

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

126

Dezember 2010



- **Wege aus der Euro-Krise**
Ordnungspolitische Positionen
- **Bankenaufsicht**
Stand der Reformdebatte
- **Globale Ungleichgewichte**
Gefahr für die Weltwirtschaft?
- **Energiekonzept**
Eine ökonomische Bewertung
- **Sachverständigenrat**
Chancen für einen stabilen Aufschwung
- **Europäischer Bahnverkehr**
Zahlreiche Wettbewerbsverstöße

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Philipp Harms
Friedrich Heinemann
Thomas Mayer
Wilhelm Hankel

Wege aus der Euro-Krise

Die Euro-Krise: Kinderkrankheit eines Jahrhundertprojekts	2
Marktdisziplin: Die entpolitisierte Schuldenbremse	5
Restrukturierung der Staatsverschuldung	9
Die Euro-Tragödie: Macht oder ökonomisches Gesetz?	14

Weltwirtschaft

Thomas Hartmann-Wendels
Hans-Joachim Haß
Federico Foders

Reform der Bankenaufsicht nach der Finanzmarktkrise	20
Deutsche Exportüberschüsse – Zur Kritik aus dem Ausland	27
Befinden sich die Währungen im internationalen Abwertungswettlauf?	32

Wirtschaftspolitik national

Michael Häder
Johann Eekhoff
Peter Westerheide

Das Energiekonzept der Bundesregierung – Darstellung und ökonomische Bewertung	36
Ludwig-Erhard-Lecture 2010: Umverteilung versus Effizienz im Gesundheitssystem	43
Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Chancen für einen stabilen Aufschwung“	47

Gescheiterte Politik?

Gottfried Ilgmann
Heinrich Langerbein

Wettbewerb auf der Schiene: Von der EU verordnet, von den Staatsbahnen unterlaufen	57
Die Entwicklungspolitik ist überholungsbedürftig	64

Wirtschaftstheorie

Bernd Fitzenberger

Die Ökonomie-Nobelpreisträger 2010	70
--	----

Wettbewerb auf der Schiene: Von der EU verordnet, von den Staatsbahnen unterlaufen

*Dr. Gottfried Ilgmann
Managementberater*

Die Europäische Kommission will Wettbewerb auf dem europäischen Schienennetz schaffen. Ein belgisches, schwedisches oder ungarisches Eisenbahnunternehmen soll auf dem deutschen Netz ebenso im Wettbewerb agieren können wie auf dem Heimatmarkt. Im Jahr 2050 soll der europäische Markt auf der Schiene vollendet sein.

Bereits 1991 hat die EU-Kommission als Minimum eine rechnerische Trennung von Netzbetrieb und Transport auf der Schiene gefordert, um den Wettbewerb zu beflügeln – umzusetzen bis 1993. Der weitergehenden Forderung nach organisatorischer Trennung wurde nicht gefolgt.

Im ersten Eisenbahnpaket von 2001 hat die Kommission dann die Forderung nach getrennter Rechnung deutlich verstärkt. Eine institutionelle Aufspaltung wurde zwar nicht verlangt, wäre aber die logische Konsequenz gewesen. Die Kommission hat einheitliche und europaweit gültige Zulassungen für Eisenbahnbetreiber eingeführt. Und sie hat harmonisierte Regeln für die Erhebung von Nutzungsentgelten für die Infrastruktur erlassen. Ab Frühjahr 2003 sollten die Netzbetreiber völlig unabhängig agieren. Andernfalls sollten die Vergabe von Trassen und die Preissetzung einer unabhängigen Stelle übertragen werden. In Deutschland hätte das zum Beispiel das Eisenbahnbundesamt sein können. Das erste Eisenbahnpaket wurde jedoch nur halbherzig umgesetzt.

Vor einem Jahr hat die EU-Kommission 21 Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets gerügt und sie aufgefordert zu begründen, warum sie das erste Eisenbahnpaket nicht umgesetzt haben. Davon betroffen sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. Kürzlich hat die Kommission gegen 13 Staaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Das ist ein ermutigender Schritt, denn der EuGH kann nicht durch die EU-Staatschefs beeinflusst werden. Ein Sieg ist das aber noch nicht. Den wird es erst ge-

ben, wenn die Eisenbahnnetze so organisiert sind, dass kein Interesse an nationaler Abschottung und Diskriminierung mehr besteht.

Es folgten das zweite Eisenbahnpaket im Jahr 2004 und das dritte im Jahr 2007. Im Entwurf des inzwischen vierten Eisenbahnpaketes vom September 2010 bekräftigt die EU ihre Forderungen aus dem ersten Eisenbahnpaket erneut – also 19 Jahre, nachdem die EU zum ersten Mal die Trennung von Netzbetrieb und Transport auf der Schiene eingefordert hat.

Machtlose EU-Kommission?

Die Schaffung eines einheitlichen Schienenverkehrsmarktes ist in das Belieben von Staatsbahnen mit Rückendeckung der jeweiligen Mitgliedstaaten gerückt. Die Staaten haben letztlich die EU-Kommission als zahnlosen Tiger diskreditiert, indem die Richtlinien der Eisenbahnpakete unterlaufen wurden. Den Schaden haben die Mitgliedsländer selbst. Kurzfristigen Interessen folgend haben sie ihren Staatsbahnen die Aufrechterhaltung von Schutzzäunen ermöglicht, um ihnen den schmerzlichen Anpassungsprozess im Rahmen des Wettbewerbs zu ersparen. Die EU-Kommission hat prinzipiell eine zukunftssträchtige Ordnungspolitik durchsetzen wollen. Ist sie dabei ungeschickt oder zu wenig konsequent vorgegangen? Oder hat sie als Opfer kurzfristiger Egoismen der Staatsbahnen und ihrer Eigner, den Mitgliedstaaten, keine Chance gehabt?

An der Trennung von Netzbetrieb und Transport sind die Probleme gut demonstrierbar:

■ Beispiel Frankreich: Die RFF (Réseau ferré de France) ist Eigentümerin des französischen Eisen-

bahnnetzes. Sie überlässt aber das operative Geschäft der SNCF, der nationalen Eisenbahngesellschaft. Mit diesem Konstrukt hat die RFF alle Auflagen der Kommission formal erfüllt, denn sie ist rechtlich souverän und könnte in jede Disposition der SNCF eingreifen, wenn Dritte diskriminiert werden, um die eigenen Transportunternehmen vor Wettbewerb abzuschotten. Allerdings greift die RFF nicht ein. Die Deutsche Bahn zum Beispiel kann in Frankreich nur dadurch im Güterverkehr agieren, weil sie Euro Cargo Rail, ein französisches Güterverkehrsunternehmen, gekauft hat, das Lizenzen für das gesamte französische Schienennetz besitzt.

■ Beispiel Italien: *Mauro Moretti*, Chef der Ferrovie dello Stato (FS), der italienischen Staatsbahn, hat die Terminals für den Güterverkehr – das heißt Einrichtungen, die dem Be-, Ent- und Umladen im Schienengüterverkehr dienen – von 400 auf 70 reduziert und die Nutzungsentgelte für die verbliebenen auf abenteuerlich hohes Niveau angehoben. Er erreicht damit, dass alle Wettbewerber der FS, sofern sie nicht mit ihm kooperieren, vom Markt gedrängt werden. Als Verwalter des italienischen Netzes kann er die Preise für die Nutzung von Terminals verzehnfachen, schließlich verfügt Italien über keine nennenswerte Eisenbahnregulierung. Die Güterverkehrssparte der FS hat dann zwar große Mehrausgaben, aber aus dem Netz, das die FS bewirtschaftet, erzielt sie mindestens so große Mehreinnahmen. Nur die Dritten auf dem Netz müssen die erhöhten Nutzunggebühren aus eigener Marge tragen.

Im US-amerikanischen Kartellrecht werden Konstrukte wie die integrierten Staatsbahnen als wirtschaftskriminell eingestuft. Dagegen anzuregulieren, wäre aus US-amerikanischer Sicht „ineffizient“ – ein Dauer-Katz-und-Maus-Spiel zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen. Das anglo-amerikanische Rechtsverständnis argumentiert sehr lebensnah. Es verbietet Konstellationen nicht nur, wenn diskriminiert wird, sondern bereits dann, wenn Interesse und Potenzial besteht zu diskriminieren. Der ehemalige EU-Verkehrskommissar *Karel van Miert* hat diesen Umstand in einfache Worte gefasst: „Wenn du einem Unternehmen die Möglichkeit gibst, den Wettbewerb zu beschränken, dann wird es das tun!“

Aufbruch zu mehr Wettbewerb in Deutschland – aber nur vorübergehend

Was Deutschland angeht, gab es einmal einen Aufbruch in Richtung Liberalisierung. Die Regierungskommission Bahn unter dem Vorsitz des früheren Vorstands- und späteren Aufsichtsratsvorsitzenden der Preussag AG, *Günther Saßmannshausen*, legte Ende 1991 die Grundzüge der deutschen Bahnreform vor. Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn sollten in eine Aktiengesellschaft überführt und die Altlasten – insbesondere Finanzschulden, Pensionsverpflichtungen, erhöhter Personalaufwand durch übernommene Beamte sowie Nachholbedarf an Investitionen in Ostdeutschland – vom Bund übernommen werden. Der Nahverkehr auf der Schiene sollte von den Ländern im Wettbewerb ausgeschrieben und – soweit nicht kostendeckend – bezahlt werden, um die neue Deutsche Bahn AG als kaufmännisch geführtes Unternehmen von gemeinwirtschaftlichen Lasten zu befreien.

Zunächst sollte die Deutsche Bahn AG organisatorisch und rechnerisch in mehrere Transportparten und eine Netzsparte – inklusive Bahnhöfe und Energieversorgung – untergliedert werden, die nach drei bis fünf Jahren in Aktiengesellschaften umgewandelt werden sollten. Die Transportgesellschaften sollten sich im Wettbewerb auf der Schiene bewähren, um dann schrittweise privatisiert zu werden. Der Konzern der Deutschen Bahn AG wäre so auf das Netz reduziert worden, wie es das Grundgesetz vorschreibt, in vollständigem Eigentum des Bundes. Mit diesem Ansatz – den behördlich organisierten Schienenverkehr in eine Wettbewerbsbranche zu überführen – gehörte Deutschland damals zur Avantgarde in Europa.

Die Bahnreform startete am 1. Januar 1994. In den ersten Jahren wurde den Empfehlungen noch in etwa gefolgt, dann aber wurde immer schwerwiegender gegen ihre Zielsetzung verstoßen. Statt die Umwandlung der Sparten in Aktiengesellschaften als Vorstufe eines unabhängigen Agierens im Wettbewerb zu begreifen, wurde die Deutsche Bahn AG immer stärker von der Konzernebene her geführt – insbesondere auch, um den Wettbewerb zu unterlaufen. Einige Beispiele zeigen dies:

■ Die Netztochter „DB Netz“ verfügte Trassenpreissysteme, die den Transportgesellschaften des DB-Konzerns hohe Mengenrabatte bei der Netznutzung einräumte, in deren Genuss aber auf absehbare Zeit kein Wettbewerber hätte kommen können. Auf Druck des Kartellamtes wurde zuletzt

im Jahr 2001 ein solches Trassenpreissystem gekippt. Inzwischen ist DB Netz in die Kritik geraten, über die Trassenpreishöhe zu diskriminieren und zudem die Trassenpreise auf den Strecken zu erhöhen, an denen die Transportgesellschaften des Deutsche-Bahn-Konzerns wenig Interesse haben. Auch über die Versorgung mit Energie wird heftig gestritten. Zwar können die Wettbewerber den Fahrstrom für ihre Lokomotiven auch bei anderen Versorgungsunternehmen einkaufen. Dann aber steigen die Durchleitungsentgelte bis zum Fahrdracht auf ein Niveau, das diesen Wettbewerb sinnlos werden lässt.

■ Die Connex Verkehr GmbH (heute Veolia Transport) beschwerte sich bei der EU-Kommission über einen Verkehrsvertrag, den die Länder Berlin und Brandenburg mit der Nahverkehrstochter der Deutschen Bahn, DB Regio, geschlossen hatten. Er war ohne Ausschreibung zustande gekommen und sah eine üppige Vergütung der DB Regio aus Steuermitteln vor. Aus der Mineralölsteuer überweist der Bund den Ländern zurzeit rund sieben Milliarden Euro pro Jahr, genannt Regionalisierungsmittel, um den nur wenig kostendeckenden Nahverkehr zu bestellen. Das Ergebnis der Vergabebeschwerde: Die Beteiligten einigten sich darauf, dass sich das nicht wiederholen dürfe und dass Verkehrsverträge in Zukunft in transparenten Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Gemäß dem – damit zusammenhängenden – Verfahren wegen unerlaubter Beihilfe sollen die Länder Berlin und Brandenburg einen Teil der Entgelte von der DB Regio zurückfordern.

Noch hat sich die Kommission mit ihrer Position nicht durchgesetzt. Die DB macht bei der EU-Kommission geltend, sie könne durch den Vertrag Berlin-Brandenburg nicht überkompensiert sein, weil sie an anderer Stelle Verluste eingefahren habe. Wenn sich die DB damit durchsetzen würde, wäre dies das Ende effektiver EU-Beihilfenkontrolle: Unternehmen könnten unkontrolliert staatliche Beihilfen beziehen mit der Begründung, das sei zum Verlustausgleich erforderlich.

■ Die Connex Verkehr GmbH hat im Rahmen der Beschwerde ein Gutachten bei der EU-Kommission vorgelegt mit dem Titel: „Vergabe von Nahverkehrsverträgen durch die Bundesländer: Wirtschaftliche Bedeutung für den DB-Konzern und dessen Praxis der Auftragserzwingung gegenüber den Verkehrsministern der Länder“. Beklagt wurden Abmachungen vieler Bundesländer mit der Deutschen Bahn. Der Inhalt in Kurzform: In einem Verkehrsvertrag bestellen die Länder bei

DB Regio Regionalverkehr zu Bedingungen, die für das Unternehmen komfortabel sind – ohne vorherige Ausschreibung. Im Gegenzug rechnet die Deutsche Bahn Projekte schön, die zu landespolitischen Leuchttürmen deklariert worden sind, zum Beispiel neue Bahnhöfe, Neu- oder Ausbaustrecken oder Elektrifizierungen, und schiebt so diese Projekte auf der Prioritätenliste nach vorn. Solche Koppelgeschäfte lohnen aus Sicht der Deutschen Bahn, denn bei freihändiger Vergabe (Fachterminus: „Direktvergabe“) kann sich die Deutsche Bahn auf viele Jahre – in der Regel acht bis 15 Jahre – eine üppige Marge sichern.

■ In der Schlichtung des Konflikts um das Projekt Stuttgart 21 durch *Heiner Geißler* monierten die Gegner der Unterkellerung des Stuttgarter Hauptbahnhofs, dass das Land Baden-Württemberg künftig weniger Nahverkehrszüge aus seinen Regionalisierungsmitteln bestellen können, weil die DB Netz die Trassenpreise für die Nahverkehrszüge auf den Tunnelstrecken durch den neuen Hauptbahnhof drastisch erhöhen würde. Die frappierende Antwort der Stuttgart-21-Befürworter: Man werde die Preiserhöhung durch Ausschreibung des Nahverkehrs ausgleichen. Nach aller Erfahrung fallen bei Ausschreibung die Preise tatsächlich um mindestens 25 Prozent – bei höherer Leistungsqualität. Wieso lässt sich das Bundesland erst jetzt einfallen, dieses Einsparpotenzial zu erschließen? Sollte der Bahnhof Ende dieses Jahrzehnts in Betrieb gehen, würde der Ausschreibungswettbewerb um den Markt, so wie ihn die EU-Kommission vorgeschrieben hat, mindestens um 20 Jahre verspätet Platz greifen. Dann wird der DB-Konzern seine Eigenbeteiligung an diesem Projekt (den Löwenanteil zahlt der Bund) durch einen – eigentlich rechtswidrigen – üppig ausgestatteten Verkehrsvertrag wieder hereingeholt haben. Der Dumme ist der „Bundessteuerzahler“. Er finanziert indirekt zweifelhafte landespolitische Leuchttürme, die für das Bundesschiennetz kaum messbaren Nutzen bringen.

■ Der Deutsche-Bahn-Konzern verfügt über wirkungsvolle Instrumente, einen Verkehrsvertrag zu erzwingen – allein wegen seiner schieren Größe, gepaart mit der Bündelung aller Interessen auf Konzernebene. Er investiert pro Jahr mehr als acht Milliarden Euro in Anlagen und Fahrzeuge und verfügt über circa 220 000 Arbeitsplätze. Durch Verlagerung von Investitionen und Arbeitsplätzen kann ein willfähriges Bundesland belohnt werden und ein widerspenstiges durch Werksschließung im betreffenden Land abgestraft werden. Gemeinsam klagen sie über den DB-Konzern, aber jedes

Land versucht für sich, Koppelgeschäfte mit dem DB-Konzern zulasten der übrigen Länder zu machen. Als zum Beispiel Schleswig-Holstein den Regionalverkehr von Kiel nach Neumünster, von Kiel nach St. Peter-Ording und von Kiel nach Flensburg ausschrieb und DB Regio Gefahr lief, im Wettbewerb zu unterliegen, drohte der damalige Vorstandsvorsitzende der DB, *Johannes Ludewig*, Kiel vom Intercity-Express-Verkehr abzuhängen. Die damalige Ministerpräsidentin *Heide Simonis*, ansonsten in ihrem Land Vorreiterin bei Ausschreibungen, knickte ein – „zum Wohl des Landes“ – und vergab den Auftrag an ein Konsortium aus Connex (Erstplatzierter) und DB Regio (Letzt- oder Vorletztplatzierter). Auch fürchtete die Ministerpräsidentin, dass die Deutsche Bahn der Elektrifizierung der Strecke Hamburg–Lübeck weniger Priorität einräumen könnte. Der Kieler Rechnungshofpräsident *Gernot Korthals* rügte das Verhalten der Landesregierung öffentlich als „nicht rechtsstaatlich“.

Eine vollständige Liste, wie Wettbewerb unterlaufen wird, wäre lang; viele Fälle sind nur aufwendig zu schildern oder schwierig beweisbar. Inzwischen geben einige Wettbewerber auf der Schiene auf, denn die Durchsetzung ihrer Rechte kostet viel Geld. Die knappen Margen geben das nicht her. Und oft lässt eine Entscheidung so lange auf sich warten, dass der Schienenverkehrskunde längst abgesprungen ist, bevor entschieden wurde.

Abwehrschlacht: Rad und Schiene gehören zusammen

Diese Wettbewerbsverstöße sind nur möglich, weil der DB-Konzern integriert ist. Jüngst führte auch Frankreich vor, welche Möglichkeiten die Herrschaft über das Netz bietet, den Wettbewerb auf der Schiene zu beschränken. Die technische Spezifikation für den Eurostar, den Hochgeschwindigkeitszug, der den Euro-Tunnel durchfährt, ist eng auf den Hochgeschwindigkeitszug TGV ausgelegt. Das Management der Euro-Tunnel-Gesellschaft wollte schon längst diese völlig überholte Spezifikation ändern. Als sie jetzt – im Vorgriff auf die Änderung – zehn neue Intercity-Express (ICE) im Wert von rund 600 Millionen Euro beim Rivalen Siemens bestellte, reichte Alstom bei einem britischen Gerichtshof Klage ein, um zu verhindern, dass ICE-Hersteller Siemens das Geschäft an Land zieht. Die Ausschreibung, an der sich Alstom selbst beteiligte, soll nicht rechtens gewesen sein. Die Begründung der Klage wird von der Fachwelt als ein

verzweifelter Versuch gesehen, ein Monopol im Euro-Tunnel zu zementieren.

Europa durfte im Oktober dieses Jahres ein peinliches Schauspiel erleben: Bei der Jungfernfahrt durch den Euro-Tunnel zum Londoner Bahnhof St. Pancras wurde der ICE von einer französischen Eurostar-Lok gezogen – ohne Fahrgäste versteht sich, „um der Sicherheit willen“. Bundesverkehrsminister *Peter Ramsauer* und Bahnchef *Rüdiger Grube* reisten per Flugzeug zur Jubelfeier an.

Welches sind die Standardargumente der Staatsbahnen, warum die Integration von Netzbetrieb und Transport auf der Schiene in einer Hand liegen müssen? Die Deutsche Bahn nimmt bezüglich argumentativer Rechtfertigung in Europa eine Führungsrolle ein – nicht, weil Deutschland über das größte Netz verfügt, das zugleich Europas wichtigste Schienenkreuzung ist, sondern weil die Deutsche Bahn als integrierter Konzern an die Börse wollte. Da bedurfte es überzeugender Begründungen, um der damaligen Großen Koalition in Deutschland die Zustimmung abzurufen. Die Argumente lauten:

■ Synergie: Rad und Schiene sind ein System. Das klingt für Laien zunächst einmal plausibel. Die Erfahrungen etwa im Flugverkehr lehren aber etwas anderes. Wenn ein Airbus nachts bei schlechtem Wetter in Hannover-Langenhagen vom Himmel geholt wird, dann arbeiten Flughafen, Flugsicherung, Fluggesellschaft und Wetterdienst (bei Problemen auch der Hersteller EADS) hoch effizient zusammen, obwohl alle Akteure institutionell unabhängig sind und das Zusammenspiel viel komplexer ist als bei der Eisenbahn. Und das gilt weltweit. In einem Gutachten der Bundesregierung – Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn „mit und ohne Netz“ (PRIMON) vom Januar 2006 – formulierten die Gutachter, „vom wissenschaftlichen Standpunkt aus ist folglich keine grundsätzliche Überlegenheit der Koordinationsform [Anmerkung: externe oder interne Schnittstellen] zu begründen“ und warnen sogar vor „erhöhten Kosten wegen Koordinationsmängeln bzw. anwachsender Komplexität“ innerhalb großer Konzerne. Diese Äußerungen gingen allerdings nicht in die Kurzfassung des Gutachtens ein, die von den Fraktionsmitgliedern eher wahrgenommen wird.

■ Marktsignale gelangen nur über den Transport wirksam zum Netz: Von den Transportmärkten kommen die Signale, wie eine Netzgesellschaft agieren sollte. Das ist soweit richtig. Aber nur in einem integrierten Konzern, so die Deutsche Bahn,

würden diese Signale als Druck von den Transporttöchtern (zum Beispiel Schenker Rail) auf das Netz durchschlagen. Soll heißen, DB Netz wäre kaum fähig, Marktsignale zu verstehen, und zu befähigt, sie umzusetzen. Nach dieser Logik müsste Fraport (Frankfurter Flughafen) ein Tochterunternehmen der Lufthansa sein. Auch Stromkonzerne dürften dann nicht – wie von der EU-Kommission gefordert – ihre Netze abgeben.

■ Alle erfolgreichen Eisenbahnen auf der Welt sind integrierte Bahnen: Sowohl die japanischen Bahnen als auch die amerikanischen Güterbahnen wurden als Beweis angeführt. Schlüssig ist das nicht. Weder in Japan noch in den USA ging es um die Schaffung eines gemeinsamen Schienenverkehrsmarktes aus sich gegenseitig abschottenden Staatsbahnen. Japan hat zum Beispiel seine Staatsbahn zerschlagen, im Sinne von Segmentierung nach Region und Verkehrszweck. Und die USA haben ihre historisch privaten Güterbahnen ohne Subvention dem intermodalen Wettbewerb ausgesetzt und zu gegenseitiger Öffnung gezwungen. Ein simples Gegenargument lautet: Fast alle nicht erfolgreichen Eisenbahnen auf der Welt sind integrierte Bahnen.

Der Börsengang der Deutschen Bahn wurde abge sagt – nicht etwa, weil die Deutsche Bahn es nicht geschafft hatte, die Bundesregierung vom Segen eines integrierten Bahnkonzerns zu überzeugen, sondern weil die im Jahr 2008 einsetzende Finanzkrise nur einen niedrigen Erlös aus der Privatisierung versprach.

Die Interessen der Gewerkschaften

Gewerkschaften sind, so die Erfahrung, Gegner einer Privatisierung, denn der Bund als Eigentümer garantiert quasi, dass seine Unternehmen auch bei Misserfolg nicht in Konkurs gehen. Wieso kam es dann zum seltsamen Schulterchluss der Eisenbahnergewerkschaften Transnet und GDBA (Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamten und Anwärter) mit dem Vorstand der Deutschen Bahn beim beabsichtigten Börsengang? Am liebsten wäre es den beiden Gewerkschaften gewesen, wenn der DB-Konzern sowohl integriert geblieben wäre als auch den Bund als alleinigen Aktionär behalten hätte. Aber es drohte die Gefahr, dass eine neue Bundesregierung nach der Großen Koalition Netzbetrieb und Transport auf der Schiene institutionell getrennt hätte. Insbesondere die Freidemokraten hatten diese Absicht geäußert, aber auch in den beiden Regierungsfractionen CDU

und SPD gab es eine Reihe von Befürwortern der Trennung. Sie sollte mit dem Börsengang vereitelt werden, denn niemals hätte ein privater Aktionär des integrierten DB-Konzerns einer nachträglichen Trennung zugestimmt – es sei denn zu kaum mehr kalkulierbaren Entschädigungszahlungen.

Die Integration war den beiden Gewerkschaften offensichtlich so wichtig, dass sie die Privatisierung in Kauf genommen hätten. Beide, historisch Hausgewerkschaften mit zusammen 260 000 Mitgliedern (davon viele Pensionäre und Rentner), bangten um ihre Zukunft. Sie hätten die Interessengegensätze aushalten müssen, die bislang konzernintern gelöst wurden. Zudem verhießen die Gerüchte, dass Verdi bei den Transportgesellschaften oder die IG Metall bei der Netzgesellschaft verstärkt um Mitglieder werben würden. Dies wäre wahrscheinlich der Anfang vom Ende von Transnet und GDBA gewesen.

Großbritannien hat mit der Privatisierung 1996 Netz und Transport als getrennte Unternehmen eingerichtet. Ursprünglich war vorgesehen, das Netz abzutrennen, nicht aber, es zu privatisieren. Die Privatisierung beschlossen damals die Konservativen überstürzt vor der letzten Wiederwahl von Premier *John Major*, um eine Revision durch die Labor-Partei zu erschweren. Die Privatisierung des Netzes erfolgte kurzfristig aus parteipolitischen Gründen und ging schief. Der Investor des Netzes war an kurzfristiger Rendite interessiert und ließ das schon vorher marode britische Netz weiter verkommen. Großbritannien hat deshalb das Netz 2001 von den Aktionären zurückgekauft und mit der Sanierung begonnen. Der englische Bahnverkehr boomt seitdem. Er ist Spitzenreiter in Europa beim Verkehrszuwachs.

Selbst die britischen Eisenbahnergewerkschaften sind zufrieden: Durch den Erfolg auf der Schiene ist die Zahl der Arbeitsplätze der Eisenbahner konstant geblieben – auch wenn sie bei anderen Gesellschaften angesiedelt sind, so die britischen Gewerkschaften auf einer Veranstaltung in der Berliner Botschaft im Sommer 2006. Britisches Verkehrsministerium, Regulierungsbehörde, Netzgesellschaft, Transportunternehmen, Fahrgastverbände und Gewerkschaften waren nach Deutschland gekommen, um die britische Bahnreform zu erläutern, die von der Deutschen Bahn – und von manchen Verkehrspolitikern – als Teufelswerk gebrandmarkt wurde.

Die Eisenbahnpakete im Einzelnen

Das zweite Eisenbahnpaket von 2004 befasst sich mit der Harmonisierung der Eisenbahnsicherheit, der Interoperabilität, damit Züge unkompliziert über alle Netze rollen können, der kompletten Öffnung aller Netze für den Güterverkehr ab 2007 sowie einer europäischen Eisenbahnagentur als Koordinierungsinstanz.

Das dritte Eisenbahnpaket von 2007 befasst sich mit der Öffnung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs ab 2010 – ebenfalls mit vielen Ausnahmeregelungen bis über einen Zeitraum von 15 Jahren – sowie dem europäischen Lokführerschein ab 2009, damit Lokführer grenzüberschreitend eingesetzt werden können. Parallel wurden 2007 die EU-Spielregeln für den öffentlichen Verkehr in zwei Verordnungen beschlossen: zum einen die Bestellung und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. In Deutschland wird der Schienenpersonennahverkehr durch die Bundesländer eingekauft. In einigen größeren Ländern, wie in Nordrhein-Westfalen, wird der Einkauf an die Verkehrsverbände delegiert. Die EU lässt eine Fülle von Ausnahmen zu, die auch eine Direktvergabe über einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren erlaubt. Zum anderen werden europaweit einheitliche Fahrgastrechte eingeführt, vergleichbar mit denen im Flugverkehr.

Das vierte Eisenbahnpaket – bislang noch ein Entwurf – befasst sich mit Wettbewerbsfragen, zum Beispiel mit dem Zugang zu schienenbezogenen Leistungen wie Terminals oder Fahrscheinautomaten, den Nutzungsbedingungen, der Stärkung der Regulierungsstellen (in Deutschland die Bundesnetzagentur), insbesondere mit ihrer Unabhängigkeit, sowie mit Sanktionsmöglichkeiten und der Harmonisierung der „Finanzarchitektur“, also mit den Finanzbeziehungen von Staat und Infrastrukturunternehmen (Schienennetz, Bahnhöfe, Terminals, Energieversorgung etc.) sowie der Anlastung von Infrastrukturkosten und externen Kosten (zum Beispiel Lärmemission) durch Nutzungsentgelte.

Es ist schwer, aus knapp zwei Dutzend integrierten Staatsbahnen, die sich historisch zu Solitären entwickelt haben, eine umfassende Wettbewerbsbranche zu machen. Die aus den Eisenbahnpaketen erkennbaren Herausforderungen der europaweiten Öffnung des Schienenverkehrs sind nicht trivial. Zum Teil sind dicke Bretter zu bohren. Das Dickste, die Unabhängigkeit von Infrastruktur und Transport auf der Schiene, hat die EU-Kommis-

sion – zu Recht – an den Anfang ihres Bemühens um Öffnung bereits im Jahr 1991 gestellt. Damit lag sie strategisch richtig, denn die Unabhängigkeit ist der Schlüssel zur Wettbewerbsbranche Schienenverkehr. Sie ist zwar nicht alles, aber ohne sie ist alles nichts.

Die EU-Kommission hat sich in dieser Schlüsselfrage jedoch nicht durchsetzen können. Jetzt geht sie quasi „über die Dörfer“ und versucht, die Spielräume der Abschottung und Diskriminierung einzuengen. Sie kuriert also an den Symptomen. Damit wird sie wahrscheinlich scheitern, wenn man sich eingesteht, wie allein in Deutschland, der Schienenkreuzung Europas, mächtige Kräfte aus Staatsbahn, Politik und Gewerkschaften alles tun, um die Schlüsselforderung nach Unabhängigkeit zu unterlaufen. Keine Gesetzgebung, die auf das Verhalten der Akteure zielt, kann die institutionelle Trennung von Infrastruktur und Transport auf der Schiene ersetzen.

Eisenbahn vom Netz her denken

In Deutschland ist die Wertschöpfung des Netzes ebenso hoch wie die Wertschöpfung des Transports auf der Schiene. Im öffentlichen Bewusstsein dreht sich aber fast alles um das, was auf der Schiene geschieht. Oft ist die Wahrnehmung auf Hochgeschwindigkeitszüge reduziert: auf den ICE in Deutschland, den TGV in Frankreich oder den Velaro in Spanien. Den größten Wettbewerbsvorteil hat die Schiene mit langen Güterzügen über weite Strecken („europäische Strecken“). Der Güterverkehr aber erfährt wenig politische Unterstützung. Stuttgart 21 und die Neubaustrecke von Wendlingen nach Ulm sind ein „Aufreger“. Es geht um den Fahrzeitgewinn einer ICE-Linie von allenfalls zwanzig Minuten – unter anderem begründet mit einem europäischen Korridor Paris–Bratislava. Wieso ist das überhaupt eine bedeutende europäische Achse? Derweil fehlen die Kapazitäten im Korridor von den Nordseehäfen Antwerpen und Rotterdam den Rhein entlang durch die Schweiz nach Norditalien, eine Achse, in deren Einzugsbereich der Schwerpunkt der gesamten westeuropäischen Industrie liegt.

Eisenbahn sollte man zunächst vom Netz her denken wegen seines hohen Wertschöpfungsanteils und wegen seiner Schlüsselrolle, um Wettbewerb auf der Schiene zu organisieren. Nur wenige zerbrechen sich den Kopf, wie die Infrastruktur effektiv zu sanieren, auszubauen, zu bewirtschaften und zu vermarkten ist. Im Griff integrierter Bahn-

konzerne können sich effiziente Infrastrukturunternehmen aber auch nicht entwickeln. Sie haben nicht einmal den Anreiz, ihre Kapazitäten an „jedermann“ zu vermarkten – der Schlüssel für unternehmerischen Anreiz. Stattdessen werden sie bis auf wenige Ausnahmen in Europa als strategisches Abschottungs- und Diskriminierungspotenzial eingesetzt.

Europa bräuchte unabhängige, selbstbewusste Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen. Eine aussichtsreiche Privatisierungsperspektive ist für diese Gesellschaften noch nicht in Sicht. Die Versuche der Privatisierung von Netzen sind bislang gescheitert, in Großbritannien, in Estland und Neuseeland. Aber es könnte, wie im Nahverkehr auf der Schiene, Wettbewerb um den Markt geben, indem die Bewirtschaftung der Netze schrittweise im Wettbewerb ausgeschrieben wird. So erhielte man Maßstäbe für effizientes Netzmanagement – zusammen mit kluger Regulierung wenigstens die zweitbeste Lösung für unternehmerische Ausgestaltung der Infrastruktur.

Anstoß von der Infrastrukturbranche statt gesetzlicher Vorgaben

1993 sollte die Schlüsselfrage der Unabhängigkeit der Netze Realität werden. Nach 17 Jahren gibt es keinen Silberstreif am Horizont, dass dies in absehbarer Zeit geschieht. Stattdessen verstrickt sich die EU-Kommission auf Problemfeldern, die im Vergleich zu einer institutionellen Trennung von Netzbetrieb und Transport nur nachgeordnet sind. Es gibt berechtigte Zweifel, ob die vielen technischen und organisatorischen Vorgaben der EU-Kommission Nutzen stiften. In der Kritik steht zum Beispiel das European Train Control System (ETCS), ein einheitliches europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem, das langfristig im gesamten europäischen Schienenverkehr umgesetzt wer-

den soll. Absehbar ist, dass die meisten Länder sich dieses System gar nicht leisten können. Viele wollen es auch gar nicht, und manche wandeln es bereits individuell ab, sodass die Vielfalt der Systeme noch wächst.

Die Details technischer und organisatorischer Vorgaben führen zu einem zeitraubenden Ringen um kleine Fortschritte – sofern es überhaupt Fortschritte sind, die die EU da verordnet. Aus der Eisenbahnbranche selbst muss der Antrieb zum Fortschritt kommen. Der Anstoß zum Wandel könnte von den Infrastrukturgesellschaften ausgehen. Jeder neue Wettbewerber auf der Schiene ist ein großer Gewinn – nicht nur, wenn er neue Kundschaft erschließt, sondern auch, wenn er einen weniger tüchtigen Wettbewerber verdrängt. Eine Infrastrukturbranche wird auch effizientere Wege als die EU-Kommission finden, die Hemmnisse eines gemeinsamen Schienenmarktes abzubauen. Sie kennt die Probleme ihrer Kunden besser, und der Erfolg dieser Unternehmen steigert die Einnahmen aus Entgelten für Bahntrassen.

Von den integrierten Staatskonzernen wird der Antrieb zum Fortschritt jedenfalls nicht ausgehen, weil ihnen kurzfristiger Schutz vor Wettbewerb auf der Schiene wichtiger ist als das langfristige Überleben der Eisenbahnbranche. Sie glauben noch immer, der Staat würde ihr Geschäftsmodell in die Zukunft retten – durch Subventionen und dauerhaft steigende Belastung der intermodalen Konkurrenz auf der Straße und in der Luft. Doch bis 2050 werden die Konkurrenten, insbesondere der Straßen- und der Luftverkehr, in scharfem Wettbewerb untereinander weitere Innovations- und Kostensenkungsschübe durchlaufen haben. Wenn dann in ferner Zukunft der Schienenverkehrsmarkt völlig liberalisiert ist, wird die Bahnbranche wegen nachhinkender Innovations- und Kostensenkungsrate noch schlechter gegenüber ihren Konkurrenten dastehen als heute. ■

ORIENTIERUNGEN 126

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V.
Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
02 28/5 39 88-0
02 28/5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de
www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

Autoren dieser Ausgabe

Prof. Dr. Johann Eekhoff
Prof. Bernd Fitzenberger, Ph. D.
Prof. Dr. Federico Foders
Prof. Dr. Michael Häder
Prof. Dr. Wilhelm Hankel
Prof. Dr. Philipp Harms
Prof. Dr. Thomas Hartmann-Wendels
Dr. Hans-Joachim Haß
PD Dr. Friedrich Heinemann
Dr. Gottfried Ilgmann
Dr. Heinrich Langerbein
Dr. Thomas Mayer
Dr. Peter Westerheide

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 126 – Dezember 2010.
Die Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.