



# Deutsche Bahn AG: Unternehmen Zukunft oder Auslaufmodell auf dem Abstellgleis?

Dirk Löhr

© Erich Westendarp / pixelio.de

*Ist die – 1994 vom damaligen Kanzler Kohl initiierte Bahnreform ein nachhaltiges und zukunftsfähiges Modell? Kann die notwendige Verkehrswende weg vom motorisierten Individualverkehr hiermit bewältigt werden? 20 Jahre Bahnreform geben Anlass zu einer Bestandsaufnahme.*

## Fehlgeleitete Unternehmenspolitik: Der Tanz um das goldene Kalb der betriebswirtschaftlichen Effizienz

20 Jahre Bahnreform – und noch sind die Privatisierungsanstrengungen nicht am Ziel. Noch ist die Deutsche Bahn AG (DB AG) zu 100 % in der Hand des Bundes. Allerdings hätte sie nie und nimmer eine Chance, den „Duck-Test“ zu bestehen: „If it looks like a duck, swims like a duck, and quacks like a duck, then it probably is a duck.“ Auch, wenn nach wie vor die Anteile an der DB AG in der Hand des Bundes sind, und obwohl mehrere Privatisierungsanläufe bislang scheiterten (zuletzt wegen der Finanzkrise 2008), agiert die Gesellschaft de facto wie ein privates erwerbswirtschaftliches Unternehmen. Von Politik und Verwaltung wird dies geduldet, erhofft man sich doch, dass Unternehmensgewinne die chronisch klammen öffentlichen Kassen aufbessern.

Die Analyse der deutschen Bahnprivatisierung ist v. a. durch die Brille der Systemtheorie erhellend. Gemäß der Leitwerttheorie von Bossel (1998) hat jedes lebendige System gleichzeitig eine Reihe von „Leitwerten“ zu erfüllen (Effizienz, Versorgung, Wandlungsfähigkeit etc.). Werden bestimmte Werte übertrieben oder vernachlässigt, kann das System degenerieren oder im schlimmsten Falle zugrunde gehen.

In der alten „Behördenbahn“ hatte der Leitwert der Versorgung (mit Mobilität) eine hervorgehobene Bedeutung. Ein gut ausgebautes Schienennetz sorgte für die

Anbindung selbst der entlegeneren ländlichen Gegenden. Angesichts der angestrebten Änderungen der Mobilitätsmuster (nämlich weg vom Individualverkehr, hin zum öffentlichen Nahverkehr) sollte man eigentlich annehmen, dass der Ausbau des Netzes auch im Rahmen der Bahnreform als vordringliche Aufgabe eingestuft worden wäre. Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Auf Gewinn getrimmt, wurde der Leitwert „Effizienz“ immer mehr in den Vordergrund geschoben und gleichzeitig der Leitwert „Versorgung“ vernachlässigt. So wurde im Rahmen des Privatisierungsprozesses seit 1990 das Schienennetz um ca. 8.000 km auf nunmehr 33.400 km (2013) reduziert<sup>[1]</sup>. Während die Schweiz eine Bahnhofsdichte von 50 Stationen pro 1.000 km<sup>2</sup> aufweist, sind es in Deutschland nur noch ca. 16 Stationen pro 1.000 km<sup>2</sup><sup>[2]</sup>. Man ignorierte die „Goldene Regel“ des öffentlichen Nahverkehrs, wonach das Angebot seine eigene Nachfrage schafft.

Stattdessen wollte die DB AG zum weltweit führenden Mobilitäts- und Logistikunternehmen werden. Beteiligungskäufe an Unternehmen wie Schenker, Hangartner und Joyau, der britischen Eisenbahnfrachtgesellschaft EWS, des US Luft- und Seefrachtspezialisten Bax Global, der dänischen Busgesellschaft Pan Bus und der britischen Verkehrsgesellschaft Arriva kosteten viele Milliarden Euro. Mittlerweile ist die DB AG in mehr als 150 Ländern als Anbieter von Transport- und Logistikdienstleistungen präsent<sup>[3]</sup>. 105.000 der insgesamt rund 300.000 Konzernmitarbeiter arbeiten im Ausland (DB Mobility Networks Logistics 2013).

Gleichzeitig konzentrierte man sich bei der infrastrukturmäßig ausgedünnten DB AG auf den Fernverkehr und Hochgeschwindigkeitszüge – hier hat die DB AG faktisch immer noch ein Monopol im Betrieb. Dies ging auf Kosten der Wartung

und Verbesserung des verbliebenen Netzes sowie des Nahverkehrs – obwohl die DB AG hier gute Gewinne erzielt (s. unten mehr). 90 % aller Bahnfahrten finden im Nahverkehr statt; dennoch wurden nur 10 % aller Mittel in den Nahverkehr gelenkt. Die Unternehmenspolitik zielte auch auf die Pflege eines speziellen Kundenkreises ab: Geschäftsreisende und Erste-Klasse-Kunden mit hoher Zahlungsbereitschaft. Die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerungsmehrheit wurden darüber vernachlässigt. Auch diese bahninterne Orientierung steht dem Ziel im Wege, mehr Verkehr auf die Schiene zu lenken<sup>[4]</sup>. So weckt denn die Analyse der Reisenden-Statistik Zweifel an der eingeschlagenen Strategie. Zwar verweist die DB AG auf einen Anstieg der Reisenden für 2012 (insgesamt über 2,2 Milliarden; Statista 2014b), doch entfällt – mit abnehmender Tendenz der allergrößte Teil hiervon auf den subventionierten Nahverkehr.

## „Integrierter Schienenkonzern“

Ein weiterer Komplex von Fehlentwicklungen hängt mit der fehlenden Trennung von Netz und Betrieb zusammen. Bei der DB AG handelt es sich nämlich um einen „integrierten Schienenkonzern“, also einen Konzern, bei dem sich Netz und Betrieb unter dem Dach derselben Gesellschaft befinden. Dies kommt zwar der betriebswirtschaftlichen Logik und den Wünschen des Managements entgegen, nicht aber den Bedürfnissen der Allgemeinheit. Folgende Probleme sind augenscheinlich:

- Die Blockade von Konkurrenten. Unter den Argusaugen der Wettbewerbshüter hat sich hier zwar Vieles verbessert. Allerdings geschahen in der Vergangenheit immer wieder versteckte Blockaden (in früheren Zeiten beispielsweise über intransparente Preisgestaltung), obwohl das Recht insbesondere die Diskriminierung

1 seit 1990; Engartner 2012, S. 41; Statista 2014a

2 Neumann 2012, S. 46

3 Engartner 2012, S. 48-49

4 Engartner 2012, S. 45-46

von Konkurrenten der DB AG beim Netzzugang verbietet.

- Grenzen der Regulierbarkeit, zumal es sich beim Schienennetz um ein sog. „natürliches Monopol“ handelt. Die DB AG ist sich über die strategische Bedeutung dieses Monopols durchaus im Klaren. Die Trassenpreise sollen in Zukunft weiter steigen. Dies schadet den Wettbewerbern, nicht aber dem Netzmonopolisten DB AG: So lange sie Netz wie Betrieb unter einem Dach vereint, wandert das Geld infolge solcher Preiserhöhungen nur von der linken in die rechte Tasche. Anders als ihre Konkurrenten verliert die DB AG also nichts. Die Möglichkeiten der Regulierungsbehörden, den Missbrauch des natürlichen Monopols Netz zu verhindern, sind de facto beschränkt<sup>5</sup>.
- Unzulässige Quersubventionierungen. Die wichtigsten Gewinnquellen der DB AG stellen das Netz, die Personenbahnhöfe und der Regionalverkehr dar. Allein Netz und Regionalverkehr tragen 2/3 zum Unternehmensgewinn bei, obwohl sie nur 1/4 der Einnahmen generieren. Allerdings erhalten beide Sektoren auch hohe Subventionen (ca. 7 Mrd. Euro für den Nahverkehr und um die 4 Mrd. Euro für das Netz) auf Kosten des Steuerzahlers. Die Investition dieser Gelder in globale Unternehmensaktivitäten sowie in den Fernverkehr und in Hochgeschwindigkeitszüge wird als sehr problematisch angesehen<sup>6</sup>.

Obwohl viele Verkehrsexperten seit langer Zeit eine unabhängige Netzgesellschaft in öffentlicher Hand einfordern, wird der „integrierte Schienenkonzern“ von einer unheiligen Allianz aus DB AG-Managern, den großen politischen Parteien und Gewerkschaften verteidigt. Allerdings handelt es sich beim staatlichen Eigentum an einem natürlichen Monopol – wie es das Schienennetz darstellt – keineswegs um eine bolschewistische, sondern um eine klassisch-liberale Idee.

## Die Unterfinanzierung der Netzinfrastruktur



Eines der größten Probleme ist jedoch das der mangelhaften Wartungen und Reinvestitionen in das Netz. Reibungslose Betriebsabläufe sind nicht

mehr gewährleistet, das Schienennetz verkommt langsam, aber sicher. In Deutschland wird die Wartung des Netzes durch die DB AG (2/3 der netzbezogenen Ausgaben) finanziert, (Re-) Investitionen (Ersatzbeschaffungen und Netzerweiterungen) durch den Staat (1/3 der netzbezogenen Ausgaben; vgl. DB Mobility Networks Logistics 2014, S. 5). Dies gibt der DB AG einen Anreiz, die Instandsetzung und Wartung zu minimieren und auf Verschleiß zu fahren – für den Ersatz des verschlissenen Netzes kommt ja der Steuerzahler auf.

Die Unterfinanzierung des Netzes kann jedoch ernsthafte Konsequenzen haben: Man denke an den Unfall von Hordorf im Januar 2011 (10 Tote, 23 teils schwer Verletzte, N. N. 2011). Der Unfall hätte leicht durch die Installation eines automatischen Bremssystems auf der Strecke vermieden werden können („punktförmige Zugbeeinflussung“, kurz PZB). Man denke auch an die laufenden Verspätungen. Heutzutage ist es sicherer, auf ein Pferd zu wetten, als auf einen pünktlichen Zug. Ein großer Teil der Verspätungen wird durch Langsam-Fahrstrecken verursacht, die wiederum ihre Ursache in dem heruntergekommenen Schienennetz haben. Die Misere manifestierte sich insbesondere an den Stellwerken. Zwischen 2002 und 2012 reduzierte die DB Netz AG ihre Mitarbeiter von 51.918 auf 35.249. Parallel hierzu kam allerdings die Digitalisierung der Stellwerke nicht richtig voran – auch wegen der damit einhergehenden hohen Kosten. Die unvermeidliche Konsequenz sind Engpässe. Der Netzzustandsbericht 2012 stellte eine Zunahme an Verspätungen und Zugausfällen von 4,5 % fest, die durch Stellwerksprobleme verursacht wurden<sup>7</sup>. Allerdings dürfte es sich hierbei um eine Untertreibung handeln, zumal die DB AG ihre eigene Definition von Pünktlichkeit entwickelt hat (Tagesschau.de 2011). Der vorläufige Höhepunkt ereignete sich im September 2013, als Mainz mehrere Wochen weitgehend vom Netz abgekoppelt wurde – aufgrund akuter Personalengpässe. Ein Vorstandsmitglied der DB Netz AG musste seinen Hut nehmen. Das eigentliche Problem war freilich weniger die schlechte Qualität des Managements an sich, als vielmehr die schlechte Qualität der politischen Vorgaben – die durch das Management in sklavischem Gehorsam umgesetzt wurden.

## Es geht auch anders



Natürlich war die Eisenbahn auch vor der Privatisierung chronisch unterfinanziert. Ist diese chronische Unterfinanzierung der Infrastruktur aber wirklich alternativlos? Das Beispiel Hong Kong weist in eine andere Richtung. Dort wurde die MTR Aktiengesellschaft 1975 eingerichtet. Interessant ist ihr wirtschaftliches Konzept: Die MTR fungierte nämlich nicht nur als Bahn-, sondern gleichzeitig auch als Immobiliengesellschaft: Neu angelegte Bahntrassen führen zu einer Steigerung der Bodenerträge und Bodenwerte. Da die Gesellschaft sich vorher in den Besitz der betroffenen Areale gebracht hatte, brachten die erhöhten Mieten und Pachten genügend Geld ein, um die Netzinfrastruktur zu finanzieren. Erstaunlich: Obwohl die Gesellschaft durchaus nach kommerziellen Prinzipien agierte und Gewinne machte, konnten die Ticketpreise ab 1997 für viele Jahre eingefroren werden<sup>8</sup>. Das Zauberwort heißt „sich selbst finanzierende Infrastruktur“ – die MTR wandte nämlich das Henry-George-Prinzip auf betriebswirtschaftlicher Ebene an. Dieses besagt, dass unter bestimmten Umständen sämtliche staatlichen Ausgaben aus den Bodenrenten finanziert werden können. Dies gilt insbesondere für die Infrastruktur, durch die umgekehrt die Bodenrenten (und Bodenwerte) erst generiert werden. Das Henry-George-Theorem wurde u. a. durch Arnott / Stiglitz (1979) und Atkinson / Stiglitz (1987) formalisiert.

Das Henry-George-Prinzip ist verallgemeinerbar. Es funktioniert nicht nur für den Nahverkehr, sondern auch für den Fern- und Güterverkehr: Eine bessere Schieneninfrastruktur lässt Ortschaften zusammenrücken. Wird z. B. aufgrund einer Schienenanbindung ein Eifeldorf de facto zu einem Vorort (in der Funktion einer Wohnstadt) der Metropole Köln, so steigen im Eifeldorf die Bodenwerte an. Werden zwei Großstädte miteinander verbunden, sparen beide Transportkosten ein – die Interaktionsdichte, das arbeitsteilige Zusammenwirken wird intensiver. Es ergibt für Berlin und Frankfurt einen Unterschied, ob es eine Bahnverbindung zwischen den beiden Städten gibt oder nicht. Die aufgrund der Verkehrsverbindung entstehenden Produktivitätszuwächse schlagen sich aber auch in höheren Bodenrenten und Bodenwerten nieder. Es gilt „nur“, diese Erträge konsequent abzuschöpfen.

5 Böll et al. 2013, S. 75

6 Kirmich 2013

7 Böll et al. 2013, S. 76

8 Harrison 2006, S. 87-94

Ein weiteres Standbein der Finanzierung sollte die verursachungsgerechte Anlastung von Ballungskosten (die zugleich externe Kosten sind) sein. Genau genommen setzt das Henry-George-Prinzip diese Anlastung sogar voraus. Wer zu Stoßzeiten und auf hoch frequentierten Strecken fährt, soll mehr bezahlen, weil er seine Zeitgenossen einschränkt – es entstehen Ballungskosten<sup>[9]</sup>. Insofern war die Absicht des 2002 und 2003 eingeführten und gescheiterten „Preis- und Erlösmanagementsystems“ nicht verkehrt. Es wurde allerdings unter ungeeigneten Umständen sowie in unzulänglicher Weise umgesetzt. Es orientierte sich am Luftverkehr und ignorierte – bei oftmals höheren Preisen – insbesondere einen entscheidenden Aspekt: Die höhere Flexibilität des Hauptkonkurrenten Auto. Anstatt die eigene Flexibilität weiter einzuschränken, wäre eine Anlastung der Grenzballungskosten über Auktionen ideal: Bestimmte Fahrstrecken werden dabei vom Netzbetreiber ausgeschrieben<sup>[10]</sup>. Handelt es sich um hoch frequentierte Strecken und um Stoßzeiten, so zahlen die Eisenbahnbetreiber eine höhere Gebühr, die sie auch an die Kunden weitergeben. Dies verlangt allerdings wiederum die Trennung zwischen Netz und Betrieb sowie Wettbewerb unter den Betreibern (s. oben).

Die Finanzierung über ein verallgemeinertes Henry-George-Prinzip und der verursachungsgerechten Anlastung von externen Kosten entspricht auch den von Joseph E. Stiglitz (2014) propagierten Finanzie-

rungsprinzipien für „Public Goods“. Folgte man diesen Prinzipien, ließen sich die Ticketpreise auf die sog. „Grenzkosten“ des Betriebes der Bahnen beschränken. Mit Zugtickets, die BahnCard 50-Preise in den Schatten stellen, könnte Verkehr auf die Schiene gelenkt und diese gegenüber dem Straßenverkehr wettbewerbsfähig gemacht werden. Hiermit könnte auch die notwendige Verkehrswende auf den Weg gebracht werden. Aufgrund wachsender Ressourcenknappheit und Umweltprobleme handelt es sich beim massenhaften motorisierten Individualverkehr um ein Auslaufmodell, das nur noch wenige Jahrzehnte überleben wird (wenngleich die Politik dies nicht wahr nimmt und immer weiter massenhaft Gelder in nicht zukunftsfähige Infrastrukturmaßnahmen wie den Straßenausbau verschwendet). Dies alles lässt sich freilich nicht stemmen, wenn man die Privatisierung öffentlich geschaffener Werte weiterhin als eine heilige Kuh behandelt. Für die Bahn sind die Folgen u. a. höhere, die Fixkosten der Infrastruktur beinhaltende Fahrpreise. Diese stiegen in den letzten zehn Jahren um mehr als 30%<sup>[11]</sup>, was viele potenzielle Fahrgäste vom Umstieg auf die Schiene abhält. Doch selbst die erhöhten Fahrpreise vermögen nicht die Kosten der Infrastruktur zu decken – deswegen wird noch der Steuerzahler zur Finanzierung herangezogen (und dessen private Werte über Steuern sozialisiert).

### Blick zurück im Zorn

Rückblickend ist die deutsche Bahnreform ein Desaster. Mit der Liste an unbewältig-

ten und – im Rahmen des gegenwärtigen Paradigmas unlösbaren – Problemen ließen sich Bibliotheken füllen.

### Notwendig ist eine Umsteuerung, die folgende Kernpunkte beinhalten sollte:

- **Netz und Betrieb sind zu trennen. Das Schienennetz gehört in öffentliche Hand. Es ist ohne Gewinnerzielungsabsicht zu betreiben. Kein Eisenbahnunternehmen darf bevorzugt oder diskriminiert werden.**
- **Der Betrieb kann durch private Eisenbahnunternehmen im Wettbewerb stattfinden.**
- **Das Angebot an Mobilitätsleistungen sollte zu Grenzkosten erfolgen.**
- **Dies kann geschehen, wenn die Finanzierung der (Netz-)Infrastruktur aus abgeschöpften Bodenrenten sowie angelasteten Ballungskosten geleistet wird.**

Ob der derzeit amtierende Verkehrsminister allerdings genug Einsicht, Willen und Standkraft hat, um das Ruder in diese Richtung herumzureißen, ist mehr als fraglich.

#### Zum Autor

Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA



Jahrgang 1964, Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld. Vorsitzender der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Sprecher des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik, Steuerberater.

E-Mail: d.loehr@umwelt-campus.de

9 Vickrey 1948

10 Knieps 2002

11 Bahn für alle 2012, S. 85

## LITERATUR

**Arnott, R. J. / Stiglitz, J. E. (1979):** Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size, Quarterly Journal of Economics, Vol. 93 No. 4, S. 471-500.  
**Atkinson, A. B. / Stiglitz, J. E. (1987):** Lectures on Public Economics. McGraw-Hill Book Co., London.

**Bahn für alle (2012):** Die wahre Bilanz der Deutschen Bahn – oder: Was Rüdiger Grube lieber verschweigt. Alternativer Geschäftsbericht der Deutschen Bahn AG 2011, Berlin.

**Böll, S. / Kaiser, S. / Wassermann, A. (2013):** Mainz bleibt Mainz, Spiegel Nr. 34, S. 75-76.

**Bossel, H. (1998):** Globale Wende – Wege zu einem gesellschaftlichen und ökologischen Strukturwandel, Droemer, München.

**DB Mobility Networks Logistics (2013):** „Mitarbeiter in Zahlen“, online: [http://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen\\_fakten/mitarbeiter.html](http://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/mitarbeiter.html) (eingesehen: August 2014).

**DB Mobility Networks Logistics (2014):** Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes, position paper, Berlin.

**Engartner, T. (2012):** „Börsenparkett statt Bürgernähe. Die Deutsche Bahn zu Beginn des 21. Jahrhunderts“, Universitas, Vol. 67, Nr. 792, S. 39-55.

**Harrison, F. (2006):** Wheels of Fortune, Self-funding Infrastructure and the Free Market Case for a Land Tax, The Institute of Economic Affairs, London.

**Kimich, P. (2013):** „Schwarz subventioniert“, Frankfurter Rundschau, March 20, online: <http://www.fr-online.de/wirtschaft/deutsche-bahn-schwarz-subventioniert,1472780,22157028.html> (eingesehen: September 2013).

**Neumann, L. / Wolter, C. / Balzer, I. (2012):** Leistungsanalyse des Schienenverkehrs in Europa, SCI Verkehr GmbH, Berlin.

**Knieps, G. (2002):** Knappheitsprobleme in Netzen: Was leistet die Ökonomie? Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Knappe Netzkapazitäten – Probleme und Lösungsstrategien in offenen Verkehrs- und Versorgungsnetzen, Reihe B, B 252, S. 7-22.

**N. N. (2011):** Tote und Verletzte bei schwerem Zugangsticket, in: DIE ZEIT online Januar 2011, online: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2011-01/zugunglueck-sachsen-anhalt> (eingesehen August 2014).

**Statista (2014a):** Betriebslänge des Schienennetzes der Deutsche Bahn AG in den Jahren 2000 bis 2013 (in 1.000 Kilometer). In: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2973/umfrage/entwicklung-der-gesamtaengedes-schienennetzes-in-deutschland/> (eingesehen: August 2014).

**Statista (2014b):** Anzahl der Reisenden im Schienenpersonenverkehr der Deutsche Bahn AG in den Jahren 2004 bis 2013 (in Millionen). In: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/13626/umfrage/reisende-im-schienenpersonenverkehr-der-db-ag/> (eingesehen: August 2014).

**Stiglitz, J. E. (2014):** Reforming Taxation to Promote Growth and Equity, White Paper, Roosevelt Institute, 28. Mai, online: [http://rooseveltinstitute.org/sites/all/files/Stiglitz\\_Reforming\\_Taxation\\_White\\_Paper\\_Roosevelt\\_Institute.pdf](http://rooseveltinstitute.org/sites/all/files/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf) (eingesehen: August 2014).

**Tagesschau.de (2011):** „Wie die Bahn Pünktlichkeit definiert“, online: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/bahnpuenktlichkeit100.html> (eingesehen: August 2014).

**Vickrey, W. (1948):** Some Objections to Marginal-Cost Pricing, in: The Journal of Political Economy 56, Nr. 3, S. 218-238.