

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages

am 29. März 2004 in Berlin

zur

Bahnreform

Stellungnahme von Gottfried Ilgmann

Inhalt:

- I. Antwort auf die Fragen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an die Sachverständigen
- II. Antwort auf die Fragen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP an die Sachverständigen
- III. Kommentar zu den Ausführungen der Monopolkommission zum Thema „Bahn“ im 14. Hauptgutachten 2000/2001 (Drs. 14/9903, S. 380 - 386 und 401 ff.)
- IV. Kommentar zur Stellungnahme der Bundesregierung zu den Ausführungen der Monopolkommission (Drs. 15/1265, S. 19)

Berlin, im März 2004

I. Fragen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN an die Sachverständigen

1. Würden Sie die Bahnreform - gemessen an den mit ihr verfolgten Zielen (Verkehranteile der Schiene, Haushaltsentlastung, Sanierung der Bahn) - als erfolgreich bewerten? In welchen Bereichen sind diese Ziele erreicht worden? In welchen Bereichen sehen Sie Nachbesserungsbedarf? Wie hat sich dabei nach Ihrer Einschätzung die Privatisierung der Bundeseisenbahnen ausgewirkt?

Antwort

- a) Verkehrsanteile der Schiene: Die Verkehrsleistungen (Pkm + tkm) haben - absolut - seit der Bahnreform stagniert, wenn die Daten der DB („Daten + Fakten“, hrsg. von der DB) um diverse Effekte bereinigt werden wie z.B. im Güterverkehr um den Zukauf von Verkehrsleistungen (Erwerb von Raillion Benelux, Raillion Denmark) oder um Effekte aus veränderter statistischer Abgrenzung (z.B. Ausweisung von internem Gütertransport als frachtpflichtigen Verkehr etc.). Die Steigerung im SPNV, die sich die DB bislang als größten Erfolg zurechnet, fällt in sich zusammen, wenn korrekt abgegrenzt wird. Die verbleibende geringfügige Steigerung kann maßgeblich einem Effekt zugeordnet werden, nämlich der Einführung des Schönes-Wochenende-Ticket am 4. Februar 1995, später ergänzt durch die so genannten Ländertickets. Das bedeutet im Umkehrschluss: Die üppig fließenden Regionalisierungsmittel haben zwar den SPNV attraktiver gemacht, haben aber letztlich nicht mehr Verkehr auf die Schiene gezogen. Gemessen am Gesamtverkehrsmarkt hat die DB durchgehend Marktanteile verloren, am stärksten im Güterverkehr, dessen Markt in den letzten Jahren am stärksten gewachsen ist.
- b) Haushaltsentlastung: 1991 berechnete die Regierungskommission Bahn (RKB) die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, die eine Umwandlung von Bundes- und Reichsbahn zur Aktiengesellschaft mit sich bringen würde. "Deutsche Eisenbahn AG", kurz DEAG, nannte sie dieses fiktive Bahnunternehmen. Mit dieser DEAG hat sich die DB AG verglichen (Webseite vom 5. 9. 2003). Ihr Fazit: Im Zeitraum von 1994 bis 2002 habe die DB AG 32 Milliarden Euro weniger gekostet als für die DEAG der RKB geplant war. Diese Rechnung enthält schwere handwerkliche Fehler. Werden nur die größten korrigiert, hat der Steuerzahler statt einer Entlastung im gleichen Zeitraum mindestens 17 Milliarden Euro mehr für die DB AG gezahlt als er hätte zahlen sollen.¹

Weiter behauptet die DB AG, sie habe den Bundeshaushalt zwischen 1994 - 2002 sogar 90 Milliarden Euro weniger gekostet im Vergleich zu dem, was die frühere Bundes- und Reichsbahn verschlungen hätten. Diesen Vergleich hätte die DB besser gar nicht gezogen: Als die RKB das Trendszenario für Bundes- und Reichsbahn erstellte, schrieb sie den damals herrschenden Niedergang der Bahn auf zehn Jahre

¹ Details hierzu, siehe Ilgmann, G.: „Bahnreform: Ein durchschlagender haushaltspolitischer Erfolg?“, BAHN-REPORT 2/04, www.Bahn-Report.de.

(1991 - 2000) fort. Die DR produzierte vor der Vereinigung fast so viele Verkehrsleistungen (Personen- und Tonnenkilometer) wie die alte Bundesbahn - bei nur 40% Bedienungsfläche und nur 20% der Einwohner. Die Zahl der Beschäftigten der Bahn war im Osten und Westen etwa gleich groß. Ursache des Phänomens: Die DR hatte eine veraltete und damit höchst personalintensive Produktionstechnik und eine noch höhere Wertschöpfungstiefe als die alte Bundesbahn. Mit der Vereinigung verlagerte sich im Osten der Schienenpersonenverkehr weit überwiegend auf die Straße. Die Nachfrage nach Güterverkehrsleistungen brach parallel zur Industriedramatisch ein, der Rest verlagerte sich zum größten Teil von der Schiene auf die Straße. Im Westen verlor die alte Bundesbahn – wie in den Jahrzehnten zuvor – kontinuierlich Marktanteile an den Straßenverkehr. In diesem für die Bahn in Ost und West deprimierenden Niedergang erstellte die RKB ihr Trendszenario einer vereinigten Behörde aus Bundes- und Reichsbahn. Das Ergebnis war ein Horrorszenario – kaum verwunderlich, wenn aus diesem Niedergang heraus die Zukunft von zehn Jahren projiziert wurde.

Die RKB war sich damals bewusst, wie pessimistisch ihr Trendszenario ausfiel, aber es hatte aus der Sicht von 1991 durchaus eine - wenn auch geringe - Chance, Realität zu werden, weil das Bewusstsein für durchgreifende Reformen damals noch weniger entwickelt war als heute. Wenn sich die DB AG heute damit lobt, sie hätte – im Vergleich zum Trendszenario – dem Steuerzahler 90 Mrd. € erspart (1994 bis 2002), so erweckt sie den Eindruck, eine Managementleistung der DB AG hätte zu dieser Ersparnis geführt. Stattdessen gilt: Jedes noch so schwache DB-Management hätte – gemessen am Behördenszenario der RKB – einen grandiosen Erfolg für sich vermelden können.

- c) Sanierung der Bahn: Eine erschöpfende Antwort würde ein Gutachten erfordern, das jedoch unvollständig bliebe, weil der DB-Konzern zwar ein Maximum an Steuermilliarden verausgabt, aber nur ein Minimum an Informationen über sich preisgibt. Veröffentlicht wird bisher nur eine Konzernbilanz, die verschleierte, wie es um die Konzerntöchter tatsächlich steht. Auch der Bundesrechnungshof kritisiert diese Geheimniskrämerei.

In höchster Verdichtung kann formuliert werden:²

- Das Schienennetz hat Engpässe und ist dennoch völlig unterausgelastet (Ursache: keine Konsequenz in der Entmischung, Knotenertüchtigung und Harmonisierung der Betriebsführung zur Leistungssteigerung)

² Weitere Ausführungen hierzu siehe Ilgmann, G.: „Bahnreform: Ziel verfehlt“, BAHN-REPORT 3/03, www.G-Ilgmann.de, sowie „Sexy, aber pleite“, taz vom 4.3.2004, S. 11.

- Der ICE-Verkehr ist pleite - kaschiert wird das nur durch massive Quersubventionen
- Der Nahverkehr auf der Schiene ist zwar attraktiver geworden, ist aber teuer, weil die Auslastung miserabel ist. Die Tickets decken derzeit nur ein Drittel der Kosten.
- Der Güterverkehr zeigt die größten Marktanteilsverluste. So wie er konkret gehandhabt wird, hat er keine Chance. Der Zukauf von Stinnes ist eher riskant.

Fazit: Die ersten Schritte der Bahnreform folgten der Konzeption der RKB (Spartenbildung, bzw. später die Umwandlung in eigenständige Unternehmen wie DB Cargo, DB Regio etc., Einführung eines kfm. Rechnungswesens, Integration der DR, Personalarbeit zur unternehmerischen Ausrichtung etc.). Dann ist die Bahnreform stecken geblieben. Derzeit wird sie sogar wieder zurückgenommen durch Reintegration, will heißen, Entscheidungsbefugnisse der sogenannten Führungsgesellschaften, DB Cargo, DB Regio etc., werden nach oben in die Konzernebene verlagert. Die DB AG wird ein integrierter Konzern – so wie die alte Bundesbahn eine integrierte Behörde war. Der Prozess der Bahnreform stagniert auf Rekordniveau von Zuführungen für die Bahn aus dem Bundeshaushalt (über 10 Mrd. € in 2002 - zuzüglich Altlasten von etwa gleicher Höhe). Gefragt ist, an die ursprüngliche Strategie (Überführung des Staatsmonopols in eine Wettbewerbsbranche) anzuknüpfen, die spätestens 1999 endgültig verlassen wurde.

2. Wie beurteilen Sie die derzeitige Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur? Wie können die staatlichen Finanzmittel effektiver und effizienter verwendet werden? Wie kann ein kostengünstigeres Netzmanagement, eine kostengünstigere Instandhaltung, Bestandsnetzerneuerung und ein kostengünstigerer Neu- und Ausbau des Netzes erreicht werden ?

Antwort

- a) Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (ursprünglicher Ansatz: sofern betriebswirtschaftlich induziert, durch zinslose Darlehen; sofern politisch induziert, durch BKZ): Die Finanzierung folgt keiner logischen Gesetzmäßigkeit mehr und ist abgelöst worden durch intransparente trilaterale Vereinbarungen zwischen DB, BMF und BMVBW.
- b) Effizienterer Einsatz staatlicher Finanzmittel: Die Frage ist nur in einem größeren Kontext zu beantworten. Zwei Hinweise: **1).** Den Ländern fehlen Anreize, die zweckgebundenen Regionalisierungsmittel im SPNV effizienter einzusetzen. **2).** Die größten Netzinvestitionen sind regionalpolitisch induziert. Die Länder genehmigen sich sozusagen ein „free lunch“ (H.-J. Ewers) auf Kosten des Bundes. Dies führt zwangsläufig zur Verschwendung. **3).** Präferenz der Netzinvestitionen für den ICE - ironischerweise begründet mit der Schaffung von mehr Kapazität für den SGV.

- c) Kostengünstigeres Netzmanagement, Instandhaltung.....etc.: Die Frage ist nur in einem größeren Kontext zu beantworten.
- d) Neu- und Ausbau des Netzes: Die Frage sollte sich auf die Investitionseffizienz beziehen. Sie ist ebenfalls nur in einem größeren Kontext zu beantworten. Drei Hinweise:**1)**. Das Verfahren zur Aufstellung und Finanzierung des Bundesverkehrswegeplanes (BVWP) gaukelt mit seinen Nutzen-Kosten-Koeffizienten nur rationales Handeln vor. So wie das Verfahren seit Jahrzehnten gehandhabt wird, führt es zur gigantischer Verschwendung. Jeder Insider weiß es, keine Regierung hat das Verfahren jemals vom Ansatz her in Frage gestellt. **2)**. Neu- und Ausbau des Netzes erfolgen nicht mit Blick auf die potentielle Nachfrage einer künftigen Wettbewerbsbranche ‚Schienenverkehr‘, sondern ausschließlich nach den Wünschen der DB-Transportgesellschaften. bzw. den regionalpolitischen Wünschen der Länder. **3)**. Die hauptsächliche Ursache der miserablen Investitionseffizienz liegt darin, dass die Maßnahmen selbst nicht effizient sind, will heißen, mit gleich hohem Mitteleinsatz könnte erheblich mehr Nutzen an anderer Stelle gestiftet werden oder es gibt eine konzeptionell günstigere Alternative. Erst in zweiter Linie ist die miserable Investitionseffizienz darauf zurückzuführen, dass zu teuer gebaut wird. Die Ursachen hierfür sind vielfältig.

3. Wie sollte nach Ihrer Auffassung - ausgehend von den Erfahrungen der Bahnreform - die Finanzierung der Schieneninfrastruktur durch den Bund künftig ausgestaltet werden?

Antwort

Siehe dazu oben die Antworten auf die Fragen zu 2b und 2d) sowie weiter unten die Antwort auf die Frage 7 der CDU/CSU und FDP.

4. In welchem Umfang und mit welchen Instrumenten sollte der Bund - ausgehend von den Erfahrungen der Bahnreform - künftig seine Infrastrukturverantwortung im Bahnsektor wahrnehmen?

Antwort

Es gibt hierüber noch keine ausgearbeiteten Modelle. Bislang hat es der Bund versäumt, hierzu Untersuchungen anstellen zu lassen, um nicht in den Konflikt mit dem jeweiligen DB-Konzernchef einzutreten. Hinweis: Für eine Ausarbeitung bedarf es der Ergebnisoffenheit der Bundesregierung bezüglich der institutionellen Trennung von Infrastruktur (Netz, Bahnhöfe, etc.).

5. Welche Wettbewerbsnachteile der Schiene bestehen im Gesamtverkehrsmarkt und wie können diese kurz- und mittelfristig behoben werden ?

Antwort

Es gibt Wettbewerbsnachteile der Schiene. Jeder kennt sie - z. B. aus der Diskussion über die Wegekostenrechnung. Die DB-Konzernkommunikation betont sie zunehmend in ihren Verlautbarungen. Es gibt aber ebenso Wettbewerbsvorteile der Schiene. Wie

groß sind die Salden aus Wettbewerbsvor- und -nachteilen für die Schiene? Die Ermittlung ist aufwändig, anspruchsvoll und bezüglich vieler Aspekte auch wissenschaftlich umstritten. Das wahrscheinliche Ergebnis einer umfassenden Analyse dürfte zur Blamage für die Bahn führen. Die Behauptung der DB, die Investitionen des Bundes in *sein* Netz seien keine Subventionen, und die Regionalisierungsmittel der Länder seien ausschließlich eine Subvention des Fahrgastes in der Fläche, sind naiv. Die Umweltvorteile der Bahn gegenüber den übrigen Verkehrsträgern, insbesondere Straßen- und Luftverkehr, sind in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr geschrumpft. Der umweltfreundlichste Verkehrsträger ist derzeit mit Abstand der Bus (Zero-Emission, geräuschgekapselt und sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr geringste CO₂-Emission pro Personenkilometer).

6. Wo liegen nach Ihrer Auffassung die Chancen für mehr Wettbewerb im Schienenverkehr? Wie wird sich der Wettbewerb in den verschiedenen Bereichen des Schienenverkehrs (Güterverkehr, Personenfernverkehr, Personennahverkehr) nach Ihrer Auffassung auswirken? Wird der Wettbewerb in allen Bereichen des Schienenverkehrs zu einer Verbesserung der Qualität von Transportleistungen führen?

Antwort

In unserer Wirtschaftsordnung gibt es - im Bereich der Unternehmen - nur eine Möglichkeit, dass Leistungen besser und kostengünstiger werden, nämlich durch Wettbewerb. Der intermodale Wettbewerb (mit anderen Verkehrsträgern) wirkte schon in der Vergangenheit nicht. So ist es auch in der Gegenwart. Nur der intramodale (auf der Schiene) verspricht Wirkung, weil dadurch die Branche ‚Schienenverkehr‘ insgesamt besser wird. Zum Beispiel fallen dort, wo der SPNV ausgeschrieben wird, die Preise drastisch bei besserer Angebotsqualität. Der intermodale Wettbewerb ist diesbezüglich irrelevant. Warum gründen Großkunden von DB Cargo (neuerdings Railion) eigene SGV - Unternehmen? In aller Regel haben sie kein Interesse, sich ein neues Geschäftsfeld ‚Schienengüterverkehr‘ aufzubauen, sondern wollen nur den Quasi-Monopolisten DB Cargo mit dem eigenen Unternehmen unter Druck setzen, ihnen bessere und kostengünstige Bahnleistungen anzubieten.

Wie stark sich der Wettbewerb in den einzelnen Transportparten auswirken wird, ist noch offen. Im SPNV hängt er letztlich davon ab, wann die Verkehrsverträge mit den Ländern gekippt werden. Für rechtswidrig hat sie die EU bereits erklärt. Ohne EU würde auch 20 Jahre nach der Bahnreform noch immer das Gros des Nahverkehrs nicht ausgeschrieben sein. Der SGV hat die besten Voraussetzungen für den Wettbewerb, insbesondere weil es einen funktionierenden Leasing- und second hand - Markt für Loks und Wagen gibt. Aber: Der SGV wird insgesamt (DB Cargo und Dritte) gegenüber dem vertakteten Personenverkehr bei der Trassenvergabe benachteiligt. Die Newcomer werden deshalb bei großer Knappheit von Güterverkehrstrassen das Nachsehen haben, weil DB Cargo auf Großvaterrechten beharren wird. Darüberhinaus gibt es ein Diskriminierungspotential durch gezieltes Dumping gegen Newcomer. Am schwierigsten wird der Wettbewerb im Fernverkehr anlaufen. Das Markteintrittsrisiko ist ohnehin hoch und bei DB Reise & Touristik wurde bereits darüber nachgedacht, auf Engpassstrecken einen Halbstundentakt in ICE-Verkehr zu fahren, um Großvaterrechte

zu begründen. Im DB-Vorstandsdeutsch liest das sich wie folgt: „Nutzen des aktuellen *window of opportunity* bei der Bestellung von Trassen angesichts der zunehmenden Zahl von EVUs mit verschärfter Konkurrenz um die knappe Ressource Trasse“. Simpler: Besetze rechtzeitig die strategischen Engpässe im Fernverkehrsnetz, dann gibt's auch keinen Wettbewerb auf wirtschaftlich interessanten Relationen. Dritte sollen sich auf ‚grenzwertige‘ Fernverkehrsrelationen beschränken, wie z. B. Connex mit ein oder zwei Zugpaaren pro Tag von Gera nach Rostock.

7. Wie kann unter Beibehaltung des bisherigen finanziellen öffentlichen Engagements ein Verkehrszuwachs im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und im Schienengüterverkehr erreicht werden. Sind hierfür Anpassungen im Organisations- und Rechtsrahmen notwendig und wenn ja, welche?

Antwort

Anpassungen im Organisations- und Rechtsrahmen sind dringend notwendig, vorrangig die institutionelle Unabhängigkeit des Netzes von den Transportparten des DB-Konzerns. Nur auf diese Weise können Newcomer ermuntert werden, in den Wettbewerb auf der Schiene einzutreten. Nur dann wird der Marktzutritt, der zum Teil große Investitionen (besonders im SPFV) erfordert, für private Investoren ein kalkulierbares Risiko. Nur dann wird sich durch Innovations- und Kostensenkungswettbewerb die Stellung der Bahn im Verkehrsmarkt verbessern und damit mehr Verkehr auf die Schiene gezogen. Aber nicht einmal der ordnungspolitisch faule Kompromiss, den die Task Force hervorgebracht hat, ist bislang von der Bundesregierung umgesetzt worden. Der DB-Chef hat es sogar mit Unterstützung des Kanzlers geschafft, eine anstehende Beschlussfassung zur AEG-Novelle zunächst von der Tagesordnung des Kabinetts absetzen zu lassen, obwohl der Termin, den die EU zur Umsetzung Ihrer Vorgaben gesetzt hat, bereits über ein Jahr überzogen worden ist. Wenn der Bund dem DB-Chef erlaubt, sich seinen Wettbewerbsrahmen selber zu zimmern, so ist dies für potentielle Investoren das Signal, dass sie keine fairen Wettbewerbsbedingungen auf dem Bundes schienennetz zu erwarten haben. Um Missverständnissen vorzubeugen: Nicht Hartmut Mehdorn ist das Problem, sondern der Bund, der ihm umfassende Mitbestimmungs- und Vetorechte in der Bahnpolitik einräumt. Vorschläge an den BMVBW zu Anpassungen im Organisations- und Rechtsrahmen sind dadurch zur Zeit fruchtlos.

8. Warum haben sich bisher kaum neue Anbieter im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) gefunden? Welche Funktionsdefizite weist der SPFV-Markt auf und wie können diese behoben werden ?

Antwort

Siehe dazu oben die Antwort auf Fragen 6 und 7.

9. Können Sie kurz die Perspektiven einer künftigen Marktordnung für den Schienenverkehr in Deutschland und Europa skizzieren? Welche Rahmenbedingungen müssen hierfür bestehen?

Antwort

Geht es nach den Vorstellungen des DB – Konzerns, so bedarf es keiner besonderen Marktordnung für den Schienenverkehr. Das Credo der DB in etwas ironischer Formulierung:

„Rad und Schiene gehören in eine Hand, nämlich in die Verantwortung des integrierten DB-Konzerns, so die DB in sündhaft teuren Anzeigen der Presse. Newcomer werden als Trittbrettfahrer auf dem Netz geduldet, um dessen optimale Gestaltung und Entwicklung sich DB Netz nach Weisung des Konzerns kümmert. Wettbewerber sollen sich (gefälligst) auf Geschäftsfeldern tummeln, die sich kaum lohnen und die für die DB-Transportgesellschaften wegen ihrer Kostenstrukturen ohnehin defizitär wären. Sollte die Newcomer selbst bei dieser Rollenverteilung auf Schwierigkeiten stoßen, hilft der „Wettbewerbsbeauftragte“. Der macht das so fair und effizient, dass sich eine Marktordnung erübrigt. Mit Blick auf Europa, wäre es am günstigsten, so die DB, wenn auch hier Rad und Schiene durchgehend in einer Hand wären. Fährt ein Güterzug von Kopenhagen nach Rotterdam, dann sollten auch das dänische und das niederländische Netz von DB Netz hinzugekauft werden. Nur dann ist gewährleistet, dass der deutsche Güterzug während seines gesamten Laufweges bezüglich Rad und Schiene ideal aufeinander abgestimmt fährt. Nur so ist auch größtmögliche Sicherheit mit ihrem herausragenden Stellenwert zu gewährleisten. Sind nationale Eisenbahnen in der EU nicht willens, sich an den DB-Konzern zu verkaufen, z. B. die SNCF, dann sollten enge Kooperationen mit diesen Bahnen erfolgen, damit nicht auch noch grenzüberschreitende Trittbrettfahrer ins Geschäft kommen. Die sind ohnehin nur auf Rosinenpickerei aus – und verderben den angestammten Bahnen die economies of scale (Größenvorteile). Statt eines langen gut ausgelasteten grenzüberschreitenden Güterzuges der „Fahrgemeinschaft DB-SNCF“ fahren dann zwei schlecht ausgelastete Güterzüge, die sich gegenseitig die Kunden abwerben.“

Die EU hat die Perspektiven einer künftigen Marktordnung für den Schienenverkehr und ihre Rahmenbedingungen weitgehend vorgegeben. In Kurzform: Etablierung von fairem Wettbewerb, Prämisse hierfür: institutionelle Trennung von Netz und Transport als Standardlösung. Die EU-Perspektiven haben nichts gemein mit praktizierter deutscher Bahnpolitik.

10. Unter welchen Voraussetzungen halten Sie einen "Börsengang" bzw. eine Beteiligung privater Investoren bei der DB AG verkehrspolitisch für vertretbar bzw. wünschenswert?

Antwort

Da das Netz integrierter Bestandteil des DB-Konzerns ist, dürfen 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 bis zu 5 Milliarden Euro in die Infrastruktur investiert (2002) 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 wettbewerbs-

rechtlich 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 Milchkuh des Konzerns, wird versiegen oder gar Verluste einfahren.

Wie sollte der Prospekt für den Börsengang eines integrierten DB-Konzerns lauten? Etwa: *„Minderheitsbeteiligung an Bundesunternehmen gesucht, das dauerhaft am Tropf des Bundes (Netz) hängt und von wettbewerbsrechtlich zweifelhaften Verträgen mit den Ländern (Nahverkehr) abhängt“*? Man darf gespannt sein, welcher strategischer Investor sich beteiligt. Noch spannender: Welche Verpflichtungserklärungen des Bundes wird ein solcher Investor fordern? Da er als Minderheitsaktionär kaum Einfluss auf das Unternehmen ausüben kann, wird er sich in jeder Beziehung absichern.

Soll sich der Bund verpflichten, seine bisherigen Investitionen in das Netz als Unternehmenssubvention an den teilprivatisierten DB-Konzern zu zahlen? Die Vorschläge der Arbeitsgruppe für den Börsengang (Codename: „Blue Chip“) laufen darauf hinaus. Vielleicht schlägt „Blue Chip“ vor, dass der Bund die Verluste übernimmt, die dann entstehen, wenn die Verkehrsverträge durch die EU gekippt werden und DB Regio seine Rolle als Milchkuh des DB-Konzerns verliert. Der Börsengang geriete dann vollends zur Farce. Vor diesem Hintergrund ist es gleichgültig, ob der Konzern in 2004 oder 2005 vorübergehend Gewinne ausweist, die er aus der Auflösung „sonstiger Rückstellungen“ generiert, einer Art Sparguthaben, das angelegt wurde, um die wenig attraktive Börsenkandidatin kurzfristig schmücken zu können.

11. Wie kann der Bund künftig - unter den Bedingungen eines möglichen "Börsengangs" bzw. einer Beteiligung privater Investoren bei der DB AG - seiner Infrastrukturverantwortung gerecht werden?

Antwort

Unter den Bedingungen des geplanten Börsengangs (integrierter Konzern, auf zehn Jahre festgeschriebener pauschaler Zuschuss für Bestandsinvestitionen) gibt der Bund seine Verantwortung für die Investitionen im Bestandsnetz an die DB ab. Bei den großen Neu- und Ausbaumaßnahmen bleibt es beim derzeitigen Zustand, der zur miserablen Investitionseffizienz führt (siehe auch oben die Antwort auf Frage 2d). Sofern sich die Vorstellungen der Arbeitsgruppe „Blue Chip“ bestätigen, gibt es einen Unterschied: Neu- und Ausbaumaßnahmen werden ausschließlich über verlorene Baukostenzuschüsse finanziert.

12. Welches konkrete Privatisierungsmodell (Gesamtprivatisierung, Privatisierung von Teilen der DB-Holding etc.) favorisieren Sie im Kontext der Fragen 1. - 12. Als abschließende und zusammenfassende Empfehlung?

Antwort

Erforderlich ist 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 die Regierungskommission Bahn 1991 postuliert. Dann verblieben - nach Abzug der Sanierungskosten - Erlöse. 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 sowie die Zugangseinrichtungen (Bahnhöfe, Rangieranlagen, Terminals etc.) oder die Fahrplaninformationssysteme und die Ticketing- und Buchungssysteme im Personenverkehr (später Buchungssysteme unabhängiger Dienstleister). 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 sowie die Netzplanung aus dem Dialog innerhalb der europäischen Branche Schienenverkehr (Eisenbahnunternehmen, Netzbetreiber) hervorgehen – ähnlich wie dies in allen anderen Wettbewerbsbranchen geschieht.

13. Wie bewerten Sie die Empfehlungen der Task Force "Schiene" im Hinblick auf einen diskriminierungsfreien Netzzugang und diskriminierungsfreie Trassenpreise für alle Bahnen?

Antwort

Die Empfehlungen der Task Force sind ein Spagat zwischen den Wünschen des DB-Konzerns, das Diskriminierungspotential des Netzes zu nutzen, und der EU-Rechtsetzung, die eine völlige Wettbewerbsneutralität des Netzes anstrebt, um europaweiten Wettbewerb auf der Schiene zu etablieren. Das Ergebnis der Task Force ist ein ordnungspolitisch fauler Kompromiss (vgl. dazu oben die Antwort auf Frage 7). Nicht einmal den mag der DB-Konzern nachträglich mittragen, weil DB Netz nach EU-Rechtsetzung völlig „entherrscht“ werden müsste. Kein Manager aus dem DB-Konzern selbst oder aus den von ihm beherrschten Unternehmen darf im Aufsichtsrat von DB Netz Platz nehmen, weil er sonst seinen Einfluss zugunsten der Transportschwester im Konzern (DB Regio etc.) geltend machen könnte.

Nun eröffnet sich ein neuer Spagat: Der DB-Konzern haftet nach deutschem Aktiengesetz für seine Tochter DB Netz, darf aber auf sie keinen Einfluss nehmen, weil ansonsten der EU-Rechtsetzung zwecks Wettbewerbsneutralität nicht genügt wird. Das mit der Task Fore entstandene Modell wird zum „logischen Ungeheuer“.

14. Sind die Empfehlungen der Task Force "Schiene" und das EU-Eisenbahnpaket hinreichend im Entwurf für ein "Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften" (AEG-Novelle) berücksichtigt worden?

Antwort

Siehe hierzu die Stellungnahme von Dr. Jan Werner.

15. Wie schätzen Sie den Stand der deutschen Bahnreform im Vergleich mit Reformenansätzen in anderen EU-Mitgliedstaaten ein? Welche Reformansätze in anderen EU-

Mitgliedstaaten können bei der Fortführung der Bahnreform in Deutschland beispielgebend sein?

Antwort

Es gibt EU-Mitgliedsstaaten, die weiter als Deutschland sind, andere hinken hinterher. Aus den Reformansätzen andernorts kann nur dann Honig gesaugt werden, wenn bereits Umgesetztes und die Zukunftsplanung in den Kontext des jeweiligen Mitgliedstaates gesetzt werden. Beispiel: Griechenland, Großbritannien und Irland haben Rand- oder Inselnetze, Deutschland und Österreich sind in Europa Schienentransitländer. Leider unterhält das BMVBW kein „Kataster“ über die Bahnpolitik der übrigen Mitgliedstaaten, das lfd. aktualisiert wird und zur bahnpolitische Diskussion jedermann zur Verfügung steht. Eigene Recherchen sind extrem aufwendig. Erkenntnisse aus Literaturrecherchen sind riskant, weil Qualität und Abhängigkeiten der Autoren kaum abzuschätzen sind.

Deutschland war, als es die Empfehlungen der Regierungskommission Bahn (RKB) von 1991 umsetzte, in Europa verkehrspolitisch Avantgard. Das ist vorbei. Heute kommen die Impulse zur deutschen Bahnpolitik aus der EU. Deutschland unterläuft und verschleppt Reformbestrebungen der EU. Die EU-Rechtsetzung muss in Deutschland zunehmend durch Klagen vor Gericht oder durch Beschwerden bei der EU - Kommission umgesetzt werden. Das ist besonders kurzsichtig, weil Deutschland über das größte und dichteste Schienennetz in zentraler Lage Europas verfügt. Die Bundesregierung bzw. eine unternehmerische Netz AG müssten das allergrößte Interesse haben, in der Schienenverkehrspolitik zukunftsweisend zu agieren, statt defensiv zu reagieren. Typisch für die defensive deutsche Haltung: Erst soll sich Frankreich bewegen! Deutsche Bahnpolitik misst sich an der Abschottungspolitik Frankreichs. Warum misst sie sich nicht gleich am Schlusslicht in der EU?

II. Fragen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP an die Sachverständigen

1. Wurden die verkehrswirtschaftlichen Ziele der Bahnreform "Mehr Verkehr auf die Schiene" entsprechend den Erwartungen erfüllt? Wie beurteilen Sie die verkehrswirtschaftliche Entwicklung des Schienenbereiches innerhalb des Gesamtverkehrsmarktes? Welches sind die wesentlichen Ursachen und Zusammenhänge für Erfolge oder Misserfolge?

Antwort

Abgedeckt durch die Antwort auf die Fragen 1 und 2 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

2. Wurden die finanzwirtschaftlichen Ziele der Bahnreform entsprechend den Erwartungen erfüllt und wie beurteilen Sie Aussagen, dass die Bahnreform dem Steuerzahler eine Ersparnis von ca. 105 Mrd. EUR gegenüber der Situation vor der Bahnreform erbracht habe?

Antwort

Abgedeckt durch die Antwort auf Frage 1b von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Anmerkung: Die 105 Mrd. EUR beziehen sich auf den 10-Jahreszeitraum 1994-2003. In der Antwort auf Frage 1b beziehen sich die genannten 90 Mrd. EUR auf den 9-Jahreszeitraum 1994-2002.

3. Wie beurteilen Sie Erfolg oder Misserfolg des Infrastruktur-Finanzierungskonzeptes der Bahnreform? Sehen Sie Anpassungs- oder Änderungsbedarf?

Antwort

Abgedeckt durch die Antwort auf die Fragen 2a, 2b, 2d und 11 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Weitere Ausführungen hierzu siehe weiter unten die Antwort auf Frage 7 von CDU/CSU und FDP (Bewertung Infrastrukturfinanzierung).

4. Wie beurteilen Sie die Entwicklung des Schienensektors in Richtung einer "Wettbewerbsbranche Schienenverkehr"? Welches sind die wesentlichen Ursachen und Zusammenhänge für Erfolg oder Misserfolg hinsichtlich des Ziels "Wettbewerb auf der Schiene"? Was sind aus Ihrer Sicht die Voraussetzungen, um zu einem wirklich ausgewogenen Wettbewerb im Schienenverkehrsmarkt zu kommen? Sehen Sie eine Chance für mehr Wettbewerb auf der Schiene, solange das Netz integrierter Bestandteil des DB Konzerns ist?

Antwort

Abgedeckt durch die Antwort auf die Fragen 6, 7, 9 und 13 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

5. Entspricht die strategische Ausrichtung des DB-Konzerns in ihrer Entwicklung seit 1994 den Vorgaben und Zielen der Bahnreform? Wurde der Kurs der Bahnreform konsequent beibehalten und wenn nein, welches sind die wesentlichen Abweichungen und welche Auswirkungen sind daraus zu erwarten? Halten Sie es für richtig, von der Option der 3. Stufe (Möglichkeit, die Holding aufzulösen, mit einer der 5 AGs zu verschmelzen oder auf diese AGs aufzuspalten) abzurücken?

Antwort

Die *strategische Ausrichtung des DB-Konzerns* kann in aller Kürze wie folgt umrissen werden: Rettung des Monopols auf der Schiene in die Zukunft unter Aufrechterhaltung und Absicherung der Zahlungen aus öffentliche Kassen. Vom ursprünglichen *Kurs der Bahnreform* wurde schon relativ früh abgewichen, als für die zweite Stufe der Bahnreform (Umwandlung der Sparten in Aktiengesellschaften) der maximale Zeitrahmen (5 Jahre) ausgeschöpft wurde. Möglich wäre dieser Akt schon nach drei Jahren gewesen.

Die ursprüngliche Absicht, vom Behördenmonopol ‚Bundes- und Reichsbahn‘ in eine Wettbewerbsbranche ‚Schienenverkehr‘ auszuscheren, wird inzwischen konterkariert: Die DB macht zur Zeit alle ursprünglichen Ansätze für eine Wettbewerbsstrategie rückgängig. Der Konzern wird re-integriert, statt dass die Transporttöchter für ein Aufgehen in einer Wettbewerbsbranche fit gemacht werden. 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, verschleiern. Auch 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). Mit der Re-Integration des Konzerns werden Fakten geschaffen, um die Hürde für eine Trennung von Netz und Transport extrem hoch zu hängen. Das ist prekär, falls doch noch ein Aufbruch zu wettbewerblicher Ordnungspolitik gewagt werden sollte. Bei einer Abtrennung des Netzes müsste der Konzern zuvor wieder desintegriert werden.

Die Option der 3. Stufe der Bahnreform (Möglichkeit, die Holding aufzulösen, mit einer der 5 AGs zu verschmelzen oder auf diese AGs aufzuspalten) heute wahrzunehmen, wird Probleme bereiten. Soll die Integration von Netz und Transport erst beendet werden, wenn - von heute an gerechnet - die Transportsparten des Konzerns fit für den Wettbewerb sind? Möglicherweise muss das Netz sofort als eigenständige Aktiengesellschaft des Bundes aus dem DB-Konzernverbund herausgelöst werden, damit der Wettbewerb auf der Schiene „ausbrechen“ kann. Das Denken über das „Wie“ der

Trennung von Netz und Transport wurde vor zwei Jahren abgebrochen, als Hartmut Mehdorn in die Task Force von Kurt Bodewig eintrat.

6. Wäre eine materielle Privatisierung des DB-Konzerns sinnvoll und in der Konsequenz der Bahnreform? Wäre eine materielle Privatisierung in der jetzigen Struktur des DB-Konzerns in seiner Gesamtheit mit integriertem Netz möglich? Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht erfüllt sein, damit eine materielle Privatisierung möglich ist? Wie bewerten Sie die Varianten einer Privatisierung der Deutsche Bahn AG ohne Netz und mit Netz im Hinblick auf die finanzwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Auswirkungen für den Bund?

Antwort

Die *materielle Privatisierung eines integrierten DB-Konzerns* ist nicht sinnvoll und war auch von den Vätern der Bahnreform nicht beabsichtigt. Ein Auszug aus dem RKB - Bericht von 1991, Kap. 7.1 belegt dies besonders deutlich: *"Wenn sich die organisatorische Trennung des Fahrwegs bewährt hat, kann eine weitergehende Trennung durch Ausgliederung der Transportsparten (Stufe 2) erfolgen. Die Ausgliederung schafft glaubwürdige Voraussetzungen für die interessierte Privatwirtschaft, dass der Wettbewerb um Trassen diskriminierungsfrei verläuft und dass sich ein Markteintritt in den Schienenverkehr als kalkulierbares Risiko lohnt."*

Möglich ist die materielle Privatisierung des integrierten Konzerns - aber nur unter Inkaufnahme des „logischen Ungeheuers“ einer „entherrschten“ DB Netz (vgl. dazu oben die Antwort auf Frage 13 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Dafür würde ein spezielles Aktienrecht benötigt. Aber es macht keinen Sinn, im DB-Konzern eine Netztochter zu halten, für die zwar gehaftet wird, auf die aber keinerlei Einfluss genommen werden kann. Schon daran dürfte eine materielle Privatisierung des integrierten DB-Konzerns scheitern. Es gibt weitere Hürden, vgl. dazu die Antwort auf Frage 10 von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

7. Wie beurteilen Sie die Infrastrukturfinanzierung eines materiell privatisierten Unternehmens über zinslose Darlehen, Baukostenzuschüsse oder Aufstockung des Eigenkapitals? Sind aus Ihrer Sicht Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen des Bundes mit einem materiell privatisierten DB Konzern mit integriertem Netz über einen Zeitraum von 10 - 15 Jahren möglich und was wären die Voraussetzungen hierfür? Was passiert, wenn sich herausstellt, dass die jährlichen Zahlungen des Bundes nicht zur Erhaltung des Netzstandards ausreichen?

Antwort

Wenn die Öffentliche Hand die Infrastruktur eines materiell privatisierten Unternehmens subventionieren will, dann sollte dies im Regelfall nicht durch Subventionierung des Aufwandes geschehen. Dies führt fast immer zu einer miserablen Investitionseffizienz bzw. zur Verschwendung von Steuergeldern. Die Finanzierung von Investitionen mit zinslosen Darlehen und Baukostenzuschüssen sollte Ausnahmen vorbehalten bleiben, z.B. dem Einkauf von unrentierlichen Repräsentationsbauten durch die Öffentliche

Hand. Eine Regelsubventionierung sollte grundsätzlich am Output ansetzen, die die Investitionsmaßnahme bewirkt, bei einer Netzgesellschaft also am Trassenumsatz.

Ob *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen des Bundes* mit einem materiell privatisierten DB Konzern mit integriertem Netz über einen Zeitraum von 10 - 15 Jahren *möglich* sind, ist eine Frage, die an die „Haushälter“ des Bundes zu richten ist. Ökonomisch ist davon abzuraten. Allein die Verträge, die hierüber abzuschließen sind, hätten eine unglaubliche Komplexität (komplexer noch als cross boarder leasing - Verträge), wären damit risikobehaftet und böten viel Anlass zu Auseinandersetzungen.

8. Wie bewerten Sie die Bilanz der Deutsche Bahn AG sowie die Kennzahlen, wie zum Beispiel ROCE, EBIT, Free Cash Flow, und das Verhältnis von Fremd-/Eigenkapital und hat ein Börsengang dieses Unternehmen aus Ihrer Sicht überhaupt eine realistische Chance? Welche Chance auf Akzeptanz am Kapitalmarkt hat ein Unternehmen, dessen Eigenkapitalquote kontinuierlich schrumpft? (1994: 29,6 %; 2001: 20,1 %; 2002: 12,4 %; 2003: 11,4 %)

Antwort

Der DB-Konzern gibt nur ein Minimum an Informationen über sich preis. Veröffentlicht wird bisher nur eine Konzernbilanz, die verschleiert, wie es um die Konzerntöchter tatsächlich steht (vgl. dazu oben die Antwort auf Frage 1c) von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Vor diesem Hintergrund ist die Beantwortung der Frage durch Dritte kaum möglich. Die Eigenkapitalquote für sich allein gibt keine erschöpfende Antwort auf die Akzeptanz am Kapitalmarkt.

III. Kommentar zu den Ausführungen der Monopolkommission zum Thema „Bahn“ im 14. Hauptgutachten 2000/2001 (Drs. 14/9903, S. 380 - 386 und 401 ff.)

Den Ausführungen der Monopolkommission stimme ich in den wesentlichen Zügen zu.

IV. Kommentar zur Stellungnahme der Bundesregierung zu den Ausführungen der Monopolkommission (Drs. 15/1265, S. 19)

Die Bundesregierung folgt den Empfehlungen der Task Force und ist der Ansicht, dass - auf deren Ergebnisse aufbauend - Wettbewerb auf der Schiene realisiert werden kann.

Nach meiner Auffassung ist das Unternehmenskonstrukt ein „logisches Ungeheuer“, nämlich eine DB Netz, auf die durch „Entherrschung“ der DB-Konzern keinen Einfluss nehmen darf (EU-Rechtsetzung), für die er aber nach dem Aktiengesetz haftet (vgl. dazu die Antwort auf Frage 6 der CDU/CSU und FDP). Es könnte sein, dass Europa über das deutsche Modell lacht.