

Die Reform der Deutschen Bundesbahn in den 1990er-Jahren

I. Einleitung

Die Deutsche Bundesbahn (DB)¹ befand sich Ende der 1980er-Jahre in einer schweren und chronischen Strukturkrise. Obwohl die DB laut Bundesbahngesetz wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen war, erzielte sie trotz staatlicher Transferleistungen von jährlich 13 Milliarden einen jährlichen Fehlbetrag von vier Milliarden DM,² der den Schuldenstand des Unternehmens stetig erhöhte. Dabei spielten die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ebenso sehr eine Rolle wie die hohen Pensionierungskosten für die Alt-Eisenbahner. Auch technologisch gesehen befand sich die DB nicht auf der Höhe ihrer Zeit, da der Einsatz innovativer Technologien auf wenige Unternehmensfelder beschränkt war. Während die Serieneinführung modernster Hochgeschwindigkeitszüge (Typ ICE 1) kurz bevorstand, war die Fahrzeugtechnik im Nah- und Regionalverkehr außerhalb der Ballungsräume auf dem Stand der 1970er-Jahre stehen geblieben. Serienreife technologische Innovationen wie die Linienzugbeeinflussung, elektronische Stellwerke, moderne Logistikzentren und die Fernsteuerung längerer Streckenabschnitte konnten mangels ausreichender Investitionsmittel nur in Einzelprojekten verwirklicht werden. Dazu kam anfangs der 1990er-Jahre die Vereinigung mit der technisch völlig überalterten ostdeutschen Reichsbahn (DR), während die EU eine neue Dynamik in Sachen Verkehrsmarktliberalisierung und technische Standardisierung zu entwickeln begann. Der Artikel zeichnet diese Entwicklungen nach und fokussiert auf die komplexen Reformprozesse bei der DB AG.

II. Die Ausgangssituation

Im Januar 1989 entschloss sich die Bundesregierung, der DB wenigstens die Altschulden aus der Zeit bis 1972 in Höhe von 12,6 Milliarden DM abzunehmen und in die allgemeine Bundesschuld zu übertragen. Angesichts der hohen Gesamtschuld von 57 Milliarden DM konnte sich diese Entlastung nur als temporäre Bilanzkosmetik und nicht als eine Bilanzreparatur auswirken.³ Bereits 1993 erreichte die Gesamtverschuldung der DB wieder eine Höhe von 66 Milliarden DM.⁴ Dieser gewaltigen Bruttoverschuldung stand ein viel geringeres Reservevermögen in Form von betrieblich nicht notwendigen Immobilien (wie Eisenbahnerwohnungen und überschüssige

1 Für die Zeit bis 1993 wird DB als Abkürzung für Deutsche Bundesbahn gebraucht. Ab 1994 ist DB bedeutungsgleich mit Deutsche Bahn AG (DB AG).
2 Claus-Friedrich Laaser, Wettbewerb im Verkehrswesen, Tübingen 1991, 23.
3 Günther Schulz, Die Deutsche Bundesbahn 1949-1989, in: Lothar Gall/Manfred Pohl (Hrsg.), Die Eisenbahn in Deutschland, München 1999, 317-376, hier 362-368.
4 DB AG, Geschäftsbericht 1994.

Betriebsflächen in den Städten) in Höhe von 6,8 Milliarden DM gegenüber.⁵ Mit diesen Verbindlichkeiten hätte sie bei einer handelsrechtlichen Bilanzlegung ihr gesamtes Eigenkapital aufgezehrt und wäre damit konkursreif gewesen. Doch die traditionelle Bewertung ihres Grund- und Sachvermögens zu Wiederbeschaffungspreisen minus Abschreibungen sicherte der DB ein positives Vermögensergebnis und rettete sie vor dem Konkurs. Die Diskrepanz zwischen dem Wiederbeschaffungswert und dem Marktwert wird an folgendem Beispiel deutlich: Die überzähligen Ausbesserungswerke in Stendal, Delitzsch und Halberstadt standen noch mit Millionenbeträgen in der Bilanz zu Buche. Die DB AG war jedoch froh, dass sie diese vermeintlich vermögenshaltigen Werksanlagen nach 1994 zum symbolischen Preis von einer DM an einen Investor abgeben konnte.⁶

Da die DB ihre jährlichen Betriebsverluste nur durch Darlehen des Bundes abdecken konnte, entwickelte sich die Bundesbahn zu einem zunehmenden Risikofaktor im Bundeshaushalt. Der damalige Bundesfinanzminister Helmut Schmidt hatte bereits 1974 von dem drohenden Risiko gesprochen, dass sich die reiche Bundesrepublik bei einer Fortsetzung dieses Trends entweder die Bundesbahn oder die Bundeswehr leisten könne – aber nicht beides auf Dauer zugleich.⁷ Ein großer Teil der jährlichen Transferzahlungen an die DB diente dem Ausgleich einseitiger sozialer Lasten, die ihre Konkurrenten im Strassenverkehr nicht zu tragen hatten. Die weitaus grössten Transferzahlungen entfielen auf den Ausgleich der hohen Pensionslasten für die beamteten Eisenbahner, die sich auch durch einen Stopp der Verbeamtungen nachträglich nicht mehr senken liessen. Während ihre Konkurrenz auf der Strasse nur die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung für die aktiven Mitarbeiter tragen musste, trug die DB immer schwerer an der Alterspyramide ihrer aktiven Beamten und Ruhestandsbeamten, die durch die Halbierung des Personalbestandes seit 1950 auf den Kopf gestellt war. Betriebswirtschaftlich gesprochen litt die DB unter hohen *sunk costs*, unter Kosten, deren Höhe sie nicht mehr beeinflussen konnte.

Die einseitigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der DB im Schienennahverkehr waren die zweite Hauptursache ihrer Verschuldung. Die jährlichen Bundesleistungen in Höhe von 3,2 Milliarden DM reichten nicht aus, um das hohe Betriebsdefizit als Folge niedriger gemeinwirtschaftlicher Tarife und hohen Betriebskosten zu decken. Die Bundesleistungen für den Ausbau und Neubau von S-Bahn-Netzen beschränkten sich auf Ballungsräume und reichten nicht aus, um der Bahn durch ein Investitionsprogramm im Nahverkehr neue Marktsegmente zu erschliessen und ihre hohen Betriebskosten durch Rationalisierungsinvestitionen im Streckennetz und im Fahrzeugpark zu senken.

Die DB glied nach den Worten ihres Vorstandsvorsitzenden Heinz Dürr (1990-1997) einem „Supermarkt ohne Kasse“, bei dem sich Bund und Länder mit gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen versorgten, ohne dass ihnen der Auftragnehmer DB einen angemessenen Preis für seine Leistungen in Rechnung stellen konnte. Obwohl die DB als Sondervermögen des Bundes einen eigenen Haushalt aufstellte, hatte sie ihre wirtschaftliche Autonomie wegen ihrer hohen Verschuldung weitgehend verloren. Da ihr finanzieller Handlungsspielraum wegen des chronischen Defizits von Darlehen des Bundes abhängig war, musste sie Investitionen ab 5 Millionen DM

5 DB AG, Geschäftsbericht 1999.

6 DB AG, Informationen für Führungskräfte, 10.2.1998.

7 Zit. nach Tim Engartner, Die Privatisierung der Deutschen Bahn, Wiesbaden 2008, 137.

vom Bundesverkehrsministerium genehmigen lassen.⁸ Die wirtschaftliche Eigenständigkeit der DB bestand nur noch auf dem Papier. So hing die Durchführbarkeit von Modernisierungs- und Rationalisierungsinvestitionen nicht von deren Rentabilität, sondern ausschliesslich von der Kasenlage des Bundes ab. Eine jährliche Steigerung der Produktivität um nur drei Prozent deutete darauf hin,⁹ dass technisch mögliche Produktivitätssteigerungen aufgrund zu niedriger Investitionen und eines ineffizienten Ressourceneinsatzes ungenutzt blieben.¹⁰ Auch im internationalen Vergleich rangierte die Produktivität der DB im Vergleichsjahr 1986 bis zu 20 Prozent hinter der französischen SNCF hinterher, deren Grösse sich mit der DB vergleichen liess.¹¹

Angesichts des chronischen strukturellen Betriebsdefizits waren die DB und ihre Mitarbeiter in einer Entmutigungsspirale gefangen, die weder finanzielle Hilfen noch materielle Anreize für eine rationellere und qualitativ verbesserte Verkehrsbedienung in Aussicht stellte. Ein erheblicher Teil des DB-Betriebsdefizits beruhte auf verfestigten strukturellen Wettbewerbsnachteilen. Eine offensive Wachstumsstrategie setzte hohe Investitionen voraus, die die DB wegen ihrer hohen Verschuldung trotz der finanziellen Haftung des Bundes nicht über den Kapitalmarkt finanzieren konnte. Eine Exit-Option durch den Ausstieg aus der Verkehrsbedienung dauerhaft unrentabler Nebenbahnstrecken im ländlichen Raum bestand aufgrund der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen nicht. Obwohl die Länder keine finanzielle Mitverantwortung für das Betriebsergebnis der DB trugen, verschaffte ihnen das Bundesbahngesetz eine aufschiebende Vetoposition gegen Streckenstilllegungen. Eine finanzielle Beteiligung der Länder an den Nahverkehrsinvestitionen der DB bestand jedoch nur in den S-Bahn-Netzen der Ballungsräume. In den achtziger Jahren versuchten die Länder, ihre Stakeholder-Position gegenüber der DB durch längerfristige vertragliche Vereinbarungen zu sichern. Da ihnen die Mittel für eine Mitfinanzierung des Nahverkehrs fehlten, blieb der Gestaltungsspielraum beider Parteien auf punktuelle Beteiligungen der Länder an Investitionen der DB und eine Festschreibung der bestehenden Versorgungsstandards beschränkt. Ein verbindliches Principal-Agent-Verhältnis zwischen Ländern und DB konnte unter den gegebenen finanziellen Bedingungen nicht entstehen: Alle Vereinbarungen zwischen den Ländern und der DB standen unter dem Finanzierungsvorbehalt durch einen Dritten, den Bund. Doch ohne die Bahn war die Verkehrsversorgung als Instrument der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung des ländlichen Raumes nicht denkbar. Die zunehmende Anerkennung der Umweltpolitik als gesellschaftliche Querschnittsaufgabe führte dazu, dass der Öffentlichkeit eine weitere Stilllegungswelle nicht zu vermitteln und politisch nur schwer durchsetzbar gewesen wäre.

Obwohl sich die Investitionshilfen des Bundes für Ausbau und Neubau von Hauptstrecken langfristig positiv auf die Wettbewerbsposition der DB im Fernverkehr auswirkten, konnte die Bahn ihren technologisch bedingten Geschwindigkeitsvorteil bis Ende der 1980er-Jahre noch nicht

8 Lothar Julitz, Bestandsaufnahme Deutsche Bahn. Das Abenteuer einer Privatisierung, Frankfurt a.M. 1998, 34.

9 Errechnet auf der Basis der physischen Produktivität (Personen-km und Tonnen-km durch Mitarbeiterzahl) für den Zeitraum 1979 bis 1989 nach den Angaben in: Verkehr in Zahlen 1980, Stuttgart 1980; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1990, Stuttgart 1990, sowie Laaser, Wettbewerb (wie Anm. 2), 31. Auf der Basis von Laasers Zahlenangaben lag das jährliche Wachstum der Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten von 1979 bis 1989 sogar bei nur 1,6%.

10 Andreas Brenck, Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn, in: Werner Allemeyer u.a., Privatisierung des Schienenverkehrs, Göttingen 1993, 37-184, hier 51ff.

11 Laaser, Wettbewerb (wie Anm. 2), 36.

ausspielen. Hochgeschwindigkeits-Triebzüge des Typs ICE 1 mit Dauer-Spitzengeschwindigkeiten von 250 km/h waren zwar serienreif entwickelt, konnten auf den bestehenden Ausbaustrecken aber nur maximal 200 km/h fahren. Das langwierige raumplanerische Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren zwischen der Bundesregierung und den Ländern und zahlreiche Einsprüche privater Trassenanlieger hatten die Fertigstellung der ersten Hochgeschwindigkeitsstrecken Hannover-Würzburg und Mannheim-Stuttgart im Vergleich zum zentralstaatlich regierten Frankreich um ein Jahrzehnt bis zum Jahr 1991 verzögert. Obwohl der Fernverkehr zwischen den Ballungsräumen seit 1979 im Stundentakt bedient wurde, lag die abgestimmte Vertaktung des Fernverkehrs und des Regionalverkehrs nach dem Vorbild der Schweiz und der Niederlande noch in weiter Ferne.

Die Fortschritte der europäischen Integration liessen eine weitere Verschlechterung der Wettbewerbsposition der DB erwarten. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Aufhebung der inhereuropäischen Wettbewerbsbeschränkungen im Dienstleistungssektor leistete einer Deregulierung des *inter-* und des *intramodalen* Wettbewerbs im Verkehr Vorschub. Die DB musste mit einer Freigabe der Kabotage im LKW-Verkehr und damit mit einem verschärften Preiswettbewerb im Güterverkehr rechnen. Dabei befand sich das Unternehmen wegen der nationalstaatlichen Bindung seiner Verkehrsdienstleistungen in einem systemischen Nachteil zum Strassenverkehr, der die Netzinfrastrukturen anderer Länder immer freizügiger nutzen konnte. Eine institutionelle Trennung von Netz und Betrieb war erforderlich, damit die europäischen Bahnen vom erwarteten Wachstum der grenzüberschreitenden Verkehre profitieren und als Wettbewerber auch international agieren konnten.¹²

III. Der Weg zur Bahnreform von 1993/94

Unter den Verkehrspolitikern der Regierungsparteien CDU, CSU und FDP und der oppositionellen SPD, im Vorstand der DB und in der Verkehrswissenschaft¹³ bildete sich bis 1991 ein Expertenkonsens heraus, wonach eine Sanierung der Bahn und eine Stärkung des Schienenverkehrs nur durch eine Entschuldung, durch die Umwandlung in ein wirtschaftlichkeitsorientiertes Unternehmen und eine klare Finanzverantwortung des Staates für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen möglich war. Die im Sommer 1989 eingesetzte Regierungskommission Bahn unter der Leitung des früheren Preussag-Vorstandsvorsitzenden Günther Saßmannshausen stellte unter den Kommissionsmitglieder rasch einen Konsens über eine Umwandlung der DB von einem Sondervermögen des Bundes zu einer bundeseigenen Aktiengesellschaft her. Der Kommissionsvorsitzende verkörperte mit seiner beruflichen Herkunft aus dem ehemals bundeseigenen Bergbau- und Hüttenkonzern Preussag¹⁴ die Vision, dass man ein Unternehmen in Staatsbesitz erfolgreich pri-

12 Wilhelm Pällmann, Die Chancen der DB im europäischen Markt, in: Jahrbuch des Eisenbahnwesens 1989, 42 f.; ders., Deregulierung und Privatisierung auf den Verkehrsmärkten, in: Detlef Aufderheide, Deregulierung und Privatisierung, Stuttgart 1990, 139-152.

13 Zur reformoptimistischen Position der Verkehrswissenschaft siehe Laaser, Wettbewerb (wie Anm. 2); Gerd Aberle, Nur grundlegende Reformen können der Bahn noch helfen, in: Wirtschaftsdienst 72 (1992), H. 2, 69ff.; Allemeyer u.a., Privatisierung des Schienenverkehrs (wie Anm. 10).

14 Zur Geschichte der Preussag siehe Bernhard Stier/Johannes Laufer, Von der Preussag zur TUI. Wege und Wandlungen eines Unternehmens 1923-2003, Essen 2005, bes. 387-565.

vatisieren und ihm durch Strukturwandel und Diversifikation eine zukunftssichere Marktposition eröffnen konnte.¹⁵ Die Option einer teilweisen oder gar vollständigen Kapitalprivatisierung eines integrierten Schienenverkehrsunternehmens bestand Anfang der 1990er-Jahre jedoch nicht. So hatte der Bund den Ausbau der Schieneninfrastruktur seit den späten 1960er-Jahren durch einen zweistelligen Milliardenbetrag gefördert. Die DB war zwar de jure, aber nicht mehr de facto die alleinige Verfügungsberechtigte über das Schienennetz.

Nach der Wiedervereinigung wäre eine kostendeckende Betriebsführung der Eisenbahnen in Deutschland auch bei einer vollständigen Übernahme aller Altlasten durch den Bund nicht mehr möglich gewesen. Im Unterschied zu Großbritannien stellte sich die Alternative einer Kapitalprivatisierung der Schienenverkehrsgesellschaft oder gar des Netzes nicht. Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und damit zur Bundesrepublik am 3. Oktober 1990 übernahm der Bund zusätzlich zu den Defiziten der DB die laufenden Defizite der Deutschen Reichsbahn (DR). Endogene Faktoren wie die veraltete und verschlissene Kapitalausstattung und exogene Einflüsse wie der volkswirtschaftliche Strukturwandel in Ostdeutschland trugen dazu bei, dass die DR trotz einer starken Personalreduzierung von 248.000 auf 133.000 Beschäftigte bis zum Jahr 1993 ein jährliches Defizit von 6 Milliarden DM erwirtschaftete. Rechnet man das Defizit der DB in Höhe von 9,4 Milliarden DM noch dazu, verzehrten die beiden Staatsbahnen allein 1993 15,5 Milliarden DM ihres Eigenkapitals.¹⁶ Obwohl das Grund- und Anlagevermögen von DB und DR infolge einer überhöhten Bewertung auf 101 Milliarden DM beziffert wurde,¹⁷ wäre der Konkurs durch den vollkommenen Eigenkapitalverzehr bis Ende der 1990er-Jahre unvermeidbar gewesen. Bei einer handelsrechtlichen Bewertung hätte das Grund- und Anlagevermögens nur 51 Milliarden DM betragen und damit die Höhe der Schulden unterschritten. Die Eisenbahn in Deutschland war zu diesem Zeitpunkt faktisch bankrott.¹⁸ Die Ursachen für das chronische Defizit der früheren ostdeutschen Staatsbahn bestanden zum einen in ihrer noch immer niedrigen Arbeitsproduktivität, die aus der veralterten Kapitalausstattung resultierte. Der starke Rückgang der Industrieproduktion nach dem Beginn der Währungsunion am 1. Juli 1990, die Aufhebung der planwirtschaftlichen Transportnormative, der schnelle Strukturwandel von einer grundstoff- und kohleintensiven Industriegesellschaft zu einer LKW-affinen Dienstleistungsgesellschaft und der Anstieg der privaten Motorisierung waren die entscheidenden strukturellen Faktoren, die das Marktsegment und die Erträge der Bahn in Ostdeutschland dramatisch schrumpfen ließen. Angesichts der prekären Ertragslage der DR und ihrer grossen Investitionsrückstände wären die DB und die DR, die erst zu Jahresbeginn 1994 fusioniert wurden, noch gar nicht privatisierungsfähig gewesen.

Jenseits der harten budgetären Sachzwänge lassen sich mehrere institutionelle Push-Faktoren für die Bahnreform identifizieren. Wäre die Bahnreform unterblieben, hätte die DR zwecks Nutzung von Synergieeffekten früher oder später in die DB integriert werden müssen. Bei ihrer Eingliederung in das staatliche Sondervermögen Deutsche Bundesbahn hätten die unbefristet beschäf-

15 Hans-Peter Schwarz, Wiedervereinigung und Bahnreform, in: Gall/Pohl, Die Eisenbahn in Deutschland (wie Anm. 3), 377-418, hier 395.

16 Horst Albach, Die Bahnreform in Deutschland, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft 3 (2002), 51-96, hier 53; Schwarz, Wiedervereinigung und Bahnreform, (wie Anm. 15), 414.

17 DB AG, Geschäftsbericht 1994.

18 Aberle, Grundlegende Reformen (wie Anm. 13). Diese Zahl basierte auf einem Bericht der Regierungskommission Bahn, der Aberle angehörte.

tigten Mitarbeiter/-innen der DR einen Rechtsanspruch auf ihre Verbeamtung erworben,¹⁹ sofern sie die entsprechenden laufbahnrechtlichen Bedingungen erfüllten. Wegen der damit verbundenen Mehraufwendungen für Gehälter und Pensionen besaßen die Bundesregierung und die DB ein unbedingtes Interesse daran, die DB in eine privatrechtliche Gesellschaftsform zu überführen. Die DB hatte die Verbeamtung neuer Mitarbeiter/-innen 1991 im Vorgriff auf die Bahnreform eingestellt,²⁰ hätte sie aber bei einem Scheitern der Bahnreform wieder aufnehmen müssen. Als institutionelle Vorbedingung für die Öffnung des Wettbewerbs im europäischen Schienenverkehr verabschiedete die EG-Kommission 1991 die Verordnung 91/440 für eine getrennte Ausweisung der Kosten und Erträge der nationalen Schienennetze. Eine kostengerechte Anlastung der Trassenkosten an die Schieneninfrastruktur-Nutzer war die notwendige Bedingung für die diskriminierungsfreie Nutzung und somit für mehr Wettbewerb im Schienenverkehr. Auch wenn die bilanzielle Trennung von Infrastrukturergebnis und Betriebsergebnis nicht zwingend eine unternehmerische Trennung von Netz und Betriebsgesellschaften in einer Holding oder die Aufspaltung in zwei getrennte Unternehmen erforderte, implizierte sie faktisch eine divisionale Eigenständigkeit des Netzes innerhalb des Unternehmensverbundes Bahn. Eine vollständige Trennung von Netz und Betriebsgesellschaft(en) wurde von der DB wegen der befürchteten höheren Koordinierungskosten und wegen der Dissynergien grundsätzlich abgelehnt.

Die Entscheidung für die Rechtsform einer Aktiengesellschaft fiel in der Regierungskommission Bahn bereits 1991. Mögliche Widerstände der Eisenbahnergewerkschaft GdED²¹ und des Deutschen Beamtenbundes fing die Regierungskommission durch die Zusage auf, die DB im Alleineigentum des Bundes zu belassen und die Pensionsverpflichtungen für Beamte auf das Bundes-eisenbahnvermögen als Sondervermögen des Bundes zu übertragen. Der umfassende Konsens zwischen Regierungsparteien und SPD²² ermöglichte es, das hohe parlamentarische Quorum für eine Veränderung der Unternehmensform zu erlangen. Da die Rechtsform der Bundesbahn als „Sondervermögen in bundeseinheitlicher Verwaltung“ in Artikel 87 des Grundgesetzes kodifiziert war, waren Zweidrittelmehrheiten im Bundestag und in der Länderkammer (Bundesrat) für eine Unternehmensreform nötig. Ein mögliches Veto der Bundesländer verhinderte die Bundesregierung durch finanzielles Entgegenkommen bei der Finanzierung des Regionalverkehrs. In den Verhandlungen setzten die Länder durch, dass der Bund den vollen Subventionsaufwand für einen qualitativ verbesserten Nahverkehr in Höhe von 14 Milliarden DM übernahm. Für die DB und DR bedeutete dies eine erhebliche Verbesserung. Der Bund überwies den beiden Bahnverwaltungen 7,9 Milliarden DM pro Jahr. Dies war allerdings zu wenig, um das Defizit aus ihren gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Nahverkehr zu decken. Es reichte auch für die bedarfsgerechte und verkehrspolitisch gewollte Verbesserung des Nah- und Regionalverkehrs nicht aus. Angesichts des hohen finanziellen Leidensdrucks war eine institutionelle Reform der Bahn ohne Alternative. Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik bedeutete eine einschneidende finanz- und wirtschaftspolitische Zäsur für die politischen Entscheidungsträger. Da ein erheblicher Teil der

19 Mündliche Auskunft von Heinz Dürr (1990-1997 Vorstandsvorsitzender der DB) an den Verfasser, 16.9.1996.

20 Mündliche Auskunft von Hemjō Klein gegenüber dem Verfasser, 23.6.1992. H. Klein war damals Vorstandsmitglied der DB.

21 Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (heute Transnet).

22 Niklas Reinke, Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen, Sinzheim 2001. Von 1990 bis 1994 waren nur die ostdeutschen Grünen (Bündnis 90) im Bundestag vertreten. Die postkommunistische PDS wurde nicht in den Konsensprozess integriert.

Kosten für die Wiedervereinigung in Schattenhaushalte wie den Fonds Deutsche Einheit verlagert wurde, erschien eine radikale finanzielle Sanierung der DB und DR durch die Übernahme der gesamten Altschulden in ein bundeseigenes Sondervermögen fast als eine Routineangelegenheit. Der lange zeitliche Horizont für die Tilgung der DB-Altschulden bis zum Jahr 2023²³ reduzierte die jährliche Belastung des Bundeshaushalts so weit, dass sie aus der Sicht von Legislative wie Exekutive tragbar erschien. Auch wenn sich die Umwandlung der DB in eine Aktiengesellschaft nicht in einem generellen Klima der Reform euphorie ereignete, war die Bereitschaft der Legislative zu Reformen der Staatsbetriebe nach der Wiedervereinigung aufgrund des wirtschaftlichen Handlungsdrucks doch erheblich gestiegen.

IV. Der Neustart als Deutsche Bahn AG

1994 bedeutete für die DB den finanziellen Neustart. Denn bis auf einen Restbetrag von 4,5 Milliarden DM übernahm der Bund ihre gesamten Altschulden und befreite sie damit von ihren drückenden Zins- und Tilgungslasten. Die positiven Folgen der Neubewertung nach den Bilanzregeln für Unternehmen zeigten sich vor allem im jährlichen Abschreibungsaufwand. Während DB und DR 1993 noch einen Abschreibungsaufwand von 4,8 Milliarden DM leisten mussten, fiel dieser im ersten Jahr der DB AG 1994 auf 1,9 Milliarden DM.²⁴ Wäre die DB nicht von ihren überhöhten Abschreibungen entlastet worden, hätte sie gleich zu Beginn ihrer Eigenständigkeit einen Verlust von 1,7 Milliarden DM verzeichnen müssen, der ihre neu gewonnene unternehmerische Handlungsfähigkeit ernsthaft in Frage gestellt hätte. Zum ersten Mal in ihrer Geschichte trug die DB nun die Verantwortung für ihr Geschäftsergebnis selbst. In ihren eigenwirtschaftlichen Geschäftsfeldern Personenfernverkehr und Güterverkehr konnte sie ohne direkte und indirekte Subventionen des Staates positive Ergebnisse erwirtschaften. Im gemeinwirtschaftlichen Unternehmensfeld Personennahverkehr sicherte eine jährlich fortgeschriebene leistungsabhängige Vergütung des Bundes bereits 1994 ein positives Geschäftsergebnis von 178 Millionen DM, das sie von einer Subventionierung ihres Defizits unabhängig machte. Dank ihrer weitgehenden Entschuldung gewann die DB AG auch die Möglichkeit, Investitionen in ihren Fahrzeugpark durch längerfristige Anleihen auf dem Kapitalmarkt zu finanzieren. Die Alleineigentümerschaft des Staates konstituierte eine faktische Haftung des Bundes für die Schulden der DB AG. Obwohl die DB bis 2005 nur eine niedrige Eigenkapitalrentabilität erwirtschaftete und ihre Verschuldung durch fremdfinanzierte Investitionen bis auf 20 Milliarden Euro stieg, konnte sie dank der Haftung des Bundes das höchste Kreditrating (AAA) behaupten und sich damit niedrigere Kosten für Fremdfinanzierungen sichern. Finanziell wurde die DB AG nach ihrer Gründung von leistungsunabhängigen Transferleistungen des Bundes noch nicht ganz unabhängig. Da die historisch bedingte niedrigere Produktivität der Bahn in Ostdeutschland erhöhte Betriebskosten notwendig machte, erhielt die DB AG 1994 eine jährliche Kompensationszahlung von über 6,5 Milliarden DM, die sich in den folgenden Jahren degressiv verminderte und 2002 mit einem Betrag von 0,8

23 Schwarz, Wiedervereinigung und Bahnreform, (wie Anm. 15), 414.

24 DB AG, Geschäftsbericht 1994.

Milliarden DM auslief.²⁵ Durch diese befristete Subventionierung mit degressivem Charakter erhielt das Unternehmen genügend Zeit für eine kostensenkende Modernisierung und Rationalisierung des Betriebs.

Die Eigentümerschaft des Bundes half, die hohen Kosten der Betriebsmodernisierung zu senken, ohne dass der Bund tatsächlich eine Haftung für das Betriebsergebnis übernehmen musste. Während private Aktionäre eine regelmässige Gewinnausschüttung erwartet hätten, nahm der Bund seine Eigentümerrolle ausschliesslich zum Vorteil des Unternehmens und ohne Gewinninteressen wahr. Dank dieses Verzichts konnte die DB AG ihre Nettoerträge zur Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis verwenden. Angesichts ihrer niedrigen Eigenkapitalrentabilität hätte eine jährliche Ausschüttung die DB AG überfordert. Die DB AG konnte dadurch auch auf eine den Gewinn maximierende Unternehmenspolitik verzichten und ihre Stakeholder (Länder, Passagiere, Verfrachter und Beschäftigte) besser bedienen. Konflikte zwischen der DB und ihren Stakeholdern bei der Senkung der Kosten und bei der Verbesserung der Ertragslage liessen sich damit reduzieren. Der Verzicht auf eine Gewinnmaximierung wurde erst 2005 aufgegeben, als die DB mit der langfristigen Vorbereitung ihres Börsengangs begann.

Sie war auch nicht gezwungen, ihr Produktivitätsproblem durch eine maximale Personalverminderung zu lösen. Obwohl 1994 und 1995 jeweils 32.000 Mitarbeiter und damit je ein Zehntel der Belegschaft aus dem Unternehmen ausschied,²⁶ sollte die Personalanpassung an das Produktivitätswachstum möglichst sozialverträglich vollzogen werden. 1995 gründete die DB eine Restrukturierungsabteilung, die eine möglichst grosse Zahl überzähliger Mitarbeiter/-innen durch räumliche Versetzungen, den Transfer in andere Unternehmensbereiche und durch Weiterqualifizierung weiterbeschäftigen sollte.²⁷ Die neokorporatistische Unternehmensverfassung mit einem traditionell engen Einvernehmen zwischen Unternehmensleitung und Eisenbahnergewerkschaften aus der Bundesbahnzeit wurde in der DB AG fortgeführt. Deren Management bemühte sich im Einvernehmen mit den Gewerkschaften und mit den beschäftigungspolitischen Zielen der Bundesregierung um eine möglichst sozialverträgliche Form des Personalabbaus. Wie die Bundesbahn verzichtete die DB AG auf betriebsbedingte Kündigungen, aber drängte vor allem 1994 und 1995 in Ostdeutschland zahlreiche überzählige Beschäftigte mit Abfindungen zum Ausscheiden. Diesen ausserordentlichen Personalabbau konnte die Bahn innert weniger Jahren abschliessen und zur Personalanpassung durch reguläre Fluktuation übergehen. Der DB-Vorstand schloss 1994 mit den Bahngewerkschaften einen Beschäftigungspakt, der die neokorporatistische Unternehmenskultur stabilisierte. Beschäftigte mit mindestens fünf Jahren Beschäftigungszeit erhielten beim Wegfall ihrer Position eine längerfristige Jobgarantie im DB-Konzern.²⁸

Die Umwandlung der Bundesbahn in eine wirtschaftlich selbstständige AG setzte auch ein grosses Produktivitätspotenzial frei. Allein 1994 stieg die physische Arbeitsproduktivität (Personenkilometer und Tonnenkilometer je Beschäftigten) um 26 Prozent, 1995 und 1996 jeweils um 13 Pro-

25 DB AG Geschäftsbericht 2003.

26 DB AG, Geschäftsberichte 1994 und 1995.

27 Ebd.

28 DB AG, Informationen für Führungskräfte, 24.8.2004.

zent.²⁹ Das starke Produktivitätswachstum – von 1994 bis 2006 waren es jährlich 10 Prozent – erwies sich als nachhaltig.³⁰ Im europäischen Vergleich wird die Arbeitsproduktivität der DB nur noch von der Schwedischen Bahn (SJ) übertroffen. Dieser Produktivitätsanstieg erklärte sich zum einen dadurch, dass die DB AG alle erforderlichen Rationalisierungsinvestitionen über den Kapitalmarkt finanzieren und damit die technologischen Innovationspotentiale ausschöpfen konnte. Mit der Umwandlung in die AG fielen auch die institutionellen Hemmnisse weg, welche die Bundesbahn an der Ausschöpfung von Produktivitätspotenzialen gehindert hatten. So konnten die Bundesländer die Schliessung von Ausbesserungswerken³¹ und Verwaltungsstellen auf der mittleren Ebene nicht mehr durch formelle Einsprüche verzögern. In den ersten Jahren nach der Bahnreform lässt sich ein grösserer Teil des Produktivitätswachstums auch durch Nachholeffekte und makroökonomische Struktureffekte erklären. Zahlreiche technisch obsolete Anlagen in Ostdeutschland wurden durch rationellere Technologien ersetzt. Die DB AG zog die Konsequenzen aus dem starken Rückgang des Güterverkehrs in Ostdeutschland und passte die Kapazitäten der Ausbesserungswerke, Bahnwerke und Güterbahnhöfe bedarfsgerecht an. Sie senkte die Dichte des ostdeutschen Schienennetzes auf das westdeutsche Niveau: Stark unwirtschaftliche Nebenstrecken wurden oft vollständig stillgelegt.

V. Der Staat, die DB und die Entwicklung der Infrastruktur

Obwohl die DB AG autonome Investitionsentscheidungen treffen konnte, standen die Entscheidungen über den Ausbau der Schieneninfrastruktur weiterhin unter der finanziellen und planerischen Mitverantwortung des Bundes. Da die DB nur die laufende Unterhaltung des Bestandsnetzes aus eigenen Erträgen finanzieren kann, blieb sie bei Neubau- und Ausbaustrecken auf Investitionszuschüsse des Bundes angewiesen. Während der Bund bis 1994 die zugesagten Leistungen in ihrer tatsächlichen Höhe finanzierte, wurden die Bundeszuwendungen in vorher festgelegter Höhe budgetiert. Die DB AG übernahm damit das Risiko ausserplanmässiger Kostensteigerungen, denen sie mit einem verbesserten Kostenmanagement und unternehmerischer Risikoversorge begegnen musste. Die Länder und die DB konnten ihre Planungen beim Bundesverkehrsministerium für die Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan anmelden.³² Über die Einstufung dieser Planungen als vordringlicher oder als weiterer Bedarf entschied das Bundesverkehrsministerium im Einvernehmen mit den Ländern, die als Träger der Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren Vetorechte besaßen. Da die Länder eine Berücksichtigung ihrer Investitionswünsche entsprechend ihrer Einwohnerzahl und ihrer Flächengrösse geltend machen konnten, waren Zielkonflikte zwischen einer möglichst rationalen Mittelverwendung und den Eigeninteressen der Länder keinesfalls ausgeschlossen. Die Verkehrsprojekte für den Ausbau und Neubau von über-

29 DB AG; Nachhaltigkeitsbericht 2007. Auf eine Berechnung der Arbeitsproduktivität in monetären Einheiten wurde verzichtet, weil Angaben über das Preisniveau zur Deflationierung der Ertragszahlen nicht zur Verfügung standen und die Eingliederung von Logistikunternehmen in die DB den trennscharfen Vergleich über eine längeren Zeitraum sehr erschwert.

30 Errechnet aus den Angaben in den Geschäftsberichten der DB AG von 1994 bis 2006.

31 DB AG, Informationen für Führungskräfte, 26 (1998).

32 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Bundesverkehrswegeplan 1992, Bonn 1992; ders., Bundesverkehrswegeplan 2003, Berlin 2003.

regionalen Schienenstrecken zwischen West- und Ostdeutschland genossen wegen des übergeordneten Ziels der wirtschaftlichen Angleichung beider Landesteile unabhängig von ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung und ihrer betriebswirtschaftlichen Bilanz politische Priorität. Der Interessenkonflikt zwischen der DB und einigen Ländern wird am Beispiel der Neubaustrecke Nürnberg-Erfurt deutlich, die mit geschätzten Baukosten von 4,6 Milliarden Euro zu den teuersten Schienenprojekten gehört. Da die 107 km lange Strecke den topographisch schwierigen Thüringer Wald durchquert und auf 41 km durch Tunnel geführt werden muss, übersteigen die Kosten pro Streckenkilometer die Kosten aller anderen Projekte. Bei der geplanten Streckenbelegung durch eine einzige ICE-Linie mit einem Zugpaar pro Stunde erwirtschaftet die DB nach eigenen Berechnungen für jeden eigenen investiertem Euro nur einen jährlichen Erfolg von 1,7 Cents, während sie bei vergleichbaren Planungen für andere Hochgeschwindigkeitsstrecken einen mehr als zehnmal so hohen Erfolgsfaktor erwartet. Der kalkulierte Mehrertrag reicht nicht einmal aus, um den Abschreibungsaufwand der DB zu decken. Diese Neubaustrecke ist für die Bahn ein Verlustgeschäft, obwohl der Bund einen großen Teil der Baukosten übernimmt. Die Gewinnung von zusätzlichen Transportkapazitäten für Güterzüge und Regionalzüge durch die Entlastung bestehender Strecken spielt im Unterschied zu anderen Planungen – beispielsweise den Neubaustrecken Frankfurt-Fulda und Hannover-Hamburg/Bremen – keine Rolle. Kapazitätsengpässe werden im Schienenverkehr zwischen Bayern und Thüringen nicht erwartet.³³ Diese Art der Allokation von Bundesmitteln für den Ausbau des Schienennetzes ist aus Sicht der DB zumindest teilweise suboptimal. Da die bundespolitisch durchsetzungsfähige bayerische Landesregierung den Bau der Strecke Nürnberg-Erfurt – das letzte grosse Verkehrsprojekt für die Deutsche Einheit – energisch vertritt und neben Thüringen auch mehrere weitere ostdeutsche Länder als unmittelbare Interessenten tangiert sind,³⁴ ist eine politische Prioritätenänderung zugunsten der Interessen der DB unwahrscheinlich.

Obwohl das Schienennetz der DB gehört und von ihr verwaltet wird, sind die Interessen des Eigentümers und der Nutzer nicht automatisch identisch. Die Öffnung des Schienenverkehrsmarktes für in- und ausländische Konkurrenten erforderte neben der buchhalterischen Trennung zwischen der Betriebsrechnung der einzelnen Verkehrsbereiche (Nahverkehr, Fernverkehr und Güterverkehr) und der Betriebsrechnung des Netzes auch eine aufwandgerechte Anrechnung der Infrastrukturkosten an die Nutzer des Netzes. So verpflichtet die EU-Verordnung 91/440 die Netzeigentümer zu einem diskriminierungsfreien Zugang für Mitbewerber. Da die EU-Kommission auf Vorschriften zur institutionellen Absicherung der Diskriminierungsfreiheit verzichtete, blieb den nationalen Regierungen die Entscheidung über eine vollständige unternehmerische Trennung von Netzgesellschaft und Betrieb oder die Gründung einer nationalen Netzagentur zur Überwachung der Nutzerentgelte – wie in Deutschland – überlassen. Von 1994 bis 1998 blieb das Netz wie alle anderen Unternehmensbereiche der Bahn eine rechtlich unselbstständige Abteilung der DB AG. Die Einrichtung einer Holdingstruktur mit rechtlich selbstständigen Netz- und Betriebsgesellschaften war im bahnpolitischen Reformpaket von 1993 spätestens fünf Jahre nach der Umwandlung der Bundesbahn in die DB AG vorgesehen. Da eine schnellere Umwandlung der

33 Netz Privatbahnen, Netz 21, bearb. von Ilgmann, Miethner und Partner, Berlin 2008.

34 An die NBS Nürnberg-Erfurt schliesst die NBS Erfurt-Halle/Leipzig, an der die Länder Sachsen-Anhalt und Sachsen unmittelbar interessiert sind.

DB AG in eine Konzernholding die organisatorische Steuerungs- und Anpassungsfähigkeit der Mitarbeiter/-innen und des Unternehmens überfordert hätte, schöpfte der Vorstand der DB die Übergangsfrist vollständig aus.

Seit 1996 stellt sich das Problem der kostengerechten Trassenpreise. Während der Bund 1994 und 1995 die Regionalverkehrsleistungen der DB durch Direktzahlungen finanzierte, übertrug die Bundesregierung den Ländern ab 1996 so genannte Regionalisierungsmittel zur Finanzierung von Schienenverkehrsleistungen im Regionalverkehr. Die Entscheidung, den Regionalverkehr in einer offenen Ausschreibung einzelner Strecken und Streckennetze zu vergeben oder freihändig der DB oder einem anderen Unternehmen zu übertragen, lag bei den Landesregierungen. Da nur wenige Länder wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen von Anfang an Strecken ausschrieben, lag der Anteil der ausgeschriebenen Streckenleistungen bis 1999 bei nur 6 Prozent der Regionalverkehrsleistungen und stieg erst seit 2001 signifikant an.³⁵ Die DB geriet bei der Ausschreibung von Netzen unter Wettbewerbsdruck und musste ihre Angebotspreise senken. Dies hat aus Sicht der Länder – und indirekt auch der Fahrgäste – eindeutig positive wohlfahrtsökonomische Effekte. Die Konkurrenten der DB orientierten sich bis 2011 nicht an den Tarifverträgen zwischen den Gewerkschaften und der DB, so dass sie einen Teil ihrer Kostenvorteile zu Lasten der Mitarbeiter/-innen erzielten.³⁶ Wegen der noch geringen Marktanteile der DB-Konkurrenz regelte die DB die Trassenentgelte ihrer Konkurrenten zunächst durch Einzelvereinbarungen und veröffentlichte erst 1998 eine Trassenpreisordnung. Über eine kostengerechte Preisdegression für Grosskunden sicherte die DB Netz den Betriebsgesellschaften der DB Holding (DB Regio, DB Cargo) gegenüber ihren noch kleinen Konkurrenten Rabatte von 25 Prozent.³⁷ Da der Anteil der Trassenpreise an den gesamten Betriebskosten im Regionalverkehr durchschnittlich 40 Prozent betrug, brachte der Trassenpreissrabatt der DB Regio einen Kostenvorteil von zirka 10 Prozent gegenüber den Wettbewerbern ein. Das Bundeskartellamt untersagte diese Rabattierung im Jahr 2000 als eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung. Ungeachtet der Übereinstimmung von Kostenkurve und Preiskurve verfügte es einheitliche Trassenpreise ohne Mengenrabatte.³⁸

Obwohl das Netz der DB seit 1999 in der Holdingstruktur des DB-Konzerns verselbstständigt war, war es ganz zum Unmut der Konkurrenz nicht durch eine „chinesische Mauer“ von den DB-Betriebsgesellschaften getrennt. So argumentierten die Konkurrenten immer wieder, die DB würde die Gewinne ihrer Netz AG zur verdeckten Quersubventionierung ihrer Geschäftsbereiche DB Cargo und DB Regio nutzen, die im Wettbewerb mit anderen Schienenverkehrsunternehmen standen. In der Debatte um die Teilprivatisierung der DB forderten die marktliberalen Kritiker in den Reihen des Bundesverbands der Industrie und des Deutschen Industrie- und Handelstages eine strikte Wettbewerbsneutralität der Netzgesellschaft durch ihre Herauslösung aus dem DB-Konzern.³⁹ Demgegenüber erwartete der DB-Vorstand bei einer Trennung hohe einmalige Tren-

35 DB AG, Geschäftsbericht 1999, Wettbewerbsbericht 2003.

36 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beschäftigung und Tarifpolitik bei der Deutschen Bahn, Berlin 2007.

37 Heike Link, Trassenpreise der Deutschen Bahn AG – diskriminierungsfrei und kostendeckend?, in: Wochenbericht des DIW 26 (1997), 457-462; Arnold Brandt, Diskriminierungsfalle Trassenpreise, in: Internationales Verkehrswesen 3 (2001), 199-202. Die DB Fernverkehr wird nicht berücksichtigt, da es im Personenfernverkehr fast keine konkurrierenden Anbieter gibt: vgl. Albach, Die Bahnreform (wie Anm. 16), 89ff.

38 Pressemitteilung des Bundeskartellamts, 8.9.2000.

39 BDI und DIHK, Privatisierung der integrierten Deutsche Bahn AG – Auswirkungen und Alternativen, Berlin 2006.

nungsaufwendungen und höhere Koordinationskosten, die sich in einer ineffizienten Mittelverwendung durch negative Synergieeffekte niederschlagen würden. Ein 2006 publiziertes Gutachten der Wirtschaftsberatungsgesellschaft Booz Allen Hamilton bestätigte die wirtschaftlichen Argumente der DB gegen eine Trennung von Netz und Betrieb,⁴⁰ relativierte sie aber durch den Befund, dass die Mehrkosten von zirka 500 Millionen Euro pro Jahr keine prohibitive Höhe erreichen würden.

Aufgrund der spezifischen Struktur des DB-Konzerns werden seine Einzelgesellschaften immer noch eng von der Holdingzentrale geführt. Zwischen der Konzernholding und den Einzelgesellschaften bestehen Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge, so dass die Überschüsse der DB Netz nicht automatisch in das Netz reinvestiert werden. Obwohl die Betriebsgesellschaften in der DB Holding gleichermassen wie ihre Konkurrenten von überhöhten Trassenpreisen der DB Netz betroffen wären, ist ein opportunistisches Verhalten der Holding zum Vorteil der eigenen Betriebsgesellschaften nicht auszuschliessen. Während die DB AG die überhöhten Liquiditätsabflüsse ihrer Betriebsgesellschaften an die DB Netz innerhalb des Konzerns ausgleichen kann, fliessen möglicherweise überhöhte Trassenentgelte der Konkurrenten dem DB-Konzern zu. Die Betriebsergebnisse der DB Netz seit 2001 lassen diese Hypothese zumindest für die Jahre bis 2006 unwahrscheinlich erscheinen.⁴¹ Schwerer widerlegbar ist die Kritik an teilweise zu hohen Trassenpreisen auf Nebenstrecken, auf denen sich die Konkurrenten bei der Ausschreibung der Nahverkehrsleistungen durchgesetzt haben. Wegen der unterschiedlichen Kostenverhältnisse von Strecke zu Strecke arbeitet die DB Netz mit Basispreisen und Streckenzuschlägen, die sich an den Mehrkosten für das Streckenpersonal und die Trassenunterhaltung orientieren. Für Aussenstehende sind diese Streckenzuschläge nicht nachprüfbar und geben damit Anlass zu Vermutungen über Preismanipulationen.

Aufgrund der regulativen Komplexität übertrug das Bundesverkehrsministerium die Trassenpreisaufsicht 2005 vom Bundeseisenbahnamt an die Bundesnetzagentur, die als Regulierungsbehörde für Telekommunikations-, Gas- und Stromleitungsnetze umfassende Erfahrungen bei der Regulierung von Netzpreisen und Netzzugängen besitzt. Vorwürfe einer den Wettbewerbs behindernden Haltung der DB AG werden durch empirische Untersuchungen nicht bestätigt. Im europäischen Vergleich lag Deutschland bei der Liberalisierung des Wettbewerbs im Schienenverkehr in der Spitzengruppe. Schon 2002 stand Deutschland in dieser Rangliste knapp hinter Grossbritannien an zweiter Stelle, das wegen der vollständigen Trennung von Netz und Betrieb vielfach als Musterbeispiel der Liberalisierung bezeichnet wird.⁴² 2007 rangierten Schweden, Grossbritannien und Deutschland auf gleicher Höhe an der Spitze der EU.⁴³ Die gute Positionie-

40 Privatisierungsvarianten der DB AG „mit und ohne Netz“ (PRIMON) erstellt i. A. des Bundesministeriums für Verkehr und des Bundesministeriums für Finanzen von Booz Allen Hamilton, Berlin 2006; vgl. Albach, Die Bahnreform (wie Anm. 16), 88.

41 Von 2001 bis 2004 verzeichnete die DB Netz nicht zuletzt wegen hoher Instandhaltungsaufwendungen einen kumulierten Verlust von 1 243 Mio. €. 2005 und 2006 betrug der kumulierte Überschuss vor Steuern und Zinsen zusammen 117 Mio. €. Da ein grosser Teil des Anlagevermögens und damit auch der Zinsbelastung auf die Schieneninfrastruktur entfällt, war das Betriebsergebnis des Netzes nach Zinsen auch in diesen Jahren negativ. Erst 2007 und 2008 erzielte die DB Netz Überschüsse (vor Zinslasten) von 592 und 670 Mio. €, so dass sich nach Abzug der Zinsen ein positives Betriebsergebnis ergab. Zahlen nach den Geschäftsberichten der DB AG für die Jahre 2001 bis 2008.

42 Tim Engartner, Die Privatisierung (wie Anm. 7).

43 DB AG, Wettbewerbsberichte 2002 und 2007. Die Liberalisierungsrangliste wurde von der IBM Global Business Services ermittelt.

ung Deutschlands zeigt, dass Liberalisierungserfolge im intramodalen Wettbewerb offensichtlich nicht von der rechtlichen und materiellen Form der institutionellen Trennung abhängig sind. Aufgrund der asymmetrischen Marktöffnung ging die Wettbewerbsliberalisierung bis zum Abschluss des Prozesses allerdings eher zu Lasten als zum Vorteil der DB. Denn während französische Schienenverkehrsunternehmen wie Veolia und Keolis die Liberalisierung des deutschen Nahverkehrs- und Güterverkehrsmarktes nutzten, blieb der DB der französische Markt wegen der zurückhaltenden Liberalisierung des Schienenverkehrs in Frankreich versperrt.

VI. Eine neue Innovationskultur in der DB AG

Die Bundesbahn und der staatseigene Telekommunikations-Monopolbetrieb Deutsche Telekom wurden fast zur gleichen Zeit in rentabilitätsorientierte Unternehmen umgewandelt. Doch im Unterschied zur Bahn ereignete sich in der Telekommunikation eine technologische Revolution, durch die sich die Arbeitsproduktivität vervielfachte. Den Verbraucher/-innen wurden die Auswirkungen des revolutionären Übergangs von der analogen zur digitalen Technologie durch neuartige Angebote in der Mobilfunkkommunikation und in stark gefallenem Telefongebühren bald gewährt. Der in allen Massenmedien beworbene Börsengang der Deutschen Telekom symbolisierte öffentlichkeitswirksam den vollendeten Wandel zu einem marktorientierten Unternehmen. Demgegenüber blieb die Umwandlung der Bundesbahn in ein wettbewerbsorientiertes autonomes Unternehmen vielen Menschen zunächst verborgen. Selbst der Namenswechsel von der *Deutschen Bundesbahn* zur *Deutsche Bahn AG* blieb unbemerkt, da sich das Kürzel DB nicht änderte. Da sich das Corporate Design der DB AG im Unterschied zur Deutschen Telekom nur langsam veränderte, konnte die DB AG nur wenigen Kunden den Beginn einer neuen Eisenbahnära visuell kommunizieren. Noch sieben Jahre nach der Bahnreform baten Bürger/-innen ihre Bundestagsabgeordneten, sich beim Bundesverkehrsministerium für die Renovierung „ihres“ Bahnhofs einzusetzen, obwohl die DB AG seit 1994 allein für ihre Bahnhöfe zuständig ist. Selbst kommunale Verkehrsexperten verstanden die Neuordnung der Finanzverantwortung und Entscheidungskompetenzen zwischen dem Bund, den Ländern und der DB AG oft falsch. So kritisierte der Oberbürgermeister von Tübingen den Vorstandsvorsitzenden der DB, weil die DB Zugverbindungen zwischen Tübingen und Stuttgart gestrichen habe.⁴⁴ Da die Landesregierungen seit 1996 für den Einkauf von Regionalzugleistungen bei der DB bzw. bei deren Konkurrenten verantwortlich sind, hatte er seine Kritik an den falschen Adressaten gerichtet.

Es ist im Übrigen bemerkenswert, dass die Reorientierung zu einem effizienz- und wirtschaftlichkeitsorientierten Betrieb überwiegend mit dem vorhandenen Management umgesetzt wurde, das noch aus der Bundesbahn stammte und seine berufliche Sozialisation in einer von Beamten geführten Leistungsverwaltung erfahren hatte. Da die Ertragslage der DB bis 2005 angespannt war und der geplante Börsengang eine zurückhaltende Einstellungspolitik implizierte, wurden 90% aller Führungspositionen mit unternehmensinternen Kandidaten besetzt.⁴⁵ Der umfassende

44 ARD-Talkshow „Anne Will“, 7.10.2007.

45 Interview der DB-Führungskräfteinformation „update“, 3 (2006) mit Margret Suckale (Personalvorstand der DB AG).

Wandel zu einem unternehmerischen Selbstverständnis und zum unternehmerischen Handeln liess sich von der Spitze der DB jedoch nur in einem mittelfristigen Anpassungsprozess implementieren. Noch 1999 konstatierte das DB-interne Informationsblatt „Informationen für Führungskräfte“, dass der Führungsstil vieler leitender Mitarbeiter noch zu träge sei und sich das Wettbewerbsdenken noch nicht ganz durchgesetzt habe.⁴⁶

1. Fortschritte durch Kooperation und Telekommunikation

Nach der Bahnreform von 1993 steigerte sich das Innovationstempo erheblich. Zum einen schufen die Entschuldung und Entlastung der DB die finanzielle Basis für die Modernisierung ihrer Kapitalausstattung. Zum anderen führte die Umwandlung von einer wirtschaftlich unselbstständigen Leistungsverwaltung des Bundes in ein wettbewerbsorientiertes Unternehmen zu einem grundlegenden Wandel des Managementhandelns. Die konsequente Orientierung an Wirtschaftlichkeitszielen ermöglichte der DB, bislang ungenutzte Produktivitätsreserven zu identifizieren und durch die Reorganisation von Betriebsabläufen zu erschliessen. So halfen spezielle Computerprogramme für die Einsatzplanung von Personal und Fahrzeugen, Wartezeiten zu reduzieren und Zugpersonale wie Loks effektiver einzusetzen. Bereits im ersten Jahr nach der Bahnreform verminderte die DB AG ihre Vorratslager um 200 Millionen DM und reduzierte damit die jährlichen Kosten für „totes Kapital“ um einen zweistelligen Millionenbetrag.⁴⁷ Um eine Fehlleitung von Investitionen zu verhindern, übernahm die DB aus der Praxis der modernen Unternehmensführung standardisierte Verfahren für die wirtschaftliche Bewertung von Investitionen. Die divisionale Reorganisation der DB in Geschäftsbereiche für Nahverkehr, Fernverkehr, Güterverkehr, Werkstätten, Traktion, Bahnhöfe und Netz und die kostengerechte Rechnungsstellung konzerninterner Leistungen bildeten den institutionellen Rahmen für eine strikte Wirtschaftlichkeitsorientierung, die eine eindeutige und verursachergerechte Kostenzuordnung erforderte. Die dauerhafte Entmutigung durch chronische Defizite und fehlende Erfolgserlebnisse war mit der Übernahme der gemeinwirtschaftlichen Lasten durch den Bund beendet. Erstmals in ihrer Geschichte war die DB für ihr Wirtschaftsergebnis selbst verantwortlich – und eine genaue Erfolgskontrolle tatsächlich möglich.

Als rein national operierender Schienenverkehrsbetrieb im Bundesbesitz hatte die Bundesbahn ihre Investitionsgüter fast ausschliesslich von deutschen Zulieferern bezogen. Die Herauslösung aus dem Bundesvermögen und aus der Kontrolle durch die Ministerialverwaltung vermittelte dem Management der DB die politische Autonomie, ihre Zulieferer ausschliesslich nach unternehmerischen Kosten-Nutzen-Kalkülen auszuwählen und auf volkswirtschaftliche Rücksichtnahmen zu verzichten. So schloss die DB AG 1996 ein Kooperationsabkommen mit der französischen Staatsbahn SNCF zur Beschaffung von 40 Triebfahrzeugen ab, um den Investitionsaufwand zu reduzieren.⁴⁸ Die DB kopierte Kooperationsmodelle zwischen der Autoindustrie und ihren Zulieferern, die dort zu Kostensenkungen für beide Seiten geführt hatten.⁴⁹ Mit solchen Massnahmen übertraf

46 Informationen für Führungskräfte, 7(1999).

47 DB AG, Geschäftsbericht 1994.

48 DB AG, Geschäftsbericht 1996.

49 DB AG, Geschäftsbericht 1995.

die DB AG das vor der Bahnreform gesteckte Ziel, bei den Beschaffungen jährliche Einsparungen von einer Milliarde DM zu verwirklichen.⁵⁰

Bei der Beschaffung von Kommunikationsgeräten und Informationstechnologie verzichtete man auf bahnspezifische technische Standards und ging zum Industriestandard über. Die Einführung der Mobilfunk-Technologie nach dem industriellen GSM-Standard war kennzeichnend für die erhöhte Innovationsfähigkeit der DB. 1996 gründete die DB mit dem Telekommunikationsunternehmen Mannesmann gar eine gemeinsame Unternehmenstochter, die Arcor AG.⁵¹ Mit der Arcor-Gründung konnten DB und Mannesmann eine win-win-Situation realisieren: Die DB brachte ihr umfangreiches Telefonnetz in das Unternehmen ein, das sie bislang nicht wirtschaftlich genutzt hatte, die Mannesmann AG das Know-how in der digitalen Mobilfunkkommunikation. Die Unternehmensgründung war jedoch für die DB nicht nur aus Renditeerwägungen im profitablen Mobilfunkmarkt interessant. Die Kooperation mit einem Partner der Telekommunikationswirtschaft beschleunigte auch die Umstellung des analogen Bahn-Telefonnetzes und des wartungsanfälligen analogen Zugfunks auf Digitaltechnologie. Mit der Vergabe des digitalen Ausrüstungsvertrags an Arcor umging die DB die Gefahr des opportunistischen Verhaltens ihres Auftragnehmers und reduzierte ihre Transaktionskosten. Der vereinbarte Festpreis von 1,5 Milliarden Euro verschaffte Kalkulationssicherheit.⁵² An eventuellen Übergewinnen des Auftragnehmers Arcor partizipierte die DB als Miteigentümerin. Wegen der nicht geringen Abstimmungsprobleme zwischen Arcor und der DB Netz AG entschied sich die DB-Konzernholding 2001 für das Insourcing der Telekommunikation in den DB-Konzern und kaufte ihr Telekommunikationsnetz von Arcor zurück.⁵³ Die Anteile der DB an Arcor reduzierten sich auf eine Minderheitsbeteiligung, die sie wegen der positiven Geschäftsentwicklung im Mobilfunksektor jedoch behielt. Erst 2008 zog sich die DB ganz auf ihr Kerngeschäft zurück und verkaufte ihre Beteiligung.⁵⁴

2. Technische Innovation im Fahrzeugbau

Die Investitionen der Bundesbahn in Fahrzeuge zeichneten sich durch eine lange Nutzungsdauer und durch langwierige Verfahren bei der Auftragsvergabe und der Betriebseinführung aus, die lange Innovationszyklen bedingten. Bis Anfang der neunziger Jahre entwickelte das Bundesbahn-Zentralamt Fahrzeugtypen in enger Zusammenarbeit mit der Industrie. Eine mehrjährige Erprobung der Prototypen im Alltagsbetrieb sicherte einen hohen Grad technischer Ausreifung, aber verzögerte die Serieneinführung in den Betrieb. Im Nah- und Regionalverkehr hatte das chronische strukturelle Defizit der DB in den 1980er-Jahren dazu geführt, dass neu entwickelte Fahrzeuge wie die Triebwagen-Baureihen 627 und 628 für Nebenstrecken erst ein Jahrzehnt nach dem Bau des ersten Prototyps in Dienst gestellt wurden. Also zu einem Zeitpunkt als diese bereits veraltet waren. Impulse für die technologische Innovation im Fahrzeugbau gingen vor allem von

50 Albach, Die Bahnreform, (wie Anm. 16), 79.

51 DB AG, Geschäftsbericht 1996.

52 DB AG, Geschäftsbericht 1999.

53 DB AG, Geschäftsbericht 2003.

54 DB AG, Geschäftsbericht 2008.

den wenigen nicht-bundeseigenen Bahnen aus, die Anfang der 1990er-Jahre mit dem LINT (Leichter Nahverkehrstriebwagen) ein preiswerteres und moderneres Triebwagenmodell für Nebenstrecken entwickeln liessen.⁵⁵ Die Initiatoren dieses Projekts hatten den Mut, mit technisch obsoleten Normen der Bundesbahn zu brechen und ein preiswerteres und leichteres Fahrzeug mit höheren Beschleunigungs- und Bremswerten zu entwickeln. Es waren nicht nur die sehr viel höheren Investitionsmittel, die eine neue Innovationskultur in der DB ermöglichten. Die DB AG beschleunigte die Innovationsgeschwindigkeit, indem sie Entwicklung und Erprobung vollständig auf die Industrie übertrug und sich auf den technischen Lasten- und Pflichtenkatalog beschränkte. Innerhalb von nur acht Jahren stellte die DB AG im Nah- und Regionalverkehr eine vollständig neue Fahrzeuggeneration für alle Verwendungszwecke in den Dienst. Das Durchschnittsalter der Fahrzeuge im Nahverkehr fiel von 20 auf unter 10 Jahre. Der Wettbewerb durch die Ausschreibung von Streckennetzen erwies sich als ein strukturelles Element der Innovationsbeschleunigung: Leistungsanforderungen an die Fahrzeuge punkto Geschwindigkeit, Ausstattung und Komfort waren vielfach ein Teil der Ausschreibungsbedingungen. Auch wenn die Länder die Streckennetze freihändig vergaben, stellten sie mehr oder minder detaillierte Anforderungen an die Qualität der Fahrzeuge.

Die Beschleunigung der Innovation durch eine starke Verkürzung der Praxiserprobung führte jedoch zu Problemen bei der technischen Ausreifung der Fahrzeuge. In der Bundesbahnära liessen sich konstruktive Mängel noch durch Modifikationen an Vorserienmodellen beheben. In der DB AG häuften sich die Fälle, in denen sich die Serieneinführung durch Nachbesserungen an bereits ausgelieferten Fahrzeugen verzögerte. Viele der nachbesserungsbedürftigen Mängel hätten sich in einer längeren Vorserienerprobung erkennen und beheben lassen. Vertragliche Unklarheiten bei der Haftung für Fahrzeugausfälle und Nachbesserungskosten gingen zu Lasten der DB und führten zu Schadensersatzklagen mit ungewissem Ausgang. Technische Mängel bei neuen Fahrzeugen führten regelmässig zu Verspätungen und sogar zu Zugausfällen und wirkten sich negativ auf den Ruf der DB bei den Kunden aus.

Die Kosten der Innovation bestanden nicht allein in den hohen Transaktionskosten, die sich für die DB mit der Durchsetzung Ihrer Verträge mit der Fahrzeugindustrie ergaben. Da die DB einen grossen Teil ihrer Unternehmensreputation durch Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Sicherheit gewann, konnten sich technische Mängel negativ auf die spezifischen Alleinstellungsmerkmale des Verkehrssystems Bahn gegenüber der Konkurrenz auf der Strasse und in der Luft auswirken. Als Folge schwerer und gefährlicher technischer Mängel war die DB sogar gezwungen, die Fahrzeuge einer kleineren Baureihe (Diesel-IC der Reihe 605) für mehrere Jahre vollständig aus dem Verkehr zu nehmen, bis sich ein neues sicheres Einsatzgebiet gefunden hatte. Die technologisch hochinnovativen Fahrzeuge mit gleisbogenabhängiger Wagenkastensteuerung (Neigezüge), die höhere Geschwindigkeiten auf kurvigen Strecken erlauben, erwiesen sich als besonders störungsanfällig. Mehrere dieser Fahrzeugreihen mussten wegen eines erhöhten Verschleisses der Räder und erheblichen Sicherheitsbedenken des Eisenbahn-Bundesamtes zeitweise oder sogar auf Dauer mit deaktivierter Neigezugeinrichtung gefahren werden. Dies kam einer Fehlallokation finanzieller Ressourcen gleich, die sich nachträglich nicht mehr korrigieren liess.

55 Thomas Gerhard/Stefan Karch, Neue Generationen von leichten Dieseltriebwagen erobern das Land, in: Ursula Hahn/Hubert Hochbruck, Zehn Jahre Bahnreform in Deutschland, Hamburg 2004, 86-95.

3. Innovatives Marketing und verfehlte Tarifreform

Die neue Markt- und Gewinnorientierung der DB führte auch im Marketing zu grundlegenden Innovationen. Obwohl die Bundesbahn seit den frühen siebziger Jahren Sonderangebote für spezielle Zielgruppen wie Senioren und Jugendliche eingeführt hatte, blieben erhebliche betriebswirtschaftliche Möglichkeiten bei der langfristigen Stammkundenbindung, bei der Gewinnung von Gelegenheitskunden und bei der Auslastungsverbesserung in verkehrsarmen Zeiten über längere Zeit ungenutzt. So dauerte es bis 1992, bis die Bundesbahn das erfolgreiche Halbpreis-Abonnement der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) kopierte, um Vielfahrer noch stärker an die DB zu binden. Auch nach der Bahnreform agierte die DB bei der Abonnements-Ausweitung vorsichtiger als ihre Schweizer Kollegen. Erst mehrere Jahre nach der SBB führte die DB die verbilligte PartnerCard auch für nichteheliche Partner ein. Angesichts der gesellschaftlichen Akzeptanz nicht verheirateter Paare – auch gleichen Geschlechts – dürfte sich die Zurückhaltung der DB mehr auf unternehmerische Vorsicht statt auf traditionelle Vorstellungen von Ehe und Partnerschaft zurückführen lassen. Das Management des DB-Geschäftsbereichs Nahverkehr identifizierte 1994 ein erhebliches Wachstumspotenzial im Nahverkehr am Wochenende, der wegen des Fehlens attraktiver Tarife unter einer niedrigen Auslastung litt. 1995 machte das Schöne-Wochenende-Ticket der DB bundesweit Furore, das Kleingruppen von bis zu fünf Personen zum Einführungspreis von nur 15 DM freie Fahrt auf allen Nahverkehrs- und Regionalzügen ermöglichte. Die DB sprach damit neben Familien das quantitativ bedeutende Segment von Konsumenten mit niedrigem Einkommen und geringer Zahlungsbereitschaft, aber grossem Zeitbudget an, das sich erstmals Fernreisen – wenngleich mit Regionalzügen – leisten konnte. Viele einst leere Nahverkehrszüge mit langen Zugläufen waren an Wochenenden bis auf den letzten Platz gefüllt.

Im ICE-Fernverkehr stellte die DB ihr reguläres Preissystem von Kilometerтарifen auf relationsabhängige Preise um, um die Zahlungsbereitschaft ihrer Kunden mit hoher Geschwindigkeitspräferenz besser auszuschöpfen. Die bereits 1999 vom Vorstandsvorsitzenden Johannes Ludwig angekündigte Einführung eines „marktgerechten Preis- und Erlösmanagements“⁵⁶ erfüllte nicht in allen Fällen die Erwartungen des Managements. Während das relationsabhängige Preissystem wegen des erkennbaren Kausalnexus⁷ zwischen Geschwindigkeit und Preisniveau von den Kunden angenommen wurde, scheiterte 2003 die Einführung eines grundlegend neuen Preissystems an einer Fehleinschätzung der Kundenpräferenzen.⁵⁷ Die DB arbeitete seit 2000 an einem zeitabhängigen Tarifmodell, das sich an der erwarteten Zugauslastung orientierte und dem Vorbild der Luftfahrt nachempfunden war. Weniger gefragte Zugverbindungen sollten künftig bei Vorausbuchung 10 bis 40 Prozent unter dem Normaltarif angeboten werden. Eine preiswertere BahnCard 25 mit 25 Prozent Rabatt sollte das bestehende Halbpreis-Abonnement (BahnCard 50) ersetzen. Obwohl die Vorteile des neuen Preissystems für zeitlich flexible Passagiere und Gelegenheitsfahrer in einer intensiven Werbekampagne kommuniziert wurden, traf das neue Preissystem in der Öffentlichkeit auf Ablehnung. Die Kritik des Fahrgastverbandes ProBahn, der Umweltverbände und der Verbraucherorganisationen an der unattraktiven Tarifgestaltung für Viel-

56 DB AG, Informationen für Führungskräfte 7 (1999),

57 Vgl. hierzu Barbara Wieland u.a., Transport Policy, Acceptance and the Media, Dresden 2004.

fahrer fand in der Berichterstattung der Massenmedien starke Resonanz und konterkarierte die teure PR der DB. Gezielte Testkäufe von Boulevardzeitungsredakteuren und Fernsehjournalisten an Fahrkartenschaltern vermittelten einer breiten Öffentlichkeit, dass selbst die Mitarbeiter/-innen der DB bei der Suche nach dem günstigsten Tarif überfordert waren und ihre Kundschaft falsch berieten. Aus der Perspektive des Marketings kam diese Berichterstattung einem Scheitern gleich. Offenbar hatten die DB-Marketingexperten die Kundenpräferenzen falsch eingeschätzt. Unter anderem wohl auch, weil die 1999, 2000 und 2001 durchgeführten Marktstudien unabhängig voneinander eine hohe Kundenakzeptanz für das neue Tarifsysteem prognostiziert hatten. Während die Verkehrswissenschaft diese Fehleinschätzung teilte, warnten die Interessenverbände der Bahnfahrer/-innen wie ProBahn bereits 2001 vor der Abschaffung der BahnCard 50.⁵⁸ Der Erfahrungstransfer von der Luftfahrt auf die Bahn erwies sich als Irrtum. Während normale Mobilitätskonsumenten selten und nur nach längerer Vorausplanung fliegen und für einen Preisvorteil auf kurzfristige Flexibilität verzichten können, legen die durchschnittlichen und insbesondere die häufigen Bahnkundinnen und -kunden Wert auf zeitliche Flexibilität. Die systemischen Vorteile des ICE-Netzes wie die kurzen Zugangszeiten zum Zug, der Stundentakt und die damit verbundene zeitliche Flexibilität wurden durch das neue System entwertet. Da das Fahrgastaufkommen im Fernverkehr nach der Tarifreform um 7 Prozent zurückging, brach die DB die Reform ab und kehrte nach nur sieben Monaten zum alten Tarifmodell zurück. Die Einführungskosten des neuen Preissystems und die Ertragsrückgänge summierten sich auf über 200 Millionen Euro.⁵⁹

4. Das Konzept des integrierten Logistikkonzerns

Auf dem Gebiet des Güterverkehrs war eine unternehmerische Innovation der DB in der Öffentlichkeit zunächst umstritten, die sich in ihrem Ergebnis als erfolgreich erweisen sollte. Bereits 1999 sprach sich der damalige Vorstandsvorsitzende Johannes Ludewig auf einem Führungskräfte-seminar der DB für einen Einstieg in das internationale Logistikgeschäft, ein Wachstumsmarkt, aus.⁶⁰ Im Unterschied zu ihren LKW-affinen Konkurrenten DHL und Stinnes besass die DB auf dem komplexen Feld der Logistikdienstleistungen jedoch weder die erforderlichen Anlagen noch das Know-how. Die Gelegenheit bot sich erst 2002, als sich der Energieversorger E.ON von einer 65-prozentigen Beteiligung am grossen Logistikdienstleister Stinnes trennte.⁶¹ Nach dem Herauskaufen der übrigen Aktionäre konnte die DB das Unternehmen Stinnes vollständig in den Konzernverband integrieren. Das strategische Ziel der Akquisition von Stinnes war zunächst die Erschliessung des wachsenden und zunehmend globalisierten Logistikmarktes. Dank des Angebotsprofils von Stinnes konnte die DB ihren Kunden umfassende Leistungen in der weltweiten Distributions- und Lagerlogistik anbieten und ihre Wertschöpfungskette erheblich verlängern. Darüber hinaus erwartete die DB positive Synergieeffekte für ihr Kerngeschäft im Schienengüterverkehr. Auch wenn Stinnes nur einen kleineren Teil seiner Transporte über die

58 Mark Roman Ehrhardt, Das neue Preissystem im Personenfernverkehr der DB, in: Internationales Verkehrswesen 4 (2002), 23-27; Pro Bahn, Ein neues Preissystem nur mit BahnCard 50, Essen 2001.

59 DB AG, Informationen für Führungskräfte (8) 2003, (9) 2003.

60 DB AG, Informationen für Führungskräfte 7 (1999).

61 DB AG, Geschäftsbericht 2002.

Schiene leitete, profitierte die DB vom grossen Akquisitions- und Marketingpotenzial von Stinnes. Dank seines weltweiten Vertriebssystems und seiner engen Geschäftsbeziehungen zu Verladern konnte Stinnes Kunden akquirieren, die für die DB-Güterverkehrssparte Railion (zuvor DB Cargo) unerreichbar waren. In der verkehrspolitischen Öffentlichkeit wurde der Kauf von Stinnes von verschiedenen Seiten kritisiert. So warf der Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern der DB vor, dass sie mit „staatlichem Spielgeld“ Unternehmen im Ausland kaufe und darüber ihr Kerngeschäft im Inland vernachlässige.⁶² Der Bund hatte die DB durch die Entlastung von ihren Altschulden tatsächlich in die Lage versetzt, den Kauf von Stinnes zum Preis von 2,3 Milliarden Euro über Anleihen am Kapitalmarkt zu finanzieren. Da Stinnes von 2003 bis 2008 einen Ertrag von 1,9 Milliarden Euro erzielte und bereits einen erheblichen Teil des Kaufpreises wieder „einspielte“,⁶³ stellte sich diese Investitionsentscheidung als rentabel heraus. Der Kauf von Stinnes hatte das Kerngeschäft der DB wirtschaftlich nicht geschwächt, sondern indirekt gestärkt. Umweltverbände und Lobbyorganisationen für den Schienenverkehr kritisierten die Tatsache, dass Stinnes vor allem als LKW- und Luftfrachttransporteur tätig ist und die DB damit ihre intermodalen Konkurrenten gefördert hätte. Laut den Geschäftsberichten der DB-Schienengüterverkehrsgesellschaft Railion stieg der Umsatz von Railion mit den Konzerngesellschaften der DB von 2002 bis 2006 von 502 auf 698 Millionen Euro,⁶⁴ was auf steigende Güterverladungen von Stinnes auf der Bahn verweist. Die Synergieeffekte des Stinnes-Kaufs für den Verkehr auf der Schiene waren trotz der LKW-Affinität vieler Logistiktransporte also durchaus vorhanden.

VII. Fazit

Das Beispiel der DB zeigt, dass die Umwandlung einer hoch defizitären Staatsbahn in ein wettbewerbsorientiertes, wirtschaftlich erfolgreiches und innovatives Unternehmen auch bei vollständigem Verbleib im Staatseigentum gelingen kann. Der Verzicht auf eine (Teil-)Privatisierung des Kapitals beschleunigte den technischen Modernisierungsprozess sogar, da alle Überschüsse in das Unternehmen reinvestiert statt teilweise an Aktionäre ausgeschüttet werden. Der vermeintliche marktwirtschaftliche Königsweg der Privatisierung von Betriebsgesellschaften und Netz scheiterte im Privatisierungs-Musterland Grossbritannien an den zu hohen Erwartungen der privaten Infrastruktureigentümer an die Rentabilität des Netzes. Der Zwang zur Erwirtschaftung von Gewinnen und die Unterfinanzierung der Schieneninfrastruktur wegen zu geringer staatlicher Investitionszuschüsse resultierten in einer dysfunktionalen Entwicklung des Schienennetzes. Die britische Regierung sah sich darauf hin gezwungen, das Schienennetz wieder in den Staatsbesitz zu überführen.⁶⁵ Unter den institutionellen Parametern der deutschen Verkehrspolitik erwies sich die Reform der DB als erfolgreich. Die Entlastung der DB von Altschulden und materiellen wie personellen Sonderlasten stellte zum ersten Mal materielle Wettbewerbsgleichheit im intermo-

62 Engartner, Die Privatisierung (wie Anm. 7), 197.

63 DB AG, Geschäftsberichte 2004, 2006, 2007 und 2008. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Erträge ab 2005 vor Steuern und Zinsen ausgewiesen sind (EBIT).

64 DB AG, Geschäftsberichte Railion 2002 und 2006.

65 Engartner, Die Privatisierung (wie Anm. 7), 229-272.

dalen Wettbewerb her. Die Ausschöpfung von technischen und organisatorischen Produktivitätspotenzialen und höhere staatliche Transferleistungen führten in Verbindung mit einem Anbieterwettbewerb bei Regionalverkehrsausschreibungen zu einem qualitativ und quantitativ verbesserten Angebot im Personenverkehr und einem signifikant höheren Modal Split. Von 1989 bis 2008 stieg der Verkehrsanteil der Bahn im Personenverkehr von 6,2 Prozent auf 9,9 Prozent. Angesichts der vollständigen Wettbewerbsliberalisierung im Strassengüterverkehr und der negativen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels für die Marktanteile des Schienenverkehrs konnte die Schiene ihren Marktanteil im Güterverkehr von 1989 (21,6%) bis 2008 (17,3%) bei deutlich gestiegenen absoluten Transportleistungen nicht behaupten, aber immerhin den Rückgang ihres Marktanteils gegenüber früheren Perioden bremsen.⁶⁶ Die erfolgreiche Verteidigung von Marktanteilen wäre ohne eine innovative Reorganisation der DB – wie die Integration internationaler Logistikdienstleister – nicht zu verwirklichen gewesen.

Aus der Perspektive des Staates war die Bahnreform ebenfalls erfolgreich. Von 1994 bis 2008 sind die staatlichen Leistungen zur Finanzierung des Schienenverkehrs und der Schieneninfrastruktur auf nominal gleicher Höhe geblieben, was einer realen Senkung der Aufwendungen entspricht. Da gleichzeitig die Leistungen der Bahn für die Volkswirtschaft stiegen, sind die wohlfahrtsökonomischen Effekte der Bahnreform eindeutig positiv zu bewerten. Die jüngsten öffentlichkeitswirksamen Berichte über die Zunahme von Wartungsmängeln und technischen Defekten im S-Bahn-Netz Berlin zeigen jedoch, dass die Grenzen der Rationalisierung auf dem sicherheitsrelevanten Feld der Instandhaltung erreicht sind und negative Effekte für die öffentliche Wohlfahrt möglich sind. Im Zuge der Vorbereitung für den geplanten Börsengang der DB hat das Renditeziel von mindestens acht Prozent⁶⁷ in einzelnen Fällen zu Kostensenkungsprogrammen geführt, deren negative Folgen – wie zunehmende Defekte – die Betriebssicherheit und damit ein wichtiges immaterielles Kapital der Bahn gefährden können. Die primär fiskalpolitisch motivierte Bahnreform setzte durch den Abbau enger budgetärer Schranken eine Innovationswelle in Gang, die den technologischen Reformstau der Bundesbahnzeit (bis 1994) eindrucksvoll abbaut. Der langsame und bürokratische, aber sehr sorgfältige Innovationsmodus der Bundesbahn wurde von einer stark beschleunigten Kultur der Innovation abgelöst. Diese neue Innovationskultur der DB AG war mit technischen Risiken im Alltagsbetrieb und sinkenden Pünktlichkeitswerten verbunden. Die Bundesregierung und die DB haben den Börsengang auf unbestimmte Zeit verschoben: Der geringere Zwang zur Renditesteigerung wird die Konsolidierung des Bahnbetriebs sicherlich fördern.

66 Zahlen nach Laaser, Wettbewerb (wie Anm. 2), 8, 11 und DB AG, Wettbewerbsbericht 2008. In einem vergleichbaren Zeitraum (1970-1989) fiel der Modal Split des Schienenverkehrs von 33,2 auf 21,6%.

67 Das PRIMON-Gutachten von 2006 setzte die Zielrendite (Mindestrendite) gleich den Kapitalkosten von 8,1%.