



MAXIMILIAN MEYER

DIE GESCHEITERTE BAHNREFORM

URSACHEN – FOLGEN – ALTERNATIVEN

büchner

Die gescheiterte Bahnreform

Maximilian Meyer

Die gescheiterte Bahnreform

Ursachen – Folgen – Alternativen

büchner-
verlag

wissenschaft und kultur

Besuchen sie uns im Internet:
www.buechner-verlag.de

ISBN Print: 978-3-941310-20-9

ISBN ePDF: 978-3-96317-629-6

Copyright © 2018 Büchner-Verlag eG, Marburg

Umschlagmotiv: photocase.de/muffinmaker
Umschlaggestaltung: Büchner-Verlag, Marburg

Das Werk, einschließlich all seiner Teile, ist urheberrechtlich durch den Verlag geschützt. Jede Verwertung ist ohne die Zustimmung des Verlags unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Grundlagen der Eisenbahn- und Verkehrspolitik	11
2.1	Geschichte des Schienenverkehrs bis zur Bahnstrukturreform	11
2.2	Grundlagen der Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland	22
3	Die Reorganisation des öffentlichen Sektors	33
3.1	Grundlagen des Wettbewerbs	34
3.2	Entwicklung und Bedeutung des öffentlichen Sektors	37
3.3	Begrifflichkeiten, Rahmenbedingungen und Akteure des Reorganisationsprozesses.	38
3.4	Phasen des Reorganisationsprozesses	43
3.5	Folgen des Reorganisationsprozesses.	44
3.6	Schlussfolgerungen	47
4	Die Bahnstrukturreform von 1994.	51
4.1	Der Weg zur Bahnstrukturreform	51
4.2	Die Reformansätze der Bahnstrukturreform.	61
4.3	Die Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland nach der Bahnstrukturreform.	70

6	DIE GESCHEITERTE BAHNREFORM	
4.4	Folgen der Bahnstrukturreform für KundInnen und Beschäftigte.	82
4.5	Folgen für den Netzzustand und -unterhalt	88
4.6	Schlussfolgerungen	89
5	Planungen für die dritte Stufe der Bahnstrukturreform . . .	93
5.1	Privatisierungsvarianten	94
5.2	Bewertung der Privatisierungspläne und -varianten . . .	98
5.3	Der Weg zur Börse	101
5.4	Schlussfolgerungen	103
6	Die Entwicklung des Schienenverkehrs in Großbritannien und der Schweiz.	107
6.1	Die Entwicklung des Schienenverkehrs in Großbritannien.	107
6.2	Die Entwicklung des Schienenverkehrs in der Schweiz.	112
7	Exkurs: Netz- und Fahrplanstrategien	117
8	Schlussfolgerungen.	121
9	Eckpunkte einer künftige Verkehrspolitik	125
9.1	Äußere Rahmenbedingungen	126
9.2	Systeminterne Maßnahmen	128
10	Literatur.	131

1 Einleitung

Die Deutschen Bahn AG befördert jährlich 2,5 Mrd. Reisende und lässt täglich 39 000 Personen- und Güterzüge verkehren. Damit zählt sie innerhalb von acht Tagen so viele KundInnen wie die Deutsche Lufthansa in einem Jahr.¹ Auch nach dem Stellenabbau der vergangenen Jahre arbeiten noch fast 200 000 Menschen in dem Unternehmen. Aus diesen Zahlen lässt sich bereits die Bedeutung des Schienenverkehrs und damit die Diskussion um seine künftige Entwicklung ableiten. Hinzu kommt, dass Deutschland eines der weltweit wichtigsten Quell-, Empfangs- und Transitländer internationaler Transportströme ist und im Zuge zusammenwachsender Märkte ein weiteres Wachstum des Verkehrs zu erwarten ist. Bereits seit Jahrzehnten werden in Politik und Gesellschaft die negativen Folgen der Verkehrszunahme im motorisierten Individualverkehr diskutiert. Alle im Bundestag vertretenen Parteien wollen daher den Schienenverkehr fördern. Allerdings gibt es »wohl kaum ein Politikfeld, das sich durch eine größere Diskrepanz zwischen programmatischen Anspruch und realer Umsetzung auszeichnet.« Die reale Entwicklung läuft quantitativ und qualitativ in diametral entgegengesetzter Richtung. Die Schlagzeilen der vergangenen Monate haben den Zustand der Deutschen Bahn AG drastisch sichtbar gemacht. Der S-Bahnverkehr der DB-Tochter in Berlin brach zusammen, nachdem weniger Fahrzeugeinheiten funktionstüchtig waren als nach dem zweiten Weltkrieg.² Mehrere Fahrzeugbaureihen, darunter die neuste ICE-Generation, weisen Konstruktionsmängel auf und hunderte Züge fielen im Sommer und Winter aus. Dennoch fehlt in der öffentlichen Berichterstattung weitgehend der Hinweis auf die politischen Entscheidungen, welche für den zum Teil katastrophalen Zustand des Bundesunternehmens

1 Engartner, Tim (2008): Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik. Wiesbaden: VS, S. 15.

2 Hampel, Torsten: Die Entgleisung, in: Die Zeit (2010), Nr. 16, S. 17.

mens ursächlich sind. Häufig wird stattdessen ausgerechnet eine Zerschlagung der Deutschen Bahn AG oder ein verstärkter Wettbewerb als Lösung präsentiert.

Die von der konservativ-liberalen Bundesregierung zum 1. Januar 1994 eingeleitete Bahn(struktur)reform³ bedeutete für den Schienenverkehr in Deutschland den tiefgreifendsten Einschnitt der Nachkriegsgeschichte. Mit ihr wurden die Deutsche Reichsbahn und die Deutsche Bundesbahn im Zuge einer formellen Privatisierung zu einer privatrechtlich organisierten Aktiengesellschaft, der Deutschen Bahn AG (DB AG), zusammengeführt und so nach Meinung vieler »aus den Fesseln des öffentlichen Dienstrechts befreit«⁴, die Organisation des Nahverkehrs auf die Bundesländer übertragen sowie der Schienenverkehrsmarkt für den Wettbewerb geöffnet. Mit der Reform waren von vielen Seiten umfangreiche Hoffnungen für die Zukunft des Verkehrsträgers Bahn verknüpft. Allerdings wurden die Erwartungen nicht erfüllt. Die zentralen Reforminhalte, die Marktöffnung sowie die formelle Privatisierung der DB, waren nicht dazu geeignet die Wettbewerbsposition der Bahn zu verbessern, da die Hauptursache der Misere die Konkurrenz mit dem Individualverkehr war und ist.

Obwohl auch über 17 Jahre nach der Reform eine Evaluierung der Reformergebnisse von Seiten der Bundesregierung ausbleibt, intensivierte sich in den letzten Jahren Planungen, innerhalb einer dritten Stufe der Reform eine materielle Privatisierung der DB AG und damit des letzten großen Infrastrukturkonzerns, der sich noch komplett in staatlichem Besitz befindet, vorzunehmen. An dieser Perspektive ändert auch die momentane Aussetzung des Börsengangs nichts, da die rechtlichen Voraussetzungen für einen Börsengang geschaffen wurden und weiterhin Bestand haben. Das Festhalten an den Planungen beweisen entsprechende Aussagen des Vorstandsvorsitzenden Rüdiger Grube.⁵

3 Der Zusatz »Struktur« konkretisiert die sicherlich gebräuchlichere Bezeichnung »Bahnreform« hinsichtlich seiner zentralen Änderungsgestalt der Organisations- und Rechtsform der Deutschen Bundesbahn. Die Bezeichnung »Bahnstrukturreform« ist insofern präziser, unterscheidet sich aber nicht wesentlich vom Begriff »Bahnreform«. Darum können beide Begriffe parallel genutzt werden.

4 Reinke, Niklas (2001): Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen. Sinzheim: Pro Universitate, S. 80.

5 O. A.: Bahn-Chef Grube sieht Börsengang für 2010. 2009.- <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,627847,00.html>, Zugriffsdatum 18.02.2011

Zunächst stellt sich die Frage, warum es überhaupt zu der Reform kam. Um der Frage nach den Ursachen der Probleme des Schienenverkehrs nachzugehen, werden in Kapitel 2.1 die Geschichte der Eisenbahnen in Deutschland sowie in Kapitel 2.2 die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen vorgestellt, da aus diesen die Situation zum Zeitpunkt der Bahnstrukturreform resultiert und sich zahlreiche Ursachen und Lösungsansätze ableiten lassen, anhand derer der Reformansatz bewertet werden kann.

Das dritte Kapitel zeigt, in welchem politischen Kontext die deutsche Bahnstrukturreform steht. Die Umstrukturierungen im Eisenbahnsektor stellen kein politisches Einzelphänomen dar, sondern sind Teil eines sektor- und länderübergreifenden Liberalisierungsprozesses, bei dem staatliche Monopole abgebaut und private Mitbewerber zugelassen werden, da von einer Überlegenheit des »Prinzips Markt« gegenüber dem »Prinzip Politik« ausgegangen wird.

Im folgenden vierten Kapitel wird die Bahnstrukturreform selbst behandelt. In diesem soll der zentralen Frage nachgegangen werden, ob die Bahnstrukturreform eine tragfähige Antwort auf die Misere des Eisenbahnsektors in Deutschland darstellt und ob die Reform ihre eigenen Ziele erreicht hat, ob die Reform also erfolgreich war oder aus verkehrspolitischen, ökonomischen oder ökologischen Gründen eine Alternative vorteilhafter gewesen wäre. Im Blickpunkt stehen dabei besonders die Konsequenzen für den Bundeshaushalt und damit die SteuerzahlerInnen, die Fahrgäste sowie für die Beschäftigten.

Im fünften Kapitel sollen die Varianten einer materiellen Privatisierung der DB AG vorgestellt und bewertet werden. Auch hier soll die Frage im Mittelpunkt stehen, welche Folgen diese Pläne haben könnten und ob die Privatisierung ein sinnvoller Schritt für eine positive Entwicklung des Schienenverkehrs wäre. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich aber nicht auf die Reformbilanzierung sondern bezieht im sechsten Kapitel die Entwicklung des Schienenverkehrs in Großbritannien und der Schweiz mit ein, um die Risiken einer Privatisierung im Eisenbahnsektor aufzuzeigen und zugleich eine alternative Lösung einzubeziehen. Ein Exkurs über Netzstrategien im siebten Kapitel zeigt, warum die

O. A.: Börsengang könnte 2010 wieder Thema sein. 2009. - <http://www.stern.de/wirtschaft/news/unternehmen/deutsche-bahn-boersengang-koennte-2010-wieder-thema-sein-702327.html>, Zugriffsdatum 18.02.2011

Hochgeschwindigkeitsstrategie von Politik und Bahnführung falsch ist und welche erfolgreichen Alternativen es gibt.

Im Schlussteil wird aus der Problemanalyse, der Mängel- und Erfolgsbilanz der Bahnreform sowie den Erfahrungen in Großbritannien und der Schweiz eine Handlungsempfehlung für eine künftige Verkehrs- und Eisenbahnpolitik vorgestellt.

2 Grundlagen der Eisenbahn- und Verkehrspolitik

2.1 Geschichte des Schienenverkehrs bis zur Bahnstrukturreform

Der Einsatz von Dampfmaschinen revolutionierte das gesamte Verkehrssystem. Es war der Beginn des »Eisenbahnzeitalters«.⁶ Während Bau und Betrieb zunächst meist auf privatem Engagement beruhten, erfolgte in den folgenden Jahrzehnten eine schrittweise Verstaatlichung des Eisenbahnwesens, welche am 1. April 1920 in die Gründung der Deutschen Reichsbahn mündete.⁷ Grund für die Ausbreitung des Staatsbahnprinzips war neben militärischen, staatspolitischen und fiskalischen Erwägungen (die Eisenbahnen waren ökonomisch höchst profitabel⁸) die Notwendigkeit der Vielfalt der Linien, Tarife und Verwaltungen im Zusammenwachsen von Wirtschaft und Gesellschaft Herr zu werden und eine technische Standardisierung zu ermöglichen.⁹

In den Jahrzehnten als Staatsbahn erlebte die Eisenbahn ihre Blütezeit. Die Zahl der Personenkilometer verdreifachte sich zwischen 1895

6 Gall, Lothar (1999): Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zum Ersten Weltkrieg, in: Gall, Lothar; Pohl, Manfred (Hg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: Beck, S. 31.

7 Pohl, Manfred (1999): Von den Staatsbahnen zur Reichsbahn 1918–1924, in: Gall, Lothar; Pohl, Manfred (Hg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: Beck, S. 71 f.

Monopolkommission (2007): Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG/ Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr. Sondergutachten Nr. 46 und 48. Baden-Baden: Nomos, S. 58.

8 Ronellenfitsch, Michael (1997): Rechtliche Probleme der Privatisierung und Regulierung aus der Sicht der Rechtswissenschaften, in: Benz, Angelika; König, Klaus (Hg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk. Baden-Baden: Nomos, S. 124.

Gall, Lothar 1999 a. a. O., S. 13, 28.

9 Monopolkommission 2007 a. a. O., S. 58 f.

und dem Beginn des Ersten Weltkriegs 1914 von 14 auf über 42 Milliarden, die Zahl der Tonnenkilometer stieg von rund 25 auf 62 Milliarden. Ende 1907 waren mehr als 1,1 Millionen Beschäftigten bei der Bahn tätig.¹⁰

Mit dem Ersten Weltkrieg endete die Zeit der großen Eisenbahngewinne, mit denen vor allem Preußen bis 1914 seinen Staatshaushalt immer wieder aufge bessert hatte.¹¹ Die Kriegsfolgen, insbesondere Zerstörungen an Gleisanlagen und Fahrzeugmaterial, die günstigen Tarife sowie die Reparationsleistungen, derer die Reichsbahn einen erheblichen Teil aufzubringen hatte, führten erstmals zu einem Defizit. Schuld war der Personenverkehr. »Die Wirtschaftlichkeit der Reichsbahn stand und fiel also mit der Wirtschaftlichkeit des Güterverkehrs.«¹²

Im Nationalsozialismus besserte sich die Situation, auch infolge der zunehmenden privaten Motorisierung kaum. Hitlers Regime schätzte das Automobil als Verkehrsmittel der Zukunft und förderte seine Entwicklung zu Lasten der Eisenbahn. Ausgerechnet der Reichsbahn wurde im Juni 1933 der Auftrag zum »Bau und Betrieb eines leistungsfähigen Netzes von Kraftfahrbahnen«, der sogenannten Reichsautobahnen, erteilt. Das damit verbundene Recht auf Erhebung von NutzerInnengebühren wurde nie verwirklicht.¹³

Nach dem Krieg wurde die Reichsbahn in beiden deutschen Staaten als Staatsbahn weitergeführt.¹⁴ Die Eisenbahnverwaltung in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) wurde weiter unter dem Namen Deutsche Reichsbahn (DR) geführt.

10 Gall, Lothar 1999 a. a. O., S. 39, 56.

11 Pohl, Manfred 1999 a. a. O., S. 78.

12 Kolb, Eberhard (1999): Die Reichsbahn vom Dawes-Plan bis zum Ende der Weimarer Republik, in: Gall, Lothar; Pohl, Manfred (Hg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: Beck, S. 124.

13 Hildebrand, Klaus (1999): Die Deutsche Reichsbahn in der nationalsozialistischen Diktatur 1933–1945, in: Gall, Lothar; Pohl, Manfred (Hg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: Beck, S. 237.

14 Berschin (2000): Daseinsvorsorge durch Wettbewerb. Der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt. Heidelberg, Dissertation, S. 78.

2.1.1 Die Deutsche Reichsbahn

In der DDR folgte, auf die Zerstörungen durch den Krieg, die durch die sowjetische Besatzungsmacht veranlasste Demontage sowohl aller großer Lokomotivfabriken, als auch erheblicher Teile des Gleiskörpers. Bis 1948 waren gut 80 Prozent der doppelgleisigen Strecken auf eingleisige reduziert und einzelne Strecken sogar komplett demontiert. Zudem erfolgte der Abbau von Fahrleitungen, obwohl nicht annähernd ausreichend Dampflok als Ersatz zur Verfügung standen.¹⁵

Die Situation der DR war damit deutlich schwieriger als die der DB. Insbesondere die umfangreiche Demontage behinderte die Betriebsführung und Leistungsfähigkeit, deren Auswirkungen in Form von Qualitäts- und Kapazitätsminderung bis zum Ende der DDR nicht vollständig behoben werden konnten. Durch die Vernachlässigung der Nebenstrecken waren 1969 auf der Hälfte der normalspurigen Nebenbahnen nur eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h möglich.¹⁶

Die Zusammenarbeit und Konkurrenz zwischen DR, den volkseigenen Kraftverkehrsbetrieben und dem Werksverkehr der volkseigenen Betriebe war durch eine Transportplanung reguliert. Es herrschte keine Preis- oder Leistungskonkurrenz, sondern eine staatliche Verteilung der Transportleistungen bis 50 km auf den LKW und darüber hinaus auf die Eisenbahn. Nur leichtverderbliche und einzelne hochwertige Güter durften auf der Straße weiter als 50 km befördert werden. Infolge dieser Transportplanung, der über Jahrzehnte stabil günstigen Bahntarife im Personenverkehr und dem unzureichenden Ausbau der Straßenverkehrswege wurden im Jahr 1975 57 Prozent der Transportleistung im Personenverkehr durch öffentliche Verkehrsmittel erbracht und im Jahr 1988 immerhin noch rund 40 Prozent. Der Anteil der Eisenbahn am Güterfernverkehr betrug rund 70 Prozent und lag damit rund drei Mal so hoch wie in der Bundesrepublik.¹⁷

Nach der zweiten Ölpreiskrise 1979 sollten Öltreibstoffe eingespart werden, weswegen ab 1981 die Kilometergrenze für LKW-Transporte

15 Nicholls Anthony James (1999): Zusammenbruch und Wiederaufbau. Die Reichsbahn während der Besatzungszeit, in: Gall, Lothar; Pohl, Manfred (Hg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: Beck, S. 256 f.

16 Kopper, Christopher (1999) Die Bahn im Wirtschaftswunder. Frankfurt: Campus, S. 281.

17 Reinke 2001 a. a. O., S. 32.

auf 10 km abgesenkt wurde, was zu einer weiteren Belastung des Eisenbahnsystems führte. Zusätzlich erfolgte im Jahre 1982 eine Tarifreform, die eine Senkung der Bahntransportpreise insbesondere im Nahbereich vorsah und so weitere Transporte auf die Schiene verlagerte, auch wenn diese für die DDR-Reichsbahn weder aus Kosten- noch Kapazitätsgründen vorteilhaft waren.¹⁸

Infolge der Unterfinanzierung der DDR-Reichsbahn erfolgte der Traktionswechsel von Dampf- auf Diesel- und Elektrofahrzeuge nur schleppend. Während 1960 noch rund 9,8 Prozent der Investitionen der Volkswirtschaft in das Verkehrswesen flossen, sank der Anteil 1988 auf 4,5 Prozent. Die Unterhaltung der Nebenbahnen, die bereits bisher vernachlässigt wurde, konnte nun nicht einmal mehr in Form einer Substanzerhaltung erfolgen.¹⁹

2.1.2 Die Deutsche Bundesbahn

Auch in den Westzonen waren nach Kriegsende die Anlagen und der Fahrzeugbestand in großen Teilen zerstört und nicht betriebsfähig. In der amerikanischen und britischen Zone waren nur noch 65 Prozent der Lokomotiven, knapp 40 Prozent der Personenwagen und 75 Prozent der Güterwagen betriebsfähig. Allerdings erfolgte der Wiederaufbau recht zügig. Wie auch auf der DR lasteten nach dem Krieg auf der DB umfangreiche betriebsfremde Aufgaben, wie die Versorgung von Kriegsopfern und vertriebenen Pensionären, welche den Bahngesellschaften aus sozialpolitischen Gründen aufgetragen wurden.²⁰

Über den Status des Reichsbahn-Nachfolgers als Staatsbahn nach dem Krieg allgemeiner Konsens. Die Gründung der Bundesbahn erfolgte am 6. September 1949. Die Namensänderung erfolgte analog zu

18 Ebd. S. 40.

Kopper 1999 a. a. O., S. 303, 312 f.

19 Ebd. S. 310, 315.

20 Schulz, Günther (1999): Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989, in: Gall, Lothar; Pohl, Manfred (Hg.): Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. München: Beck, S. 319.

Kopper 2007 a. a. O., S. 73, S. 99.

Wolf, Winfried (2004): Die Bahn im Spannungsfeld zwischen Privatisierung und öffentlichem Eigentum, in: Monheim, Heiner; Nagorni, Klaus (Hg.): Die Zukunft der Bahn. Zwischen Bürgernähe und Börsengang. Karlsruhe: Evangelische Akademie, S. 28.