

# **Zukunft des Schienenverkehrs**

Gutachten im Auftrag der

FDP - Bundestagsfraktion

von

Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Berlin

Dr. Gottfried Ilgmann, Hamburg

Berlin und Hamburg, Juni 2001

## Inhalt

### **Vorwort: Ist die Bahn noch zu retten?**

#### **1. Szenario 2015: Wird Deutschland zur Straßenkreuzung Europas?**

- 1.1 Freud und Leid der Verkehrsgeografie Deutschlands
- 1.2 Risiko: Krisenhafte Verknappung von Erdöl
- 1.3 Risiko: CO<sub>2</sub>-Emission ausschlaggebend für Klimaveränderung
- 1.4 Deregulierungskommission: Wir brauchen den effizientesten Verkehr, um uns den umweltschonendsten leisten zu können

#### **2. Der traurige Status der Bahn**

- 2.1 Wettbewerb auf der Schiene: Bislang eine Petitesse
- 2.2 Netzzugang: Diskriminierungspotenzial nicht beherrschbar
- 2.3 Anteil der Schiene am Verkehrsmarkt: Stagnierend bis rückläufig
- 2.4 Investitionen in die Schiene: Miserable Effizienz
- 2.5 Transparenz des DB-Konzerns: Stochern im Nebel
- 2.6 Erwartung an den Vorstandsvorsitzenden: „Begnadet“
- 2.7 Fazit

#### **3. Bahn- oder Staatsversagen?**

#### **4. Was will Hartmut Mehdorn?**

#### **5. Vorschläge von Wilhelm Pällmann und Dieter Vogel**

#### **6. Trennung von Netz und Transport: Aufbruch von Kurt Bodewig**

#### **7. Günstige Vorgaben für die Zukunft**

- 7.1 Verfassung erlaubt unternehmerische Organisation
- 7.2 Einkauf von Nahverkehr im Wettbewerb: Preise fallen
- 7.3 Dichtes Schienennetz in zentraler Lage
- 7.4 Steigende Spritpreise und Staus im Straßenverkehr
- 7.5 Wettbewerb formiert sich europaweit

#### **8. Vision einer neuen Bahn**

- 8.1 Kalkül: Risiken
- 8.2 Kalkül: Europa
- 8.3 Kalkül: Wettbewerber ‚Straßenverkehr‘
- 8.4 Kalkül: Effizienz (I)
- 8.5 Kalkül: Effizienz (II)
- 8.6 Kalkül: Subventionen
- 8.7 Fazit: Heldentaten erforderlich

#### **9. Untersuchungs- und Gestaltungsbedarf**

- 9.1 Ableitung des Reformprozesses
- 9.2 Fragen der Task Force
- 9.3 Grundlagenuntersuchungen

#### **10. Kurskorrekturen**

**Nachwort: „Wer macht das Rennen?“ (Informationsblatt von Transnet)**

## Vorwort: Ist die Bahn noch zu retten?

Eine richtige Wende im Verkehr, zurück von der Straße auf die Schiene, wird von Politikern aller Couleur seit Jahrzehnten gefordert. Getan wurde freilich wenig. Verkehrspolitik gab es allenfalls in Ansätzen, Bahnpolitik fast gar nicht. „Das Ziel, mehr Verkehr auf die Schiene zu ziehen“, titelte DER SPIEGEL im vergangenen Jahr, „wurde gründlich verfehlt“. Viel Zeit wurde verspielt, viele Milliarden wurden verpulvert.

Der Niedergang der Bahn war lange Zeit quasi politisch verordnet. Wir passen unser Angebot der sinkenden Nachfrage an, hieß die defensive Strategie. Ernsthafte Versuche, den stets defizitären Schienenbetrieb durch eine weitsichtige Verkehrspolitik in einen akzeptablen und rentablen Verkehrsträger zu wandeln, blieben rar.

Bei der Verteilung der Mittel im Verkehrsetat siegte zunächst die Autofahrer-Lobby. Ende der 60-er Jahre, die Laster waren bereits zur Landplage geworden, versuchte Verkehrsminister Georg Leber einmal, das absehbare Unheil abzuwenden. Mit seinem Leber-Plan wollte er zumindest die Massengüter zurück auf die Schiene zwingen. Leber scheiterte schließlich an dem Schlachtruf „Freie Fahrt für freie Bürger“, den der Autoclub ADAC ersann. „14 Millionen Autofahrer wollen“, resignierte der Minister, „dass ihre Steuern für die Straße verwendet werden.“ Für die Bahn blieb kaum etwas übrig. Seit Kriegsende seien 350 000 Kilometer Straße neu gebaut worden, zählt Bahnchef Hartmut Mehdorn heute zusammen, aber nur 1 000 Kilometer im Schienennetz. Während die Bundesrepublik voll-asphaltiert und zubetoniert wurde, erhielt die Bahn lediglich zwei neue, wenn auch sündhaft teure Schnellstrecken: von Hannover nach Würzburg sowie von Mannheim nach Stuttgart.

Besserung kam erst in Sicht, als die Bahn fast schon ruiniert war. 1989 wurde eine Regierungskommission unter dem Vorsitz des ehemaligen Preussag-Chefs Günther Sassmannshausen berufen, Bundesbahn und Reichsbahn zu reformieren. Tatsächlich rangen sich Politiker zum ersten Mal zu Bahnpolitik durch. Mit der Reform von 1994 wurde die Behördenbahn in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Alle alten Schulden wurden gestrichen, Altlasten vom Bund übernommen. Nur durch Wettbewerb auf der Schiene, so das Credo der Kommission, könnten Kosten und Preise gedrückt, das Angebot attraktiver werden. Nur dadurch würde mehr Verkehr von der Straße zurück auf die Schiene verlagert. Doch der Run auf die neue Deutsche Bahn AG blieb aus. Von den Zielen der Reform ist die DB weiter entfernt als jemals zuvor. Die Bahn ist in einem erbärmlichen Zustand, die Reform ist gescheitert. Eine Chance wurde vertan.

Vieles wurde geändert, wenig hat sich geändert. Die neue Deutsche Bahn hat das Türschild ausgetauscht: AG steht drauf, drin steckt die alte Behörde. Die Kunden spüren es täglich, in Umfragen bekunden sie Unmut: Die Bahn ist zu umständlich, zu unattraktiv und zu teuer. Der Grund dafür ist ein Webfehler im System: Durch Wettbewerb auf der Schiene, so hatte die Regierungskommission schon

1991 empfohlen, sollte das Bahnfahren wieder attraktiver werden. Deshalb sollte das Schienennetz nach einer Übergangsfrist von den Transportparten, jeweils als eigenständige Aktiengesellschaft organisiert, getrennt werden. Das ist bisher nicht geschehen. Sämtliche Bahnvorstände haben die offensichtlichen Versäumnisse in der Verkehrspolitik nicht angeprangert, gegen den drohenden Wettbewerb auf der Schiene jedoch haben sie alle lautstark protestiert.

Alle Unternehmen streben danach, weiß der ehemalige EU-Wettbewerbskommissar Karel van Miert, den Wettbewerb auszuschalten, wenn man sie lässt. Das war schon so bei der Deutschen Lufthansa oder der Deutschen Telekom. So ist es auch bei der Deutschen Bahn. Die Eisenbahner sind nicht fähig und deshalb auch nicht willig, mehr Wettbewerb zuzulassen und damit letztlich den Abwärtstrend des Schienenverkehrs aufzuhalten. Alle rund 200 Wettbewerber auf der Schiene halten einen winzigen Marktanteil von drei bis vier Prozent. Viel mehr mag auch Mehdorn nicht hergeben. Er habe schon Wettbewerb genug durch die Straße, wiegelt der Bahnchef ab: „Rad und Schiene gehören zusammen“. Ein Irrtum mit fatalen Folgen.

Das Teure an der Bahn ist das Netz. Dort müssen zunächst die Kosten runter. Das teure Netz, weiß der frühere DB-Aufsichtsratschef Dieter Vogel, „könnte die Transportparten in den Abgrund ziehen“. Ein Börsengang einer solchen Bahn, wie ihn Mehdorn erhofft, ist unmöglich.

Warum sich Mehdorn, wie alle seine Vorgänger, so heftig gegen die Trennung wehrt, ist logisch. Wer auf dem Netz fahren will, muss seit 1995 einen Preis dafür zahlen. Über diese Trassenpreise, bisher mit großen Rabatten für den Vielnutzer DB, konnten Wettbewerber ausgeschaltet werden. Auf Druck des Kartellamtes musste dieses System zweimal revidiert werden. Das Ergebnis ist ein Trassenpreissystem ohne jeglichen Anreiz für Mehrverkehr. Durch überhöhte Trassenpreise im Nahverkehr, die die Länder zahlen, konnte die DB ihren defizitären Personenfernverkehr (ICE) und Güterverkehr quersubventionieren.

Ohne Wettbewerbsdruck gibt es keine Effizienzsteigerungen. Investitionsmittel werden fehlgeleitet. Neue Strecken wie zwischen Hannover und Würzburg mit Investitionen von rund 50 Millionen Mark pro Kilometer wurden und werden viel zu teuer gebaut. Betriebswirtschaftlich sind sie ein Desaster.

Ist die Bahn noch zu retten? Gewiss, aber Eile tut Not. Eine Branche ‚Schienenverkehr‘ wird dringender gebraucht denn je – im Angesicht großer Risiken wie dem Chaos auf deutschen Straßen in einer erweiterten EU, absehbarer Verknappung von Mineralöl und drohender Veränderung des Klimas. Gefragt ist ein völlig anderer Umgang mit dem Verkehrsträger ‚Schiene‘.

# 1. Szenario 2015: Wird Deutschland zur Straßenkreuzung Europas?

## 1.1 Freud und Leid der verkehrsgeografischen Lage Deutschlands

Bis 1991 waren die DDR und die Bundesrepublik Randstaaten im europäischen Transitverkehr. Mit der Vereinigung sowie der Öffnung Ost- und Süd-Ost-Europas ist Deutschland verkehrsgeografisch zum Zentrum Europas geworden. Mit der geplanten Osterweiterung der EU wird die Bundesrepublik auch noch das geografische Zentrum einer Wirtschaftsunion sein, die sich als oberstes Ziel die Durchsetzung des ungehinderten Wettbewerbs von Waren und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten gesetzt hat. Dies bringt neue Verkehrsströme hervor.

Die Aussicht, im Zentrum eines so großen Wirtschaftsraumes zu liegen, verheißt Freud und Leid. Deutschland hat die Chance, von der Wirtschaftsentwicklung stärker als andere zu profitieren. Dagegen steht die Gefahr, durch extrem wachsende Verkehrsströme zur unwirtlichen Straßenkreuzung Europas zu verkommen.

Verkehrsprognostiker gehen davon aus, dass der Güterverkehr in Deutschland bis 2015 um 60 bis 70% wachsen wird. Noch fehlt die Vorstellungskraft, wie diese Verkehrsströme bewältigt werden könnten. Ein laissez-faire-Szenario sieht wie folgt aus: Ein wenig mehr Produktivität (bessere Auslastung), Ausweichen auf noch nicht überlastete Netzteile, Ausweitung der zeitlichen Spitze pro Tag und pro Woche bis hin zur durchgehenden rush hour während der gesamten Woche, Verwässerung des Sonntagsfahrverbots, Ummarkierung von Standspuren der Autobahnen zu dritten oder vierten Fahrspuren<sup>1</sup>, ein Antistauprogramm, will heißen Zubau an unausweichlichen Engpässen.<sup>2</sup>

Außerdem soll - so die Vorstellung der Verkehrspolitiker - der Marktanteil der Bahn stärker wachsen als der gesamte Güterverkehrsmarkt. Bisher aber hat die Bahn noch nie den Hoffnungen der Politik entsprochen. Im Gegenteil: Bislang hat sie immer noch Marktanteile an den Lkw verloren. Ihre Verkehrsleistung (tkm) ist etwa auf ein Viertel des Lkw (im Fernverkehr) gesunken. Das ist nicht viel mehr als das, was heute die Binnenschifffahrt leistet.<sup>3</sup>

Mit oder ohne Bahn: Die Osterweiterung der EU wird zum Stau auf noch höherem Niveau führen. Die Pläne der EU sind gigantisch. Der gesamte Raum von Brest an der weißrussischen Grenze bis Lissabon soll mit einem dichten Netz von Transportwegen durchzogen werden.<sup>4</sup> Die Wahrscheinlichkeit der Realisierung ist hoch. Die Erwartung riesiger Investitionsvolumina beflügelt die europäische Baubranche, von der Politik einzufordern, dem prognostizierten Bedarf zu entsprechen. Sogar Verkehrs-

---

<sup>1</sup> Erfahrungen liegen bereits vor, und zwar von den Bundesautobahnen im Einzugsbereich der Weltausstellung 2000 in Hannover.

<sup>2</sup> Dies führt in aller Regel nur zu Engpässen an anderer Stelle, weil die Kapazitätsauslastung des Straßennetzes überall hoch ist.

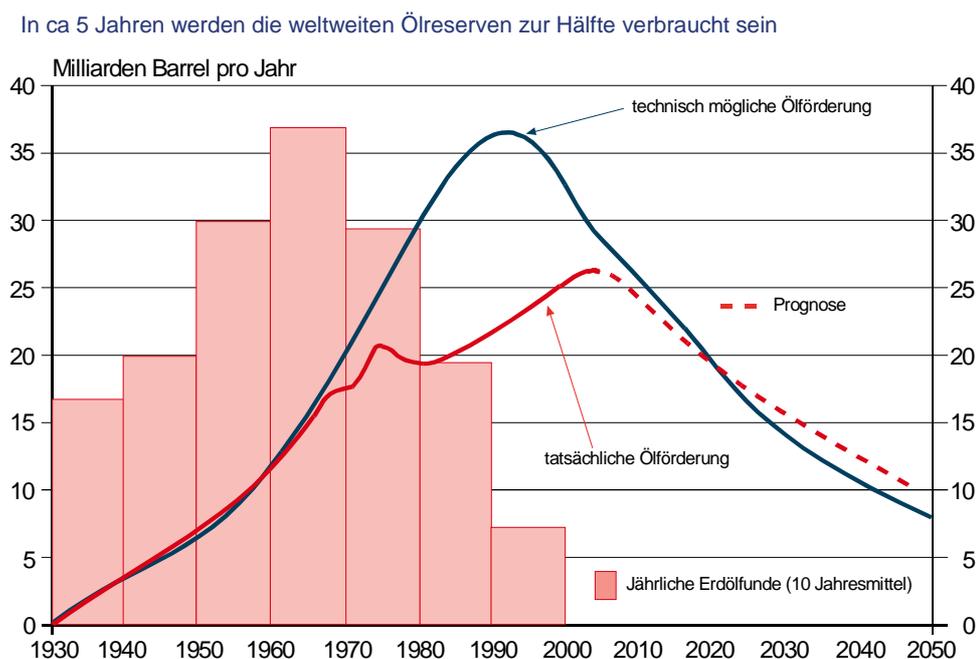
<sup>3</sup> 71 Mrd. tkm im Schienengüterverkehr gegenüber 63 Mrd. tkm in der Binnenschifffahrt, die zu über 80 % allein auf der Rheinschiene stattfindet, vgl. Verkehr in Zahlen 2000, S. 233.

<sup>4</sup> European Commission: Towards a Pan-European Transport Network, Helsinki, June 1997.

minister Kurt Bodewig zeigt sich nachdenklich: „In einem dicht besiedelten Land können wir das Straßennetz nicht beliebig erweitern“.<sup>5</sup> Nach einer gescheiterten Landwirtschaftspolitik (knapp die Hälfte des EU-Haushaltes) darf es nicht noch eine zum Scheitern verurteilte europäische Infrastrukturpolitik geben, die „grenzenlosen Verkehr“ (in doppelter Bedeutung des Wortes) verheißt. Entsetzt sind Experten, die die künftigen Risiken ins Kalkül ziehen, nämlich die der Endlichkeit unserer Mineralölvorräte und die möglichen Klimaveränderungen.

## 1.2 Risiko: Krisenhafte Verknappung von Erdöl

In einem Hearing der Enquêtekommission ‚Nachhaltige Energieversorgung‘ des Deutschen Bundestages im Oktober 2000 führten Experten aus, dass in wenigen Jahren bereits der Zenit maximal möglicher Erdölförderung erreicht sein wird (siehe Bild). Das Fördermaximum aller Länder außerhalb der OPEC ist bereits erreicht.



Quelle: Campbell, L-B-Systemtechnik, 2000

Die Mineralölkonzerne sowie die erdölexportierenden Länder unterstützen die Illusion, durch Entdeckung neuer Erdölquellen würde die sogenannte Reichweite<sup>6</sup> der Vorräte täglich vergrößert werden.<sup>7</sup> Das galt früher, ist inzwischen jedoch zur riskanten Illusion geworden (siehe Kasten<sup>8</sup>).

<sup>5</sup> Frankfurter Rundschau, 27.1.2001, S.11.

<sup>6</sup> Reichweite: Wie viele Jahre benötigen wir, um die derzeit entdeckten Erdölvorräte zu verbrauchen – aktuellen Verbrauch unterstellt.

<sup>7</sup> Erst in jüngster Zeit verweisen die OPEC-Länder auf künftige Knappheiten, und zwar als Begründung dafür, dass sie die Förderung begrenzen mit der Folge eines Anstiegs der Rohölpreise.

Quelle: Süddeutsche Zeitung, 10.12.97

### **Ölkonzern ELF entdeckt riesiges Ölfeld vor Angola**

Paris (AFP) – Der französische Erdölkonzern *Elf Aquitaine* hat vor der westafrikanischen Küste ein weiteres riesiges Ölfeld entdeckt. Es liegt 200 Kilometer vor der angolanschen Hauptstadt Luanda. Das Ölvorkommen des neuen Feldes wird auf 730 Millionen Barrel (159 Liter) geschätzt. Damit handelt es sich um einen der größten Funde der vergangenen Jahre. Das neue Ölfeld liegt ganz in der Nähe zweier anderer großer Lagerstätten, auf die Elf-Aquitaine gestoßen war. Deren Vorkommen werden auf 660 und 700 Millionen Barrel geschätzt.

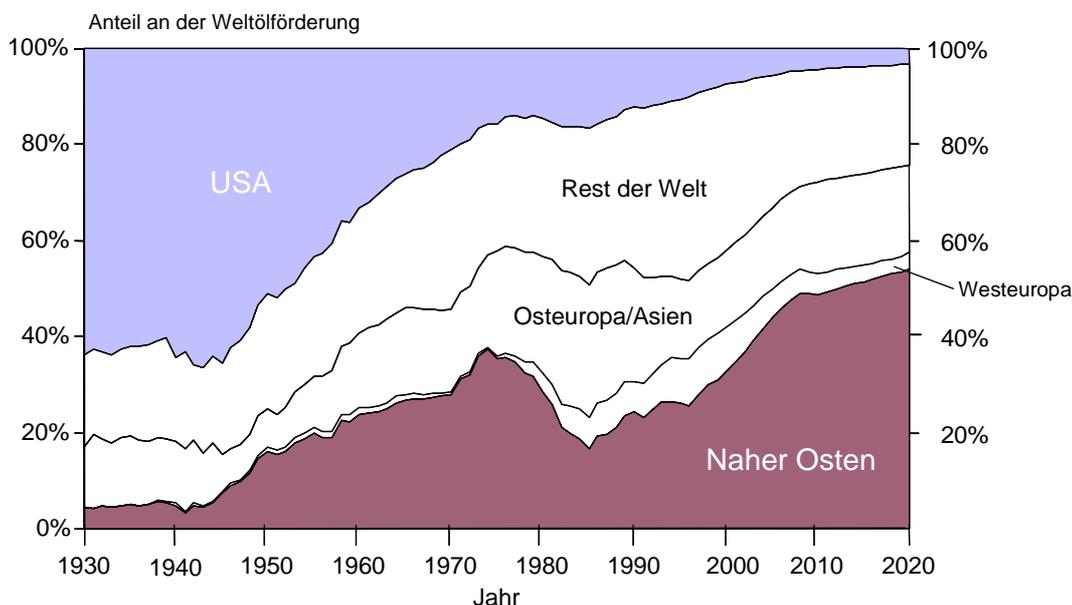
Dieser Ölfund versorgt die Menschheit bei heutigem Verbrauch

**10 Tage mit Öl!**

Nicht beweisbare, aber wahrscheinliche Ursache, warum Mineralölkonzerne und OPEC die Illusion aufrechterhalten möchten: Das unvorbereitete Hineinlaufen in Knappheiten eröffnet große Preisspielräume. Eine Vorsorgestrategie ‚Weg vom Öl‘ könnte hingegen zum kurzfristigen Preisverfall führen. Shareholder würden sich zurückziehen, wenn in Zukunft Desinvestitionen angesagt sind. Oft wird auf die unglaublichen Reserven wie Ölsände oder Ölschiefer verwiesen – eine ebenso gefährliche Illusion, denn die Anlagenkosten, um das darin enthaltene Mineralöl zu extrahieren, sind extrem hoch. Ein großer Teil der Energie, die aus Ölsänden und Ölschiefer zu gewinnen ist, müsste dafür verwendet werden, sie aus Sand bzw. Gestein herauszulösen. Die CO<sub>2</sub>-Bilanz pro nutzbarer Menge Mineralöl wäre dadurch erschreckend im Vergleich zu einer gleich großen Menge, die aus dem Sand in arabischer Wüste sprudelt. In Zukunft werden die ergiebigsten Ölquellen der Welt sich mehr und mehr auf den Nahen Osten konzentrieren (siehe Bild). Diese Region wird aber auch künftig Schauplatz großer Konflikte sein, will heißen: Täglich ist mit krisenhafter Verknappung von Mineralöl zu rechnen. Angesichts dieses Risikos könnte die billionenschwere (> 1.000 Mrd. DM) Investition in europäische Verkehrsinfrastruktur – wie sie die EU vorsieht – eine Fehlinvestition sein. Die Prognosen des Güterverkehrs (Steigerung um 60 bis 70% bis 2015) würden zum ersten Mal seit der Nachkriegszeit nicht von der Realität übertroffen werden, sondern aufgrund eines Strukturbruchs – wie Prognostiker formulieren – in sich zusammenfallen.

<sup>8</sup> Tischvorlage für Gespräch zwischen Bundespräsident Roman Herzog und Ludwig Bölkow am 8.4.1999 in Ottobrunn: „Die Zukunft der Energieversorgung“.

Weltweit wird die OPEC zunehmend die Versorgung dominieren



Quelle: Campbell, The Coming Oil Crisis, L-B-Systemtechnik, 1998

Bei leichtfertiger Fortschreibung der Vergangenheit in die Zukunft verkommt Deutschland zur unwirtschaftlichen Straßenkreuzung Europas. Greift eine Verknappung von Mineralöl, sei es durch rasante Nachfragesteigerung der Schwellenländer mit riesiger Bevölkerung (China mit > 1 Mrd. Einwohner, Indien mit knapp 1 Mrd. Einwohner etc.), oder sei es durch Krisen im Nahen Osten, würde Deutschland über mehr Verkehrsinfrastruktur verfügen als benötigt. Dieses Nichtwissen bedeutet Risiko. Es kommt im öffentlichen Diskurs gar nicht vor.

### 1.3 Risiko: CO<sub>2</sub>-Emission ausschlaggebend für Klimaveränderung

Die Klimaexperten sind uneins. Einige Fachleute haben gute Argumente, die menschengemachten (anthropogenen) CO<sub>2</sub>-Emissionen als quantité négeable zu qualifizieren. Andere haben gute Argumente, die anthropogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen als ausschlaggebend für Klimaveränderungen zu sehen.<sup>9</sup> Der überwiegende Teil der Nationen (darunter Deutschland bzw. die Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten) verlangt eine Kursänderung, um die CO<sub>2</sub>-Emission zu senken. Der unterlegene US-Präsidentschaftskandidat Al Gore hat in einem aufsehenerregenden Buch<sup>10</sup> einen Appell an alle Nationen gerichtet, sich auf den Schutz der Umwelt hin zu organisieren, und zwar in gleich großer Konsequenz, wie sich die westliche Welt bis zum Zusammenbruch der UdSSR gegen den kommunistischen

<sup>9</sup> Möglicherweise sind die meisten Menschen, soweit sie sich überhaupt mit der Thematik befassen, der Ansicht, dass keine Verhaltensänderung notwendig sei, solange kein Beweis vorliegt.

<sup>10</sup> Al Gore: Wege zum Gleichgewicht, S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main 1992.

Anspruch auf die Weltrevolution organisiert habe.<sup>11</sup> George W. Bush ist ein Antipode von Al Gore. Kurz und bündig erklärt er CO<sub>2</sub>-Emissionsziele als nicht vereinbar mit nationalen amerikanischen Interessen. Bush beantwortet also nicht die Frage, ob zunehmende CO<sub>2</sub>-Emission ein Problem sei, sondern stellt nationale Interessen nach kurzfristiger Wohlfahrt über globale langfristige Risiken.

Die Haltung von George W. Bush ist eine Einladung, CO<sub>2</sub>-Ziele à la Kyoto beiseite zu schieben. Lohnt es, aus deutscher oder europäischer Sicht an CO<sub>2</sub>-Emissionszielen festzuhalten, wenn eine so große Nation wie die USA auf doppelt so hohem Niveau der CO<sub>2</sub>-Emission agiert und eine Reduktion schlicht als nicht im nationalen Interesse erachtet? George W. Bush zu folgen, ist bequem, aber riskant. Aus Kalifornien, der US-Brutstätte für die neuesten Trends, die die westliche Welt sehr wirksam prägen, kann schon in kurzer Zeit, bis 2015 sogar sehr wahrscheinlich, ein Signal der Umkehr zu uns gelangen, nämlich im Sinne der Al Gore'schen Vision zu agieren (Umweltschutz als supranationales Organisationsziel). Die Signale aus den USA können sich schnell ändern. Es wäre klug, wenn die Europäer in der Klimafrage eigene Wege gingen und sich nicht kurzfristig opportunistisch am derzeitigen US-Präsidenten ausrichteten. Das ist unbequem: Sie müssten sich entscheiden, ob die CO<sub>2</sub>-Emission etwas Schlimmes ist oder nicht. Ist sie schlimm, bedarf es beeindruckender Aktionen im Hinblick auf den Umgang mit fossiler Energie. Ist sie nicht schlimm, können die Europäer – bezogen auf das CO<sub>2</sub>-Problem – weitermachen wie bisher.

#### **1.4 Deregulierungskommission: Wir brauchen den effizientesten Verkehr, um uns den umweltschonendsten leisten zu können**

Was käme heraus, wenn Experten beauftragt würden, das wahrscheinlichste Szenario für das Jahr 2015 aufzuzeigen? Wäre alles so wie heute, nur mit noch mehr Straßenverkehr auf noch höherem Stauniveau? Gäbe es weiterhin eine ‚Die Bahn‘, die bei ca. 20 Mrd. DM jährlicher Blutzufuhr<sup>12</sup> und 30 Mrd. DM Umsatz – wie seit der Bahnreform – nicht einmal mit dem Gesamtmarkt mithalten kann?

Ein solches Szenario mit dem Prädikat „wie gehabt, nur etwas besser“, trägt nicht mehr. Wie aber könnte es aussehen? Es kann aus einer Vision abgeleitet werden, die die Deregulierungskommission 1990<sup>13</sup> formuliert hat:

*„Wir brauchen den effizientesten Verkehr, damit wir uns den umweltschonendsten leisten können“.*

<sup>11</sup> Als Vizepräsident der USA unter Bill Clinton hat Al Gore allerdings die in ihn gesetzten Hoffnungen der globalen Umweltschutzbewegung enttäuscht.

<sup>12</sup> Insgesamt fließen aus öffentlichen Haushalten rd. 40 Mrd. DM in das System Schiene. Davon entfallen ca. 20 Mrd. DM auf Altlasten. Diese Altlasten wären auch angefallen, wenn statt der Bahnreform DB und DR gesetzeskonform „abgewickelt“ – sprich liquidiert – worden wären. Weitere ca. 20 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt leistet sich dies Republik, damit der DB-Konzern in seiner derzeitigen Ausprägung überleben kann.

<sup>13</sup> Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen (Deregulierungskommission), eingesetzt von der Bundesregierung im Dez. 1987, erster Bericht, März 1990.

Der Satz taugt auf den ersten Blick in seiner Kürze als politischer Slogan. Dennoch ist er erklärungsbedürftig. Was bedeutet er?

Ist Verkehr zum Beispiel durch Mangel an Wettbewerb ineffizient, leiden wir unter hohen Kosten und geringer Qualität für Transport bzw. Mobilität – obwohl dieser Verkehr seine externen Kosten (Lärm, Emissionen, Zerschneidung von Landschaften etc.) nicht einmal bezahlt. Bitten wir dann für diesen ineffizienten Verkehr zur Kasse für die Nachteile, die er verursacht, so wird Verkehr teurer als er wohlfahrtsoptimierend sein dürfte. Wirtschaft und Bevölkerung protestieren dann völlig zu Recht. Erst wenn der Verkehr höchst effizient organisiert ist, leiden wir nicht unter Wohlfahrtsverlusten, wenn negative Wirkungen bezahlt werden müssen.<sup>14</sup>

Die Forderung der Deregulierungskommission bewirkt einen strukturellen Effekt im Mix der Verkehrsträger. Sind alle Verkehrsträger effizient organisiert und müssen sie ihre jeweiligen negativen Wirkungen bezahlen, dann werden diese Verkehrsträger sehr zielgerichtet dort aufblühen, wo sie über die größten komparativen<sup>15</sup> Vorteile verfügen, und das heißt zum Beispiel dort, wo sie vergleichsweise von ihren Umweltwirkungen her ihr günstigstes Einsatzfeld haben.

Auch der in der Politik schon abgewetzte Appell nach Zusammenarbeit der Verkehrsträger würde obsolet. Effizient organisiert und in die finanzielle Verantwortung für negative Wirkungen genommen, werden die Verkehrsträger von sich aus hochmotiviert sein, miteinander zu agieren. Es wird Logistiker oder virtuelle Transportunternehmen geben, die danach trachten, mit geschickter Verknüpfung Geld zu verdienen. Da bedarf es nicht mehr einer ineffizienten Politik, die Forschungs- und Investitionsmittel wie Sauerbier anbietet, um kombinierten Verkehr zu fördern.

Wie könnte ein alternatives Szenario 2015 aussehen – eingeeengt auf die beiden größten Verkehrsträger Straße und Schiene?<sup>16</sup> Wir brauchen den effizientesten Verkehr (heute mit der Betonung „Schieneverkehr“<sup>17</sup>), damit wir uns den umweltschonendsten Verkehr leisten können, der zudem die Risiken aus krisenhafter Verknappung von Mineralöl einbezieht. Effizient, unsubventioniert und risiko-

---

<sup>14</sup> Dieses „Zur Kasse bitten“ sollte nicht den Zweck haben, irgend etwas zu finanzieren, z.B. ein unsaniertes Sozialversicherungssystem. Vielmehr soll es einen Anreiz setzen, Maßnahmen rentabel zu machen, die negativen Wirkungen vermeiden (z.B. aktive und passive Schallschutzmaßnahmen, energiesparende Betriebsweisen etc.). Einnahmen für verbleibende Nachteile stehen grundsätzlich den Geschädigten zu. Soweit dies nicht praktikabel ist, können die Einnahmen nach phantasievollen Formen der Allgemeinheit erstattet werden, z.B. mit einer negativen Kopfsteuer (Fixbetrag für alle).

<sup>15</sup> Komparativ = im Vergleich untereinander.

<sup>16</sup> Soll Bahn effizient organisiert werden, so ist auch die Schnittstelle (und Verknüpfung) zum Verkehr mit dem Binnenschiff und dem Flugzeug herzustellen. Beide Verkehrsträger haben jedoch eine relativ geringe Relevanz im Vergleich zum Straßenverkehr. Zudem sind die nationalen Einflussmöglichkeiten sehr viel begrenzter. Deshalb wird auf weitere Ausführungen bewusst verzichtet.

<sup>17</sup> In Zeiten der Deregulierungskommission (1987-1990) galt die Forderung nach effizientem Verkehr in weite-rem Umfang auch noch für den Straßenverkehr. Dieser war nicht reguliert, um Wettbewerb zu fördern, sondern reguliert, um Wettbewerb zu vermeiden, und auf diese Weise die Großvaterrechte aus Konzessionen zu schützen.

arm könnte die Kurzformel lauten – so ziemlich das Gegenteil des derzeitigen Zustandes bzw. dessen, was heute politisch ernsthaft diskutiert wird.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Straßenverkehr: Insbesondere subventioniert, zu geringe Anlastung seiner negativen Wirkungen, zum Teil sogar (aus LKW-Verkehr) nicht einmal die Fahrwegkosten deckend und höchst risikoreich bezogen auf Mineralölverknappung und CO<sub>2</sub>-Emission. Bahnverkehr: Insbesondere ineffizient und hoch subventioniert – sowohl im Hinblick auf die betriebswirtschaftlichen als auch auf die externen Kosten.

## 2. Der traurige Status der Bahn

### 2.1 Wettbewerb auf der Schiene: Bislang eine Petitesse

Die zentrale Strategie der Regierungskommission Bundesbahn, das „Credo“, wie der Vorsitzende der Kommission Günther Sassmannshausen 1991 formulierte, um die Bahn zukunftsfähig zu machen, lautete: *Wettbewerb auf der Schiene*. Dadurch sollte der jahrzehntelang versäumte Prozess des Innovations- und Kostensenkungswettlaufes nachgeholt werden. Weil es unsinnig gewesen wäre, die alte Bundesbahn mit kaufmännisch organisierten Eisenbahnunternehmen in den Wettbewerb zu schicken, musste zunächst diese Behörde in eine AG umgewandelt werden. Das neue kaufmännische Unternehmen ‚Deutsche Bahn‘, 1994 hervorgegangen aus Behörde West (DB alt) und Behörde Ost (DR) musste entschuldet und mit Rücklagen für Altlasten ausgestattet werden.<sup>19</sup> Die Beamten der DB (alt) erhielten einen neuen Dienstherrn, das sogenannte Bundeseisenbahnvermögen (BEV). Diese Behörde leiht die Beamten an die neu gegründete DB (AG) zu Preisen aus, die in etwa denen des freien Arbeitsmarktes entsprechen. Da von einem kaufmännischen Unternehmen im Wettbewerb keine gemeinwirtschaftlichen Leistungen abverlangt werden können, wird unrentierlicher Schienennahverkehr von den Ländern eingekauft, und zwar im Wettbewerb.<sup>20</sup> Hierzu haben die Länder vom Bund die notwendige Finanzausstattung erhalten – in komfortabler Höhe, weil sie sonst im Bundesrat nicht mit Zwei-Drittel-Mehrheit der notwendigen Verfassungsänderung zugestimmt hätten. Schließlich wurde geregelt, wie der Bund künftig die Investitionen in den sogenannten Bundesschienenweg tätigen sollte. Mit dem Bundesschienenwegeausbaugesetz hatte man einen völlig neuen Interessenausgleich bei Investitionen in das Netz im Visier. In höchster Transparenz – unter Moderation eines Wirtschaftsprüfers – sollte das unternehmerische Investitionsinteresse der DB mit den politisch induzierten Investitionswünschen von Bund und Ländern abgeglichen werden. Als letzte, sehr wichtige Begleitmaßnahme übernahm der Bund besondere Altlasten auf dem Gebiet der alten DR. Dort waren viele Strecken heruntergefahren, sehr viel Ausrüstung war als „abgängig“ zu deklarieren.

Die hier nur in aller Kürze umrissenen großen Veränderungen hatten ein Ziel, nämlich der DB AG die Voraussetzung zu schaffen, im Wettbewerb auf der Schiene eine faire Chance zu haben.

Mit der Bahnreform hat sich sehr viel geändert, aber die zentrale Strategie ‘Wettbewerb auf der Schiene’ ist letztlich gescheitert. Mehr als sieben Jahre nach der Bahnreform ist der Wettbewerb auf der Schiene kümmerlich. Die knapp 200 Eisenbahnverkehrsunternehmen, die auf dem Bundesschienenwegenetz unterwegs sind, suggerieren, dass die DB-Transporttöchter (DB Regio, DB Reise & Touristik und DB Cargo) sich bereits in einem heftigen Wettbewerbsprozess behaupten würden. Der Anteil der Zugkilometer, die die Wettbewerber auf der Schiene von DB Netz fahren, beträgt 3 bis 4%

---

<sup>19</sup> Etwa in der Halbzeit der RKB (Mitte 1989 bis Ende 1991) fiel die Vereinigung Deutschlands. Dadurch war nicht nur die DB (alt), sondern auch die DR umzuwandeln.

(in 2000). Die Aufklärung des wundersamen Phänomens: Von den Wettbewerbern sind zum Beispiel viele „Minibahnen“, die nur jede Woche ein paar Güterwagen wenige hundert Meter über das Bundes schienennetz zum nächsten Übergabepunkt schieben, wo sie Wagengruppen in einen Güterzug von DB Cargo einstellen. Häufig geschieht das Sammeln und Verteilen der Wagen sogar im Auftrag von DB Cargo, d.h. DB Cargo wird überhaupt nicht konkurrenziert. Berechtigt ein solcher Vorgang, der einen Minitrasseneinkauf bei DB Netz bedingt, zur Behauptung, DB Cargo habe einen Wettbewerber? An diesem Maßstab gemessen stand schon die alte Behörde Bahn im heftigen Wettbewerb auf der Schiene.

Schlechter kann eine Reform nicht exekutiert werden. Es wird sehr viel mit großem finanziellen Aufwand verändert. Die zentrale Strategie jedoch, die damit verfolgt wird, bleibt auf der Strecke. Quantitativ ist der Wettbewerb so dürftig, dass daraus nicht der notwendige Innovations- und Kostensenkungswettlauf resultieren kann. Nur dieser Wettlauf verspricht aber substantielle Besserung, nämlich die Potenziale der Schiene gegenüber dem konkurrierenden Verkehrsträger (Straße etc.) zu nutzen.

## **2.2 Netzzugang: Diskriminierungspotenzial nicht beherrschbar**

Warum ist der Wettbewerb bislang eine Petitesse geblieben? Wilhelm Pällmann, Ex-Vorstand der DB, bringt es auf den Punkt: Das Diskriminierungspotenzial (Anmerkung: von DB Netz) ist nicht beherrschbar. Gemeint ist sowohl das preisliche Diskriminierungspotenzial als auch das nichtpreisliche Potenzial. Das Trassenpreissystem von 1995 ist wegen unanständiger Großkundenrabatte (einziger Nutznießer: DB-Transporttöchter) vom Kartellamt untersagt worden. Das Trassenpreissystem 1998 hat ebenfalls keine Gnade vor den Wettbewerbshütern gefunden. Von seiner Systematik her (Zweistufigkeit) war das Preissystem gelungen.<sup>21</sup> Mit geringfügigen Veränderungen, die das Kartellamt forderte<sup>22</sup>, hätte es europäische Maßstäbe setzen können.<sup>23</sup> Es wären die richtigen Anreize für mehr Verkehr gesetzt worden. Die geringfügigen Veränderungen hätten das Preissystem wettbewerbs-tauglich gemacht.<sup>24</sup> Beleidigt cancelte DB Netz (vermutlich auf Drängen des Konzerns) das Trassenpreissystem 1998, weil es die geringfügige – gleichwohl für die Wettbewerbsneutralität ausschlaggebende – Veränderung nicht wollte. Sie hätte insbesondere im Schienengüterverkehr zum Ausbruch von Wettbewerb geführt – offensichtlich eine Schreckensvision für DB Cargo bzw. für den DB-Konzern.

---

<sup>20</sup> Den Zuschlag aus einer Ausschreibung sollte dasjenige Unternehmen erhalten, das unrentierlichen Verkehr mit dem niedrigsten Zuschußbedarf aus Landesmitteln realisieren konnte.

<sup>21</sup> Ewers, H-J. u. Ilgmann, G: Trassenpreissystem der Deutschen Bahn AG (TPS 98), Gutachten im Auftrag von Connex und Hessischer Landesbahn, Berlin und Hamburg, Jan. 2000, S. Kap. 3.3.

<sup>22</sup> Auskunftsbefehl der 9. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes vom 16.11.1999, S.14.

<sup>23</sup> Prognos AG, i. A. von Deutsches Verkehrsforum: Netzzugang und Trassenpreisbildung im westeuropäischen Schienenverkehr, Basel, Nov. 2000, S. 35.

<sup>24</sup> Soweit das in einem integrierten Konzern (Netz und Transport) überhaupt möglich ist.

Zum 1.4.2001 hat DB Netz das neue Trassenpreissystem 01 verkündet – preislich wettbewerbsneutral, aber vom Anspruch her, das Netz zu vermarkten, ein Trauerspiel. Es bietet keinen Anreiz für Mehrverkehr. Es fehlt die Preisdegression sogar auf Strecken, die chronisch unterausgelastet sind. Das Kartellamt musste diesem Trassenpreissystem 01 letztlich seinen Segen erteilen.<sup>25</sup> Es hat keine gesetzliche Handhabe gegen betriebswirtschaftlichen Unsinn, wenn er wettbewerbsneutral ist.<sup>26</sup>

Letztlich kann kein Trassenpreissystem, auch ein so einfaches einstufiges wie das neueste, wettbewerbsneutral sein, solange DB Netz im Konzern verbleibt. Erhöht DB Netz die Trassenpreise, so stehen den Mehrausgaben der DB Transporttöchter für Trassen in exakt gleicher Höhe Mehrerlöse von DB Netz gegenüber. Am Konzernergebnis ändert sich dadurch nichts („linke Tasche, rechte Tasche“). Nur die Mehrausgaben der Wettbewerber für Trassen führen zu Mehrerlösen des DB-Konzerns. Es lohnt sich also aus Sicht des Konzerns, die Trassenpreise möglichst hoch zu halten. Leider hat das Kartellamt auch hiergegen keine gesetzliche Handhabe. Die Ursache ist nicht das Trassenpreissystem, sondern das Konstrukt von Netz und Transport in einem Konzern.

Das nicht-preisliche Diskriminierungspotenzial ist deshalb „nicht beherrschbar“, weil der Phantasie des DB-Konzerns keine Grenzen gesetzt sind, Wettbewerber mit technischen, betrieblichen, organisatorischen, informatorischen oder kommunikativen Erschwernissen zu traktieren. Die Beschwerden, die bislang beim Kartellamt und beim Eisenbahnbundesamt aufgelaufen sind, zeigen skandalöse Diskriminierung. Zur offenen Revolte kommt es deshalb nicht, weil die Wettbewerber einen für sie existenzgefährdenden Rachefeldzug des DB-Konzerns fürchten müssen. Bis ein Wettbewerber unter Einschaltung des Eisenbahnbundesamtes einen Diskriminierungstatbestand hat beseitigen können, kann der DB-Konzern schon auf anderen Gebieten neue Diskriminierungstatbestände geschaffen haben. Es ist wie der Wettlauf zwischen Hase (Wettbewerber) und Igel (DB-Konzern).

### **2.3 Anteil der Schiene am Verkehrsmarkt: Stagnierend bis rückläufig<sup>27</sup>**

Mit der Bahnreform hat die aus DB (alt) und DR hervorgegangene DB AG eine neue Startbasis erhalten. Der Barwert aller künftigen Zahlungsverpflichtungen, die der Bund übernommen hatte, war ein dreistelliger Milliardenbetrag. Größter Brocken: Übernahme der Pensionsansprüche der DB (alt) mit rund 80 Milliarden DM.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Verbunden mit der Mahnung, die Durchführung im Auge zu behalten und gegebenenfalls wieder einzuschreiten.

<sup>26</sup> Anders ein Regulierer im modernen Verständnis eines ‚Wettbewerbsveranstalters‘: Er hätte die geringfügige Änderung im Trassenpreissystem 1998 angeordnet. Wir hätten seit fast einem Jahr ein betriebswirtschaftlich taugliches und wettbewerbsneutrales Preissystem.

<sup>27</sup> Die nachfolgenden Ausführungen sind der schriftlichen Stellungnahme der Autoren zum Hearing des Deutschen Bundestages am 11. 10. 2000 („Zwischenbilanz der Bahnreform“) entnommen. Die Daten wurden aktualisiert.

<sup>28</sup> Bericht der Regierungskommission Bundesbahn, Dezember 1991, S. 55 ff.

Die laufenden Zahlungen des Bundes zur Bewältigung der bis 1993 aufgelaufenen Verpflichtungen betragen mehr als 20 Milliarden DM pro Jahr. Weitere mehr als 20 Milliarden DM pro Jahr werden ausgegeben, um Gegenwart und Zukunft der Bahn zu sichern. Größter Brocken: Rund 13 Mrd. DM pro Jahr sogenannte Regionalisierungsmittel, davon über 8 Mrd. DM pro Jahr für sozialen Leistungseinkauf<sup>29</sup> und knapp 5 Mrd. DM pro Jahr für Investitionen in den SPNV<sup>30</sup>. Hinzukommen die Investitionen des Bundes in sein Schienennetz nach dem Schienenwegeausbaugesetz in Höhe von einst rund 10 Mrd. DM pro Jahr (1994), vorübergehend bis auf rund 7 Mrd. DM pro Jahr abgeschmolzen, inzwischen wieder dank „UMTS-Milliarden“ auf über 9 Mrd. DM (2001) aufgestockt, ferner Hilfen des Bundes zur Sanierung des maroden Netzes auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Reichsbahn.

Was ist das Ergebnis dieses milliardenschweren Kraftaktes? Die Tabelle zeigt es in wenigen Zahlen:

- Im Nahverkehr (SPNV) hat es nach der Bahnreform wegen üppig fließender Regionalisierungsmittel einen deutlichen Verkehrszuwachs gegeben. Seit 1995 stagniert der SPNV in einem nur noch schwach wachsenden Nahverkehrsmarkt.
- Der Fernverkehr der Bahn (SPFV) stagniert, obwohl der Personenfernverkehrsmarkt noch wächst. Der Zuwachs des ICE-Verkehrs beruht weitgehend auf dem Ersatz des alten IC-Verkehrs<sup>31</sup> und nicht auf Markterfolgen.
- Der Güterverkehr der Bahn (SGV) stagniert in einem kräftig wachsenden Güterfernverkehrsmarkt. Der SGV verliert deutlich Marktanteile.

<b>Wachstum der Eisenbahn<sup>*)</sup> im Verkehrsmarkt</b>									
<b>Personenverkehr in Mrd. Pkm</b>				<b>→ Bahnreform</b>					
	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Bahn-Nahverkehr	23	25	25	32	39	40	39	38	39
Bahn-Fernverkehr	34	33	34	35	36	36	35	34	35
Bahn insgesamt	57	57	59	66	75	76	74	72	74
alle Verkehrsträger	875	895	907	906	927	931	936	941	956
<b>Bahnanteil in %</b>	<b>7%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>7%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>
<b>Güterverkehr<sup>1)</sup> in Mrd. tkm</b>									
	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Bahn-Güterverkehr	80	70	65	70	69	68	73	74	71
alle Verkehrsträger	398	396	391	422	430	425	451	469	491
<b>Bahnanteil</b>	<b>20%</b>	<b>18%</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>
alle Verkehrsträger <sup>2)</sup>	333	330	323	349	358	357	384	403	425
<b>Bahnanteil</b>	<b>24%</b>	<b>21%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>	<b>17%</b>

<sup>\*)</sup> DB-Konzern und Wettbewerber.  
<sup>1)</sup> Binnenländischer Verkehr.  
<sup>2)</sup> Ohne Nahverkehr deutscher Lkw; Nahverkehr dt. Lkw ab 1998 extrapoliert.  
Quelle: Verkehr in Zahlen 2000, S. 217 und S. 233.

Am 17.5.2001 präsentierte der DB-Konzern seine Zahlen für das Wirtschaftsjahr 2000. Sind 2,1 % Verkehrswachstum im Personenverkehr eine Trendwende? Kaum. Rechnet man den Expo-Effekt heraus, verbleibt Stagnation. Die Steigerung des Güterverkehrs von 7,4 Prozent bildet insbesondere die Konjunkturschwankung in der Montanindustrie ab. Im übrigen

<sup>29)</sup> Sozialer Leistungseinkauf ist zunächst eine Subvention der SPNV-Kunden und keine Subvention der Unternehmen. Gleichwohl sichern die Regionalisierungsmittel den Bestand des Netzes - auch des übergeordneten Netzes, denn die Trassenerlöse aus SPNV tragen mit über 60% zum gesamten Trassenerlös von DB Netz bei. (siehe auch Kap. 2.5).

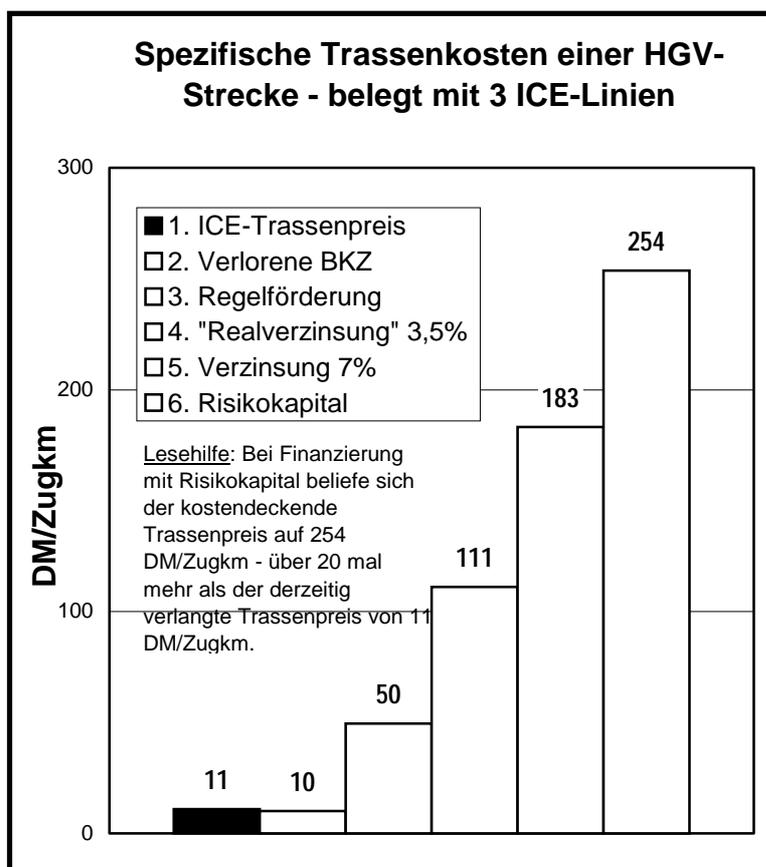
<sup>30)</sup> Vorwiegend für Investitionen in Fahrzeuge und Bahnanlagen. Manche Länder bestellen aus diesen sogenannten "8.2er - Mitteln" (§ 8 Abs. 2 RegG) auch Züge.

<sup>31)</sup> Beispiel: Einsatz von neuen ICE-Garnituren auf der Strecke Hamburg - Berlin als Ersatz für Lok-bespannte IC-Züge.

stehen die Verkehrszahlen der DB im Verruf, geschönt zu sein. Statistische Effekte werden als Unternehmenserfolge ausgewiesen.<sup>32</sup>

**Fazit:** Es ist viel geschehen, aber das quantitative Ergebnis ist miserabel angesichts des Mitteleinsatzes. Seit der Bahnreform 1994 wurde eine dreistellige Milliardensumme investiert, ohne nennenswert Kunden zu gewinnen.

## 2.4 Investitionen in die Schiene: Miserable Effizienz



Die Grafik gibt einen Überblick, welche Kosten DB Netz für Hochgeschwindigkeitsstrecken kalkulieren müsste – abhängig von der Art der Finanzierung. Zum Vergleich ist angegeben, welche Trassenpreise ein ICE für die Nutzung einer solchen Strecke zahlt. Als Anschaffungspreis werden 50 Mio. DM pro Kilometer Strecke unterstellt. Das entspricht exakt dem Preis, der für die erste Neubaustrecke (Hannover – Würzburg und Mannheim – Stuttgart) durch Nachkalkulation von der DB ermittelt wurde. Preisstand ist 1992.<sup>33</sup>

Die Interpretation des Bildes in Kurzform:<sup>34</sup>

- Die derzeitigen Trassenpreise tendieren zu einer Petitesse - gemessen an den kalkulatorischen Kosten.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> So wird die Verkehrsleistung von DB Cargo 1999 vom Konzern mit 71,5 Mrd. tkm angegeben. Die Verkehrsstatistik des Bundesministers für Verkehr weist jedoch nur 71,4 tkm auf, und zwar für alle Eisenbahnen in Deutschland.

<sup>33</sup> Wegen der geringen Preissteigerungsrate für Bauleistungen wird der Preis im Jahre 2001 nicht sehr viel höher liegen.

<sup>34</sup> Zu den folgenden Ausführungen vgl. auch Ilgmann, G.: „Neue Anreizsysteme“. Kurzvortrag auf dem 9. Diskussionsforum des Gesprächskreises „Innovative Verkehrspolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 27.4.2001 in Neuß.

- Die Behauptung, "die Bahn zahle ihren Fahrweg ganz alleine", ist irreführend. Sie zahlt eher symbolische Preise.
- Auf einer Hochgeschwindigkeitsstrecke beträgt der Trassenpreis (umgelegt auf die Reisenden) nur 13 Prozent – gemessen am Fahrkartenerlös.<sup>36</sup> Der ICE-Verkehr wäre schwer notleidend, würde er auf den hochwertigsten Strecken angemessenere Trassenpreise zahlen.
- Die Neubaustrecke Hannover-Würzburg bzw. Mannheim-Stuttgart ist kein Rentabilitätsflop aus der Vergangenheit. Diese Flops werden immer wieder neu produziert, z. B. mit den Projekten
  - Nürnberg - Ingolstadt-München
  - Nürnberg - Erfurt - Leipzig
  - Sog. „Y“ (Ausläuferstrecken Hannover - Hamburg bzw. Hannover - Bremen).

Für Hochgeschwindigkeitsstrecken gilt:

- Es wird das Falsche gebaut (besser z.B.: Ausbau Nürnberg-Augsburg auf 230 Kilometer pro Stunde statt Neubau Nürnberg - Ingolstadt - München<sup>37</sup>).
- Was gebaut wird, wird viel zu teuer gebaut.
- Was dann entsteht, lastet die Bahn nicht aus, weil sie nicht marktfähig ist.

Der derzeit gültige Bundesverkehrswegeplan (BVWP) ist in seinen Grundzügen völlig veraltet. Letztlich fußt er auf dem Stand von 1992, als die Planung von Investitionen in die Schiene ohnehin eine Gemeinschaftsveranstaltung von Behörde Bahn und Politik (Bund und Länder) war. Das Primat hatte selbstverständlich die Politik. Diese ist kaum in die Verantwortung für Investitionsflops zu nehmen, die erst nach ca. zehnjähriger Planungs- und Bauzeit einer Neubaustrecke deutlich werden.

Nach der Bahnreform wurde zunächst der alte Bundesverkehrswegeplan übernommen, und zwar mit folgender Maßgabe: Binnen dreier Jahre sollte ein neuer, unternehmerischer Plan vorgelegt werden. Die DB sollte unternehmerische Maßnahmen vorschlagen. Bund und DB sollten dann unter Moderation eines Wirtschaftsprüfers aushandeln, was rentierlich und was unrentierlich („politisch induziert“) sei. Dieses von der Absicht her löbliche Verfahren ist gescheitert. Die Ursache: Die DB hat sich nicht durchgerungen, alles zu tun, damit der alte Bundesverkehrswegeplan gekippt wird. Ihr fehlte der unternehmerische Impetus. Sie beugte sich ohne großen Widerstand dem Primat der Politik. Ihr voraus-eilender Gehorsam ging soweit, dass sie selbst eine wirtschaftlich so unsinnige Neubaustrecke von

---

<sup>35</sup> Die kalkulatorischen Kosten basieren in diesem Beispiel auf der Belastung der HGV-Strecke mit 3 ICE Linien. Eine so hohe Ausnutzung wird heute nur im Abschnitt Hildesheimer Kurve – Fulda erreicht. Normalität sind 2 Linien mit ICE und IC oder auch mit IR (Berlin – Wolfsburg). Zwischen Fulda und Würzburg verkehrt sogar nur eine Linie. Nächtlicher Güterverkehr auf der Nord-Süd-Strecke entspricht von den Trasseneinnahmen her etwa einer halben IC- oder ICE-Linie.

<sup>36</sup> Berechnungsbasis: ICE1 mit 12 Wagen und mit relativ guter Auslastung, da auf einem zentralem Streckenabschnitt verkehrend. Unterstellt ist das Trassenpreissystems 2001(normale Auslastungsklasse).

Nürnberg über Ingolstadt nach München auch noch schön rechnete. Der politische Druck auf die DB war in diesem Fall besonders hoch. Der damaliger Bundesminister der Finanzen hieß Theo Waigel. Er hatte Interesse, dass möglichst viel Investitionsmittel des Bundes nach Bayern flossen. Mittel für die Schiene denaturierten zum regionalpolitischen Segen für Bayern.

Heute ist alles so wie vor der Bahnreform, nur auf noch höherem Ausgabenniveau. Eine Änderung ist nicht in Sicht: Jeder fragt nach weiteren Milliarden, um der Bahn Gutes zu tun. Nach der Effizienz des Mitteleinsatzes wird nicht gefragt. Sie ist nach wie vor miserabel.

## 2.5 Transparenz des DB-Konzerns: Stochern im Nebel

Gerd Aberle, Mitglied der Regierungskommission Bundesbahn, schrieb am 7.8.2000 an den Staatssekretär des BMVBW, Henner Wittling (Auszug):

*„Der von der DBAG für 1999 vorgelegte Geschäftsbericht weist ein hohes Maß an Intransparenz auf. So werden nur noch Konzernergebnisse publiziert; in den Vorjahren wurde zwischen der DB AG und dem Konzern getrennt. Somit sind direkte Vergleiche nicht möglich.*

*Mehr irritieren muss jedoch, dass im Geschäftsbericht hinsichtlich der fünf Aktiengesellschaften nur wenige globale Ergebnisgrößen ausgewiesen werden. Die DB AG rechtfertigt sich mit der Ausnutzung von § 264 Abs. 3 HGB, der es ermöglicht, bei einbezogenen Tochterunternehmen auf eine detaillierte Darstellung der Geschäftsberichte zu verzichten. Dies ist verständlich bei Tochterunternehmen, die nicht die Bedeutung und die Umsatzwerte aufweisen, wie dies bei den fünf Aktiengesellschaften der Fall ist. Völlig unverständlich ist es, diese Regelung anzuwenden, wenn es sich bei den Tochtergesellschaften um Unternehmen in aktienrechtlicher Form handelt, die Milliardenumsätze, teilweise über 14 Mrd. DM, erreichen.*

*Da die DB AG ein im öffentlichen Eigentum stehendes Unternehmen ist, sollte der steuerzahlenden Öffentlichkeit auch die Möglichkeit gegeben werden, bessere Einblicke in die Ergebnisstruktur der fünf Aktiengesellschaften zu erhalten. Ich bin verwundert darüber, dass der Eigentümer ohne weiteres den Wünschen des Holding-Vorstandes in dieser Weise nachgegeben hat und akzeptiert, dass durch die DB AG und die von ihr gewählte Prüfungsgesellschaft alle Möglichkeiten ausgenutzt werden, den Grad an Transparenz so gering wie eben möglich zu halten.“*

Im Herbst 2000 richtete der Bund eine Kommission aus drei Staatssekretären (Verkehrs-, Finanz- und Wirtschaftsressort) ein, die ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen als Beratungseinheit engagierten. Dieser „Oberaufsichtsrat“ (Insiderjargon) soll u.a. dem Eigentümer, dem Bund, Aufklärung über den

---

<sup>37</sup> Inzwischen wurde das Neubauprojekt auf den Abschnitt Nürnberg – Ingolstadt reduziert. Der Abschnitt Ingolstadt – München wurde im Streckenstandard zurückgenommen (Ausbaustreckenqualität).

tatsächlichen Status der Bahn verschaffen. Die Anforderung von Auskünften des Oberaufsichtsrates wurde vom DB-Konzern „abschlägig beschieden“, höhnen die Insider.

Am 1. November 2000 legte die Unternehmensberatung McKinsey im Auftrag des DB-Konzerns eine Expertise „Plausibilitätsprüfung der Mittelfristplanung“ vor. Ergebnis: Statt 7 Mrd. DM Gewinn in den nächsten fünf Jahren werde der DB-Konzern 13 Mrd. DM Verlust schreiben. Es bestünden Risiken, die den Verlust um weitere 10 Mrd. DM in die Höhe treiben könnten, wurde später nachgelegt. Eine „Planabweichung“, verniedlichte Bahnchef Mehdorn. In einem normalen Konzern wäre er allein aufgrund dieser Bemerkung beurlaubt worden. Inzwischen ist die „Planabweichung“ durch den Konzern „heruntergestuft“ worden. Interessant ist die Reaktion der Politik: „Erleichterung“. Wie kann man erleichtert sein, wenn die über fünf Jahre kumulierte Gewinnerwartung plötzlich und unerwartet um 20 bis 30 Mrd. DM (Jahresumsatz des Konzerns ca. 30 Mrd. DM) einbricht und sich anschließend etwas „erholt“? Die Gewinn- und Verlusterwartung des DB-Konzerns ist derzeit so volatil wie ein spekulativer Börsenwert am Neuen Markt.

Jeder, der sich mit Bilanzen beschäftigt, weiß, welche großen Spielräume ein Konzern hat, um das Unternehmensergebnis besser oder schlechter aussehen zu lassen. Eine Möglichkeit ist die Bildung von Rückstellungen für Risiken. Überhöhte Rückstellungen eröffnen die Möglichkeit, quasi Geld versteckt zu horten. Mit der Auflösung solcher Rückstellungen können später aus roten Zahlen schwarze Zahlen gezaubert werden, nämlich durch Auflösung der Rückstellungen. Willkommene Spielräume bietet auch die Abrechnung von Eigenleistungen. Die Erläuterung in aller Kürze: Der Bund investiert aus dem Haushalt in das Bundesschienenwegenetz. Planungs-, Vergabe- und Durchführungsleistungen, die von Mitarbeitern der DB Netz erbracht werden, zahlt der Bund.<sup>38</sup> Es besteht ein Anreiz, Kosten für überzähliges Personal als Eigenleistungen auszugeben und dem Bund in Rechnung zu stellen. So werden aus Investitionen des Bundes Personalsubventionen. Die beiden Beispiele sind nur zwei, allerdings bedeutsame Möglichkeiten, Bilanzspielräume zu nutzen, um (fast) beliebige Unternehmensergebnisse zu erzielen. Es gibt erheblich mehr. Der Anreiz, sie zu nutzen, ist groß, wenn nach Gerd Aberle *„alle rechtlichen Möglichkeiten ausgenutzt werden, den Grad der Transparenz so gering wie eben noch rechtlich zulässig zu halten“*

Der Nahverkehr der DB hat sich mit der Bahnreform vom ungeliebten Verlustbringer zur strahlenden Cash-Cow entwickelt. Ursache sind die Regionalisierungsmittel – verbunden damit, dass die Länder bislang nur einen geringen Teil des SPNV ausgeschrieben haben, so dass DB Regio aus üppigen Pauschalverträgen mit den Aufgabenträgern wirtschaften kann. Wie kommt es dann, dass die drei Transporttöchter des Konzerns so homogene Gewinne ausweisen – gemessen am Umsatz?<sup>39</sup> Das ist sehr simpel: Der Cash-Cow DB Regio werden über 60 Prozent aller Trassenerlöse angelastet, DB Cargo

---

<sup>38</sup> Bei verlorenen Baukostenzuschüssen, die sich seit der Bahnreform immer mehr durchgesetzt haben gegenüber der ursprünglichen Regelfinanzierung von zinsfreien Darlehen, die zurückgezahlt werden müssen. Bei der ursprünglichen Regelfinanzierung werden die Eigenleistungen im Außenvergleich überhöht aktiviert.

knapp 15 Prozent und DB Reise & Touristik knapp 21 Prozent.<sup>40</sup> Den Bundesländern scheint es gleichgültig zu sein. Wenn nämlich DB Netz zum Beispiel die DB-Konzerntochter DB Regio entlastet, besteht die Gefahr, dass der Bundesfinanzminister nur auf die Anpassung der Regionalisierungsmittel dringt. Sparen lohnt von daher für die Bundesländer nicht. Würde die DB-Konzerntochter DB Reise & Touristik höher belastet, wäre sie pleite. Die Herstellung von Transparenz bzw. daraus resultierende Handlungszwänge bereiten nur Kummer. Vielleicht ist deshalb Transparenz bei allen Beteiligten wenig gefragt. Vielleicht stochern alle aus gutem Grund im Nebel.

## 2.6 Erwartung an den Vorstandsvorsitzenden des DB-Konzerns: „Begnadet“

Auszug aus dem Wortprotokoll des Hearings des Deutschen Bundestages am 11.10.2000 „Zwischenbilanz der Bahnreform“:<sup>41</sup>

*„Die Umsetzung der Vorschläge der Regierungskommission durch die Politik beinhaltete natürlich viele faule Kompromisse. Das ist bei jeder großen Reform so und in Deutschland ganz besonders. Als das Reformwerk dann vollbracht war, galt der Spruch, auch in den Ministerien „nun hat die Republik ihr Ei gelegt und nun darf Herr Dürr machen“, wobei Herr Dürr stellvertretend für alle Vorstandsvorsitzenden steht, die dann den Konzern geführt haben. Nun sagt Karel van Miert, Ex-Wettbewerbskommissar in Brüssel: Wenn ein Unternehmen die Möglichkeit erhält, den Wettbewerb auszuschalten, so wird es das tun. Nun hat man ein Problem. Wenn man die Bahnreform, die weitere Ausgestaltung, letztlich dann dem Vorstandsvorsitzenden überlässt, dann macht man – um es mal übertrieben zu sagen – Graf Dracula zum Chef der Blutbank. Der bestimmt seine eigenen Wettbewerbsbedingungen und so geht es natürlich nicht. ....“*

*.....Der derzeitige Vorstandsvorsitzende, Herr Mehdorn, müsste eigentlich begnadet sein, wenn er gleich drei Ziele erreichen wollte, nämlich, diesen Konzern zu sanieren – der ist nicht saniert –, dann die politisch induzierten Entscheidungen abzuwehren – ich erinnere an eine Neubaustrecke zwischen München über Ingolstadt nach Nürnberg. Das sind aus unternehmerischer Sicht schlichte Flops. Und so etwas muss er abwehren. Entscheidungen dieses Typus muss er nach wie vor abwehren. Und gleichzeitig muss er noch das Staatsversagen ausgleichen und – entgegen den eigenen Interessen – eine Wettbewerbsbranche auf dieser Schiene etablieren. Also, ein Vorstandsvorsitzender müsste begnadet sein, wenn er diese Leistung vollbrächte.....“*

Bleibt hinzuzufügen, dass der Bahnchef permanent öffentlich präsent zu sein hat, weil das öffentliche Interesse an der Bahn hoch ist und das Unternehmensinteresse und das Interesse der Verkehrspolitik permanent in Konflikt geraten.

Allein die Rolle, die Bahnchef Mehdorn heute einnimmt, wirft zwei zentrale Fragen auf:

- Wer ist eigentlich für die zentrale Strategie „Wettbewerb auf der Schiene“ zuständig?
- Wer ist zuständig, den Dauerkonflikt zwischen DB-Konzern und der Politik zu lösen?

<sup>39</sup> Geschäftsbericht DB-Konzern 1999, S. 101: DB Regio: 2 %, DB Reise & Touristik: 2 %, DB Cargo: 0 %.

<sup>40</sup> Den Rest von 4,2 % tragen die Wettbewerber im Nah- und Güterverkehr (3,1 bzw. 1,1 %). Quelle: Vorlage zur Vorstandssitzung des DB-Konzerns am 27.2.2001.

<sup>41</sup> Letzter Teil des 1. Statements von Ilgmann, G.

Im Vorgriff auf die nachfolgenden Kapitel lautet die Antwort: Der Ordnungsgeber und Eigentümer, also der Bund, wer sonst?

## **2.7 Fazit**

Der Wettbewerb auf der Schiene ist eine Petitesse geblieben. Beim Netzzugang ist das Diskriminierungspotenzial nicht beherrschbar, weil sich das Verhalten des Netzes auf Weisung des Konzerns den Interessen der DB-Transporttöchter unterzuordnen hat. Die Stellung der Bahn im Verkehrsmarkt geht weiter in Richtung Nischenprodukt – trotz großer Zahlungen aus öffentlichen Kassen. Die Investitionen in die Schiene weisen eine miserable Effizienz aus. Wo die Bahn steht, ist völlig unklar: Trotz riesiger Zahlungen aus öffentlichen Kassen betreibt der DB-Konzern größte Geheimniskrämerei. Die Verkehrspolitiker haben seit der Bahnreform die Ordnungspolitik eingestellt und verlassen sich voller Illusion auf einen begnadeten Vorstandsvorsitzenden, der Unternehmenserfolg produzieren soll. Der jetzige Bahnchef macht den Verkehrspolitikern – unausgesprochen – ein verlockendes Angebot: Er werde den DB-Konzern börsenfähig machen, wenn sie, die Politiker, ordnungspolitisch weiterhin untätig blieben und Gutes täten, indem sie Haushaltsmittel für die Bahn einwerben. Es ist hoch riskant, der Verlockung zu erliegen.

### 3. Bahn- oder Staatsversagen?

Eine der interessantesten Fragen im Hearing des Deutschen Bundestages am 11.10.2000 in Berlin stellte der thüringische Abgeordnete Wieland Sorge:<sup>42</sup>

1. Hat die Politik der Bahn die falschen Vorgaben gemacht?
2. Oder hat die Politik die richtigen Vorgaben gemacht, und hat die Bahn falsch gehandelt?
3. Oder trifft beides zu?

Die zentrale Strategie der Bahnreform war Wettbewerb auf der Schiene, um durch Nachholen des jahrzehntelang versäumten Innovations- und Kostensenkungswettlaufs substanzielle Besserung zu erzielen. Wenn siebeneinhalb Jahre nach der Bahnreform der Wettbewerb auf der Schiene noch immer nicht ausgebrochen ist, dann ist das ein Problem des Bundes. Als Ordnungsgeber hat er für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Als Eigentümer der DB hat er den Konzern so zu gliedern, dass der Wettbewerb nicht unterlaufen wird. Ex-EU-Wettbewerbskommissar Karel van Miert sei hier noch einmal zitiert: „Wenn ein Unternehmen die Möglichkeit bekommt, den Wettbewerb auszuschalten, dann wird es das tun.“<sup>43</sup> Wenn also der DB-Konzern alle Spielräume zur Ausschaltung von Wettbewerb nutzt, die ihm zum Beispiel die Integration von DB-Netz<sup>44</sup> mit den DB-Transporttöchtern erlaubt, dann handelt der Konzern im Sinne van Mierts konsequent. Es ist das Problem des Bundes, wenn er die Integration – ursprünglich als Durchgangsstadium gedacht – als Dauerlösung etabliert und wenn er es bislang noch nicht einmal geschafft hat, einen Netzregulator zu etablieren, der im modernen Sinne eines „Wettbewerbsveranstalters“ dagegen hält, wenn der DB-Konzern den Netzzugang nach den Interessen seiner Transporttöchter ausrichtet. Die Initiative des Bundes, dem Eisenbahn Bundesamt mehr diesbezügliche Rechte einzuräumen, ist schlichtweg weiße Salbe.

Die Regierungskommission Bundesbahn (1991) konnte sich nicht vorstellen, dass Wettbewerb bei Integration von Netz und Transport funktionstüchtig sei. Zitat aus dem Kommissionsbericht: „Die Ausgliederung (der Transportgesellschaften aus der Holding) schafft glaubwürdige Voraussetzungen für die interessierte Privatwirtschaft, dass der Wettbewerb von Trassen diskriminierungsfrei verläuft und dass sich ein Markteintritt in den Schienenverkehr als kalkulierbares Risiko lohnt“.<sup>45</sup> Für die Regierungskommission ist die institutionelle Trennung eine *conditio sine qua non* gewesen, damit Wettbewerb überhaupt entstehen kann. Das Bewusstsein des Bundes ist im Jahr 2001 offensichtlich noch nicht auf dem Level angelangt, auf dem sich die Kommission bereits 1991 verständigt hat.

---

<sup>42</sup> Die Frage des Abgeordneten Wieland wurde redaktionell bearbeitet. O-Ton aus dem Wortprotokoll: „...Ich bitte um ein ganz kurzes Fazit Ihrer heutigen Darstellungen dahingehend, dass Sie uns einmal klar sagen: haben wir für die Realisierung unserer Ziele die falschen Vorgaben gemacht und haben die Voraussetzungen falsch beurteilt, oder hat die Bahn mit den richtigen Voraussetzungen falsch gehandelt, oder kommen Sie zu dem Ergebnis, beides ist der Fall, und wir brauchen eine neue Reform?“

<sup>43</sup> Die Woche, Rubrik „Angespitzt“, Jahreswende 1998/1999.

<sup>44</sup> Für die DB Station & Service (Personenbahnhöfe) gilt eine analoge Wettbewerbsproblematik wie für DB-Netz.

<sup>45</sup> Regierungskommission Bundesbahn, Abschlußbericht, Kap. 7.1, Dezember 1991.

Wenn die Investitionen des Bundes in den Bundesschienenweg von so miserabler Effizienz sind, dann mag das nicht allein das Problem des Bundes sein, aber letztlich ist er der Hauptverantwortliche, wenn Investitionsentscheidungen weiterhin politisch induziert sind. Der Bund ist auch verantwortlich, wenn er der DB Netz nicht die Anreize setzt, Haushaltsmittel des Bundes so effizient einzusetzen, als wäre es Eigenkapital gewöhnlicher Aktionäre. Wenn der Bund im Nebel stochert, um zu erfahren, wo sein Unternehmen steht (vgl. Kapitel 2.5), dann hat er als Eigner des DB-Konzerns ein Problem.

Fazit: Die erste Frage des Abgeordneten Wieland Sorge lässt sich ziemlich eindeutig mit Ja beantworten: Die Politik hat der Bahn die falschen Vorgaben gemacht. Es liegt primär Staatsversagen vor. Die Beantwortung der zweiten Frage entfällt deshalb. Die dritte Frage, ob Bahn- und Staatsversagen vorliegt, ist nur oberflächlich mit Ja zu beantworten. Der DB-Konzern hat auch Fehler gemacht, die den staatlichen Rahmen wenig berühren. Beispiele: Das ursprüngliche Konzept zum Umbau des Netzes (insbesondere Entmischung von langsamen Güterverkehr, schnellen Personenverkehr etc.) wurde jahrelang verschlampt. Die Zentralen in Berlin, Frankfurt und Mainz<sup>46</sup> wurden zu Lasten dezentraler Verantwortung aufgebläht und die Reform des Preissystems im Personenverkehr kommt nur im Kriechgang voran.<sup>47</sup> Diese Fehler sind sekundärer Art, gleichwohl folgenschwer. Sie wären in diesem Ausmaß wahrscheinlich nicht passiert, wenn die staatlichen Vorgaben richtig gewesen wären, d.h. wenn nach der Bahnreform zum 1.1.1994 der Bund als Eigner und Ordnungsgeber nachgelegt hätte. Unter der vorigen Regierung wurde die Bahnreform nicht zu Ende geführt, um den Lack der säkularen Reform ‚Deutsche Bahnreform‘, wie stolz verkündet wurde, nicht anzukratzen. Unter der jetzigen Regierung gaben die ersten beiden Verkehrsminister die Parole aus: „Bahn in Ruhe lassen“<sup>48</sup>. Diese Republik muss sehr, sehr reich sein, dass sie sich eine solche Politik leisten kann.

---

<sup>46</sup> Mainz: DB Cargo-Zentrale.

<sup>47</sup> Bewusst wird auf weitere Beispiele verzichtet. Es gibt viele.

<sup>48</sup> Bundesverkehrsminister Müntefering in einer Rede 1999 vor rund 300 Vertretern der Verkehrsbranche im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin.

#### 4. Was will Hartmut Mehdorn?

Lassen sich das Handeln des DB-Konzerns bzw. die Verlautbarungen zu einem in sich logischen Bild zusammenfügen, wie die Bahn (synonym für Branche Schienenverkehr) bzw. ‚Die Bahn‘ (neue Unternehmensbezeichnung)<sup>49</sup> der Zukunft aussehen sollte? Die übergeordnete Logik ist erkennbar. Am einfachsten ist sie durch ein sogenanntes Entwicklungsszenario zu vermitteln: Aus der Retrospektive des Jahres 2005, dem Jahr der von Mehdorn angestrebten Börsenfähigkeit, wird die Erfolgsstory der ‚Die Bahn‘ erzählt (siehe Kasten).

##### **Ruck durch den Konzern, ein Szenario**

Im Jahr 2001 ging ein Ruck durch den DB-Konzern. Der Vorstandsvorsitzende hatte nach Vorsondierung mit dem Aufsichtsrat und der Politik eine konkrete Planung für den Börsengang des DB-Konzerns vorgelegt. Sie war mit konkreten Maßnahmen unterlegt, die einen Innovations- und Kostensenkungsschub versprachen, wie er sonst nur aus Unternehmen bekannt war, die einem harten Wettbewerb ausgesetzt waren. Die „unselige Trennungsdiskussion“ wurde beendet. Im Gegenteil: Die Segmentierung des Konzerns wurde sogar zurückgenommen, ähnlich wie es schon bei den Konzerntöchtern DB Regio und DB Reise & Touristik durch einen gemeinsamen Unternehmensbereichs-Vorstand erfolgreich eingeleitet war. Beflügelt vom Ziel, als Gesamtkonzern an die Börse zu gehen, schwor der Konzern alle Bereichsvorstände darauf ein, wieder ihr Handeln stringent am Erfolg des Konzerns auszurichten und nicht suboptimal den Unternehmenserfolg der jeweiligen Tochter anzupeilen. Die potenziellen Wettbewerber wurden zum Nutzen des Konzerns instrumentalisiert. Sie wurden gefördert, soweit sie nach Maßgabe des Konzerns als Subcontracter wertvolle Dienste leisteten. Sofern sie nur Rosinen picken wollten, wurden alle Möglichkeiten des Konzerns aktiviert, dies zu vereiteln. Auf Eingriffe des Eisenbahnbundesamtes wurde flexibel reagiert. Die Bundesländer als Aufgabenträger des Personennahverkehrs auf der Schiene wurden mit langfristigen Offerten umworben, die eine deutliche Leistungsausweitung und Qualitätsverbesserung ohne Kostenanhebung versprachen. Bundesländern mit höherer Arbeitslosigkeit wurde eine Verlagerung von Konzernarbeitsplätzen in Aussicht gestellt. Mit anderen Bundesländern wurde insbesondere über eine höhere Priorität bei der Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen im betreffenden Land verhandelt. Auch dem Risiko, dass im übrigen Europa ein „ruinöser Wettbewerb“ auf der Schiene ausbrechen könnte, wurde vorgebeugt. Galt es doch zu verhindern, dass Newcomer mit großer Kapitalkraft den Marktzutritt mit einem Dumping erkaufen und den angestammten nationalen Eisenbahnen Verluste beibrachten. Damit wäre auch die Entwicklung der Infrastruktur in Gefahr geraten, weil die hierfür vorgesehenen Mittel zur Defizitabdeckung hätten eingesetzt werden müssen. Einer solchen Entwicklung baute der DB-Konzern vor, indem er mit den wichtigsten nationalen Eisenbahnen der Nachbarländer Kooperationen einging. Diese Joint Ventures versprachen einen geregelten Übergang aus nationalem zu europaweitem Schienenverkehr.

<sup>49</sup> Der Ersatz des Namens Deutsche Bahn durch ‚Die Bahn‘ und der darüber ausgetragene Streit mit Ex-DB-Aufsichtsratsvorsitzenden Dieter Vogel hat nicht nur eine amüsante Seite. Er zeigt auch einen Anspruch: ‚Die Bahn‘ ist die Bahn schlechthin.

In dem fiktiven Entwicklungsszenario werden nur die wichtigsten logischen Bausteine erklärt. Ausgelassen sind die künftige Regelung der Infrastrukturfinanzierung und die materielle Privatisierung des Netzes.<sup>50</sup> Es fehlt der Prozess mit seinen Etappenzielen, mit den Reaktionen aller Prozessteilnehmer, den Rückschlägen, bis schließlich der Vorstandsvorsitzende des Konzerns im Zieljahr erleichtert aufatmet, als der Eröffnungskurs der ersten Tranche der „Aktie B“ deutlich über dem im Bookbuilding-Verfahren ermittelten Ausgabekurs liegt – ein Zeichen dafür, dass Investoren weltweit ‘Die Bahn’ zu einem ‚Unternehmen Zukunft‘ gekrönt haben.

Die Verfasser verfolgen mit diesem Szenario die Absicht, sektorale Handlungen und Verlautbarungen des Konzerns in einen Gesamtzusammenhang zu stellen. Auf diese Weise soll die Mehdorn’sche Bahnreform einem öffentlichen Diskurs zugänglich gemacht werden.

Ist dieses Szenario attraktiv? Sogar sehr: Ein Macher an der Konzernspitze, ein Gewerkschaftschef (Transnet) im Schulterschluss<sup>51</sup>, eine Bundesregierung, der eine konfliktreiche Ordnungspolitik erspart bleibt und die quasi nur die Erfolgsstory des Konzerns „gesetzlich begleiten“ muss, ein Schulterschluss mit den anderen großen europäischen nationalen Eisenbahnunternehmen – verhandelt über transnationale Joint Ventures, wie zum Beispiel Railion Benelux, und last not least überwiegend zufriedene Bundesländer, die in jüngster Zeit immer stärker in Richtung guter Deals mit dem DB-Konzern (regionale Arbeitsplätze und Investitionen) tendieren und dafür bereit sind, die Ausschreibung von Nahverkehrsleistungen im Wettbewerb unter den Tisch fallen zu lassen.

Die Welt könnte so schön und konfliktfrei sein. Warum tun wir nicht alles, damit dieses attraktive Szenario Realität wird? Weil es illusionär, hochriskant und rechtswidrig, vor allem aber teuer wäre!

Illusionär sind dauerhafte Innovations- und Kostensenkungsschübe ohne konkreten Wettbewerb. Hochriskant ist es, den daraus resultierenden Unternehmenserfolg als realistische Zukunft zu unterstellen. Die europäischen nationalen Eisenbahnen selbst sind leuchtendes Beispiel dafür, dass die Verordnung von solchen Schüben nichts taugt. Sie führt nur zu Ergebnissen, die weit unter denen liegen, die im Wettbewerb erzielt werden könnten. Betriebsräte und Gewerkschaften würden auch nicht einem Anpassungsdruck nachgeben, der nur verordnet ist. Sie werden nur flexibel reagieren, wenn andernfalls Geschäftsverlust an die Konkurrenz und damit Arbeitsplatzverlust droht.

Ebenso illusionär ist es, Newcomer auf Dauer vom Rosinenpicken fernhalten zu wollen. Mit dem Begriff ‚Rosinenpickerei‘ sollen Wettbewerber diskreditiert werden, die mit den DB-Transporttöchtern dort konkurrieren wollen, wo Schienenverkehr am lohnendsten ist. Genau dort muss aber der Innovations- und Kostensenkungswettlauf ansetzen, damit das System Schiene leistungsfähiger wird,

---

<sup>50</sup> Nur zu maximal 49 % mit Zustimmung der Länder. Damit könnte der DB-Konzern – mit integriertem Netz – ebenfalls nur mit maximal 49 % an der Börse veräußert werden.

<sup>51</sup> Der Schulterschluss bezieht sich auf die Gretchenfrage, nämlich Trennung von Netz und Betrieb. Der Titel großformatiger Anzeigen im Spiegel, im Stern und anderen Zeitschriften lautet: „Wer im Interesse der Kunden denkt, befürwortet eine ungeteilte Bahn“.

wo sonst? Wenn der DB-Konzern glaubt, einen Anspruch zu haben, nur dort konkurrenziert zu werden, wo er kein eigenes Interesse hat, dann fordert er einen „Wettbewerb nach Gutsherrenart“. Der Gutsherr (DB-Konzern) weist den Newcomern die Nischen zu, wo sie sich tummeln dürfen. Der Anspruch ist illusionär, Rosinenpicker durch raffinierte Diskriminierung (Ausschöpfung des nicht beherrschbaren Diskriminierungspotenzials, insbesondere des nicht-preislichen Potenzials) dauerhaft behindern zu können. Es ist sehr wahrscheinlich, dass das Eisenbahnbundesamt nur sehr dürftige gesetzliche Befugnisse erhält im Vergleich zu einem Regulator. Das eröffnet die Möglichkeit zu fortgesetztem rechtswidrigem Handeln. Es würde mit „vielen kleinen, wechselnden ‚Schweinereien‘ agiert werden“, klagen die Newcomer<sup>52</sup> Die (angedrohten) Bußgelder haben Portokassenniveau. Ernst nimmt sie deshalb auch niemand, weil Bußgelder nur von einem Unternehmen des Bundes (DB) in eine Behörde des Bundes (Eisenbahnbundesamt) fließen. Es ist aber sehr riskant, davon auszugehen, dass alles so bleibt – vielleicht nach deutschem Verständnis von fairem Wettbewerb, nicht aber nach europäischem Verständnis. Die Wettbewerbshüter in Brüssel sind eher anglo-amerikanisch ausgerichtet. Wettbewerb nach Gutsherrenart werden sie ahnden.<sup>53</sup> Soweit die heutigen Richtlinien (EU-Gesetzgebung) noch nicht ausreichen, wird noch nachgelegt werden.

Kann ein Netz von Zusammenschlüssen à la Railion Benelux vor dem Ausbruch von Wettbewerb schützen? Ja, aber nur bei rechtswidrigem Verhalten. Illusionär ist der Glaube, auf Dauer eine Solidarität der nationalen europäischen Eisenbahnen am Leben erhalten zu können. Sie wird dadurch gesprengt werden, dass einige europäische Staaten der von der EU angestrebten Standardvariante (institutionelle Trennung von Netz und Transport) folgen werden. Spätestens dann taugen die Joint Ventures nicht mehr für eine Wettbewerbsabschottung. Seit dem 15. März 2001 hat die EU dem Weg des DB-Konzerns ein Hindernis entgegengesetzt: Bei Integration von Netz und Transport sind Trassenvergabe und –preisbildung einer unabhängigen Institution zu übertragen. Eine Netzgesellschaft würde dann zum Kastrat werden, weil sie die Verantwortung über ihren Absatz verliert.

Wegen der bislang genannten Gründe würde das Mehdorn'sche Szenario vor allem teuer - für den Bund, weil seine Investitionsbeiträge wenig effizient verwendet würden, für alle Kunden, weil ihnen das bei Wettbewerb mögliche Preis – Leistungsverhältnis im Schienenverkehr vorenthalten würde, und für die Umwelt, weil viel zu viel Verkehr auf der Straße bliebe.

Fazit: Das hier skizzierte Szenario bildet die Mehdorn'sche Bahnreform nach. Sie hat wenig Chancen, Realität zu werden. Wenn sie Realität würde, wäre sie wenig wünschenswert. Wir brauchen einen anderen Ansatz.

---

<sup>52</sup> Zur offenen Klage kommt es fast niemals, weil sich kein Newcomer die Kraftprobe mit dem gesamten DB-Konzern leisten kann.

<sup>53</sup> Schon im Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) (öffentlicher Nahverkehr ohne Eisenbahn) hat die EU deutlich gemacht, dass sie das abstruse deutsche Verständnis von Wettbewerb nicht akzeptiert.

## 5. Vorschläge von Wilhelm Pällmann und Dieter Vogel

Die Infrastrukturfinanzierungs-Kommission unter Vorsitz von Ex-DB-Vorstand Wilhelm Pällmann hat am 5.9.2000 ihre Empfehlungen dem damaligen Bundesverkehrsminister Reinhard Klimmt überreicht.<sup>54</sup> Originalton: „Die Einbeziehung des Netzes in das privatunternehmerische Risiko verhindert die Kapital-/ Börsenfähigkeit der DB AG“.<sup>55</sup> Um den DB-Konzern – inklusive Netz – börsenfähig zu machen, müsste der Staat auf Jahre im voraus hohe Zuschüsse für das Netz verbindlich zusagen; diese Annahme erscheint utopisch“.<sup>56</sup> Größer kann der Gegensatz zur Absicht von Bahnchef Mehdorn nicht sein. „Die Bahn (Anm.: der DB-Konzern) muss den ... entscheidenden Werttreiber ‚Infrastruktur‘ im eigenen Unternehmen optimieren können, um insgesamt für Investoren attraktiv zu sein. ...“ schreibt der Leiter Verkehrspolitik des Konzerns.<sup>57</sup> Was Hartmut Mehdorn für zwingend hält, ist für Wilhelm Pällmann Utopie.

„Die Verkehrsbereiche der DB (Anm.: die Transporttöchter) werden materiell privatisiert und kapitalmarktfähig“<sup>58</sup> fordert W. Pällmann und geht damit konform mit den ursprünglichen Absichten der Regierungskommission Bundesbahn unter Günther Sassmannshausen (1991).

Auch die unter Mehdorn veranlaßte „Wiedervereinigung“ von DB Regio und DB Reise & Touristik hält Pällmann für einen Fehler.<sup>59</sup> Sie erlaubt dem DB-Konzern, Personennahverkehr und –fernverkehr in der Weise abzugrenzen, dass der ICE-Verkehr auf dem Kamel ‚Bundesländer als Aufgabenträger für den Nahverkehr‘ zum Gewinn reitet. Ein Beispiel: Der Interregio wird abgeschafft. Die Nutzer füllen zum Teil die unausgelasteten ICE-Züge. In der Fläche werden sie durch ein erhöhtes Angebot von Regionaleilzügen verteilt – auf Kosten der Bundesländer versteht sich. Unternehmertum (eigenwirtschaftlicher ICE-Verkehr) kann so schön sein, wenn es die letzte teure Meile als free lunch gibt.

Die Aufgabe der Infrastrukturfinanzierungs-Kommission ist es gewesen, Finanzierungsquellen für Infrastruktur zu erschließen. Auf einer Veranstaltung am 4.4.2001 des Deutschen Verkehrsforums in Berlin hat Wilhelm Pällmann den Vorschlag gemacht, die DB-Transporttöchter materiell zu privatisieren, um auf diesem Wege dem Bund Einnahmen für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur zu verschaffen. Andernfalls, so fürchtet er, würde der Bundesfinanzminister abschaffen, will heißen, er würde keine ausreichenden Mittel für Sanierung, Um- und Ausbau des Bundesschienenwegenetzes zur Verfügung stellen können.

---

<sup>54</sup> Thesen und Empfehlungen der Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Fassung vom 4.9.2000.

<sup>55</sup> Ebenda, Ziff. 20.

<sup>56</sup> Ebenda, Ziff. 19.

<sup>57</sup> Pennekamp, M. in DVZ vom 22.5.01: Replik auf einen Leserbrief von Erdmenger, J. (Ex-EU-Direktor und Mitglied der Infrastrukturfinanzierungs-Kommission).

<sup>58</sup> Ebenda, Ziff. 22.

<sup>59</sup> Ebenda, Ziff. 23: „Die unterschiedlichen Funktionen und Finanzierungsgrundlagen gebieten eine strikte Trennung von Personenfernverkehr und Personennahverkehr.“

Soweit es um die materielle Privatisierung geht, sind die Absichten von Wilhelm Pällmann und Dieter Vogel identisch. Der Ex-DB-Aufsichtsratsvorsitzende bzw. sein Berater Lothar Neuhoff errechnen einen Börsenwert von rd. 30 Mrd. DM für die DB-Transporttöchter.<sup>60</sup> Das Infrastrukturkonzept von Vogel/Neuhoff sieht eine Art Kompromisslösung (zwischen Mehdorn und Pällmann) vor. Das Eigentum am Schienennetz soll auf eine neu zu gründende Bundes-Schienen-Wege AG übertragen werden. Diese vertreibt diskriminierungsfrei Trassen (entsprechend EU-Rechtsetzung vom 15.3.2001). Netzbetrieb sowie Ausbau und Instandhaltungsmanagement werden der DB-Konzerntochter DB Netz als sogenannte Geschäftsbesorgung übertragen.<sup>61</sup> Die Absicht von Vogel/Neuhoff: Der Mehdorn'schen Beschwörung, Netz und Transport müssten zwingend zusammengehalten werden, wird nachgegeben. Das Konstrukt schafft aber Wettbewerbsneutralität (Trassenvertrieb durch unabhängige Bundes-Schienen-Wege AG) und erlaubt die volle materielle Privatisierung des DB-Konzerns, nunmehr bestehend aus DB-Transporttöchtern und DB Netz, reduziert auf einen Dienstleister des Bundes.

In einem wichtigen Punkt unterscheiden sich die Vorschläge sehr grundlegend.

- Pällmann empfiehlt, jede DB-Transporttochter für sich zu verkaufen / an die Börse zu bringen und DB Netz auszugliedern. Der Konzern wird quasi entleert. Es gibt keine 'Die Bahn' mehr.
- Vogel/Neuhoff wollen den Konzern erhalten und ihn gesamthaft an die Börse bringen. Zuvor werden die Aufgaben des Netzes ausgegliedert, die hinderlich für eine Privatisierung sind (Eigentumsfunktion des Netzes<sup>62</sup>, Trassenvertrieb<sup>63</sup>).

Welcher der beiden Vorschläge ist besser? Beide Modelle sind erheblich realistischer als die Absichten von Bahnchef Mehdorn. Beide Modelle bereiten dennoch Probleme:

- „Das Netz wird als AG in unmittelbares staatliches Eigentum rücküberführt“, plädiert Pällmann.<sup>64,65</sup> Dies hat den Beigeschmack, Infrastruktur sei zwingend Sache des Staates. Ausbau und Bewirtschaftung sind aber ineffizient, wenn dies durch eine staatliche Institution geschieht, z.B. durch eine Behörde oder eine AG, die nur „organisationsprivatisiert“<sup>66</sup> ist, also ähnlich einer Behörde agiert. Die Infrastruktur – unsubventioniert – macht etwa die Hälfte der Wertschöpfung im Schienenverkehr aus.<sup>67</sup> Ist eine Gemengelage aus Netz (50 % staatlich)

<sup>60</sup> Prämisse: Gewinn der Transporttöchter in 2005: rd. 4 Mrd. DM und Trassennutzungsgebühren von rd. 7 Mrd. DM (rd. 1 Mrd. mehr als derzeit), die „längerfristig garantiert werden, um Planungssicherheit für Investoren zu schaffen“.

<sup>61</sup> Bei den Regionalnetzen werden mit dieser Funktion regionale Konzessionäre beauftragt.

<sup>62</sup> Wegen Verfassungserfordernis und Finanzverantwortung des Bundes für Bundesschienenwege.

<sup>63</sup> Wegen EU-Rechtsetzung vom 15.3.2001.

<sup>64</sup> Ebenda, Ziff. 20, Satz 2.

<sup>65</sup> Wilhelm Pällmann bzw. die Infrastrukturfinanzierungs-Kommission. Um der Kürze willen steht manchmal Wilhelm Pällmann, Vorsitzender der Kommission, als Synonym für die Kommission.

<sup>66</sup> Als Unternehmen organisiert, aber ohne Risiko unterzugehen und ohne Druck, im Wettbewerb mitzuhalten, da im staatlichen Eigentum. Gegensatz: materielle Privatisierung mit privatem Eigentum.

<sup>67</sup> Ilgmann, G.: Anteil der Fahrwegskosten im Straßen- und Schienenverkehr, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 4/ 1993.

und Transport (50 % unternehmerisch) jemals wettbewerbsfähig gegenüber einem Verkehrsträger Straße, dessen Infrastrukturanteil an den Gesamtkosten nur marginale 10 Prozent beträgt? Wahrscheinlich nicht. Eine staatliche Netzgesellschaft kann zwar den größten Teil ihrer Aufgaben im Wettbewerb vergeben, so dass sie auf ein Minimum schrumpfen kann<sup>68</sup>, aber die intelligenten unternehmerischen Aufgaben verbleiben bei ihr.

- Das Modell von Vogel/Neuhoff hat einen ähnlichen Nachteil wie das Modell von Pällmann. Intelligente unternehmerische Entscheidungen (Investitionen, Vertrieb) landen unmittelbar beim Bund. Das Netzmanagement, auf reine Dienstleistung reduziert, verbleibt im DB-Konzern. Dort ist es Diener zweier Herren. Als Konzerntochter ist das Netzmanagement dem Ziel des Konzerns verpflichtet, insbesondere dem Ziel der Transporttöchter des DB-Konzerns. Als Beauftragte der Bundes-Schienen-Wege AG soll es konzernunabhängige Ziele verfolgen. Der Kompromiss von Vogel/Neuhoff wird an diesem Spagat scheitern.

Es verbleiben wesentliche Anforderungen, die möglichst weitgehend erfüllt sein sollten. Vorschlag:

- Privatisierung der Transportgesellschaften
- Wettbewerbsneutralität des Netzes
- Durchschlagen des Wettbewerbsdrucks aus den Transportmärkten auf die Effizienz des Netzes.

Wie die folgenden Ausführungen noch zeigen werden: Es gibt keinen Königsweg, allen Anforderungen bestmöglichst zu genügen. Den besten Weg unter den „second best-Lösungen“ muss noch gesucht werden.

---

<sup>68</sup> So auch der Ansatz von Bündnis 90/Die Grünen und des Verkehrsclub Deutschland (VCD).

## 6. Trennung von Netz und Transport: Aufbruch von Kurt Bodewig

„*Wer im Interesse der Kunden denkt, befürwortet eine ungeteilte Bahn*“, titelt der DB-Konzern mit dem Konterfei von Transnetchef Norbert Hansen auf doppelseitigen Anzeigen, zum Beispiel im Spiegel. Den Kunden interessiert herzlich wenig, ob er in ungeteilter Bahn fährt, ebenso wenig wie die Frage, ob sein PC vom selben Hersteller wie sein Drucker stammt – sofern die Schnittstelle zwischen PC und Drucker standardisiert ist. Wenn der DB-Konzern Anzeigen schaltet, die sechsstelligen Beträge kosten, dann tut er das nicht aus Interesse am Kunden, sondern aus Eigeninteresse. Mehdorn mag den ordnungspolitischen Aufbruch nicht, zu dem sich Bodewig als Gast auf dem Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen am 10.3.2001 in Stuttgart durchgerungen hat. Er nimmt sich sogar das Recht heraus, mit Mitteln des Bundes Werbung gegen die Ordnungspolitik des Bundes<sup>69</sup> zu betreiben. Die Verantwortlichen der Bundesregierung werden zu Deppen, weil sie nicht sofort reagiert haben.<sup>70</sup>

Kurt Bodewig verkündete: „*Die Unabhängigkeit des Netzes ist also längst keine Frage mehr des Ob, sondern eine Frage des Wann und des Wie*“. Er habe bereits eine ‚Task Force‘ zur Durchsetzung seiner Absichten vorgesehen. Mutig war es, am Kanzler vorbei ein Denkverbot aufzuheben, und den Stillstand in der Ordnungspolitik zu beenden. Die Nation klatschte Beifall, der Bahnchef drohte mit Rücktritt. Der Kanzler eierte zwischen Rücktrittsdrohung und Beifall hin und her und verordnete einen Kompromiss: In die Task Force, bestehend aus drei Staatssekretären<sup>71</sup> und zwei Abteilungsleitern des Bundesverkehrsministers unter Vorsitz von NRW-Ex-Wirtschaftsminister Franz-Joseph Kniola, wurde Hartmut Mehdorn aufgenommen. Als erklärter Gegner des ordnungspolitischen Aufbruchs von Verkehrsminister Bodewig darf er nun diesen Aufbruch mitgestalten. Damit die Nation nicht allzu sehr höhnt, wurde das Ziel der Task Force als „ergebnisoffen“ deklariert. Kurt Bodewig behauptet aber weiterhin, es gehe nicht um das Ob, sondern nur um das Wie und Wann, und Hartmut Mehdorn wisse das. Zur Schadensbegrenzung wird die Politposse zur Zeit euphemistisch zum „unnötigen Glaubenskrieg“ heruntergespielt. Der Glaubenskrieg ist aber keineswegs unnötig. Es geht um die zentrale Strategie: Soll Schienenverkehr durch Wettbewerb konditioniert werden, oder soll Hartmut Mehdorn die Freiheit haben, das Unternehmen ‚Die Bahn‘ als Quasimonopolist nach vorn zu bringen? Hartmut Mehdorn erweckt den Eindruck, die Trennung von Netz und Transport sei des Teufels (siehe Kasten). Es sei schon eine Zumutung, durch eine Task Force, die bis zum Ende des Jahres tagen soll, die Frage der Trennung so lange offen zu halten.

<sup>69</sup> Kosten für Werbung schmälern den Gewinn für den Aktionär Bund.

<sup>70</sup> 10 Tage später reagierte Aufsichtsratschef Michael Frenzel und bereitete der Anzeigenserie ein Ende.

<sup>71</sup> Identisch mit den drei Staatssekretären, die bereits als „Oberaufsichtsrat“ des DB-Konzerns etabliert wurden, vgl. Kap. 2.5.

### **Problem: Trennung von Netz und Transport**

Die Nachteile der Trennung aus Sicht des DB-Konzerns lassen sich auf drei Behauptungen reduzieren:

1. Die Aufstellung gegenüber den Kunden verlange eine ungeteilte Bahn.
2. Die Sicherheit sei nur bei integrierter Verantwortlichkeit für Rad und Schiene zu gewährleisten.
3. Optimierung und Entwicklung des Gesamtsystems seien nur bei integrierter Verantwortlichkeit machbar.

Gemeinsame Basis aller drei Behauptungen: Das System Bahn sei von hoher Komplexität, die nur aus integrierter Verantwortung zu handhaben sei. Der empirische Beweis wird gleich mitgeliefert: Alle erfolgreichen Bahnen auf der Welt seien integrierte Bahnen. Dagegen steht: Fast alle maroden Bahnen sind integrierte Bahnen.

*„In allen Sektoren sind die Strategien der Komplexitätsbewältigung so, dass mit wachsender Komplexität dezentralisiert wird, weil das die einzige Möglichkeit ist, mit großer Komplexität fertig zu werden“.*<sup>72</sup>

Der Einwurf, dadurch würden Schnittstellen aufgerissen, die es sonst gar nicht gäbe, ist falsch: Die Schnittstellen gibt es ohnehin – zum Beispiel zwischen DB Netz und DB Cargo. Sie sind nur konzernintern zu koordinieren. Diese interne Koordination muss keineswegs billiger als die externe Koordination sein. Will sich die DB Netz tatsächlich so wettbewerbsneutral verhalten, wie sie beteuert, muss sie sogar intern und extern koordinieren. Das könnte sogar teurer sein als die einheitliche externe Koordination. Diese hat darüber hinaus einen großen Vorzug. Sie schafft Transparenz – eine wesentliche Voraussetzung zur Vermeidung von Diskriminierung und Quersubvention.

Warum sind Wirtschaftsbereiche so erfolgreich, wenn sie zur Komplexitätsbewältigung „hierarchisch abschichten“, d.h. Entscheidungsfreiheit nach unten geben – verbunden mit Vorgaben, um das ganze zu optimieren und fortzuentwickeln? Heruntergebrochen auf möglichst viele Stufen der Wertschöpfung wird vielen Firmen der Marktzutritt möglich. Es entsteht Kostensenkungs- und Innovationswettbewerb. Auf hochintegriertem Niveau ist der Marktzutritt hingegen erschwert oder gar ausgeschlossen. Wer sollte als integriertes Eisenbahnunternehmen dem DB-Konzern als „ungeteilte Bahn“ Wettbewerb liefern? Die SBB, die SNCF, Japan Railways?

Aufstellung gegenüber den Kunden: Wenn der Pilot einer Lufthansa-Maschine seinen Passagieren die verspätete Landung in Frankfurt mit der Sperrung einer Startbahn in Abflughafen Athen (Verantwortungsbereich: Flughafen Athen) begründet oder mit einem Computerausfall in der Flugüberwachung (Verantwortungsbereich: Euro Control), werden die Fluggäste denken: Ach, wäre doch alles unter einem Konzerndach, dann gäbe es wegen ungeteilter Verantwortung für die Flugfahrt solche Probleme nicht oder nur in viel geringerem Ausmaß. Dass Fluggäste so denken könnten, ist eine abenteuerliche

<sup>72</sup> Wortlaut eines Redebeitrags von Ewers, H.-J., anlässlich eines Streitgespräches zwischen Benedikt Weibel, Chef der SBB und Gegner der Trennung, sowie Wilhelm Pällmann, Vorsitzender der Infrastrukturfinanzierungs-Kommission und Ex-DB-Vorstand, als Befürworter der Trennung am 11.5.2001 in Berlin, veranstaltet vom Deutschen Verkehrsforum.

Vermutung. Ebenso abenteuerlich sind Äußerungen aus dem DB-Konzern, Bahnkunden wollten eine ungeteilte Bahn.<sup>73</sup> Die Organisation hinter der Oberfläche der Bahn interessiert den Kunden herzlich wenig. Ihn interessieren Qualität und Preis.

Sicherheit wird keineswegs durch institutionelle Integration von Rad und Schiene erreicht. Die Luftfahrt mit ihrer viel größeren Komplexität gewährleistet die Sicherheit in einem sehr arbeitsteiligen Prozess über viele Institutionen und dann noch weltweit. Sicherheit wird durch Transparenz, präzise Schnittstellenregelung, Anreize und Aufsicht (verbunden mit Sanktionen) erzielt. Die Sicherheit ist in einem integrierten Konzern viel eher gefährdet, weil bei Intransparenz und unsauberer Schnittstellenregelung eher unbemerkt geschlampt werden kann.<sup>74</sup> Was passiert, wenn ein Newcomer eine Ausschreibung im Nahverkehr gewinnt und auf diesem Wege zum einzigen oder überwiegenden Nutzer von Strecken des Bundesschienenwegenetzes wird? Nach der Argumentation des DB-Konzerns („Einheit von Fahrweg und Transport“) müsste dem Newcomer zwingend auch die Bewirtschaftung der Strecke übertragen werden, weil er andernfalls nicht die Sicherheit garantieren könnte.

Das Gesamtsystem Schiene zu optimieren und zu entwickeln erfordert große Carrier, die auf Netzgesellschaften zugehen (et vice versa), um bessere Lösungen aufzuspüren, die Rad und Schiene berühren. Diese großen Carrier müssen keineswegs DB-Transporttöchter sein. Aus europäischer Perspektive ist es sogar unvernünftig, wenn dieser Prozess in Frankreich innerhalb der SNCF, in der Schweiz innerhalb der SBB und in Deutschland innerhalb des DB-Konzerns geschieht und anschließend versucht wird, im Verband der internationalen Eisenbahnen (UIC) aus den vielen nationalen Optimierungen europäische Standards abzuleiten. Bisher hat dieses Handeln kaum zum Erfolg geführt. Dieser Prozess sollte zwischen ein oder mehreren großen europäischen Carriern einerseits und einem oder mehreren Netzgesellschaften Europas andererseits in Gang kommen. Auf diese Weise werden sich Standards für die Zukunft des europäischen Schienenverkehrs herausbilden. So ist es auch bei den anderen Verkehrsträgern gewesen, nämlich in der Schifffahrt, in der Luftfahrt und im Straßenverkehr.

Wenn die Eisenbahner nicht mitziehen, so werde die Bahn von den „Wettbewerbsfetischisten“ zerschlagen. So etwa lautete die Drohung von Hartmut Mehdorn in den letzten Tarifverhandlungen. Bodewigs parlamentarischer Staatssekretär, Stephan Hilsberg, verkündete zuletzt am 22.5.2001 in der Friedrich-Ebert-Stiftung: Getrennt werde auf jeden Fall. Mehdorn versus Bodewig, Wettbewerb nach Gutsherrenart versus Wettbewerb nach internationalen Gepflogenheiten, die auch in der EU vermittelbar wären. Alle sind gespannt, wer sich durchsetzt.

Zunächst wird das „ergebnisoffene Ergebnis“ der Task Force abgewartet werden müssen. Die Prognose fällt denkbar schlecht aus. Da die Positionen von Kurt Bodewig und Hartmut Mehdorn nicht ver-

<sup>73</sup> Zu Ende gedacht: Ein europäisch denkender Bahnkunde würde dann eine ungeteilte Bahn für ganz Europa fordern.

<sup>74</sup> Nähere Ausführungen siehe Ewers, H.-J. und Ilgmann, G.: Schriftliche Stellungnahmen zu den Fragen des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages zur Anhörung am 11. Oktober 2000 in Berlin zum Thema: Zwischenbilanz der Bahnreform, S. 20-22 und S. 32-33 sowie Wortprotokoll des Hearings, Ausführungen von Ewers, H.-J. in der ersten Fragerunde.

einbar sind, wird ein ziemlich scheußlicher Kompromiss herauskommen: Ein integrierter DB-Konzern könnte durch mehr Befugnisse des Eisenbahnbundesamtes gezwungen werden, die Wettbewerber auf der Schiene genauso „lieb zu haben“ wie die DB-Transporttöchter. US-amerikanisches Wettbewerbsrecht sieht darin ein fruchtloses Unterfangen. Eindrucksvoll hat das höchste US-Gericht im sogenannten AT+T-Verfahren, das bekanntlich mit der Zerschlagung dieses Telekommunikationskonzerns geendet hat, konstatiert, „... dass Verhaltensformen ungeeignet sind, unverfälschten Wettbewerb im Zugang zum Netz zu gewährleisten, wenn es dem Inhaber des Netzes gestattet ist, an diesem Wettbewerb teilzunehmen. Die Gewährleistung kann auch nicht durch gerichtlich überwachte Verhaltensnormen gewährleistet werden (Anm.: durch eine Regulierungsbehörde).“ Etwas verständlicher formuliert: Konstrukte wie die des DB-Konzerns<sup>75</sup>, in denen der Schiedsrichter über das Netz zugleich Spieler auf dem Netz ist, sind verboten, selbst wenn dieses Konstrukt reguliert würde. Unterlägen wir dem amerikanischen Kartellrecht, wäre die Zerschlagung der Bahn längst angeordnet worden.

Angenommen, die Task Force würde erkennen, dass ihr scheußliche Kompromisse nur Spott einbrächten. Dann würde sie ein weiteres Problem einholen. Seit der Bahnreform (1994) haben die jeweiligen Bundesverkehrsminister aufgehört, zu denken oder per Forschungsauftrag denken zu lassen. Nun gerät Minister Bodewig in Zeitnot. Bahnchef Mehdorn, potentes Mitglied in der Task Force, weiß, was er will. Eineinhalb Jahre als Vorstandsvorsitzender machen ihn zum Praktiker der Bahn. Kein Ministerialer aus der Task Force kann ihm wegen dieser Praxiserfahrung das Wasser reichen. Die Ministerialen in der Task Force müssen nun mit einer vorzeigbaren ordnungspolitischen Lösung aufwarten und zugleich den Diskurs mit Mehdorn durchhalten, ob ihre Lösung aufgrund seiner Praxiserfahrung überhaupt umsetzbar sei. Zu beneiden sind die Ministerialen nicht. Zeitlich parallel kann Mehdorn seine Konzernkommunikation einsetzen, um mit großem Aufwand seine Sicht der Dinge der Öffentlichkeit attraktiv zu verkaufen. Benedikt Weibel, Chef der SBB, und Transnetchef Norbert Hansen führen im Sinne von Hartmut Mehdorn einen exzellenten Stellvertreterkrieg. Die Chancen für den mutigen Aufbruch von Kurt Bodewig stehen denkbar schlecht. Mehdorn mit seinen Vorstellungen von Wettbewerb nach Gutsherrenart hat taktisch die besseren Karten.

Den Bund holt hier eine Altlast der besonderen Art ein. Seit mehr als fünf Jahrzehnten ist Schienenverkehr ein Monopol. Wen soll der Bund nach alternativen Wegen fragen? Die Newcomer sind siebeneinhalb Jahre nach der Bahnreform noch immer Winzlinge. Der größte, Connex, Tochter des französischen Vivendi-Konzerns, hat weniger als ein Prozent des Umsatzes der DB-Transporttöchter. Zusätzlich ist ein französisches Unternehmen deswegen diskreditiert, weil in Frankreich die SNCF ebenso gegen den Ausbruch von Wettbewerb agiert wie der DB-Konzern in Deutschland. Zwar sind Connex bzw. Vivendi und die SNCF nicht in einen Topf zu werfen, aber in Frankreich – so Kritiker – sind Staat (SNCF) und Wirtschaft (Vivendi) „eine Pampe“. Divergenzen würden unter Absolventen der

---

<sup>75</sup> ... mit einem monopolistischen Infrastrukturbetreiber, der sein Netz einer ganzen Branche ‚Schienentrans-

Ecole National, der Kaderschmiede der französischen Republik, einvernehmlich geregelt – keineswegs zugunsten eines fairen europäischen Wettbewerbs, sondern nur zum Wohl der Grande Nation. Kann der Bund die Wissenschaft oder die Verkehrsconsulter fragen, die beteuern, allein der Wahrheit oder wenigstens dem Wohl des Ratsuchenden verpflichtet zu sein? Fehlanzeige. Ein Wissenschaftler oder Consulter, der über größere Personalressourcen mit Bahnsachverstand verfügt, lebt von Aufträgen des Quasimonopolisten DB-Konzern. Kurt Bodewig und seiner Task Force in dieser kritischen Situation nach außen sichtbar zu helfen, bedeutet das Risiko, in Zukunft von Aufträgen des DB-Konzerns ausgeschlossen zu werden. Wer bislang Geld mit Aufträgen aus dem DB-Konzern verdient hat, wird demnächst Pleite sein, wenn er dem Bund hilft, Gegenpositionen zum DB-Konzern aufzubauen. Der Bund ist gut beraten, wenn er auch das Argumentationsmonopol des DB-Konzerns dadurch beseitigt, dass er möglichst schnell in eine Wettbewerbsbranche Schienenverkehr ausschert.

Fazit: Wenn sich der Bund schon in das Dilemma von Zeitnot, Theoriedefizit und Mangel an unabhängiger potenter Beratung in Deutschland begeben hat, so sollte er nicht noch den nächsten Fehler begehen, nämlich aus „Gesichtswahungsgründen“ scheußliche Kompromisse mit dem Bahnchef einzugehen. Mit dem, was Hartmut Mehdorn will (vgl. Ruck durch den Konzern, Kap. 4) muss sich der Bund kritisch auseinandersetzen; Es ist sogar seine Pflicht, aber: Der Bund ist grundsätzlich einer wohlfahrtsmaximierenden Ordnungspolitik verpflichtet und erst nachrangig als Alleinaktionär den Interessen des DB-Konzerns. Eine Umkehrung dieses Prinzips wäre völlig irrig. Der Bund wäre auch deshalb gut beraten, wenn er die Funktion ‚Ordnungspolitik‘ und ‚Aktionär des DB-Konzerns‘ wenigstens ressortmäßig sauber trennen würde.<sup>76</sup> Die Ordnungspolitik ist Sache des Verkehrsministers, die Beteiligungsverwaltung ist Sache des Bundesfinanzministers. Dieser Rat mag im Bundesverkehrsministerium zu einen Aufschrei wegen „Kastration“ führen, aber: Wie sollen die Abteilungsleiter im Bundesverkehrsministerium den Spagat durchhalten, als Ministeriale einer Wettbewerbsbranche Schienenverkehr und zugleich als Aufsichtsrat des DB-Konzerns nach Aktiengesetz ausschließlich dem Wohl des DB-Konzerns verpflichtet zu sein?

---

port' öffnen soll.

<sup>76</sup> Das Dilemma, dass beide Funktionen bei der Ressortkoordinierung im Kanzleramt zusammenlaufen, bleibt naturgemäß erhalten.

## 7. Günstige Vorgaben für die Zukunft

### 7.1 Verfassung erlaubt unternehmerische Organisation

Die Bahnreform hat bislang mit viel Geld wenig befördert (vgl. Kap. 2.3: Marktanteil stagnierend bis rückläufig). Dennoch haben Bund und Länder zum 1.1.1994 mit der Verfassungsänderung den entscheidenden Schritt dafür getan, dass aus Bahn überhaupt eine Erfolgsstory werden kann. In einer Zitterpartie stimmten Bundestag und Bundesrat mit der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit zu, dass aus den Behörden westlicher und östlicher Prägung, DB (alt) und DR, überhaupt ein Unternehmen werden durfte. Der Schönheitsfehler, der die künftige Gestaltungsfreiheit einschränkt: Das Eigentum am Netz darf nicht materiell privatisiert werden – allenfalls zu 49 % mit Zustimmung der Länder. Die Ängste der Länderchefs damals: Über eine materielle Privatisierung könne sich der Bund aus der Verantwortung für die Schiene stellen. Wahrscheinlich noch entscheidender war eine Verlustangst, auf Kosten des Bundes nicht mehr „mitmischen zu dürfen“. Eine materiell privatisierte Netz AG wäre kaum für teure Prestigeobjekte der Länder zu erwärmen gewesen, es sei denn, die Länder hätten dafür selbst tief in die eigene Tasche gegriffen. Der Preis für das Prestige wäre offengelegt worden – ein Horror von Transparenz,<sup>77</sup> der einen schmerzlichen Verzicht auf free lunches auf Kosten des Bundes zur Folge hätte.

### 7.2 Einkauf von Nahverkehr im Wettbewerb: Preise fallen

Ein Unternehmen im Wettbewerb kann nicht verpflichtet werden, unrentierliche gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen. Die Etablierung des Einkaufes solcher Leistungen durch die Länder ist gelungen.<sup>78</sup> In einem Ausschreibungswettbewerb erhält dasjenige Unternehmen den Zuschlag, das den gemeinwirtschaftlichen Verkehr auf der Schiene am günstigsten (geringste Subvention bei vorgegebener Qualität) anbietet. Daumenregel: Überall, wo ausgeschrieben wurde, fallen die Preise um rund 20 Prozent bei höherer Qualität. Das Prinzip hat sich bewährt. Es gibt aber noch viel zu kritisieren. Einige Länder nutzen die Chance zu mehr Wettbewerb, z.B. Schleswig-Holstein und Mecklenburg/Vorpommern. Andere setzen auf rechtswidrige Deals, wie jüngst in Baden-Württemberg ernsthaft erwogen: Ohne Ausschreibung sollte DB Regio einen lukrativen, langfristigen Verkehrsvertrag erhalten. Im Gegenzug wollte DB Netz einen neuen unterirdischen Stuttgarter Hauptbahnhof („Stuttgart 21“) bauen. Prostitution wird den Ländern vorgeworfen. Für gute Deals mit DB Netz wird der professionelle Leistungseinkauf im Wettbewerb verraten. Auf etwas niedrigerem Niveau gibt es viele

---

<sup>77</sup> Wenn z.B. Ministerpräsident Bernhard Vogel einen ICE-Anschluß für seine Landeshauptstadt Erfurt wünscht, dann macht er seinen politischen Einfluss geltend, dass der Bund ihm dieses Prestigeobjekt bezahlt. Müsste er alles Unrentierliche dieser Investition aus der Landeskasse bezahlen, würde er den ICE-Anschluß von Erfurt gar nicht erst wollen.

<sup>78</sup> Zum Teil zentral bei großen Ländern, zum Teil durch nachgeordnete Gebietskörperschaften, Zweckverbände etc.

Stuttgart 21. Der DB-Konzern lockt und erpresst mit Investitionen, die Länder empören und arrangieren sich.<sup>79</sup> Diesem Unfug kann schnell ein Ende bereitet werden, nämlich durch institutionelle Trennung von Netz und Transport. Es gäbe keine Kompensationsgeschäfte mehr zwischen DB Regio und DB Netz.<sup>80</sup>

### 7.3 Dichtes Schienennetz in zentraler Lage

Deutschland hat die beste Voraussetzung, aus Schienenverkehr ein Geschäft zu machen, weil es in der künftig erweiterten EU größtes Transitland sein wird. Aus Sicht des übergeordneten Netzes gibt es fast keine Strecken, die nur Randprovinzen erschließen. Das übergeordnete Netz kann auf seiner gesamten Länge mit lukrativen Transitverkehren ausgelastet werden. Wer in Europa weitströmigen Schienenfernverkehr (vorrangig Güterverkehr oder auch touristischer Personenverkehr) fahren will, wird mit großer Wahrscheinlichkeit über das deutsche Netz fahren, wenn er die kürzeste Route wählt.<sup>81</sup> Und fast immer ist die Fahrt auf deutschem Netz eine Fahrt auf einem Zentralabschnitt, denn die Züge sind auf solchen Strecken mit größter Wahrscheinlichkeit gut ausgelastet, und zwar über die gesamte Distanz von Grenze zu Grenze. Ein so dichtes Netz in zentraler Lage ist ein wahrer Schatz. Es gilt, ihn zu heben. Kein anderes Land hat bessere Voraussetzungen.

### 7.4 Steigende Spritpreise und Staus im Straßenverkehr



Der Spritpreis steigt - zum Teil sogar drastisch - bedingt durch höhere Rohölpreise, fallenden Eurokurs gegenüber dem US-Dollar und Ökosteuer. Neuerdings kommt eine Knappheit von Raffineriekapazität in den USA hinzu, die auch auf die Preise der Raffinerieproduzenten in Europa durchschlägt. Bedeutet das eine Chance für die Bahn? Vereinfacht: Im Lkw-Fernverkehr ja, im Pkw-Verkehr kaum. Im Gütertransport wird rational auf Kosten reagiert, im Pkw-

<sup>79</sup> Zur ausführlichen Problematik siehe Ewers, H.-J. und Ilgmann, G.: Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr: Gefordert, gefürchtet und verteufelt, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 1 und 2/2000, S. 17-20 (Kurzfassung) oder in Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 2/2000, S. 133-162 (Langfassung).

<sup>80</sup> Verlautbarung des DB-Konzerns: Nur durch solche Deals rechnen sich Projekte wie Stuttgart 21, will heißen: unrentierliche Projekte rechnen sich durch überteuerte Monopolpreise im Nahverkehr.

<sup>81</sup> Bei schlechter Vermarktung kann das deutsche Netz allerdings auch häufig umfahren werden.

Verkehr sehr viel weniger.<sup>82</sup> Die Karikatur bringt es auf den Punkt: Alle erwarten, dass ein Preissignal Wirkung zeigt, aber die Wirkung will sich nicht einstellen. An Sonntagen mit Lkw-Fahrverbot sind die Staus trotz Preiserhöhungen größer geworden, obwohl weit überwiegend Freizeitverkehr stattfindet. Steigende Spritpreise haben eine viel geringere Bedeutung für die Chancen der Bahn, als viele glauben. Anders wäre es bei einer Preisexplosion aufgrund krisenhafter Verknappung (vgl. Kap. 1.2). Dann würde die Zeit nicht ausreichen, um mit einem Down Sizing der Fahrzeugflotte (kleinere, energiesparenderen Fahrzeuge) zu reagieren.<sup>83</sup>

Bedeutet der Stau eine Chance für die Bahn? Nach oberflächlicher Logik Ja, aber auch hier will sich die Wirkung nicht – wie erwartet – einstellen. In nur zehn Jahren hat der Lkw-Fernverkehr um ein Drittel zugenommen – trotz zunehmender Staus. Mit unglaublicher Flexibilität, auch unter regelmäßiger Verletzung von Verkehrs- und Arbeitsschutzrechten, „geht immer noch ein bisschen mehr“, um es sehr vereinfachend auszudrücken. Im Pkw-Verkehr reagiert die Bevölkerung zwar auf Staus – für die Bahn ein sehr zweischneidiges Schwert: In Züge wird erst eingestiegen, wenn auf der Straße nichts mehr geht, insbesondere am Freitag- und Sonntagnachmittag und zu Beginn und Ende von Schulferien. Dann sind die Züge überfüllt. Häufig braucht man nicht einmal zu zahlen, denn die Wahrscheinlichkeit, dass ein Zugbegleiter zum Nachlösen einer Fahrkarte „durchkommt“, ist gering. In der breiten Bevölkerung, die sporadisch Bahn fährt (nämlich an den Spitzentagen), herrscht der Eindruck vor, die Bahn sei prima ausgelastet. Das Gegenteil ist der Fall, die Auslastung über die gesamte Woche bzw. das ganze Jahr ist miserabel. In Spitzenzeiten Verkehrszuwachs zu verzeichnen, ist nachteilig für die Bahn.<sup>84</sup> Für die Straße bedeutet dies Effizienzgewinn, nämlich durchgehend hohe Auslastung.

Ansteigender Stau auf unseren Straßen bedeutet also nur mit großem Vorbehalt eine Chance für die Bahn. Sowohl steigender Spritpreis als auch mehr Stau erzeugen noch lange keine Zwangskunden für die Bahn. Beide Effekte sind aber dennoch eine Chance, nämlich in Verbindung mit einer professionellen Vermarktung des Schienenpotenziales.

## 7.5 Wettbewerb formiert sich europaweit

Noch ist der Wettbewerb auf deutschem Bundesschienenweg mengenmäßig unbedeutend. Doch unbemerkt von Öffentlichkeit und Politik formieren sich ungezählte Newcomer – viele kleine Unternehmen, insbesondere im Schienengüterverkehr, die europaweit agieren, weiterhin Global Players (und solche, die es noch werden möchten) wie z.B. Connex (Frankreich) oder das deutsch-

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Ilgmann, G.: Gewinner und Verlierer einer CO<sub>2</sub>-Steuer im Güter- und Personenverkehr, hrsg. von der Ludwig-Bölkow-Stiftung, Ottobrunn 1998.

<sup>83</sup> Der Wiederverkaufswert der alten Fahrzeuge fiel ins Bodenlose, kleine, energiesparende Fahrzeuge wären zunächst knapp und deshalb sehr teuer.

<sup>84</sup> Die DB Reise & Touristik agiert hilflos. Die größten Rabatte, die sie gewährt (Bahncard 50 %, auf weiteren Strecken durch Sparpreis und ICE-Sparpreis noch übertroffen) gelten auch in den Spitzenzeiten.

französische Unternehmen Eurobahn (60% Rhenus AG, 40% Keolis, ein Unternehmen von SNCF und Paribas) oder die US-amerikanischen Güterbahnen, die schon mal den Sprung über den Atlantik nach Großbritannien gemacht haben. Sogar große städtische Verkehrsbetriebe wie die Hamburger Hochbahn AG machen sich auf, Global Players zu werden, und steigen in den Nahverkehr mit der Eisenbahn ein. Großkunden der Bahn, z.B. die BASF, halten sich eigene Schienengüterverkehrsunternehmen, um DB Cargo unter Wettbewerbsdruck zu setzen. Nachdem der DB-Konzern lange Zeit ausgemusterte Lokomotiven lieber hat zerlegen lassen, um den Second Hand-Markt für den Wettbewerber auszutrocknen, kann in Europa jetzt alles gemietet oder geleast werden, was auf der Schiene fährt: Lokomotiven, elektrisch oder dieselgetrieben, neu oder alt, mit oder ohne Lokführer, auch inklusive Wartung und Instandhaltung. Leasing oder Vermietung von Güterwagen hat ohnehin eine alte europäische Tradition. Inzwischen gibt es auch Reisezugwagen und Triebwagen für den Nahverkehr. Selbst nationale Carrier wie die österreichische Bundesbahn (ÖBB) sind eingestiegen, das größte britische Leasingunternehmen hat sich mit dem Vossloh-Konzern verbandelt und bietet u.a. Loks aus eigener Produktion in Kiel (ehemalige MAK, eine Siemens-Tochter, jetzt Vossloh). Auch die großen Hersteller steigen ein, und auch einige Bundesländer – wenn auch nur für den eigenen Bedarf, um bei der Ausschreibung von Nahverkehrsleistungen Newcomern eine Chance zu geben. Es ist unglaublich, wieviele neue Eisenbahnunternehmen zur Zeit gegründet werden, wer wen aufkauft und wer miteinander dealt und Allianzen bildet. Auch für die Bewirtschaftung von Netzen formieren sich Unternehmen. Man kann Netze planen, bauen, instandhalten und betreiben lassen. Interessiert sind auch die Baufirmen mit ihrem Know How aus dem Eisenbahnbau, ins Geschäft des Netzbetriebes einzusteigen. Die Etablierung von Unternehmen, Unternehmenszusammenschlüssen, Allianzen, Joint Ventures auf allen Ebenen der Wertschöpfung – und auch europaweit – ist die günstigste Vorgabe für einen Durchbruch, dass Schienenverkehr im Wettbewerb dynamisch wachsen kann. Die Bahnvisionen mancher europäischer nationaler Eisenbahnchefs, z.B. von Gallois (SNCF) und Mehdorn („chemin de fer c’est moi“), sind ein großes Hindernis für einen Durchbruch. Es sind Visionen von gestern.

## 8. Vision einer neuen Bahn

### 8.1 Kalkül: Risiken

Wenn wir Visionen kreieren, sollten wir uns zunächst der großen Herausforderungen bewusst werden, die zu bewältigen sind, damit wir nicht zu eng denken. Zunächst sind die Risiken ins Kalkül ziehen,

- eine krisenhafte Verknappung von Öl (Kapitel 1.2)
- eine Wende in der Einschätzung des Einflusses menschengemachter CO<sub>2</sub>-Emissionen auf das Weltklima (Kapitel 1.3)
- ein bis ins Militante gehender Protest, falls Deutschland zur Straßenkreuzung der erweiterten EU wird.

Diese Risiken sind – jedes für sich allein – hoch. Es wäre lächerlich, ihnen mit so geringer Reformkonsequenz und Reformgeschwindigkeit wie in den letzten Jahren zu begegnen.

### 8.2 Kalkül: Europa

Wir müssen europaweit denken. Als das künftige Zentralland der erweiterten EU mit sehr dichtem Schienennetz hat Deutschland das höchste Interesse daran, dass die Bahn ein Renner wird – sowohl von der Profitabilität her als auch von ihrem Anteil am gesamten Verkehrsmarkt. Die Bahnreform sollte einem europäischen Imperativ genügen. Sie muss eine Logik und Konsequenz aufweisen, mit der wir uns auf europäischer Ebene unter Avantgardisten sehen lassen können. Dazu gehört, dass nicht die Mindeststandards der EU-Rechtsetzung in der wettbewerblichen Öffnung auch noch unterboten werden<sup>85</sup>, sondern wir sollten eher weiter in die Zukunft greifen. Europäische Bahnnetze werden eines Tages von einem europäischen Regulator als Wettbewerbsveranstalter beaufsichtigt werden, denn die größten Potenziale (komparativen Vorteile) der Bahn schlummern im europäischen Güterverkehr über Distanzen, wie sie in den USA üblich sind (im Mittel 1100 km). Egoistische Slogans sind überflüssig: Netzöffnung nur auf Gegenseitigkeit. Wollen wir als Avantgardisten etwa darauf warten, bis auch der letzte EU-Mitgliedstaat sein „Liberalisierungsei gelegt hat“? Wollen wir uns erst bewegen, wenn sich alle anderen bewegt haben? Bahnchef Mehdorn ist mit dem Chef der SNCF, Gallois, befreundet. Wenn er klagt, dass der französische Konzern Vivendi mit seiner Verkehrstochter Connex oder die Eurobahn, Tochter von Rhenus AG, SNCF und Paribas, in Deutschland aufs Netz

---

<sup>85</sup> Z.B. mit einem Protokoll, dass wir trotz EU-Rechtsetzung unsere derzeitig wettbewerbsfeindliche Organisation der Bahn beibehalten dürfen. Ein solches Protokoll existiert. Nach Ex-EU-Direktor Erdmenger ist es juristisch ohne Belang, vgl. 9. Diskussionsforum des Gesprächskreises „Innovative Verkehrspolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 27.4.2001 in Neuß. Wenn wir die derzeitige Organisation (Integration von Netz und Transport) aufrechterhalten wollen, dann nur um den Preis, dass der Vertrieb der Netz AG einer unabhängigen Behörde übertragen wird (vgl. Kap. 5), so dass das Netz zum kastrierten Unternehmen ohne Ergebnisverantwortung wird, weil ihm die Souveränität über die Einnahmeseite genommen wird.

dürfen, die SNCF aber jegliche Penetration des französischen Netzes durch deutsche Eisenbahnunternehmen vereitelt, dann sollte er seinen Freund Gallois zur Netzöffnung überreden. Wenn ihm das nicht gelingt, sollte er seine DB-Konzerntöchter ermuntern, die SNCF (Transportsparten) zu konkurrenzieren, und testen, wie hoch das Diskriminierungspotenzial der SNCF (Netzbereich) ist. Er könnte aus diesem Experiment viel lernen. Insider vermuten zu Recht, dass Hartmut Mehdorn diesen Test scheut, weil seine Transporttöchter unfähig sind, in Frankreich wettbewerbstaugliche Angebote zu präsentieren. Das ist schade, denn die gesamte Branche Schienenverkehr ist neugierig, was geschähe, wenn der DB-Konzern EU-Wettbewerbskommissar Monti bitten würde, die Wettbewerbsabschottung der SNCF rechtlich zu würdigen.

Was geschieht, wenn rücksichtslos, d.h. ohne Rücksicht darauf, wie andere Mitgliedstaaten der EU agieren, alle europäischen Unternehmen umworben werden, auf dem deutschen Netz den Wettbewerb anzuheizen? Nach Auffassung des DB-Konzerns passiert Grässliches, nämlich die Konkurrenzierung der DB-Transporttöchter. Und diese könnten nicht im Gegenzug Kunden auf den Nachbarnetzen gewinnen. Schon die Denkungsart ist daneben. Was passiert, wenn Deutschland öffnet, aber die anderen Länder nicht? Eher Gutes. Es wird nämlich in den deutschen Schienenverkehr investiert. Es ist völlig gleichgültig, ob ein deutsches mittelständisches Eisenbahnunternehmen eine DB-Transporttochter konkurrenziert oder irgendein europäischer Global Player à la Connex. Das Mutterunternehmen, Vivendi, ist im Eurostoxx notiert. Die Aktionäre sind ungefähr so französisch, wie die Aktionäre von Siemens, Lufthansa oder VW deutsch sind. Die Shareholder sind weltweit gestreut, im Extremfall gehören sie mehrheitlich amerikanischen Pensionsfonds, englischen Lebensversicherern, Ölscheichs und einer großen Skala weltweiter Anleger. Deutsche Global Player, die sich aufmachen, die DB-Transporttöchter zu konkurrenzieren, werden letztlich genau diese Aktionärsstruktur haben. Je erfolgreicher sie sein werden, desto internationaler wird ihre Aktionärsstruktur sein. Und wo ist der Unterschied zwischen einem französischen, dänischen, britischen oder deutschen Unternehmen, wenn die Frage nach der „Wertschöpfung auf deutschem Boden“ gestellt wird? Es gibt keinen Unterschied. Wenn sich Connex als französische Konzerntochter in Deutschland etabliert, entstehen nur deutsche Arbeitsplätze.<sup>86</sup> Sogar der „importierte Franzose“, sei er Chef der deutschen Tochter oder der Controller, besetzt einen Arbeitsplatz in Deutschland. Kommerziell-nationalistisch betrachtet ist das ebenso prickelnd, als würde ein Däne zum Geschäftsführer eines Schleswig-Holsteinischen Sägewerks bestellt werden.

Bei europaweitem Denken ist auch die „Seelenlage“ der Gewerkschaften ins Kalkül zu ziehen. Ursprünglich Hausgewerkschaft hat die Transnet (vormals GdED) schon einen Schwenk vollzogen und

---

<sup>86</sup> Es sei denn, wir sind so kleinlich, dass wir auch noch den sogenannten Konzern-Overhead mit zentralen Dienstleistungsfunktionen einbeziehen, der im ausländischen Stammhaus domiziliert.

will sich zur Branchengewerkschaft wandeln.<sup>87</sup> Die kleinere Gewerkschaft der Lokführer (GdL), die weniger im öffentlichen Bewusstsein ist, hat schon früher die Kurve gekriegt und wirbt darum, zur deutschen Fahrzeugführergewerkschaft zu avancieren (U-Bahn, Straßenbahn, Eisenbahn, Bus etc.). Auch die Gewerkschaften müssen noch den Sprung zu Europa schaffen. Sie können die Gewerkschaften europäischer Nachbarn konkurrenzieren (Mitglieder abwerben) oder sich mit ihnen vereinigen. Noch sind die Wege offen. Die Gewerkschaften werden nicht europäisch denken, solange sie ihre Legitimation nur aus einem Unternehmen (Hausgewerkschaft) oder bestenfalls aus einer regionalen oder nationalen Branche herleiten.

### 8.3 Kalkül: Wettbewerber ‚Straßenverkehr‘

Die Straßenverkehrsbranche, nämlich Fahrzeughersteller, Lkw-Fuhrunternehmer, Mineralölwirtschaft, Bauindustrie etc.<sup>88</sup> fürchtet nicht die Konkurrenz der Schiene. Die Bahn ist bislang immer ein Looser gewesen und zum Nischenproduzenten degeneriert (vgl. Kap. 2.3). Darf sich deshalb eine künftige Branche ‚Schienenverkehr‘ darauf verlassen, dass sie von der Branche ‚Straßenverkehr‘ nicht behindert wird zu wachsen? Jein, will heißen: Wenn Schienenverkehr weiterhin so wenig professionell wie durch den DB-Konzern repräsentiert wird, dürfte die Straßenverkehrsbranche milde lächeln. Sie wird sich auch weiterhin einlassen auf die inzwischen inflationierten Veranstaltungen der Bundesregierung, des Deutschen Verkehrsforums, der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft und anderer Institutionen zum Thema ‚Kooperation der Verkehrsträger‘. Sobald aber die Bundesregierung alle Schleusen öffnen würde, um aus Schienenverkehr eine dynamische Wettbewerbsbranche zu machen, wäre Schluss mit lustig. Der konkurrierende Verkehrsträger Straße würde dann wahrscheinlich aggressiver werden. Die bisher so langweiligen Symposien über die Kooperation der Verkehrsträger würden spannender werden.

Wenn wir eine Bahn der Zukunft konzipieren, die den Straßenverkehr tatsächlich nennenswert trifft, dann müssen wir auch die Gegenreaktion der Branche ‚Straßenverkehr‘ ins Kalkül ziehen. Wenn Hartmut Mehdorn und sein Kollege Gallois von der SNCF dennoch darüber streiten, ob das Bahnnetz geöffnet werden sollte und wer vorgeht, dann ist das grotesk. Visionen einer künftigen europäischen Bahnbranche erfordern ein Denken, das meilenweit vorausgreift.

---

<sup>87</sup> Das Eintreten von Transnetchef Norbert Hansen in der jüngsten Anzeigenkampagne des DB-Konzerns für eine „ungeteilte Bahn“ (vgl. Kap. 6) steht dazu allerdings im Widerspruch.

<sup>88</sup> Die Bauindustrie baut für Straße und Schiene. Sie ist letztlich flexibel. Es kann ihr egal sein, ob nur Straßen, nur Schienen oder beides gebaut werden. Insofern ist es für sie gleichgültig, welche Infrastruktur gebaut wird – es sei denn, sie wäre einseitig ausgerichtet, d.h. viele ihrer Mitglieder wären zu unflexibel, statt Straßen auch Schienenwege zu bauen.

## 8.4 Kalkül: Effizienz (I)

Die Effizienz von deutscher Schieneninfrastruktur ist miserabel (vgl. Kap. 2.4). Wie soll ein Verkehrsträger aufblühen, wenn fünfzig Prozent seiner Wertschöpfung „out of order“ sind? Wenn er nur mit Trassenpreisen überleben kann, die einen winzigen Bruchteil der kalkulatorischen Kosten abdecken (vgl. Kap. 2.4: Preis und Kosten von ICE-Trassen<sup>89</sup>)? Und das auch noch vor dem Hintergrund, dass vom DB-Konzern wehleidig geklagt wird, dass die Bahn ihre Fahrwegkosten ganz alleine tragen müsse. Wollen wir, auf diesem Unfug aufbauend, Antagonisten europäischen Schienenverkehrs werden?

Wer hat eigentlich den Jahrhundertflop der Neubaustrecke Hannover-Würzburg produziert, die extrem teuer ist und über die – mehr als zehn Jahre nach Inbetriebnahme - (im Mittel) tagsüber nur jede halbe Stunde ein ICE fährt? Es war die Gemeinschaftsleistung von Behörde Bahn und Politik. Ausschlaggebende Verantwortung hatte die Politik, denn eine Behörde Bahn hatte selbst bei unopportunistischem Verhalten keine Chance gegen das Primat der Politik. Sie hat sie nicht einmal, wenn sie zur „organisationsprivatisierten AG“ in hundertprozentigem Eigentum des Bundes mutiert. Wer finanziert, hat das Sagen, wer sonst? Mit regionalpolitisch induzierten Investitionen im Schienenverkehr kann einem Wettbewerber ‚Straße‘ kaum etwas Wirksames entgegengesetzt werden. Dem Straßenverkehr kann es gleichgültig sein, ob seine Infrastruktur (etwa 10 % der Wertschöpfung insgesamt<sup>90</sup>) besonders effizient gebaut und vorgehalten wird. Das ist nicht sehr relevant für die Wettbewerbsfähigkeit. Für die Schiene ist dieser Fakt ausschlaggebend. Auf etwa 50 Prozent beläuft sich der Anteil der Infrastruktur an der gesamten Wertschöpfung.

Wollen wir bei der Vision einer künftigen europäischen Bahnbranche die Schieneninfrastruktur mit 50 Prozent Wertschöpfungsanteil (sofern unsubventioniert) einbeziehen, müssen wir eine Gretchenfrage stellen:

- Ist Infrastruktur - wie im römischem Staatsrecht - Sache des Staates? Wenn wir dem zustimmen, haben wir schon verloren. Diese Diktion hatte im alten Rom ausschlaggebende Bedeutung für den Staat. Verkehrswege hatten insbesondere den Zweck, Provinzen zu erobern, auszuplündern oder zu „befrieden“. Für das römische Reich war das durchaus eine existenzielle Angelegenheit.
- Oder ist Infrastruktur eine ganz gewöhnliche teure Ressource, wie z.B. die Gasleitung der Ruhrgas AG oder der Flughafen Frankfurt oder die Terminals von Eurokai im Hafen von Hamburg und Lissabon?

---

<sup>89</sup> Hier wird die Misere nur am Beispiel ICE-Verkehr bzw. HGV-Strecken abgehandelt. Die Misere auf anderen Strecken ist nicht weniger skandalös. Es gibt viele Beispiele, wo auch im Personennahverkehr oder Güterverkehr DB Netz nur Infrastrukturlösungen anzubieten vermag, die von Wettbewerbern zu einem Bruchteil des Preises angeboten werden.

<sup>90</sup> Für alle Fahrzeuge (Pkw und Lkw) auf Bundesfernstraßen.

Schienenverkehr mit seinem relativ hohem Infrastrukturanteil kann nur reussieren, wenn die Infrastruktur hochrationell gehandhabt wird. Ist ein staatlicher Eigner verdächtig, Infrastruktur hochrationell zu bewirtschaften? Er ist es nicht. Folgerung: Die Schieneninfrastruktur sollte privatisiert werden, oder sie sollte - in staatlichem Eigentum - so organisiert werden, dass sie so rational gemanagt wird, als wäre sie materiell privatisiert.

## 8.5 Kalkül: Effizienz (II)

Es gibt einen völlig anderen Anlass, darüber nachzudenken, ob Infrastruktur Sache des Staates ist oder nicht. Die deutsche Volkswirtschaft steht unter globalem Wettbewerbsdruck. Unter vergleichbar großen und wirtschaftlich potenten Nationen hat nur Japan ein ähnlich großes Export/Importvolumen (gemessen am Bruttosozialprodukt pro Kopf). Je mehr Bereiche in Staatshand und damit ineffizient bleiben, d.h. in wettbewerbsfreier Zone, desto mehr muss der Teil der Volkswirtschaft, der unter globalem und nationalem Wettbewerbsdruck steht, leisten, um staatliche Ineffizienz zu finanzieren. Das ist höchst unfair und kann eine Gesellschaft sprengen. Um staatliche Ineffizienz durchzuhalten, müssen sich die Arbeitnehmer, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind, immer „schneller drehen“. „Italienische Verhältnisse“<sup>91</sup> bedeutet dies, nämlich die Ausbeutung der Menschen aus dem wettbewerblichen Bereich durch die Menschen, die im staatlichen oder staatlich regulierten Bereich arbeiten.

Es ist illusorisch, den staatlichen Bereich auf die Effizienz des privatwirtschaftlich/ wettbewerblichen Bereichs zu hieven. Eine Reform, die staatliches Handeln so effizient macht wie privatwirtschaftliches Handeln, liegt in weiter Ferne. Wenn wir die Schieneninfrastruktur effizient gestalten wollen, müssen wir letztlich die Gretchenfrage stellen, staatlich oder privatwirtschaftlich organisiert?

John Major, Nachfolger von Margret Thatcher, forderte einen Staat mit den Attributen ‚klein und splendid‘. Das ist ökonomisch höchst überzeugend: Der Staat macht nur das, was zwingend staatlich sein soll, und das macht er splendid. Der Rest staatlicher Handlung wird privatisiert und vergeben (inklusive Beleihung<sup>92</sup>), wird also durch Wettbewerb effizienter gestaltet.

Der US-amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger Milton Friedman hat – obwohl Ökonom – eine politischere Sicht als John Major. O-Ton<sup>93</sup>: *„Der einzige Weg, den Staat effizienter zu machen, ist, ihn zu verkleinern. Ein großer Staatsapparat wird unweigerlich korrupt, weil es überall Beamte gibt, die über die Vergabe von Millionen und Abermillionen zu entscheiden haben. Das sehen Sie ja insbesondere in Deutschland. Jeder will an das Geld heran, manche versuchen es legal, manche illegal.“* Im Übrigen will Milton Friedman gar keinen effizienten Staat.....*“weil ein effizienter Staat zu viel*

<sup>91</sup> In Italien gab es einen besonders krassen Gegensatz zwischen der Effizienz von Arbeitnehmern des Staates einerseits und der Dienstleistungs-Familienbetriebe andererseits.

<sup>92</sup> Beleihung: Ausstattung Privater mit staatlicher Befugnis, z.B. Dekra und TÜV.

<sup>93</sup> Der SPIEGEL, 41/2000, Interview mit Milton Friedman „Alle Steuern sind zu hoch“, S. 132.

*Macht hat. Die deutsche Regierung steuert schon heute 60% des Nationaleinkommens. Stellen Sie sich vor, wie viel Macht sie hätte, wenn sie dies auch noch effizient machen würde. Besonders die Deutschen sollten vorsichtig sein. In ihrer Geschichte haben sie üble Erfahrungen mit einem effizienten Staatsapparat gemacht. Ein mächtiger Staat bedroht meine Freiheit. Er mischt sich überall ein.“.* Folgt man Milton Friedman, lautet die Botschaft: Infrastruktur sollte nicht Sache des Staates sein. Ein aus politischen Gründen nicht effizienter Staat würde Infrastruktur viel zu teuer bereitstellen und bewirtschaften.

Kreieren wir eine Bahnvision, so sollten wir die Diktion des römischen Staatsrechtes aufgeben, Infrastruktur sei Sache des Staates. Die Diktion ist ohnehin diskreditiert, weil es überall auf der Welt erfolgreiche Beispiele zur Widerlegung dieses antiquierten Prinzips gibt. Überall werden Häfen, Flughäfen, Bahnhöfe, Schienenwege, Gas- und Mineralölpipelines, Straßen (insbesondere Autobahnen) Stromleitungen, Wasser- und Abwasserleitungen, Kabelfernsehen etc. privatwirtschaftlich organisiert. Es gilt, sich daran zu gewöhnen, dieser Erkenntnis zu folgen und nicht auf einem Selbstverständnis von gestern zu beharren: Infrastruktur sei ein existenzielles und kostbares Gut, das nicht privatwirtschaftlich organisiert werden dürfe. Heinz Dürr, Ex-Vorstands- und Ex-Aufsichtsratsvorsitzender des DB-Konzerns, hat einmal ironisch formuliert: Schienenverkehr ist etwas so Kostbares, dass man damit kein Geschäft machen sollte. Heinz Dürr hat damit ein großes Problem auf den Punkt gebracht: Es gibt eine Scheu, Schienenverkehr professionell zu betreiben, um seine gegenüber anderen Verkehrsträgern komparativen Vorteile voll ausspielen zu können. Wenn wir Visionen für die Zukunft des Schienenverkehrs entwickeln wollen, müssen wir anders operieren: Wir brauchen die ausgekochteste privatwirtschaftliche Organisation von Schienenverkehr, um Schienenverkehr zu maximalem Erfolg zu verhelfen. Das ist schwer verdaulich für viele, die bahnidealistisch argumentieren. Aber in der Vergangenheit haben gerade die Bahnfans – entgegen ihrer Vision – genau das Falsche gefordert. Sie wollten die Bahn ausschließlich mit Schutzzäunen vor intermodalem (verkehrsträgerübergreifendem) Wettbewerb zum Erfolg verhelfen, insbesondere mit herber Anlastung externer Kosten im Straßenverkehr. Die Bahnfans haben sich in zweierlei Hinsicht geirrt: Die Interessenvertreter des Straßenverkehrs sind sehr potent, externe Kosten herunterzuspielen. Solange zum Beispiel der Wissenschaftsstreit anhält, ob die „launische Sonne“ Maßstab der Temperaturerhöhung auf der Erde ist<sup>94</sup> oder die menschengemachte CO<sub>2</sub>-Emission, hat die Straßenverkehrsbranche gute Karten. Und wenn der amerikanische Präsident aus nationalem Egoismus heraus das Problem herunterspielt, hat die Straßenverkehrsbranche noch bessere Karten, denn George W. Bush gibt die Parole vor, dass das globale Problem hinter national-egoistischen Interessen zurückzustehen habe. Wenn Bahnfans – insbesondere aus Motivation pro Umwelt – agieren, sollten sie wettbewerblich denken und ins Kalkül ziehen, dass Schieneninfrastruktur – gemessen an der Wertschöpfung des Verkehrssystems Bahn insgesamt – teue-

---

<sup>94</sup> Calder, Nigel: „Die launische Sonne widerlegt Klimatheorien“, Dr. Böttiger Verlags GmbH, Wiesbaden 1997.

rer ist als Straßeninfrastruktur. Schienenverkehrswege müssen billiger erstellt und erheblich besser ausgelastet werden. Da reicht kein Appell aus. Die Organisation von Schienenverkehr muss so ausgerichtet sein, dass Effizienz der Infrastruktur eine zwangsläufige Folge ist.

## 8.6 Kalkül: Subventionen

Niemand kann sagen, warum der Bund jährlich über neun Mrd. DM in den Bundesschienenweg – überwiegend zum Nulltarif – investiert.<sup>95</sup> Das Gejammer des DB-Konzerns, nur die Bahn müsse ihren Fahrweg ganz alleine tragen (im Vergleich zu anderen europäischen Eisenbahnen und den konkurrierenden Verkehrsträgern, z.B. dem Binnenschiff), erweckt den Eindruck, der Bund zahle überhaupt nicht. Oder was heißt ‚ganz alleine‘?

Warum der Bund überhaupt zahlt, ist umstritten. Eine Begründung: Wenn Infrastruktur Sache des Staates ist, dann ist es auch Sache des Bundes, die Infrastruktur zu finanzieren. Eine andere Begründung: Da den Verkehrsträgern die externen Kosten nicht oder nicht vollständig angelastet werden, profitiere davon der Straßenverkehr gegenüber der Bahn. Um der Bahn gleiche Chancen einzuräumen, wird sie subventioniert. Ob so oder so begründet, zusätzlich wird noch ein großer Nachholbedarf konstatiert.

Der Umfang der Subventionen von Schieneninfrastruktur wird ebenfalls sehr unterschiedlich begründet. Das am meisten verwendete Argument ist politischer Art. Der Bund solle ebenso viel Geld für seine Fernstraßen wie für den Bundesschienenweg bereitstellen. Die Begründung ist schwach: Die Schiene ist im Personenverkehr Nischenprodukt mit acht Prozent Marktanteil. Im Güterverkehr ist sie auf dem besten Weg dorthin mit inzwischen nur 15 bis 17 Prozent Marktanteil<sup>96</sup>. Schienenverkehr hat einen erheblich höheren Infrastrukturkostenanteil als Straßenverkehr. Weder Markt- noch Infrastrukturkostenanteil geben einen Anhalt dafür, Schiene und Straße im Bundeshaushalt etwa in gleicher Höhe zu bedenken. Allenfalls läßt sich der Haushaltsansatz durch einen in seiner Höhe unbestimmten Nachholbedarf rechtfertigen. Überzeugend ist das alles nicht. In Zeiten knapper Kasse und ohne die Möglichkeit, in höhere Verschuldung auszuweichen (Zugehörigkeit zur Europäischen Währungsunion), werden die derzeit im Bundeshaushalt veranschlagten über 9 Mrd. DM pro Jahr für Investitionen in das Bundesnetz irgendwann zur Dispositionsmasse werden, falls Einsparungen anstehen. Das war auch in der Vergangenheit so. Würde Finanzminister Hans Eichel seinen Kollegen Bodewig fragen, woraus sich die Höhe von über 9 Mrd. DM für Schieneninfrastruktur logisch ableiten ließe, erhielte er keine gescheite Antwort – eine schlechte Position bei Haushaltsverhandlungen.

---

<sup>95</sup> Vorwiegend mit verlorenen Baukostenzuschüssen und nicht – wie ursprünglich vorgesehen – mit zinslosen Darlehen, die zurückzuzahlen sind (Abschreibungsgegenwerte).

<sup>96</sup> Vgl. Tab. 2-1.

Wir sollten eine visionäre Bahn nicht auf Subventionen des Staates aufbauen, die nach Art und Umfang schwach begründet sind. Falls wir sie überzeugend begründen können, sollten sie so angelegt sein, dass sie hocheffizient wirken (vgl. Kap. 2.4).

Ein möglicher Ansatz, wie man besser Anreize setzen könnte, wäre die Subvention des Outputs. Er taugt aber nur, wenn ein unternehmerisches Konstrukt ‚Netz‘ vorliegt, das auf Anreize überhaupt reagiert.

- Es wird der Output subventioniert, d.h. das unternehmerische Ergebnis des Netzes, nämlich die verkauften Trassen.
- Das ist ein Anreiz, zunächst einmal das Bestandsnetz maximal zu vermarkten und die Kapazitätsreserven zu erschließen.
- Dann rentieren sich relativ preiswerte Anpassungen im Netz (Auflösung von Knoten, Beseitigung von Langsamfahrstellen etc., Ausbaumaßnahmen und Netzanpassungen, z.B. sogenannte Spangen).
- Und erst als ultima ratio rentieren sich Neubaustrecken, wenn nämlich die Kapazitäten auf hohem Niveau ausgeschöpft sind.

Das Non plus Ultra ist dieses System zwar nicht:

- Am besten wären nämlich keinerlei Subventionen.<sup>97</sup>
- Kann dies nicht durchgesetzt werden, so ist die Subvention der Verkehrsleistungen die zweitbeste Lösung.
- Wird dies nicht akzeptiert, so ist die Subvention des Netzes die drittbeste Lösung.

Weiterhin wirft das System noch viele Fragen auf, aber es wäre ein denkbarer Einstieg auf dem Weg zu mehr Effizienz der Infrastruktur.

Es sieht nicht danach aus, als würde es europaweite Rahmenbedingungen geben, die erlauben, auf Subventionen für die Bahn zu verzichten. Wenn wir eine visionäre Bahn kreieren, dann benötigen wir allerdings eine nachvollziehbare Begründung über das Ausmaß von Subventionen und völlig neue Wege, wie subventioniert wird.

---

<sup>97</sup> Chancengleichheit zur Straße wird dadurch hergestellt, dass alle Verkehrsträger ihre Kosten (intern und extern) bezahlen. Der Streit unter der jeweiligen Verkehrsträgerlobby und unter Wissenschaftlern ist allerdings so heftig, dass Konsens nicht in Sicht ist. Die EU setzt uns ebenfalls einige Grenzen in der Gestaltung. Viele Regelungen sind - wenn sie nur für Deutschland gelten sollen - unfair, sinnlos oder gar kontrapunktiv.

## **8.7 Fazit: Heldentaten erforderlich**

Wenn wir eine visionäre Bahn entwerfen wollen, müssen wir globale Risiken einbeziehen, einem europäischen Imperativ genügen und einen Sprung im Anspruch auf Effizienz wagen, um nur drei der wichtigsten Dinge zu nennen. Jede der hier vorgestellten Gestaltungsparameter ins Kalkül zu ziehen, erfordert für sich schon Heldentaten.

## 9. Untersuchungs- und Gestaltungsbedarf

### 9.1 Ableitung des Reformprozesses

In den vorangegangenen Kapiteln ist das Problem ‚Bahn‘ aus vielerlei Sicht beleuchtet worden, aus der Sicht künftiger Entwicklungen und Risiken (Kapitel 1), aus dem derzeitigen Befund von Schienenverkehr (Kapitel 2), aus der Verantwortlichkeit für das enttäuschende Ergebnis (Kapitel 3) und den Vorstellungen von Hartmut Mehdorn, Wilhelm Pällmann, Dieter Vogel und Kurt Bodewig zum weiteren Reformprozess (Kapitel 4 bis 6). Anschließend wurde beleuchtet, auf welchen günstigen Vorgaben wir aufbauen können (Kapitel 7) und welches die wichtigsten Gesichtspunkte sind, die wir beim Entwurf einer visionären Bahn ins Kalkül ziehen sollten (Kapitel 8).

Jedes der abgehandelten Kapitel führt zu einem Bündel von Ansprüchen, wie Bahn zu organisieren ist. Viele Ansprüche überschneiden sich (z.B. Wettbewerb als Effizienztreiber und als *conditio sine qua non* für europäischen Schienenverkehr). Einige Ansprüche sind hoch verdichtet (z.B. die Forderung der Deregulierungskommission), andere berühren nur Gestaltungsdetails (z.B. mehr Eingriffsrechte des Eisenbahnbundesamtes oder ein „richtiger“ Regulator). Einige Ansprüche berühren grundsätzliche Fragen der Organisation dieses Staates (z.B.: Ist Infrastruktur Sache des Staates?), andere beschränken sich auf Bahnpolitik (z.B. politisch versus unternehmerisch veranlasste Netzinvestitionen). Es ist schwer, die vielen Ansprüche in einer Matrix logisch zu ordnen.

Gibt es eine Bahnorganisation, die einem solch komplexen Gemenge von Ansprüchen überhaupt genügen könnte? Ja, aber nur als Endergebnis eines großen Reformprozesses.<sup>98</sup> Eine konkrete Bahnorganisation jetzt vorzulegen, hieße, den gesamten Reformprozess schon vorgedacht zu haben. Das kann heute niemand, denn bis zum Aufbruch von Kurt Bodewig vor wenigen Wochen bestand faktisch ein Denkverbot. Sogar der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr versuchte, daran zu rütteln. Mehr als einen Achtungserfolg war dem Beirat nicht beschieden.<sup>99</sup> Was ist dann zu tun?

Um einen Reformprozess zu entwerfen, brauchen wir einen Ausgangsstatus und eine Vision, wohin wir wollen oder wohin wir – aufgrund der vielfältigen Ansprüche – sollten. In vorliegendem Gutachten haben die Verfasser den Prozess seit der Bahnreform, den heute erreichten Status sowie den aktuellen Diskurs über mögliche Änderungen beschrieben – mit allen Beschränkungen:

- Das Unternehmen ‚Die Bahn‘ ist noch immer eine black box. Nur anhand dessen, was in den schwarzen Kasten hineinfließt und was herauskommt sowie aus der Vielzahl von Konflik-

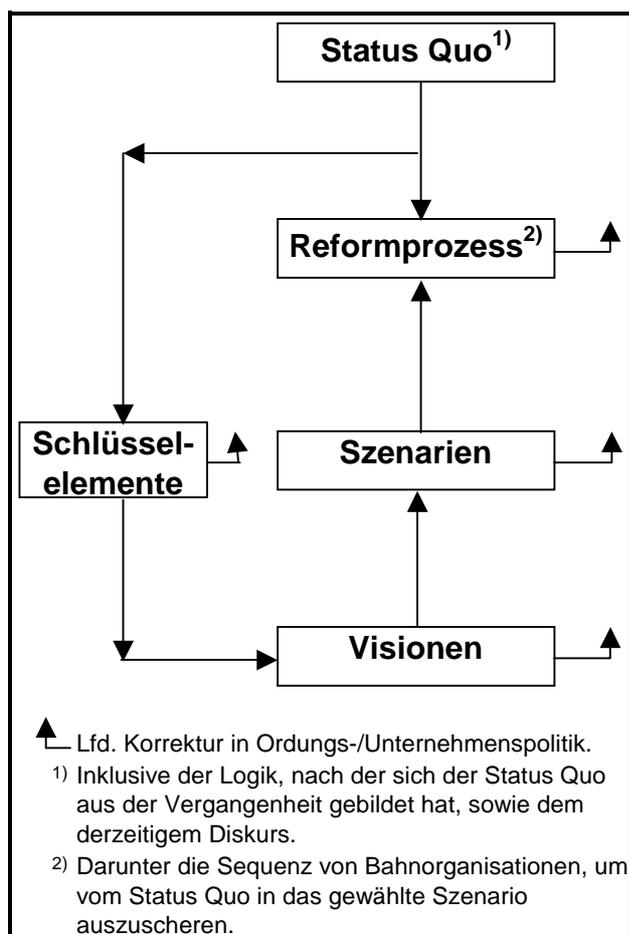
<sup>98</sup> Ein „End“-Ergebnis gibt es an sich nicht. Jeder Endzustand (z.B. im Jahre 2005) ist wiederum ein Durchgangszustand für weitere Reformprozesse, die aus Sicht von 2005 für die weitere Zukunft angesagt sind.

<sup>99</sup> Den Verkehrsminister der vorigen Regierung, Matthias Wissmann, mahnte der Beirat, Fehlentwicklungen der Bahnreform zu korrigieren. Aber der Minister wollte davon nichts wissen und war sogar empört, als der Beirat von sich aus seine Kritik veröffentlichte, vgl. Internationales Verkehrswesen, Heft 12/1997, S. 626-633.

ten<sup>100</sup>, die offen oder mühsam kaschiert ablaufen, können wir indirekt darauf schließen, was geschehen ist, zur Zeit geschieht und wahrscheinlich – bei laissez faire – geschehen wird. Viel mehr steht für den öffentlichen Diskurs nicht zur Verfügung.

- Über das, was bekannt ist, wird in großer Knappheit referiert – verbunden mit dem Risiko, dass aus Knappheit Verkürzung wird und aus der Verkürzung wiederum Fehleinschätzung. Viele Dinge werden nicht einmal knapp, sondern überhaupt nicht angesprochen – verbunden mit dem Risiko, dass Relevantes außer Acht bleibt (Verzerrung). Zur Entschuldigung: Noch breiter und tiefer angelegt würde diese Abhandlung unbrauchbar für einen politischen Diskurs werden.

In vorliegendem Gutachten sind die Verfasser nur die Vorstufe einer Vision angegangen (Kapitel 8). Es wurden die Elemente isoliert, die – aus heutiger Sicht – Schlüsselfunktion haben, wenn wir Zukunftsvorstellungen entwerfen wollen. Anspruch auf Vollständigkeit erheben die Verfasser ausdrücklich nicht.



Der Untersuchungs- und Gestaltungsbedarf ist in größter Kürze dargestellt (siehe Grafik): Die Schlüsselfunktionen für die Zukunft sind zu vervollständigen und zu vertiefen. Daraus werden Visionen abgeleitet und zu Szenarien ausgearbeitet. Nach der Entscheidung, welchen Visionen bzw. welchen Szenarien wir folgen wollen, wird der Prozess ausgearbeitet, mit dem vom Status Quo in die angestrebte Zukunft aus-geschert wird. Ein wichtiger Teil dieses Prozes-ses ist die Abfolge von Organisationen. Ausge-hend von einem integrierten DB-Konzern als Quasimonopolist deutschen Schienenverkehrs kann im Endergebnis eine europäische Schie-nentransportbranche stehen, deren Mitglieder in aller Regel materiell privatisiert sind, und eine Infrastrukturbranche, die in vielfältigster Form organisiert ist, damit der Nachteil des natürli-

<sup>100</sup> Z.B. zwischen den Newcomern auf der Schiene und dem DB-Konzern, zwischen den Aufgabenträgern für den Nahverkehr (Bundesländer, Verbände etc.) und dem DB-Konzern bei Ausschreibungen, zwischen dem DB-Konzern und weiteren nationalen integrierten Eisenbahnen Europas mit dem Europaparlament und der EU-Kommission, zwischen Eigner, Aufsichtsrat und DB-Konzernvorstand etc.

chen Monopols ‚Netz‘<sup>101</sup> minimiert wird.<sup>102</sup> Von der Organisation kann im Endergebnis nicht mehr gesprochen werden, sondern nur von einem bunten Reigen von Organisationsformen und einem ständigen Ausleseprozess dieser Formen. Der Wettbewerb wird auch die besten Organisationen hervorbringen.

Vom Status Quo über Visionen und Szenarien bis hin zur Gestaltung des Reformprozesses zu gelangen, kostet Zeit. Der Bund kann es sich nicht leisten, so lange „die Bahn in Ruhe zu lassen“. Stattdessen sind vorkopplerisch Eingriffe notwendig, und zwar auf jeder Stufe von Untersuchung und Gestaltung. Es ist zwar misslich, dass wir Kurskorrekturen unter unvollständigen Vorstellungen über die Zukunft vornehmen müssen, aber es gibt keine Alternative hierzu - Normalität bei großen Reformprozessen.

Der Untersuchungs- und Gestaltungsbedarf ist hoch. Ihn zu formulieren ist schon für sich ein anspruchsvolles und umfangreiches Projekt. Es ist Aufgabe der Bundesregierung, es sofort in Auftrag zu geben, besser noch, mehreren Expertenkreisen diesen Auftrag parallel zu erteilen und sie in offenem Wettstreit treten zu lassen. Anschließend ist auszuwählen. Gegebenenfalls ist aus mehreren Vorschlägen der beste erst zu synthetisieren.

## 9.2 Fragen der Task Force

Wie verfährt die Task Force, die Kurt Bodewig eingerichtet hat? Sie hat vielen Institutionen, z.B. dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsminister, dem Verkehrsclub Deutschland e.V., dem Bundesverband Spedition und Logistik (BSL) und vielen anderen Institutionen, Fragen gestellt:

- A. Wie bewerten Sie die bisherigen Stufen der Bahnreform?
- B. Welche Bedeutung hat der Wettbewerb bei der Verfolgung verkehrspolitischer Ziele?
- C. Nach welchem Grundmodell sollte das Verhältnis Netz-Transport gestaltet sein, und warum?
- D. Welchen Umfang sollte das Netz haben?
- E. Wie sollten die Trassenvergabe und die Trassenpreisfestsetzung organisiert sein?
- F. Wie wird sich die Wirtschaftlichkeit des Netzes entwickeln?
- G. Welche Auswirkungen haben die verschiedenen Organisationsmodelle auf die Finanzierung des Netzes?
- H. Wie sollte die Einflussnahme des Bundes auf Planung, Bau und Unterhalt des Netzes gesichert werden?

---

<sup>101</sup> Monopol als Trassenanbieter. Regional sind Netzgesellschaften zur Zeit fast immer Monopolisten, bezogen auf großräumigen europäischen Verkehr wird es jedoch zum Teil Wettbewerb unter Netzgesellschaften geben, vgl. hierzu auch Kap. 7.3.

<sup>102</sup> Es wird auch materiell privatisierte, integrierte Eisenbahnunternehmen geben und auch eine Fülle von Eisenbahnunternehmen, die mit der sehr groben Unterscheidung von Netz und Transport nicht zu klassifizieren sind.

- I. Welche Strukturen empfehlen Sie für die Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben bei Transport und Fahrweg?
- J. Welche Auswirkungen haben die jeweiligen Organisationsmodelle auf die DB-AG und andere Eisenbahnverkehrsunternehmen?

Viele Fragen stimmen nachdenklich:

- Frage B (Bedeutung von Wettbewerb ...): Vor fast zehn Jahren hat sich die Regierungskommission Bundesbahn unter Günther Sassmannshausen zu einer Bahnreform durchgerungen mit der Zentralstrategie ‚Wettbewerb auf der Schiene‘.
- Frage D (Umfang des Netzes): Diese Frage kann beantwortet werden, wenn der gesamte Reformprozess qualitativ vorgedacht und quantitativ simuliert worden ist.
- Frage E (Trassenvergabe und –preisfestsetzung): Ohne detaillierte Vorstellungen darüber, wie das Netz kurz-, mittel- und langfristig gestaltet ist und ohne eine Vorwegnahme dessen, wie die Wettbewerbshüter in der EU agieren werden, ist diese Frage nicht zu beantworten.
- Frage F (Wirtschaftlichkeit des Netzes): Die Antwort fällt wie bei Frage D aus.
- Frage G (Auswirkungen verschiedener Organisationsmodelle auf die Netzfinanzierung): Um diese Frage zu beantworten, müssten verschiedene Organisationsmodelle vorgegeben sein. Die sind nicht erschöpfend durch ‚integriert‘ – ‚desintegriert‘ beschrieben. Eine ähnliche Antwort gilt für Frage J.

Wer die Fragen befriedigend beantworten will, müsste sich zunächst eine eigene geschlossene Vorstellung über den gesamten Reformablauf bilden. Erst dann könnte er aus diesem Kontext heraus auf Detailfragen wie Umfang und Wirtschaftlichkeit des Netzes antworten. Ironisch könnte kommentiert werden: Die Task Force interessiert sich für Details, nicht aber für Zusammenhänge.

### 9.3 Grundlagenuntersuchungen

Die Fragen der Task Force lassen sich zur Zeit weitgehend nicht beantworten. Sie lassen deutlich erkennen, auf welchen Gebieten Untersuchungsbedarf besteht, damit sie beantwortet werden könnten (siehe Kasten).

## **Grundlagenuntersuchungen**

### **I. Die Trennung von Netz und Transport auf der Schiene – Schnittstellenregelungen, Kosten und Nutzen**

Zunächst sind die verschiedenen Wertschöpfungsstufen der Transportketten im Eisenbahnverkehr und die erforderlichen Koordinationsprozesse zu analysieren, die zwischen den Stufen für ein befriedigendes Funktionieren sorgen. In einem zweiten Schritt sind die Koordinationskosten bei interner (Fall der vertikalen Integration von Netz und Transport) und externer Koordination (Fall der Trennung von Netz und Transport) abzuschätzen. In einem dritten Schritt ist die Effizienz der Anreizstrukturen zu untersuchen, die sich bei vertikaler Integration aller Teilstufen, bei vollständiger vertikaler Desintegration und bei Zwischenlagen ergeben.

### **II. Organisationsformen für Netze**

In dieser Studie müssen sämtliche denkbaren Organisationsformen für Netze im Hinblick auf die rechtliche, organisatorische und technische Machbarkeit sowie im Hinblick auf die Effizienzwirkungen untersucht werden. Wichtig ist die Frage, ob in einer kleinteilig organisierten Netzlandschaft (im europäischen Kontext stellen auch nationale Netze eine kleinteilige Organisationslösung dar) Mechanismen denkbar sind, die es den Schientransportunternehmen gestatten, auch Europa querende Trassen ohne abschreckenden Transaktionskosten ausfindig zu machen und zu buchen, z.B. durch eine Trassenbörse.

### **III. Trassenvergabe und Trassenpreissysteme**

Zu untersuchen sind Grundsätze zur Vergabe von Trassen sowie die grundsätzlichen Systeme der Trassenpreisbildung im Hinblick auf ihre organisatorische und technische Machbarkeit und im Hinblick auf ihre Effizienzwirkungen. Die Untersuchung ist in engem Zusammenhang mit den unter II. genannten Organisationsformen für Netze zu sehen und kann deshalb nur interaktiv abgearbeitet werden. Im Mittelpunkt werden vor allem die technisch-organisatorischen Möglichkeiten zur Aufstellung von Fahrplänen stehen, die heute eher begrenzt erscheinen und ein Hindernis für einen wirksamen Wettbewerb auf der Schiene darstellen können.

### **IV. Netzregulierung**

Da Netze des Schienenverkehrs selbst bei relativ kleinteiliger Organisation immer eine gewisse Monopolmacht haben werden, wird eine Regulierung der Netzbetreiber in all jenen Fällen unvermeidlich sein, in denen Bund oder Länder nicht selber Netzbetreiber ist. Zu erörtern sind die denkbaren Regulierungsregime und ihre Effizienzwirkungen.

### **V. Netzorganisation und Bundesverkehrswegeplanung**

Wenn das Netz stärker als heute vom Bund gelöst wird, erwächst unmittelbar die Frage nach dem Verhältnis der autonomen Planung des Netzbetreibers und der Bundesverkehrswegeplanung. Die Antwort auf diese Frage hat auch zu tun mit der Organisation der Investitionsplanung für die Straßeninfrastruktur, weil grundsätzlich beide Infrastruktursysteme vergleichbar behandelt werden sollten. Soweit eine Lösung angestrebt wird, bei der das Schienennetz auf die Dauer eigenwirtschaftlich betrieben werden soll (wenn auch möglicherweise mit regelgebundenen Subventionen), gibt es grundsätzlich keine Legitimation mehr für eine parallele Investitionsplanung des Bundes. Dies muss nicht notwendig

heißen, dass der Bund jeden Einfluss auf die Entwicklung des Schienennetzes verliert. Zum einen entscheidet er de facto im Wege der Raumordnungsplanung darüber, welche Trassen für Neubauten überhaupt zur Verfügung stehen. Zum anderen kann er immer im Wege des gezielten öffentlichen Auftrags dort intervenieren, wo er – aus welchen Gründen auch immer – einen Schienenweg wünscht, den der jeweilige Netzbetreiber aus Eigeninteresse nicht realisieren will.

#### **VI. Subventionierung des Eisenbahnnetzes**

Zu prüfen sind alle Argumente, die für und gegen eine dauerhafte Subventionierung des Eisenbahnnetzes sprechen, sowie die beste Form der Subventionierung, sofern man sich für eine dauerhafte Subventionierung entscheidet. Einzubeziehen sind sowohl umweltpolitische Argumente als auch die Frage nach der Höhe des Staatsanteils, der sich aus dem Integrationsinteresse jedes Staates ergibt. Zu prüfen ist auch das Problem der sogenannten ‚Pfadabhängigkeit‘: In den 50er und 60er Jahren wurde in der Bundesrepublik durch die extreme Begünstigung des Ausbaus der Straßen- gegenüber der Schieneninfrastruktur eine sich selbst verstärkende Entwicklung des Straßenverkehrs erzeugt, die heute fast beliebige Investitionen in Straßenneu- und -ausbau wirtschaftlicher erscheinen lässt als die meisten Investitionen in das Schienennetz.<sup>103</sup> Alternativ wäre ein Entwicklungspfad denkbar gewesen, der mit vergleichbar kräftigen Vorleistungen für den Schienenverkehr zu erheblich mehr Bahn geführt hätte. Zu untersuchen ist, mit welchen Kosten und Nutzen ein solches Umschwenken heute noch möglich ist, insbesondere in Anbetracht der Risiken (vgl. Kap. 1: Mineralölknappheit, CO<sub>2</sub>-Emission etc.). Dann erst könnte eine Subventionierung der Schiene überhaupt rational begründet werden.<sup>104</sup>

#### **VII. Systeme zur Garantie der Sicherheit des Eisenbahnbetriebs**

Zu untersuchen ist, welche Systeme zur Sicherheit des Eisenbahnbetriebs unabdingbar sind und inwieweit die Organisierbarkeit dieser Systeme vom Grad der vertikalen Integration der Wertschöpfungsstufen bei Eisenbahntransportketten überhaupt abhängt.

Würde der Untersuchungsbedarf gedeckt, ließen sich die Fragen der Task Force erschöpfender beantworten. Wenn die künftige Bahnreform mit einem weitreichenderen Anspruch gestaltet werden soll, nämlich durch Ableitung von Reformprozessen aus alternativen Szenarien (vgl. Kap. 9.1), dann wären die Ergebnisse der hier skizzierten<sup>105</sup> Grundlagenuntersuchungen ebenfalls als Input sehr hilfreich.

<sup>103</sup> Die seinerzeitigen Investitionen in den Straßenausbau waren unter der damaligen Entwicklung der Verkehrsströme kaum besser zu rechtfertigen als die der heute geforderten Investitionen in das Schienennetz.

<sup>104</sup> D.h. rationaler als es mit der etwas platten Frage zum Ausdruck gebracht wird, „wie viel Schienenverkehr wir uns leisten wollen“.

<sup>105</sup> Die Grundlagenuntersuchungen sind hier im wahrsten Sinne des Wortes nur skizziert. Vor einer detaillierten Ausformulierung ist der Untersuchungsbedarf zu vervollständigen und zu diskutieren. Der Bedarf ist größer als hier in aller Kürze skizziert.

## 10. Kurskorrekturen

Welche schnellen Tipps können die Verfasser liefern, quasi als erste Kurskorrektur aufgrund der in diesem Gutachten formulierten Erkenntnisse?

1. Der Bund kündigt an, in X Wochen einen Regulator von DB Netz einzusetzen, und zwar mit allen Befugnissen, die einem Regulator mit dem Anspruch eines Wettbewerbsveranstalters gebührt. Dieser Regulator wird zunächst noch eine Herkulesarbeit zu bewältigen haben, bis in X Monaten Netz und Transport institutionell getrennt werden. Im Verständnis des obersten US-Gerichtes wird der Regulator nämlich zunächst noch die Aufgabe haben, ein per se wettbewerbsfeindliches Konstrukt (Integration von Netz und Transport) zu regulieren.<sup>106</sup> Erst wenn die institutionelle Trennung vollzogen ist, wird der Regulator eine Standardaufgabe zu erfüllen haben: Er ist Korrektiv für einen (weitgehend natürlichen) Netzmonopolisten<sup>107</sup>, der aber per se Interesse an Wettbewerbsneutralität hat, weil er auf diesem Wege letztlich sein Netz am besten vermarkten kann.<sup>108</sup>

Sehr schnell ist zu klären, ob das Eisenbahnbundesamt die geeignete Regulierungsinstanz ist. Wettbewerbsfachleute neigen dazu, diese Funktion eigenständig zu organisieren und sie mit Personal aus dem Dunstkreis von Bundeskartellamt (Kontext zur Gesamtwirtschaft) und Eisenbahnbundesamt (Kontext zu Eisenbahnspezifika) zu besetzen.

2. Der Bund kündigt an, in spätestens X Monaten die institutionelle Trennung von Netz AG und DB-Transporttöchtern zu vollziehen. Damit wird den sich formierenden Wettbewerbern ein Signal gegeben. Der Zentralstrategie der Bahnreform wird entsprochen – auch Kurt Bodewig, jetzt gestärkt durch einen Kabinettsbeschluss.

Rasch zu klären ist das Wie. Es könnten die DB-Transporttöchter aus dem Konzern geworfen werden.<sup>109</sup> Dann besteht der Rest-DB-Konzern aus den Bestandteilen der Bahn, auf die alle Wettbewerber zwingend Zugriff haben müssen, nämlich Netz, Personenbahnhöfe, Fahrstrom, Umschlaganlagen etc. Zum Vorschlag von Wilhelm Pällmann, die Netz AG (bzw. weitere

---

<sup>106</sup> Heutiger Zustand: DB Netz, mit seinem Bereichsvorstandsvorsitzenden in die DB-Konzerninteressen eingebunden – diskriminiert. Die Wettbewerber müssen sich beim Bundeskartellamt oder beim Eisenbahnbundesamt beschweren, und zwar mit dem Risiko, dass der DB-Konzern sämtliche Folterwerkzeuge der Diskriminierung vorzeigt. Was passiert, wenn z.B. das Bundeskartellamt etwas verbietet? Die DB Netz bzw. der DB-Konzern legen Widerspruch ein. Bis dieser Widerspruch durch alle gerichtlichen Instanzen durchgeklagt ist, passiert nichts.

<sup>107</sup> Der Begriff ‚Netzmonopolist‘ ist kollektiv gebraucht. Er steht auch für mehrere Netzmonopole.

<sup>108</sup> Auch ein unabhängiger Monopolist kann manche Wettbewerber mehr lieben als andere – aus vielerlei Gründen. Wer nicht so geliebt wird, kann nicht ausweichen. Er ist auf eine Instanz angewiesen, die ihm gegenüber Fairness durchsetzt.

<sup>109</sup> Die Frage, ob die Transporttöchter im Verbund oder einzeln aus dem Konzern geworfen werden, bedarf nicht eingehender Untersuchungen. Wilhelm Pällmanns Ausführungen hierzu (vgl. Kap. 5) ist nichts hinzuzufügen. Selbstverständlich hat jede Transporttochter für sich die Freischwimmerprüfung abzulegen. Ohne diesen Akt würde auch der Schienengüterverkehr dauerhaft stiefmütterlich im Vergleich zum Personenverkehr behandelt werden (vgl. Antworten des Bundesverbandes Spedition und Logistik (BSL) sowie des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung auf die Fragen der Task Force).

Infrastruktureinheiten) aus dem Konzern auszugliedern (als Bundes-Schienen-Wege AG), steht die Begründung noch aus.

3. Der Bund kündigt an, in spätestens X Jahren die Transporttöchter zu privatisieren. Damit wird das Signal gesetzt, dass Schienentransport mitnichten so kostbar ist, dass man damit nicht Geschäfte machen dürfe (vgl. Kapitel 8.5, Dürr's ironische Bemerkung).  
Zu klären ist das Wie der materiellen Privatisierung. Es kann lange dauern, bis die DB-Transportschwester so schmuck sind, dass sie eine Chance an der Börse haben. Im Güter- und Personennahverkehr auf der Schiene gibt es keinen Grund, die DB-Töchter in ihrer heutigen Größe zu privatisieren. Sie können auch segmentiert (hässlich: „zerschlagen“) werden, um sie an interessierte Global Players zu verkaufen. Sie können auch als Gemeinschaftsunternehmen von Bund und Privaten geführt werden. Die vollständige Privatisierung erfolgt erst dann, wenn Unternehmenserfolg vermeldet werden kann und dadurch Börsenphantasie entsteht.
4. Der Bund nimmt seine europapolitischen Funktionen wahr. Er lässt es nicht zu, dass der DB-Konzern im Schulterschluss mit der SNCF u.a. massiven Einfluss darauf nimmt, was Europaparlament und EU-Kommission entscheiden. Ordnungspolitik in Deutschland ist Sache deutscher Politik und nicht von Hartmut Mehdorn. Ordnungspolitik in Europa ist Sache europäischer Politik und nicht Sache einer Koalition von Hartmut Mehdorn, Gallois und anderen Chefs nationaler (vertikal) integrierter Eisenbahnunternehmen.
5. Der Bund sorgt für Transparenz, damit die Basis für den künftigen Diskurs klar wird, nämlich wie traurig oder nicht traurig es um das Unternehmen ‚Die Bahn‘ überhaupt bestellt ist. Die Beschwerden von Gerd Aberle sind ernst zu nehmen. Die Politposse, dass ein „Oberaufsichtsrat“ von einem Vorstandsvorsitzenden „abschlägig beschieden“ wird (vgl. Kap. 5), also wie eine Schar dummer Jungs dasteht, ist Staatsversagen – auch wenn mancher eine klammheimliche Freude darüber empfindet.

Diese fünf Tipps sind aus Sicht der Verfasser konkrete Maßnahmen, die der Bund ergreifen kann, ohne schon über eine geschlossene Vorstellung vom gesamten Reformprozess zu verfügen. Volkstümlicher: Der Bund kann nicht viel falsch machen, wie auch immer der künftige Reformprozess aussehen soll.

Es gibt noch viele Tipps, wenn man eine Verdichtungsebene herabsteigt. Auf der ganz untersten operativen Ebene gibt es fast unendlich viele Tipps bis hin zum Rat, hier ein Büffetabteil durch einen „richtigen“ Speisewagen zu ersetzen oder dort eine Weiche ein- oder auszubauen etc. Bahnreform heißt nicht, permanent einem Vorstand zu erzählen, wie er seinen Job zu machen habe. Bahnreform heißt vielmehr, den Rahmen so zu setzen, dass ein Vorstand aus sich heraus motiviert ist, seinen Job gut zu machen. Bei aller Kritik am Vorstand der ‚Die Bahn‘: Alle Bahnfans, seien sie Bundes-, Lan-

des- oder Kommunalvertreter, Repräsentanten von Fahrgast- oder anderen Interessensverbänden, sollten einsehen, dass das Zeitbudget eines Vorstandes endlich ist. Eine Rechtfertigung auf „Pufferküsniveau“ hat Grenzen. Der Bahnvorstand ist mit grundsätzlichen Dingen zu quälen, nicht mit Details.

## Nachwort: „Wer macht das Rennen?“ (Transnet informiert)

Nach Fertigstellung des Textes fiel uns, den Verfassern, ein vierseitiges Informationsblatt der Gewerkschaft Transnet („inform extra“) zur Trennung von Netz und Betrieb in die Hände, das Beachtung verdient, weil es die Schlichtheit, um es vorsichtig zu formulieren, demonstriert, mit der diese Debatte von der DB geführt wird. Seitdem der Aufsichtsratsvorsitzende der DB untersagt hat, in Anzeigen weiterhin gegen ihren eigenen Eigentümer Front zu machen, ist offensichtlich Transnet in die Bresche gesprungen. Zwischen Fotos von Bahnchef und Verkehrsminister wird die Frage aufgeworfen „Wer macht das Rennen?“. Im Innenteil präsentiert Transnet unter der Überschrift „Netz und Betrieb gehören in eine Hand!“ zehn Argumente, die sie für sachlich fundiert hält. Wir wollen sie kurz würdigen.<sup>110</sup>

1. *„Die Debatte um die Trennung von Netz und Betrieb droht zu einem ideologischen Streit zwischen Gegnern und Befürwortern zu werden. Je weniger Sachverstand vorhanden ist, umso größer die Zustimmung, pragmatische Einwände und Argumente gegen eine Trennung werden derzeit vernachlässigt.“*

**Kommentar:** Das ist die schon von Hartmut Mehdorn gewohnte, persönliche Diskreditierung von Befürwortern der Trennung von Netz und Transport. Auch so kann man mit dem Faktum umgehen, dass in der öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages im letzten Oktober 11 von 12 geladenen Experten für die Trennung votierten und einer unentschieden war.

2. *„Die Trennung von Fahrweg und Betrieb ist weder rechtlich vorgeschrieben noch für die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs auf der Schiene notwendig. Die rechtliche Prüfung unserer Gewerkschaft belegt, dass sowohl nach europäischem wie nach nationalem Recht die heutige DB Netz AG unter dem Dach der Holding bleiben kann.“*

**Kommentar:** Seit dem 15.3.2001 kann nach den Richtlinien der EU die derzeitige Organisation (Integration von Netz und Transport) nur um den Preis aufrecht erhalten werden, dass der Vertrieb der Netz AG (Trassenvergabe, Trassenpreissetzung) einer unabhängigen Behörde übertragen wird. Damit würde das Netz zum kastrierten Unternehmen ohne Ergebnisverantwortung werden.

3. *„Mehr Wettbewerb auf der Schiene und ein diskriminierungsfreier Zugang zum Netz können unabhängig von den Eigentumsverhältnissen geregelt werden. Das belegen Beispiele aus der Telekommunikation und der Energieversorger.“*

**Kommentar:** Die Beispiele sprechen eher für das Gegenteil. Die mit dem Festnetz der Telekom verbundene Monopolmacht ist erheblich schwächer als beim Schienennetz, weil es sowohl andere, konkurrierende Festnetze gibt<sup>111</sup> als auch die Möglichkeit, den Festnetzen über Mobilfunk Konkurrenz zu machen. Bei den Stromversorgern ist der diskriminierungsfreie Zugang zum Netz höchst unbefriedigend gelöst (Verbänderichtlinie). Wie bei der Bahn hat der Bund inkonsequent gehandelt.

4. *„Die Trassenpreise sind zu hoch, einseitige Steuerbelastungen machen die Schiene gegenüber ihren Konkurrenten unattraktiv. Kein anderes Land verlangt von seinen Bahnen so hohe Steuern und Abgaben wie Deutschland. Trotzdem gibt es bereits heute rund 200 Eisenbahnverkehrsunternehmen, die Personen- und Güterverkehrsleistungen erbringen.“*

<sup>110</sup> Es wird hier nicht auf die Stellen im Gutachten verwiesen, wo die Argumente ausführlicher behandelt werden. Das Nachwort soll auch für Leser verständlich sein, die das Gutachten nur abschnittsweise gelesen haben.

<sup>111</sup> Z.B. das frühere Fernsprechnet der Bahn, das mehrheitlich an Mannesmann Arcor verkauft wurde, oder die Festnetze, die die Stromversorger entlang ihrer Stromtrassen aufgebaut haben.

**Kommentar:** Es werden ganz unterschiedliche Argumentationsstränge miteinander vermengt. Dass die Trassenpreise zu hoch sind, ist nicht kontrovers. Dies hat aber nichts mit Steuerbelastungen zu tun. Im Gegenteil: Das Netz ist hoch subventioniert. Die hohen Trassenpreise ergeben sich vor allem aus Rationalisierungs- und Innovationsdefiziten beim Netz. Der Konzern hat zudem ein Interesse an überhöhten Trassenpreisen, um seine eigenen Transportgesellschaften vor Wettbewerb zu schützen. Überhöhten Trassenpreisen, die von den DB-Transporttöchtern verlangt werden, stehen überhöhte Trassenerlöse von DB Netz gegenüber. Überhöhte Trassenpreise neutralisieren sich auf Konzernebene mit entsprechend hohen Trassenerlösen („linke Tasche, rechte Tasche“). Nur die Wettbewerber werden schlechter gestellt. Die Steuerbelastung der Schienentransportunternehmen ist nicht einseitig. Die Konkurrenten auf der Straße wie auf der Schiene zahlen dieselben Steuern. Im Ausland kann die DB durch Gründung einer Auslandstochter oder Beteiligung an einem ausländischen Schienenverkehrsunternehmen derselben steuerlichen Vorteile teilhaftig werden, wie sie die dort ansässigen Unternehmen genießen. Wenn die DB vergleichsweise geringe Auslandsengagements hat, so hat das nichts mit der steuerlichen Belastung zu tun.

Die rund 200 nicht-bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland sind ein gern benutztes Alibi der DB. Verschwiegen wird, dass der Marktanteil dieser Unternehmen insgesamt nur zwischen drei und vier Prozent liegt. Der größte Teil der Wettbewerber fährt Zubringerverkehr, oft sogar im Auftrage von DB Cargo („Wettbewerb nach Gutsherrenart“).

5. *„Bei allen wirtschaftlich erfolgreichen Bahnen sind Netz und Betrieb nicht getrennt. Nicht nur in der Schweiz, auch in den USA, Kanada, Neuseeland und Japan gehört der Fahrweg zum Betrieb.“*

**Kommentar:** Auch die wirtschaftlich und technisch marodesten Eisenbahnen der Welt sind vertikal integriert. Im übrigen muss man solche einfachen Analogien mit größter Vorsicht genießen, weil die geografischen, historischen und politischen Rahmenbedingungen in den als Beispiel herangezogenen Ländern extrem unterschiedlich sind. In den USA zum Beispiel ist der Eisenbahngüterverkehr unsubventioniert und materiell privatisiert. In Japan sind die vertikal integrierten regionalen Eisenbahnmonoliten in der Tendenz Immobiliengesellschaften mit angeschlossener Eisenbahnabteilung.

6. *„Neue Techniken können in einem integrierten Unternehmen besser umgesetzt werden. Die technologische Weiterentwicklung des Rad/Schiene-Systems hängt von der optimalen Abstimmung von Fahrweg und den darauf fahrenden Fahrzeugen ab. Dies gilt insbesondere auch für die Entwicklung moderner Leit- und Steuerungstechnik.“*

**Kommentar:** Den Autoren von Transnet muss die Entwicklung industrieller Produktionssysteme in den vergangenen 30 Jahren vollständig entgangen sein. Dass heute auch komplexeste Güter und Anlagen in weltweit arbeitsteiligen Netzwerksystemen zwischen unabhängigen Unternehmen produziert werden, die die erforderlichen technischen und organisatorischen Abstimmungsprozesse kostengünstig beherrschen, scheint für die Autoren ein Novum zu sein.

7. *„Bahnverkehr ist ein Verbundprodukt. Die Bahn, die vom Kunden als eine Einheit wahrgenommen wird, kann eine maximale Sicherheit und Kapazitätsauslastung nur in einem engen Zusammenspiel von Fahrzeug und Netz erzielen.“*

**Kommentar:** Was den besonderen Verbundcharakter des Bahnverkehrs ausmachen soll, lassen die Autoren im Dunkeln. Dass die Bahn vom Kunden als eine Einheit (offenbar von Netz und Betrieb) wahrgenommen werden muss, halten wir für eine fromme Mähr. Den Kunden interessieren preiswerte Transportdienstleistungen hoher Qualität, gleichgültig, wie viele Unternehmen an den Teilwertschöpfungsstufen beteiligt sind.

8. *„Eine Diskriminierung von Dritten findet auf dem deutschen Schienennetz nicht statt. Das neue Trassenpreissystem der DB Netz AG ist auf Transparenz und Wettbewerbsneutralität ausgelegt. Alle Kunden der DB Netz AG können zum gleichen Preis fahren.“*

**Kommentar:** Dem letzten Satz des Statements kann man zustimmen, obwohl der Ehrlichkeit halber darauf hingewiesen werden sollte, dass es bis zu diesem Zustand mehrerer korrigierender Interventionen des Kartellamtes bedurfte. Es bleibt aber das nicht beherrschbare nicht-preisliche Diskriminierungspotenzial durch die Bedingungen der Trassenvergabe und Trassennutzung. Die Litanei der Klagen von Wettbewerbern ist lang. Dass die meisten dieser Klagen nicht öffentlich erhoben werden, hat damit zu tun, dass viele diskriminierte Wettbewerber auf anderen Märkten von der DB existenziell abhängig sind. Die Behauptung, auf dem deutschen Schienennetz werde nicht diskriminiert, ist deshalb mindestens unverfroren. Sie wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch wider besseres Wissen aufgestellt.

9. *„Mit der Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erhält das Eisenbahnbundesamt (EBA) erweiterte Kompetenzen. Das EBA kann wie einer Regulierungsbehörde von sich aus tätig werden und hat ein autonomes Eingriffsrecht.“*

**Kommentar:** Welches „Mäuschen“ bei der geplanten Gesetzesnovelle wirklich herauskommt, sollte abgewartet werden. Das Problem bei nicht-preislichen Formen der Diskriminierung: Sie sind schwer zu bekämpfen. Was nützt es einem diskriminierten Schienentransporteur, wenn er nach einer ordnungsgemäßen Untersuchung Recht erhält, zwischendurch aber Pleite macht, weil das Geschäft jedes Mal „weg ist“? Deshalb spricht Wilhelm Pällmann auch von der Unbeherrschbarkeit des Diskriminierungspotenzials.

10. *„Eine Weiterentwicklung der Konzernstruktur der Bahn muss Quersubventionen ausschließen. Dafür ist weder eine Herauslösung der DB Netz AG aus dem Konzern noch sind weitere gesetzliche Regelungen notwendig. Eine konzerninterne Vertragsgestaltung kann wettbewerbsrelevante Informationsvorteile von Bahnunternehmen gegenüber Dritten verhindern.“*

**Kommentar:** Wer`s glaubt, kommt in den Eisenbahnerhimmel. Wie will man Quersubventionierungen unter den Töchtern einer Holding verhindern, in der Umsätze, Gewinne und Investitionen beliebig zwischen den Töchtern verschoben werden können? Wenn, wie heute, die Vorstandsvorsitzenden der Töchter im Holdingvorstand regelmäßig kommunizieren, wie will man dann Informationsvorteile der Transporttöchter gegenüber Dritten unterbinden? Ein solches Statement einer Hausgewerkschaft in einem mitbestimmten Unternehmen ist nicht einfach naiv, sondern erfolgt wider besseren Wissens.