

## Die Bahn im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb

### Vorbemerkung

Ehemalige Vorstände und Mitarbeiter des früheren Bundesbahn-Maschinenamts Heilbronn haben eine Dokumentation<sup>1</sup> über Veränderungen der Eisenbahn erstellt. Sie sind überzeugt, dass die Kenntnis der Vergangenheit aus einer bahninternen Perspektive eine gute Basis für Analysen der heutigen Situation und für eine glaubwürdige Empfehlung von Veränderungen darstellt.

Die Politik hatte schon immer den entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Bahn. Wettbewerb erwuchs der Eisenbahn zunächst aus dem Siegeszug des Kraftwagens. Doch die Entwicklung beider Verkehrsmittel war nicht zwangsläufig, sondern ein Ergebnis politischer Entscheidungen und staatlicher Finanzierung. Doch wurde der Grundsatz „Eigentum verpflichtet“ immer erfüllt? Welche politischen Ziele bestimmten die Entwicklung der Bahn? Es werden vier Thesen für die zukunftsfeste Entwicklung der Bahn vorgeschlagen.

### Wettbewerb

Wettbewerb um Kunden ist in freien Gesellschaften selbstverständlich. Wettbewerb im fahrplanbestimmten und fixkosten-dominierten Bahnsystem ist problematisch. Die Infrastruktur ist ein natürliches Monopol und verantwortet den Betrieb. Der Wettbewerb auf demselben Netz ist stark reguliert. Alle Betreiber können die gleichen Fahrzeuge nutzen. Deren Instandhaltung bietet aus Sicherheitsgründen kein Wettbewerbspotenzial. Der Wettbewerb findet nur einmal bei der Vergabe der Verkehrsleistungen statt. Diese Art von Wettbewerb führt zu zahlreichen Problemen im Bahnsystem, etwa bei der Verfügbarkeit von Informationen und dem Durchgriff auf Ressourcen im Betrieb. Formalisierung, Abgrenzung und Bürokratie haben stark zugenommen. Termingebundene Fahrgäste haben bisher keine Wahl. Wie entsteht Wettbewerb um Fahrgäste im Bahnsystem? Durch den „Wettbewerb an der Wagentür“, also konkurrierende Angebote für Fahrgäste im selben Zug. Verschiedene Wagen der Bahn könnten innen von verschiedenen Anbietern

---

<sup>1</sup> Das Maschinenamt Heilbronn - Die Zuförderung in Nordbaden und Nordwürttemberg, Ralph Müller, VGB, Klartext-Verlag, Teil 1: Geschichte, Aufgaben, Episoden (ISBN 978-3-8375-2127-6), Teil 2: Dienststellen und Strecken (ISBN: 978-3-8375-2128-3)

vermarktet werden, einschließlich Angebote vor und nach der Zugreise. Damit würde der Wettbewerb beim Kunden ankommen. Schädliche Auswirkungen auf die Funktion des Bahnsystems könnten künftig ausgeschlossen werden.

## Gegensätzliche Anforderungen der Politik an die Deutsche Bundesbahn

Für die Politik scheint die zuverlässige Funktion der Bahn lange Zeit etwas Naturgesetzliches gewesen zu sein. Ihr Blick war auf finanzielle Aspekte eingeschränkt. Eingeschränkte Perspektiven wurden von der Politik oft einseitig instrumentalisiert. Ursache und Wirkung wurden in bisweilen verantwortungsloser Weise entkoppelt. Von ihrer Bahn forderten alle Regierungen beste Verkehrsbedienung nach wirtschaftlichen Grundsätzen. Die geforderte Wirtschaftlichkeit wurde durch den unzureichenden Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen (Infrastruktur-Vorhaltung und SPNV-Leistungen) und ständige politische Intervention im Tagesgeschäft verhindert.

**Abbildung 1: Die Begleitdokumentation der Ehemaligen des Maschinenamtes Heilbronn zum MA-Buch ist als YouTube-Film<sup>2</sup> verfügbar**



<sup>2</sup> Die Bahn im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb, <https://www.youtube.com/watch?v=JHMSVTC2QsI>

Abbildung 2: Die finanzielle und die funktionale Sicht auf das Bahnsystem

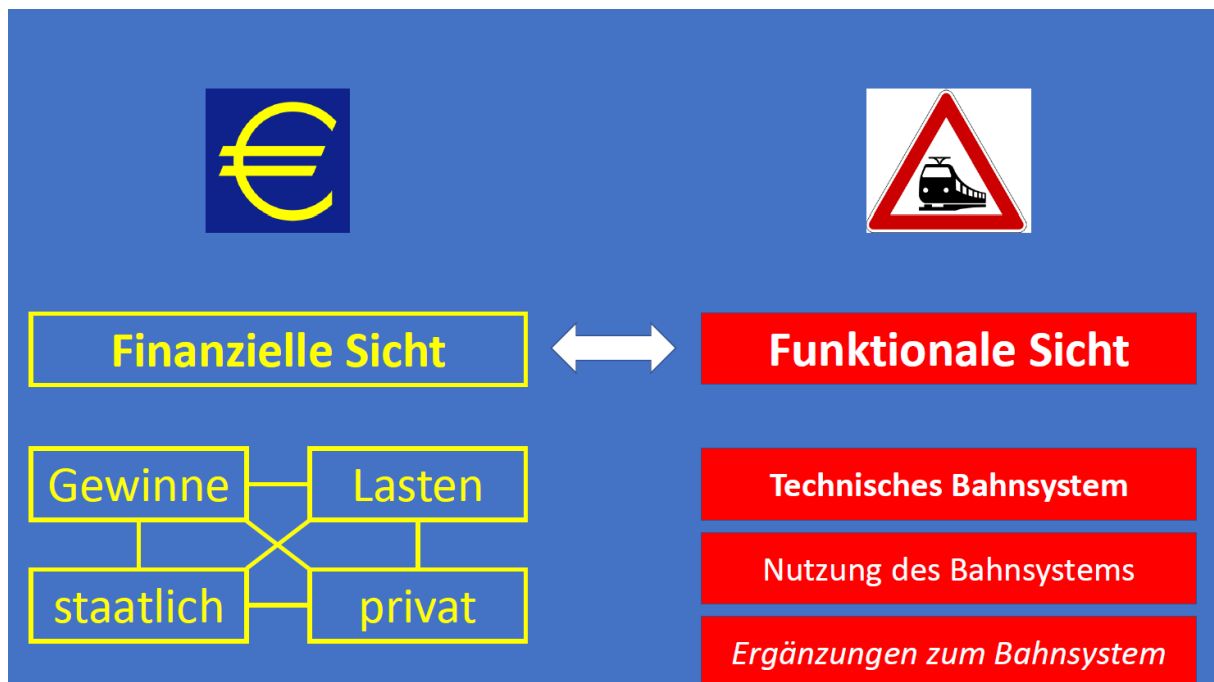


Abbildung 3: Zielkonflikt im Bundesbahn-Gesetz: Wirtschaftlichkeit versus Verkehr

Das Diagramm zeigt den Zielkonflikt im Bundesbahn-Gesetz. Oben rechts sind ein Euro-Symbol (€) und ein Dreiecksschild mit einem Zug, verbunden durch einen horizontalen Doppelpfeil. Links ist ein Bild eines 3D-Charakters, der auf einer Waage balanciert, mit einem roten Paragraphensymbol (§) auf der linken Seite und einem blauen Euro-Symbol (€) auf der rechten Seite. Rechts davon befindet sich ein Textfeld mit dem Titel 'Der Zielkonflikt im Bundesbahn-Gesetz' und dem Inhalt:

Nach § 28 BbG ist die Deutsche Bundesbahn

- mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung
- wie ein Wirtschaftsunternehmen
- nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

Ein wesentlicher Hebel für die Rationalisierung war die Konzentration gleichartiger Aufgaben über verschiedene Fachbereiche durch Integration und Verzahnung. In den 60er Jahren reichte dies nicht mehr aus. Die DB legte viele Strecken still. Dies zeigt die Fixkostendominanz des Bahnsystems: Den Betrieb zu reduzieren ohne Anlagen aufzugeben hat keinen wirtschaftlichen Effekt.



Eine Kommission der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Sanierung der Deutschen Bundesbahn empfahl Anfang 1966 Maßnahmen zur Modernisierung der Bahn: Die DB sollte ein Programm zur Modernisierung und zum Ausbau des Streckennetzes einschließlich der Industrieanschlüsse und der technischen Anlagen vorlegen. Ein regionaler Bahnschnellverkehr in Verdichtungsräumen wurde vorgeschlagen. Für den Fernverkehr regten die Abgeordneten einen rollbahnähnlichen Schnellst-Verkehr zur Beförderung von PKW und LKW an.

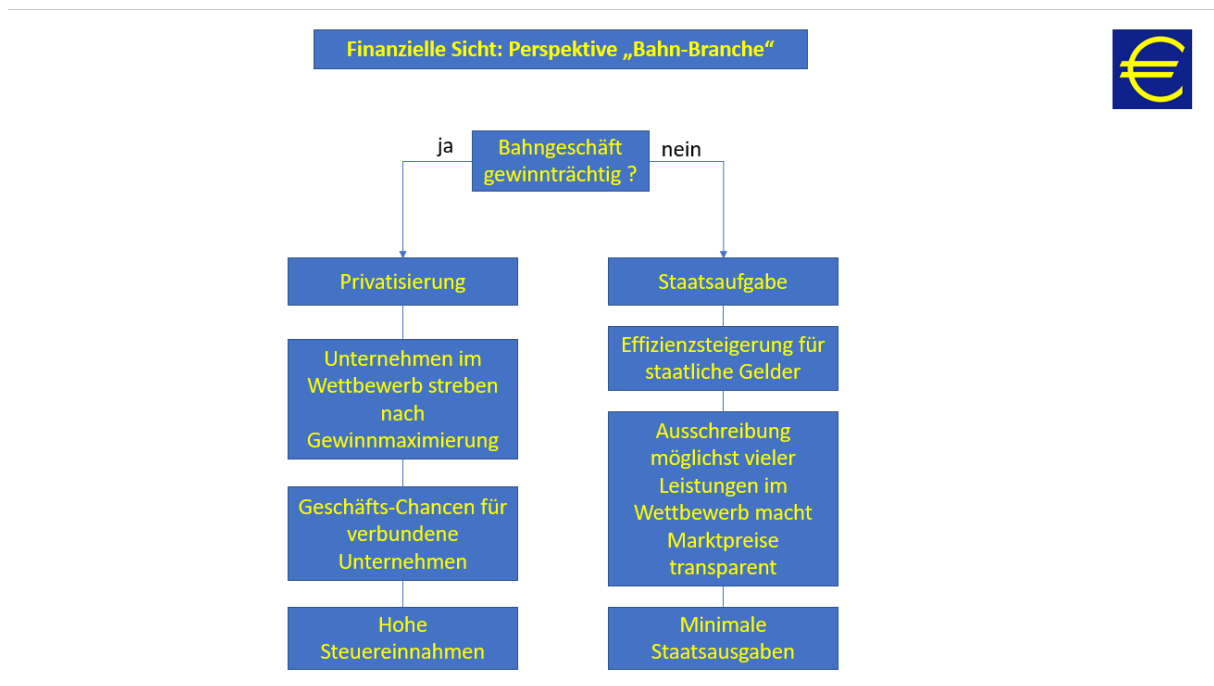
Bis 1971 wurde selbst der Zusammenschluss der Staatsbahnen zu einer europäischen Eisenbahngesellschaft erwogen. Die damalige Europapolitik förderte dieses Ziel nicht, so dass es letztlich von der EU-Agenda verschwand.

Die Bundesregierung blieb weiter fixiert auf Kostenreduzierung durch Stilllegungen. So wurde für viele Strecken ein Investitionsverbot ausgesprochen. Dieses galt nicht für die Behebung von Sicherheitsmängeln. Es führte jedoch zu einer großen Anzahl von Langsamfahrstellen mit unvermeidlichem Anstieg von Fahrzeiten und Energieverbräuchen. Damit wurde die Abwärtsspirale aus schlechten Angeboten und mangelnder Nachfrage beschleunigt: Das Paradebeispiel eines negativen Wettbewerbs.

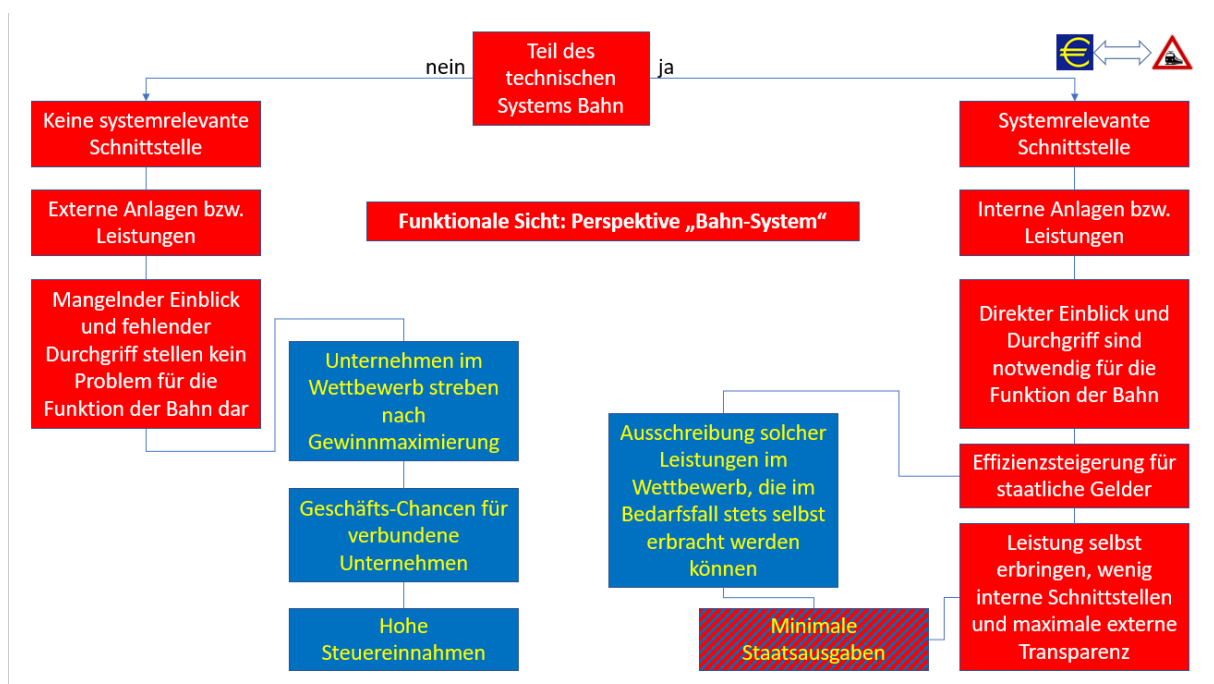
**Abbildung 4: Betriebswirtschaftlich optimales Netz am Beispiel des MA-Bezirks Heilbronn**



**Abbildung 5: Die finanzgetriebene Perspektive auf die Bahn als Branche**



**Abbildung 6: Die produktionszentrierte Perspektive auf die Bahn als System**



Anfang 1976 wurde vom DB-Vorstand das Konzept des betriebswirtschaftlich optimalen Netzes vorgelegt. Es bestand aus der Halbierung des Gesamtnetzes, allerdings auch aus Verbesserungen für das verbleibende Netz: Dort sollte ein schneller Deutschland-Takt einschließlich Bus-Anbindung entstehen. Die schlagartige Abkopplung ganzer Regionen vom Schienenverkehr war politisch

nicht durchsetzbar. Die politischen Bemühungen um eine Kostenreduzierung wurden mit anderen Schwerpunkten fortgesetzt: Der Bundesverkehrsminister sollte bis 1979 Modelle zur Trennung von Fahrweg und Betrieb der Deutschen Bundesbahn vorlegen. Im Ergebnis wurde bestätigt, was seit jeher Erfolgsgarant für ein funktionierendes Bahnsystem war: Der unmittelbare zentrale operative Durchgriff auf alle an der Produktion einer Zugfahrt beteiligten Faktoren wie Anlagen, Fahrzeuge und Personale. Dies ist das Wesensmerkmal einer integrierten Bahn im Gegensatz zur Straße: Fahrzeuge führen kein autarkes Eigenleben im Bahnsystem, sondern folgen als Züge den Netz-Vorgaben in Form von Signalen, Fahraufträgen und Weisungen auf Basis eines Fahrplans, robuster Technik und kompetenten Personals.

Zweifel am Sinn der massiven Streckenstilllegungen auf Basis des "betriebswirtschaftlich optimalen Netzes" kamen auch aus den Reihen der DB. Ziel sollte ein Bahnangebot mit optimalem Gebrauchswert für alle Bürger sein. Dies erforderte eine Modifizierung des Ziels einer "kleinen, aber feinen Bahn", die Gefahr liefe eine kleine, aber von ihren Gemeinkosten erdrosselte Bahn zu werden<sup>3</sup>. Die Zielvorstellung einer Bahn für alle Bürger auf der Basis eines Integralen Taktfahrplans wurde 1988 u.a. auch auf den Horber Schientagen vorgetragen. Die Strategie "Nahverkehr Neu" mit Integralelem Taktfahrplan, Abgabe von Strecken statt Stilllegungen und Regionalisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung fand Eingang in die Bahnreform und wurde realisiert.

### **Erfolgsentscheidend sind Infrastruktur-Investitionen**

Erfolgsentscheidend sind nicht die staatlichen Impulse in den Verkehrsmärkten, sondern ganz dominant die Infrastrukturpolitik. Und hier war für die Bahn Abbau und für die Straße Aufbau staatlich verordnet worden. Doch auch in einer Gesamtkostenbetrachtung wird klar: Die Verkehrsträger werden national und EU-weit bis heute ungleich behandelt. Die externen Kosten des Straßenverkehrs sind dreimal so hoch wie die der Eisenbahn je gefahrenem Kilometer.

Musste der Bund 1975 noch 2,8 Prozent seiner Mittel zur Deckung von Defiziten der Deutschen Bundesbahn aufwenden, so hatte sich dieser Anteil

---

<sup>3</sup> Göbertshahn, R. und Häfele, H.: Die Produktionsplanung für den Schienenpersonennahverkehr im Spannungsfeld zwischen der Unternehmensstrategie DB'90 und den Ländervereinbarungen. Die Bundesbahn 64 (1988), Heft 8

zehn Jahre später auf 1,1 Prozent vermindert. Obwohl das „Defizit-Gespenst“ mit den Anlagen der Deutschen Bundesbahn beträchtlich geschrumpft war, wurde es immer noch von all jenen intensiv bemüht, die jenseits einer Kostentransparenz die Trennung der Bahn in einen staatlichen Defizitbereich Infrastruktur und einen zu privatisierenden Verkehrsbereich verlangten.

Die europäische Regulierung fordert eine rechnerische und organisatorische Trennung von vertikal integrierten Eisenbahnunternehmen in Verkehr und Infrastruktur. Diese Vorgabe hat in ganz Europa zu keinen Erfolgen geführt. Viele neue Schnittstellen im Gesamtsystem Bahn haben den Aufwand erhöht und wirken sich nachteilig auf Pünktlichkeit und Wirtschaftlichkeit aus.

Die Nahverkehrsleistungen wurden seit der Bahnreform mehr als verdoppelt. Ein angesichts des mehr als fünf-fach höheren Bundeszuschusses in Form der Regionalisierungsmittel eher mageres Ergebnis. Wettbewerb führt nicht zu einem Bedeutungsgewinn der Bahnen. Die staatlichen Ausgaben für die Bahnen sind entscheidend: Im EU-Vergleich haben die Bahnen mit höherer staatlicher Finanzierung nicht nur einen höheren Anteil am Verkehrsmarkt, sondern konnten auch mehr Verkehrsleistung hinzugewinnen. In Deutschland sehen wir hingegen eine langjährige Unterfinanzierung des Bahnsystems.

Die in den 70er Jahren vorgesehene Halbierung des Netzes, die politisch nicht durchsetzbar war, fand nach der Bahnreform für die Zahl der Weichen und deren Gleise trotzdem statt. Die Zahl der Gleisanschlüsse für den Güterverkehr wurde gar um mehr als 80 % reduziert. Dies ist die Hürde, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen: Fehlende und nicht kurzfristig erstellbare Gleisinfrastruktur verhindern heute die Bahntransportwünsche vieler Unternehmen.

## **Die Vision der Ehemaligen des MA Heilbronn in vier Thesen**

### **These 1: Zugkilometer und Trassenkosten sind im Wettbewerb keine geeigneten Indikatoren für Unternehmensentscheidungen<sup>4</sup>**

*Die Zugfahrtskosten weisen im Personenverkehr in der Regel zu mehr als 60 % eine zeit-abhängige, fixe Charakteristik auf. Für das Schienennetz trifft diese*

---

<sup>4</sup> Dr. Rudolf Breimeier: Die Kosten einer Zugfahrt im Personenverkehr – Diskussionsstoff für eine zukünftige Bahnreform, Eisenbahn-Revue International vom November 2019

*Aussage in verstärktem Maße zu. Diese Fixkosten-Charakteristik mit Kosten-Degression bietet einen Anreiz, zunehmend die Eisenbahn zu nutzen und sie hoch auszulasten. Trassenpreise, die im Rahmen der Bahnreform 1994 für die Nutzung des Netzes eingeführt wurden, sind hingegen laufweg-abhängig konzipiert und zeigen damit eine gegenteilige Kostencharakteristik.*

## **These 2: Betrieb und Technik aus einer Hand in einem europäischen Regelungsrahmen mit starker regionaler Präsenz<sup>5</sup>**

*Weder „Wettbewerb“ der Transporteure auf gleichem Netz noch „Wettbewerb“ der staatlich finanzierten Aufgabenträger wird Innovationen generieren, sondern die Ausrichtung an den Bedürfnissen der Endkunden. Eine systematische Aufnahme dieser Bedürfnisse muss mit politischen Rahmenbedingungen und Investitionen zur künftigen Rolle der Verkehrsträger in Einklang gebracht werden. Das Ziel ist eine EU-Bahn mit regionalen Vertretern.*

## **These 3: Automatisierung und Digitalisierung verlangen nach einer Systemführung und einer integrierten Bahn<sup>6</sup>**

*Der automatisierte Betrieb einer Bahn ist mit einer bundesweit betriebenen Förderanlage zu vergleichen, in der Transportmittel für Reisende und Güter nur noch eingeführt und automatisch zum Ziel befördert werden.*

## **These 4: Eine integrierte Bahn verlangt ein neues Dienstrecht<sup>7</sup>**

*Dienstleistungen, die für die allgemeine Daseinsvorsorge nötig sind, müssen mit hoher qualitativer und quantitativer Zuverlässigkeit und ständiger Verfügbarkeit erbracht werden. Das gewerbliche Arbeitsrecht kann dies nicht leisten, das Beamten- und Soldatenrecht greift mit Hoheitsaufgaben zu weit. Es gibt Bestrebungen für bestimmte Funktionen eine neue Unternehmensform zu finden. Dazu gehört dann auch ein neues Dienstrecht.*

Diese vier Thesen sind die Basis für eine grundlegende Strukturreform: Nicht für eine neoliberale 2. Bahnreform, sondern für eine Reform der Bahnreform.

---

<sup>5</sup> Ehemalige des Maschinenamtes Heilbronn: Wettbewerb und Eisenbahn, Eisenbahn-Revue International vom August und September 2020

<sup>6</sup> Peter Molle: Gedanken zu einem erweiterten Eisenbahn-Infrastruktur-Unternehmen des Bundes, GRV-Nachrichten 118

<sup>7</sup> Dr.-Ing. Klaus Huber: Ein neues Dienstrecht für Dienstleistungsberufe, Eisenbahn-Revue International vom Februar 2021