

Bahnreform: Ziel verfehlt

Eine Analyse der deutschen Bahnpolitik von Gottfried Ilgmann*

Ex-Verkehrsminister Kurt Bodewig versuchte, an das ursprüngliche Ziel der Bahnreform anzuknüpfen: Durch Wettbewerb mehr Verkehr auf die Schiene zu ziehen. Deshalb sollte das Netz der Bahn von den Transportschwestern getrennt werden. Nur dann, wusste schon die Regierungskommission Bahn 1991, würden Wettbewerber in großem Ausmaß auf die Schiene drängen. Ihre marktgerechteren Angebote ließen den Schienenverkehr schnell wachsen. Die staatlichen Zuschüsse könnten zurückgefahren werden. Doch der Ex-Minister scheiterte an Hartmut Mehdorn. Der Bahnchef drohte sogar mit seinem Rücktritt. Nur wenn das Netz in seinem Konzern verbliebe, verhielt er dem Kanzler, könne er aus der Ex-Behörde ein börsenfähiges Unternehmen machen. Das müsse so sein, behauptet Mehdorn, um das System ‚Eisenbahn‘ zu optimieren und gegenüber dem wahren Wettbewerber, dem Straßenverkehr, richtig in Stellung zu bringen. Nahezu alle Experten sehen das ganz anders. Das Netz brauche der Bahnchef vor allem als Hebel, so die Kritik, um nur so viel Wettbewerb zuzulassen, wie seine kaum marktfähigen Transporttöchter DB Cargo, DB Regio und DB Reise & Touristik, verkraften können. Das Netz brauche der Bahnchef auch deshalb, um mit den Milliarden Steuermitteln für die Bahn die Bilanz des Konzerns zu schönen. Als „Wettbewerbsfetischisten“ und „Eisenbahnfeinde“ beschimpft Mehdorn wenig zimperlich seine Kritiker und bescheinigt ihnen regelmäßig, keine Ahnung von der Bahn zu haben - starke Worte von einem, der gerade mal sein drittes Lehrjahr in dieser Branche hinter sich gebracht hat und dessen neu rekrutiertes Führungspersonal in der Branche schon mal mit „Jugend forscht“ qualifiziert wird. Mit dem Kanzler im Rücken entsorgt Mehdorn jeden, der sich ihm in den Weg stellt. Highlight war der Abgang von Ex-Aufsichtsratschef Dieter Vogel. Den Abgang von Kurt Bodewig soll der Kanzler, so der Branchenklatsch, dem Bahnchef schon Mitte letzten Jahres versprochen haben. Was treibt den Kanzler fest an der Seite Mehdorns? Fürchtet er den Rücktritt des Bahnchefs? Fürchtet er die Solidarisierung der mächtigen Eisenbahnergewerkschaft Transnet mit dem Bahnchef? Schließlich würden durch eine Strategie, die vorrangig auf Wachstum durch Wettbewerb setzt, die Spielräume bei Tarifverhandlungen enger. Der Kanzler hat durch die persönliche Nähe zu Mehdorn und durch die Ausbremsung seines Ex-Ministers Bodewig die Bahnpolitik völlig eingestellt. Er hat eine Chance vertan. Was müsste er tun, damit das sündhaft teure Reformprojekt kein Fass ohne Boden wird?

Steuergelder für den Schienenverkehr. Die deutsche Eisenbahn kostet den Steuerzahler jährlich rund 23 Mrd. EUR. Das entspricht dem Etat der Bundeswehr. Etwa die Hälfte, rd. 12 Mrd. EUR, werden benötigt, um die bis zur Bahnreform am 01.01.1994 angefallenen Verpflichtungen (Altlasten) abzutragen. Es sind hauptsächlich Pensionslasten für die Beamten (West), aber auch Ausgleichszahlungen für aktive Beamte, damit sie für den DB-Konzern nur so teuer sind, wie „normale“ Arbeitnehmer. Hinzu kommen Zinsen und Tilgung der Finanzschulden, die bis 1993 bei der Bundesbahn (West) aufgelaufen waren. Ein Teil der Altlasten wird nicht aus dem laufenden Haushalt bestritten, sondern nur in die Zukunft verschoben. Beispiel: Für aktive Beamte, die der Bund gegen Entgelt dem Unternehmen DB überlässt, bildet er keine Rückstellungen für später anfallende Pensionen.

Mit der andere Hälfte der rund 23 Mrd. EUR pro Jahr, etwa 11 Mrd. EUR, wird das System Bahn am Leben gehalten. Am stärksten schlagen die Regionalisierungsmittel zu Buche, mit denen die Länder Nahverkehrszüge bestellen, deren Kosten nur zu etwa 30 % durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt

werden. An zweiter Stelle rangieren Investitionen in den Neu- und Ausbau des Schienennetzes. Es gibt (zum Teil auslaufend) weitere „Peanuts in Milliardenhöhe“, z.B. besondere Hilfen zur Sanierung heruntergekommener Anlagen und zum Abbau überzähligen Personals der früheren Deutschen Reichsbahn (DR) oder die Förderung von S-Bahn-Projekten in Ballungsräumen.

Stagnierender Güter- und Personenfernverkehr. Die Bahn ist uns lieb und teuer. Bei 16 Mrd. EUR Umsatz des DB-Konzerns (zuzüglich knapp 1 Mrd. EUR Umsatz von allen Wettbewerbern auf der Schiene zusammen) leisten wir uns 11 Mrd. EUR aus öffentlichen Kassen. Zusätzlich investiert der DB-Konzern aus eigenen Mitteln, die er aber nicht erwirtschaftet hat, sondern am Kapitalmarkt aufnimmt. Der Schuldenstand nähert sich inzwischen einem Jahresumsatz. Die Effizienz des Geldeinsatzes bleibt dürftig. Der Personennahverkehr der Bahn wird ausgehend von 32 Mrd. Personenkilometer (Pkm) in 1994 im Jahr 2003 40 Mrd. Pkm erreichen, so die Prognos AG im Auftrag der Bundesregierung vom Dezember 2002. Ursache sind milliardenschwere Regionalisierungsmittel, die ein üppigeres Zugangebot erlauben, ferner die Einführung des ‚Schönes-Wochenend-Tickets‘, aber auch, so Kritiker, veränderte Zählweisen, die die Entwicklung besser aussehen lässt als sie tatsächlich ist. Im Personenfernverkehr herrscht trotz teurer ICE-Züge Stagnation: 35 Mrd. Pkm in 1994 bzw. nur 34 Mrd. Pkm in 2003 - trotz Ersatz alter IC durch neue ICE und der Inbetriebnahme weiterer Neubaustrecken. Der Schienengüterverkehr wird von 1994 bis 2003 nur von 70 auf 73 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) zunehmen. Gemessen am wachsenden Gesamtverkehrsmarkt schrumpft der Anteil der Bahn sowohl im Personenfernverkehr als auch im Güterverkehr.

Dürftiger Wettbewerb auf der Schiene. Im Schienengüterverkehr müsste aufgrund der Verteuerung des Lkw (7 Cent Mineralölsteuererhöhung zur Finanzierung der Bahnreform, höhere Rohölpreise am Weltmarkt, Ökosteuer und angekündigte Lkw-Maut) längst ein Run auf die Bahn eingesetzt haben - verstärkt dadurch, dass durch Staus die Transportzeiten immer weniger kalkulierbar werden. Der Run hat eingesetzt, aber ausschließlich bei Newcomern auf der Schiene. Deren Marktanteil aber ist noch klein, so dass der Verlagerungseffekt von der Straße auf die Schiene bislang kaum messbar ist. Der Anteil der Wettbewerber könnte längst mehrfach so groß sein, wenn die Politik einen fairen und effizienten Wettbewerbsrahmen durchgesetzt hätte. Dann wären schon viel mehr Güter von der Straße auf der Schiene gelandet. Politiker drücken sich aber, den Wettbewerb richtig ausbrechen zu lassen. Sie stellen sich seit 1994 auf den Standpunkt, die Bahnreform besorge der jeweilige Vorstandsvorsitzende des DB-Konzerns. „Den Rest macht Herr Dür“ hieß es schon bei Verkehrspolitikern in Bonn, als sie sich nach der Bahnreform 1994 zufrieden zurücklehnten – im Bewusstsein, sie seien nun dauerhaft die Avantgarde einer europäischen Bahnreform. Ob Verlader auf die Schiene gehen, hängt aber vorrangig davon ab, ob ein Eisenbahnunternehmer auf die Bedürfnisse des Kunden eingeht. Der Schienengüterverkehr der alten Bundesbahn sei für die meisten Verlader ein rotes Tuch, stellte schon die Regierungskommission Bahn 1991 fest. Daran hat sich nichts geändert.

Reformerfolg geschönt. Gemessen am Geldsegen aus öffentlichen Kassen ist das Ergebnis von „Mehr Verkehr auf die Schiene“ miserabel. Wer hingegen die Verlautbarungen des DB-Konzerns verfolgt, wähnt sich in einer anderen Welt. Da wurde angeblich vieles erreicht – vor allem aber wurde und wird vieles verschleiert.

Beispiel 1: Gemessen an den Hochrechnungen, die die Regierungskommission Bahn 1991 bei einem konsequenten „weiter so“ anstellte, habe der DB-Konzern dem Bund bereits über 50 Mrd. EUR (100 Mrd. DM) erspart, so die Bahnpropaganda. Ein windiges Argument. Die Kommission hatte den Niedergang der alten Bundesbahn und den Zusammenbruch der früheren Deutschen Reichsbahn auf zehn Jahre hochgerechnet. Mit dem Ergebnis wollte sie die Politiker erschrecken, um sie zum Handeln zu bewegen. Die Kommission unterstellte, die Reichsbahn werde ohne Bahnreform, d.h. ohne Verfassungsänderung, als Behörde (wie die frühere Bundesbahn) geführt werden. Die hochgerechneten Verluste für die Reichsbahn fielen deshalb besonders hoch aus. Mit dem gesetzgeberischen Akt der Bahnreform war eine wichtige Ursache für das Horrorszenario beseitigt: Das Personal bei der Reichsbahn konnte mit geringerem Geldeinsatz reduziert werden. Nun soll es ein Erfolg sein, wenn der DB-Konzern gemessen am ursprünglichen Horrorszenario der Kommission etwas besser abschneidet?

Beispiel 2: Die Personalproduktivität im DB-Konzern sei seit der Bahnreform um 143 % gestiegen, lobt sich Mehdorn. Um eine gleich große Wertschöpfung zu erzielen, braucht er also nur noch etwa 40 statt früher 100 Eisenbahner. Da die Bundes- und Reichsbahn früher einen hohen

Personalkostenanteil, nämlich ca. 70%, hatten, müsste das Unternehmen ‚Zukunft‘ aufgrund dieser rasanten Steigerung der Personalproduktivität schon jenseits der Zukunft angelangt sein. Ist es aber nicht. Warum nicht? Mit der Vereinigung Deutschlands waren die Verkehrsleistungen der DR auf einen Bruchteil der früheren Werte eingebrochen. Das Personal der DR war noch nicht entsprechend abgeschmolzen. Der nachträgliche Personalabbau („Abwicklung“) wurde zur Steigerung der Personalproduktivität erklärt. In einer (Zwischen)Bilanz der Bahnreform in Berlin am 20.3.02 verkündete Konzernvorstandsmitglied Daubertshäuser einen neueren Stand erreichter Personalproduktivitätssteigerung: 158 %.

Beispiel 3: In der Vergangenheit wurde Personal aus dem Konzern verlagert (Outsourcing), z.B. die Fernmelder zu Arcor. Die bisherige Eigenleistung „Fernmeldewesen“ wurde anschließend bei Arcor eingekauft. Nach Interpretation des DB-Konzerns wurde so der Bahnumsatz mit weniger Personal erbracht, also handele es sich um eine Steigerung von Personalproduktivität. Reine Schönfärberei.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Mai 1999 herbe Kritik daran geübt, wie sich der DB-Konzern produktiv rechnet: Der Personalabbau der DR (Beispiel 2) wäre auch ohne Reformen erfolgt. Beim Outsourcing (Beispiel 3) werde Personalaufwand nur durch anderweitigen Aufwand ersetzt.

Fehlende Transparenz. Prof. Gerd Aberle, Chef des Instituts für Wettbewerb der Transportwirtschaft an der Universität Gießen, klagte darüber, dass der DB-Konzern ein Maximum an Steuermilliarden verausgabt, aber nur ein Minimum an Informationen über sich preisgibt: Veröffentlicht werde bisher nur eine Konzernbilanz, die verschleiert, wie es um die Konzerntöchter tatsächlich stehe. In die gleiche Kerbe schlägt der Bundesrechnungshof. Letztes Jahr setzte endlich Ex-Minister Bodewig durch, dass auch die Bilanzen sowie die Gewinn- und Verlust-Rechnungen der einzelnen DB-Konzern-Töchter künftig veröffentlicht werden müssen. Damit sollte die Verwendung von 11 Mrd. EUR aus öffentlichen Kassen transparenter werden. Eine Selbstverständlichkeit – acht Jahre nach der Bahnreform.

DB Regio: Cash-Cow des Konzerns. Wie Gewinne und Verluste innerhalb des DB-Konzerns verschoben werden, wurde im Zuge des Kartellverfahrens gegen das Trassenpreissystem der Netztochter des Konzerns ‚DB Netz‘ offenkundig: Rund 65 % aller Trassenerlöse werden aus dem Nahverkehr erzielt, den die Länder zahlen, den Rest teilen sich etwa je zu Hälfte Fernverkehr und Güterverkehr. Das einstige Sorgenkind Nahverkehr hat sich zur ergiebigen Cash-Cow entwickelt und subventioniert über den Umweg des Netzes insbesondere den ICE, den größten Kostentreiber des Schienennetzes. Die neue Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Köln und Frankfurt kostete etwa 30 Mio EUR pro km – ebenso viel, als hätte man alle 10 m eine 300.000 EUR teure Villa gebaut. Aber auch die Ausrüstung von Altstrecken für Geschwindigkeiten über 160 km/h ist sündhaft teuer: Bahnübergänge sind zwingend zu beseitigen, der Fahrweg muss erheblich stabiler konstruiert sein, zusätzliche Sicherungssysteme (Linienleiter) werden erforderlich, Oberleitung und Weichen werden erheblich teurer, wenn sie für hohe Geschwindigkeiten tauglich sein sollen, die Gleise müssen für Hochgeschwindigkeit quasi „poliert“ werden, etc.. Der ICE zahlt heute Trassenpreise, die – gemessen an den von ihm verursachten Kosten – allenfalls als symbolisch bezeichnet werden können, andernfalls wäre er pleite.

Auf der Neubaustrecke Hannover - Würzburg (Baukosten: rd. 50 Mio. DM pro Kilometer, Preisstand: 1994) müsste der Trassenpreis vier- bis fünfmal höher sein als nach derzeitig gültigem Trassenpreiskatalog, wenn die gesetzliche Regelfinanzierung unterstellt wird, nämlich die Errichtung der Strecke mit zinslosen Darlehen des Bundes. Bei Ansatz eines geringfügigen kalkulatorischen Zinssatzes von 3,5% müsste der Trassenpreis für den ICE mehr als zehn mal so hoch sein.

Lothar Neuhoff, früher Assistent von Ex-Aufsichtsratsvorsitzendem Dieter Vogel, schreibt in seinem Gutachten vom Juli 2001, auf der Neubaustrecke Köln - Frankfurt müsse der Fernverkehr 2,6 Mrd. DM Erlöse erbringen, um die Gewinnschwelle zu erreichen. Das aber wäre fast die Hälfte aller Erlöse der DB-Tochter ‚Reise & Touristik‘ im Fernverkehr.

Erpressbarkeit und Opportunismus der Bundesländer. Warum steigen die Länder nicht auf die Barrikaden? Zum Teil ist ihnen nicht einmal bewusst, dass über das Trassenpreissystem der ICE aus Regionalisierungsmitteln gesponsert wird. Müsste er mehr als nur symbolische Trassenpreise zahlen, wäre er pleite. Aber auch wenn die Länder künftig besser informiert sein sollten, werden sie nicht aufmucken, denn sie sind erpressbar. IR- IC- oder ICE- Verkehre könnten - so die Drohung der DB - in ausgewählten Regionen ausgedünnt oder ganz eingestellt werden. Johannes Ludwig, Mehdorns Vorgänger als Konzernchef, hat die Erpressung völlig ungeniert betrieben. Als 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 Ludewig, Kiel vom ICE-Verkehr abzuhängen. Landesmutter Heide Simonis, ansonsten in ihrem Land Vorreiter bei Ausschreibungen, knickte ein („zum Wohl des Landes“) und vergab den Auftrag statt nur an Connex (Erstplazierter) zum Teil an DB Regio (Letzt- oder Vorletzplazierter). Der Kieler Rechnungshofpräsident Gernot Korthals rügte dieses Verhalten als nicht rechtmäßig.

Der Konzern verfügt über weitere Folterwerkzeuge. Er investiert pro Jahr mehr als 8 Mrd. EUR in Anlagen und Fahrzeuge und verfügt über ca. 220.000 Arbeitsplätze. Durch Verlagerung von Investitionen und Arbeitsplätzen kann ein willfähiges Bundesland belohnt werden und ein widerspenstiges etwa durch Werksschließung abgestraft werden. Insider sprechen bei der Reaktion der Bundesländer auf Lockungen und Drohungen des DB-Konzerns nicht mehr von Opportunismus, sondern von Prostitution. Gemeinsam klagen sie über den DB-Konzern, aber jedes Land für sich versucht, gute Deals mit dem DB-Konzern zulasten der übrigen Länder zu machen.

Falsche Anreize der Regionalisierungsmittel. Was geschähe wohl, wenn ein Land Regionalisierungsmittel durch Ausschöpfung von mehr Wettbewerb einsparen würde, um sie im Schulbereich zu verwenden – etwa für die Verjüngung überalterter Lehrerkollegien? Zunächst würde es Gefahr laufen, vom Bahnchef durch Arbeitsplatz- und Investitionsverlagerung abgestraft zu werden. Anschließend würde der Finanzminister die eingesparten Mittel zurückfordern. Nach dem Gesetz muss er das sogar, denn die Regionalisierungsmittel sind zweckgebunden. Schuld sind die Verkehrsminister der Länder. Sie wollten die Mittel für die Bahn vor den Begehrlichkeiten ihrer eigenen Kollegen, den Länderfinanzministern, sichern. Dumm gelaufen aus Sicht eines rationalen Umgangs mit knappen Haushaltsmitteln.

Kritik von Dieter Vogel am Börsengang des Konzerns. Im Jahr 2000 teilte der damalige Aufsichtsratsvorsitzende Dieter Vogel Vorstandschef Mehdorn in einem siebenseitigen Brief mit, was er von dessen Plan hält, mit dem DB-Konzern als Ganzes, d.h. inklusive Netz, an die Börse zu gehen: Nichts. Kein Anleger würde sich an einem Unternehmen beteiligen, das am staatlichen Tropf hänge. Es fehle - als Pendant zum unternehmerischen Risiko - die „nach oben offene Renditechance“. Würde der Konzern tatsächlich profitabel werden, müsste der Finanzminister seine Zuschüsse zum Netz zurückfordern. Dazu ist er nach dem Gesetz verpflichtet. Die Aktionäre erhielten allenfalls eine „angemessene“ Verzinsung, d.h. eine mickerige Rendite, wenn die Haushaltsmittel wie immer knapp sind. Eine gescheite Antwort auf den Brief von Dieter Vogel hat es bislang nicht gegeben.

McKinsey: 30 Milliarden DM „Ergebnisabweichung“. Noch vor zwei Jahren attestierten die von Mehdorn angeheuerteten Unternehmensberater von McKinsey einen Verlust bis zu 17 Mrd. DM in den nächsten fünf Jahren statt erwarteter Gewinne von 13 Mrd. DM. Statt im Juni 2005 die Gewinnschwelle zu erreichen, werde der DB-Konzern noch tiefrote Zahlen schreiben. Eine „Katastrophe, die wir bewältigen müssen“, tönte damals Bodewigs Vorgänger Reinhard Klimmt. Was ist aus der festgestellten „Ergebnisabweichung“, wie der Konzern verniedlichte, von bis zu 30 Mrd. DM geworden? Hat die Katastrophe stattgefunden, und wir haben es alle nicht gemerkt? Oder hat es die 30 Mrd. DM „Ergebnisabweichung“ gar nicht gegeben? Wir tanzen auf einem finanziellen Vulkan. Die Börsenfähigkeit im Jahr 2005 wird sich als Gefasel erweisen.

Neue Strategie. Was müsste eine neue oder alte Bundesregierung tun? Auf oberster strategischer Ebene klingt alles noch einfach: 1. Herstellung von Transparenz, 2. wettbewerbsneutrale Organisation des Schienennetzes (neben den Rahmenbedingungen im Verkehrssektor insgesamt).

Ex-Verkehrsminister Bodewig hat in seiner Amtszeit durchgesetzt, dass künftig sämtliche Bilanzen und Leistungsbeziehungen der Konzern-Töchter zu veröffentlichen sind. Warum so zaghaft? Warum können die Informationen nicht sofort für die vergangenen Geschäftsjahre veröffentlicht werden? Sie sind schließlich vorhanden - eben nur nicht veröffentlicht worden. Transparenz kann nachgeholt werden. Führt das zu Peinlichkeiten? Wahrscheinlich. Massive Kapitalvernichtung würde offensichtlich, aber diese Wahrheit auszuhalten, ist allemal vernünftiger, als noch lange in Ungewissheit auf dem Vulkan zu tanzen. Über vollständige Informationen aus Gegenwart und Vergangenheit zu verfügen, ist zwingend, um die Zukunft der Bahn zu organisieren. Um die Zahlen richtig zu interpretieren, sollte offen kommentiert werden, wie die Bewertungsspielräume der Bilanzvorschriften genutzt wurden. Der DB-Konzern müsste nicht mehr preisgeben, als jede große Aktiengesellschaft, die an der Börse in Frankfurt oder in New York notiert werden will. Anteilseigner,

insbesondere die institutionellen Anleger wie Pensionsfonds, wollen wissen, wie chancenreich und risikobehaftet ihre Unternehmensbeteiligung ist. Intransparenz, wie sie der DB-Konzern pflegt, würde hart abgestraft - durch niedrige Aktienkurse, Probleme bei einer Kapitalerhöhung oder durch ein schlechtes Rating, das Unternehmensanleihen verteuert.

Wettbewerbsneutrale Organisation des Netzes klingt wissenschaftstheoretisch. Es geht aber um etwas sehr Handfestes. Das oberste US-Bundesgericht hat es im Kartellverfahren gegen den früheren US-Telefonmonopolisten AT&T auf den Punkt gebracht: Wenn jemand eine Infrastruktur betreibt, ähnlich wie das deutsche Schienennetz, dann darf er nicht auch noch als konkurrierender Nutzer gegenüber Dritten auf dieser Infrastruktur agieren. Prof. Hans-Jürgen Ewers, der im April 2002 verstorbene Chef des Instituts für Infrastrukturpolitik an der TU Berlin, hat schon 1991 für die Regierungskommission Bahn formuliert: Der DB-Konzern dürfe nicht Spieler und Schiedsrichter zugleich sein. Er dürfe als Herr des Netzes nicht Schiedsrichter darüber sein, wer zu welchen Bedingungen auf das Netz darf, wenn er zugleich als Spieler auf dem Netz agiert. Denn dann besteht ein Interesse, dass der Schiedsrichter (DB Netz) die Konzernschwester (DB Regio, DB Cargo etc.) begünstigt und damit Dritte diskriminiert. Die Regierungskommission Bahn konnte sich nicht einmal vorstellen, dass Dritte nennenswert in den Schienenverkehr investieren würden, solange nicht die völlige Wettbewerbsneutralität des Netzes signalisiert würde. Mit dieser Einschätzung hat die Regierungskommission Recht behalten: Auf deutschem Netz tummeln sich viele kleine Wettbewerbsfische, aber keine ernsthaften Konkurrenten der DB-Transporttöchter. Inzwischen resignieren schon einige Newcomer der ersten Stunde. Britische Eisenbahnen sind erst gar nicht angetreten, weil ihnen der unfaire deutsche Wettbewerbsrahmen zu riskant ist, um hier zu investieren. James Evans, Generalsekretär der europäischen unabhängigen Schienenverkehrsbetreiber, blickt auf 45 Jahre Eisenbahnerfahrung zurück. O-Ton (Deutsche Verkehrszeitung vom 18.10.02): „Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass ein neues privates Eisenbahnunternehmen darauf vertrauen kann, von den integrierten Eisenbahnunternehmen fair behandelt zu werden. Beide Unternehmen stehen doch in direkter Konkurrenz zueinander.“

In den USA würde ein Konstrukt wie der DB-Konzern längst zerschlagen worden sein, weil es per se rechtswidrig ist (conflict of interest). Es bedürfte nicht einmal des Nachweises, dass DB Netz seine DB-Transportschwester beim Zugang begünstigt. Sofern nur ein Interesse an der Diskriminierung bestünde, würde das Konstrukt quasi als wirtschaftskriminell eingestuft und verboten werden.

Das oberste US-amerikanische Bundesgericht stellt zudem fest, dass es unsinnig sei, ein solches Konstrukt durch staatliche Aufsicht (in Deutschland etwa durch das Eisenbahnbundesamt) regulieren zu wollen, d.h. zu wettbewerbsneutralem Verhalten zu zwingen. Nach Auffassung des Gerichts wäre der Regulierungsaufwand unangemessen hoch.

Fahrgäste der DB ärgern sich viel über das ‚Unternehmen Zukunft‘. An den Bahnhofsschaltern wird die Wartezeit unkalkulierbar, wenn vorn in der Schlange jemand die Sparalternativen des neuen Preissystems durchdekliniert. Fahrkartenautomaten können Monate lang defekt sein und Bahnhofskioske können noch immer ablehnen, Geld für das Gepäckschließfach zu wechseln. Etc., etc.. Meistens handelt es sich um Mängel, die typisch für eine zentrale Planwirtschaft sind. Das Personal an der Basis der Bahn hat keinen Handlungsspielraum oder keinen Anreiz, Missstände in Eigeninitiative zu beheben. Vieles ist besser geworden gegenüber der alten Behörde Deutsche Bundesbahn, aber noch hat das ‚Unternehmen Zukunft‘ von den Umfragen her das schlechteste Image.

Können diese Mängel nicht auch ohne Wettbewerb behoben werden? ‚Im Prinzip ja‘ würde Radio Eriwan verkünden – tatsächlich würden sie aber nur zäh oder gar nicht behoben werden. Der Wettbewerb hingegen bestraft Mängel letztlich mit Umsatzverlusten an die Konkurrenz. Der Kunde jedenfalls hat bessere Chancen von der ausgenommenen Weihnachtsgans zum König Kunde vorzurücken. Nur im Wettbewerb kristallisiert sich durch ‚trial and error‘ überhaupt erst heraus, was der Kunde wünscht und dafür zu zahlen bereit ist.

Was geschieht, wenn ein Monopolist entscheidet, was dem Kunden bekömmlich ist? Jahrzehnte lang meinte die Telefonsparte der früheren Bundespost: wenige, genormte Telefone, extrem teure Gebühren für Ferngespräche und Fast-Nulltarif für stundenlange Ortsgespräche. Nicht etwa die Umwandlung in die Aktiengesellschaft ‚Deutsche Telekom‘ bescherte uns bessere und billigere Telefone und vergleichsweise spottbillige Gebühren für Ferngespräche, sondern die damit einhergehende Marktöffnung. Der Fernsprechverkehr explodierte bei besseren Leistungen und geringeren Preisen. Auf einen analogen Effekt bei der Bahn warten wir noch.

Es macht also durchaus Sinn, darüber nachzudenken, warum sich die amerikanische (ebenso die englische) Rechtsetzung sehr viel stärker an der Etablierung und Steuerung von Wettbewerb orientiert.

Auch die EU-Kommission folgt dem angloamerikanischem Wettbewerbsverständnis und fordert von den nationalen europäischen Eisenbahnen, dass sie bis spätestens März 2003 ihre Netze von den Transporttöchtern institutionell trennen, um den Wettbewerb auf der Schiene zu etablieren, will heißen: DB Netz einerseits und DB-Transporttöchter andererseits sollen wirtschaftlich unabhängig voneinander agieren. Das steht im krassen Widerspruch zum Credo von Bahnchef Mehdorn: Im Konzernvorstand sitzen die Bereichsvorstände aller Konzerntöchter und befinden gemeinsam über die Zugangsbedingungen zum Netz und auch darüber, wo und wie das Netz ausgebaut wird - nach den Vorstellungen der DB-Transporttöchter, und nicht nach Maßgabe einer künftigen Wettbewerbsbranche ‚Schienenverkehr‘ versteht sich.

Ex-Minister Kurt Bodewig wollte der trauten Runde im Konzernvorstand, zu der die übrigen Wettbewerber auf der Schiene keinen Zutritt haben, ein Ende setzen. Er scheiterte an Mehdorn. In die sogenannte Task Force, ursprünglich als ordnungspolitische Arbeitsgruppe der Bundesregierung gedacht, drängte sich der Bahnchef mit Hilfe des Kanzlers und setzte dort den staatlichen Wettbewerbsrahmen durch, der ihm passte. Eine „Trassenagentur“ soll nun über Trassenpreise und Nutzungsbedingungen wachen. Offen war ursprünglich, ob die Agentur dem Bundesverkehrsminister direkt, dem Eisenbahnbundesamt (EBA) oder dem Kartellamt zu unterstellen sei. Nun hat sich die Bundesregierung für das EBA entschieden – ganz nach Wunsch des DB-Konzers, dem vom Eisenbahnbundesamt versprochen sich Mehdorns Berater eine „bahnfreundliche Ausrichtung der Regulierung“. ‚Bahnfreundlich‘ bedeutet freundlich gegenüber dem DB-Konzern, vice versa diskriminierend gegenüber Wettbewerbern auf der Schiene.

McKinsey riet dem DB-Konzern, zunächst eine europäische Regulierungsbehörde zu fordern, um so die zügige Etablierung einer nationalen Regulierungsbehörde (Trassenagentur) hinaus zu zögern. O-Ton: „Verzögerung der (nationalen) Behörde und Verschiebung des Wettbewerbsdrucks“. Gelänge dies nicht, so die Consultants, solle „der Ausbau des EBA“ gefordert werden. „Potentiell entscheidungsrelevante Wettbewerbsbefürworter sollten bearbeitet werden“, forderten Mehdorns Helfer. Dem EBA unterstellen sie ein geringes Interesse am Wettbewerb und empfahlen: „Bekanntschaften pflegen“. Anknüpfend an gemeinsame Zeiten von EBA- und DB-Mitarbeitern in der alten Behörde ‚Bundesbahn‘ sollten Seilschaften gebildet werden, um den Wettbewerb zu behindern. Der Bericht von McKinsey (24. 01.02) trägt den Titel ‚Regulierungsmanagement‘. Er ist eine Fundgrube, wie Wettbewerb auf der Schiene verzögert, behindert oder ausgeschaltet werden kann. In 45 Charts wird übersichtlich aufgearbeitet, wie erfolgreich die deutsche Ordnungspolitik in anderen Sektoren (Telekommunikation, Post, Stromindustrie und Luftfahrt) unterlaufen worden ist. „Dieses Papier habe McKinsey rein aus eigenem Antrieb gemacht, um uns als Kunden zu gewinnen“, wiegelte DB-Kommunikationschef Dieter Hünerkoch ab. Jeder weiß aber, dass der DB-Konzern schon länger Kunde von McKinsey war – spätestens seit der Feststellung einer „Ergebnisabweichung“ von 30 Mrd. DM bis 2005. Hünerkoch bewältigte den Erklärungsnotstand mit Chuzpe: Bestehende Aufträge der DB an die Berater würden sich nicht auf das „Regulierungs-Management“ beziehen.

Alexander Hedderich, wurde im Februar 2002 von Mehdorn zum Wettbewerbsbeauftragten des DB-Konzerns ernannt. Er soll Wettbewerbern auf der Schiene helfen, wenn sie sich diskriminiert fühlen. Er veröffentlichte 1996 ein Buch, basierend auf seiner Dissertation an der Uni Gießen. Untertitel: „Theoretische Basisüberlegungen und Diskussionen der Bahnstrukturreform in Deutschland“. Er kommt ähnlich wie Bahn-Ex-Vorstand Wilhelm Pällmann, Vorsitzender der Infrastrukturkommission, zu der Erkenntnis, dass das Diskriminierungspotential von DB Netz „nicht beherrschbar“ sei, solange DB Netz den Interessen des Konzerns und damit den Interessen der Transportschwester dienen müsse. Hedderich schießt sogar noch schärfer: Auch wenn DB Netz von allen Wettbewerbern für gleiche Leistungen gleiche Preise verlange, kann wirksam diskriminiert werden. Die Preise werden dort niedrig angesetzt, wo ausschließlich eine DB-Konzerntochter fährt, z. B. DB Reise & Touristik mit dem ICE. Wo Wettbewerb auszubrechen droht, z. B. im Personennahverkehr, werden die Preise hoch angesetzt. Hedderich hat scharfsinnig erkannt, dass ein integrierter DB-Konzern für eine Wettbewerbsinitiative im Schienenverkehr nichts taugt. Als Wettbewerbsbeauftragter des DB-Konzerns soll er nun Diskriminierung verhindern, an der sein Chef großes Interesse hat.

Wettbewerbsneutrale Organisation des Netzes. Gebraucht werden weder eine Trassenagentur noch ein Wettbewerbsbeauftragter des DB-Konzerns. Erforderlich ist vielmehr, darüber sind sich die Fachleute längst einig, die klare institutionelle Trennung von Netz und Transport. Sie kann auf zweierlei Weise erreicht werden. Das Netz wird aus dem Konzern ausgegliedert. Das bewirkt Wettbewerbsneutralität. Oder aber man saniert die bisher wettbewerbsunfähigen Transporttöchter, gliedert sie aus dem Konzern aus und verkauft sie dann oder bringt sie an die Börse. So hat es schon

die Regierungskommission Bahn 1991 postuliert. Dann verblieben - nach Abzug der Sanierungskosten - Erlöse. Die kann der Bundesfinanzminister gut gebrauchen. Denn der wird immer klammer und kann wegen der Maastricht - Kriterien nicht in höhere Neuverschuldung ausweichen, um den Netzausbau zu finanzieren. Im jetzigen DB-Konzern verblieben schließlich nur noch die Betriebsteile, auf die alle Wettbewerber auf der Schiene Zugriff haben müssen, nämlich die Schienenwege inklusive elektrischer Oberleitung, die nicht privatisierbaren Personenbahnhöfe, Anlagen für den Umschlag im Güterverkehr oder die Ticketing- und Buchungssysteme im Personenverkehr. Damit würde es ein Ende haben, dass z. B. Connex bei der Eröffnung des Fernverkehrs zwischen Gera und Rostock auf die Mitwirkung des Konkurrenten DB Reise & Touristik angewiesen ist, der in marktbeherrschender Stellung Herr über diese Systeme im gesamten Personenverkehr ist. Mit der Änderung würde etwas realisiert, was in der Luftfahrt selbstverständlich ist: Buchungssysteme von unabhängigen Dienstleistern, zu denen alle Wettbewerber Zugang haben.

Reduziert auf die Infrastruktur würden vom Konzern noch einige Zeit lang die Initiativen für die Projekte ausgehen, die übergreifend Netz- und Transport berühren (Systemführerschaft Rad/Schiene). Bald schon würden diese Initiativen aus dem Dialog innerhalb der europäischen Branche Schienenverkehr (Eisenbahnunternehmen, Netzbetreiber) hervorgehen – ähnlich wie dies in allen anderen Wettbewerbsbranchen geschieht.

Druck der Transportmärkte auf den Netzmonopolisten. Der verbleibende Infrastrukturkonzern wäre ein so genannter ‚natürlicher Monopolist‘, denn niemand würde wie in den Gründerjahren der Eisenbahn konkurrierende Strecken oder Bahnhöfe errichten. Ausnahmen von der Vernunft sind die jüngst gebauten ICE-Bahnhöfe in Limburg und Montabaur. Partikularinteressen von Rheinland-Pfalz bzw. Nordrhein-Westfalen auf Kosten des Bundes als Finanzier der Bahnhöfe machen's möglich.

Milton Friedman, US-amerikanischer Ökonomenobelpreisträger, beklagt das Dilemma eines natürlichen Monopolisten. Man kann ihn als Behörde organisieren. Dann sinkt üblicherweise die Produktivität ins Bodenlose. Man kann ihn privatisieren. Dann lassen ihn die Kapitaleigner so lange schrumpfen, bis die verbliebenen Sahnestrecken reichlich Gewinn abwerfen. Schienenverkehr würde keine flächendeckende Alternative zum Straßenverkehr sein. Als dritte Möglichkeit kann der Monopolist auch privatisiert und zugleich staatlich reguliert werden. Da ist permanent staatliches und privatwirtschaftliches Interesse auszutarieren.

Die Schieneninfrastruktur muss gemäß Artikel 87e Grundgesetz überwiegend im Eigentum des Bundes verbleiben. Maximal 49 Prozent der Netzgesellschaft dürfte der Bund – mit Zustimmung der Länder – an private Investoren verkaufen. Aber kein Kapitalgeber würde sich darauf einlassen. Also brauchen wir ein Unternehmenskonstrukt für die Infrastruktur, das zwar formalrechtlich das Eigentum beim Bund belässt, das aber so organisiert ist, dass die Netzgesellschaft aus sich heraus ein Interesse hat, profitabel zu wachsen. Partikularinteressen, wie an den Neubaustrecken Nürnberg - Ingolstadt oder Nürnberg - Erfurt, wären dann nicht durchsetzbar – es sei denn, die betroffenen Städte / Landkreise / Bundesländer zahlten aus eigener Kasse für ihr regionales Interesse. Die Netzgesellschaft würde an der Vermarktung des Netzes größtes Interesse haben. Sie würde auch nicht Anschlussgleise im Güterverkehr nur deshalb abklemmen, weil DB Cargo sich aus dem Flächengeschäft zurückzieht. Sie würde sich Mühe geben, mit anderen Anbietern ins Geschäft zu kommen.

Für das Unternehmenskonstrukt ‚Netz‘ gibt es Vorschläge. Ausgearbeitet wurden sie bislang nicht, da alle Bundesregierungen seit der Bahnreform 1994 ihre Bahnpolitik eingestellt haben. Andere europäische Nachbarländer hingegen experimentieren mutig. Deutschland ist nicht mehr - wie vor zehn Jahren - Avantgarde in der Bahnpolitik.

Künftiger Unternehmensauftrag an den DB-Konzern. Angenommen aber, der Kanzler würde günstige Rahmenbedingungen für eine dynamisch wachsende Wettbewerbsbranche ‚Schienenverkehr‘ setzen, statt nur auf Mehdorn zu setzen, der ihm verspricht, die Bahn so fit zu machen, als wäre sie tatsächlich herbem Wettbewerb ausgesetzt. Dann müsste die Regierung dem Bahnchef einen Unternehmensauftrag erteilen: Bis zum Jahre 200x hat er den Konzern auf den Infrastruktorkern zu reduzieren und die Transporttöchter zu sanieren, auszulagern und zu verkaufen. Eines Gesetzes bedarf dieser Akt nicht.

Abzuwarten, dass Mehdorn mit seinem Weg scheitert, ist zunächst bequem, wird aber sehr teuer werden. Der Bahnchef macht zur Zeit alle ursprünglichen Ansätze für eine Wettbewerbsstrategie rückgängig. Er re-integriert den Konzern und führt ihn nach dem Vorbild eines Zentralkomitees, statt ihn für ein Aufgehen in einer Wettbewerbsbranche fit zu machen. Ein Beispiel: Die Zusammenfassung von DB Regio und DB Reise & Touristik zu einem Unternehmensbereich unter

einem Vorstand. Damit lässt sich das wirtschaftliche Fiasko des ICE, mit dem sich die DB in der Öffentlichkeit als technologisches Avantgarde-Unternehmen preist, bestens verschleiern. Das Transparenzgebot wird konterkariert. Zentrale Funktionen von DB Netz werden auf die Konzernebene verlagert, nämlich Planung, Bau und Instandhaltung der Infrastruktur („DB ProjektBau“). Die technische Entwicklung ist an den Technikvorstand des Konzerns übergegangen. Würde heute DB Netz aus dem DB-Konzern ausgegliedert werden (Standardmodell der EU), würde ein Torso verselbständigt – beraubt der Verantwortung für seine Ressourcen (Planung, Bau, Instandhaltung und Entwicklung). Mehdorn schafft mit der Re-Integration des Konzerns Fakten, um die Hürde für eine Trennung von Netz und Transport extrem hoch zu hängen. Die meisten Verkehrspolitiker erkennen nicht die Absicht. Sie werden aufwachen, falls Sie doch noch einen Aufbruch zu wettbewerblicher Ordnungspolitik wagen sollten. Bei einer Abtrennung des Netzes müsste der Konzern zuvor wieder desintegriert werden. Die Beschäftigten des DB-Konzerns würden skandieren: „management by potatoes“: „rin in die Kartoffeln (Desintegration), raus aus den Kartoffeln (Integration), rin in die Kartoffeln (Desintegration)“.

Ordnungspolitik ist Sache des Bundes, nicht des Bahnchefs. Ursprüngliches Ziel der Bahnreform war es, das öffentliche Monopol ‚Bahnverkehr‘ in eine leistungsfähige Wettbewerbsbranche zu überführen, um so über Innovations- und Kostensenkungswettlauf besseren und billigeren Bahnverkehr zu erzielen. Nun soll das Ziel der Börsengang eines integrierten Bahnunternehmens sein, das - über den gesamten Schienenverkehr - fast 95 % Marktanteil hat und das als Herr über das Netz dosieren kann, wann und wo Wettbewerb ausbrechen darf („Wettbewerb nach Gutsherrenart“). Die Absicht von Bahnchef Mehdorn ist legitim. Das Problem ist die Bundesregierung, die ihn lässt, bzw. der Kanzler selbst - spätestens seitdem er Kurt Bodeweg von seinem ordnungspolitischen Aufbruch zurückpiff. Gerhard Schröder steht in dem Ruf, sich lieber interventionistisch („mit Einzelaktionen“) zu profilieren als mit Ordnungspolitik, die den Märkten verlässliche Orientierung gibt.

Börsengang des DB-Konzerns inklusive Netz: nicht visionär, sondern naiv. Da das Netz integrierter Bestandteil des DB-Konzerns ist, dürften gemäß Grundgesetz ohnehin nur maximal 49 % der Aktien an der Börse platziert werden - sofern die Länder zustimmen. Der DB-Konzern überlebt aber zur Zeit nur deswegen, weil der Bund jährlich aus Steuermitteln rd. 5 Milliarden Euro in die Infrastruktur investiert und die Länder etwa weitere 6 Milliarden Euro für den Nahverkehr der Bahn ausgeben - über 90 % an die DB, unter 10 % an die Wettbewerber. Der überwiegende Teil der Regionalisierungsmittel, die an die DB fließen, fußt auf Verträgen, die wettbewerbsrechtlich in Zukunft keinen Bestand haben werden, will heißen: Die Nahverkehrsleistungen, die DB Regio heute zu höchst komfortablen Konditionen erbringt, müssen künftig ausgeschrieben werden. DB Regio, die wesentliche Cash Cow des Konzerns, wird versiegen oder gar Verluste einfahren. Für den Kanzler könnte es unbequem werden, wenn er auf die konkrete Frage antworten müsste, wie er sich den Prospekt für den Börsengang des DB-Konzerns vorstellt, denn den verantwortet der Eigner, nämlich der Bund, und nicht der Vorstandsvorsitzende Mehdorn. Vielleicht will er im Prospekt mit dem Slogan werben: *Minderheitsbeteiligung an Bundesunternehmen gesucht, das dauerhaft am Tropf des Bundes (Netz) hängt und von wettbewerbsrechtlich zweifelhaften Verträgen mit den Ländern (Nahverkehr) abhängt!*

(Der Aufsatz steht auch im Internet zum Download bereit: www.G-Ilgmann.de und www.bahn-report.de)

*Der Autor ist Managementberater in Berlin und war u.a. Sekretär der Regierungskommission Bahn von 1990 bis 1991 (Vorsitz: Günther Saßmannshausen).