

# Perspektiven des Systems Eisenbahn

VON FRIEDHELM WILKENLOH

## 1. Die Ausgangspunkte

Die Eisenbahnen mit ihren vielschichtigen produktions- und absatzpolitischen, raumordnungsrelevanten, finanziellen und administrativen Problemen sind weniger beherrschbar geworden. Dies rechtfertigt den Versuch, mit einem übergreifenden Erklärungsansatz<sup>1)</sup> die vielfältigen Zusammenhänge ganzheitlich aufzubereiten.

Der Versuch ist nicht ohne Risiko. Letzteres liegt in der Struktur der gegenwärtigen Eisenbahnverfassungen mit ihren mannigfachen Verkrustungen, Verformungen und Abhängigkeiten, die ein gedankliches Durchdringen erschweren und Lösungsbemühungen schon im Ansatz - angesichts jahrzehntelanger Versuche - zur Aussichtslosigkeit zu verurteilen scheinen.

Ungeachtet dieser Bedenken sollte der Versuch unternommen werden, Grundsätze der Systemtheorie und -analyse zu verwenden,<sup>2)</sup> weil die Eisenbahn als System zu begreifen ist und eine Fülle von Elementen und Eigenschaften besitzt. Dies führt dann zu der Frage, ob im Realsystem Eisenbahn die Kombination ihrer Elemente nach Art, Umfang und Qualität sachgerecht ist oder ob und welche Mängel im System die optimale Aufgabenerfüllung behindern.<sup>3)</sup> Die Lage der Eisenbahnen ist bekannt. Dies deutet auf Mängel im System hin.

Es führt jetzt aber nicht weiter, bei der Politik oder bei den Mitarbeitern oder beim Management einseitig die Schuld zu suchen, die entweder zu wenig Geld gegeben haben soll oder zu wenig motiviert sind oder falsche Rezepte angewandt hat. Derartige Schuldzuweisungen sind für die reale Situation von geringem Interesse. Die Struktur des Realsystems Eisenbahn ist zu überprüfen,<sup>4)</sup> auch wenn das jahrzehntelange Wissen darum, daß derartig komplexe Gebilde durch ihre statische Beharrung der Veränderung unzugänglich und gegenüber Ver-

### *Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Friedhelm Wilkenloh  
Bundesministerium für Verkehr  
Kennedyallee 72  
5300 Bonn 2

- 1) Zu den verwendeten Begriffen: vgl. *Behrendt, Koelle u. a.*, Begriffsdefinitionen für komplexe Systeme mit besonderer Berücksichtigung der Zustands- und Zielanalyse, in: *Analysen und Prognosen*, Heft 35, 1974, S. 27 ff. Weiterhin: *Christen, Koelle u. a.*, Begriffsdefinitionen der Systemanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Zielanalyse, in: *Analysen und Prognosen*, Heft 17, 1971, S. 17 ff.
- 2) „Der Begriff des Systems bezeichnet ein operatives Konzept, eine Vorgehensweise, eine Strategie, die darin besteht, etwas als System zu betrachten und die bedeutet, daß wir einen bestimmten Bereich als einen Komplex von Elementen, Beziehungen, Interaktionen, Wechselwirkungen usw. thematisieren, analysieren und organisieren wollen.“ *Jensen, St.*, Systemtheorie, 1983, S. 13/14.
- 3) *Baum, H.*, Eisenbahnsanierung, Verfügungsrechte und Ordnungspolitik, in: *Ordo*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 36 (1985), S. 200 ff.
- 4) Veränderungsprozesse, denen alle physischen Systeme unterliegen, sind einfach Veränderungen. Das System bleibt dasselbe, obwohl es sich in seinen Teilen abnutzt. Prozesse allerdings, die das System selbst ändern, sind Wandlungsprozesse - Wandel. Vgl. dazu: *Jensen, St.*, Systemtheorie, a.a.O., S. 34.

suchen dieser Art widerstandsfähig sind. Hinzu kommen bei den Eisenbahnen eine Reihe besonderer Einflußfaktoren, die für eine Veränderung äußerst relevant sind. Es sind dies u. a. die gesetzlichen Spezialbindungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, des Bundesbahngesetzes, der Eisenbahnbau- und Betriebs-, der Eisenbahnverkehrsordnung sowie eine Fülle von Vorschriften aus dem EG-Raum.<sup>5)</sup>

Der Objektbereich „Eisenbahn“ ist wesentlicher Bezugspunkt administrativer und politischer Einflußnahmen. Nach den bisherigen Erkenntnissen hat dies jedoch nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt, weil nicht zu jeder Zeit für alle Beteiligten das gleiche Optimum gilt.

Die festzustellende Blickfeldverengung, insbesondere im politischen Raum, die von der nicht unbedenklichen Vorstellung gelenkt wird, z. B. das bestehende Gliederungsprinzip der Eisenbahnen - auch in seiner regionalen Ausprägung - grundsätzlich zu konservieren, hat in der regionalen bzw. punktuellen Bezogenheit (Nahverkehrsorganisation, Tarifpunktorganisation, Haltestellenabstände, überzogene Vielfalt von Angebotsformen im Güter- und Personenverkehr) zu Ereignissen im System geführt, die die Jahresergebnisse nicht unerheblich negativ beeinflusst haben.

Die pauschale Annahme, es müsse einen Anspruch aller Menschen an eine möglichst flächendeckende Ausstattung mit Eisenbahnverkehrsdiensten geben, ist angesichts der individuellen und gewerblichen Motorisierung nicht aufrecht zu erhalten.<sup>6)</sup> Jedes reale System ist als Teil-, Unter- oder Subsystem Bestandteil eines Gesamtsystems. Dies bedeutet, daß das offene System Eisenbahn eine Fülle von Randelementen enthält, die zu Elementen anderer Systeme in Wechselwirkung stehen. Diese Wirkungen können positiv sein, z. B. bei der Kooperation mit dem Kraftverkehr, der Spedition oder anderen Bahnen oder sie können negativ sein, z. B. beim Kampf um Marktanteile, bei denen die Bahn oft zweiter Sieger geblieben ist, weil sie Aktivitäten entwickelt hat, die nicht ihren systemimmanenten Stärken entsprechen.

Nur massive finanzielle Unterstützung des Eigentümers in Vergangenheit und Gegenwart hat ein Quasi-Gleichgewicht des Unternehmens konstituiert, das - auch bei steigenden finanziellen Leistungen - irgendwann zu einem Zustand der Unbezahlbarkeit führen muß. Finanzielle Unterstützungen, die das Verhalten des Systems positiv steuern sollen, sind daher langfristig auch dann sehr unzuverlässig, wenn sie stärker differenziert werden, als das zur Zeit der Fall ist.

Das System Eisenbahn muß stabilisiert und dynamisiert werden. Es muß einen bestimmten Sollwert zustreben. Doch dazu müssen Struktur, Prozesse und Eigenschaften definiert und mit Blick auf den anzustrebenden Sollzustand optimiert werden.

## 2. Die Struktur

Unter dem Begriff „Struktur“ soll in diesem Zusammenhang das Gefüge des Systems Eisenbahn verstanden werden. Es zählen dazu die einzelnen Personen- und Güterverkehrsdienste,

5) Vgl. dazu: *Finger, H.-J.*, Kommentar zum Allgemeinen Eisenbahngesetz und Bundesbahngesetz, Darmstadt 1982, ibs. zu § 14 BbG und *Mainz-Dürig-Herzog*: Grundgesetz, Kommentar ibs. zu Art. 87.

6) Vgl. dazu: *Pällmann, W.*, DB-Güterverkehr in schwerem Wetter. Individuelle Konzepte noch zeitgemäß?, in: Die Bundesbahn, 6/1987, S. 486.

die äußere Erscheinung mit Gebäuden, Bahnhöfen, Gleisen, die Bediensteten, aber auch das Rechnungswesen, die Organisation, der Ablauf des Eisenbahngeschehens. Ferner müssen in dem Zusammenhang auch externe Einflüsse auf das Eisenbahnwesen durch gesetzliche Bestimmungen, Weisungen, Genehmigungen und Versagungen im Rahmen politischer Willensakte genannt werden. Sie sollen das Bemühen der verantwortlichen Manager bei den Eisenbahnen prägen, sei es aus raumordnungspolitischen, gemeinwirtschaftlichen, personalpolitischen oder finanzwirtschaftlichen Gründen. Diese kurzen Hinweise lenken zugleich auch das Interesse auf die Frage nach den Grenzen des Systems Eisenbahn. Die finanzielle Lage der Eisenbahnen ist bekannt. Aber: Wann ist das System gefährdet? Sind es die viel beschworenen 120 Mrd. DM an Schulden, die im Jahre 2000 die DB – wenn bis dahin nichts Grundlegendes passiert – bedenklich belasten werden. Aber was ist dieses Grundlegende? Ist es die Anwendung des japanischen, schwedischen, schweizer, amerikanischen oder österreichischen Modells?<sup>7)</sup>

Die Betrachtung der Strukturelemente des Systems, die uns bei den nachfolgenden Überlegungen immer wieder begegnen werden, macht eines deutlich: Das System ist durch artfremde Einflüsse, Forderungen, Belastungen und im Unternehmen gewachsener Komponenten überfrachtet. Es ist auf vielfache Weise gehemmt, sich auf seine systemkonformen Aufgaben zu konzentrieren. Die Krise der Eisenbahnen ist nicht zuletzt eine Verwerfung ihrer realen Strukturelemente.

### 3. Die Prozesse

Im allgemeinen ökonomischen Verständnis sind Prozesse (Abläufe) im unternehmerischen Geschehen jene Produktionsaktivitäten, die zielgerichtet den angestrebten Erfolg des Unternehmens fördern.

Diese rein produktionswirtschaftliche Betrachtungsweise ist für die Eisenbahnen nur zu einem Teil brauchbar, weil sie sich lediglich auf jenen Bereich beschränkt, der der Produktion von Eisenbahnverkehrsleistungen dient. Im Laufe ihrer Entwicklung sind die staatlichen Eisenbahnen jedoch zu weit mehr herangezogen worden.

Solange die Eisenbahnen solvente Veranstaltungen waren, ist gegen eine solche „Verfremdung“ durch staatliche Einflüsse nichts einzuwenden. Es ist auch dann für die Eisenbahnen nicht schädlich, wenn der Eigentümer Staat finanziell voll für die Folgen, die derartige Ein-

7) a) Mit Wirkung vom 1. 4. 1987 wurden die japanischen Staatsbahnen „privatisiert“ und in neue, im Eigentum des Staates stehende Gesellschaften nach privatem Recht aufgespalten.

b) Am 12. 1. 1987 legte der schwedische Verkehrsminister eine Regierungsvorlage – Verkehrspolitik bis 1990 – dem Reichstag vor. Wichtigste Ziele dieser Vorlage sind, möglichst umweltfreundliche Maßnahmen zu treffen und das Eisenbahnwesen nach weitgehend marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten umzustrukturieren.

c) Siehe dazu: Botschaft über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweiz. Bundesbahnen vom 27. 11. 1985 (85.070) und Bericht über das Konzept Bahn 2000 und Botschaft über den Bau neuer Linien der Schweiz. Bundesbahnen vom 16. 12. 1985 (85.074).

d) Bericht der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Washington vom 23. 7. 1987. Hier wird aufgrund von Zahlen der Association of American Railroads (Railroad Facts 1986) die grundsätzlich positive Entwicklung von 5 amerikanischen Eisenbahnunternehmen nach dem Staggers Rail Act (1980) beschrieben, s. auch: Aden, K., Die Deregulierung der Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten von Amerika, Heft 24 der Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Göttingen 1987.

e) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich v. 30. 6. 1987 Schienenverkehrswegeordnung (273. Verordnung) und Nebenbahnverordnung (274. Verordnung).

flüsse auslösen können, aufkommt. Wenn allerdings die Eisenbahnen als Veranstaltungen behandelt werden, die „wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen“ (§ 28 BbG) handeln sollen, dann ist die Frage angezeigt, ob nicht mit diesem Auftrag das realexistierende System Eisenbahnen überfordert ist.<sup>8)</sup>

Betrachten wir einige Beispiele: Zunächst das alle Beteiligte belastende Problem der Streckenstilllegungen mit ihren mannigfachen politischen Implikationen. Dabei ist es zweifellos ökonomisch zu vertreten, wenn sich die Eisenbahn von Betriebsteilen trennt, die nichts mehr oder nur noch sehr wenig zum Unternehmenserfolg beitragen. Das Ablaufverfahren solcher Anträge ist auch ein Prozeß im „Unternehmen“ Eisenbahn, der aber mit Produktion, Absatz und Erlös nur das gemeinsam hat, daß die Wirtschaftsergebnisse verbessert werden können, wenn die in Rede stehenden Straffungen durchgeführt werden.

Besondere Beachtung verdient in dem Zusammenhang die Überprüfung bestimmter Anlagen und Anlagenteile und der dazugehörigen Personale auf ihre Betriebsnotwendigkeit hin. Das Projekt firmiert unter der Bezeichnung „Herstellen des durchrationalisierten Zustandes im Streckennetz der DB (RZ)“<sup>9)</sup> und ist Ziel jener Aktivitäten des Vorstandes, durch die alle schmückenden – aber überflüssigen –, weil belastenden Accessoires, erkannt und beseitigt werden sollen.

Generelles Ziel der Untersuchungen ist insbesondere

- die Erstellung optimierter Betriebsprogramme für Strecken und Bahnhöfe,
- Aufgabendefinitionen für Strecken und Bahnhöfe,
- Bemessung des künftigen Personal-, Anlagen- und Fahrzeugbedarfs.

Ein wesentliches Untersuchungsziel ist festzustellen, welche Überholungs- und Umspannleise, Verbindungsstrecken und -kurven sowie welche Betriebsstellen (Bahnhöfe, Abzweigstellen, Blockstellen) nicht mehr betriebsnotwendig sind, also „Fremdkörper“ im System Eisenbahn darstellen.

Da in Großorganisationen immer die Gefahr besteht, daß Rationalisierungsmaßnahmen durch fachdienstliche Einsprüche konterkariert werden, war es notwendig, die Arbeiten fachdienstübergreifend zu koordinieren, die Prozeßmodelle fachneutral zu bewerten und zu optimieren sowie die Zuständigkeiten für die Realisierung und die Erfolgskontrolle zu trennen.<sup>10)</sup>

Die bisherigen Überlegungen machen beispielhaft deutlich, daß es Einflußgrößen gibt, die den eigentlichen Systemprozeß, d. h. die Produktion von Güter- und Personenverkehrsleistungen auf der Schiene erschweren und kostenmäßig belasten. Jede überzählige Weiche, jeder nicht betriebsnotwendige Gleiskilometer, jedes überzählige Gebäude, jeder nicht mehr benötigte Rangierbahnhof, jeder Haltepunkt, jede „systemfremde“ Organisationseinheit

8) Der in Großorganisationen vorhandene Hang zur Bürokratisierung bereitet einem Unternehmen wie der DB, das sich aus einem Behördenstatus heraus dem Wettbewerb stellen muß, besondere Schwierigkeiten, den laufenden Aufgabenvollzug überall auf unternehmerisches, d. h. auf marktgerechtes Handeln auszurichten. Vgl. dazu: *Remmert, W.*, Aufgaben des Marketing Güterverkehrs der Deutschen Bundesbahn, in: *Die Bundesbahn*, 6/1987, S. 497 ff.

9) Vgl. *Lange, J.*, Das Projekt RZ – ein richtiger Schritt für die Zukunft der DB, in: *Eisenbahningenieur*, 39 (1988), S. 490 ff.

10) Vgl. *Lange, J.*, Das Projekt RZ ..., a.a.O., S. 496.

usw. verursachen Kosten, z. B. der Unterhaltung und ggf. sogar der Erneuerung, die die Kalkulationsgrundlagen für die Verkehrsleistungen verändern und/oder das Defizit erhöhen. Es müssen Wege gefunden werden, die nicht betriebsnotwendigen Teile im Unternehmen zu eliminieren und die eigentlichen Produktionsprozesse zu optimieren.<sup>11)</sup>

Es ist - wie bei dem RZ-Projekt - nötig, das System Eisenbahn so in Modellen abzubilden, daß diese als „Anleitung für seine Herstellung oder Umgestaltung und seine Inbetriebnahme oder Betriebsänderung dienen können“,<sup>12)</sup> und ihre Umsetzbarkeit in die Realität möglich wird.

Solche Modelle können sich im allgemeinen nur auf Teile der komplexen Zusammenhänge des Systems Eisenbahnen beziehen. Die Verknüpfungen der Teilmodelle ergeben Modellketten, die in ihrer Gesamtheit das System Eisenbahn umfassen und die zwischen den Teilmodellen stattfindenden Bewegungen von Menschen, Gütern und Nachrichten erklären, die dafür benötigten Ressourcen ausweisen und Schwachstellen deutlich machen.

Ein interessantes Teilmodell für die Produktionsplanung des Schienenpersonennahverkehrs ist von *Göbertsbahn* und *Häfele* beschrieben worden.<sup>13)</sup> Im Gegensatz zu früheren Auffassungen, daß Kostensenkungen nur nach Angebotsreduzierungen erreicht werden könnten, stellen sie zu Recht fest, daß „nicht der 'Selbstkosten-Deckungsgrad' eines Geschäftsbereiches im Wirtschaftsergebnis, sondern allein die Differenz aus Erlösen minus von der Produktionsplanung unmittelbar beeinflussbaren Kosten maßgeblich ist.“<sup>14)</sup>

Im Schienenpersonennahverkehr ist eine Angebotsverbesserung und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erreichbar, wenn der Produktionsprozeß systematisiert, die Nutzung der Ressourcen intensiviert und die Laufleistung der Fahrzeuge sowie der Nutzzeitanteil des Zugpersonals erhöht werden. Hinzu kommt als wesentliche Erkenntnis, daß die Kosten- und Erlösstruktur in der Hauptverkehrszeit (HVZ) und in der Schwachverkehrszeit (SVZ) völlig unterschiedlich sind. „So betragen die Kosten zusätzlicher Leistungen in der SVZ z. B. beim VT 628 nur etwa 1/4 der Kosten von Spitzenleistungen in der HVZ. Demgegenüber sind die spezifischen Einnahmen in der SVZ etwa doppelt so hoch wie in der HVZ. Dies führt dazu, daß z. B. ein VT 628 mit einer Besetzung von etwa 15 Fahrgästen am Wochenende wirtschaftlich einem vollbesetzten Zug der HVZ gleichwertig ist.“<sup>15)</sup>

Dieses Beispiel zeigt einen erfreulichen neuen Denkansatz, der allerdings nur unter bestimmten Bedingungen zu realisieren ist. Dazu gehören eine optimierte Fahrzeugstruktur, eine kostenorientierte Fahrzeugverteilungs- und Fahrzeugbeschaffungspolitik, eine directionsübergreifende Vernetzung und eine verbesserte Abstimmung zwischen dem Nah- und Fernverkehr auf Mischbetriebsstrecken. Auftretende Konflikte können durch optimierte Verknüpfungen in den Knoten überwunden werden.<sup>16)</sup>

11) Die Übersicht gibt den Stand der Arbeiten von Oktober 1988 wieder.

12) Siehe *Mäcke, A.*, Die systemtheoretische Erfassung des Güterverkehrs zum Zwecke seiner expliziten Berücksichtigung in Verkehrsplanungsprozessen. Kurzfassung in: *Forschung Stadtverkehr*, 19/1977, S. 37 ff.

13) *Göbertsbahn, W.* und *Häfele, H.H.*, Die Produktionsplanung für den Schienenpersonennahverkehr im Spannungsfeld zwischen der Unternehmensstrategie DB '90 und den Ländervereinbarungen, in: *Die Bundesbahn*, 8/1988, S. 689 ff.

14) *Ebenda*, S. 690.

15) *Ebenda*, S. 691.

16) *Ebenda*, S. 691/692.

Tabelle 1: *Herstellen des durchrationalisierten Zustandes im Streckennetz der DB (1990) - Projekt RZ - Stand: Oktober 1988*

Zielvorgabe Vst/DB DB'90	bereinigt um nicht umsetzbare Betriebs- einstellungen	Im Rahmen der im Okt. 88 abgeschlossenen Untersuchung entbehrlich ausgewiesen		bisher realisierte Einsparungen	% -Satz Sp.6:Sp4
		bis Ende 1990	einschl. Potential nach 1990		
Gleise (km) 6670	5010	5306	5812	3021	57
Weichen (We) 28300	25800	29813	32015	14058	47
Personal* (P) 25310	25310	26790	28588	17685	83

\* Gesamtbedarf = Grundbedarf + ~ 25 % für Krankheit, Urlaub, Saisonbedarf

Im Lichte dieser Überlegungen gewinnen die Vereinbarungen mit den Ländern über eine langfristige Grundnetzgarantie einen neuen Stellenwert. Das „Unbehagen“ über langfristige Bindungen an unrentable Netzteile im System könnte bei Realisierung des *Göbertsbahn-Häfele-Modells* überwunden werden.

Die dargestellten Beispiele machen deutlich, daß das Erscheinungsbild der Eisenbahnen mit seinen Bahnhöfen, Bahnbetriebswerken, Gleisanlagen, Weichenstraßen, Signalbrücken, Stellwerken, Unterführungen, Oberleitungen und gewachsenen Verwaltungsstrukturen - Marktsteine anderthalb Jahrhunderte überwiegend technischer Zivilisation - Anpassungsprozesse durchlaufen muß, die vom Gesetz des Marktes und des Wettbewerbs diktiert werden. Nostalgische Erinnerungen und krampfhaftes Festhalten an überholte Abläufe und Strukturen helfen nicht weiter. Wer am Markt erfolgreich operieren will, muß sich seinen Bedingungen unterwerfen. Diesen Bedingungen müssen nicht nur die wichtigen, vornehmlich von der Unternehmensleitung zu treffenden Entscheidungen über Fragen der Investitionspolitik, der Produktlinien, der Unternehmensfinanzierung, der Unternehmensorganisation usw. genügen, sondern auch die Entscheidungen und Handlungen des laufenden Aufgabenvollzugs, d. h. der täglichen Durchführung der Vorhaltungs-, Betriebs-, Produktions- und Absatzaufgaben.

Der Markt fordert, daß ein Unternehmen keine Maßnahmen ergreift, die ihm insgesamt mehr Nachteile als Vorteile bringen. Alle Maßnahmen, die sich auf den laufenden Aufgabenvollzug beziehen, sind mit ihren Vor- und Nachteilswirkungen als konkreten Beitrag zum Unternehmenserfolg vorab zu kalkulieren und nach Durchführung zu kontrollieren. Leistung ohne Kontrolle läßt die Lernfähigkeit des Systems schrumpfen.<sup>17)</sup>

Der Markt nimmt keine Rücksicht auf das, was im Unternehmen machbar ist, vielmehr muß das Unternehmen machbar machen, was der Markt fordert. Damit erreichen wir die Frage nach den Eigenschaften des Systems Eisenbahn und nach dem, was das System aufgrund seiner spezifischen Eigenschaften leisten kann und wo das System überfordert ist.

#### 4. Die Eigenschaften

Die Folgen des massenhaften Aufkommens am motorisierten Straßenverkehr sind von der Bahn lange Zeit nicht konsequent genug erkannt worden. Sie hat sich nur schlecht an die veränderten Konkurrenzbedingungen angepaßt. Der Wunsch, alles machen zu wollen, mag in der Hochzeit der Eisenbahnentwicklung gerechtfertigt gewesen sein<sup>18)</sup> und mit dem Selbstverständnis der Entscheidungsträger bei Bahn und Politik übereingestimmt haben. Heute haben die Verantwortlichen erkannt, daß die Eigenschaften der Bahn nur dann konsequent im Positiven ausgeschöpft werden können, wenn sie die Systemvorteile in das Spiel des schärferen Wettbewerbs einbringen. Diese liegen im schnellen, kostengünstigen und sicheren Transport großer und gebündelter Gütermengen über weite Entfernungen.<sup>19)</sup> Grundsätzlich ist der Auffassung von *Pällmann* zuzustimmen, daß ein flächendeckender Schienenverkehr die Bahn überfordert. Dennoch ist diese Aussage nur die halbe Wahrheit.

17) Vgl. *Prabl, J.*, Leistungskontrolle im Güterverkehr - Instrumente des innerbetrieblichen Rechnungswesens, in: Die Bundesbahn, 6/1987, S. 528 ff.

18) Vgl. dazu: *Voigt, F.*, Verkehr, II. Band, 1. u. 2. Hälfte, Berlin 1965, S. 566 ff.

19) *Pällmann, W.*, DB-Güterverkehr in schwerem Wetter, a.a.O., S. 486.

Für die Fläche muß die Bahn Kombinationen und Kooperationen zwischen Bahn und Straße finden.

Acht bis zehn große Güterverteilzentren in der Bundesrepublik könnten über die Bahn im direkten Verkehr den An- und Abtransport von Gütern regeln. Die Feinverteilung sollte allerdings dem Straßenverkehr überlassen bleiben.

Zukünftig wird nicht mehr die Netzbildungsfähigkeit der Eisenbahn ein wesentliches Qualitätsmerkmal sein, sondern vielmehr die Streckenleistungsfähigkeit.

Sicherlich sind die Strukturentwicklungen des Transportgutes, d. h. wachsende Bedeutung der Halb- und Fertigwaren, schrumpfende Sendungsgrößen, steigende Sendungsfrequenz und logistische Gesamtangebote, entscheidende Parameter für die künftige Transportabwicklung. Dabei könnten die Güterverteilzentren u. a. die Bedeutung von Puffern bei der Just-in-time Behandlung der Güter erhalten. Ergänzend müßten Spezialwaggons, besondere Verpackungsformen, die schnelles Ein- und Ausladen gestatten und marktgängige Informationsverarbeitungen über die Ware hinzukommen.<sup>20)</sup>

Die InterCargo-Variante des herkömmlichen Wagenladungsverkehrs zielt in die skizzierte Richtung, sollte aber nicht nur auf die sicherlich richtige Betonung der garantierten Beförderungszeit abstellen, sondern dem Lagerhaltungsaspekt im Zusammenhang mit den Güterverteilzentren hervorheben.<sup>21)</sup>

Im *Schienenpersonenverkehr* gibt es vier Leistungsebenen, die insgesamt das Verkehrsleistungsprofil des Systems darstellen.

Die erste Leistungsebene wird von dem schnellen, sicheren, bequemen, regelmäßigen Fernverkehr, den IC- und ICE-Zügen geprägt.

Die zweite Leistungsebene umfaßt den im Aufbau befindlichen Interregio-Verkehr.

Die dritte Leistungsebene ist der Regionalverkehr, der in der Regel Nahverkehr umfaßt und zu dem auch die City-Bahnen gerechnet werden müssen.

Die vierte Leistungsebene bilden die S-Bahnen, die zusammen mit den U-Bahnen schnelle Massenleistungsfähigkeit mit Regelmäßigkeit und Sicherheit verbinden sollen.

Die Qualität dieser Leistungsebenen entspricht noch nicht in allen Teilen der jeweils anzustrebenden Verkehrswertigkeit. Gemeinsam ist allen der Hang zur Vertaktung (Regelmäßigkeit), zur Erhöhung der Sicherheit und Bequemlichkeit. Die sog. Massenleistungsfähigkeit ist zwar grundsätzlich in allen 4 Leistungsebenen potentiell vorhanden, aber nur in der 4. Leistungsebene (S-Bahnen) ausgeprägt feststellbar.

Für die Messung der Verkehrswertigkeit wird neben den Kriterien Schnelligkeit, Regelmäßigkeit, Sicherheit, Bequemlichkeit, Massenleistungsfähigkeit auch die Umweltverträglichkeit und die Preiswürdigkeit genannt.<sup>22)</sup>

Letztere ist relativ zu sehen. Vergleicht man die wirklichen Kosten einer Pkw-Benutzung, also nicht nur die Benzin- und Ölkosten, wird der Schienenverkehr nicht ungünstig

20) Vgl. dazu: *Remmert, W.*, Aufgaben des Marketing ..., a.a.O., S. 497.

21) Vgl. *Körtz, H.*, InterCargo, 3 Jahre nach Einführung, in: *Die Bundesbahn*, 6/1987, S. 525 ff.

22) Vgl. *Haack, M.* und *Wolf, W.*, Brauchen wir die Bahn? Ein Buch für die politische Bildung, 1988, S. 108 ff.

abschneiden. Aber wer stellt derartige Vergleiche an? Die Bahn ist also gut beraten, Marktnischen zu ermitteln und mit Sonderangeboten den übrigen Markt aufzuschließen.

Im Wettbewerb um Marktanteile ist die Befriedigung der Kundenwünsche besonders wichtig. Diese Erkenntnis beinhaltet differenzierte Angebote und segmentierte Verkäufe.<sup>23)</sup> Eine kundengerechte Marktplanung, verkäuferische Präsenz, geschultes Personal und ein hohes Maß an Spezialisierung sind notwendig, die „Neugier“ der Kunden auf neue Angebote der Bahn zu erhöhen. Allerdings müssen Leistung und Preis, Service und Zufriedenheit der Kunden stimmen. Es ist also eine Frage des Angebotsstils, ob die Produkte der Bahn ihren Markt finden. Schwachstellen und Störgrößen können dann den Gesamtsektor „Personenverkehr“ negativ beeinflussen, wenn sie massiert auftreten oder wenn von einem Ereignis auf den Zustand des Gesamtsystems geschlossen wird. Dazu gehören z. B. Verspätungen, lästige Umsteigevorgänge, verschmutzte Wagen, unfreundliche Zugbegleiter und mangelhafte Leistungen im Speisewagenbereich.

Die Positionen der Bahn sind abgesteckt. Kreativität und Flexibilität sind angesagt. Aber nur mit dem gebotenen Engagement der Mitarbeiter wird dieses hohe Ziel erreichbar sein. Die Wertschätzung der Mitarbeiter für ihr Unternehmen ist Motor, Katalysator und wesentlicher Faktor für den Erfolg des Unternehmens.<sup>24)</sup>

## 5. Das Problem der Steuerung

Ganz allgemein lassen sich drei Bereiche bezeichnen, die im System Eisenbahnen für Steuerungsaufgaben in Frage kommen. Es sind dies die Organisation, der betriebswirtschaftliche Bereich, insbesondere das Rechnungswesen und die Zielvorgaben des Vorstandes. Grundsätzlich ist anzumerken, daß die Steuerungsmöglichkeiten mit den bisherigen traditionellen Instrumenten dieser drei Bereiche nicht wesentlich gesteigert werden können. Da aber der Steuerungsbedarf erheblich zunimmt, gilt es also, die Qualität der Instrumente (z. B. in der Aufbau- und Ablauforganisation, für eine entscheidungsorientierte Rechnungslegung und für eine systematische Zielfindung etc.) zu verbessern oder sogar neu zu definieren.

### Organisation

Als Organisationsmaxime - mit innovativer Wirkung nach innen - haben die Verantwortlichen der DB vor einigen Jahren schon, bisher aber ohne wirtschaftlich praktische Folgen, den Gedanken der Resultatsverantwortung formuliert. Er bedeutet, daß Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung eine - in letzter Konsequenz personenbezogene - Einheit bilden müssen und „in engem Zusammenhang mit den jeweiligen Entscheidungsprozessen“<sup>25)</sup> zu sehen ist.

23) Die Bahn hat diese Zeichen der Zeit erkannt. Vgl. dazu: Klein, H., Mehr Kundennutzen, in: Die Bundesbahn, 7/1987, S. 603 ff.

24) Ansätze in dieser Richtung sind bei der DB festzustellen: Dazu: Abschlußbericht der Arbeitsgruppe „Organisationsstrategie 2000“ vom 15. 12. 1988 (nicht veröffentlichter interner Bericht an den Bundesminister für Verkehr) ferner: Müller, J., Einführung der Kostenstellenrechnung bei der DB, in: Die Bundesbahn, 12/1988, S. 1161 ff., ferner: Einwohlt, W. und Dohrmann, G., Planung und Steuerung von Vorhaltemaßnahmen, in: Die Bundesbahn, 12/1987, S. 1135 ff., ferner: Gade, S., Die Weiterentwicklung des innerbetrieblichen Rechnungswesens, in: Der Nahverkehr, 3/85, S. 55 ff.

25) Wilkenloh, F., Verwaltungsführung im Wandel, Sonderschrift der Verlagsanstalt des Deutschen Beamtenbundes, Bonn o.J. (1972), S. 104, Anm. 88.

Zu den bereits bestehenden Resultatsverantwortungsbereichen (z. B. Schiffsbetriebe, S-Bahn Hamburg, Geschäftsbereich Bahnbus [GBB]) müssen Zug um Zug weitere hinzutreten. Solche Bereiche einzurichten, unterliegt der Organisationsgewalt des Vorstandes der DB. Dies könnte z. B. auch durch Ausgrenzung einzelner Bereiche auf Tochtergesellschaften geschehen. Als Beispiele werden Werkstättendienst, Oberbauorganisation, Sozialdienste und tendenziell auch Verkaufsorganisationen im Personen- und Güterverkehr angeführt.

Die Konzentration der Aufbauorganisation der DB kann nach Straffung von einem fünfgliedrigen auf einen dreigliedrigen Instanzenzug als vorerst abgeschlossen angesehen werden.

Ein weiterer Abbau von Instanzen würde auf einen zweistufigen Unternehmensaufbau hinführen. Allerdings würden dann auch die Bundesbahndirektionen - zumindest hinsichtlich ihrer Zahl und der personellen Ausstattung in Frage gestellt. In dem Zusammenhang wäre z. B. denkbar, die Direktionen in drei Regionalbezirke zusammenzufassen: Nord, Mitte und Süd.

Zusammen mit funktionalen Resultatsverantwortungsbereichen würde eine Straffung sicherlich positive Auswirkungen auf das Wirtschaftsergebnis haben, weil in den drei neuen Regionalbezirksorganisationen überwiegend Steuerungs- und Kontrollaufgaben, nicht aber z. B. der Verkauf abzuwickeln wäre. Der Verkauf wäre originäre Aufgabe der jeweiligen Resultatsverantwortungsbereiche.

Inwieweit Aufgaben des neu zu bildenden Ressorts Fahrweg von den Regionalbezirken übernommen werden könnten, sollte alsbald geprüft werden.

#### *Betriebswirtschaftliche Grundlagen - Rechnungswesen*

Die auf den 13. 6. 1969 überarbeitete Fassung eines Grundlehrgangs „Betriebswirtschaftliche Schulung bei der Deutschen Bundesbahn“ ist eine solide Grundlage, soweit sie den Erkenntnisstand bis Anfang der 70er Jahre repräsentiert. Für die Herausforderungen, denen die DB seit spätestens Ende der 70er Jahre gegenübersteht, vermag sie nicht jenen Überbau zu liefern, den das Unternehmen aus Sicht der Konsolidierungspolitik benötigt.

Nun ist die Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Grundlagen bei der DB seit 1969 nicht stehengeblieben. Symptomatisch dürfte gleichwohl sein, daß die Schulungs- und Forschungsarbeit weitgehend auf die praktische Anwendung bei betrieblichen Teilthemen, z. B. kommerzielle Fragen (Verkaufstraining, Tariffragen), Investitionsrechnung, Kostenrechnung beschränkt blieb. Hier haben die Fachdienste der DB (z. B. Finanzdienst, kommerzieller Dienst, Fachbereich Rechnungswesen) zwar z. T. sehr gute Materialien hervorgebracht, denen allerdings keine übergreifende spezielle Betriebswirtschaftslehre für das öffentliche Verkehrsunternehmen gegenübersteht.

Ursache dieser Entwicklung ist einmal die fachdienstliche, bürokratische Struktur des Unternehmens. Hinzu kommt die z. B. ungenügende Ausstattung der DB mit qualifizierten Wirtschaftswissenschaftlern. Schließlich hat es aber auch die Wissenschaft an den Universitäten der Bundesrepublik in der Vergangenheit nicht vermocht, eine entscheidungsorientierte Betriebswirtschaftslehre für die Bahn zu entwickeln. Man muß heute Anleihen nehmen bei speziellen Betriebswirtschaftslehren der Industrie, des Verkehrs, der Logistik, der öffentlichen Unternehmen und der Dienstleistungsunternehmen, wobei insbesondere die

beiden letztgenannten gegenüber Entwicklungen in den USA einen erheblichen Rückstand aufweisen.

Man mag einwenden, daß dieser Mangel an theoretischen Grundlagen nicht viel über den Stand der operationalen Betriebswirtschaftslehre im Unternehmen sagt. Das ist richtig! Es gibt allerdings eine Reihe von Feldern, auf denen heute erheblicher Nachholbedarf besteht, und der möglicherweise nicht entstanden wäre, hätte die DB über eine vorausschauende problem- und entscheidungsorientierte Grundlage verfügt. Beispiele:

#### *Weiterentwicklung des internen Rechnungswesens*

Die Aussage der Treuarbeit AG von 1966, die DB verfüge über eine modernen Ansprüchen genügende Kostenrechnung, stimmt heute nicht mehr.<sup>26)</sup>

Bemühungen im Rahmen des Projektes „Weiterentwicklung des Rechnungswesens der DB“ sehen zwar die Ergänzung der traditionellen Gesamtkostenrechnung durch eine Teilkostenrechnung bei durchgehender und auch örtlicher Kostenarten-, Kostenstellen-, Kostenträgerrechnung vor, erhalten aber nicht den notwendigen Druck durch die Unternehmensführung. Außerdem wurde deutlich, daß nicht oder nur ungenügend die etwa im Zusammenhang mit der Trennungsrechnung, mit der Ausbildung autonomer Resultatsverantwortungsbereiche (einschließlich Kosten- und Ertragsplanung) zu lösenden Probleme angesprochen werden.

#### *Weiterentwicklung des externen Rechnungswesens*

Das besondere Interesse der DB am externen Rechnungswesen ergibt sich daraus, daß mit ihm auch die Finanzbeziehungen Bund-Bahn in Verbindung stehen (Motivation der DB hinsichtlich möglichst hoher Abgeltungszahlungen des Bundes). Da dieser Bereich eng mit gesetzlichen Grundlagen (z. B. Bilanzrichtliniengesetz, Bundesbahngesetz) verknüpft ist und von daher in letzter Zeit Anstöße erhielt, handelt es sich um einen vergleichsweise gut entwickelten Zweig der DB. Es besteht aber die Gefahr, daß sich externes und internes Rechnungswesen zunehmend auseinanderentwickeln.

#### *Absatzpolitik, Marktforschung*

Dieses ist ein besonders stiefmütterlich behandelter Bereich bei der DB, der – sieht man von den kommerziell-technischen Handlungsanweisungen ab – den Vergleich mit anderen großen Verkehrsunternehmen (z. B. Lufthansa) nicht standhält. Obwohl die DB über ein weitgefächertes Statistikwesen verfügt, kann sie heute vielfach nicht regions- oder streckenbezogene Reaktionen der Verkehrsnutzer auf ihre Angebote abschätzen (z. B. Nachfrageelastizitäten).<sup>27)</sup> Allerdings hat die DB durch die Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) des Bundesministers für Verkehr und durch die Einschaltung externer Gutachter Anstöße erfahren. Kein Bereich der DB verfügt heute jedoch über ein umfassendes Marketingkonzept, das

26) Dazu Treuarbeit, Beratung der Deutschen Bundesbahn bei der Ausrichtung der Trennungsrechnung der DB auf die in den Leitlinien der Bundesregierung zur Konsolidierung der DB vom 23. 11. 1983 enthaltenen Zielsetzungen des Bundes, Gutachten Nr. 406254, Frankfurt/Main o. J. (1988).

27) Baum, H., Nachfrageelastizitäten im Güterverkehr – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 56. Jg. (1985), S. 205 ff.

auf verlässliche Marktforschungsgrundlagen mit genügender Bewertung des Unternehmensumfeldes zurückgreift.

### *Unternehmensforschung (Operations Research)*

Der spurgeführte Eisenbahnverkehr ist von seinen technisch-betrieblichen Bedingungen her besonders geeignet für die Anwendung spezifischer Optimierungsverfahren, z. B. Simulationsprogramme für die Leerwagenoptimierung und den Lok-/Wageneinsatz, für die Optimierung der Betriebsprogramme (etwa mit dem Programm SIMECO der SNCF, das jüngst der DB gegen Entgelt zur Verfügung gestellt wurde). Daran gemessen und unter Berücksichtigung der heute möglichen Verarbeitung komplexester Datensysteme mit EDV, ist der Entwicklungsstand der DB bescheiden. Das gilt im übertragenen Sinne auch für die Anwendung der Möglichkeiten von Kundeninformationssystemen, für die zwar - oft teure - Projekte beschrieben und durchgesetzt werden (z. B. KURS '90, DISK), bei denen aber die ingenieurwissenschaftliche Betrachtung zu überwiegen scheint.

### *Wirtschaftsführungsgrundsätze und Motivation*

Die DB verfügt seit 1977 über klare Vorschriften, die den betriebswirtschaftlichen Erfolg zum Maßstab des Handelns machen.<sup>28)</sup> Die Umsetzung dieser Vorgaben in die praktische Handlung läßt jedoch zu wünschen übrig. Hierauf wurde mehrfach von Seiten des Bundesministers für Verkehr hingewiesen. Vielfach dominieren Unterziele wie etwa die möglichst reibungslose, anspruchsvolle Realisierung von (Bau-, EDV-, Beteiligungs-, etc.) Projekten vor dem Hauptziel der Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses. Der Grundsatz, daß, wer eine Aufgabe übernimmt, auch die finanziellen Folgen, die er mit der Erfüllung dieser Aufgabe verursacht, zu verantworten hat, kommt nicht zur Anwendung und scheitert an ungenügenden Rechenwerken.

Insgesamt bedenklich muß stimmen, daß Anstöße zur Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Grundlagen der DB häufig nicht aus dem Wettbewerbsdruck des Unternehmens kamen, sondern durch Weisungen auf Bonn vermittelt wurden. Das gilt z. B. für die bereits 1974 „verfügte“ Weiterentwicklung des Rechnungswesens der DB, die Ausbildung eines modernen Investitionsrechnungsverfahrens, die Herstellung von Resultsverantwortung und die planerischen Ansätze, die die BVWP auch im betriebswirtschaftlichen Bereich vermittelt hat. Notwendig wäre, daß der Druck vom Vorstand *selbst* vermittelt wird, sich den Anforderungen moderner BWL in allen Unternehmensbereichen zu stellen. Dem könnte ggf. die Einrichtung einer Stabsstelle Betriebswirtschaftslehre beim Vorstand der DB und verstärkte Hinzuziehung qualifizierter Wirtschaftswissenschaftler mit Eisenbahnerfahrung dienen. Zu überlegen wären auch Anstöße des BMV zur Weiterentwicklung der Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Verkehrsunternehmen im Bereich der Forschung.

28) Vgl. Wirtschaftsvorschrift - Allgemeine Grundsätze -: „Alle Mitarbeiter sind gehalten, den wirtschaftlichen Vorteil der DB zu wahren, um deren Wirtschaftsergebnis wo immer möglich zu verbessern. Unter Beachtung der Grundsätze wirtschaftlichen Handelns ist ständig und überall danach zu streben, die Einnahmen zu steigern und die Ausgaben zu senken.“

*Zielvorgaben des Vorstandes*

Jede Planung dient einer besseren Entscheidungsvorbereitung und ist für die gesamtheitliche Steuerung des Systems von hohem Wert. Dabei müssen die folgenden Fragen beantwortet werden:

- |                     |       |   |
|---------------------|-------|---|
| (1) Was wollen wir? | _____ | Zielanalyse/Zielplanung                       |
| (2) Wo stehen wir?  | _____ | Situationsanalyse                             |
| (3) Was haben wir?  | _____ | Ressourcenanalyse                             |
| (4) Was können wir  | _____ | Alternativplanung                             |
| (5) Was sollen wir? | _____ | Ableitung von Auswahlkriterien <sup>29)</sup> |

Der Bereich (1) mit Zielanalyse und Zielplanung sollte im Unternehmensgeschehen eine zentrale Bedeutung haben. Während die Bereiche (2) bis (5) bei internen Projektuntersuchungen der DB einen gewissen - allerdings isolierten - Stellenwert haben, der zur Beurteilung der jeweiligen Lage nötig ist, wird der Zielanalyse und -planung als Ergänzung der herkömmlichen Lenkungs- und Führungsinstrumente noch viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Grenzplankosten- und Deckungsbeitragsrechnung und dezentrale Geschäftsbereichsverantwortung werden diskutiert und sollen eingeführt werden.

Die Forderung nach strukturierten Zielsystemen wird aber eher zögerlich angegangen. Dabei sind derartige Systeme durchaus in der Lage, die unternehmerische Entscheidungsfindung und Kontrolle zu erleichtern.<sup>30)</sup>

Zielsysteme dienen der Messung von zeitlich veränderlichen Zuständen und von Zielerreichungsgraden.

„Die methodischen Probleme der Zielanalyse, der Zielplanung und der Abstimmung zwischen den jeweils in Frage kommenden Zielträgern und Zielträgergruppen sind grundsätzlich gelöst.“<sup>31)</sup>

Wichtig ist bei der Aufstellung, daß die Zusammenfassung aller Ziele unterschiedlicher Ebenen - vom Oberziel über Zwischenziele bis hin zu den letzten nicht mehr teilbaren Zielen, einen Überblick über den Zusammenhang und die Rangordnung der Ziele sowie die Zuordnung derselben zueinander ermöglicht. Ferner ist zu beachten, daß das Zielsystem operational gestaltet werden muß, d.h. es muß zu quantifizierbaren Größen führen. Sollte ein Ziel element noch nicht operational sein, ist dies meist ein Zeichen dafür, daß es sich auf einer Zielebene innerhalb der Hierarchie befindet, die sich noch der Meßbarkeit entzieht. Dies ist bei Globalzielen, z. B. Förderung des allgemeinen Wohls, Verbesserung der Raumstruktur oder Maximierung der Wirtschaftlichkeit, sofort erkennbar.

29) Koelle, H.H., Über die Aufgaben und Hilfsmittel der Zukunftsplanung, in: Analysen und Prognosen, Heft 35, Sept. 1974, S. 15 ff.  
 30) Vgl. Wilkenloh, F., Aufbau eines Zielsystems für öffentliche Verkehrsunternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 4/1978, S. 56 f.  
 31) Vgl. Wilkenloh, F., Probleme und Bedingungen einer zielorientierten Politik unter besonderer Berücksichtigung des Sektors Verkehr, in: Die Verwaltung, 4/1977, S. 436 ff. und Koelle, H.H., Das allgemeine Zielsystem und die Entwicklung eines operationalen verkehrsspezifischen Zielsystems, Vortrag gehalten im Rahmen der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, in Mainz am 1. 10. 1975 - Manuskript, S. 35.

Sofern für die Zielerreichung zeitliche Vorstellungen wünschenswert und abschätzbar sind, können Zieltermine angegeben werden. Ein Gleiches gilt für den Zielaufwand, d. h. für die zur Zielerreichung erforderlichen oder vorhandenen sächlichen, personellen und finanziellen Aufwendungen.

Schließlich könnte noch die Erfolgswahrscheinlichkeit der Zielerreichung abgeschätzt werden.<sup>32)</sup>

Zur Lösung der Grundfragen einer zeitgemäßen und zukunftsgerichteten Unternehmensführung steht die zielbezogene Motivation der Beteiligten im Vordergrund.

Die im System Eisenbahn so außerordentlich schwierige bereichsbezogene Erfolgskontrolle kann unter der Voraussetzung verbessert werden, daß es gelingt, die Zielaussagen und deren Beziehungsgeflecht untereinander genauer zu formulieren.

## 6. Die Schnittstellen zu anderen Systemen

### a) Staat

Für die Bundesrepublik Deutschland weist das Grundgesetz in Art. 87 die Bundeseisenbahnen als jenen Teil der bundeseigenen Verwaltung aus, die einerseits bundesunmittelbar ist, andererseits aber als Behörde nur hinsichtlich der Behördenspitze eine Zuständigkeit für das ganze Bundesgebiet hat.<sup>33)</sup> Diese Feststellung berührt die Frage, ob und inwieweit Aufgaben der Bundeseisenbahnen von privaten Rechtsträgern übernommen werden können und als „selbständige Unternehmen“ die wirtschaftlichen Gesichtspunkte ihres Handelns in den Vordergrund zu rücken vermögen. *Maunz-Dürig-Herzog* beziehen in ihrem genannten Kommentar nicht eindeutig Stellung. Andere Autoren<sup>34)</sup> traten schon seit 1978 z. B. für die Busbetriebe des Bundes aus betriebswirtschaftlicher Sicht für eine Privatisierung ein.<sup>35)</sup> Denkbar wäre eine Ausdehnung der privatwirtschaftlichen Aktivität bei bestimmten Teilen und Geschäftsfeldern.<sup>36)</sup> Allerdings sollten Umfang und Grenzen im Grundgesetz eindeutig geklärt werden. Eine Änderung des Art. 87 wird jedenfalls dann unumgänglich, wenn die Entwicklung bei der Bundesbahn, d. h. die wirtschaftlichen „Sachzwänge“ zu einer stärkeren Hinwendung an privatwirtschaftliche Unternehmensformen drängen.

Besondere Einwirkungsmöglichkeiten des Staates (hier vertreten insbesondere durch den Bundesminister für Verkehr (BMV)) räumt das Bundesbahngesetz (BbG) als *lex specialis* in § 14 ein.

Dem BMV „stehen als dem für die DB politisch verantwortlichen Bundesminister weitgehende Aufsichts-, Einwirkungs-, Genehmigungs- und Einspruchsrechte zu“.<sup>37)</sup>

32) *Wilkenlob, F.*, Aufbau eines Zielsystems ..., a.a.O., S. 58.

33) *Maunz-Dürig-Herzog*, Grundgesetz, Kommentar, 1986, 87–7.

34) Vgl. *Irsfeld, K.* und *Posselt, E.*, Neuere Entwicklungen bei der Deutschen Bundesbahn, in: *Die Verwaltung*, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 11. Band (1978), S. 335 ff.

35) *Baum, H.*, Eisenbahnsanierung ..., a.a.O., S. 192.

36) So auch *Schmidt-Aßmann, Fromm*, in: Aufgaben und Organisation der Deutschen Bundesbahn in verfassungsrechtlicher Sicht, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 499, S. 66 f. und 119 f., die aufgaben- und organisationsrechtlich den Begriff Bundeseisenbahnen nur auf den Leistungskern der DB (sog. Kern-Bereichs-Lehre) fixieren.

37) *Finger, H.J.*, Kommentar zum Allgemeinen Eisenbahngesetz und Bundesbahngesetz, Darmstadt 1982, S. 131.

Die besonders wichtigen Aufgaben und Befugnisse sind in § 14 aufgeführt. Die Aufzählung ist nicht erschöpfend. Vielmehr leiten sich noch andere Aufgaben und Rechte aus weiteren Paragraphen des BbG sowie aus dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), des Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EKrG), der Eisenbahnverkehrsordnung (EVO), der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO), der Gefahrgutverordnung Eisenbahnen (GGVE) und anderen einschlägigen Vorschriften ab.<sup>38)</sup>

Die Aufzählung macht deutlich, daß die Intentionen des Gesetzgebers bei Erlass des Bundesbahngesetzes im Jahre 1951 einschließlich der verschiedenen Änderungen, bis hin zu den zaghaften Bemühungen vom 20. 12. 1981 zumindest dem Vorstand eine Rechtsstellung zu übertragen, die vergleichbar ist den Vorständen großer Wirtschaftsunternehmen, andere waren, als sie heute bezüglich der Eisenbahn, als am Markt stehendes Unternehmen definiert werden muß.

Der Weg von einer Behörde zu einem Wirtschaftsunternehmen ist dornenvoll und mit vielen Unwägbarkeiten gepflastert. Daß dieser Weg beschritten werden muß, ist aus ökonomischer Sicht unstrittig. Sollte jedoch aus außerökonomischen oder außerverkehrlichen Gründen eine andere Bundesbahn den politischen Vorstellungen eher entsprechen, dann muß die Politik Umfang und Qualität dieser anderen Bahn beschreiben und auch die finanziellen Mittel bereitstellen, diese andere Bahn lebensfähig zu halten. Die Unbezahlbarkeit scheint dabei allerdings programmiert zu sein.

Der Weg zu einem Wirtschaftsunternehmen Bahn wird wegen Umstellungs- und Anpassungsfinanzierungen auch nicht billig zu haben sein! Wenn der Vorstand aber strikt auf die Aktivierung der Systemvorteile setzt, mit Unterstützung der Politik allen Ballast abwirft und der Bund gemeinwirtschaftliche Auflagen mit Einzelnachweis erstattet,<sup>39)</sup> kann die DB als Wirtschaftsunternehmen lebensfähig sein.

#### b) Eisenbahnen anderer Staaten

Nach bisherigen Zeitvorstellungen wird ab 1993 der Europäische Binnenmarkt vollendet. Für die Eisenbahnen bedeutet dies eine echte Chance, wesentliche Systemvorteile zu realisieren.

Die Systemstärke der Schienenbeförderung liegt eben im schnellen, zuverlässigen und umweltschonenden Transport gebündelter Ladung über größere Entfernungen. Sie müßte sich daher besonders im grenzüberschreitenden Verkehr zur Geltung bringen lassen.

Da die Eisenbahnen nationale Veranstaltungen sind, ist beim grenzüberschreitenden Schienenverkehr - anders als bei Straße und Binnenschifffahrt - stets die Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen erforderlich. Im Hinblick auf diese Besonderheit hat der Rat an die Bahnen der Gemeinschaft appelliert, die Zusammenarbeit zu verbessern, bisher allerdings nur mit geringer Wirkung.<sup>40)</sup>

38) *Ebenda*, S. 131-141 (Aufzählung aller Rechte des BMV gegenüber der DB).

39) In dem Zusammenhang sollte überlegt werden, ob Auflagen und finanzielle Erstattungen zukünftig durch Verträge zwischen der DB, dem Bund oder Dritten geregelt werden.

40) Empfehlung des Rates vom 19. 12. 1984 an die nationalen Eisenbahnunternehmen der Mitgliedstaaten über die Verstärkung ihrer Zusammenarbeit beim grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr, ABl-Nf. L 333/63 vom 21. 12. 1984.

Ein wesentlicher Grund für die Schwierigkeiten der Schiene, im grenzüberschreitenden Verkehr - wie die Konkurrenten auf Straße und Wasserweg - gegenüber den Kunden als ein Unternehmer aufzutreten, liegt darin, daß die Eisenbahnunternehmen in ihrer unternehmerischen Verantwortung grundsätzlich auf das jeweilige nationale Netz fixiert sind und überdies in ihrem Handlungsspielraum durch staatliche Kontrollen eingeeignet werden.

Um den Bahnen der Gemeinschaft die Aufnahme des Wettbewerbs gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern auch in der europäischen Dimension zu ermöglichen, müssen die Mitgliedstaaten Rahmenbedingungen schaffen, die es den Bahnen erlauben, neue gemeinsame Formen der internationalen Zusammenarbeit zu finden, die über die bisherigen Kooperationsformen hinausgehen.<sup>41)</sup>

Die Vorschläge der Kommission von 1984<sup>42)</sup> betreffen die Regelung des Verhältnisses zwischen Eisenbahnen und Staat, sie reichen für sich allein nicht aus, um die Wettbewerbsposition der Eisenbahnen im freien Verkehrsmarkt der Gemeinschaft zu verbessern. Sie können aber zu einer Chancengleichheit zwischen Eisenbahnen und Straße führen, wenn die Staaten z. B. über eine Fahrwegrechnung und Wegeabgaben sicherstellen, daß die nationalen Bahnen wie auch die Nachbarbahnen gegen gleiches streckenbezogenes Wegeentgelt Transporte durchführen können. Wesentlich ist, daß bei grundsätzlich ähnlicher Fahrwegrechnung eigene wie fremde Bahnen gleiche Abgaben bezahlen.

Der Rat sollte die Kommission beauftragen, möglichst bald einen Bericht zur Wettbewerbssituation der Eisenbahnen im künftigen europäischen Verkehrsmarkt mit entsprechenden Vorschlägen vorzulegen, um dem Schienenverkehr eine mit Straße und Wasserstraße vergleichbare Startchance zu ermöglichen.<sup>43)</sup>

Es ist erforderlich, daß die internationale Zusammenarbeit der Eisenbahnen verstärkt wird:

- Verbesserte Zusammenarbeit der Eisenbahngesellschaften auf organisatorischem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet, insbesondere auch neue Formen der Zusammenarbeit und des Betriebs (z. B. Angebotsverbände).<sup>44)</sup>
- Die Mitgliedstaaten fördern eine solche Zusammenarbeit und prüfen insbesondere
  - die Durchführung gemeinsamer Projekte auf bilateraler Ebene sowie
  - ob einzelstaatliche Hindernisse der verstärkten Zusammenarbeit entgegenstehen und wie diese zu beseitigen sind.

41) *Schmuck, H.*, Die Rolle der Eisenbahnen in Europa, Vortrag vor der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft am 2.3.1988 in Aachen, veröffentlicht in: Die Bundesbahn 10/1987 (Die Eisenbahnen und der künftige Verkehrsmarkt in Europa).

42) Vgl. a) Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Änderung der Entscheidung 75/327/EWG zur Sanierung der Eisenbahnunternehmen und zur Harmonisierung der Vorschriften über die finanziellen Beziehungen zwischen diesen Unternehmen und den Staaten.

b) Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr Nr. Kommissionsvorschlag 4351/84 TRANS 5 COM (83) 764 final.

43) *Aberle, G.*, Zukunftsperspektiven der Deutschen Bundesbahn, Taschenbuch Verkehrswirtschaft, Heidelberg 1988, S. 43 ff.

44) *Kohl, H.*, Neue Wege der kommerziellen Zusammenarbeit der europäischen Eisenbahnen im Güterverkehr, in: Die Bundesbahn, 6/1987, S. 503.

Der EG-Binnenmarkt stellt die Bahnen vor bisher nicht gekannte Schwierigkeiten, die nur sie und nicht die Konkurrenten betreffen und sowohl technischer als auch ökonomischer Art sind.

Wenn die Bahnen Marktanteile zurückgewinnen wollen, müssen sie sich nicht auf den ihnen ohnehin zufallenden Transport von Massengütern beschränken. Sie müssen vielmehr gemeinsame Marketing- und Verkaufsstrategien entwickeln, um sich stärker an der Beförderung von Kaufmannsgütern zu beteiligen, die schwieriger zu akquirieren sind, weil sie sowohl beim Versand als auch beim Empfang einer starken Streuung unterliegen. Deshalb ist grenzüberschreitend eine wesentlich engere Kooperation als bisher zwischen den Bahnen üblich gefragt, nicht nur für den eigentlichen Schienentransport, sondern auch für das Sammeln und Verteilen.

Im einzelnen geht es dabei um

- gemeinsame Marktforschung und Akquisition,
- gemeinsame grenzüberschreitende Transportplanung und -durchführung,
- gemeinsame Tarifangebote mit durchgehender Tarifizierung und Entfernungsdegression, statt aneinandergereihter nationaler Tarife,
- gegenseitige Ermächtigung zu Absprachen mit den Kunden über Preisermäßigungen (Sonderabmachungen),
- Schaffung von Einnahmepools,
- Prüfung der Frage, ob über Intercontainer und Interfrigo hinaus weitere gemeinsame Unternehmen für den grenzüberschreitenden Verkehr zu schaffen sind.

Für den Personenverkehr gilt entsprechendes, obwohl hier die Zusammenarbeit der Bahnen erfolgreicher ist als beim Güterverkehr. Es gibt gemeinsame Angebote wie Euro-City, gemeinsame Preisermäßigungen wie EURAIL-Paß und einen gemeinsamen europäischen Personentarif – bisher allerdings ohne Beteiligung der DB.

### c) Wettbewerber - Straße und Binnenschifffahrt

Schon 1980 schrieb *Irsfeld*, daß „trotz vieler Interessengegensätze ... die Bereitschaft zur Kooperation unter den Verkehrsträgern wohl noch selten so groß (war) wie heute“.<sup>45)</sup> Diese Erkenntnis hat sich in den letzten Jahren nurmehr schwach verdichtet, obwohl bei gutem Willen von allen Beteiligten die Zusammenarbeit noch besser sein könnte.

Dennoch, wenn sich z. B. in der Kombiverkehrsgesellschaft zwei konkurrierende Verkehrsträger mit kommerziellem Erfolg organisiert haben, darf das als ein hoffnungsvoller Ansatz bezeichnet werden. Außerdem sind die Aktivitäten im Bereich Stückgut, in Reisebürogeschäften und im öffentlichen Straßenpersonenverkehr (Vereinbarung zwischen DB und BDO) zu nennen.

Zukünftig werden der Markt und der Wettbewerb die entscheidenden Steuerungselemente sein. Dies kann zu einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen den Verkehrsträgern führen, wenn jeder vorrangig seine systembedingten Vorteile in den Markt einbringt.

Was die Art der transportierten Güter anlangt, so wird oft von einem Strukturwandel im

45) *Irsfeld, K.*, Gegenwarts- und Zukunftspunkte in der Verkehrspolitik, in: Verkehr und Technik, 7/1980, S. 288.

Güterverkehr gesprochen. Zweifellos ist der Rückgang von Massenverkehren im Montanbereich und die wachsenden Märkte im Sektor der Konsum- und Investitionsgüter für die Eisenbahnen schwieriger zu bewältigen, als z. B. für den Straßengüterverkehr. Aber auch hier könnten durch entsprechende Kooperationen Transportabläufe optimiert werden. Ggf. könnten Transportabwicklungsverträge die beiderseitigen Interessen regeln und zum Vorteil der Kunden in wettbewerbsverträgliche Bahnen lenken.

Das „abhängige“ Bundesunternehmen DB ist schwerfälliger als privat geführte Unternehmen. Auch die existierenden Privatbahnen reagieren flexibler auf veränderte Marktbedingungen. Das Problem der Bahn liegt darin, daß sie Leistungen anbieten muß, die qualitativ und preislich der ihrer Wettbewerber zumindest gleichwertig sein müssen.<sup>46)</sup> Da der Preis auch eine Frage der Kosten ist, müssen letztere durch ständige Rationalisierungsbemühungen gesenkt werden.

Was das Verhältnis zur Binnenschifffahrt anlangt, so hängt Erfolg und Mißerfolg beider Verkehrssysteme in hohem Maße von der Entwicklung der Massengüterverkehre ab. Insofern stehen Bundesbahn und Binnenschifffahrt in einem besonderen Wettbewerbsverhältnis zueinander.

Dabei ist es legitim, daß jeder Verkehrsträger einerseits neue Märkte aufschließen will und andererseits potentielle Kunden durch seine spezifischen Eignungsvorteile gewinnen möchte.

Nun hat der strukturbedingte Rückgang in den traditionellen Massengüterverkehren zu einer Beschäftigungssituation geführt, die eine Auslastung der Betriebsmittel bei Bahn und Binnenschifffahrt gefährden und die in der Vergangenheit gefundene natürliche „Aufteilung“ der Transporte bedroht.

Preis- und Tarifnachlässe können in dieser Situation kurzfristige Vorteile schaffen. Langfristig würde ein solcher „Krieg“ zu Lasten beider Verkehrsträger gehen und ihre bisher starke Stellung im massenhaften Güterverkehr schwächen.

Es sollten auch hier bewußte Formen der Zusammenarbeit gesucht werden. Es ist vorstellbar, daß „neue Transportketten - beispielsweise im Bereich der gebrochenen Verkehre - aufgebaut werden können, in denen die Produktivitätsvorteile beider Verkehrsträger gebündelt und zu einem attraktiven Übernahmeangebot für die vorhandene Wirtschaft zusammengefaßt werden“.<sup>47)</sup> Beispiele liefert der gebrochene Zugverkehr von Rotterdam über Duisburg zu den Saarlütten.

Wettbewerb bedeutet zwar Kampf um Marktanteile, wenn aber Konfrontationen durch neue Verhaltensmuster ersetzt werden können, ist bei der zukünftigen Reichweite der europäischen Märkte, der gebrochene Verkehr zwischen Binnenschiff und Bahn ein zukunftsweisender Aspekt, der ausgelotet werden müßte.

#### d) *Spedition*

In der Spedition könnte die Bahn einen potenten Partner mit großer Marktnähe haben.

46) *Bünck, B.*, Meinungsforum Güterverkehr, in: Die Bundesbahn 6/1987, S. 490; ferner: *Irsfeld, K.*, Die Finanz- und Wirtschaftslage der DB, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 53. Jg. (1982), S. 262.

47) *Becker, H.*, Meinungsforum Güterverkehr ..., a.a.O., S. 489.

Trotz mancher Rückschläge in den letzten Jahren sollte eine vertiefte Kooperation möglich sein.

Der Bundesverband Spedition und Lagerei (BSL) sieht das Verhältnis DB/Spediteure eher von Arbeitsteilung und Zusammenarbeit als vom Wettbewerb bestimmt. Die DB soll danach nicht in einen Wettbewerb mit den Speditionen eintreten, sondern ihre Vorzüge mit denen der Speditionen vereinen.

Das gilt vor allem für logistische Angebote. Nach dem Verständnis des BSL können das die Spediteure ohnehin besser.

Außerdem wird beklagt, daß ein Wettbewerb zu ungleichen Bedingungen stattfindet, da die DB zu Grenzkosten, die Spediteure aber zu Vollkosten kalkulieren. Die DB könne daher unterbieten, ohne in Konkurs gehen zu müssen.

Nach Ansicht des BSL sollte sich die DB auf ihre arbeitsrechtlichen Vorteile besinnen, statt unwirtschaftliche Bereiche wie den Sammelladungsverkehr weiter aufrechtzuerhalten bzw. auszubauen. Stärke der DB sei der gebündelte Schienenverkehr in Ganzzügen über mittlere und größere Entfernungen in Gestalt des

- Wagenladungsverkehrs als Sockel,
- ausbaufähigen kombinierten Verkehrs und
- Stückgutverkehrs zu garantierten Zeiten.

Eine Verbesserung der Leistungsangebote in diesem Bereich würde es den Speditionen erleichtern, sie auf dem Markt zu beiderseitigem Nutzen zu verkaufen.

In den wirtschaftsschwachen und peripheren Räumen bliebe der Sammelgutverkehr den Spediteuren überlassen, die sie bereits durch regelmäßige Verkehre bedienen.

Der Verkauf insgesamt läge also in den Händen der Spediteure als Frachtagenten der DB. Die DB würde sich auf reine Transportaufgaben beschränken.

Hierzu wird auf das Beispiel der Luftfrachtspediteure verwiesen, die als IATA-Agenten fast das gesamte Luftfrachtaufkommen der Bundesrepublik Deutschland vermitteln. Die Luftverkehrsgesellschaften nehmen dementsprechend auch nur Transportfunktionen wahr.

Im nationalen Verkehr stehen die Spediteure mit eigenem Lkw in direktem Wettbewerb mit der DB. Dies wird von der DB auch so begriffen. Deshalb möchte sie z. B. den Sammeladungsverkehr in der Fläche mit eigenen oder Fuhrunternehmen in ihrem Auftrag in der Hand behalten. Sie hat darüber hinaus eine bundesweite, eigene Vertriebsorganisation und versucht in Bereiche der Spedition einzudringen. Hierin dürfte einer der wesentlichen Gründe liegen, die es erschweren, daß die DB und die Spediteure aufeinander zugehen.

Der Gedanke des Bundesverbandes Spedition und Lagerei, Bahnagenturen entsprechend den Luftfrachtagenturen zu schaffen, lag bereits früheren Beratungen zwischen BSL und DB zugrunde. Sie sollen u. a. deswegen gescheitert sein, weil sich die Kontrahenten nicht auf eine Definition des Begriffs „Agentur“ einigen konnten.

Ein Agenturnetz in der Bundesrepublik einzuführen, setzt einiges voraus:

- Einigung über Mindestumsatz und Provision des Agenten
- Abstimmung der Ratenstruktur

- Qualitätsniveau des DB-Leistungsangebotes
- Garantien gegen Abwanderungen von Frachtgut von der Schiene auf die Straße
- Lösung der Probleme im Zusammenhang insbesondere mit der Beförderungspflicht für die DB (Verlagerung oder Befreiung).

Wie auch der BSL erkannt hat, müssen politische Widerstände gegen einen „Rückzug der DB aus der Fläche“ überwunden werden. Dies kann nur geschehen, wenn überzeugt dargelegt wird, daß die Fläche - wenn auch in anderer Form - angebunden bleibt und die Frachtraten in einem vertretbaren Verhältnis zu einem qualitativ höheren Leistungsniveau liegen.

Da der BSL selbst für die Spediteure keine vertraglichen Bindungen eingehen kann, könnten die Spediteure eine Kleingutgesellschaft gründen. Diese würde der DB ein bestimmtes Aufkommen zusichern, wenn die DB sich aus dem Sammelladungsverkehr in der Fläche zurückzieht, d. h. auf die Akquisition von Kleingut verzichtet.

Die bisherige Entwicklung bietet jedoch kaum Anlaß zu der Hoffnung, daß die DB bereit wäre, „über ihren eigenen Schatten zu springen“. Dies kann nur erreicht werden, wenn z. B. eine Prüfung die Behauptung des BSL erhärten würde, daß sich der Sammelladungsverkehr wirtschaftlich nicht trägt.

Im internationalen Verkehr liegen die Verhältnisse vor dem Hintergrund des Binnenmarktes anders. Die Aussichten, daß die europäischen Eisenbahnen bis 1992 eine schlagkräftige Vertriebsorganisation und marktgerechte Leistungsangebote „auf die Beine stellen“, sind angesichts gewisser Trägheitsmomente und der Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Bahnen mit Vorsicht zu beurteilen. Eher ist anzunehmen, daß insbesondere die größeren internationalen Spediteure wie Schenker, Kühne & Nagel, Danzas usw. schneller sind, wie z. B. Firmeneinkäufe in Frankreich vermuten lassen.

Hier wäre eher denkbar, daß die Gemeinschaft europäischer Eisenbahnen nach dem Vorbild der IATA für den Bereich der EG, Österreich und Schweiz einen Musteragenturvertrag für europäische Bahnagenten entwickelt, die dann den gesamten Vertrieb bzw. die Einbindung in logistische Konzepte übernehmen würden. Ob dies mit den Wettbewerbsregeln des EWGV vereinbar ist, wäre noch zu überprüfen. Eine solche Lösung setzt jedoch voraus, daß ein ausreichendes Frachtaufkommen im grenzüberschreitenden Verkehr erschlossen werden kann, und die Bahnen in der Lage sind, das hierfür notwendige Leistungsangebot rechtzeitig vorzuhalten. Für den Kleingutverkehr bestehen in dieser Hinsicht Zweifel.

Im kombinierten Verkehr - hier vor allem Container und Wechselbehälter - dürften eher Chancen liegen. Dann ist aber zu fragen, ob es der Institution von europäischen Bahnagenten noch bedarf, oder ob nicht nationale Gesellschaften des kombinierten Verkehrs wie z. B. Transfracht und die französische Novatrans im Zusammenspiel diese Aufgaben nicht ebenso gut durchführen könnten. „Wenn es gelingt, in absehbarer Zukunft den Systemvorteil der Bahn und die Privatinitiative der selbständigen Spediteure in fairer Partnerschaft in eine funktionierende Organisationsform für den Güterverkehr zu bringen, so eröffnet sich für alle eine erfolgreiche Zukunft.“<sup>48)</sup>

48) *Wilps, H.*, Meinungsforum Güterverkehr ..., a.a.O., S. 491.

## 7. Die Mängel im System

### *Problem der Mitarbeitermotivation*

Auf dem Gebiet des laufenden Aufgabenvollzuges der DB gibt es elementare Widersprüche und Konflikte, die bislang weder gelöst noch ausdiskutiert, noch auch nur klar erkannt und aufgezeigt worden sind.

Die Kunden der DB sind über die Bundesrepublik verteilt, und ebenso erbringt die DB ihre Leistungen über die Bundesrepublik verteilt; dennoch werden fast alle DB-Entscheidungen zentral in Frankfurt gefällt. Da die Zentrale schon aus Zeitgründen nicht alle Einzelentscheidungen unmittelbar selbst treffen kann, legt sie diese als pauschale Vorabentscheidungen in Form von Vorschriften und Regelungen fest.

Die Zentrale müßte hierzu die sehr vielfältigen, örtlich maßgeblichen und teilweise variablen Faktoren und Sachverhalte insgesamt nachvollziehen und prognostizieren und könnte dennoch nur Durchschnittslösungen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners vorsehen.

Trotz aller Technik bleibt der Mensch der wichtigste Faktor für den Unternehmenserfolg. Es sind Menschen, die alle Unternehmensaktivitäten steuern und wichtige Aufgaben ausführen. Es ist daher notwendig, die personelle Kapazität, d. h. die verfügbaren menschlichen Fähigkeiten und Kräfte voll dem Unternehmen zugute kommen zu lassen. Die Bahn hat jedoch keine klare Vorstellung von diesem Problem und seiner Lösung.

Obwohl oberstes Ziel aller DB-Aktivitäten die ständige Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses sein muß, gilt für den praktischen Aufgabenvollzug das Primat der Einhaltung des durch Vorschriften und Regelungen definierten Soll-Zustandes (Prinzip der Ordnungsmäßigkeit).

Dabei sind die sehr detaillierten Einzelvorschriften schon insoweit nicht mit den „Grundsätzen für wirtschaftliches Handeln“ vereinbar, als sie dem Anwender keine Abweichung erlauben, wenn er eine wirtschaftlichere Lösung der Aufgabe erkennt.

Es gibt keine Kontrolle, inwieweit die Grundsätze das Wirtschaftsergebnis positiv oder negativ beeinflussen, obwohl es in dieser Hinsicht schwerwiegende Mängel geben muß (Dienst nach Vorschrift). Damit ist der laufende Aufgabenvollzug formal und inhaltlich von der notwendigen konsequenten Ausrichtung auf die Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses abgekoppelt.

Zu den wichtigsten Funktionen eines Managers gehört neben dem klaren Erkennen des Verbesserungspotentials und der zweckmäßigen Verbesserungsmaßnahme die ständige Motivierung der Mitarbeiter im Sinne der Ausrichtung der Mitarbeiterinteressen auf den Unternehmenserfolg. Die DB verfügt jedoch über keine geeigneten Instrumente und Verfahren, um - insbesondere bei verdeckten Mängelursachen - die Verbesserungspotentiale eindeutig bestimmen und um Mitarbeiterinteressen auf das Unternehmensziel ausrichten zu können.

„Als unverzichtbare Voraussetzung für einen effektiven, ökonomischen und zielorientierten Aufgabenvollzug benötigt der Arbeitnehmer Leistungsqualifikation, Leistungsmotivation und alle relevante Leistungsinformation. Alle drei Bereiche bilden einen engen Systemzusammenhang. Führungsaufgaben auf allen Ebenen eines Unternehmens bestehen im wesent-

lichen darin, genau diese Voraussetzungen herzustellen. Die meisten Mängel im Aufgabenvollzug können auf diese Bereiche zurückgeführt werden. Der Aufgabenvollzug ist in der Regel dann als optimal und effektiv anzusehen, wenn die Mitarbeiter wissen, können und wollen, was für den Erfolg des Gesamtunternehmens nützlich ist.“<sup>49)</sup>

#### *Aufdeckung von Systemmängeln anhand von Prüfberichten*

Die Prüfberichte des Hauptprüfungsamtes und die jährlichen Prüfungsbemerkungen des Bundesrechnungshofes könnten die Grundlage für eine systematische Mängelanalyse sein. Nun sind diese Berichte aber nicht so aufgebaut und gestaltet, daß sich daraus die Fragen nach etwaigen Systemmängeln ohne größere Schwierigkeiten aufgrund der Formulierungen in den Bemerkungen beantworten ließen. Die Prüfungsberichte und -bemerkungen sind daher nach systematischen Grundsätzen aufzubereiten und zu Analysefragen umzuformen. Zur Ermittlung der Abweichungen von den Voraussetzungen einer sachgerechten Aufgabenerledigung könnten die Aussagen der Prüfberichte durch folgende Fragen überprüft werden:

- Konnte das beanstandete Verhalten von den betroffenen DB-Stellen als mangelhaft bzw. nachteilig für die DB erkannt werden?
  - a) Ja, eindeutig (Anforderungen/Ziele klar, Informationen zuverlässig und ausreichend).
  - b) Ja, aber zumindest im Entscheidungsstadium nicht zweifelsfrei (Unklarheiten bei den Anforderungen/Zielen, Unzulänglichkeiten bei den Informationen).
  - c) Nein (keine Klarheit über Anforderungen/Ziele, keine sicheren Informationen).
- Falls die Sachverhalte (und deren Entwicklung) mit hoher Wahrscheinlichkeit als nachteilig für die DB erkannt werden konnten, waren geeignete Mittel (Personal, Sachmittel, Informationen usw.) vorhanden, um die Mängel abzustellen?
  - a) Ja, geeignet und verfügbar.
  - b) Ja, aber Eignung und erreichbarer Erfolg fraglich.
  - c) Nein.
- Falls die Sachverhalte als nachteilig erkannt werden konnten und die Mittel zur Mängelbeseitigung vorhanden waren,
  - ist das sinnvolle Risiko bei der Entscheidung ermittelt worden?
    - a) Nein, da nicht notwendig.
    - b) Nein, obwohl vorteilhaft.
  - Gibt der Prüfungsbericht Hinweise auf andere bedeutsame Ursachen und Faktoren für das beanstandete Verhalten als die möglichen Interessenkonflikte?
    - c) Ja.
    - d) Nein.

Eine vorliegende Auswertung läßt die Aussage zu, daß beanstandete Sachverhalte dann auf vermutete Mängel hinweisen, wenn sie immer wieder oder in ähnlicher Form auftreten. Sie

49) *Vollmann, W.*, Die Prüfliste Systemmängel. Ein strategisches Auswertungssystem. Als unveröffentlichtes Manuskript dem BMV vorgelegt.

geben ferner Anlaß zu der Vermutung, daß sie Konflikte zwischen den Unternehmensinteressen und den Mitarbeiterinteressen bzw. -motivationen signalisieren und Ursache für Mängel im Aufgabenvollzug sind. Außerdem ist festzustellen, daß bestimmte Bemerkungen der Prüfdienste darauf zurückzuführen sind, daß offensichtlich von den Mitarbeitern der DB bestehende Vorschriften unzutreffend interpretiert bzw. entsprechende Vorgaben nicht klar erkannt wurden.

Aus den ebenfalls mehrfach aufgetretenen Fällen, in denen offensichtlich die beanstandeten Sachverhalte nicht zweifelsfrei als nachteilig und der Ersatz vorhandener Mittel nicht eindeutig als erfolgversprechend anzusehen waren, läßt sich entnehmen, daß

- es einerseits Schwierigkeiten gibt, die einzelnen Auswirkungen von Sachverhalten, Tätigkeiten und Arbeitsergebnissen sachgerecht zu bewerten, d. h. als für das Unternehmen jeweils vorteilhaft oder nachteilig zu definieren und zu bestimmen,
- andererseits die notwendigen Informationen und Kenntnisse über Sachverhalte und Wirkungszusammenhänge zur Ermittlung dieser Auswirkungen nur lückenhaft und z. T. unsicher sind.

Derartige Mängel und Schwierigkeiten lassen sich nicht vollständig abbauen. Nach dem Analyse-Ergebnis wirken sich diese Mängel jedoch relativ häufig aus. Insbesondere fehlt es in den betroffenen Fällen im allgemeinen an konkreten Ermittlungen der Erlöse und Nutzen im Vergleich zu den Kosten.

Außerdem gehört zu einer solchen Wirtschaftlichkeitsrechnung zumindest dann eine Risiko-Betrachtung (Erwartungswertberechnung zur Bestimmung des sinnvollen Risikos), wenn die Unsicherheiten der Information und der Bewertung von wesentlichem Einfluß auf das Ergebnis sein können.

Aufgrund der Analyse ist jedoch anzunehmen, daß die DB auch in solchen Fällen eine spezielle Risiko-Betrachtung nicht durchführt. Hierdurch erhöht sich die Gefahr eines unwirtschaftlichen Aufgabenvollzuges, weil einerseits die DB nicht die nach dem Informationsstand zweckmäßigen Lösungen findet und andererseits die Verantwortlichen sich daran gehindert sehen, das sinnvolle Risiko zur Wahrung aller Vorteilschancen des Unternehmens mit entsprechender förmlicher Absicherung eingehen zu können.

Nach den vorstehenden Ausführungen ist davon auszugehen, daß die genannten Unzulänglichkeiten der Bewertungsverfahren, der Informationsbereitstellung und der Risikoermittlung einen nicht unbedeutenden Teil der Mängelursachen ausmachen.

#### *Aufdeckung von Systemmängel anhand von Hinweisen aus der Sicht der verladenden Wirtschaft*

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) hat im Sommer 1983 eine Befragung mit dem Ziel durchgeführt, Schwachstellen bei der Deutschen Bundesbahn aus der Sicht der verladenden Industrie zu ermitteln.<sup>50)</sup>

Es wird vom BDI zwar festgestellt, daß sich die DB teilweise recht erfolgreich um die Anpassung ihrer Leistungen an die Verladewünsche bemüht, gleichwohl aber weiterhin in wich-

50) Bundesverband der Deutschen Industrie e. V., Schwachstellenanalyse der DB aus Sicht der verladenden Industrie, Köln, November 1983. Ebenso: BDI, Industrie und Deutsche Bundesbahn, BDI-Drucksache 204, Köln, Mai 1987.

tigen Bereichen Schwachstellen offenbaren, die sich einerseits auf den Personaleinsatz und auf das Problem langer Entscheidungswege, andererseits auf Qualität und Quantität im Angebot (inflexible Tarifgestaltung sowie mangelnde Vielseitigkeit und Spezialisierung), nicht kundengerechter Information und schlechter Service sowie ungenügender Anreiz von Privatinvestitionen in Anlagen und Wagenpark beziehen.<sup>51)</sup>

Diese Feststellungen des BDI geben zu denken. Die Bahn muß auf diese Hinweise reagieren. Wenn z. B. nicht immer ausreichendes bahneigenes Wagenmaterial vorhanden ist, sollte die Bahn schleunigst ihre Privatwagenpolitik überdenken. Wenn die Bahn in der Logistik der höherwertigen Güter zum Zentrallager und für Integration des Transports in die Produktion mithalten will, sollte sie ebenso schleunigst ihre Systemvorteile mit den Wünschen der Verloader kombinieren.<sup>52)</sup>

Eine Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstages zum Leistungsbild im Schienen-güterverkehr des Binnenverkehrs und des grenzüberschreitenden Verkehrs vom 16. Juni 1987 bestätigt im wesentlichen die Aussagen des BDI. Die DB produziert zu teuer, oft an der falschen Stelle und mit zu hohen Kosten. Sie muß ihr Leistungsbild den veränderten Markt-Wettbewerbsbedingungen anpassen. Dies bedeutet, daß die DB sich dort zurückzieht, wo ihre Leistungen nicht mehr marktfähig sind. Das erfordert ein Nachholen bisher verzögerter, aber längst überfälliger Anpassungen. Um die Chance einer gewissen Mengenverbesserung im Güterverkehr auszunutzen, sind neue oder verbesserte logistische Leistungen zu finden, die den Bedürfnissen der verladenden Wirtschaft nach Abbau ihrer Lagerhaltung entgegenkommen. Das Zusammenspiel zwischen Schienentransport und Straßenverkehr ist zu optimieren nach dem Grundsatz, den großräumigen Knotenpunktverkehr auf der Schiene, den gefächerten Flächenverkehr auf der Straße abzuwickeln. Durch geeignete Kooperationsformen ist das Speditionsgewerbe unter Berücksichtigung ihrer besonderen Systemstärken einzubinden.

## 8. Der Ausblick

Die bisherigen Bemühungen der Eisenbahn, ihre Marktstellung zu verbessern, die Tarifangebote zu überdenken, Zustellungsfristen zu garantieren, die infrastrukturellen Bedingungen zu verändern etc. beschränkten sich häufig auf einzelne Aspekte und vernachlässigten die ganzheitliche Betrachtung des Systems Schienenverkehr.

Das System hat Vorteile, die sich auch im vergrößerten europäischen Binnenmarkt ab 1993 einzusetzen lohnen. Dazu ist aber die Erfüllung bestimmter Bedingungen nötig, die sich einerseits auf das System im Innenverhältnis und andererseits auf das System mit seinen Außenwirkungen bis hin zum internationalen Bereich erstrecken.

Die Eisenbahnen müssen erkennen, daß ihre Zukunft unvermeidlich durch Spezialisierungen in allen Geschäftsfeldern gekennzeichnet sein wird, die sich vom herkömmlichen Leistungsbild der Eisenbahnen stark unterscheiden.

51) Vgl. dazu auch: *Matthies, H.*, Meinungsforum Güterverkehr, in: Die Bundesbahn, 6/1987, S. 490.

52) Vgl. *ebenda*.

Es ist folgendes nötig:<sup>53)</sup>

- Anpassung der Personalstärke an den echten Bedarf,
- Abschaffung der schwerfälligen und starren Zentralisierung und Veränderung des internen Verwaltungsapparates,
- Vereinfachung der Entscheidungsabläufe,
- Größtmögliche Selbständigkeit in der Geschäftsführung,
- Kooperation mit Dritten,
- Harmonisierung der Methoden für die Kostenrechnung,
- Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen,
- Schuldenregelung für die Eisenbahnen,
- Übernahme der finanziellen Verpflichtungen aus auferlegten Forderungen der Staaten,
- Beseitigung von Hemmnissen im internationalen Verkehr.

Unter diesen Bedingungen haben die Systeme Eisenbahnen auch im kommenden europäischen Binnenmarkt echte Überlebenschancen.

---

53) Vgl. dazu: Europäische Konferenz der Verkehrsminister: Resolution zum Schienenverkehr vom 21. Oktober 1988, CM (88) 24.