

## TIM ENGARTNER

# Die Reform der Deutschen Bahn oder: Die Preisgabe staatlicher Steuerungsmöglichkeiten

Kaum ein Tag vergeht, an dem nicht sichtbar würde, wie weit die Meinungen über die im Januar 1994 eingeleitete Reform der Deutschen Bahn auseinander gehen. Sie reichen von umfassender Ablehnung und dem Wunsch, eine mit großzügig kalkulierten Steuergeldern finanzierte Staatsbahn zu etablieren bis hin zu einer politischen Agenda, die den Verkehrsträger Schiene endgültig von den »Fesseln eines Staatskonzerns« befreit sehen will. Einigkeit herrscht unter den Beobachtern lediglich insofern, als dass die Bahnreform gemeinhin zu einer »Jahrhundertentscheidung der Verkehrspolitik« erklärt wird.<sup>1</sup> Diese Bewertung erfolgt zumeist unabhängig von der Frage, ob der vollzogenen formellen alsbald die materielle Privatisierung, d. h. der Börsengang, folgen soll. Die Tatsache, dass selbst die Grünen als Umweltpartei auf ihrer Bundesdelegiertenkonferenz im Oktober 2004 einen Beschluss unter dem Titel »Die Bahnreform konsequent weiterführen« verabschiedeten, lässt erkennen, dass sich mit Blick auf den Schienenverkehr eine scheinbar alternativlose Politik Bahn bricht. Der nunmehr für das Jahr 2008 avisierte Börsengang wird allenthalben als unumstößlich gepriesen.

Tim Engartner – Jg. 1976; promoviert über die für das deutsche und britische Bahnwesen maßgeblichen Liberalisierungsströmungen Deregulierung und Privatisierung an der Universität Köln bei Prof. Butterwegge; zuvor 1. und 2. Staatsexamen (2002/2004) nach Studium der Sozialwissenschaften und der Anglistik (Trier, Oxford, Köln); seit Oktober 2004 Promotionsstipendiat der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

### *Ausbleibende Renaissance des Schienenverkehrs*

Dabei ließe allein die Entwicklung des Verkehrsträgers Schiene im intermodalen Wettbewerb eine kritische Haltung gegenüber der viel beschworenen Liberalisierungs- und Deregulierungsstrategie erwarten: Seit Jahren findet das Verkehrswachstum primär auf dem Asphalt statt, so dass der Personenverkehr auf der Schiene von 1970 bis heute um gerade einmal 22 Prozent wachsen konnte, während der Straßenverkehr im selben Zeitraum Zuwächse von über 134 Prozent verzeichnete. In punkto Kundenfreundlichkeit wurde dem »Unternehmen Zukunft« (Eigenwerbung) nach einer Umfrage der *Financial Times Deutschland* das schlechteste Image unter allen deutschen Großunternehmen attestiert. Der Wandel von einer »Behördenbahn«, der »Beförderungsfälle« anvertraut wurden, zu einer kundenorientierten Bahn, die sich der »Fahrgäste« annimmt, wurde offenbar verfehlt. Des Weiteren gelang es den Bahnverantwortlichen nicht, nach betriebswirtschaftlicher Rechnungslegung zu konsolidieren: Von 1994 bis zu Beginn dieses Jahres häufte die Deutsche Bahn (DB) AG Schulden in Höhe von 35 Mrd. Euro an. Zahlreiche Bahnhofsschließungen und Bahnofsveräußerungen nebst Streckenstilllegungen lassen ebenso wie der Personalabbau um mehr als 270 000 Beschäftigte erkennen, dass der umwelt-

1 Angelika Benz: Privatisierung und Regulierung der Bahn, in: Klaus König, Angelika Benz (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post, Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden 1997, S. 164.

freundlichste und sozialverträglichste Verkehrsträger zusehends auf das Abstellgleis gerät.

Statt eine »Renaissance« zu erleben, wie es die Verfechter der Bahnreform einst in Aussicht gestellt hatten, fährt die Bahn täglich tiefer in die Krise. Zwei Gründe können dabei zu den Hauptursachen erklärt werden:

*Erstens:* Aufgrund der Krise der öffentlichen Haushalte zieht die amtierende Bundesregierung ebenso wie die christlich-liberale Vorgängerregierung die Rückführung der Staatsaktivitäten den dringend notwendigen Investitionen in die Schieneninfrastruktur und deren Bedienung vor. Im Bereich der Bahnpolitik folgt sie konsequent dem Credo des »schlanken Staates«. Der Straßenverkehr hingegen verfügt dank Mineralöl- und KFZ-Steuer über eine ausreichend ergiebige Finanzquelle und aufgrund der starken Lobby zudem über den für den politischen Entscheidungsprozess noch bedeutsameren gesellschaftlichen Rückhalt.

*Zweitens:* Seit Jahren wirken sich die Wettbewerbsverzerrungen zugunsten des Straßen-, Luft- und Schiffsverkehrs nachteilig auf den Verkehrsträger Schiene aus. Die mangelnde Internalisierung der von den konkurrierenden Verkehrsträgern produzierten externen Kosten<sup>2</sup> konkretisiert sich in der Umsatzsteuerbefreiung für den grenzüberschreitenden Flugverkehr ebenso wie in der Mineralölsteuerbefreiung für Luftverkehr und Binnenschifffahrt. Das Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich mahnte schon 1991 eine Neujustierung der steuerlichen Belastung der Verkehrsträger an, als es in einem Gutachten zu der Erkenntnis kam, dass sich der Straßenverkehr über das »volkswirtschaftliche Optimum [...] ausgedehnt« habe.<sup>3</sup>

#### *Makrostrategie hinter der Bahnreform*

Tatsächlich verbirgt sich hinter der seinerzeit getroffenen Entscheidung über die Zukunft der Deutschen Bahn AG eine langfristig angelegte »Makrostrategie«. Wie die beinahe zeitgleich erfolgte Privatisierung der Bundespost stellen die für das deutsche Bahnwesen bedeutsamen Liberalisierungsströmungen, namentlich Privatisierung und Deregulierung, die Konkretisierung eines flächendeckend angelegten Langzeitprojekts dar. Der Name des Projekts ist hinlänglich bekannt: Neoliberalismus. Unter der von Helmut Schmidt geführten sozial-liberalen Koalition griff die »Machtergreifung der großen neoliberalen Utopie«<sup>4</sup> dergestalt Platz, dass fortan nahezu alle Gesellschaftsbereiche mit allein an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichteten Politikentwürfen überzogen wurden. Die Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse durch den Markt – die zentrale Devise lautet »less government is good government«<sup>5</sup> – stellt dabei das konstituierende Element der Implementierung neoliberaler Theorie dar. Der Kölner Politikwissenschaftler Ralf Ptak merkt in diesem Zusammenhang zutreffend an, dass die »neoliberale Ideologiebildung« Ende der 70er Jahre als »lautloser Versuch zur Erlangung der gesellschaftlich-kulturellen Hegemonie« zu deuten sei.<sup>6</sup> Denn nicht offen und unverbrämt, sondern subtil bahnten sich die Ideologeme ihren Weg in die verschiedenen Sphären der Gesellschaft – getreu dem neoliberalen Politikentwurf der Dezentralität.

2 Als Externalität wird allgemein eine Konsequenz individueller Handlungen bezeichnet, die sich auf das individuelle Kosten-Nutzen-Kalkül eines anderen Individuums auswirkt, ohne dass diese Wirkung durch den Preismechanismus in dem Kosten-Nutzen-Kalkül des handelnden Individuums ihren Niederschlag findet. Damit divergieren bei dieser Handlung das individuelle und das gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Kalkül. Der Verursacher trägt also nicht alle Folgen seiner Handlungen, ein Teil seiner Kosten ist »extern«. Der namhafte US-amerikanische Ökonom Joseph Stiglitz verweist mit eingängigen Beispielen auf die Allgegenwärtigkeit externer Effekte: »Eine Bergsteigerin, die Abfall hinterlässt, ein Autofahrer, dessen Wagen Abgase emittiert, ein Kind, das nach dem Spielen Unordnung hinterlässt, ein Raucher, der in einem überfüllten Raum eine Zigarette raucht, sie alle verursachen externe Effekte.« Joseph Stiglitz: Volkswirtschaftslehre, München/Wien 1999, S. 174.

3 Zitiert nach: Peter Krebs: Verkehr wohin? Zwischen Bahn und Autobahn, Zürich 1996, S. 13.

4 Pierre Bourdieu: Der Neoliberalismus. Eine Utopie grenzenloser Ausbeutung wird Realität, in: Ders.: Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion, Konstanz 1998, S. 116.

5 John Moore: Why privatize?, in: John A. Kay, Collin Mayer, David Thompson (Ed.): Privatization and Regulation. The UK Experience, Oxford 1983, p. 93.

6 Ralf Ptak: Neoliberalismus: Geschichte, Konzeption und Praxis, in: Ulrich Müller, Sven Giegold, Malte Arhelger: Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen, Hamburg 2004, S. 23 (FN 8).

7 Heiner Flassbeck: Was ist Angebotspolitik?, in: Konjunkturpolitik, 2/3 (1982), S. 75.

8 Vgl. Ralf Ptak: Ordoliberalismus – Zur Entwicklung des Neoliberalismus in Deutschland, in: Werner Goldschmidt, Dieter Klein, Klaus Steinitz (Hrsg.): Neoliberalismus. Hegemonie ohne Perspektive. Beiträge zum sechzigsten Geburtstag von Herbert Schui, Heilbronn 2000, S. 194.

9 Meritorische Güter (merit goods) werden zur Deckung des Kollektivbedarfs angeboten. Da der Nutzen dieser »verdienstvollen« Güter von den Individuen jedoch bisweilen nicht ausreichend geschätzt wird, werden sie von staatlicher Seite zu Preisen angeboten, die nicht kostendeckend sind. Dazu zählen neben den genannten Gütern Kindergärten, Volkshochschulen, Universitäten etc. Das maßgeblich von Richard A. Musgrave entwickelte Konzept nimmt Präferenzverzerrungen zugunsten gesellschaftlicher Wertvorstellungen in Kauf und bildet damit einen Ausnahmetatbestand zu dem von der Volkswirtschaftslehre formulierten klassischen Allokationsziel. Vgl. Hans Kaminski: Finanzpolitik, in: Hermann May: Handbuch zur ökonomischen Bildung, München 1997, S. 435.

10 Peter Krebs, a. a. O., S. 40.

Bemerkenswert scheint in diesem Zusammenhang, dass es »kein Werk und keinen Autoren« gab, die, als sie »der alten Lehre den Todesstoß versetzten«, die »alte(n) Grundpfeiler durch neue ersetzt hätten«. <sup>7</sup> Ungeachtet diverser sektoraler, regionaler und temporärer Unterschiede zielt der Neoliberalismus auf eine »Entthronung der Politik« (F. A. von Hayek): Wettbewerb und Individualisierung im Gefolge einer umfassenden Deregulierung der Wirtschafts- und Sozialordnung, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Unternehmen bzw. Leistungen, Steuersenkungen bei gleichzeitiger Rückführung der Staatsausgaben sowie eine restriktive Geldpolitik. <sup>8</sup>

In einem Politikentwurf, der ausschließlich auf den nach marktwirtschaftlichen Kriterien funktionierenden Wettbewerb baut, entscheidet allein der Preis über die Möglichkeit des Zugangs zu einem Gut oder einer Dienstleistung. Eine Unternehmenspolitik, die sich ohne staatliche Korrekturmaßnahmen ausschließlich an den marktüblichen Leistungsmaßstäben, sprich: Gewinn- und Effizienzkriterien, orientiert, führt letztlich zu einer Selektion im Rahmen der Zugangsmöglichkeiten zu Dienstleistungen, die einst jedem – unabhängig von der Zahlungskraft – offen standen. Der Staat verwehrt durch weitreichende Privatisierungen unterschiedlicher Lebensbereiche denjenigen den Zugang zu Schwimmbädern, Bibliotheken, Museen, Theatern und eben auch Verkehrsmitteln, die den am Markt entstehenden Preis nicht zahlen können. Mit Blick auf das Bahnwesen ist dies als besonders fatal zu werten, weil ein rasant wachsender Personenkreis – man denke an die stetig wachsende Zahl Erwerbsloser und älterer Mitmenschen – mangels materieller Ausstattung bzw. aufgrund fehlender gesundheitlicher Voraussetzungen auf keinen alternativen Verkehrsträger ausweichen kann.

### *Politisches Entscheidungskalkül als treibende Kraft*

Galt der öffentliche Verkehr über Jahrzehnte hinweg als meritorisches Gut <sup>9</sup> (u. a. um einem drohenden Verkehrschaos sowie irreversiblen Umweltschäden zu begegnen), etablierten sich Ende der 80er Jahre mit der Installierung der Regierungskommission Bundesbahn auch in der Bahnpolitik Ansichten, die unter dem Stichwort »Privatisierung der Daseinsfürsorge« einen Paradigmenwechsel forderten. 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«, nach unten geschraubt hat. <sup>10</sup> Anders als in der Industrie trieben im Fall der Deutschen Bahn nicht allein Marktveränderungen, sondern zuvorderst Entscheidungen der politisch Verantwortlichen die Entwicklung an. Die von der Europäischen Gemeinschaft nach dem Untätigkeitsurteil vom 22. Mai 1985 in Gang gesetzte Deregulierung der Verkehrsmärkte verschaffte den wichtigsten Konkurrenten der Bahn (Straßengüter- und Luftverkehr) zusätzliche Flexibilitätsspielräume und damit weitere Vorsprünge im intermodalen Wettbewerb (Modal Split). 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 beispielsweise 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.

In der Bundesrepublik wurde zu Beginn der 90er Jahre unter Verweis auf die endogene Erschöpfung der staatlichen Versorgung mit Infrastrukturleistungen die im Zuge der Wiedervereinigung seinerzeit anstehende Zusammenführung von Reichs- und Bundesbahn sowie der Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes die Liberalisierung des Bahnsektors inklusive der anschließenden Überführung der Bahn in privatrechtliche Verhältnisse eingeleitet. Ohne Zweifel werden mit der angestrebten materiellen Privatisierung in Form des bereits mehrfach aufgeschobenen 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« sukzessive ausgehöhlt werden.«<sup>11</sup> Mit der Entpolitisierung ehemals originärer staatlicher Tätigkeitsfelder gehen Kostensteigerungen, Zugangsschwierigkeiten, Umweltschäden sowie betriebsbedingte Kündigungen einher. Die im Zusammenhang mit der Veräußerung staatlicher Beteiligungen bzw. ganzer Unternehmen häufig gebrauchte Metapher vom »Verkauf des Tafelsilbers« marginalisiert die Entwicklung aber noch aus einem weiteren Grund. Während »letzteres unnütz im Schrank herumsteht«, verschaffen staatliche Unternehmen der öffentlichen Hand laufende Einnahmen.<sup>12</sup> 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 äußerst verlässliche Einnahmequelle.<sup>13</sup>

### *Rückzug aus der Fläche als Verzicht auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben*

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 nach allgemeinem Dafürhalten stets nach politischer Willensbildung, sprich: nach dem vom Staat favorisierten Allokationsmechanismus, zu erfolgen. Problematisch ist der von der deutschen Bahnführung unter der Ägide des Bundesverkehrsministeriums angestrebte Börsengang deshalb, weil eine gleichzeitige Orientierung an den Leitbildern »Freiheit des Marktes« und »Erledigung öffentlicher Aufgaben durch den demokratischen

11 Rainer Zugehör: Die Globalisierungslüge. Handlungsmöglichkeiten einer verantwortlichen Wirtschaftspolitik, Unkel am Rhein/Bad Honnef 1998, S. 24.

12 Vgl. Christoph Butterwege: Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik, Opladen 2001, S. 112.

13 Schweizer Bundesbahn (Hrsg.): *SBB – Voll auf Fahrt*, Bern 2004, S. 4.

Staat« nicht möglich ist. Konkret heißt dies, dass sich die Verantwortlichen entweder für eine in Art. 87e Abs. 3 GG festgeschriebene Allgemeinwohlverpflichtung oder aber eine Entstaatlichung, sprich: Privatisierung des Verkehrsträgers Schiene aussprechen müssen. Wird dem Gemeinwohl Priorität eingeräumt, hat die Maßgabe der Flächendeckung, die Verpflichtung zu einer sozialverträglichen Tarifgestaltung sowie die Beseitigung von Zugangshemmnissen im Mittelpunkt der Bahnpolitik zu stehen. Entlässt man den in der Historie so bedeutsamen Verkehrsträger aus der Sphäre, die staatliche Korrekturmaßnahmen zulässt, hat dies unweigerlich eine Unternehmenspolitik zur Folge, die sich ausschließlich an den marktüblichen Leistungs-, nämlich Gewinn- und Effizienzkriterien, orientiert.

Die ausschließliche Orientierung am Markt- und Preismechanismus zwingt die privatisierte Bahn aber nicht allein zu den von Politikern jedweder Couleur kritisierten Fahrpreiserhöhungen, sondern vermehrt auch zu Streckenstilllegungen in strukturschwachen Gebieten. Mit dem im Rahmen des Konzepts »RZ 2000 plus« – wobei »RZ« für »Rationalisierter Zustand« steht – vorangetriebenen Streckennetzabbau von 41 700 km im Jahre 1995 auf 35 800 km im Jahre 2003 trat die Deutsche Bahn unmittelbar nach der formellen Privatisierung den Rückzug aus der Fläche an. Dünn besiedelte und von Wirtschaftszentren entfernt liegende Regionen gelten der privatrechtlich organisierten Bahn zunehmend als unattraktiv, da die Nachfragekurve aufgrund der enorm hohen Fixkosten (Wartung und Instandhaltung der Infrastruktur sowie des rollenden Materials) ohnehin häufig unterhalb der Durchschnittskostenkurve verläuft, die Kosten durch laufende Einnahmen mithin nicht gedeckt werden können. Bundesverkehrsministerium und Bahnvorstand zeigen sich dabei gleichermaßen blind gegenüber den Sekundäreffekten einer funktionierenden Eisenbahninfrastruktur. So kann etwa eine Bahnstrecke, die eine entlegene Region mit einem Wirtschaftszentrum verbindet, unrentabel sein, für die dortigen Bewohner jedoch eine Lebensnotwendigkeit darstellen. Die Schaffung eines attraktiven Nahverkehrssystems, das Berufspendlern, Studenten, Rentnern und Behinderten, aber auch »Reiselustigen« eine wirkliche Alternative zum individuell motorisierten Straßenverkehr bietet, scheint unerlässlich. Nicht zuletzt deshalb, weil der motorisierte Individualverkehr die Gesellschaft teuer zu stehen kommt, wie ein Auszug aus dem Forderungskatalog der *Allianz pro Schiene*<sup>14</sup> verdeutlicht: »Den Steuer- und Krankenkassenbeitragszahlern werden Milliardenbeträge aufgebürdet, die vom motorisierten Straßenverkehr verursacht werden: Gebäudeschäden, Unfallkosten, Gesundheitskosten für Lärm- und Luftverunreinigungsfolgen, kaum zu beziffernde Verluste durch Natur- und Landschaftsverbrauch und viele andere Begleiterscheinungen der Straßenmobilität, die in der Summe ein immer unerträglicheres Ausmaß angenommen haben.«<sup>15</sup>

Einer breitenwirksamen Bestandsoptimierung des Schienennetzes bedürfte es nicht zuletzt, um des mit der EU-Osterweiterung anschwellenden Transitverkehrs Herr zu werden. De facto werden Investitionen in das Trassennetz seit geraumer Zeit zum abbaubedürftigen Subventionstatbestand degradiert, mithin nicht mehr als Wachstumsmotor für die Wirtschaft angesehen. Die für den Zeit-

14 Die Allianz pro Schiene e.V. ist ein Zusammenschluss von 15 Non-Profit-Organisationen, zu denen Umweltverbände, Verkehrsclubs, Fahrgastorganisationen sowie Gewerkschaften und Berufsverbände zählen. Das im Jahr 2000 gegründete Schienenbündnis wird von 51 Unternehmen aus der bahnnahen Wirtschaft unterstützt und repräsentiert über eine Million Einzelmitglieder.

15 Allianz pro Schiene (Hrsg.): Fahrplan Zukunft – 10 Punkte für einen fairen Wettbewerb zwischen allen konkurrierenden Verkehrsträgern, Berlin 2002, S. 12.

raum bis 2008 vom Bund in Aussicht gestellten Zuschüsse in Höhe von 2,5 Mrd. Euro pro Jahr können allenfalls den Erhalt der bestehenden Schieneninfrastruktur sichern. Dabei scheint ein Ausbau zur Belebung des schienengebundenen Verkehrs unerlässlich, weist doch das gesamtdeutsche Netz mittlerweile nur noch die Länge der westdeutschen Schienenwege im Jahr 1952 auf.<sup>16</sup> Das schrumpfende Trassennetz verwundert insbesondere auch, weil das Schienennetz der damaligen DDR dichter als das der Bundesrepublik war.

Der Leitlinie »Flächenbahn statt Börsenbahn« sollten Bundesverkehrsministerium und Bahnführung auch folgen, weil sich die Bahn im Fernverkehr seit geraumer Zeit einem weiteren Konkurrenten zu stellen hat: dem Flugzeug, dessen Tarife allmählich bis zum Nulltarif sinken<sup>17</sup> und dessen Verfügbarkeit durch die vermehrte Nutzung von Regionalflughäfen fortwährend steigt. Diese Entwicklung steht dem Konzept der Bahn diametral entgegen. Während jene durch das Streichen von Nebenstrecken den Rückzug aus der Fläche antritt, »diffundiert« der Verkehrsträger Flugzeug bis in einst entlegene Regionen. Sollte die Umsatzsteuerbefreiung für den grenzüberschreitenden Flugverkehr nicht ebenso aufgehoben werden wie die Mineralölsteuerbefreiung für Luftverkehr und Binnenschifffahrt, wird sich der Wettbewerb unweigerlich zu Lasten der Bahn verschärfen – trotz Ökosteuern und LKW-Maut.

Gleichsam Besorgnis erregend stimmt die Verringerung der »Bahnhofsichte«. Im Jahr 1966 lag die durchschnittliche Entfernung zwischen zwei Bahnhöfen in Westdeutschland noch bei 4,1 Kilometern, wie der ehemalige verkehrspolitische Sprecher der PDS-Fraktion im Bundestag, Winfried Wolf, in seiner Bilanz der Verkehrs- und Bahnpolitik unter dem Titel »Die sieben Todsünden des Herrn M.« darlegt.<sup>18</sup> Im Jahr 2002 belief sich diese durchschnittliche Entfernung auf 7,6 Kilometer. Eine räumliche wie zeitliche Verlängerung der Anfahrtswege schlägt sich aber nicht nur in sinkenden Fahrgastzahlen nieder. Insbesondere mit Blick auf die ostdeutschen Bundesländer gilt, dass sich mit dem Wandel dünn besiedelter Regionen in ein *land of waste* schließlich ein »Teufelskreis« einstellt: Sind jene Regionen nicht mehr an das Schienennetz angebunden, finden sie auf lange Sicht keinen Anschluss mehr an den Wirtschaftskreislauf, weder im verarbeitenden noch im Dienstleistungsgewerbe. Originär staatliche Aufgabe müsste es im Sinne einer verantwortlichen Struktur-, Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik sein, auf der Angebotsseite korrigierend einzugreifen, um neben dem Allokations- das Distributionsprinzip zu verankern. Mit der Gewährleistung eines flächendeckenden Schienenverkehrs würde nach einhelliger Auffassung neben einer Steigerung des Fracht- und Fahrgastaufkommens langfristig auch eine spürbare Ergebnisverbesserung bei der Bahn einhergehen.

### *Anhebung der Fahrpreise*

Ungewöhnlich einig waren sich die Verkehrspolitiker im Dezember letzten Jahres in der Ablehnung der abermaligen Fahrpreiserhöhungen. »Wenn ein Unternehmen innerhalb so kurzer Zeit ein zweites Mal die Preise deutlich erhöht«, sei dies »sicher nicht die richtige Strategie, um mehr Fahrgäste zu gewinnen«, ließ sich der baden-

16 Winfried Wolf: 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, S. 23.

17 Hier sei auf die Werbekampagnen von Hapag-Lloyd-Express, Ryan Air, German Wings und Air Berlin Bezug genommen, die gelegentlich Kontingente von Freitickets auf den Markt bringen.

18 Winfried Wolf, a. a. O., S. 44.

württembergische Verkehrsminister Stefan Mappus (CDU) hören. Ihm pflichtete die PDS-Bundestagsabgeordnete Gesine Löttsch bei, als sie darauf verwies, dass die Tariferhöhungen »eine weitere Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße zur Folge haben werden«. Unmut löste die Preisstrategie auch bahntern aus, plagen den Konzern doch insbesondere im Personenfernverkehr massive Auslastungsprobleme. Die dort vollzogene Preiserhöhung um durchschnittlich 3,1 Prozent dürfte kaum dazu angetan sein, die Auslastung der Züge von derzeit mageren 42 Prozent auf ein tragfähiges Niveau zu steigern.

Preiswerte Alternativen im Bahn- und Busverkehr sind jedoch dringend geboten. So entfaltet nämlich bereits die unter der rot-grünen Bundesregierung vorangetriebene »Verteuerung« des motorisierten Individualverkehrs – in vielen Regionen der einzige Garant für ein ausreichendes Maß an Mobilität – eine brenzlige soziale Trennwirkung. Als Reaktion auf die im Zuge der ökologischen Steuerreform erfolgte Anhebung der Mineralölsteuer musste bereits eine Vielzahl von Menschen die Nutzung des PKW einschränken, nicht selten wurde sie unerschwinglich. Es scheint über die Parteigrenzen hinweg in Vergessenheit geraten zu sein, 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. Mit den flächendeckenden Tariferhöhungen unterstreichen die Bahnverantwortlichen ihre Ambitionen, die Bahn binnen kurzer Zeit kapitalmarktfähig zu machen, wobei sie die Schwächung des Verkehrsträgers im intermodalen Wettbewerb billigend in Kauf nehmen.

### *Staatliche Steuerung zugunsten einer nachhaltigen Belegung des Schienenverkehrs*

»Man verwandelt einen Esel nicht in ein Zebra, indem man ihm Streifen auf den Rücken malt.«<sup>19</sup> Mit diesem Satz wies der britische Ökonom Samuel Brittan Mitte der 80er Jahre darauf hin, dass Privatisierungsmaßnahmen mit Beharrlichkeit und Konsequenz voranzutreiben seien. Mit derselben Entschlossenheit müssen diejenigen, die das Rad der Bahnreform zurückdrehen wollen, nun auch die »Reform der Reform« anstreben. Marginale Korrekturen wie etwa die immer wieder eingeforderte Neubesetzung des DB-Vorstands werden nicht ausreichen, um dem umwelt- und sozialverträglichsten Verkehrsträger ansehnliche Zuwachsraten im Personen- und Güterverkehr zu bescheren.

Mit der Einführung der ökologischen Steuerreform hat die rot-grüne Bundesregierung unzweifelhaft einen ersten Beitrag zur Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene geleistet, wenngleich die soziale Unverträglichkeit dieser Maßnahme – wie bereits ausgeführt – bislang nicht ent-, sondern weiter verschärft wurde. Die mit beträchtlicher Verspätung angelaufene Schwerkverkehrsabgabe für die Straße (LKW-Maut) wird den Wettbewerb im Gütertransport aller Voraussicht nach gleichfalls sukzessive zu Gunsten der Bahn verlagern. Eine spürbare Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene bedarf jedoch Maßnahmen, die über Emissionsgrenzen, Straßenbenut-

19 Im Original heißt es: »You do not make a mule into a zebra by painting stripes on its back.« Samuel Brittan: *The Politics and Economics of Privatization*, in: *Political Quarterly*, 55 (1984), p. 120.

zungsgebühren sowie Tempolimits hinausgehen und sich an einer Stärkung des Verkehrsträgers Schiene unter Betonung staatlicher Lenkungsmöglichkeiten orientieren. Mit Blick auf die Schwerverkehrsabgabe ist festzustellen, dass diese zwar als ein Schritt in Richtung »Internalisierung negativer externer Effekte« zu werten ist, jedoch zu kurz greift und durch Kompensationsmaßnahmen konterkariert wird. Da die Mautpflicht nur auf Bundesautobahnen und bei LKW mit einem Nettogewicht von mehr als zwölf Tonnen gilt, steht zu befürchten, dass die Verkehrsbelastung durch eine Verfrachtung auf Kleinlaster und die Nutzung von Bundesstraßen im Saldo ansteigt. Die vielfach prognostizierte Entlastung des innerstädtischen Verkehrs wird damit nicht einhergehen. Im Gegenteil: Die in den Bundesverkehrswegeplänen der vergangenen Jahre angelegte Ausweitung des Straßennetzes muss als der »in Beton erstarrte Ausdruck der perspektivlosen europäischen Verkehrs- und Umweltpolitik« gewertet werden.<sup>20</sup>

Aufgrund der vorläufig nicht zu erwartenden steuerlichen »Herstellung von Kostenwahrheit im Verkehrswesen« sollte die DB den kostspieligen Ausbau von Hochgeschwindigkeitsstrecken zunächst zurückstellen. Die freiwerdenden Mittel könnten für mehr Kundenservice, ein akzeptables Preisniveau sowie ein umfassendes Regionalverkehrsangebot genutzt werden. Die mit der Einstellung der äußerst lukrativen Zuggattung InterRegio im Jahr 2002 eingeläutete Abkehr von einer derartigen Unternehmenspolitik erwies sich als Fehlentscheidung; das Kalkül der Bahnverantwortlichen, die Fahrgäste zum Umsteigen auf die teureren IC-, EC- und ICE-Züge zu bewegen, ging nicht auf, wie die rückläufigen Fahrgastzahlen im Fernverkehr belegen. Das Potenzial an Geschäftsreisenden und First-Lounge-Nutzern ist – dies zeigt das Beispiel der ICE-Neubaustrecke Köln-Frankfurt (Main) – begrenzt. Trotz einer Halbierung der Fahrzeit sind die 300 Stundenkilometer schnellen ICE-Züge zu weniger als 35 Prozent ausgelastet. Um die jährlichen Verluste in dreistelliger Millionenhöhe abzufedern, sah sich die DB zum Fahrplanwechsel im Dezember letzten Jahres gezwungen, den Fahrtakt auszudünnen.

Letztlich können Erkenntnisse, zu denen unsere Vorfahren im Zeitalter der Industrialisierung gelangt waren, erneut Gültigkeit beanspruchen. Danach ist es nur einer staatlich gelenkten Bahn, die sich der Vorhaltung von Transport als öffentlichem Angebot verpflichtet sieht, möglich, flächendeckende und langfristig angelegte Verkehrsangebote für jedermann zu gewähren. Nachdem zu Beginn des 19. Jahrhunderts nahezu alle Bahnen privat betrieben worden waren, wurden sie allmählich in öffentliches Eigentum überführt. Mit der Gründung des Deutschen Reichs im Jahre 1871 entstanden hier zu Lande zunächst die Länderbahnen, nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Deutsche Reichsbahn aus der Taufe gehoben. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kam es dann in weiteren europäischen Staaten, nicht zuletzt in Großbritannien (*British Rail*), zur Gründung von Staatsbahnen. Neben wirtschaftlichen und militärischen Überlegungen wurde dem Gedanken des Allgemeinwohls stets besondere Bedeutung beigemessen. Die Bahn sollte nicht einigen wenigen Investoren Gewinne bescheren, sondern – an den Be-

20 Peter Krebs, a. a. O., S. 156.



dürfnissen der Bürger orientiert – eine infrastrukturelle Grundversorgung gewährleisten. Unter Verweis darauf, dass eine unrentable Bahnverbindung, die eine entlegene Region mit einem Zentrum verbindet, für die fern des Ballungsraums angesiedelten Bewohner eine Lebensnotwendigkeit darstellt, wurden die staatlichen Finanzhilfen gemeinhin als sinnvoll erachtet. Ein wenig mehr »Geschichtsbewusstsein« auf Seiten derjenigen, die für die Bahnpolitik verantwortlich zeichnen, könnte dem Verkehrsträger Schiene die so dringliche »Renaissance« bescheren. Werden in den kommenden Jahren nicht die verkehrspolitischen Strategien, die sich an sozialer und umweltpolitischer Ausgewogenheit sowie an den »wahren« Kosten des Straßen- und Flugverkehrs orientieren, umgesetzt, droht nicht allein ein verkehrspolitisches Desaster.