

Bahnreform – quo vadis?

1. Einleitung

Fast 14 Jahre ist es jetzt her, daß mit Inkrafttreten des Eisenbahnneuordnungsgesetzes am 1. Januar 1994 die Umsetzung der sogenannten Bahnreform begann. Der wichtigste Grund, dieses Vorhaben in Angriff zu nehmen, war die zunehmende Belastung, welche die Eisenbahnen für den Bundeshaushalt darstellten. Sicher gab es auch noch andere Motive, das Eisenbahnwesen zu reformieren, zum Beispiel die immer schlechter werdende Bedienung von Nebenstrecken im Personenverkehr sowohl hinsichtlich der Frequenz als auch der Qualität der Fahrzeuge und die immer schlechter werdende Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs verbunden mit einem stetigen Rückgang des Anteils am gesamten Güterverkehr. Aber diese Gründe traten im Vergleich zu dem Ziel einer Entlastung der Staatskasse eindeutig in den Hintergrund. Diese Motivation erklärt auch eine Reihe von Problemen, die im Laufe der Umsetzung des Reformvorhabens aufgetreten sind.

2. Entlastung des Staatshaushalts

Nach dem Anstoßen der Reform im Jahr 1994 ist in regelmäßigen Abständen Bilanz gezogen worden, vor allem 5 und 10 Jahre nach Beginn des Projekts, und regelmäßig wurde es als Erfolg gefeiert. Ob dies tatsächlich so ist, läßt sich indes nur schwer beurteilen, da niemand mit Sicherheit sagen kann, was wäre, wenn es bei einer Behördenbahn geblieben wäre. Schon in Bezug auf das politische Hauptziel der Reform, die Entlastung des Bundeshaushalts, kann der Erfolg mit guten Gründen in Frage gestellt werden. Während sich zu Zeiten der Deutschen Bundesbahn deren Kosten für den Staat sehr einfach aus dem entsprechenden Haushaltstitel ablesen ließen, ist dies heute deutlich schwieriger. Im Haushalt des Verkehrsministeriums sind rund 8 Mrd. Euro an Ausgaben für die Eisenbahnen im Jahr 2005 ausgewiesen. Hinzu kommen die Regionalisierungsmittel in Höhe von rund 7 Mrd. Euro. Außerdem müssen die laufenden Aufwendungen für die Schulden der Bahnen, die der Bund im Rahmen der Bahnreform übernommen hat, berücksichtigt werden. Da diese jedoch im allgemeinen Schuldentopf des Staates aufgegangen sind, werden sie nicht mehr gesondert im Bundeshaushalt ausgewiesen. Die entsprechende Belastung dürfte mindestens 1 Mrd. Euro ausmachen. Die Belastung für den Bundeshaushalt durch die Bahn liegt damit zwar unter derjenigen im Jahr 1991, als zu Preisen von 2005 umgerechnet etwa 19 Mrd. Euro für die Bahnen aufgewendet wurden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß in den Zahlen von 1991 erhebliche Aufwendungen für den Überhang an Personal und Infrastruktureinrichtungen der Deutschen Reichsbahn enthalten waren.

Auch eine Behördenbahn hätte im Vergleich dazu in den darauffolgenden Jahren nennenswerte Einsparungen in diesen Bereichen erzielen können. Die Horrorwerte über die zu erwartende Belastung des Staatshaushalts durch die Bahnen ohne Reform, welche die Regierungskommission Bahn ihrem Gutachten zugrunde gelegt hatte, waren Mondzahlen, wie einige Mitglieder der Kommission offen zugegeben haben. Tatsächlich hat sich der Personalabbau bei der Bahn nach der Bahnreform im Vergleich zu den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts sogar leicht verlangsamt. Ob die Bahnreform also tatsächlich zu einer Entlastung der Staatskasse geführt hat, ist jedenfalls fraglich.

3. Mehr Verkehr auf der Schiene

Beim zweiten „großen“ Ziel der Bahnreform, nämlich mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, kann bezweifelt werden, ob dies überhaupt jemals von den verantwortlichen Politikern ernsthaft angestrebt wurde. Unterstellt die Politik wollte mit der Bahnreform tatsächlich mehr Verkehr auf die Schiene bringen, so ist jedenfalls fraglich, ob jemand denn eine konkrete Vorstellung davon hatte, wie dieses Ziel in der Praxis erreicht werden kann. Entsprechend ernüchternd fällt die Bilanz in Bezug auf dieses Ziel der Bahnreform aus.

a) Schienenpersonenfernverkehr

Hier ist nach den verschiedenen Verkehrssegmenten zu differenzieren. Am schlechtesten ist die Bilanz in Personenfernverkehrs auf der Schiene. Hier konnten im Vergleich zu den Staatsbahnzeiten keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden. Die Verkehrsleistungen stagnieren seit der Bahnreform. Dafür gibt es sicher viele Gründe. Die Bahn verweist hier gerne auf solche Gründe, die sie nicht selbst zu verantworten hat, insbesondere die sicher nicht zu vernachlässigende Konkurrenz durch die Billigflieger. Aber selbst diesbezüglich sind der Bahn die Auswirkungen dieses Wettbewerbs zumindest zum Teil selbst anzukreiden, denn sie hat es versäumt, mit entsprechenden Angeboten darauf zu reagieren, oder hat diese so konzipiert, daß sie für die Kunden schlicht zu unattraktiv sind.

Alle weiteren Ursachen für das schlechte Abschneiden des Fernverkehrs auf der Schiene muß sich die Bahn dagegen vollständig selbst ankreiden. Zu allererst ist hier das völlig an den Bedürfnissen der Bahnkunden vorbei entworfene neue Preissystem im Fernverkehr zu nennen. Selbst nach den inzwischen erfolgten Korrekturen krankt das Preissystem noch immer daran, daß ihm eine falsche Vorstellung davon zugrunde liegt, wie die Menschen das Verkehrsmittel Bahn am liebsten nutzen, nämlich möglichst flexibel. Dabei hätte die

Bahn es besser wissen müssen, denn in der Vergangenheit hat sie gerade mit dieser Flexibilität Werbung gemacht.

Ein weiterer wesentlicher Grund ist die massive Einschränkung des Angebots im Fernverkehr durch die Einstellung eines großen Teils der Verbindungen, die früher von den InterRegio-Zügen bedient wurden. Und die mangelnde Qualität des Fernverkehrsangebots trägt sicher auch nicht zu dessen Attraktivität bei. Hier ist insbesondere die unzureichende Pünktlichkeit der Züge zu nennen. Der Verweis auf die einschlägigen Statistiken durch die Bahn hilft hier nicht weiter, solange die Kunden das Gefühl von mangelnder Zuverlässigkeit haben. Und wer sich mit Leuten unterhält, die viel mit der Bahn fahren, bekommt regelmäßig bestätigt, daß die Züge aus Sicht der Kunden schlicht zu häufig unpünktlich sind und wichtige Anschlüsse nicht erreicht werden.

Neben der mangelnden Pünktlichkeit stellt auch die weitgehende Aufgabe des Taktverkehrs eine deutliche Verschlechterung des Fernverkehrsangebots der Bahn dar. Während mit der Einführung der InterRegio-Züge praktisch der gesamte Fernverkehr der Bahn vertaktet war, ist dies heute nur noch auf wenigen Linien der Fall. Zum einen gibt es auf vielen Fernverkehrslinien erhebliche Lücken im Takt, zum anderen sind Züge häufig um einige Minuten aus der Taktlage verschoben. So können heute selbst Vielfahrer kaum noch die Bahn nutzen, ohne sich vorher über die Verbindungen zu informieren, es sei denn, sie benutzen immer dieselben Züge.

Schließlich muß sich die Bahn auch vorwerfen lassen, daß sie das Fahrgastpotential nur unzureichend erschließt. Auf der sicherlich für viele Leute sehr attraktiven Verbindung zwischen dem Rhein-Main-Gebiet und dem nordrhein-westfälischen Ballungsraum an Rhein und Ruhr über die Neubaustrecke zwischen Köln und Frankfurt gibt es zur Zeit vier ICE-Verbindungen in der Stunde. Zum Vergleich: Auf TGV-Nord-Strecke von Paris in Richtung Lille, London und Brüssel gibt es bis zu 17 Verbindungen in der Stunde. Entsprechend haben die Züge auf der Verbindung Brüssel - Paris einen Marktanteil von 50 % gemessen am gesamten Personenverkehr auf dieser Relation.

Es gibt allerdings einen Grund, der es der Bahn im Vergleich zur Situation vor der Bahnreform erschwert, ein attraktives und marktgerechtes Angebot im Personenfernverkehr zu erstellen: Während früher an dem Wochentag mit dem größten Fahrgastaufkommen, dem Freitag, etwa 50 % mehr Reisende die Bahn benutzten als am verkehrschwächsten Wochentag, dem Mittwoch, liegt der entsprechende Wert heute bei etwa 200 %. Abhilfe hätte die Bahn aber zumindest zum Teil auch hier schaffen können, indem sie die für den Regelverkehr nicht mehr benötigte InterRegio-Flotte nicht verschrottet, sondern weiterhin für die Verstärkung der vorhandenen und den Einsatz zusätzlicher Züge am Wochenende vorgehalten hätte.

b) Schienenpersonennahverkehr

Im Personennahverkehr auf der Schiene sieht die Situation nur vordergründig besser aus als im Fernverkehr. Die sogenannte Regionalisierung des Nahverkehrs auf der Schiene wird von vielen als erfolgreichstes Element der gesamten Bahnreform angesehen. Und tatsächlich hat der Verkehrsleistung im Nahverkehr auf der Schiene seit Beginn der Bahnreform zugenommen. Ob diese Zunahme deutlich oder nur moderat ausgefallen ist, mag umstritten sein. Jedenfalls hat sie nicht ausgereicht, um den Marktanteil der Bahn am gesamten Personenverkehr zu erhöhen. Dieser ist auch nach Beginn der Bahnreform weiter gesunken, wenn auch nur noch leicht, was allerdings angesichts des niedrigen Niveaus, auf dem er sich befindet, auch nicht weiter verwunderlich ist. Was die wesentlichen Ursachen für die feststellbare Zunahme der Verkehrsleistung im Nahverkehr angeht, so sind diese schnell benannt: Eine massive Ausweitung des Angebots in den alten Bundesländern, vor allem auf Nebenstrecken, und der Ersatz zahlreicher Fernverkehrsverbindungen durch Regionalverkehrszüge. Die in großer Zahl eingesetzten neuen Fahrzeuge haben sicher auch den ein oder anderen Fahrgast in die Züge gelockt.

Was beim Loblied auf die Regionalisierung anscheinend immer übersehen wird, ist, daß diese bei neutraler Betrachtung wie ein Schildbürgerstreich anmutet. Da zahlt der Bund einen erheblichen Geldbetrag an die Länder, die diesen wiederum an einen oder mehrere Aufgabenträger weiterreichen, die damit bei Eisenbahnverkehrsunternehmen Leistungen einkaufen und zwar immer noch zum ganz überwiegenden Teil bei einem solchen Unternehmen, welches zumindest zur Zeit noch zu 100 % dem Bund gehört. Selbst, wenn die Aufgabenträger die Verkehrsleistungen bei den Wettbewerbern von DB Regio einkaufen, fließt über die Trassennutzungsentgelte immer noch ein erheblicher Teil des Geldes zurück an das Bundesunternehmen Deutschen Bahn AG. Erstaunlich ist, daß bisher niemand dieses politische Konstrukt, das zu einem nur als absurd zu bezeichnenden Geldkreislauf führt, grundsätzlich in Frage gestellt hat.

Neben dieser prinzipiellen Frage der Finanzierung des Nahverkehrs auf der Schiene erscheint auch fraglich, ob der im Nahverkehr zumindest teilweise stattfindende Wettbewerb um den Markt im Rahmen der Ausschreibungen von entsprechenden Verkehrsleistungen im Endeffekt zu Vorteilen für die Fahrgäste führt. Solche Vorteile sind jedenfalls nicht in neuen Fahrzeugen und dichteren Fahrplänen zu sehen, denn diese sind unabhängig vom Wettbewerb im Nahverkehrsmarkt, sondern hängen nur von den entsprechenden Vorgaben der Aufgabenträger ab. Dem Vorteil der Einsparung öffentlicher Mittel durch die Ausschreibungen steht für die Fahrgäste die mangelnde Koordination der verschiedenen Eisenbahnunternehmen untereinander gegenüber, wie sich in Großbritannien, wo der Personenverkehrsmarkt im Rahmen der Bahnreform völlig fragmentiert

wurde, sehr schön beobachten läßt. Die Neigung, auf einen verspäteten Zug eines Wettbewerbers zu warten und sich dadurch eine Verspätung des eigenen Zuges einzuhandeln, ist eher schwach ausgeprägt. Auch ist noch kein Fall bekannt geworden, in dem die Deutsche Bahn AG ihre Fernverkehrszüge für Fahrgäste eines verspäteten Nahverkehrszuges eines Wettbewerbers freigegeben hätte.

c) Güterverkehr

Im Güterverkehr sind objektiv die positivsten Auswirkungen der Bahnreform zu verzeichnen, allerdings mit erheblicher Verzögerung. In den ersten Jahren nach der Bahnreform setzte der Güterverkehr auf der Schiene seinen Trend zu stetigen Verlusten von Marktanteilen kontinuierlich fort. Daß die Statistik unmittelbar nach der Bahnreform etwas anderes suggerierte, lag daran, daß vormals bahninterne Transporte, vor allem für die Bahnbaustellen, nunmehr als Verkehrsleistung in der Statistik ausgewiesen wurden. Erst im Jahr 2001, sieben Jahre nach Beginn der Bahnreform kam es hier zu einer Trendwende, die zunächst ausschließlich durch die Wettbewerber der Deutschen Bahn getragen wurde. Erst in den letzten beiden Jahren konnte auch die Deutsche Bahn selbst ihre Verkehrsleistung im Güterverkehr deutlich steigern. Daß der Beginn dieser Trendwende mit der Abschaffung des stark diskriminierend wirkenden Trassenpreissystems TPS 98 zusammen fiel, ist sicher kein Zufall.

Im Güterverkehr hat die Öffnung des Eisenbahnmarktes für den Wettbewerb jedenfalls eindeutig zu einer Belebung des Verkehrsträgers Bahn und zur Stärkung von dessen Wettbewerbsfähigkeit im Güterverkehrsmarkt geführt. Dabei ist es keinesfalls so, wie von der Deutschen Bahn gerne kolportiert, daß die Wettbewerber der Bahn nur die rentabelsten Verkehre wegschnappen. Bei vielen Güterverkehrsleistungen, welche die Wettbewerber der DB auf der Schiene erbringen, handelt es sich vielmehr um echte Neuverkehre, deren Aufbau gelang, weil für die verladende Wirtschaft attraktive Angebote abgegeben wurden. Allerdings wurde eine Verdopplung der Verkehrsleistungen im Güterverkehr auf der Schiene seit Beginn der Bahnreform, wie damals von der Politik gefordert, noch nicht erreicht. Inzwischen erscheint diese Verdopplung aber auch nicht mehr utopisch.

4. Bahnreform – quo vadis?

Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Bahnreform in Deutschland und in anderen Ländern, insbesondere in Großbritannien, lassen sich Schlußfolgerungen für die Weiterentwicklung des Eisenbahnsektors ziehen. In einem Punkt scheinen sich alle Beteiligten und alle interessierten Kreise jedenfalls einig zu sein: Bloß nicht zurück zur Behördenbahn!

Das provoziert natürlich die Frage: Warum eigentlich nicht? Immerhin waren zu Zeiten der Deutschen Bundesbahn die Züge ganz überwiegend pünktlich und die Infrastruktur befand sich in einem guten bis sehr guten Zustand.

Für die Weiterentwicklung des Eisenbahnsektors ist jedoch eine differenzierte Betrachtung notwendig und sinnvoll.

a) Güterverkehr

Am einfachsten und nächstliegenden ist die Weiterentwicklung des Güterverkehrs auf der Schiene. Wie oben bereits gezeigt, hat dieser sehr stark von der Marktöffnung und vom Wettbewerb profitiert. Die logische Konsequenz ist daher, die Logistik-Sparte des DB-Konzerns aus dem Unternehmen auszugliedern und möglichst vollständig zu privatisieren. Dadurch hätte dieser Unternehmensteil den von der Konzernspitze geforderten Zugang zum allgemeinen Kapitalmarkt, um die weiteren Expansionspläne umsetzen zu können. Außerdem würden dann im Schienengüterverkehr tatsächlich gleich Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer herrschen, da kein Marktteilnehmer mehr mit dem größten Infrastrukturbetreiber in einem Konzern verbunden wäre.

Es ist auch nicht ersichtlich, warum eine solche Privatisierung der DB-Logistik-Sparte erst in einigen Jahren möglich sein sollte, wie im PRIMON-Gutachten suggeriert. Vielmehr sollte eine solche Privatisierung nur einige Monate in Anspruch nehmen und könnte schon im nächsten Jahr umgesetzt werden, so sich denn eine politische Mehrheit für einen solchen Schritt findet. Auch sonst sind keine sinnvollen Gründe ersichtlich, die gegen eine solche Privatisierung sprechen. Der Bund hat sich in den letzten Jahren schon von einem großen Logistikunternehmen, nämlich der Deutschen Post AG, getrennt und dieses an die Börse gebracht. Es ist nicht einzusehen, warum der Bund jetzt unter dem Dach eines DB-Konzerns, der aufgrund der Infrastruktur mehrheitlich im Eigentum des Bundes verbleiben muß, ein anderes staatliches Logistikunternehmen aufbauen sollte, zumal dieses Logistikunternehmen zurecht nicht gedenkt, seine Aktivitäten auf das Bundesgebiet zu beschränken.

b) Infrastruktur

Den Gegenpol zum Schienengüterverkehr bildet die Eisenbahninfrastruktur. Während in ersterem Bereich die vollständige Privatisierung geradezu zwingend erscheint, sprechen alle bisher im Ausland dazu gemachten Erfahrungen dafür, die Infrastruktur vollständig im Staatseigentum zu belassen.

Die von den Befürwortern der Privatisierung eines DB-Konzerns mit Infrastruktur gerne als Negativbeispiel angeführte Bahnreform in Großbritannien ist gerade kein Beispiel, daß gegen eine Trennung von Infrastruktur und Betrieb spricht. Tatsächlich lassen die britischen Erfahrungen keine eindeutige Aussage hinsichtlich der Vor- und Nachteile einer Trennung von Infrastruktur und Eisenbahnverkehrsleistung zu, weil entsprechende Effekte von anderen Elementen der sehr weitreichenden britischen Bahnreform überlagert werden. Eine eindeutige Zuordnung konkreter Auswirkungen der Reform zu den einzelnen Reformschritten ist daher kaum möglich.

Eine Schlußfolgerung läßt sich allerdings völlig zweifelsfrei aus den britischen Erfahrungen ableiten: Eine Privatisierung der Infrastruktur ist keine gute Idee. Es erscheint schon sinnlos, einen staatlichen Sektor zu privatisieren, der auf absehbare Zeit keine Gewinne erwirtschaften und auf staatliche Gelder angewiesen bleiben wird.

Darüber hinaus wird ein privater Infrastrukturbetreiber der Versuchung, die Unterhaltung der Infrastruktur zu Gunsten kurzfristiger Gewinne zu vernachlässigen, niemals auf Dauer widerstehen. Dies belegen die Erfahrungen aus Großbritannien, aber auch aus Neuseeland und Estland, deutlich. In allen drei Ländern mußte die zunächst privatisierte Eisenbahninfrastruktur letztlich wieder verstaatlicht werden, weil sie vom jeweiligen privaten Eigentümer derart vernachlässigt wurde, daß ohne massive Investitionen ein sicherer Eisenbahnbetrieb letztlich nicht mehr gewährleistet werden konnte. Für die erforderlichen Investitionen fehlte jedoch in allen drei Ländern den privaten Eigentümern das Geld, oder sie weigerten sich schlicht, Geld in die Infrastruktur zu investieren. Im Ergebnis war die Privatisierung der Eisenbahninfrastruktur für alle drei Staaten ein teures Abenteuer ohne Happy End.

Aufgrund des Informationsvorsprungs des Infrastrukturbetreibers läßt sich eine Vernachlässigung der Infrastruktur auch nicht durch eine staatliche Kontrolle sinnvoll unterbinden. Die Kontrolldichte der staatlichen Aufsicht müßte derart hoch sein, daß der Aufwand in keinem Verhältnis zu einem wie auch immer gearteten Nutzen einer Infrastrukturprivatisierung stünde, und die Sanktionen für mangelnde Infrastrukturunterhaltung müßten derart drakonisch sein, daß sie jeden privaten Investor abschrecken dürften, jedenfalls aber mit Sicherheit zu langwierigen und im Ergebnis letztlich sinnlosen Rechtsstreitigkeiten führen würden.

Von den Befürwortern einer Privatisierung der Bahn mit Schienennetz sind bisher weder ein stichhaltiger Grund für eine solche Privatisierung noch tragfähige Argumente gegen die oben aufgeführten Nachteile einer solchen Privatisierung vorgebracht worden. Das politische Schauspiel um diese Frage kann nur Erstaunen bei den Beobachtern auslösen. Obwohl alle relevanten Interessengruppen und Verbände sich gegen diese Art der

Bahnprivatisierung ausgesprochen haben, wird dieses Vorhaben von Verkehrsminister und Bahnvorstandsvorsitzendem in einer einsamen Aktion vorangetrieben. Es bleibt nur zu hoffen, daß die Abgeordneten des Bundestages und die Länder im Bundesrat dieses für die Staatskasse kostspielige und für die Weiterentwicklung des Eisenbahnsektors kontraproduktive Vorhaben stoppen und den Weg für eine sinnvolle Lösung mit einer Eisenbahninfrastruktur in alleiniger staatlicher Verantwortung frei machen.

c) Personenverkehr

Am kompliziertesten ist die Situation im Personenverkehr auf der Schiene. Wie oben bereits dargestellt, ist die Regionalisierung des Nahverkehrs hier keinesfalls die für die Fahrgäste optimale Lösung. Um den dargestellten unsinnigen Geldkreislauf zumindest zum Teil wieder abzuschaffen, erscheint es zunächst sinnvoll, den Personenverkehr gänzlich von Benutzungsgebühren für die Infrastruktur freizustellen. Angesichts fehlender Nutzungsgebühren für den Personenverkehr auf der Straße ist ein solcher Schritt auch im Sinne einer Gleichbehandlung der Verkehrsträger nur folgerichtig.

Weitere Reformschritte im Personenverkehr auf der Schiene erfordern zunächst einmal eine Diskussion darüber, welcher Personenverkehr auf der Schiene überhaupt gewünscht wird. Die entsprechenden Erfahrungen mit der Privatisierung dieses Sektors in Großbritannien legen die Vermutung nahe, daß ein einziges Bahnunternehmen hier zumindest nicht unerhebliche Vorteile gegenüber der Aufteilung der Verkehrsleistungen auf eine Vielzahl von Unternehmen bietet. Dort schlagen sich die Fahrgäste nämlich mit zahlreichen verschiedenen Tarifen, die nur schlecht oder gar nicht aufeinander abgestimmt sind, und einer weitgehend fehlenden Anschlußsicherung zwischen Zügen verschiedener Betreiber herum. Insbesondere im Fernverkehr, aber auch im schnellen Regionalverkehr erscheinen die Vorteile nur eines einzigen Unternehmens in diesem Sektor zu mindest erwägenswert.

Jeder einzelne Nutzer der Bahn hat sicher konkrete Vorstellungen davon, wie er sich den Personenverkehr auf der Schiene wünscht. Vielleicht ist ein sinnvoller Schritt, diese Vorstellungen zunächst einmal im Rahmen einer entsprechenden Marktstudie zusammen zu tragen. Aus dem Ergebnis ließen sich dann sicher sinnvolle Modelle für die Weiterentwicklung dieses Verkehrssegment ableiten.