

GLEICHE CHANCEN FÜR DIE SCHIENE

**Anhörung der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN
zur Zukunft der Bahn**

21. Juni 2000 in Berlin

Grundsatzreferat

Führt die Bahnreform auf's Abstellgleis?

Analyse, Aufgaben, Versäumnisse, Handlungsbedarf

Führt die Bahnreform auf's Abstellgleis?

von
Gottfried Ilgmann¹

Anlass für die Bahnreform Ende der achtziger Jahre:

1. Schnell wachsendes Defizit (Prognose damals: 400 Mrd. DM in 10 Jahren),
2. Degenerierung zum Nischenprodukt (Chart für PV + GV).

Die Regierungskommission Bundesbahn (RKB) löste sich von alten Rezepten (z. B. von radikaler Netzschrumpfung (Betriebsoptimales Netz – „BON“) oder von Ratschlägen an den DB-Vorstand, wie er seinen Job zu machen hätte). Es galt, einen 40 J. versäumten Prozess von Innovations- und Kostensenkungswettlauf wie im Straßenverkehr nachzuholen.

Die RKB rang sich zu einer neuen Strategie („Credo“) durch: 'Wettbewerb auf der Schiene'. Das Credo der RKB erforderte Konsequenzen (Auszug aus der Rede vor dem Stiftungsrat der Werner v. Siemens-Ring-Stiftung im Dez. 1998):

- **Umwandlung in eine AG.** *Eine Behörde kann nicht in den Wettbewerb mit kaufmännisch orientierten Unternehmen geschickt werden.*
- **Regionalisierung,** *d.h. die Vereinigung von Aufgaben - und Ausgabenverantwortung für den SPNV in der Hand der Länder. Diese sollten gemeinwirtschaftliche Leistungen im Wettbewerb ausschreiben, damit die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zum Zuge kämen, die aus einem vorgegebenem Länderbudget das attraktivste und kostengünstigste Verkehrsangebot herausholen würden.*
- **Wettbewerbsneutralität des Netzes.** *Solange das Netz und die Transportgesellschaften der DB AG in einer Hand sein würden, hätte ein Newcomer auf dem Schienennetz keine Chance Er würde entmutigt werden, überhaupt anzutreten. Europaweiter Schienengüterverkehr (SGV) z. B. käme fast überhaupt nicht in Gang - das ist der am rasantesten wachsende Verkehr. Bislang ist europäischer Güterverkehr schon fast eine Exklusivveranstaltung des Lkw geworden - unter höchst intensivem intramodalem Wettbewerb (d.h. Wettbewerb der Lkw - Branche untereinander) (1. Textchart RKB).*
- **Definition der Verantwortlichkeiten bei der Fahrwegfinanzierung.** *Es galt, folgendes Problem zu lösen:*

¹ Anschrift: Dr. G. Ilgmann & Dr. M. Miethner, Managementberater, Gneisenastr. 10, 20 253 Hamburg, Tel.:040 / 429 111 73, Fax: 040 / 429 111 74

Schon nach altem römischem Staatsrecht ist Verkehrsweeinfrastuktur eine Angelegenheit des Staates. Wenn aber der Staat zahlt, dann möchten auch Politiker bestimmen, was gebaut wird. Dies steht im Widerspruch zu einer moderneren Sichtweise, nämlich dass Infrastrukturinvestitionen die risikoreichsten unternehmerischen Entscheidungen sind, d.h.: Der Vorstand einer Bahn - Netz AG, der die Investitionsentscheidung den Politikern überlässt, ist bestenfalls ein eingeschränkt verantwortlicher Pächter, aber kein Infrastrukturunternehmer (2. Textchart RKB).

Die RKB verzichtete zunächst auf die Internalisierung externer Kosten als *conditio sine qua non* einer Reform. Andernfalls wäre eine Reform auf den St. Nimmerleinstag verschoben worden (kein nationaler Konsens, Abhängigkeit von EU).¹ Zunächst auf die Internalisierung zu verzichten, war auch in anderer Weise ratsam: Höhere Preisspielräume hätte der Monopolist DB wahrscheinlich „verfrühstückt“ – er wäre dadurch noch ineffizienter geworden.

Besser: Zunächst Innovations- und Kostensenkungswettlauf einleiten und dann (eine logische Sekunde danach): Erhöhung der Preisspielräume durch Internalisierung als Zusatzschub.

Die RKB hatte eine klare, zentrale Strategie, nämlich die Einleitung des Prozesses zu einer wachsenden Wettbewerbsbranche auf der Schiene. Das Netz sollte

1. unternehmerisch und wettbewerbsneutral geführt werden,
2. von politisch motivierten Investitionsentscheidungen befreit werden (insb. Neubaustrecken als Standortentscheidungen wie München–Ingolstadt–Nürnberg, Nürnberg–Erfurt oder wie das sog. „Y“ zwischen H, HH und HB).

Soziale Ansprüche an die DB sollten durch wettbewerbskonformen Leistungseinkauf ersetzt werden.

Von der Vision der RKB sind wir meilenweit entfernt. Fast alle Elemente wurden umgesetzt, aber: Verwässerung und Inkonsequenz gab's dann, wenn es galt, die zentrale Strategie umzusetzen. Schlechter ist eine Reform nicht zu exekutieren: Viel ändern und die Strategie aus den Augen verlieren.

¹ Vgl. RKB-Bericht, Vorwort, S. 5: Die RKB plädierte aber gleichwohl für die Internalisierung externer Kosten bzw. für einen Nachteilsausgleich für nicht angelastete externe Kosten, sofern die Liberalisierung der Verkehrsmärkte in der EU nicht zu gleichen Wettbewerbschancen für die Verkehrsträger führen würde.

6 J. nach der Bahnreform haben wir über 150 Wettbewerber (EVU) auf dem Netz – eine psychologische Mogelpackung: Die Zahl stimmt. Mitgezählt wird jede NE-Bahn mit Minifahrten vom eigenen Netz zum nächsten Übergabepunkt für lang laufende Güterzüge der DB.¹

Marktanteile: unter 5% im SPNV, unter 2% im SGV, 0% im SPFV.

Über 150 EVU auf dem Netz der DB mit insg. unter 3% Marktanteil nach über 6 J.? Ergebnis von funktionierendem und diskriminierungsfreiem Wettbewerb? Zur Aufklärung kann das Gutachten zum Kartellamtsverfahren wegen Trassenpreisdiskriminierung beitragen (Auszug: siehe Kasten).

Spagat von DB-Konzerninteressen

Die Tochter DB Netz, die der DB-Konzern an enger operativer Leine führt, soll laut Vorgaben des Bundes so agieren, daß auf dem deutschen Schienennetz Wettbewerb entsteht, um mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen. Zugleich sollen die DB-Transportschwestern, die der Konzern an ebenso enger operativer Leine führt, möglichst viel zu einem positiven Konzernergebnis beitragen. Aber durch Wettbewerb werden die Ergebnisse der Transportschwestern wahrscheinlich nicht nur geschmälert, sondern laufen naturgemäß Gefahr, sich in herbe Verluste zu verwandeln. Bereits ohne die Blutzufuhr der zur Cash-Cow avancierenden DB-Regio dürften die Schwestern DB-Cargo und Reise & Touristik ein Sanierungsfall sein – auch ohne Wettbewerber im Nacken.

Hat diesen Spagat der DB-Konzern selbst verschuldet? Zunächst war der Bund in der Verantwortung, den Konflikt aufzulösen, und zwar durch institutionelle Trennung von Netz und Transport. Wenn der Bund hierzu nicht fähig war, hätte ein Konzernvorstand das Staatsversagen von sich aus ausgleichen können. Ein Motiv gäbe es: Wettbewerb auf der Schiene könnte DB Netz letztlich größere Gewinne bescheren als die, die der Konzern von allen DB-Transportschwestern zusammen erwarten kann.

Das wäre nur gegen den Widerstand der Konzernvorstände durchzusetzen gewesen, die in Personalunion zugleich Vorstandsvorsitzende der DB-Transportschwestern sind. Auch die GdED, die sich als Hausgewerkschaft des DB-Konzerns versteht und nicht den Schritt zu einer Branchengewerkschaft „Schienenverkehr“ geschafft hat, hätte wahrscheinlich Widerstand geleistet.² Deshalb bleibt weiterhin der Bund gefordert.

¹ Natürlich werden auch die NE-Bahnen mitgezählt, die diese Minifahrten auch schon früher – vor der Bahnreform – durchgeführt haben.

² GdED: Neuerdings TransNet. Inzwischen gibt es Signale, die Position der ausschließlichen Hausgewerkschaft zu verlassen.

Gemessen an der RKB-Vision eines unabhängigen, unternehmerisch geführten Netzes, ist das nach über 6 J. erzielte Ergebnis ein Flop.

Wir verlieren uns derzeit in wichtigen und unwichtigen Gestaltungselementen – vorrangig in der Aufbauorganisation des Konzerns. Eine Auswahl weiterer wichtiger Elemente:

1. Faire Trassenpreise
2. Beseitigung nicht-tarifärer Diskriminierung
3. EBA als Beschwerdeinstanz für Diskriminierung oder als Regulator (Wettbewerbsveranstalter mit antizipatorischen Rechten)
4. Gegenseitige Netzöffnung in Europa
5. Harmonisierung von Trassenentgelten in Europa
6. Abschöpfung von Zahlungsbereitschaften der Regionen für den Schienenverkehr in der Fläche
7. Vergabe von Streckenunterhaltung und –betrieb im Wettbewerb an Dritte
8. Netzkonzept, u.a.: politische Prestigeobjekte versus Bestandsnetzertüchtigung
9.etc, etc

Die Liste der wichtigen Elemente ließe sich fortsetzen, die der unwichtigen wäre unendlich lang.

In Ihrer Einladung zu dieser Veranstaltung haben Sie auch 3 Gestaltungselemente genannt, auf die ich hier wenigstens kurz eingehen möchte.

1. Das Wegekostenprinzip zu überdenken, um die Trassenpreise zu senken.
2. Die Mineralölsteuer für die Bahn zu halbieren, ebenso die MwSt bei SPfV und SGV.
3. Investitionen in die Schiene hoch zu fahren bzw. den investiven Nachholebedarf im Osten von 3,6 Mrd. /anno dauerhaft zu erhalten – zu verwenden in Ost und West.

Was da pro Bahn formuliert worden ist, gefällt mir schon von der Systematik nicht. Die Bahn ist nicht zu hätscheln, sondern zu konditionieren, damit sie endlich ihre komparativen Vorteile am Markt umsetzt, um zu wachsen.

(Einzelheiten nur mündlich ausgeführt)

Nach diesem Seitensprung in „wichtige Details“ nun zurück zum Gesamtzusammenhang: Trotz vieler wichtiger zu lösender Gestaltungsprobleme müssen wir uns dringend auf eine klare Strategie verständigen, nachdem die RKB-Strategie verwässert und konterkariert wurde. Uns

würde andernfalls die stringente Logik der vielen Gestaltungselemente abhandeln kommen, wir liefern in die Irre.

Gretchenfrage: Wollen wir den versäumten bzw. in den letzten Jahren kümmerlich betriebenen Innovations- und Kostensenkungswettlauf durch Wettbewerb auf der Schiene nachholen?

(und ich würde noch hinzufügen..... und dem Schienenverkehr erfolgsabhängig die Rahmenbedingungen verbessern und DB – Netz konsequenter von politisch induzierten Entscheidungen befreien?)

Oder wollen wir darauf vertrauen, dass der DB-Konzern mit marginalem intramodalen Wettbewerbsdruck Heldentaten vollbringt – so als wäre er von blühendem Wettbewerb beflügelt? Letzteres ist möglich, aber unwahrscheinlich. Kann ein ineffizienter Quasimonopolist Flügel bekommen, wenn er sich nur an sich selbst orientiert? Glaubt jemand, die Telefonpreise im Fernbereich wären in wenigen Jahren auf 10% des Ausgangswertes gefallen, wenn die Telekom nicht unter herbem Wettbewerbsdruck gestanden hätte - mit einem Regulierer als Wettbewerbsveranstalter?

Taugt denn das propagierte Ziel eines Börsengangs, dem Quasimonopolisten Flügel zu verleihen? Ich denke, der geplante Börsengang ist nicht ernst zu nehmen. Wir sollten uns bewusst werden:

1. Mit Zustimmung der Länder können bis zu 49% der Eigentumsanteile des Konzern verkauft werden, sofern das Netz integriert bleibt.
2. 51% der Eigentumsanteile müssen beim Bund bleiben (Verfassungsrang, Art. 87e GG).
3. Investitionen in das Schienennetz werden weiterhin politisch und nach Haushaltslage entschieden (BSchWAG).
4. Rentierliche Investitionen in das Netz erlauben dem Bund Nachverhandlungen, um verlorene BKZ zurückzuholen (BSchWAG).
5. Sollte der Konzern insgesamt nur in den Verdacht geraten, profitabel zu werden, wird der BMF – aufgrund chronisch unterfinanziertem BVWP – auch die rückzahlbaren zinslosen Darlehen herunterfahren.¹

Kein Bankenkonsortium würde - angesichts dieser Rahmenbedingungen – die Plazierung von DB-Konzern-Aktien auch nur erwägen. Eine Renditeprognose wäre absurd.

¹ Ursprünglich vorgesehene Regelfinanzierung, inzwischen weitgehend durch verlorene BKZ abgelöst.

Fazit der Analyse:

Die zentrale Strategie der RKB, Wettbewerb auf der Schiene, wird nicht umgesetzt. Gerd Aberle, einer der 11 RKB - Mitglieder, konstatiert: ...„der Sinneffekt der Bahnreform werde grundlegend infrage gestellt und die Verkehrspolitik reagiere nicht oder absolut hilflos“.

Hartmut Mehdorn versucht mit dem Ziel des Börsengangs den Konzern zu Heldentaten zu motivieren, obwohl der (verfassungs-) rechtliche Rahmen nicht trägt.

Was nun – angesichts von Hilflosigkeit bzw. Illusion? Mit Einzelmaßnahmen geht's nicht aus der Sackgasse. Aufsetzen müssen wir dort, wo die RKB ihre Arbeit beendet hat. Wir müssen entscheiden, ob wir dem Credo der RKB folgen wollen, nämlich Wettbewerb auf der Schiene zu veranstalten, um den Prozess von Innovations- und Kostensenkungswettlauf nachzuholen. Die Konsequenz, wenn dem Credo gefolgt werden soll: Ein glaubhaftes Signal von Wettbewerbsneutralität. Sie ist nur über die institutionelle Trennung von Netz + Transport zu haben. Die Trennung ist leider inzwischen „verbrannt“, wird als „Zerschlagung der Bahn“ diskreditiert, insb. auch ggü. den Gewerkschaften als drohendes Übel genannt, wenn sie nicht bei den Kostensenkungszielen mitziehen

In der guten halben Stunde, die mir zur Verfügung steht, kann ich

1. entweder nur dezidiert auf die Analyse
2. oder nur dezidiert auf den Handlungsbedarf eingehen.

Ich entscheide mich für die Analyse, denn

1. Analyse = Voraussetzung zur Erkenntnis von Handlungsbedarf,
2. Analyse liefert Basis für Richtung des Handelns.

Handlungsbedarf ohne dezidierte Analyse: Handlungsbedarf klänge abgehoben bis übergeschnappt.

Statt dezidiertem Handlungsbedarf möchte ich Ihnen wenigstens meine Vision schildern, auf die unser Handeln zielen sollte.

1. Ich wünsche mir eine wachsende Wettbewerbsbranche auf dem Schienennetz, auf dem die Transportschwester des DB-Konzerns sich als große Player behaupten, wenn sie im Innovations- und Kostensenkungswettlauf mithalten vermögen (Börsenreife für DB-Transportschwester ist dann kein Thema).
2. Ich wünsche mir ein Netz, das unternehmerisch und wettbewerbsneutral organisiert ist. Der Nachteil des Monopols wird zunächst durch

- Zergliederung (u. a. zwecks Benchmarking) und Randwettbewerb
- kreative Lösungen für schwach belastete Strecken in der Fläche¹
- Regulierung i. S. von Wettbewerbsveranstaltung

gemildert.

Letztlich sollte die unternehmerische Führung der Netze durch die Branche der EVU organisiert werden (vgl. Ewers: „offene Clubs“). Der Wettbewerbsdruck aus den Transportmärkten würde dann direkt auf die Netze durchschlagen (Option: Risikokapital für Infrastruktur, der Bund kann aus der „Finanzverantwortung nach Kassenlage“ verabschiedet werden).

Der Handlungsbedarf, nämlich den Prozess auf diese Vision auszurichten, ist groß und komplex – und wir stehen unter Zeitdruck – die übliche Konstellation bei Reformstau oder nach misslungener Reform. Bisher haben wir ca. 40 Mrd DM/anno für die Bahn ausgegeben (Altlasten, Sanierung, Zukunftssicherung, sozialer SPNV-Leistungseinkauf) – mehr als der Konzern Umsatz macht (über 30 Mrd DM) und fast soviel, wie wir für die Bundeswehr ausgeben. Die Investitionsquote war in den vergangenen Jahren extrem hoch (50% vom Umsatz). Diese „Anstrengungen“ haben uns auf der Verkehrsseite wenig gebracht. Die DB hielt gerade den Marktanteil im PV und verlor weitere Marktanteile im GV (Chart PV + GV). Der Berg kreißte und gebar eine Maus.

Wir sollten uns vor den Attributen „groß“, „komplex“ und „Zeitdruck“ nicht schrecken lassen. Wir müssen uns auf die „Neusortierung der gesamten Logik“ einlassen. Wenn wir zögern, sollten wir wenigstens die Frage beantworten: Was passiert, wenn alles so weiter läuft? Hoffentlich stehen wir nicht eines Tages vor der Entscheidung: „Wir können uns entweder die Bahn oder die Bundeswehr leisten“ – ein Ausspruch, der Helmut Schmidt zugeschrieben wird, als er noch Bundesfinanzminister war.

¹ Vorflut für Auslastung der Kernnetze.

1. Textchart

Regierungskommission **Bundesbahn,**
Abschlußbericht, Kap. 7.1, Dez. 1991:

Die Ausgliederung (der Transportsparten) 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.

2. Textchart

Regierungskommission **Bundesbahn,**
Abschlußbericht, Kap. 7.2, Dez. 1991:

Für die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems Schiene sind die Modalitäten der Fahrwegfinanzierung und die Festlegung der Fahrplantrassenpreise von entscheidender Bedeutung. Sie müssen Wettbewerbsneutralität und den effizienten Einsatz der teils knappen Fahrwegressourcen sicherstellen.