

# **Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik**

---

**Dr. Tim Engartner**

**Abstract der Dissertation (VS Verlag 2008, 342 Seiten)**

## **Einleitung**

Seit Mitte der 1980er-Jahre beruft sich die Politik in zahlreichen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen auf die Steuerungsdefizite *des* Staates und *im* Staate (Martin Jänicke), um dessen Rückzug zu legitimieren, sprich: die Grenzen staatlichen Wirtschaftens zugunsten privatwirtschaftlich organisierter Unternehmenstätigkeit zu verschieben. Hatte der Begriff »Verkehrsplanung« lange Zeit als unverbrüchliches Leitprinzip verkehrspolitischen Handelns gegolten, verfiel die These vom »Staatsversagen« schließlich auch dort. Schließlich bestand im parlamentarischen Raum Einigkeit darüber, dass die Deutsche Bahn (DB) als ehemals größter Arbeitgeber der Bundesrepublik von »den Fesseln des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechts« befreit und dorthin geführt werden müsse, wo die Marktmechanismen am wirkungs- und bisweilen verhängnisvollsten greifen: auf das Börsenparkett.

## **Merkmale der (kapital)marktorientierten Neuvermessung der Bahnpolitik**

Die Grundlage nahezu sämtlicher Diskussionen über die Ausgestaltung der Privatisierung bildete die Überzeugung, dass sich die DB AG an der von betriebswirtschaftlichem Kalkül dominierten Erwartungshaltung des Kapitalmarktes orientieren müsse, um verkehrlich wie wirtschaftlich erfolgreich operieren zu können. Aber trotz der größeren Flexibilität im Personal-, Angebots- und Vermarktungsbereich, die ein privatwirtschaftliches Unternehmen gegenüber einem behördlich geführten staatlichen Sondervermögen genießt (»AG-Effekt«), verläuft die finanzielle Sanierung der DB AG schleppend. Statt nach betriebswirtschaftlicher Rechnungslegung erfolgreich konsolidiert zu werden, häufte das Unternehmen – obwohl 1994 von sämtlichen Verbindlichkeiten befreit – binnen zehn Jahren laut konzerneigenem Wirtschaftsbeirat »Nettoschulden« in Höhe von 38,6 Mrd. Euro und damit mehr als Bundes- und Reichsbahn in der Zeit ihres Bestehens zusammen an.

Frühzeitig ergriff der DB-Vorstand Maßnahmen, die eine Steigerung der Eigenkapitalrendite bewirken sollten. Für die Fahrgäste sicht- und spürbar wird diese an betriebswirtschaftlichen Vorgaben ausgerichtete Unternehmensstrategie daran, dass die Fahrpreise fortlaufend ange-

hoben werden – am 14. Dezember 2008 zum sechsten Mal binnen fünf Jahren. Der Beschäftigungsabbau bei der DB AB läutete nicht nur eine Abkehr vom Kundenservice ein, sondern stellt zugleich einen fahrlässigen Verzicht auf die Wahrung von Sicherheitsstandards dar, wie der Radsatzwellenbruch des ICE-3 vor den Toren des Kölner Hauptbahnhofs am 9. Juli belegt. Waren 1993 bei rund 100.000 Beschäftigten im Unternehmensbereich Netz noch 2,4 Mitarbeiter pro Streckenkilometer eingesetzt, so wurde der Personalbestand bis zum Jahresende 2007 mehr als halbiert. Auch deshalb unterließ die DB AG zwischen 2001 und 2005 Reparaturen im Umfang von 1,5 Mrd. Euro am Schienennetz, dem Herzstück jedes Bahnbetriebs. Nach einem Bericht des Bundesrechnungshofs, der am 20. Februar 2007 an die Öffentlichkeit gelangte, waren zahlreiche Verspätungen nach dem Orkan »Kyrill« auf durch unzureichende Vegetationsrückschnitte verursachte Defekte bei Signal- und Sicherungsanlagen zurückzuführen.

Unverändert bemüht sich die DB im Einvernehmen mit dem Bund als alleinigem Noch-Eigentümer, die Eigenkapitalrendite über einen Abbau ihres Anlagevermögens zu steigern. Dies wird nicht nur an unzähligen Gleiskörpern sichtbar, die nach ihrer Freistellung von Bahnbetriebszwecken durch das Eisenbahnbundesamt (EBA) brachliegen. Auch der von Hartmut Mehdorn forcierte Verkauf von Bahnhofsgebäuden lässt erkennen, wie nachhaltig die »Verbetriebswirtschaftlichung« im »Unternehmen Zukunft« (Eigenwerbung) Platz gegriffen hat. Wurden zwischen 1994 und 2006 bereits 1.200 Bahnhofsgebäude veräußert und mehrere hundert geschlossen, sollen nach einem Mitte Februar 2007 bekannt gewordenen Geschäftsplan langfristig drei Viertel der noch verbliebenen Stationen mit Empfangsgebäude geschlossen und/oder verkauft werden. Allein von den 308 bayerischen Bahnhofsgebäuden will die DB 210 verkaufen; in den Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sollen nur 39 Stationen inklusive Bahnhofshallen im Eigentum des Konzerns verbleiben.

Der Abbau eines dem Gemeinwesen dienenden Schienenverkehrs manifestiert sich jedoch nicht nur in der Veräußerung von Liegenschaften, sondern auch im Gleisabbau, mit dem der Konzern unmittelbar nach der formellen Privatisierung zum Jahresbeginn 1994 im Rahmen des Konzepts RZ 2000 plus – wobei »RZ« für »Rationalisierter Zustand« steht – den Rückzug aus der Fläche antrat. Bundesweit wurden seither mehr als 450 Strecken stillgelegt und das Schienennetz von 42.790 Kilometern auf 33.890 Kilometer (2007) gekürzt, sodass es nun die Länge der westdeutschen Trassen aus dem Jahre 1952 aufweist. Gutachten der Investmentbank Morgan Stanley und der Unternehmensberatung Booz Allen & Hamilton prognostizieren, dass das

Trassennetz im Zuge der materiellen Privatisierung um weitere 5.000 Kilometer reduziert – und damit auf die Länge des Jahres 1875 schrumpfen wird. Dünn besiedelte und von Wirtschaftszentren weit entfernt liegende Landstriche gelten der privatrechtlich organisierten DB zunehmend als unattraktiv, da die hohen Fixkosten durch die laufenden Einnahmen mangels Auslastung nicht gedeckt werden können. Zwar wurde den von Streckenstilllegungen betroffenen Bundesländern, Zweckverbänden und Regionalbahnunternehmen mit Art. 5 ENeuOG, § 10 a das Recht eingeräumt, Strecken zu übernehmen bzw. Verträge über deren Aufrechterhaltung abzuschließen, doch fehlen den überwiegend strukturschwachen Regionen regelmäßig die finanziellen Mittel, um entsprechende Zugangebote vorzuhalten. Indem sich das Schienenverkehrsangebot auf dicht besiedelte Gebiete mit einer hohen Verkehrsintensität konzentriert, wird den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit nicht mehr Rechnung getragen, obwohl dies in Art. 87e Abs. 4 GG verfassungsrechtlich verbrieft ist.

### **Umbau zum internationalen Mobilitäts- und Logistikkonzern**

Wie das unlängst um den Schriftzug »Mobility Networks Logistics« erweiterte DB-Label dokumentiert, sieht der Vorstand die Zukunft nicht im Schienenverkehr zwischen Flensburg und Passau, sondern auf dem weltweit boomenden Logistikmarkt. Über mehr als 1.500 Standorte in 152 Staaten verfügt das Unternehmen, das sich mit 525 Gesellschaften (darunter Schenker, Blax Global und die größte britische Güterbahn EWS) als Marktführer im europäischen Land- und ernstzunehmende Größe im weltweiten Luft- und Seefrachtverkehr entwickelt hat. In den vergangenen beiden Geschäftsjahren wurden mehr als 60 Prozent des Umsatzes mit bahnfremden Leistungen erwirtschaftet – ein Sachverhalt, der Verkehrsexperten skeptisch stimmt. Schließlich könnte die DB AG in naher Zukunft endgültig ihr Interesse verlieren, den Anteil des Schienengütertransports im Rahmen des *Modal Split*, d.h. im Wettbewerb mit den konkurrierenden Verkehrsträgern, zu steigern, und stattdessen eine verkehrsträgerneutrale Steigerung der Transportmarktanteile anstreben.

Zwar lässt es sich angesichts eines prognostizierten jährlichen Anstiegs des Güterverkehrsaufkommens um 2,8 Prozent bis 2015 als inter- und intramodalen Wettbewerbsvorteil deuten, dass die DB AG ihren Kunden nach den Zukäufen nun eine verkehrsträgerübergreifende Transportkette anbieten kann. Gleichwohl stellen sich die Geschäftserfolge bislang nicht zugunsten des traditionellen Kerngeschäfts ein, wie Horst Friedrich, verkehrspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion, konstatiert: »Im Kerngeschäft Schienenverkehr liegt die Bahn auf dem Ergebnisniveau von vor zehn Jahren. Geld verdient sie nur im zugekauften Logistikbereich und

im hoch bezuschussten Nahverkehr.« Zustimmung findet diese Kritik, weil sich die DB AG mit der Bonität der Bundesrepublik Deutschland im Rücken einen weltweit operierenden Logistiker geschaffen hat und die Anteile der Bahn am *Modal Split* anderthalb Jahrzehnte nach Einleitung der Bahnreform im Personenverkehr beinahe unverändert bei 6,9 Prozent liegen. Auch im Gütertransport musste die Bahn trotz gestiegener Mineralölpreise und der zum 1. Januar 2005 eingeführten Schwerverkehrsabgabe (»LKW-Maut«) Einbußen hinnehmen: Nur 16,4 Prozent der Güterverkehrsleistungen werden gegenwärtig noch über die Schiene abgewickelt; kaum noch vorstellbar ist heute, dass es 1950 einmal zwei Drittel waren.

### **Privatisierung und Fragmentierung des britischen Bahnwesens**

Welche verkehrs-, umwelt- und finanzpolitischen Risiken mit der Kapitalmarktorientierung der DB AG einhergehen, illustriert auf weltweit einzigartige Weise die zeitgleich in Gang gesetzte, jedoch ungleich rigorosere umgesetzte Privatisierung des Bahnwesens in Großbritannien. Zum 1. April 1994 wurde British Rail mit der Vergabe von 25 Betriebslizenzen nicht nur horizontal, sondern durch die Trennung von Infrastruktur- und Verkehrsbetrieb auch vertikal desintegriert, vulgo: zerschlagen. Die Aufspaltung in 106 Unternehmen, die im weiteren Verlauf mehr als 2.000 (!) Subunternehmen entstehen ließ, führte nicht nur zu den regelmäßig in Erinnerung gerufenen Bahnunglücken von Southall, Paddington und Hatfield.

Gleichzeitig wurden zahlreiche – auch hierzulande in der bahnpolitischen Debatte proklamierte – Ziele verfehlt: »Der Wettbewerb wurde nicht stimuliert, der Subventionsbedarf stieg, Privatinvestoren konnten ohne staatliche Mittelzusagen nicht gewonnen werden, (...) und die Fahrgäste profitierten keineswegs von dem in Aussicht gestellten Unternehmergeist« (Christian Wolmar). Letztlich bewarben sich die Betreibergesellschaften ausschließlich um »Konzessionen zum *alleinigen* Betreiben einer *bestimmten* Strecke oder eines *bestimmten* Netzes für einen längeren Zeitraum« (Winfried Wolf). So erwächst einem Betreiber nach wie vor nur dann Konkurrenz, wenn sich *Franchises* geografisch überschneiden, wie dies z.B. bei der Verbindung London City – Flughafen Gatwick der Fall ist, auf der die Gesellschaften Thameslink, Gatwick Express und Connex South Central Züge betreiben. Eine derartige intramodale Wettbewerbsstruktur stellt indes eine Ausnahme dar: »Wählt man irgendeine Stadt in Großbritannien, um von dort eine Bahnfahrt anzutreten, so wird man feststellen, dass es generell nur eine Verbindung gibt – es sei denn, Zeit und Geld spielen keine Rolle« (Andrew Murray). De facto besteht der Wettbewerb zwischen Brighton und Inverness nicht zwischen verschiedenen Bahngesellschaften (wie er auch hierzulande immer wieder in Aussicht gestellt wird), sondern – in

höchst kompetitiver Form – weiterhin nahezu ausschließlich zwischen Straßen-, Flug- und Schienenverkehr, wobei die Konkurrenzsituation im Gütertransport um die Binnenschifffahrt ergänzt wird.

### **Folgen des Verzichts auf (verkehrs)politische Steuerungselemente**

Wenngleich kontrovers diskutiert wird, ob sich die Fehlentwicklungen des britischen Bahnwesens prospektiv wenden lassen, d.h. inwieweit sie einen Ausblick auf die Zukunft des bundesdeutschen Bahnverkehrs gewähren, so ist doch unstrittig, dass es zahlreiche Parallelen in der Umsetzung der beinahe zeitgleich eingeleiteten »Reformmaßnahmen« gibt. Die gescheiterte Privatisierung von British Rail bildet – kontrastiert mit dem vorbildlich ausgestalteten Schweizer Bahnsystem – in der vorgelegten Dissertation den Kristallisationspunkt, um Risiken aufzuzeigen, die mit der Implementierung von Wettbewerb auf der Grundlage privatrechtlicher Eigentumsverhältnisse im Bahnwesen einhergehen. Der Rückzug aus der Fläche, die Ausdünnung der Fahrtakte, die Abschaffung des InterRegio, die undurchsichtige Tarifstruktur und der breit angelegte Verkauf von Bahnhofsgebäuden – all dies sind Negativaspekte der seit eineinhalb Jahrzehnten währenden Bahnreform.

So besteht die steuerliche Diskriminierung des Bahnverkehrs gegenüber dem Straßen- und Luftverkehr fort. Um mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, braucht es jedoch eine Entlastung der Bahn von Mehrwert-, Öko- und Mineralölsteuer – und nicht eine (Teil-)Privatisierung der DB Mobility Logistics AG, bei der die Interessen von Fahrgästen und Beschäftigten dem Renditestreben der Investoren geopfert werden, indem Bahnhöfe geschlossen, Fahrtakte ausgedünnt und Ticketpreise im Jahresturnus angehoben werden. Mit der Weichenstellung in Richtung Kapitalmarkt wird verkannt, dass Verkehrsadern die Lebensadern einer Gesellschaft sind. Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen sind durch die steigenden Benzinpreise und die Kürzung der Pendlerpauschale schon jetzt »unbeweglicher« geworden. In einer Zeit, in der Mobilität wichtiger ist denn je, muss ein reicher Staat wie die Bundesrepublik nicht nur aus umweltpolitischen Gründen dafür sorgen, dass auch in der Lüneburger Heide und im Bayerischen Wald noch Züge halten. Auf den Markt ist dort kein Verlass.

Tim Engartner, Dr. phil., Jg. 1976, studierte Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Bonn, Oxford und Köln. Derzeit arbeitet er an der Universität zu Köln im Bereich der politischen und ökonomischen Bildung. Anfang 2008 ist seine Dissertation unter dem Titel »Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik« im VS Verlag für Sozialwissenschaften erschienen.

Kontakt: Försterstraße 4, D-50823 Köln, tim.engartner@uni-koeln.de, 0221/5006261