

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Teure Bahn: Ohne Reform bald unbezahlbar

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 41

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1992) : Teure Bahn: Ohne Reform bald unbezahlbar, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 41, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99801>

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.



Teure Bahn: Ohne Reform bald unbezahlbar

Die Eisenbahn genießt hohes Ansehen. Sie gilt als umweltfreundlich, energiesparend und schnell. Sie gilt als vielversprechende Alternative zum Auto, dem angeblichen Umweltfeind Nummer Eins. Mit der Bahn verbinden sich Vorstellungen vom Zusammenwachsen von Ost und West, von autofreien Innenstädten, von hoher Verkehrssicherheit, von schnellen Verbindungen zwischen den großen Städten Deutschlands und Europas. Die Bahn: das Verkehrsmittel der Zukunft?

In der Vergangenheit hat die Eisenbahn freilich an Bedeutung verloren, nicht gewonnen. 1970 hatte die Deutsche Bundesbahn (DB) einen Anteil an der Verkehrsleistung im Personenverkehr von 8,6 Prozent, 1990 waren es noch 6,2 Prozent; im Güterverkehr ging ihr Marktanteil im gleichen Zeitraum von 33 auf 21 Prozent zurück. Und finanziell ist die Bahn zum Abenteuer geworden. 1990 erreichten die "erfolgswirksamen Leistungen" des Bundes an die Bahn (z.B. Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen) 9,8 Mrd. D-Mark, und dennoch mußte die Bahn 3 Mrd. D-Mark neue Schulden aufnehmen. Dabei ist die Finanzlage schon heute katastrophal: Die Schulden der deutschen Bahnen sind bei weitem höher als ihre Vermögenswerte. Die Regierungskommission Bundesbahn hat errechnet, daß die Bilanz der DB bei handelsrechtlicher Bewertung ein negatives Eigenkapital von 50 Mrd. D-Mark ausweisen würde. Die in Bundeseigentum übergegangene Deutsche Reichsbahn (DR) "besitzt" ein negatives Eigenkapital von 26 Mrd. D-Mark. Und der Zuschußbedarf wächst noch. Die Bahn: ein Faß ohne Boden?

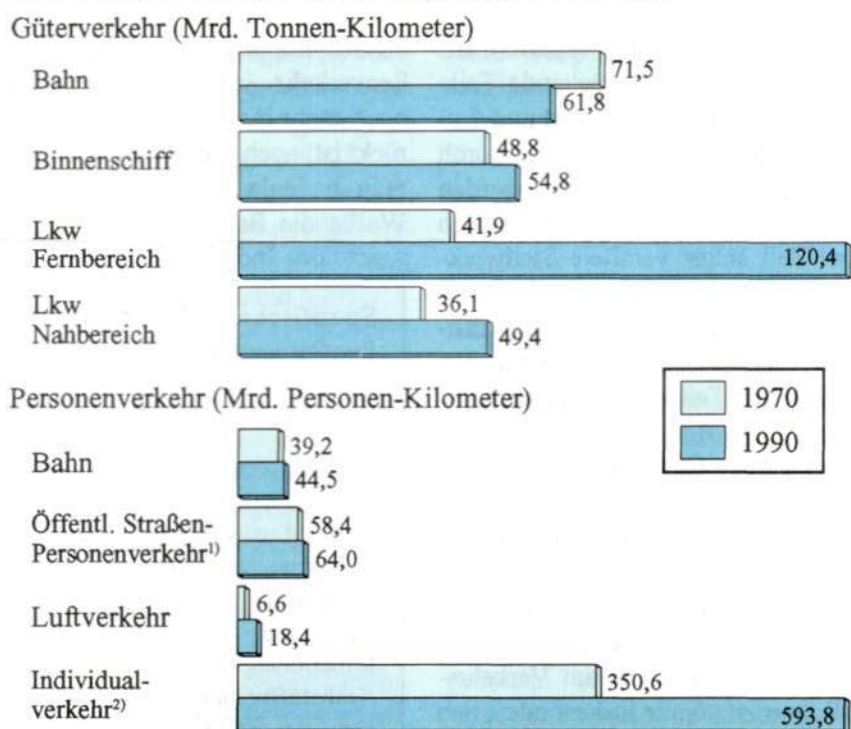
Bahn am Gängelband

Verwundern kann diese wirtschaftliche Entwicklung der Bahn eigentlich nicht. Sie ist eingezwängt in ein dichtes Netz gesetzlicher Regelungen und politischer Vorgaben. Die Bundesbahn ist gemäß Artikel 87 GG Sondervermögen des Bundes und wird als Behörde mit beamtenrechtlichen Arbeitsverhältnissen geführt. Das Bundesbahngesetz dagegen legt fest, daß die Bahn wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen sei – eo ipso ein nahezu unauflösbarer Widerspruch zum Behördencharakter der Bahn. In der Tat hat der Vorstand der DB nur engbegrenzte Entscheidungsspielräume. Ihm ist es verwehrt, die zentralen bahnstrategischen Größen

nach unternehmerischen Gesichtspunkten selbständig zu gestalten: Neubau und Stilllegung sind genehmigungsbedürftig. Beförderungstarife bedürfen ebenso der Genehmigung durch den Bundesverkehrsminister wie die große Mehrzahl der Investitionen, und der Verkehrsminister hat sich seinerseits mit dem Finanzministerium ins Benehmen zu setzen. Eine flexible, marktbezogene Unternehmensführung ist in diesem Umfeld unmöglich, Einflüsse von politischen Interessen dagegen unvermeidlich.

Schlimmer noch: Der Eigentümer Bund zwingt die Bahn nachgerade in die roten Zahlen. Die Bahn unterliegt gemeinwirtschaftlichen Pflichten und kann etwa den Betrieb unwirtschaftlicher Strecken keineswegs eigenver-

Verkehrsleistungen in der Bundesrepublik
nach Verkehrsarten und Verkehrsträgern, 1970 und 1990



¹⁾ Busse, U- und S-Bahn ²⁾ Einschließlich Taxi und Mietwagen
Quelle: Bundesministerium für Verkehr 1991

antwortlich einstellen. Für dadurch verursachte Defizite muß zwar grundsätzlich der Bund geradestehen. Aber in Wirklichkeit gleicht die Bahn eher einem "Selbstbedienungsladen ohne Kasse" (Gerd Aberle).

Daß in einem solchen Umfeld auch elementare betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten auf der Strecke bleiben, nimmt kaum wunder. Nicht Effizienz ist Maßstab des Managements, sondern "Prüffähigkeit". Zwar sollen rigide Vorschriften und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherstellen. Aber die Kriterien sind häufig zu unflexibel und führen dann zu unsinnigen Ergebnissen. So muß die Anschaffung eines PC in gleicher Weise mit Personal-Einsparungen oder zusätzlichen Erträgen begründet werden wie der Neubau eines Reisezentrums im Bahnhof. Und weil Reparaturen im Bau- und Produktionsbereich sehr viel einfacher genehmigt werden als Investitionen in neue Anlagen und Produkte, wird solange repariert, bis auf dem Markt entsprechende Teile nicht mehr zu beziehen sind und deshalb in die Eigenfertigung durch Bahn-Betriebe gegangen werden muß. Mehrere parallele, technisch zum Teil längst veraltete Stellwerk-Generationen legen ein beredtes Zeugnis solcher betriebswirtschaftlichen Unvernunft ab – und machen die Bahn in Teilen zum Museum.

Ökologische Chancen

Das schlechte Bild, das die Bahn in wirtschaftlicher Hinsicht bietet, steht in Kontrast zu ihrer potentiellen verkehrspolitischen Bedeutung. Ein höherer Anteil der Bahn am Verkehrsaufkommen könnte insbesondere den Konflikt zwischen Verkehr und Umwelt merklich entschärfen. Eine Person einen Kilometer weit transportie-

ren: Dazu benötigt die Bahn im Vergleich zum Pkw durchschnittlich gerade die Hälfte der Energie und belastet dabei die Umwelt entscheidend weniger (vgl. Tabelle). Beim Güterverkehr gilt Vergleichbares. Freilich muß man differenzieren. Die Bahn hat ihre komparativen Vorteile dort, wo Personen oder Güter über längere Distanzen hinweg zu transportieren sind; im Personennahverkehr ist sie dort überlegen, wo hohe Auslastungsgrade erreicht werden, also in Ballungsgebieten, nicht aber im ländlichen Raum. Dort ist der Bus mit Abstand das energiesparendste Verkehrsmittel. Unabhängig von der Entfernung ist freilich ein vollbesetzter und mit Katalysator ausgerüsteter Pkw der Bahn ökologisch weit voraus und kann durchaus mit dem Bus mithalten.

Angesichts dieser – partiellen – ökologischen Überlegenheit ist die Forderung nachvollziehbar, die Bahn namentlich im Fernverkehr erheblich auszubauen, zumal die sich zuspitzenden Kapazitätsengpässe im Straßenverkehr jetzt, da Deutschland noch mehr ins Zentrum Europas gerückt ist, noch prekärer werden. Aber man bedenke, was dies bedeutet: Wollte die Bahn auch nur den Zuwachs des Individualverkehrs in der

zweiten Hälfte der 80er Jahre auf sich ziehen, müßte sie ihre Transportleistung nahezu verdreifachen. Da die Bahn aber gerade zu den Zeiten, in denen eine Entlastung der anderen Verkehrssysteme besonders dringlich wäre – an den Tagesrändern etwa – regelmäßig ihrerseits bereits an der Grenze ihrer Kapazität fährt, erfordert eine Umlenkung der Verkehrsströme umfangreiche Investitionen, von logistischen Maßnahmen zur höheren Auslastung des Schienennetzes bis hin zu einem erheblichen Ausbau des Netzes. Hierfür will der Bundesverkehrsminister in den nächsten Jahren erhebliche Milliardenbeträge mobilisieren.

Gerade letzteres dürfte freilich auf den entschiedenen Widerstand derjenigen treffen, die auch im Neubau und Ausbau von Schienenwegen einen umweltpolitischen Sündenfall sehen. Aber auch über solche grün angestrichenen Gruppenegoismen hinaus hat die Gesellschaft allen Grund, sich zu wehren: Ein Ausbau der Bahn ist unter den Bedingungen des Status quo nicht finanzierbar.

Bahn in der Marktwirtschaft

Das müßte freilich nicht so sein. Das Dilemma besteht in einer Ordnung

Spezifische Emissionen und Energieverbrauch Bundesrepublik 1987						
	Personenverkehr			Güterverkehr		
	Pkw ¹⁾	Busse ²⁾	Eisenbahnen	Eisenbahnen	Binnenschiffe	Lkw
Kohlendioxid ³⁾	180	50	78	41	42	207
Kohlenwasserstoffe ³⁾	2,3	0,27	0,30	0,08	0,1	1,1
Stickoxide ³⁾	2,1	0,70	0,46	0,2	0,5	3,6
Kohlenmonoxid ³⁾	11	0,24	0,13	0,05	0,17	2,4
Primärenergie ⁴⁾	2540	710	1270	677	584	2889
Kraftstoffverbrauch ⁵⁾	8,0	2,2	4,0	2,1	1,9	9,0

¹⁾ Einschließlich Kombifahrzeuge und mot. Zweiräder ²⁾ Einschließlich Straßen-, S- und U-Bahnen ³⁾ In Gramm je Personen-Kilometer (Pkm) bzw. Tonnen-Kilometer (tkm) ⁴⁾ In Kilojoule je Pkm bzw. tkm ⁵⁾ In Liter je 100 Pkm bzw. 100 tkm
Quelle: IFEU, TÜV Rheinland, eigene Berechnungen

der Verkehrsmärkte, in der die Bahn ihre Systemvorteile nicht ausspielen kann, sondern für Verluste geradezu prädestiniert ist. Wäre die Bahn frei gewesen, unwirtschaftliche Leistungen abzulehnen und sich darauf zu konzentrieren, ihre Erlöse ausschließlich am Markt einzuspielen: Die Bahn wäre kein Verlustunternehmen.

Nicht nur die Regulierung und die aus ihr resultierenden Managementprobleme benachteiligen die Bahn. Ins Bild gehört auch, daß die Bahn um Kunden werben muß, in deren privater Kalkulation sie ungerechtfertigt schlecht wegkommt. Namentlich im Straßenverkehr entstehen – allerdings schwer quantifizierbare – Kosten (Umweltbelastungen durch Lärm, Abgase und Emissionen, Straßennutzungskosten, Stauungskosten, Unfallkosten), die den Verursachern nur unzureichend in Rechnung gestellt werden. Dabei geht es weniger darum, daß die Autofahrer für diese Kosten nicht aufkämen – zumindest beim Pkw kann davon ausgegangen werden, daß die Kosten durch Steuern, Versicherungsbeiträge usw. voll gedeckt werden. Das Problem liegt vielmehr darin, daß ein erheblicher Teil dieser Kosten pauschal umgelegt wird und für die Grenzkosten keine Rolle spielt. Der Bahn fehlt eine vergleichbare Möglichkeit. So signalisieren die im privaten Portefeuille anfallenden Kosten einen Wettbewerbsvorteil für den Individualverkehr, den es in Wirklichkeit nicht gibt.

Dieser Wettbewerbsnachteil läßt sich nicht ausgleichen, indem per Dekret der Ausbau der Bahn vorangetrieben und der Individualverkehr dirigistisch zurückgedrängt wird. Dies würde weder dem Anspruch einer freiheitlichen Gesellschaft gerecht, zu der nicht zuletzt die Souveränität des Konsumenten auch in der Wahl des Verkehrs-

mittels gehört, noch wäre zu erwarten, daß auf diese Weise ein gesamtwirtschaftlich optimaler Mix der Verkehrsträger gefunden wird.

Der erfolgversprechende Weg verläuft entgegengesetzt: Wettbewerb unter Chancengleichheit! Wirksamer Wettbewerb führt dazu, daß die Angebotspreise gerade die Produktionskosten einschließlich eines marktüblichen Unternehmerlohnes in Rechnung stellen (die Verbraucherpreise enthalten zusätzlich indirekte Steuern und Abgaben). Die Nachfrager wählen unter den angebotenen Alternativen diejenige aus, die aus ihrer einzelwirtschaftlichen Sicht am attraktivsten ist. Damit erklären sie sich de facto bereit, die entstehenden Kosten zu tragen. Zugleich bildet sich auf Basis dieser Konsumentenentscheidungen eine Arbeitsteilung der Anbieter heraus, die optimal in dem Sinne ist, daß sie die Nachfrage zu den geringstmöglichen Kosten befriedigt.

Diese Ratio greift grundsätzlich auch dann, wenn die Nutzung der Ressource Umwelt zur Produktion gehört. Es gibt keinen Grund, jemandem eine bestimmte Umweltnutzung zu untersagen – wenn er bereit ist, die von ihm verursachten Umweltkosten zu tragen. Das wird im Einzelfall durchaus Unterschiedliches bedeuten, bis hin zu der extremen Einschätzung, daß der ökologische Status quo unersetzbar ist; dann sind die Umweltkosten prohibitiv hoch anzusetzen. Daraus folgt: Die Umweltkosten, die bislang extern, also bei anderen anfallen, sind zu internalisieren, das heißt, dem Verbraucher explizit anzulasten. Und analog dazu sind die Kosten beim Produzenten zu mindern, wenn er mit seinem Angebot Nutzen stiftet oder bei anderen Kosten sparen hilft, dafür aber vom Markt nicht entgolten wird.

Die Grundidee der Bahnreform

Das so verstandene Verursacherprinzip ist jeder marktorientierten Reform der Bahn zugrundezulegen. Zunächst und in erster Linie muß es also darum gehen, der Bahn die tatsächlichen Kosten des Betriebs zuzuordnen und die vom Markt nicht entgoltenen Leistungen (nicht zu verwechseln mit den nicht vom Verbraucher, sondern von der öffentlichen Hand bestellten Leistungen) erfolgswirksam zu machen. Eine Bahn, die unter diesen Bedingungen am Markt ihren Erfolg sucht, kann auf Vorgaben von außen als Leitlinie für eine sinnvolle Entwicklung verzichten. Dort vorzustoßen, wo der Markt lukrative Optionen zeigt, und sich da zurückzuziehen, wo der Markt die eingesetzten Ressourcen nicht voll entlohnt, ist auch gesamtwirtschaftlich (und das heißt ausdrücklich: unter Würdigung der ökologischen Aspekte) eine sinnvolle Strategie.

Das Verursacherprinzip für die Bahn durchzusetzen ist freilich nur das eine. Gesamtwirtschaftlich optimale Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern verlangt auch, daß das Verursacherprinzip für alle Verkehrsträger in gleicher Weise Anwendung findet. Hierfür geeignete Wege zu finden gehört im Grunde zu den ureigenen Elementen einer marktkonformen Bahnreform. Und diese Forderung ist bedeutsamer, als es auf den ersten Blick scheinen mag. So ist der kombinierte Verkehr Straße/Schiene bei den heutigen Kraftstoffpreisen für den Spediteur wirtschaftlich uninteressant, nicht aber bei Preisen, in denen die Umweltkosten voll zu Buche schlagen. Ob die Bahn in diesem Marktsegment ihre Überlegenheit ausspielen kann, hängt also entscheidend davon ab, daß auch ihr Umfeld dem Verursacherprinzip unterworfen wird.

Und schließlich: Bahn im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern sollte auch heißen, die Bahn einem intramodalen Wettbewerb auszusetzen, das heißt, das Transportangebot nicht einem Monopolisten zu überlassen, sondern mehrere konkurrierende Anbieter zuzulassen. In dieser Hinsicht herrscht ohnehin konkreter Handlungsbedarf. Die Kommission der EG hat die Freiheit, Verkehrsleistungen anzubieten, zur Grundlage ihrer Verkehrspolitik für den Binnenmarkt gemacht. Folgerichtig hat sie internationalen Transportunternehmen, die aus dem Kreis der nationalen Eisenbahnen hervorgehen, Anspruch auf diskriminierungsfreien Zugang zu den Netzen der anderen EG-Länder eingeräumt. Der Schritt zur Zulassung nationaler Konkurrenten ist dann nicht mehr groß.

Reformvorschläge

Der Schlüssel zur Bahn der Zukunft liegt in der Herstellung von Handlungsfähigkeit und unternehmerischer Selbstverantwortung. Die Bahn braucht dazu – extrem verkürzt – eine privatrechtliche Unternehmensverfassung, die Befreiung von überkommenen Regulierungstatbeständen, die Übernahme finanzieller Altlasten durch den Bund sowie Chancengleichheit im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern.

Die Regierungskommission Bundesbahn hat ein umfassendes Szenarium für eine Strukturreform von DB und DR gezeichnet, die sich an diesen Erfordernissen orientiert und der Bahn einen Weg aus der Misere weist (vgl. Kasten). Die Organisationsprivatisierung kann freilich nur ein erster Schritt sein. Dem Bahnvorstand die notwendige Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortung zu geben, muß auf Dauer mehr bedeuten: In der Marktwirtschaft gehört zur

Reformvorschläge der Regierungskommission Bundesbahn

Bundesbahn und Reichsbahn gehen in einer neu zu gründenden **Deutschen Eisenbahn AG (DEAG)** auf; Eigentümer ist der Bund.

Die DEAG wird von **Altverbindlichkeiten befreit** und mit angemessenem **Eigenkapital** ausgestattet.

Innerhalb der DEAG werden die **Sparten Fahrweg, Personenverkehr und Güterverkehr** rechnerisch und organisatorisch getrennt.

Die **Fahrwegsparte erzielt Nutzungserlöse** von den anderen Sparten der DEAG und zu gleichen Konditionen auch von Dritten (Entgeltlichkeit der Nutzung). Der Staat finanziert Investitionen in das Netz, die DEAG zahlt die Investitionszuschüsse in Höhe der Abschreibungen zurück.

Die **Transportsparten werden eigenwirtschaftlich** geführt; sie sind von

gemeinwirtschaftlichen Pflichten freigestellt. Von Gebietskörperschaften oder Dritten bestellte Leistungen werden in einem Auftragsverhältnis verwirklicht.

Die DEAG bestimmt ihren **Personalumfang nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten**, sie übernimmt keinen Personalüberhang. Die durch Einbindung in das öffentliche Dienstrecht entstandenen Verpflichtungen werden von einer **Personalüberleitungsinstitution (PÜ)** übernommen. Die PÜ ist Dienstherr der Beamten der DB, sie übernimmt auch das Personal der DR, soweit es künftig abzubauen ist.

Die **Verantwortung für gemeinwirtschaftliche Aufgaben** wird regionalisiert. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften erhalten einen Ausgleich für bisher vom Bund getragene Lasten.

Eigenverantwortung als logisches Pendant die Teilhabe am Ertrag als Entlohnung für erfolgreiche Arbeit ebenso wie die Haftung für wirtschaftlichen Mißerfolg. Konsequenter wäre deshalb, wenn der Bund sich nicht nur aus der Unternehmensführung zurückziehen, sondern die Bahn vollständig in private Hände legen würde. Für die Verkehrssparten sollte dies möglichst rasch angestrebt werden, für das Netz dann, wenn die Trennung von Netz und Nutzung ihre Bewährungsprobe bestanden hat.

Ungerechtfertigte Widerstände

Wer, wie die Regierungskommission, eine grundstürzende Reform verlangt, stößt auf Widerstände. Eine der Wurzeln dafür liegt in der Ansicht, die herrschende Bahnverfassung diene dem Schutz des Bahnkunden am besten. Aber die Gründe, die einst zu staatlicher Regulierung geführt haben, sind entfallen. Ihr Zweck kann auf andere Weise mindestens ebenso effizient erreicht werden: Verkehrssi-

cherheit ist nicht an Regulierung gebunden, sondern an wirksame Überwachung der Sicherheitsvorschriften, und sie liegt im ureigenen Interesse einer Bahn, die sich im Wettbewerb behaupten muß. Verbraucherinteressen, insbesondere der Schutz vor der Marktmacht der Bahn, werden durch Wettbewerb wirksam geschützt; die Bahn hat heute keine Monopolstellung mehr, die sie mißbräuchlich ausnutzen könnte. Und die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben wird die Bahn auch dann erfüllen, wenn der Staat diese Leistungen explizit bestellt und gesondert bezahlt. Dekrete sind dazu nicht erforderlich.

Die Regierungskommission mißt der Privatisierung und Eigenwirtschaftlichkeit des Netzbetriebs hohe Bedeutung bei – zu Recht. Denn solange der Druck zu einer möglichst wirtschaftlichen Nutzung des Netzes fehlt und Trassen infolgedessen nicht vermarktet, sondern behördlich vergeben werden, ist nicht zu erwarten, daß jeweils die Transportleistung mit

der größten Wertschöpfung zum Zuge kommt. Dann aber bleibt die Bahn zwangsläufig ineffizient.

Dem wird entgegengehalten, unverzerrter Wettbewerb zwischen der Bahn und anderen Anbietern von Beförderungsleistungen sei nur möglich, wenn die öffentliche Hand das Schienennetz vorhalte, schließlich sei auch die Nutzung von Straßen und Wasserwegen frei. Aber dies ist nur teilweise richtig. Denn namentlich bei der Straße wird ein erheblicher Teil der anfallenden Kosten von den Nutzern gedeckt, wenn auch nicht auf effiziente Weise. Aber darauf sollte mit einer verursachergerechteren Anlastung der Kosten geantwortet werden, nicht mit einer Freistellung der Bahn. Denn das Netz dient nicht einem abstrakt definierten Gemeinwohl, sondern einer ganz konkreten Aufgabe: dem Transport von Personen und Gütern. Wenn die Form des Bahntransports ihre Kosten nicht decken kann, also mehr Ressourcen verbraucht, als die Gesellschaft für ihre Leistungen aufzubringen bereit ist, dann gehört sie nicht zu einem rationalen, leistungsfähigen Gesamtverkehrskonzept.

Auch die vorgeschlagene Regionalisierung des Nahverkehrs stößt auf Widerstand, vorrangig wohl wegen der Sorge der nachgeordneten Gebietskörperschaften, die Subventionen für den Nahverkehr, die derzeit der Bund trägt, übernehmen zu müssen. Aber gerade in dieser Hinsicht sollte sich ein Arrangement finden lassen, das alle Beteiligten zufriedenstellt, zumal die gängigen Zahlen den Subventionsbedarf überzeichnen. Zum einen gehen Experten davon aus, daß der Fernverkehr vom Nahverkehr in beträchtlichem Umfang subventioniert wird: Weil der Bund die Defizite des Nahverkehrs – nicht aber des Fernverkehrs – trägt, kann

es nicht erstaunen, wenn Bilanzierungsspielräume entsprechend genutzt werden.

Zum anderen wird die Öffnung des Netzes für Wettbewerber Kostensenkungspotentiale erschließen; denn sie ist ein wirksamer erster Schritt zur Schaffung optimaler Betriebsgrößen und optimaler Reichweiten. Man mag darüber spekulieren, ob die Bundesbahn sich langfristig auf lukrative Fernstrecken konzentrieren wird. Diejenigen Bereiche des Nahverkehrs, die rentabel arbeiten können, werden unter Wettbewerbsbedingungen jedenfalls ohne Subventionen auskommen.

Ganz ohne Subventionen wird der Nahverkehr auch unter optimistischen Annahmen nicht auskommen. Namentlich der Bahnverkehr in der Fläche dürfte in der Regel nur dort aufrechterhalten bleiben, wo die öffentliche Hand als Nachfrager/Besteller von Leistungen auftritt, die subventionsbedürftig sind. Diese Leistungen sollten im Wege von Ausschreibungen jeweils an den Bieter vergeben werden, der die geringsten Subventionsforderungen stellt. Es besteht aller Grund zu der Annahme, daß diese Forderungen deutlich geringer sein werden als die Zuschüsse, die derzeit notwendig sind.

Organisationsreform bald beginnen

Der gemeinsame Vorstandsvorsitzer von DB und DR hat angekündigt, als privates Unternehmen werde die Bahn aggressiv am Markt agieren – ein ehrgeiziges Versprechen. Freilich: Würde die Bundesbahn heute privatisiert, müßte sie mit Organisationsstrukturen in den Wettbewerb gehen, die einen Erfolg nicht wahrscheinlich machen. Ohne den Bund als Eigentümer, der auch weiterhin für De-

fizite der Bahn geradesteht, wird es auch nach der Organisationsprivatisierung zunächst nicht gehen. Deshalb spricht alles dafür, möglichst rasch eine betriebsinterne Reform der Bundesbahn zu beginnen und so die Zeit bis zur Reform zu nutzen. Das aber setzt voraus, daß die politische Entscheidung pro Bahnreform bald getroffen wird. Denn erst wenn das Ziel klar ist, macht es Sinn, konkrete Reformschritte zu tun.

Betätigungsfelder gibt es genug. Der Bahn stellen sich sowohl im operativen als auch im strategischen Bereich eine Reihe von Aufgaben. Die Bahn kann bereits heute ihre Aufbau- und Ablauforganisation umgestalten mit den Zielen, Entscheidungswege zu verkürzen, systematische Verbindungen zwischen zusammengehörenden Organisationseinheiten zu schaffen und verstärkt Verantwortung in die Linie zu delegieren. Deshalb sollte die Idee der "Unternehmen im Unternehmen" konsequent verfolgt werden: Profit-Centers dort, wo direkte Vergleiche mit dem Markt möglich sind, Cost-Centers dort, wo Leistungen erbracht werden müssen, die so auf dem Markt nicht angeboten werden – das wären dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprechende Ansätze.

Die Bahn sollte sich bereits heute als Dienstleistungsunternehmen verstehen, das sich für potentielle Kunden attraktiv machen muß. Auch innerhalb der offenkundigen Grenzen, die das Beamtenrecht zieht, sind marktorientierte Entscheidungen möglich: Kunden und Kundenwünsche kennenlernen, Angebote für die einzelnen Zielgruppen schaffen, diese Angebote in Tarife fassen und vom Verkehrsministerium genehmigen lassen, Züge und Zugverbindungen verbessern, das bauliche Umfeld der Bahnhöfe attraktiver gestalten, das

Bahnreform im Ausland: Erfolgversprechende Ansätze

Schweden: Die Staatsbahnen wurden 1988 in eine Infrastruktur-Verwaltung und in ein Transportunternehmen getrennt. Der Transportbereich besitzt volle unternehmerische Freiheit, erledigt gemeinwirtschaftliche Aufgaben nur noch im Auftragsverhältnis und konkurriert gegen mehrere neu gegründete Schienenverkehrsunternehmen. Die schwedischen Eisenbahner sind heute die produktivsten Europas.

Japan: Die hochdefizitäre Staatsbahn wurde in sechs regionale Aktiengesellschaften für den Personentransport, eine Gütertransportgesellschaft und eine Organisation zur Vermietung des Schnellbahnnetzes aufgeteilt. Die neu-

en Bahngesellschaften genießen Preisfreiheit und Investitionsfreiheit. Heute ist die Schuldenlast weitgehend abgebaut, der Gang an die Börse steht in Aussicht.

Schweiz: 1987 wurde die SBB in die Bereiche Infrastruktur und Betrieb gegliedert. Güterverkehr und Personennahverkehr arbeiten eigenwirtschaftlich; der Personennahverkehr ist gemeinwirtschaftlicher Bereich, für den volle Abgeltung bestellter Leistungen festgelegt ist. Der Betriebsbereich zahlt einen im voraus festgelegten Beitrag für die Nutzung der Infrastruktur. Diese Trennungsrechnung erlaubte schon 1988 ein positives Jahresergebnis.

Service-Angebot auf Kundennähe hin überprüfen, Werbung und Marketing, Verkaufs- und Vertriebssteuerung neuzeitlichen Methoden unterwerfen. All dies können Beamte in einer Behörde bereits heute tun, wenn die zielgerichteten Vorgaben des Vorstandes ebenso vorhanden sind wie eine strenge Kontrolle der beschlossenen Maßnahmen.

Dringender Handlungsbedarf besteht beim Rechnungswesen, das den Anforderungen eines Großunternehmens in keiner Weise genügt. Die geplante Trennung der Bahn in separate Sparten für Personenverkehr, Güterverkehr und Schienenweg verlangt, gemessen an den vorhandenen Instrumenten und Verfahren, eine gigantische Neuorientierung der Rechnungslegung. Der Sachverstand hierzu ist bei der Bahn vorhanden, externe Experten stehen bereit, die zuständige Bahn-Abteilung existiert, und jenseits aller Privatisierungsüberlegungen würde der Bahn auch unter

bestehenden Bedingungen eine grundsätzliche Überarbeitung ihres Rechnungswesens und Controlling-Bereiches gut tun. Auch heute könnten viele Entscheidungen sehr viel rationaler getroffen werden, wenn ein nachvollziehbares, transparentes, an steuerungsgerechten Kostenstellen und Kostenträgern orientiertes, den einzelnen Produkten (Zügen), Relationen (Verbindungen) und Angeboten (Fahrkarten/Tarife) zurechenbares Rechnungswesen existieren würde. Die Bahn könnte bereits heute das Verhalten ihrer Führungskräfte ändern, Gremien verkleinern und Verantwortungsbereiche genauer definieren.

Diese Liste von Verbesserungsvorschlägen unterhalb der Privatisierungsschwelle ist unvollständig. Doch sie zeigt, daß nicht nur große strategische Lösungen, sondern auch harte operative Maßnahmen gefordert und möglich sind.

Ausblick

Die Bahn steht vor der unabweisbaren Aufgabe, sich zu einem Unternehmen zu entwickeln, das seinen Platz in unserer Wettbewerbswirtschaft aus eigener Kraft behaupten kann. So weiterzumachen wie bisher, läßt sich aus wirtschaftspolitischer wie aus ordnungspolitischer Sicht nicht länger rechtfertigen. Geschieht nichts, können wir uns die Bahn schon wegen der Lage der öffentlichen Haushalte bald nicht mehr leisten.

Die Vorschläge für die Ausgestaltung der Bahn-Reform liegen auf dem Tisch. Ihre Umsetzung verlangt die Kraft, gegen vielfältige Widerstände anzugehen. Ziel muß eine Bahn sein, die sich in fairem Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern dort durchsetzen kann, wo sie in Abwägung aller ökologischen und ökonomischen Aspekte überlegen ist. Deshalb braucht sie faire Startchancen, und es liegt an der Politik, diese Chancen bald zu schaffen. Deshalb darf die Änderung des Grundgesetzes, die zur Befreiung aus dem Behördenstatus notwendig ist, nicht an Gruppenegoismen scheitern. Weder die Sicherheit des Schienenverkehrs noch die staatliche Daseinsfürsorge noch die Interessen der zur Zeit bei der Bahn Beschäftigten stehen einer marktorientierten Reform der Bahn entgegen.

Fairer Wettbewerb setzt freilich voraus, daß nicht allein die Bahn, sondern auch die anderen Bereiche der Verkehrswirtschaft dem Verursacherprinzip unterworfen werden. Nur wenn dies der zweite Schritt ist, lohnt sich der erste wirklich.