

10 Jahre nach der Bahnreform

Anhörverfahren des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr des

Landtages

Rheinland-Pfalz

– 20. Oktober 2005 –

1. Bahnreform

Mit der Umsetzung der Bahnreform wurden 1994 drei Kernziele verbunden:

- Erzielung von mehr Verkehr auf der Schiene (durch intramodalen Wettbewerb)
- Nachhaltige Entlastung des Staatshaushalts
- Sanierung der Bahn

Gemessen an den verfolgten Zielen der Bahnreform ist festzustellen:

Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs führte in den Fällen, in denen ausgeschrieben wurde, zu Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen. Für die Aufgabenträger sank der spezifische Finanzmittelbedarf zur Bestellung des SPNV.

Die DB AG entwickelt sich – bei aller Kritik – zunehmend zu einem markt- und kundenorientierten Unternehmen. Die Betriebswirtschaft bestimmt fortschreitend unternehmerisches Handeln und Denken. Im Vergleich zum

Qualitätsstandard des Bahnangebots vor der Bahnreform erhält der Bahnkunde heute in vielen Fällen ein besseres Leistungsangebot.

Das zentrale verkehrspolitische Ziel „Steigerung der Anteile der Schiene am Gesamtverkehrsmarkt“ wurde jedoch – je nach Quelle und Interpretation der Zahlen - insbesondere im Bereich des Güter- und Personenfernverkehrs, die nicht Förderungen unterliegen, nicht erreicht oder sogar deutlich verfehlt.

Das Ziel, den öffentlichen Haushalt nachhaltig zu entlasten, wurde nicht erreicht. Je nach Lesart ergibt sich ein ausgeglichenes Bild bis hin zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte.

Vordergründig lassen die vorgelegten Geschäftsergebnisse auf eine ausgeglichene ökonomische Situation der DB AG schließen. Die veröffentlichte Konzernbilanz lässt jedoch nur schwer konkrete Rückschlüsse auf die einzelnen Konzerntöchter zu. Güter- und Personenfernverkehr arbeiten meist defizitär, der finanziell schlechte Zustand dieser Verkehre wird nicht unwesentlich durch Quersubventionierung gedeckt.

Unberücksichtigt bleiben in der Bilanz der DB die vom Bund übernommenen finanziellen Belastungen für die der DB AG vom Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zur Verfügung gestellten Personale.

Das Schienennetz weist Engpässe auf, die Gesamtnetzauslastung ist dennoch zu niedrig. Viele Angebote der DB AG, insbesondere im Osten, sind eingestellt worden.

Die DB AG hat im Schienenverkehr mit einem Anteil von ca. 90 % und darüber eine marktbeherrschende Stellung. Das Wettbewerbsniveau verbleibt niedrig. Insgesamt ist das Ansehen der Bahn eher negativ.

Auch ungünstige Rahmenbedingungen begründen vermeintlich oder tatsächlich die mangelnde bisherige Zielerreichung der Bahnreform. Finanzierungen und Abgaben der Verkehrsträger sind unterschiedlich geregelt. Ein im Vergleich der Verkehrsträger hoher Ökosteuersatz, fehlende Kerosinsteuern im Luftverkehr und teilweise nachteilige Mehrwertsteuersätze, wie eine für den LKW-Verkehr

als zu niedrig empfundene Maut, werden gerne nicht nur von Interessenvertretern der Bahn zur Begründung der ungünstigen Entwicklung des Schienenverkehrs herangezogen.

Verstärkt wird die Entwicklung durch Verlagerung von Nachfrage vom Schienenfernverkehr auf Low-Cost-Airlines im Bereich konkurrierender Angebote.

Im „Markt“ für Eisenbahnverkehrsleistungen wird in hohem Maße auf Wohlfahrtsgewinne verzichtet, wenn das Monopol der Bahn nicht durch wettbewerbliche Marktstrukturen ersetzt wird.

Die marktbeherrschende Stellung der DB AG wird insbesondere durch die in der Bahnreform nicht aufgehobenen strukturellen Wettbewerbsdefizite, insbesondere der Trennung von Transport- und Infrastrukturbereich, fortgeschrieben.

Die faktische Verfügungsmacht der Bahn über die Infrastruktur verschafft der Bahn gegenüber Wettbewerbern – trotz formaler Marktöffnung – ein hohes Diskriminierungspotential. Das Bemühen der Länder durch „Kopplungsgeschäfte“ die Schieneninfrastruktur zu fördern, schafft der DB AG – mit Milliardensummen des Bundes – exklusive Vorteile, welche die Chancen des Wettbewerbs und der Wettbewerbsbahnen vielfach stark sinken lassen.

Der insgesamt gering ausgeprägte intramodale Wettbewerb wirkt sich nur in Ansätzen als Treiber für Wachstum, niedrige Preise, größere Angebotsvielfalt, verbesserte Qualität und höhere Innovationsdynamik aus.

2. Integrierter Börsengang – Vertikale Trennung zwischen Netz und Transport

Die Politik hat über die Organisation und den Rechtsrahmen einer Privatisierung von Teilen der DB AG zu entscheiden.

Ein integrierter Börsengang bedingt rechtlich die Aktienmehrheit des Bundes an der teilprivatisierten DB AG und ihrer Töchter.

Für einen Infrastrukturbetreiber, der zugleich Anbieter und Nachfrager des „bottlenecks“ Infrastruktur ist, besteht ein Anreiz, Konkurrenten auf der nachgelagerten Marktstufe zu behindern. „Ein integriertes Bahnunternehmen, das über den notwendigen Zugang zur Eisenbahninfrastruktur verfügt, besitzt sowohl preisliche als auch technische, betriebliche, organisatorische und kommunikative Diskriminierungsmöglichkeiten und wird versuchen, die unternehmensinternen Transportarten bei der Vergabe von Infrastrukturrechten zu bevorzugen.“

Eine Trennung von Infrastruktur und Transportunternehmenseinheiten macht einen diskriminierungsfreien Netzzugang wahrscheinlicher, hat ein institutionell desintegrierter Infrastrukturanbieter doch wenig Anreize zur Ungleichbehandlung von Nachfragern. Durch die Separierung von Infrastruktur und Transportbetrieb wird für die Nachfrager die Preis-Qualitäts-Relation verbessert, das Verkehrsaufkommen steigt und der Subventionsbedarf sinkt. Unter dem Druck der Börsennotierung hat der integrierte Netzbetreiber stärkeren Anreiz mit seinem Diskriminierungspotential den Markteintritt von Wettbewerbern zu verhindern.

Eine Privatisierung der DB AG mit Infrastruktur erlaubt es weiterhin die Wettbewerber leichter vom Markt fern zu halten und leichter Monopolgewinne durchsetzen zu können. Das Diskriminierungspotential bleibt erhalten.

Der Börsengang eines integrierten Bahnkonzerns wird entsprechend auch dann nicht mehr Nachfrage auf der Schiene generieren, wenn mehr „Geld in die Hand“ genommen wird. Haushaltspolitisch bleiben unkalkulierbare Risiken für die Politik und damit für den Steuerzahler.

Bei einer vertikalen Trennung zwischen Netz und Transport können die Trassen unabhängig von den Interessen eines Konzerns, grundsätzlich orientiert an den Vorstellungen von Nachfragern, vermarktet werden.

Der Politik bleibt es unbenommen, z. B. in der Fahrplankoordination, aber auch als Grenzen bei produktspezifischen Trassenpreisen Vorgaben in Form von Regeln und Anforderungen zu definieren.

Eine zur Überwindung der genannten Nachteile einzurichtende unabhängige Netzgesellschaft ist Anreizen zu effizientem, innovativem und qualitätsorientiertem Handeln zu unterwerfen.

Transparenz, Vergleichbarkeit und Wettbewerb in bezug auf die Kosten des Infrastrukturbetriebs sind notwendige Voraussetzung, damit Effizienz-, Innovations- und Qualitätsdruck entsteht.

Die Bedingungen und deren Einhaltung für die Inanspruchnahme des Netzes bedürfen einer wettbewerblichen Aufsicht.

Es ist zudem zu überlegen, ob das Gesamtnetz in mehrere Teilnetze sinnvoll untergliedert werden kann. Diese zusätzliche horizontale Netzaufteilung erleichtert eine bessere politische wie ökonomische Steuerbarkeit des Netzes und ermöglicht Wettbewerb um die Infrastrukturbewirtschaftung. Mit der Einrichtung von sog. Regio-Netzen ist ein erster Schritt in diese Richtung bereits vollzogen.

Die Entwicklung eines Marktes für Infrastrukturbewirtschaftung bringt größere Effizienz-, Innovations- und Qualitätsvorteile auch im Infrastrukturbereich hervor.

Rad und Schiene bilden eine technologische Einheit. Wird der „Rad-Schiene-Verbund“ vertikal voneinander separiert, besteht zu einem die Gefahr einer Erhöhung der Transaktionskosten. Zweifellos sind betriebswirtschaftliche Abhängigkeiten gegeben und fordern große und umfangreiche Abstimmungen. Diese Erkenntnis lässt jedoch nicht den zwingenden Schluss zu, wie die Zurverfügungstellung des Netzes ökonomisch am sinnvollsten zu organisieren ist.

Es wird zudem vermutet, dass durch eine Trennung eine fehlende bzw. nicht nachfrageorientierte Investition in die Infrastruktur zu erwarten ist, die Sicherheit nicht zu gewährleisten sein wird, Probleme bei der Fahrplankoordination, beim operativen Betriebsablauf (Pünktlichkeit) oder durch mangelnde Forschung und Entwicklung entstehen.

Die theoretischen Risiken der Trennung halten einer gründlichen Überprüfung nicht stand und sind in der Praxis, z. B. in Schweden, nicht eingetreten.

3. Anforderungen und Perspektiven

- Eine klare Trennung von Netz und Betrieb ist notwendig, um das Diskriminierungspotential des Netzes auszugleichen. Die Gefügigkeit der Bahn gegenüber der Politik, ist nicht durch von der Politik bereitgestellte größere finanzielle Handlungsspielräume zu belohnen.
- Eigentumsrechtlich muss die Schieneninfrastruktur beim Staat verbleiben. Der Staat sollte die Infrastrukturbewirtschaftung im Wettbewerb gegen Entgelt an Private vergeben, damit die geringe Investitionseffizienz beseitigt und das Netz besser ausgelastet wird. Netzwettbewerb bedingt eine horizontale Trennung durch Bildung von Netzen unterschiedlicher Qualitätsanforderungen.
- Eine DB AG darf nicht weiter zum Spielball von Bundesländern verkommen, die ihren Regionen z.B. mit einer HGV-Strecke/Bahnhof, (z.B. Limburg/Montabaur) etwas zu Gute kommen lassen wollen – zu Lasten des Bundes und der Steuerbürger. Eine Reaktivierung, z.B. der Hunsrückbahn mit gleichzeitig beabsichtigten langfristigen Bestellungen von SPNV - Leistungen durch das Land Rheinland – Pfalz an die DB AG, ist vergaberechtlich bedenklich und verhindert auf längere Zeit den Aufbau von Wettbewerb.
- Die Durchsetzung der politischen Forderung nach Transparenz und Wettbewerbsgleichheit setzt aber auch voraus, dass nach SPNV – Ausschreibungen die Durchführung von Verkehren nicht weiterhin an hochdefizitäre quersubventionierte kommunale Verkehrsunternehmen und deren Töchter zu Preisen erfolgt, die offensichtlich aus Steuermitteln gespeist sind. In diesem Fall wird im Wettbewerb im SPNV zu Lasten der Bahn, der übrigen Wettbewerber und insbesondere der Kunden und Steuerbürger auf die Ermittlung des Unternehmens mit dem nicht nur vordergründig besten Preis - Leistungsverhältnis verzichtet.

- Die Weiterentwicklung des Wettbewerbsmarktes für Eisenbahnunternehmen in Deutschland kann nur im Kontext mit einer EU-weiten Marktöffnung für alle Eisenbahnunternehmen vollzogen werden, soll die DB AG im Wettbewerb in Deutschland nicht durch im heimischen Markt geschützte ausländische Anbieter und deren Töchter benachteiligt werden. Ein besser funktionierender Markt in Deutschland kann für eine stärkere europaweite Marktöffnung ein wichtiges politisches Signal und Argument sein.

Nur eine Deutsche Bahn, die von ihrer unternehmerischen Performance fesselnden politischen Eingriffen befreit ist, kann den nächsten Schritt auf dem Weg zu einem den Spielregeln des Wettbewerbs konformen Unternehmen gehen. Dann werden auch die DB und ihre Mitarbeiter/innen in der Lage und stärker bereit sein, im Wettbewerb zu bestehen. Die Politik kommt Ihrem Ziel in der Gewährleistung umfangreicherer und umweltfreundlicher Transportdienste zu geringst möglichen sozioökonomischen Kosten erheblich näher.

Prof. Dr. Rüdiger Sterzenbach
Economics and Passenger Transport Management
Heilbronn University
Max-Planck-Straße 39
74081 Heilbronn
Phone: +49 (0) 7131 - 504 – 252
Fax: +49 (0) 7131 - 252 – 470
E-Mail: sterzenbach@fh-heilbronn.de
Virtuelle Hochschule: <http://mitarbeiter.fh-heilbronn.de/~drsterz>