

Bernhard Knierim & Winfried Wolf

20 Jahre Bahnreform

20 Jahre verfehlte Bahnpolitik

Umsteigen bitte!

20 Jahre liegt die Bahnreform von 1994 nun zurück, aber ihre Bewertungen unterscheiden sich erheblich – je nachdem von wem sie stammen: Während die DB AG selbst und viele Politiker der Regierungsparteien von einem der größten Reformenerfolge der deutschen Geschichte sprechen, sehen die Opposition und viele Forschende sie als gescheitert an und verweisen auf zahlreiche Probleme. Daher möchten wir zunächst einen ganz nüchtern Blick auf die historische Entwicklung und die Zahlen werfen.¹

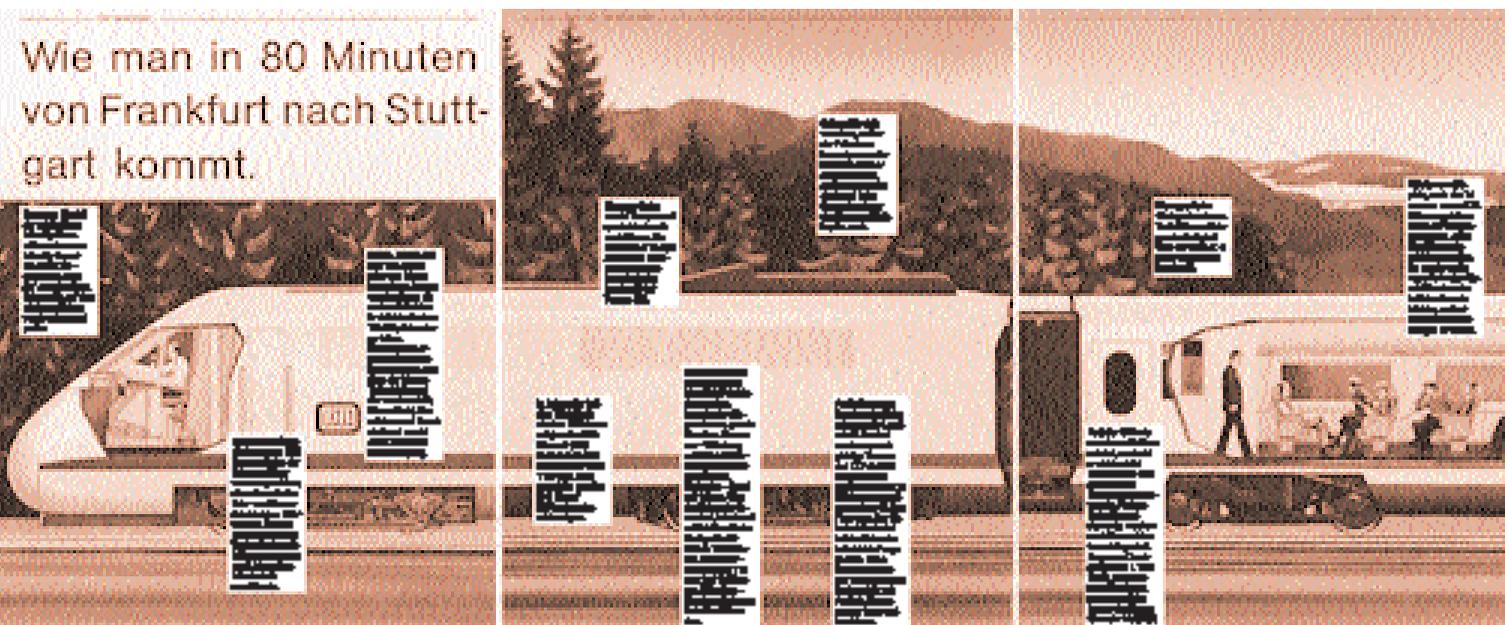
Es war die alte westdeutsche Bundesregierung unter dem CDU-Kanzler Helmut Kohl, die im Rahmen ihres allgemeinen Kurses auf Privatisierung von öffentlichem Eigentum auch das Projekt einer Privatisierung der Deutschen Bundesbahn entwickelt und dies als „Bahnreform“ verkleidet hatte. Noch vor dem Fall der Mauer, im Jahr 1989, wurde zu diesem Zweck eine „Regierungskommission Bundesbahn“ ins Leben gerufen. Dieses Gremium bestand überwiegend aus Aufsichtsratsmitgliedern bahnfremder Unternehmen. Vertreter der Fahrgast- oder Umweltverbände suchte man darin hingegen vergeblich. Daran änderte auch der Fall der Mauer nichts. Die Kommission arbeitete trotz dieser einschneidenden Ereignisse der Jahre 1989/

90 mit dieser Zielsetzung konsequent weiter und bezog nun die Deutsche Reichsbahn in der ehemaligen DDR in ihre Betrachtungen mit ein. Sie präsentierte 1991 einen Abschlussbericht mit ausschließlich einer Lösungsmöglichkeit für die Krise der Bahn: die Zusammenführung der beiden deutschen Bahnen und die Umwandlung der bisherigen Unternehmensform eines „Sondervermögens des Bundes“ – also eines direkten staatlichen Eigentums – in die privatwirtschaftliche Organisationsform einer Aktiengesellschaft. Gleichzeitig sollte es zur Öffnung des Schienennetzes für den Wettbewerb verschiedener Bahnunternehmen kommen. Die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr sollte auf die Bundesländer übertragen werden, die diese Leistungen – finanziert durch die Regionalisierungsmittel des Bundes – fortan bei der DB AG oder bei anderen Bahnunternehmen einkaufen sollten. Diese Vorschläge wurden eins zu eins in ein Gesetzespaket überführt, das im Dezember 1993 in Bundestag und Bundesrat mit einer ganz großen Koalition von CDU/CSU, FDP, SPD und der Hälfte von Bündnis 90/Die Grünen beschlossen wurde – noch rechtzeitig, damit die Reform zum 1.1.1994 in Kraft treten konnte.

Heute wird denjenigen, die die aktuelle Entwicklung des Schienenverkehrs kritisieren und die für eine alternative Bahnpolitik unter öffentlicher und demokratischer Regie eintreten, oft entgegengehalten, es gehe hier immer um die Umsetzung von Vorgaben der Europäischen Union; auf nationaler Ebene könne gegen diese EU-Gesetzgebung mit ihren „Richtlinien“ und den „Eisenbahnpaketen“ wenig getan werden. Zuerst einmal stimmt das so nicht: In Frankreich, einem nicht ganz unwichtigen EU-Mitgliedstaat, ist die Zergliederung und Zersetzung des Eisenbahnsektors weit weniger vorangeschritten als in Deutschland. Wichtig ist jedoch vor allem: Fast alle Prozesse der Privatisierung und des Abbaus öffentlichen Eigentums auf EU-Ebene wurden zunächst von Westdeutschland bzw. Gesamtdeutschland auf nationaler Ebene gestartet. Diese wurden dann auf die EU-Ebene gehoben – um uns dann heute scheinbar neutral als „EU-Vorgaben“ zu begegnen.

Dabei ist die Bilanz dieser Privatisierungsprozesse aus Sicht der Fahrgäste, der Bahnbeschäftigten und der Gesellschaft alles andere als positiv. Schauen wir uns an, was die mit der Bahnreform verfolgten Ziele waren und wie diese Ziele zwanzig Jahre später zu bilanzieren sind: *Oberstes und erstes Ziel* der Reform war die Entlastung der öffentlichen Haushalte. Diese Vorgabe wurde klar verfehlt: In den Schienenverkehrssektor fließen heute insgesamt höhere öffentliche Zuschüsse als vor der Re-

Wie man in 80 Minuten von Frankfurt nach Stuttgart kommt.



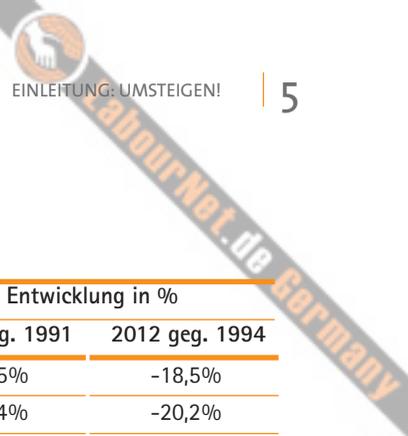


Tabelle 1: Mehr Zuschüsse – weniger Infrastruktur 1991 bis 2012

	1991	1994	2002	2012	Entwicklung in %	
					2012 geg. 1991	2012 geg. 1994
Streckennetz (Betriebslänge)	41100	41300	35755	33505	-18,5%	-18,5%
Gleislänge	90000	78073	65005	61745	-31,4%	-20,2%
Weichen	156568	131968	85999	70630	-54,9%	-46,5%
Gleisanschlüsse	13185	11742	4336	2374	-82%	-79,8%
Personen-Bahnhöfe	6500	6400	5580	3272	-49,6%	-40,7%
Sitzplätze in den Zügen	1376000	1146752	1512000	1296552	-5,8%	+13%
öffentliche Mittel Schiene in Mio Euro*	10329	16525	17813	16734	+62%	+1,3%

* Ohne Verzinsung der Altschulden von Bundesbahn und reichsbahn - Quellen: Daten und Fakten von Bundesbahn bzw. DB AG; Verkehr in Zahlen; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die LINKE vom November 2013 (DS18/0049)

form, auch wenn sich diese in immer mehr unterschiedlichen Haushaltsposten verstecken. Dies gilt auch dann, wenn die Inflation berücksichtigt wird.

Das zweite wichtige Ziel war eine attraktive Bahn und eine Verlagerung von Verkehr auf die Schiene. Hier ist das Ergebnis gemischt: Die Marktanteile der Schiene insgesamt sind trotz einiger Schönrechnerei nicht angestiegen. Sie stagnieren bei 8 Prozent im Personen- und 17 Prozent im Güterverkehr. Nur im Schienenpersonennahverkehr gab es tatsächlich erfreuliche Steigerungen, die vorwiegend durch die seit der Reform verbesserte und stabile Finanzierung, aber auch durch die oft besser am Bedarf orientierte regionale Bestellung der Verkehre zustande kamen. Die Leistungen im Schienenpersonennahverkehr stiegen absolut um rund 40 Prozent; da es keine eigene Statistik für den Nahverkehr gibt, lässt sich die Auswirkung dieser Steigerung auf den Marktanteil jedoch nicht

nachvollziehen. Die Stagnation des Anteils der Schiene insgesamt (Modal split) – also Nah- und Fernverkehr gemeinsam, bedeutet aber, dass es im Fernverkehr sogar ein Absinken des Marktanteils gab.²

Die massiv weiter steigenden Verkehrsleistungen insgesamt können der DB AG kaum vorgeworfen werden; diese sind vor allem der allgemeinen Verkehrspolitik geschuldet. Wäre es gelungen, ein solches Wachstum der Verkehrsleistungen zu verhindern, dann wäre der Anteil der Schiene auch deutlich – wenn auch immer noch unzureichend – angestiegen.

Ein drittes erklärtes Bahnreform-Ziel lautete: Aus einer „Beamtenbahn“ werde ein „Serviceunternehmen“, ein an der Kundschaft orientiertes „Unternehmen Zukunft“. Doch die Kundenzufriedenheit mit dem heutigen Schienenverkehr lässt zu wünschen übrig. Sie liegt geringer niedriger als vor der Bahnreform, als sie

bereits unzureichend war. Im europäischen Vergleich bekommt die Bahn in Deutschland heute eines der schlechtesten Urteile, und das nicht ohne Grund: Seit der Reform wurden zahlreiche Städte vom Fernverkehr abgekoppelt, mit dem InterRegio wurde gar eine ganze Zuggattung abgeschafft, deren Funktion die Anbindung insbesondere von Klein- und Mittelstädten gewesen war. Massive Sparmaßnahmen des DB-Managements haben zur enormen Zunahme von Verspätungen und Zugausfällen bis hin zum mehrmaligen wetterbedingten Quasi-Zusammenbruch des Verkehrs geführt. Gleichzeitig sind die Preise jedoch etwa doppelt so schnell angestiegen wie die allgemeine Inflation. Es entstand ein unübersichtliches Flickenteppich-Preissystem mit diversen nicht kombinierbaren Sondertarifen, womit das Bahnfahren immer komplizierter wurde. Das gilt besonders im Regionalverkehr, wo jeder Verkehrsver-



bund eigene Regelungen macht – ein Rückfall in die Kleinstaaterei, der Kunden abschreckt. Der Ausschreibungswettbewerb zwischen den Bahnunternehmen hat zudem zu einer Untergrabung von Lohn- und Sozialstandards geführt.

Ein viertes Ziel der Bahnreform lautete: Vorrang Schiene. Auch vor dem Hintergrund der immer drängender werdenden Debatten um Umweltzerstörung und Klimaveränderung sollte insgesamt die Schiene *ausgebaut* und einem weiteren Wachstum der mit der Schiene konkurrierenden Verkehrssektoren Straße und Flugverkehr zumindest Einhalt geboten werden.

Das Gegenteil fand statt. Das Bahnnetz wurde seit 1994 um zusätzliche 17 Prozent abgebaut; 7000 Kilometer wurden stillgelegt. Im gleichen Zeitraum wurde das Autobahnnetz um fast 2000 Kilometer erweitert. Es wurden zwar auch Hochgeschwindigkeitsstrecken neu gebaut. Diese gehen jedoch meist am Bedarf vieler Bahnkundinnen und -kunden vorbei, die zum überwiegenden Teil eben nicht von Beschleunigungen im Minutenbereich zwischen den Metropolen profitieren, sondern in den Regionen abseits der schnellen Achsen unterwegs sind, aus denen sich die Bahn immer mehr zurückzieht.

Auch im Güteverkehr hat die DB AG massiv eingespart, sich aus dem regionalen Verkehr und dem Stückgutverkehr zurückgezogen und zahlreiche Unternehmen vom Gleisnetz abgekoppelt.

Ein fünftes Ziel der Bahnreform lautete:

Die Bahnbeschäftigten sollten wieder „eine Perspektive bekommen“. Tatsächlich wurde im Zeitraum 1994 bis 2014 die Zahl der Beschäftigten im Schienenverkehrssektor von rund 350000 auf weniger als 170000 reduziert. Die Arbeit der Noch-Beschäftigten wurde massiv verdichtet. Das wohl wertvollste Potential eines Unternehmens, das Engagement der Beschäftigten, wurde zerstört. Die Identifikation der Bahnbeschäftigten mit „ihrem“ Unternehmen liegt heute so niedrig wie wohl nie zuvor in 180 Jahren Eisenbahngeschichte.

Explizit *kein Ziel* der Bahnreform war eine Umwandlung der Eisenbahngesellschaft in einen Logistikkonzern, in dem der Schienenverkehr zunehmend eine Nebenrolle spielt. Doch just dies fand völlig überraschend statt: Die 1994 neu gebildete Deutsche Bahn AG entwickelte sich systematisch und über die Jahrzehnte ihrer Existenz hinweg von einem Bahnkonzern mit 98 Prozent Inlandsumsatz zu einem Konzern mit 45 Prozent Auslandsumsatz und mehrheitlich bahnfremden Logistik-Engagements.

Heute konzentriert sich die DB AG immer mehr auf Branchen, die nichts mit Bahnverkehr zu tun haben: Durch Aufkäufe zahlreicher Unternehmen ist sie zum größten Lkw-Transporteur (Schenker!) und zu einem der größten Busbetreiber in Europa (Arriva!), zum zweitgrößten Luftfracht- und dem drittgrößten Seefrachttransporteur der Welt geworden. Die zahlreichen Umstrukturierungen haben die DB AG dabei zu ei-

nem Moloch aus vielen hundert Unternehmen mit parallelen Wasserköpfen gemacht – während der Bundesbahn immer ihr angeblich viel zu großer, angeblich träger Beamtenapparat vorgeworfen wurde. Die DB AG sieht sich immer mehr als Global Player und vernachlässigt dabei ihr eigentliches Kerngeschäft – kaum verwunderlich bei einer Unternehmensführung, die sich von Beginn des Unternehmens an fast ausschließlich aus Managern aus der Auto- und Luftfahrtindustrie zusammensetzt.

Die hier verknappt dargestellten Zahlen und Fakten zeigen unbestreitbar: Alle wesentlichen Ziele der Bahnreform wurden verfehlt. Doch anstatt dieses Scheitern einzugestehen und über notwendige Verbesserungen der Reform nachzudenken, sollte diese zum Anfang des Jahrtausends im Sinne der neoliberalen Agenda vervollständigt werden: Zu der formellen sollte auch die materielle Privatisierung kommen, sprich der Börsengang der DB AG. Das hätte die privatwirtschaftliche Organisationsform für lange Zeit unumstößlich festgelegt und viele weitere Milliarden an öffentlichen Mitteln in die Kassen von Privatunternehmen gespült. Bekanntlich wurde nichts aus dem Projekt, fünf vor zwölf geriet dieses in den Sog der Finanzkrise. Auch verdeutlichte im Juli 2008 der ICE-Achsenbruch von Köln, wie sehr die Sparmaßnahmen bei der Instandhaltung in Vorbereitung auf den Börsengang die Sicherheitsstandards schon untergraben hatten. Des weiteren spielte eine Rolle, dass eine überwälti-



gende Mehrheit der Bevölkerung eine solche Privatisierung rundweg ablehnte.

Insofern waren es sicher viele Gründe, die zur spektakulären Absage des Bahnbörsengangs 2008 führten. Das privatisierungskritische Bündnis Bahn für Alle stellt jedoch zu Recht fest, dass diese Bahnprivatisierung nicht zuletzt durch die breite Kampagne ausgebremst wurde, die 2005 begann und bei der dieses Bündnis Bahn für Alle die entscheidende Rolle gespielt hatte.

Alle Schnee von gestern? Wer den Koalitionsvertrag der Ende 2013 neu gebildeten Bundesregierung liest, kann sich *nicht* beruhigt zurücklehnen: Eine Hintertür für just das Vorhaben einer Privatisierung des Bahnbetriebs, faktisch der Tochter der DB AG „DB Mobility & Logistics“ wird von dieser Regierung und damit von den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD weiter explizit offen gehalten. Seit Frühjahr 2008 dümpelt also die DB AG mit einer Struktur umher, die für ihren eigentlichen Zweck, einen zuverlässigen Bahnverkehr im ganzen Land, kontraproduktiv ist und deren Probleme nur gelegentlich öffentlich sichtbar werden – wie im letzten Sommer mit der zeitweisen Stilllegung ganzer Bahnhöfe aufgrund des eingesparten Personals in den Stellwerken oder den gerade immer deutlicher werdenden Instandhaltungsmängeln im gesamten Bahnnetz. In der Politik traut sich jedoch niemand, das heiße Eisen wieder anzufassen und offen über die Notwendigkeit einer veränderten Struktur der Bahn zu debattieren.

Warum ist diese Bahnreform so spektakulär gescheitert? Die Regierungskommission Bundesbahn ging von einer höchst fragwürdigen These aus, nämlich dass die wirtschaftlichen Probleme der beiden deutschen Bahnen vor der Reform lediglich auf die Organisationsstruktur zurückzuführen seien. Das passte perfekt in den Geist der Zeit, dem Staat nicht die Spur von wirtschaftlichem Handeln zuzutrauen und stattdessen in der privatwirtschaftlichen Organisation den generellen Problemlöser für alles zu sehen. Vergessen waren alle Erkenntnisse der Jahrzehnte zuvor über natürliche Monopole, aus denen bei einer Privatisierung private Monopole werden mussten. Auch die Regierungskommission wies zwar am Rande darauf hin, dass die Strukturreform der Bahn in eine Reform des Verkehrsmarktes eingebunden sein müsse, davon war jedoch später keine Rede mehr. So blieb der eigentliche Elefant im Raum doch unbeachtet: Weder die jahrzehntelange Fokussierung der Verkehrspolitik auf den Straßen- und den Luftverkehr noch die Verzerrungen des Verkehrsmarktes, die diesen beiden Verkehrsarten massive Kostenvorteile gegenüber der umwelt- und klimafreundlicheren Bahn verschafften, wurden verändert. So subventioniert der Staat den Straßen- und Luftverkehr noch immer in ungleich größerem Umfang als die Bahn, obwohl die Folgen für Gesellschaft, Klima und Umwelt längst bestens bekannt sind. Eine zweite Bahnreform ist daher überfällig: Zum einen hat sich die eingeführte

Struktur als ungeeignet erwiesen, und zum anderen muss diese in eine grundlegende Verkehrsmarktreform eingebettet sein, die endlich die tatsächlichen Kosten der unterschiedlichen Verkehrsträger abbildet. Nur dann hat die Bahn eine wirkliche Chance, auch wieder größere Marktanteile zu gewinnen.

Bernhard Knierim und Winfried Wolf veröffentlichten wenige Tage vor der Konferenz das Buch *Umsteigen bitte! – 20 Jahre Bahnreform* (Schmetterling Verlag, Stuttgart).

Anmerkungen:

- 1 Im Wesentlichen handelt es sich bei diesem Beitrag um den Einleitungstext zum Workshop 2 (*20 Jahre Bahnreform*) auf der Konferenz. Wir haben ihn zum Auftakt dieser Publikation vorgezogen und inhaltlich ausgebaut, um Leserinnen und Leser, die weniger in der Materie stecken und nicht an der Konferenz teilnehmen, besser in das Thema einzuführen.
- 2 Im Schienengüterverkehr gibt es eine ähnliche Bilanz wie im Schienenpersonennahverkehr: Es kam zu einem deutlichen Anstieg der Schienenverkehrsleistung (gemessen in Tonnenkilometern), doch der Verkehrsmarktanteil konnte nicht wesentlich erhöht werden, weil insgesamt die Transportleistungen anstiegen. Aus unserer Sicht muss eine alternative Verkehrspolitik grundsätzlich auf Verkehrsvermeidung orientieren. Anders gesagt: Die fortgesetzten Steigerungen aller Verkehrsleistungen sind fatal und vor allem ein Ergebnis einer falschen Verkehrspolitik, die „Nähe zerstört“ und „Entfernung belohnt“. Das kann hier nicht weiter ausgeführt werden. Siehe: Knierim/Wolf, *Bitte umsteigen – 20 Jahre Bahnreform*, a.a.O., S. 199ff.

