem und unternehmerischem Interesse. Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn beschränkten einen schwierigen Weg weg von der Behördenbahn. Sie wurden als Gesellschaft privaten Rechts in die unternehmerische Selbständigkeit entlassen. Als Gesellschaftsform wählte man die AG: Deren Vorstand muß kaufmännisch führen und nach handelsrechtlichen Grundsätzen über die Tätigkeit des Unternehmens berichten. Auch die Mitglieder des Aufsichtsrates dürfen nur im Interesse der AG handeln und sind nur diesem verpflichtet. Partikularinteressen zu vertreten, ist den Aufsichtsratsmitgliedern gesetzlich untersagt.

Während also die DB AG den klaren Auftrag zu unternehmerischem Handeln erhielt, wurde bzw. blieb die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben Sache des Staates:

Was die Infrastruktur angeht, so hat der Bund die Verantwortung für Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen der Schienenwege. Dem entspricht Artikel 87e des Grundgesetzes, daß die Mehrheit der Infrastruktur in Bundesbesitz verbleibt.

Auch bezüglich der Verkehrsangebote auf dem Schienennetz muß die öffentliche Hand Daseinsvorsorge betreiben. Hierzu kann sie sich gegen Entgelt und über ein Auftragsverhältnis der DB AG bedienen – aber auch anderer Ersteller von Verkehrsleistungen. Dies geschieht insbesondere im Rahmen des seit 1996 in die Verantwortung der Länder gegebenen Regionalverkehrs.

Die DB AG ist von der Erbringer WIRTSCHAFTSDIENST 1998/IX

gung gemeinwirtschaftlicher Leistungen befreit und nicht mehr verpflichtet, Leistungen zu nicht kostendeckenden Preisen zu erstellen. Gleichwohl besteht ein öffentliches Interesse an der DB AG, dem sie sich weder entziehen kann geschweige denn will, da sie:

- bundesweit agiert,
- der größte deutsche Verkehrsanbieter,
- einer der größten Arbeitgeber in Deutschland sowie
- ein großer Auftraggeber ist
- und – nicht nur im grenzüberschreitenden Verkehr – internationale Beachtung findet.

Dieses besondere Interesse am Verkehrsträger Schiene wird vom Gesetzgeber schon alleine da-

durch unterstrichen, daß er die Eisenbahn explizit im Grundgesetz erwähnt und ihr damit eine bedeutende Rolle im Verkehrsbereich zuweist.

Das öffentliche Interesse von Staat und Gesellschaft an der DB AG kommt auch in der aktuellen Verkehrspolitik zum Ausdruck:

- (Teil-)Finanzierung der Schienenwege durch Baukostenzuschüsse und zinslose Darlehen;
- Investitionen in das Verkehrssystem Schiene;
- Bestellung von Transportleistungen im Rahmen der Regionalisierungsmittel.

Die DB AG ihrerseits sieht – gerade im historischen Rückblick – zum einen das öffentliche Inter-

esse an der Bahn als ganz normalen Vorgang an. Zum anderen ist sie sich der besonderen Rollenzuweisung durch den Staat bewußt.

Mit dem Beschluß von Bundestag und Bundesrat zur Bahnreform im Dezember 1993 hat die DB AG die Chance erhalten, als eigenverantwortliches Unternehmen in unserem marktwirtschaftlichen System erfolgreich zu bestehen. Wir stellen uns der Herausforderung, aufgrund eigener Leistungsfähigkeit das Ziel der Bahnreform zu verwirklichen und mehr Verkehr auf die Schiene zu holen. Damit trägt der umweltfreundliche Verkehrsträger Eisenbahn in unserem hochindustrialisierten und dichtbesiedelten Land und in Europa entscheidend zur Bewältigung wachsender Mobilität bei.

Peter Fischer

Der Konflikt zwischen unternehmerischem Handeln und Gemeinwohlinteresse

In jüngster Zeit ist die Deutsche Bahn AG häufig auf den Titelseiten der Zeitungen vertreten gewesen. Leider nicht – wie ich es mir gewünscht hätte – mit Positivmeldungen über moderne Züge, neue Technik und gutes Management, sondern mit negativen Nachrichten über Einnahmeausfälle, umfangreiche Fahrplanstreichungen und ein neues Preissystem.

Unbestreitbar ist seit Inkrafttreten der Bahnreform zum Jahresbeginn 1994 viel geleistet worden. Durch die Indienstellung neuer Züge, Lokomotiven und Steuerwagen, die Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern und die Erweiterung von Serviceangeboten ist das

Reisen schneller und komfortabler geworden. So wird z.B. demnächst die Fahrzeit zwischen Hannover und Berlin weniger als zwei Stunden betragen. Dadurch hat sich das Angebot an Fern- und Nahverkehrsleistungen in vielen Bereichen verbessert.

Rahmenbedingungen

Ein Reformwerk wie die Bahnreform bedarf, um zum Erfolg zu werden, der ständigen Begleitung und Diskussion. Es muß gefragt werden, ob einzelne Rahmenbedingungen verändert werden müssen, wenn sich der erwartete Erfolg nicht einstellt. Angesichts der jüngsten Ereignisse ist auch ein

weiterer Punkt deutlich geworden, nämlich der Konflikt zwischen unternehmerischem Handeln und dem Gemeinwohlinteresse.

Ich bin nach wie vor davon überzeugt, daß die Bahnreform mit der Trennung des unternehmerischen Bereichs und dem hoheitlichen Verwaltungsteil der erste richtige Schritt war, auch wenn es gegenwärtig so aussieht, als ob die Sanierung der Bahn zunehmend schwieriger wird. Die Umsatzentwicklung ist abgesehen vom Geschäftsbereich Reise und Touristik und einer Stabilisierung beim Güterverkehr hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Ich habe die Sorge, daß die Bahn be-

reits mittelfristig trotz erheblicher Zuschüsse durch den Bund und die Länder ihre notwendigen Investitionen nicht mehr amortisieren kann.

Bei der Ursachenforschung muß unterschieden werden zwischen Faktoren, die von außen kommen, wie etwa die schwache Binnenkonjunktur, und dem, was die Bahn als Unternehmen selbst beeinflussen kann. Außerdem muß überlegt werden, ob die Rahmenbedingungen durch die Neuordnung des Eisenbahnwesens in Deutschland ausreichen, damit die Bahn im Wettbewerb mit anderen europäischen Bahnen und anderen Verkehrsträgern bestehen kann.

Selbständigkeit und Gemeinwohlinteresse

Mit dem Neuanfang im Jahr 1994 ist es der Bahn ermöglicht worden, als Unternehmen im Markt zu agieren und neue Marktanteile zu gewinnen. Durch die private Rechtsform hat die Deutsche

Bahn AG die Chance erhalten, eigenverantwortlich innerhalb der bewährten Kräfte des Marktes effektiv zu handeln. Das Unternehmen Eisenbahn muß danach auf Marktveränderungen rasch und flexibel reagieren, kundenorientiert handeln und seine Technologien bedarfsgerecht fortentwickeln. Es bestand insofern Einigkeit, daß die behördlichen Strukturen der Deutschen Bundesbahn und das Denken in alten Kategorien der Vergangenheit angehören sollten. Denn dieses Denken hat schon der Deutschen Bundesbahn weder verkehrlich noch wirtschaftlich den erhofften Erfolg gebracht.

Der Umgewöhnungsprozeß bei allen Beteiligten geht offenbar langsamer voran als erwartet. Es tut not, sich einmal darüber klar zu werden, was man von einer unternehmerisch handelnden Bahn erwarten und fordern kann und was diese auf der anderen Seite nicht zu leisten vermag. Einerseits sind selbständige unternehmerische Entscheidungen gefragt. Anderer-

seits können aus Gründen des Gemeinwohls bestimmte Fragen der Infrastruktur nicht ausschließlich unter der Maxime der betriebswirtschaftlichen Ergebnisoptimierung stehen. Auch der Bau von Strecken, die sich nicht oder nur schlecht rechnen, kann aus Gründen des Allgemeinwohls erforderlich sein.

Wenn der Bund jetzt unter dem Stichwort „Beschleunigung von Bewilligungsverfahren“ von der Bahn AG verlangt, sie solle die finanzielle Verantwortung für den Ausbau der Infrastruktur im Nahverkehrsbereich allein übernehmen, dann wäre das nicht nur gegen die Verfassung gerichtet, indem die Länder die Verantwortung dafür übernehmen und zur Kasse gebeten werden. Dies könnte die Deutsche Bahn AG auch in die alte Schuldenkrise zurückbringen; oder es würden nur noch Verkehre zwischen großen Ballungszentren stattfinden. Mit vereinfachten Worten heißt das, die Bahn AG braucht für den notwendigen Aus-

Bernhard Pfaff

Stabilitätsprüfung von Geldnachfragefunktionen ausgewählter EU-Staaten

Eine Darstellung und Anwendung der Flexible Kleinste Quadrate-Methode

Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in Osteuropa sowie der weiteren Integrationsbestrebungen innerhalb der EU richtet sich das Interesse erneut auf zuverlässige Modelle strukturellen Wandels. Diese Untersuchung prüft die ökonomische Konvergenz und die Stabilität von Geldnachfragefunktionen. Die hier angewandte Methode ermöglicht Rückschlüsse auf die möglichen Ursachen von Instabilitäten.

1998, 154 S., brosch., 48,- DM, 350,- öS, 44,50 sFr, ISBN 3-7890-5202-7
(Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 41)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

bau ihrer Nahverkehrsinfrastruktur nicht Darlehen, sondern Zuschüsse, so wie das auch im Fernverkehr gehandhabt wird. Sonst wäre eine erhebliche Ausdünnung des Schienennetzes vorprogrammiert.

Einfluß durch Politik, Öffentlichkeit und Management

Nach der Kritik an einigen unternehmerischen Entscheidungen der Bahn ist der Vorwurf laut geworden, immer dann, wenn die Bahn auftragsgemäß in unternehmerischer Selbständigkeit handle, werde das Gemeinwohl bemüht und die Entscheidungen damit nicht im marktwirtschaftlichen Sinn beeinflusst. In der Tat muß sich die Politik fragen lassen, ob es immer glücklich ist, zum Beispiel die Beibehaltung eines jeden Zuges zu jeder Zeit oder die Beibehaltung eines nachfrageschwachen Güterbahnhofs zu fordern. Schließlich ist sie es ja gewesen, die die Bahn in eine private Rechtsform umgewandelt hat.

Eine solche Argumentation greift aber zu kurz. Es ist zunächst die Bahn gefordert, den Kunden zu verdeutlichen und einsichtig zu machen, warum bestimmte unternehmerische Entscheidungen beabsichtigt sind. Hier ist in erster Linie das Management angesprochen. So paßt es zum Beispiel nicht zusammen, wenn die Deutsche Bahn AG an einem Tag eine Kooperation mit der Lufthansa zur Verlagerung des innerdeutschen Luftverkehrs auf die Schiene feierlich begeht und darauf hinweist, daß sie ihren Marktanteil gerade im Fernverkehr in den letzten Jahren deutlich gesteigert hat, um tags darauf massive Streichungen im Fernverkehr anzukündigen.

Es kommt noch ein Weiteres hinzu. Der Schienenverkehr ist nicht irgendeine Ware, die beliebig austauschbar wäre. Er ist ein sen-

sibler Bereich, der die Bevölkerung an einer empfindlichen Stelle, nämlich ihrer Mobilität trifft, die in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist. Gerade auch deshalb sollte nicht nach der Devise verfahren werden „Augen zu und durch!“ So ist zum Beispiel der Fernverkehr in Niedersachsen in ein komplexes Nahverkehrssystem mit rund 2000 Zügen täglich eingebunden. Da kann man Fernverkehrsleistungen, die dieses System wie Korsettstangen durchziehen, nicht einfach herauslösen, ohne das Gesamtangebot in Frage zu stellen.

Andererseits verschließe ich mich nicht der Einstellung nicht mehr nachgefragter Fernverkehrsleistungen, wenn dadurch das Gesamtsystem nicht in Frage gestellt wird oder den Ländern durch Nahverkehrs-Ersatzverkehr nicht zusätzliche Kosten entstehen. Hier bedarf es nicht einseitiger Entscheidungen, sondern es sind abgestimmte intelligente Lösungen gefragt. Dies gilt auch im Güterverkehr, wo manche scheinbar unwirtschaftlichen Verkehre sehr wohl in Kooperation mit nichtbundeseigenen Eisenbahnen betriebswirtschaftlich und strukturell sinnvoll sein können.

Wenn jeder Seite bewußt ist, daß sie auf die jeweils andere angewiesen ist und einseitige Festlegungen vermieden werden, ist ein auftretender Konflikt zwischen dem auf Rentabilität ausgerichteten unternehmerischen Handeln der Bahn und dem insbesondere auf das Gemeinwohl abzielenden Handeln der Politik zu bewältigen. So wie sich nicht alle Probleme auf rein privatwirtschaftlicher Ebene lösen lassen, muß sich natürlich auch die Öffentlichkeit an eine neue, selbstbewußt auftretende Bahn gewöhnen, die aus Kostengründen eine differenzierte Angebotspolitik verfolgt.

Mehr Strategie

Wie jedes Unternehmen muß auch die Bahn eine Strategie für eine langfristige Unternehmensentwicklung entwerfen. Solche Überlegungen müssen auf den Erwerb zusätzlicher Marktanteile ausgerichtet sein. Nötig ist – auch nach Auffassung des Bundesverkehrsministers – eine „Vorwärtsstrategie“, die eine Verbesserung der Angebote und damit ein kundengerechteres Verhalten zum Inhalt hat. Den Kunden müssen die Vorteile der Bahn nahegebracht werden.

Von unternehmerischem Denken geprägtes Handeln der Bahn, die Einführung von Wettbewerb auf der Schiene und die Erkenntnis, daß der Staat nicht immer per Anordnung unliebsame Entscheidungen beseitigen kann, ist für alle Beteiligten etwas Neues. Der Umgang mit Neuem ist ungewohnt und muß in einem Lernprozeß bewältigt werden. Dieser Prozeß sollte nach den Regeln der Fairneß auf allen Seiten ablaufen. In dieser Phase sind differenzierte Lösungen gefragt.

Um bei dem Beispiel Fernverkehr zu bleiben: Es werden Überlegungen angestellt, das Fernverkehrsangebot in wichtige Urlaubsregionen einzuschränken, obwohl bei der Bahn ein grundsätzliches Konzept zur künftigen Abwicklung der Touristikverkehre fehlt. So ist es nach meiner Auffassung unbedingt erforderlich, die Frage der künftigen Einbindung der Fremdenverkehrsregionen in den Fernreiseverkehr unter Einbeziehung der Fremdenverkehrsverbände zu erörtern. Hierbei könnte man dann gegebenenfalls auch über eine saisonale Differenzierung des Angebotes oder die Beschränkung auf bestimmte Verkehrstage nachdenken. Solange dieses aber nicht ge-

schiebt und die Beteiligten vor vollendete Tatsachen gestellt werden, sind heftige Reaktionen in der Öffentlichkeit vorprogrammiert. Besteht aber eine gesicherte Basis für bevorstehende Veränderungen, fällt es auch der Politik leichter, die Maßnahmen positiv zu begleiten und transparent zu machen.

Der Übergang vom Monopol zum Wettbewerb wird zusätzliche Energien freisetzen. Der Wettbewerb wird die Unterschiede zwischen unternehmerischem Han-

deln und öffentlichen Interessen reduzieren. Das Hauptziel der Bahnreform, die Schaffung von Wettbewerb im Schienenverkehr, wird die Marktposition des Schienenverkehrs insgesamt verbessern. Dadurch wird es allgemein ein Mehr an Schienenverkehr geben. Diesem Gedanken sollte noch mehr Beachtung geschenkt werden. Zum Beispiel dadurch, daß der Fahrweg von den Transportbereichen der Bahn AG losgelöst wird. Ansonsten besteht die Gefahr, daß der Netzbereich als Fahr-

weg AG aufgrund des Infrastrukturmonopols Dritte beim Zugang zum Netz diskriminiert. Das Gegenteil ist aber gewollt.

Die Bahnstrukturreform der ersten Stufe dient als Richtschnur, die nicht verlassen werden sollte. Mit der Reform sind erhaltenswerte Grundpfeiler für die weitere Entwicklung errichtet worden. Allerdings müssen da, wo es erforderlich ist, Korrekturen angebracht werden. Wir sind noch lange nicht am Ende des Neustrukturierungsprozesses.

Rudi Schäfer

Fairer Wettbewerb und Chancengleichheit für die Bahnen

Das vierte Jahr nach der Bahnreform könnte zu einem Entscheidungsjahr für die weitere Zukunft der Bahn werden. Es geht hier um eine Entscheidung darüber, ob es gelingt, die durchaus positiven Anfangserfolge zu konsolidieren und fortzusetzen oder ob die Bahn sukzessive in eine neue Schuldenfalle hineinläuft.

Die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands kann sich heute in ihrer Auffassung bestätigt fühlen. Wir haben seit langem darauf hingewiesen, daß die Bahn die gewaltige Umstrukturierung aus eigener Kraft nicht schaffen kann. Sie ist auch weiterhin auf die Unterstützung aus der Politik angewiesen. Was nützen die ständigen Beteuerungen einer Schienenvorranpolitik, wenn die Bahn auf der einen Seite ständig höhere Investitionslasten aufgebürdet bekommt und auf der anderen Seite – beispielsweise im Nahverkehr – Einnahmemöglichkeiten massiv reduziert werden sollen. Sinkende

staatliche Transferleistungen bei gleichzeitig steigendem Investitions- und Abschreibungsaufwand haben den Handlungsspielraum des Unternehmens erheblich eingeschränkt.

Es verstärkt sich immer mehr der Eindruck, daß man in Bonn Stück für Stück von einer konsequenten Schienenpolitik, wie sie mit der Bahnreform begonnen wurde, abgerückt ist. Die notwendige finanzielle und politische Unterstützung für einen erfolgreichen Abschluß der Reformen hat jedenfalls merklich nachgelassen: Ähnlich wie in „guten alten Bundesbahnzeiten“ wird die Bahn nun wieder politisch bevormundet und finanziell ausgeblutet. Es läßt sich schon heute absehen, daß ohne grundlegende Veränderungen in einigen Jahren eine neue Schuldenfalle droht. Der Spielraum für Kostensenkungen im Unternehmen ist weitgehend ausgereizt. Die ehrgeizigen Sparpläne des Vorstandes für die kommenden Jahre

sind nur auf Kosten von Leistungseinschränkungen zu realisieren und damit politisch kontraproduktiv. Wenn der Zwang zum Sparen zur einzigen Maxime der Unternehmenspolitik wird, dann führt dies zwangsläufig zum Verlust von Marktanteilen und Kunden. Damit wird ein Teufelskreis in Gang gesetzt, der in einer Abwärtsspirale endet. Wir hätten dann genau das Gegenteil von dem erreicht, was mit der Bahnreform bezweckt werden sollte: „mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.“

Notwendige Vorwärtsstrategie

Konkrete Ansätze einer solchen Gesundenschumpfungspolitik waren in den letzten Wochen und Monaten deutlich zu beobachten. Die unausgegorenen Pläne zur Reduzierung des Angebots im Fernverkehr gehören ebenso dazu wie die Pläne, sich von einem flächendeckenden Konzept im Kombiverkehr zu verabschieden. So kann eine zukunftsorientierte, moderne Bahnpolitik nicht aus-

sehen. Sparen allein ist noch kein Zukunftskonzept. Die Bahn braucht vielmehr eine Vorwärtsstrategie, die neue Geschäftsfelder besetzt und Zukunftsmärkte erschließt.

Die Tatsache, daß dies kaum noch geschieht, kann man aber nicht allein dem Vorstand anlasten. Das hat sehr viel mit Politik zu tun, einer Politik, die viel von der Schiene redet, aber wenig für ihre Entwicklungschancen tut. Wir wissen auch, daß die nächste Bundesregierung keine Wohltaten verteilen kann. Nach der Wahl ist nämlich kein einziger Pfennig mehr in den öffentlichen Kassen. Deshalb kann es nicht in erster Linie um neue Subventionen gehen. Wir fordern aber faire und gerechte Wettbewerbsbedingungen. Ohne sie haben die Bahnen in Deutschland keine Perspektiven.

Unternehmenspolitische Herausforderung

Dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz folgend werden zum 1. Januar 1999 die heutigen Geschäftsbereiche Netz, Ladungsverkehr, Personenfernverkehr, Personennahverkehr und Personenbahnhöfe in Aktiengesellschaften umgewandelt. Das grundsätzliche Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, ist für die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED) auch bei diesem Reformschritt der Maßstab, an dem alle konkreten unternehmenspolitischen Entscheidungen zu messen sind. Die Deutsche Bahn AG ist als privatrechtliches Unternehmen – so wie jedes andere Unternehmen auch – dem wirtschaftlichen Strukturwandel und den Bedingungen des Wettbewerbs ausgesetzt. Um bestehen zu können, ist es für einen Konzern dieser Größenordnung schlichtweg eine existentielle Notwendigkeit, sich den ständig verändernden

wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Eine starre Konservierung bestehender Strukturen wäre weder im Interesse des Unternehmens noch der Beschäftigten.

Die GdED lehnt deshalb eine Weiterentwicklung der Konzernstrukturen nicht grundsätzlich ab. Sie erwartet jedoch, daß alle Maßnahmen im Rahmen der 2. Stufe der Bahnreform darauf hin überprüft werden, ob sie der Sicherung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen dienen. Die GdED und weite Teile der Politik hatten ihre Zustimmung zur Mitwirkung an der Bahnreform davon abhängig gemacht, daß die Bahn als ein einheitliches Unternehmen erhalten bleibt und somit eine Zerschlagung oder ein Ausverkauf verhindert wird. Darüber gab es einen breiten politischen Grundkonsens. Dieser politische Wille des Parlaments darf nicht im nachhinein durch eine schleichen-de Auflösung der Konzernstrukturen auf den Kopf gestellt werden. Die Bahnleistungen sind ein Verbundprodukt, das man nicht ungestraft auseinanderdividieren kann. Sie werden als solches auch von den Kunden wahrgenommen. Die Erfahrungen in Großbritannien zeigen, daß eine Zerschlagung der Bahn weder wirtschaftlich noch verkehrspolitisch zum Erfolg führt. Bei allen Entscheidungen zur Veränderung der Konzernstrukturen muß den Interessen der Beschäftigten der gleiche Stellenwert beigemessen werden wie betriebswirtschaftlichen Überlegungen.

Unstrittig ist aber, daß nur ein wettbewerbsfähiges, am Markt erfolgreiches Unternehmen auf Dauer wirksam Arbeitsplätze sichern kann. Es muß deshalb in jedem Einzelfall geprüft werden, ob anstehende Maßnahmen der Stärkung des Schienenverkehrs und

der Sicherung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen dienen. Dies gilt in ganz besonderer Weise für die Neuorganisation der Konzernstrukturen. Mit einer losen Finanzholding ohne unternehmensstrategische Durchgriffsmöglichkeiten wären diese Ziele nicht realisierbar. Bereichs-egoistische Strategien würden unter diesen Voraussetzungen ein deutliches Übergewicht erhalten und im Ergebnis zu einer Schwächung der Bahn als Ganzes führen. Der Bahnkonzern wird sich in Zukunft nur dann erfolgreich am Markt behaupten können, wenn sich seine Beteiligungsgesellschaften auf ein gemeinsames strategisches Vorgehen verständigen.

Gemeinsames Handeln gewährleisten

Dies gilt auch vor dem Hintergrund, daß die DB AG auf unterschiedlichen Märkten auftritt. Dabei werden die Gesellschaften selbstverständlich auch ihr eigenes Unternehmensinteresse zu vertreten haben. Dies darf allerdings nicht zu einer Beeinträchtigung der Interessen des Gesamtkonzerns führen. Im Zuge der zunehmenden Globalisierung von Märkten ist eine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen nötiger denn je. Deshalb muß der DB-Konzern seinen Gesellschaften die notwendige Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit im Wettbewerb zubilligen. Zugleich muß aber das gemeinsame Handeln gegenüber Dritten im Interesse einer Optimierung des Gesamtergebnisses gewährleistet bleiben. Es kommt heute schon in vielen Bereichen des Bahngeschäfts zu vermeidbaren Reibungsverlusten und demzufolge auch zu wirtschaftlichen Einbußen, die eindeutig auf engstirniges Bereichsdenken und feh-

lende Kooperationsbereitschaft zurückzuführen sind.

Die Bahn steht wie viele andere Verkehrsunternehmen unter zunehmendem Wettbewerbsdruck, dem sie nur durch kundenorientierte und marktgerechte Leistungen begegnen kann. Sie muß sich dem Kunden als Systemanbieter, als „Systemhaus Bahn“, mit einem breiten und attraktiven Leistungsspektrum präsentieren. Transportleistungen von A nach B sind dann nur noch ein Teilbereich eines weitgefächerten Angebots an Service und Logistikleistungen. Die Leistungen der Unternehmen im Bahnkonzern sind aufs engste miteinander verzahnt. Der Bahnkonzern kann schon deshalb nicht wie ein typisches Spartenunternehmen geführt werden, dessen Produkte sich völlig unabhängig voneinander vermarkten lassen. Weiterhin ist zu beachten, daß der überwiegende Teil der Kunden – aber auch der Großteil der Öffentlichkeit – die Bahn nach wie vor als ein einheitliches Gebilde wahrnehmen und nicht nach bestimmten Unternehmenseinheiten differenzieren. Positive wie negative Wahrnehmungen und Beurteilungen bestimmen somit das Gesamtimage des Konzerns in der Öffentlichkeit. Auch soziale Fragen, Bildungsfragen und betriebsverfassungsrechtliche Fragen müssen einheitlich geregelt werden.

Die GdED setzt sich vehement für die Schaffung eines Konzerntarifrechtes ein, das grundlegende Normen für die Arbeitsbeziehungen schafft. Dies ist notwendig, um eine Auseinanderentwicklung der arbeitsrechtlichen Regelungen zu verhindern. Die Absicherung der sozialen Besitzstände sowie die Erhaltung der Sozialeinrichtungen der Bahn lassen sich langfristig nur in einem starken Konzernverbund gewährleisten. Eine wirkliche Chance zur Beibehaltung ei-

ner sozialverträglichen Personalpolitik besteht nur dann, wenn eindeutige und klare Regeln zur Schaffung eines konzernweiten Arbeitsmarktes vereinbart werden. Ziel muß es sein, die Fremdvergabe von Leistungen auf das notwendige Maß zu reduzieren und freie Arbeitsplätze vorrangig mit Beschäftigten des Bahnkonzerns zu besetzen. Die GdED fordert deshalb vom Bahnvorstand, den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen bis zum Abschluß der Bahnreform zu verlängern. Eine Einschränkung der betrieblichen Interessenvertretung und ein Abbau von Mitbestimmungsrechten darf es im Zuge der 2. Stufe der Bahnreform nicht geben.

Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen

Nach wie vor sind die Eisenbahnen in Deutschland im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern, aber auch im Wettbewerb mit anderen europäischen Eisenbahnunternehmen in erheblichem Maße benachteiligt. Auch die Bahnreform hat an dieser unbefriedigenden Ausgangssituation nichts Wesentliches geändert. Von Chancengleichheit und fairem Leistungswettbewerb kann bisher keine Rede sein. Obwohl in der Politik und in der Öffentlichkeit bereits seit langem ein breiter Konsens darüber besteht, daß wir mehr Verkehr auf die umweltfreundliche Schiene bringen müssen, lassen konkrete Schritte zur Beseitigung der gravierenden Wettbewerbsverzerrungen immer noch auf sich warten.

Die Bundesrepublik ist heute schon das Verkehrsdrehkreuz und Haupttransitland in Europa. Der überwiegende Anteil des Verkehrs wird über das Straßennetz abgewickelt – und dies mit steigender Tendenz. Es ist absehbar, daß die vorhandenen Kapazitäten bald

völlig erschöpft sind. Daran werden auch die neuen Verkehrstechnologien wie die Telematik wenig ändern. Wenn es uns in den nächsten Jahren nicht gelingt, die Marktanteile der Schiene spürbar zu erhöhen, ist der Verkehrskollaps nicht mehr zu vermeiden. Die Bundesregierung hat bisher keine angemessene Antwort auf diese gesellschaftspolitische Herausforderung gefunden. Sie lehnt sogenannte „nationale Alleingänge“ kategorisch ab und verweist lediglich auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf der Ebene der EU. Dies ist prinzipiell auch der richtige Weg. Offensichtlich ist es ihr aber entgangen, daß inzwischen zahlreiche Länder der EU gehandelt haben, indem sie die Wettbewerbsbedingungen ihrer Eisenbahnen im Alleingang verbessert haben.

Die Initiativen und Richtlinien der Europäischen Union zur Reform des Eisenbahnwesens sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Das Ziel, unabhängige und eigenwirtschaftliche Eisenbahnunternehmen zu schaffen, wurde bisher ebensowenig erreicht, wie die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den nationalen Eisenbahnnetzen. Von einer wirklichen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen sind wir noch weit entfernt. Deutschland hat mit der Bahnreform im Jahre 1994 eine Vorreiterrolle in Europa übernommen. In keinem anderen Land sind die Richtlinien der Europäischen Kommission so konsequent umgesetzt worden, und in keinem anderen Land ist der Reformprozeß so weit fortgeschritten wie in Deutschland. Dies hat bereits zu spürbaren Erfolgen geführt. Mehr Fahrgäste, steigende Umsätze, verbesserter Service und moderne Fahrzeuge sind ein

deutlicher Beweis für eine positive Trendwende.

Gravierende Wettbewerbsnachteile

Andererseits sind durch die Reformen aber auch gravierende Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen, noch weitgehend staatlich regulierten Eisenbahnen in unseren Nachbarländern entstanden. Wenn sich an diesen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Bahnen nichts ändert, werden wir die Anfangserfolge der Bahnreform zunichte machen. Während andere Länder ihre Bahnen teilweise oder ganz von Trassenkosten bzw. der Mineralölsteuer entlasten, ist Deutschland das einzige Land Europas, das seinen Eisenbahnen die volle Kostendeckung für den Erhalt des Schienennetzes aufbürdet und gleichzeitig Mineralölsteuer und Umsatzsteuer abverlangt. Dies führt zu Trassenpreisen, die im Schnitt doppelt so hoch liegen, wie in anderen Ländern der EU. Die Konsequenzen sind fatal: Güter werden wieder auf die Straße zurückverlagert, und internationale Eisenbahnverkehre werden zunehmend an Deutschland vorbei geplant bzw.

aus Kostengründen nicht weiter verfolgt. Das Scheitern des „Freightway-Konzeptes“ der EU ist dafür ein Beleg.

Dies ist nicht hinnehmbar. Hier gibt es politischen Handlungsbedarf. Der Bund muß die volle finanzielle Verantwortung für die Erhaltung und den Ausbau der Schienenwege übernehmen. So will es auch der mit der Bahnreform neu eingeführte Artikel 87e des Grundgesetzes. Dieser Verfassungsauftrag darf nicht weiter ausgehöhlt werden. Das Schienennetz ist – wie die übrige Verkehrsinfrastruktur – aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren. Die deutschen Eisenbahnen dürfen gegenüber anderen Verkehrsträgern und den anderen europäischen Bahnen nicht weiterhin diskriminiert werden.

Die Bahnen müssen mindestens so weit von Trassenkosten entlastet werden, daß sie auf nationaler und europäischer Ebene wettbewerbsfähig bleiben. Die Bundesregierung muß auch dafür Sorge tragen, daß künftig der diskriminierungsfreie Zugang von Eisenbahnunternehmen zum gesamten Schienennetz in der Europäischen Union gewährleistet wird. Protek-

tionistische Maßnahmen einzelner Mitgliedsländer zum Schutz ihrer Staatsbahnen verstoßen eindeutig gegen geltendes Recht und gegen die Prinzipien des Binnenmarktes. Sie behindern außerdem massiv die Entwicklung eines leistungsfähigen Schienenverkehrs in der EU. Außerdem brauchen wir konsequente ordnungs- und steuerpolitische Maßnahmen, die dazu führen, daß die externen Kosten des Verkehrs den einzelnen Verkehrsträgern schrittweise nach dem Verursacherprinzip angelastet werden. Dies ist nicht nur eine notwendige Ergänzung der marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen, sondern auch eine elementare Voraussetzung für einen fairen Leistungswettbewerb der Verkehrsträger. Nur so ist eine spürbare Entlastung der Steuerzahler von vermeidbaren Umwelt- und Unfallkosten erreichbar. Unverbindliche Bekenntnisse von Politikern zur Schiene helfen uns nicht weiter. Wenn die Bahnen im nächsten Jahrhundert eine Chance haben sollen, dann brauchen wir jetzt konkrete politische Schritte zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen: nicht mehr, aber auch nicht weniger!

Gerd Aberle

Die Grundideen der Bahnstrukturreform erhalten und fortentwickeln

Die Verkehrsmärkte, viele Jahrzehnte staatlich straff reguliert, haben sich seit dem grundlegenden Urteil des EuGH zur Dienstleistungsfreiheit vom 22. Mai 1985 stetig zu Wettbewerbsmärkten entwickelt. Dies stellt für

die Eisenbahnen eine zusätzliche Herausforderung dar. Allerdings hatten in Deutschland über 40 Jahre getätigte Versuche, die Bahn vor dem durch seine Systemeigenschaften begünstigten Straßengüterverkehr durch Reglementierung

zu schützen, völlig versagt. Der Marktanteil der Bahn ging in Deutschland und in allen Staaten Westeuropas kontinuierlich zurück; in Deutschland wurde die Bahn als Verwaltung geführt, nach dem Grundgesetz (Art. 87a.F.) der

Finanzverwaltung gleichgestellt. Kreatives, marktorientiertes Handeln mußte zwangsläufig der Bahn fremd sein.

Diesen marktlichen Niedergang förderte der Staat durch eine permanente Vernachlässigung seiner Eigentümerverspflichtungen, indem die ständig steigenden Bilanzdefizite durch Schuldenaufnahmen der Bahn finanziert werden mußten. Darüber hinaus wurden, um die G&V-Rechnungen zu schönen, Aufwendungen unzulässigerweise aktiviert mit der Folge, daß ein aufgeblähtes Anlagevermögen mit hohen Anteilen von non valeurs bis 1993 bilanziert wurde. Die Übernahme der maroden Reichsbahn führte zu einer Verschärfung dieser Probleme.

Zwar wurden der Deutschen Bundesbahn von 1950 bis 1990 aus Bundesmitteln über 250 Mrd. DM zugeführt. Damit wurden jedoch vor allem Ausgleichszahlungen für eine Vielzahl der Bahn übertragenen Aufgaben und für Auflagen finanziert und nur sehr unzulänglich Investitionen zur Verbesserung der Produktivität und der Marktposition. Noch in den 60er Jahren wurde die DB als arbeitsplatzschaffende Staatsinstitution definiert, so daß bis zu 500 000 Beschäftigte zu bezahlen waren, obwohl die Personalkosten bereits weit über den Gesamterlösen der Bahn lagen. Bund und Länder regierten permanent in die Investitions- und Produktpolitik hinein. Der Marktanteil der Bahn sank im Personenverkehr unter 6% und im Güterverkehr auf 20%; die Schulden stiegen auf über 67 Mrd. DM, die Jahresverluste auf 15,5 Mrd. DM (1993) mit prognostizierter steigender Tendenz im Status-quo-Fall.

Inhalt der Bahnstrukturreform

Die durch den Bericht der Regierungskommission Bahn (1991)

konzipierte und zum 1. Januar 1994 umgesetzte Bahnstrukturreform in Deutschland hat das Ziel, eine wirtschaftliche Stabilisierung der Bahn sowie eine nachhaltige Verbesserung ihrer Marktposition zu erreichen. Hierzu bedurfte es neben einer Entschuldung vor allem einer deutlichen Trennung von Staat und Bahn. Dies wird, so die Position der Regierungskommission, am besten durch die Rechtsform der Aktiengesellschaft gewährleistet, da das Aktienrecht eindeutig die Verantwortungs- und Eingriffsmöglichkeiten von Vorstand und Aufsichtsrat regelt.

Rückblickend kann festgestellt werden, daß die zwar nur formale Privatisierung der deutschen Staatsbahn dem Management eine Vielzahl von Entscheidungsfreiheiten gebracht hat, die auch erfolgreich genutzt wurden, so etwa bei der Investitionspolitik, dem Beschaffungswesen, der Personalpolitik, der Produktpolitik u.ä. Vor der Bahnreform waren alle entsprechenden Entscheidungsprozesse Gegenstand langwieriger Diskussionen mit dem Bund und den in der Bahnpolitik sehr aktiven Bundesländern. Dabei wurden die Ergebnisse dieser Diskussionen von den jeweiligen Interessen und politischen Machtverhältnissen stark geprägt.

Die Deutsche Bahn AG hat durch die Fundamentalentschuldung und die sehr starke Abwertung des Anlagevermögens sowie die personelle Altlastenbereinigung, insbesondere durch die Lösung des Beamtenproblems über das Bundeseisenbahnvermögen, also den Steuerzahler, eine sehr gute Startposition erhalten. Trotz aller Rationalisierungs- und auch Markterfolge verbleiben für die kommenden Jahre erhebliche Kosten- und Erlörisiken. Allein die gesetzlich vorgegebene Reduzie-

rung von bestimmten Altlasten-Ausgleichszahlungen und der Anstieg der Abschreibungen summieren sich jährlich um zusätzlich zu erwirtschaftende Beträge von rund 1 Mrd. DM. Hinzu kommen steigende Zinszahlungen aufgrund von Fremdfinanzierungen, insbesondere beim rollenden Material und bei den Bahnhofsinvestitionen.

Trennung nur eingeschränkt erreicht

Ob die mit der Bahnreform erstrebte und nach der europäischen Eisenbahnrichtlinie 91/440 EWG zwingende Trennung von Staat und Bahn auch tatsächlich erreicht wurde, ist allerdings nur sehr eingeschränkt zu bejahen.

Über Investitionen in das wichtigste Produktionsinstrument der Bahn, das Streckennetz, entscheidet vorrangig die Politik. Der Bundesschienenwegeausbauplan, Anhang zum 1993 mit der Bahnstrukturreform geschaffenen Bundesschienenwegeausbaugesetz, wird letztlich von den gesetzgebenden Bundeskörperschaften bestimmt, woraus dann eine zinsfreie Darlehensfinanzierung durch den Bund folgt. Nur bei nicht im Ausbauplan enthaltenen Projekten, die vorrangig im betriebswirtschaftlichen Interesse der DB AG liegen, kann die Bahn selbständig entscheiden, muß allerdings auch die Investitionen dann allein finanzieren. Selbstverständlich sind Raumordnungs-, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Planfeststellungen weiterhin staatliche Mitwirkungsaufgaben.

Durch die mit der Bahnstrukturreform eingeführte Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) wurde bezweckt, einerseits Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeit auf regionaler Ebene, d.h. unterhalb der Bundesebene, zusammenzuführen und

andererseits eine effizientere, d.h. an den regionalen Bedürfnissen der Bevölkerung ausgerichtete Nahverkehrspolitik zu ermöglichen. Vor der Bahnreform war die Bundesbahn für ein gemeinwirtschaftliches Schienennahverkehrsangebot verantwortlich und erhielt hierfür vom Bund Ausgleichszahlungen. Diese waren nach Auffassung der Bundesbahn aber nicht hinreichend, so daß – für Außenstehende nicht nachvollziehbar – hierdurch das wirtschaftliche Defizit erheblich vergrößert wurde.

Durch die Regionalisierung hat die DB AG keinerlei gemeinwirtschaftliche Aufgaben mehr zu erfüllen – eine wichtige Zielsetzung der Bahnreform. Sie übernimmt vielmehr Leistungsaufträge von den Ländern gegen entsprechende Zahlungen (Umsetzung des Prinzips der speziellen Entgeltlichkeit). Der Bund hat sich im Rahmen dieser Regelung verpflichtet, den Ländern jährlich Regionalisierungsmittel für die Finanzierung des SPNV und des sonstigen öffentlichen Personennahverkehrs (etwa durch Buseinsatz) zuzuweisen. 1997 waren dies 12,0 Mrd. DM, 1998 etwa 12,3 Mrd. DM (Steigerung entsprechend dem Wachstum des Umsatzsteueraufkommens). Von diesen Regionalisierungsmitteln flossen beispielsweise 1997 7,8 Mrd. DM als Leistungsaufträge der Länder an die DB AG. Damit sind die Länder die wichtigsten „Kunden“ der Bahn. Sie erbringen 71% aller Erlöse des Geschäftsbereichs Personennahverkehr bzw. 32% der gesamten Umsatzerlöse der DB AG.

Dies hat nun zunehmend zur Folge, daß die Länder aufgrund ihrer Marktposition immer stärker in die Unternehmenspolitik der DB AG eingreifen bzw. dies versuchen. Dies resultiert aus ihrem Anspruch auf weitestgehende Aus-

gestaltung des SPNV durch ihre Aufträge, ergänzt durch Investitionszuschüsse für Streckenbaumaßnahmen und Fahrzeuge. Dies aber kollidiert zwangsläufig dann mit den Unternehmensinteressen der DB AG, wenn für den Personenfernverkehr und den Güterverkehr zu vielen Tageszeiten keine für den Markterfolg dieser Produktkategorien günstigen Zeiten für die Strecken- und Bahnhofsnutzung zur Verfügung stehen, weil der aus Steuermitteln finanzierte SPNV z.B. aufgrund umfangreicher Vertaktungen die Trassen weitestgehend für sich beansprucht, also zeitweilig blockiert.

Die Regionalisierung hat folglich, was bei der Konzeption nicht bedacht wurde, den exogenen, d.h. öffentlichen Einflußmöglichkeiten eine breite Tür geöffnet.

In der 1. Stufe der Bahnreform war die DB AG ein faktisch vertikal integriertes Unternehmen, das Eisenbahntransportbetrieb und Netz (letzteres als sogenannte Essential facility) als Unternehmensbereiche in sich vereinigte (nur rechnerische und organisatorische Trennung). Die ab 1. Januar 1999 anlaufende 2. Stufe der Bahnreform wird durch Gründung von drei Aktiengesellschaften des Eisenbahnbetriebs, eine Netz AG sowie eine Bahnhöfe und Service AG formal eine faktische (institutionelle) Trennung mit sich bringen. Die DB AG wird jedoch als Managementholding weitergeführt, die das Kapital sämtlicher neuen Aktiengesellschaften hält. Diese veränderte Struktur kann nicht befriedigen. Zum einen liegt in dieser Konstruktion die Gefahr eines gegenüber dem verkehrspolitisch gewünschten Netzzutritt Dritter erheblichen Diskriminierungspotentials; zum anderen hat der Staat durch die 100%ige Eigentümerfunktion bei der Holding auch

weiterhin auf alle AGs und insbesondere auf die Netz AG beträchtliche Einflußmöglichkeiten.

Die auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr in einer Stellungnahme zur Bahnreform vom November 1997 erhobene Forderung nach möglichst baldiger materiell-rechtlicher Privatisierung der drei Eisenbahnverkehrs-AGs würde bei ihrer Realisierung eine wettbewerbspolitisch erwünschte Schwächung der Managementholding bringen. Voraussetzung ist jedoch, daß

überhaupt eine materielle Privatisierung möglich ist, d.h. eine entsprechende Attraktivität für privates Kapital entsteht, und

tatsächlich die politische Bereitschaft besteht, eine privatwirtschaftliche Mehrheitslösung zu akzeptieren.

Vielzahlige politische Einflußversuche

Darüber hinaus sind, wie die tägliche Praxis zeigt, vielzahlige politische Einflußversuche auf die DB AG feststellbar und nicht selten auch erfolgreich. Sie beginnen bei der Besetzung von Führungspositionen und enden bei der Fahrplangestaltung. Dabei erweist es sich als äußerst mißlich, daß kaum noch durchschaubare Finanzierungspraktiken in der Bahnpolitik die Beziehungen zwischen DB AG und Staat kennzeichnen. Zu nennen sind etwa Darlehen und Baukostenzuschüsse des Bundes für Streckeninvestitionen, SPNV-Leistungsauftragsfinanzierung durch die Länder, Investitionszuschüsse der Länder, Regionalisierungsmittelzuweisungen des Bundes an die Länder, Bundeszuweisungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) an die Bahn und an die Länder, Altlastenfinanzierung der Bahn durch den Bund,

Personalkostenbeteiligung des Bundes an den Beamten der ehemaligen Bundesbahn über das Bundeseisenbahnvermögen, die jetzt im Dienst der DB AG als Angestellte tätig sind, usw.

Eisenbahn wird in weiten Kreisen der Bevölkerung und auch der Politik immer noch als eine Art Daseinsvorsorge betrachtet. Die Bereitschaft, marktwirtschaftlichen Lösungen zuzustimmen, die dann auch mit entsprechenden Preisen für Bahnleistungen verbunden sind, hält sich in relativ engen Grenzen. Wenn immer wieder Versuche getätigt werden, die DB AG stärker in die politischen Entscheidungen einzubinden, wie dies auch von einigen politischen Parteien gefordert wird, so scheint vergessen zu sein, welche katastrophalen Folgen diese politische Einbindung in über 40 Jahren gezeigt hat. Insofern führt kein Weg zur Sicherung der Existenz der Bahn an einer stringenten Umsetzung der Ideen vorbei, die mit der Bahnreform erarbeitet wurden. Dies zeigt sich deutlich auch im Ausland. In jenen Ländern, in denen die Bahnen als staatliche Einrichtungen nach traditionellem Muster geführt werden, ist der Verfall der Eisenbahnen unaufhaltsam vorangeschritten.

Eine erfolgreiche Eisenbahnpolitik verlangt nach Kreativität, Leistungsbereitschaft und Entscheidungsfreude bei den Mitarbeitern der Bahn, ergänzt durch eine permanente Erfolgskontrolle. Hier sind im Grundsatz die Weichen in Deutschland weitestgehend richtig gestellt worden. Der langfristige Erfolg der Bahnreform ist jedoch noch nicht gesichert, sondern hängt davon ab, inwieweit die Grundideen der Bahnstrukturreform trotz immer wieder auftretender Probleme erhalten und fortentwickelt werden können.

Martin Potthoff, Kai Hirschmann (Hrsg.)

Die Europäische Währungsunion – Ein Testfall für die Europäische Integration?

Der Band enthält eine Auswahl von Aufsätzen ausgewählter deutscher und ausländischer Wirtschaftswissenschaftler sowie hochrangiger Politiker und Vertreter der Wirtschaft zum Projekt "Europäische Währungsunion" in sicherheitspolitischer Betrachtung. Teil I widmet sich den Rahmenbedingungen der fortschreitenden europäischen Integration.

Teil II behandelt in verschiedenen Beiträgen die z.T. kontrovers geführte Diskussion um die Europäische Währungsunion (z.B. Chancen und Risiken, Probleme der Zentralbankverfassung, Implikationen für Ostmittel-europa und Reaktionen an internationalen Finanzmärkten). Wie Vertreter der deutschen Kreditwirtschaft und Industrie die Europäische Währungsunion beurteilen, ist Gegenstand von Teil III.

1997, 178 S., kart., 39,80 DM / 291,- ÖS / 37,- SFr, ISBN 3-87061-623-7

Volkmar Theobald (Hrsg.)

Von der Europäischen Union zur Europäischen Sicherheitsunion?

Die Gemeinsame Politik der inneren Sicherheit in der EU

Mit dem Aspekt der europäischen Integration – dem der Gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik – befaßt sich dieser Band. Die innere Sicherheit wird dabei sowohl aus einem deutschen als auch europäischen Blickwinkel betrachtet; die Autoren sind Experten aus Wissenschaft, Politik und Administration. Ein weiterer Teil befaßt sich mit den Anforderungen der Bundesländer an die Gemeinsame Innen- und Rechtspolitik. Ein anderer ist der Frage gewidmet, ob das Schengener Abkommen und EUROPOL zwei Modelle für eine "Europäische Sicherheitsunion" darstellen. Auch mögliche Entwicklungsperspektiven, z.B. ein EU-Datenschutzrecht, werden detailliert analysiert. Der sicherheitspolitische Ausblick gebührt mit "Maastricht II" der aktuellen politischen Agenda.

1997, 208 S., kart., 39,80 DM / 291,- ÖS / 37,- SFr, ISBN 3-87061-624-5

Harald Rondholz (Hrsg.)

Die Zukunft von Kooperation und Integration

Das Buch hat die Zukunft von Integration und Kooperation der Staaten im regionalen, insbesondere im überregional-globalen Kontext zum Thema. Im Vordergrund stehen vor allem außenpolitische, wirtschaftliche, verteidigungspolitische, soziale, völkerrechtliche und geopolitische Aspekte. In Teil I analysieren hochrangige Experten ausgewählte Fragenkomplexe der Integration und Kooperation. Im zweiten Teil erarbeiten vier Gruppen von Führungskräften anhand vorgegebener Fragestellungen und sicherheitspolitischer Interessen der BRD die Vernetzungen und Interdependenzen in verschiedenen geographischen Räumen und entwickeln Vorgehensweisen, welche zweckmäßig, rational und tragfähig eine zukünftige Sicherheitsordnung im erweiterten Sinne zum Wohle aller Beteiligten ermöglichen. Dabei werden die vorhandenen Kooperations- und Integrationsstrukturen in den internationalen Beziehungen bewertet und Möglichkeiten zu ihrer Weiterentwicklung aufgezeigt.

1997, 213 S., kart., 39,80 DM / 291,- ÖS / 37,- SFr, ISBN 3-87061-651-2



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0
E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de