

TIM ENGARTNER

Falsch gestellte Weichen

DIE REFORM DER DEUTSCHEN BAHN FÜHRT AUFS ABSTELLGLEIS

Auch mehr als zehn Jahre nach Einleitung der Bahnreform im Jahre 1994 ist die Deutsche Bahn weit davon entfernt, das als vorrangig formulierte Ziel zu erreichen, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Die Einbußen des Verkehrsträgers Schiene im intermodalen Wettbewerb (Modal Split) verdeutlicht das grenzüberschreitende Transportvolumen der Bahn, das von 56 Prozent im Jahre 1950 auf zuletzt 15 Prozent sank – trotz drastisch wachsenden Transitverkehrs. Bezeichnenderweise kehrte die Deutsche Post AG als langjähriger Kunde mitsamt ihrem Frachtdienstleister DHL der Bahn den Rücken und wickelt den Transport von Paketen und Briefen nunmehr ausschließlich über die Straße ab. Die Tatsache, dass die Deutsche Bahn AG in punkto Kundenfreundlichkeit das schlechteste Image unter allen deutschen Großunternehmen hat, lässt erkennen, dass auch der Wandel von der »Behördenbahn« zu einer kundenorientierten Bahn verfehlt wurde. Nicht zuletzt häuft die Bahn weitere Schulden an statt nach betriebswirtschaftlicher Rechnungslegung erfolgreich zu konsolidieren, wie es die Befürworter der Bahnreform seinerzeit versprochen. Bahnhofsschließungen und -veräußerungen, Streckenstilllegungen, Personalabbau, Verluste von mehr als 35 Mrd. Euro seit Beginn der Bahnreform im Jahre 1994 und ein drastisch rückläufiges Fracht- und Fahrgastaufkommen lassen nur einen gültigen Schluss zu: der umweltfreundlichste und sozialverträglichste Verkehrsträger gerät zunehmend auf das Abstellgleis.

Köln, im Januar 2005

Die amtierende rot-grüne Koalition, die 1998 angetreten war, das Land »ökologisch und sozial zu erneuern«, traf und trifft Entscheidungen, die den im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 geäußerten Wahlversprechen diametral entgegengesetzt sind. Sie folgt im Bereich der Bahnpolitik konsequent dem Credo des »schlanken Staates«. Aufgrund der Krise der öffentlichen Haushal-

te zieht sie die Rückführung der Staatsaktivitäten den dringend notwendigen Investitionen in das Trassennetz vor. Lag die »Bahnhofsichte« 1966 in Westdeutschland noch bei 4,1 km, findet sich nunmehr entlang des deutlich gekürzten Schienennetzes nur noch alle 7 km ein Bahnhof (Vgl. Wolf 2002: 28ff.). Das ist vergleichbar mit einer Streichung jeder zweiten Autobahnzufahrt und gleicht der Entwicklung, die sich seit Jahren in Großbritannien abzeichnet, wo sich zahlreiche wirtschaftlich weniger bedeutsame Regionen endgültig in ein »land of waste« verwandeln. Insbesondere mit Blick auf die ostdeutschen Bundesländer gilt, dass strukturschwache Regionen, die nur noch unzureichend an das Schienennetz angebunden sind, keinen Anschluss mehr an den Wirtschaftskreislauf finden. Die aktuelle Entwicklung der Deutschen Bahn verläuft ähnlich Besorgnis erregend wie die ihrer Schwester jenseits des Kanals, die als Negativbeispiel herangezogen werden kann. In keinem anderen europäischen Land wurde die Privatisierung des Bahnwesens so zügig und rigoros vorangetrieben wie in Großbritannien.

Von British Rail zu Broken Rails

British Rail war zwischen 1994 und 1997 sowohl vertikal (Trennung von Infrastruktur- und Verkehrsbetrieb) als auch horizontal (u.a. Vergabe des Verkehrsbetriebs an 25 Betreibergesellschaften) in über hundert Unternehmen zerschlagen worden, die binnen sieben Jahren allesamt in private Hände überführt wurden. Der Devise »less government is good government« (Moore 1983: 93) folgend, entließen die Tories auch den Infrastrukturbetreiber *Railtrack* im Zuge einer formellen Privatisierung in die rechtliche Eigenständigkeit, bevor am 20. Mai 1996 der Börsengang folgte. Rasch trennte sich die britische Regierung von ihren Anteilsscheinen, so dass sie bereits zwei Jahre später weniger als 1 Prozent der Aktien hielt. Nur fünf Jahre nach dem Börsengang entpuppte sich das nunmehr unter *Network Rail* firmie-

rende Unternehmen mit einer Verschuldung von mehr als sechs Milliarden Pfund als Sanierungsfall. Die Gründe für die im Herbst 2001 notwendig gewordene Überführung in die Form einer staatlichen Stiftung – eine de facto Renationalisierung – benennt der amtierende Chairman Ian McAllister eindeutig: »Britain's rail network is suffering from a huge legacy of under-investment. [...] We have a fragile network that has been starved of a steady rate of renewals for many years, resulting in poor performing infrastructure that needs more maintenance to carry ever more traffic« (Network Rail 2003: 2). Die Tatsache, dass von der britischen Regierung im Rahmen eines Zehnjahresplans bis 2012 umgerechnet 110 Mrd. Euro für die Sanierung des Schienennetzes, die Instandsetzung von ca. 1000 Bahnhöfen und die Anschaffung von 1700 neuen Waggons veranschlagt werden, diskreditiert die seinerzeit vom allgemeinen Wohlwollen getragene Privatisierungspolitik rückblickend. Wohl auch aus diesem Grund votierten 64 Prozent der Delegierten auf dem Parteitag der *Labour Party* im September 2004 für eine Wiederverstaatlichung des gesamten Bahnbetriebs. Da sich jedoch weder Verkehrsminister Campbell noch Premierminister Blair an dieses Votum gebunden fühlen, droht neben einer »differenzierten Netzinstandhaltung« auch weiterhin die Abhängigkeit von Privatinvestoren, die sich allein Profitabilitätskriterien verpflichtet sehen.

Neoliberalismus als hegemoniales Paradigma

Die beiden für das deutsche und britische Bahnwesen maßgeblichen Liberalisierungsströmungen, Privatisierung und Deregulierung, stellen die Konkretisierung eines flächendeckend angelegten Langzeitprojekts dar. Der Name des Projekts ist hinlänglich bekannt: Neoliberalismus. Bereits Mitte der 70er Jahre wurden im Zuge der »Machtergreifung der großen neoliberalen Utopie« (Bourdieu 1998: 116) nahezu alle Gesellschaftsbereiche mit allein an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichteten Politikentwürfen konfrontiert. Für nicht wenige Menschen bildet die Gesellschaftstheorie des Neoliberalismus die »Negativfolie des modernen Kapitalismus mit einem [...] Markt, in dem nur der Wettbewerb zählt« (Willke 2003: 5), ab. Konstituierendes Element der Implementierung neoliberaler Theorie – gleich welcher Ausprägung – ist die Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse durch den Markt. Ungeachtet diverser sektoraler, regionaler und temporärer Unterschiede zielt der Neoliberalismus auf eine »Entthronung der Politik« (Friedrich A. von Hayek): Wettbewerb und Individualisierung im Gefolge einer weitreichenden Deregulierung der Wirtschafts- und Sozialordnung, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Unternehmen und Leistungen, Steuersen-

kungen bei gleichzeitiger Rückführung der Staatsausgaben sowie eine restriktive Geldpolitik.

Auch in der Verkehrspolitik haben derartige Überlegungen unter dem Stichwort »Privatisierung der Daseinsfürsorge« einen Paradigmenwechsel herbeigeführt. Unter Verweis auf die endogene Erschöpfung der staatlichen Versorgung mit Infrastrukturleistungen, die nach der Wiedervereinigung seinerzeit anstehende Zusammenführung von Reichs- und Bundesbahn und den Bedeutungszuwachs des europäischen Binnenmarktes zu Beginn der 90er Jahre wurde die Liberalisierung des Bahnsektors inklusive der anschließenden Überführung der Bahn in privatrechtliche Verhältnisse eingeleitet. Im Fall der Deutschen Bahn trieben indes nicht wie in der Industrie Marktveränderungen, sondern bewusst getroffene, politische Entscheidungen durch die Bundesregierung und die Europäische Union die Entwicklung an. Die von der Europäischen Gemeinschaft nach dem Untätigkeitsurteil vom 22. Mai 1985 seinerzeit in Gang gesetzte Deregulierung der Verkehrsmärkte verschaffte den wichtigsten Konkurrenten der Bahn (Straßengüter- und Luftverkehr) zusätzliche Flexibilitätsspielräume und weitere Vorsprünge im intermodalen Wettbewerb. Wie der Verordnung 1893/91 zur speziellen Entgeltlichkeit bei gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie der EG-Richtlinie 91/440 zur Trennung von Fahrweg und Betrieb und zur Öffnung der Trassen für Dritte zu entnehmen ist, drängte auch die Kommission zur Deregulierung im europäischen Verkehrswesen auf mehr Wettbewerb und weniger Bürokratie im Eisenbahnwesen. Diese Richtlinie ließ den einzelnen EU-Staaten jedoch weitreichende Interpretationsspielräume, so dass etwa bei der *Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF)* als öffentlich-rechtlichem Monopolunternehmen trotz der formellen Trennung von Infrastruktur und Betrieb auf absehbare Zeit keine Privatisierung zu erwarten ist.

Der Abwärtssog der Verkehrsanteile, in den der Verkehrsträger Schiene hineingeraten ist, hat vielfältige Gründe, die raum- und ordnungspolitischer, finanzieller, gesellschaftlicher und technischer Natur sind. Unzweifelhaft ist jedoch, dass sich die Spirale des öffentlichen Verkehrs »nicht unter dem Einfluss eines Naturgesetzes, sondern von Spielregeln, die vom Menschen gemacht und durch ihn beeinflussbar sind« (Krebs 1997: 40), nach unten geschraubt hat. Ohne Zweifel werden mit der angestrebten materiellen Privatisierung in Form des nunmehr erneut verschobenen Börsengangs der Bahn wichtige Instrumente zur Gestaltung einer wünschenswerten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Entwicklung aus der Hand gegeben. »Die Ausweitung bzw. Stärkung der Marktkräfte bei gleichzeitiger Einschränkung der staatlichen Regulations- und Kontrollmöglichkeiten hat [...] zur Folge, dass die wirtschaftspolitischen Instrumentarien« (Zugehör

1998: 24) sukzessive ausgehöhlt werden. Mit der Entpolitisierung ehemals originärer staatlicher Tätigkeitsfelder gehen Kostensteigerungen, Zugangsschwierigkeiten, Umweltschäden sowie betriebsbedingte Kündigungen einher. Der Kölner Politikwissenschaftler Christoph Butterwegge merkt an, dass die im Zusammenhang mit der Veräußerung staatlicher Beteiligungen bzw. ganzer Unternehmen häufig gebrauchte Metapher vom »Verkauf des Tafelsilbers« eben jene Entwicklung verharmlost, »weil letzteres unnütz im Schrank herumsteht« (2001: 112), während auch staatliche Unternehmen der öffentlichen Hand laufende Einnahmen verschaffen. Die französische Staatsbahn SNCF beweist dies ebenso eindrucksvoll wie die schweizerische SBB als spezialrechtliche Aktiengesellschaft im Eigentum der Eidgenossenschaft. Die Züge der SBB leisten 87 Prozent der gefahrenen Personenkilometer und annähernd 90 Prozent der Tonnenkilometer, bilden mithin eine verlässliche Einnahmequelle (Schweizer Bundesbahn 2004: 2).

Abkehr von der Allgemeinwohlverpflichtung

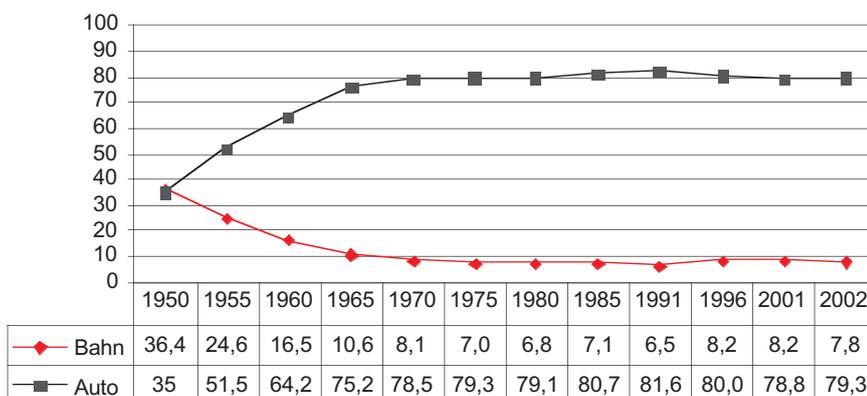
Die Preisgabe staatlicher Steuerungsmöglichkeiten bedeutet aber nicht allein den Verzicht auf staatliche Einnahmen. Eine Unternehmenspolitik, die sich ohne staatliche Korrekturmaßnahmen ausschließlich an den marktüblichen Leistungsmaßstäben, sprich: Gewinn- und Effizienzkriterien, orientiert, führt zu einer Selektion im Rahmen der Zugangsmöglichkeiten zu Dienstleistungen, die einst jedem – unabhängig von der Zahlungskraft – offen standen. Der Staat verwehrt durch weitreichende Privatisierungen verschiedener Lebensbereiche den Zugang zu Schwimmbädern, Bibliotheken, Museen, Theatern und eben auch Verkehrsmitteln, die den am Markt entstehenden Preis nicht zahlen können. Dies erweist sich mit Blick auf das

Bahnwesen insbesondere deshalb als fatal, weil ein wachsender Personenkreis – man denke an die stetig steigende Zahl Erwerbsloser und älterer Mitmenschen – mangels materieller Ausstattung bzw. aufgrund fehlender gesundheitlicher Voraussetzungen auf keinen alternativen Verkehrsträger ausweichen kann. Allzu häufig wird vergessen, dass dem Staat nach Art. 87e Abs. 4 GG trotz des Wechsels der Rechtsträgerschaft eine »Gewährleistungspflicht« obliegt, die es ihm zur Auflage macht, die für das Gemeinwesen unverzichtbaren Leistungen zu erbringen bzw. erbringen zu lassen. Eine materiell privatisierte Bahn, die sich gemeinwirtschaftlichen Aufgaben entzieht, verstieße unweigerlich gegen die grundgesetzlich fixierte Allgemeinwohlverpflichtung des Verkehrsträgers Schiene. Nicht ohne Grund ist der Verkehrssektor von jeher als wettbewerblicher Ausnahmebereich behandelt worden. Die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes – und als solches ist zumindest die Schieneninfrastruktur anzusehen – hat stets nach politischer Willensbildung, sprich: nach dem vom Staat favorisierten Allokationsmechanismus, zu erfolgen.

Alternativen für eine nachhaltige Bahn- und Verkehrspolitik

In ihrem Weißbuch »Weichenstellungen für die Zukunft«, das die europäische Verkehrspolitik bis zum Jahr 2010 skizziert, stellte die Europäische Union 2001 eine umfassende Verkehrswende zugunsten des Verkehrsträgers Schiene in Aussicht. Eine Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene bedarf jedoch zahlreicher (Korrektur-)Maßnahmen. Das Ziel muss eine Verkehrspolitik sein, die sich weniger an Emissionsgrenzen, Straßenbenutzungsgebühren und Tempolimits als vielmehr an einer Stärkung des Verkehrsträgers Schiene unter Betonung staatlicher Lenkungsmöglichkeiten orientiert.

Verlust der Anteile am Modal Split im Personenverkehr (Marktanteile in %)



Quelle: BMVBW - VIZ 2004, S. 214f. , Werte bis 1965: BMVBW – VIZ 1991, S. 312f. ; Neuberechnung der Personenverkehrszahlen durch die Deutsche Bahn ab 1995 (vgl. VIZ S. 212, Anmerkung 4), dadurch statistisch bedingte Verbesserung zugunsten der Eisenbahn

Seit Jahren findet das Verkehrswachstum primär auf dem Asphalt statt, von 1970 bis heute wuchs der Personenverkehr auf der Straße um 134 Prozent, der auf der Schiene dagegen um nicht einmal 22 Prozent. Eine breitenwirksame Bestandsoptimierung des Schienennetzes wäre ohne Zweifel dazu angetan, dem im Zuge der EU-Osterweiterung zunehmenden Transitverkehr Herr zu werden. Auch im Personenverkehr muss die Bahn der Steigerung der Verkehrsleistung im Rahmen des Modal Split (Vgl. Abbildung) Priorität einräumen, um eine Entwicklung, wie sie in Großbritannien innerhalb weniger Jahre nach der Privatisierung in Gang kam, zu verhindern. Umfassende Investitionen in das rollende Material und die durch das Franchising-Verfahren entstandenen Kosten hatten alle britischen Betreiber zu Fahrpreisanhebungen bzw. zu Einsparungen bei Personal und Sicherheitsvorkehrungen genötigt.

Auch die dringend notwendige Optimierung des Trassennetzes brächte einen entscheidenden Vorteil: die Steigerung der Auslastung der Züge. »Eine Verdoppelung [der Auslastung] brächte eine Verdoppelung des Umweltvorsprungs der Bahn«, hebt Werner Reh, Vizesprecher des BUND-Arbeitskreises Verkehr, hervor (Reh 2003: 36). Leider gelten Investitionen in Verkehrswege vielfach nicht mehr als Wachstumsmotor für die Wirtschaft, so dass insbesondere das Schienennetz zum abbaubedürftigen Subventionstatbestand degradiert wird. Die bis 2008 vom Bund gewährten staatlichen Zuschüsse in Höhe von 2,5 Mrd. Euro pro Jahr stellen lediglich das absolute Minimum für den Erhalt des bestehenden Netzes dar. Neben Investitionen in Gleisanlagen und rollendes Material wäre ferner ein Qualitätssprung beim Fahrplanangebot angezeigt. Verkehren die Züge nur spärlich, nützen die modernsten, komfortabelsten Züge nichts.

Diesem Gedanken folgend sollte die DB außerdem den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsstrecken zunächst zurückstellen. Die freiwerdenden Mittel könnten für mehr Kundenservice, ein akzeptables Preisniveau sowie ein umfassenderes Regionalverkehrsangebot zur Stärkung der »Flächenbahn« genutzt werden. Die mit der Einstellung der äußerst lukrativen Zuggattung Inter Regio im Jahr 2002 eingeläutete Abkehr von einer derartigen Unternehmenspolitik erwies sich als Fehlentscheidung; das Kalkül der Bahnverantwortlichen, die Fahrgäste zur Nutzung der teureren IC, EC und ICE zu bewegen, ging nicht auf. Signifikant rückläufige Fahrgastzahlen im Fernverkehr belegen dies. Wie begrenzt das Potenzial an Geschäftsreisenden und First-Lounge-Nutzern ist, zeigt das Beispiel der ICE-Neubaustrecke Köln-Frankfurt/Main. Trotz einer Halbierung der Fahrzeit sind die 300 Stundenkilometer schnellen ICE zu weniger als 35 Prozent ausgelastet. Folgerichtig musste die DB den Fahrtakt zuletzt ausdünnen, um die jährli-

chen Verluste in dreistelliger Millionenhöhe abzufedern. Angesichts des Stellenwerts des Verkehrs für die Wirtschaft und der sich verschärfenden Umweltbelastungen kann die Krise der privatisierten Bahn nur mit einer Strategie angegangen werden, die in der Vorhaltung von Transport als öffentlichem Angebot die zentrale Aufgabe einer erfolgreich operierenden Bahn sieht. Ein funktionierendes öffentliches Verkehrssystem mit einer leistungsfähigen Bahn stellt in jeder Hinsicht einen zentralen Standortfaktor dar. Wird die Privatisierung der Bahn weiterhin gemäß der Steuerungslogik »Konkurrenz und Auslese« vorangetrieben, wird sich weder Umweltschutz durch ein flächendeckendes noch Solidarität durch ein kostengünstiges Angebot an Verkehrsmitteln erreichen lassen. Es ist an der Zeit, die Weichen neu zu stellen – ohne dass die Bahn entgleist, verspätet ist sie schon häufig genug.

Literatur:

Bourdieu, Pierre: Der Neoliberalismus. Eine Utopie grenzenloser Ausbeutung wird Realität, in: ders.: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion. Konstanz 1998, S. 109-118

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswirtschaft (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2003/ 2004. Hamburg 2004

Butterwegge, Christoph: Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik. Opladen 2001 (3. Auflage)

Krebs, Peter: Verkehr wohin? Zürich 1997

Moore, John: Why privatise?, in: John A. Kay/Collin Mayer/David Thompson (Hrsg.), Privatisation and regulation. The UK experience. Oxford 1983, S. 78-93

Network Rail (Hrsg.): News Release. Network Rail publishes 10 year Business Plan. London 2003

Reh, Werner: Die Bahn muss die Flughäfen entlasten – Gastbeitrag zu der Strategie, Kurzstreckenflüge auf die Schiene zu verlagern, in: Frankfurter Rundschau v. 31.12.2003, S. 36

Schweizer Bundesbahn (Hrsg.): Die größte Reise- und Transportfirma der Schweiz. Eine Selbstdarstellung. Bern 2004

Willke, Gerhard: Neoliberalismus. Frankfurt/New York 2003

Wolf, Winfried: Die sieben Todsünden des Herrn M.: Eine Bilanz der Verkehrs- und Bahnpolitik mit sieben Hinweisen darauf, weshalb diese in einer verkehrspolitischen Sackgasse mündet. Berlin 2002

Zugehör, Rainer: Die Globalisierungslüge. Handlungsmöglichkeiten einer verantwortlichen Wirtschaftspolitik. Unkel am Rhein/Bad Honnef 1998

Siehe auch: Standpunkte 11/2004, Barbara Dickhaus/Kristina Dietz, Private Gain, Public Loss. Folgen der Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa