



Allianz pro Schiene

POSITION

ZU DEN MODALITÄTEN EINES BÖRSENGANGES DER DB AG
unter besonderer Berücksichtigung des Booz-Allen-Hamilton-Gutachtens

Diese Position ist vom Vorstand der Allianz pro Schiene am 3. Mai 2006 beschlossen worden.
In der Allianz pro Schiene sind folgende Mitgliedsverbände vertreten:





PRÄAMBEL

Mit der Verschmelzung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn zur Deutschen Bahn AG wurde 1994 ein umfassender Reformprozess des Eisenbahnwesens in Deutschland eingeleitet. Der Reform ging die Erkenntnis voraus, dass eine ökonomisch, sozial und ökologisch tragbare Entwicklung des Verkehrs in Deutschland nur dann zu erreichen ist, wenn der Verkehrsträger Schiene in die Lage versetzt wird, sein Leistungspotenzial besser auszuschöpfen.

Zu einer solchen Stärkung des Verkehrsträgers Schiene gibt es nach wie vor keine realistische Alternative. Mit dem nun diskutierten Börsengang der DB AG tritt der Reformprozess des Verkehrsträgers Schiene in eine neue Phase.

Die mit der Entscheidung befassten Politikerinnen und Politiker haben bei der „Gestaltung des Börsenganges“ (Koalitionsvereinbarung von Union und SPD vom 11.11.2005) eine Vielzahl von Argumenten abzuwägen, die sich aus den beiden Hauptzielen der 1994 begonnenen Bahnreform („Mehr Verkehr auf der Schiene“ und „Entlastung der öffentlichen Haushalte“) ableiten lassen.

Das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene und Ende Januar 2006 der Öffentlichkeit vorgestellte Booz-Allen-Hamilton-Gutachten (BAH-Gutachten) zu den „Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG ‚mit oder ohne Netz‘“ liefert der Politik nicht alle wichtigen Argumente zur Berücksichtigung der beiden Bahnreformziele bei der Modellwahl.

Eindeutig zu kurz kommt in dem BAH-Gutachten das aus Sicht der Allianz pro Schiene zentrale Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“:

- das übergeordnete Ziel der Bahnreform „Mehr Verkehr auf der Schiene“ wird faktisch auf „Mehr Wettbewerb auf der Schiene“ reduziert. Ein mögliches Instrument zur Erreichung des Ziels „Mehr Verkehr auf die Schiene“ wird somit selbst zum (alleinigen) Ziel erklärt (Vermengung von Instrument und Ziel)
- die Prognosen zur Entwicklung der Marktanteile im Schienenverkehr sind insgesamt wenig überzeugend. So werden z.B. die intermodalen Wettbewerbsbedingungen und die Energiepreisentwicklung weitgehend ausgeblendet.
- im Schienenpersonennahverkehr wird ein Kundenbegriff verwandt, den die Allianz pro Schiene für zu eng hält. Die täglich 5,5 Millionen Fahrgäste im SPNV spielen bei den Gutachtern keine Rolle, sondern lediglich die öffentlich-rechtlichen Aufgabenträger und die Absenkung der Bestellerentgelte, was mit „Kundenzufriedenheit“ gleich gesetzt wird.

Auch die Gutachteraussagen zum zweiten Bahnreformziel „Entlastung der öffentlichen Haushalte“ überzeugen in elementaren Punkten nicht. Die Allianz pro Schiene hält die errechneten Milliarden-Ersparnisse bei den Regionalisierungsmitteln für abwegig, politisch in der Maximalvariante nicht durchsetzbar und für bestenfalls theoretisch relevant für die Grundsatzentscheidung des Bundes, welche Modellvariante bei der Privatisierung der DB AG zum Zuge kommt, da

- a) die Länder über die Form der Vergabe und die Intensität des Wettbewerbs entscheiden
- b) ohne die Zustimmung der Länder keine Milliardenbeträge auf den Bund übertragen werden und
- c) die Länder mit weiter wachsender Nachfrage im SPNV konfrontiert sind.

Für die im Bundestag anstehende Entscheidung hat die Allianz pro Schiene fünf verkehrspolitische „Eckpfeiler“ definiert, an denen sich jede Privatisierungsentscheidung messen lassen müssen. Diese fünf Eckpfeiler sollen über das BAH-Gutachten hinaus als verkehrspolitische Orientierungshilfe dienen und werden für uns Maßstab für die Bewertung der politischen Entscheidungen zu den Modalitäten eines Börsenganges der DB AG sein.



VERKEHRSPOLITISCHE ECKPFEILER FÜR EINEN BÖRSENGANG

1. Mehr Verkehr auf der Schiene

Das übergeordnete Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ ist prinzipiell mit verschiedenen Privatisierungsvarianten realisierbar. Für den Marktanteil der Schiene entscheidend sind faire intermodale Wettbewerbsbedingungen. Ohne flankierendes ordnungspolitisches Handeln der Politik in Bezug auf den intermodalen Wettbewerb werden die Marktanteile des Schienenverkehrs durch die Modellwahl in nur sehr begrenztem Ausmaß eine Veränderung erfahren.

Der Bund hat im Vorfeld der Börsengang-Entscheidung keine eigenständige Strategie einer Bahnpolitik formuliert. Weder hat der Bund

- konkrete qualitative Ziele (z.B. Modal Split-Ziele) oder
- konkrete quantitative Ziele (z.B. Verdoppelung der auf der Schiene transportierten Gütermenge bis zum Jahr X)

benannt, noch hat der Bund sich bislang öffentlich zum angestrebten Umfang bzw. zur angestrebten Kapazität des Schienennetzes geäußert.

Auch für den Bahn-Börsengang gilt jedoch der Grundsatz „Structure follows Strategy“. Vor dem Hintergrund der fehlenden bahnpolitischen Strategie des Bundes verwundert es nicht, dass die Koordinaten in der Diskussion über die Privatisierungsmodelle wechseln und die Kompassnadel je nach Bezugsrahmen in eine andere Richtung ausschlägt.

Der Bund ist somit dringend aufgerufen, vor einem Börsengang bahnpolitische Ziele und eine daraus abgeleitete bahnpolitische Strategie zu formulieren. Ansonsten findet die Diskussion über Modellvarianten ausschließlich unter den Gesichtspunkten des intramodalen Wettbewerbs oder finanzwirtschaftlichen Aspekten (welche Variante bringt mehr Geld) statt. Beides wird dem Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ nicht oder nur bedingt gerecht.

2. Weitere Netzschumpfung verhindern

Die Allianz pro Schiene ist der Auffassung, dass der wesentliche Unterschied zwischen den Privatisierungsmodellen in der unterschiedlichen Ausgestaltung ihrer Beziehung zur Infrastruktur liegt.

Das Schienennetz ist die Produktionsgrundlage des Schienenverkehrs. Für die Erreichung des Bahnreformziels „Mehr Verkehr auf der Schiene“ sind sowohl Netzzumfang als auch –qualität von entscheidender Bedeutung.

Die anhaltende Schrumpfung des Bundesschienennetzes ist aus Sicht der Allianz pro Schiene höchst besorgniserregend. Bis heute hat sich die Politik nicht dazu geäußert, ob und ggf. wie die Schrumpfung des Schienennetzes gestoppt werden soll, obwohl der Bund nach Art. 87e GG verpflichtet ist, den Interessen des Gemeinwohls beim Erhalt des Schienennetzes Rechnung zu tragen.

Diese Gemeinwohlorientierung steht bereits heute in einem Spannungsverhältnis zu der ebenfalls verfassungsrechtlich gebotenen Führung der Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen (Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG). Dieser potenzielle Konflikt wird – bei einer Beteiligung Dritter und deren berechtigten Renditeerwartungen – verstärkt.

Allerdings: Auch bei einem Verzicht auf eine materielle Teilprivatisierung der Infrastruktur ist eine Konkretisierung des Gemeinwohlauftrags in Bezug auf das Schienennetz dringend erforderlich.



In allen Strukturmodellen besteht eine gleichwertige Notwendigkeit der Festlegung des Haushaltsgesetzgebers für Bestandsnetzinvestitionen im Rahmen einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) als Voraussetzung für eine Privatisierung.

3. Klare Verantwortlichkeiten

Die Beziehung zwischen Bund und DB AG ist im Bereich der Infrastrukturausgaben seit Jahren spannungsgeladen. Seit der Bahnreform gab es lediglich ein Jahr (1998), in dem ein vollständiger Abfluss der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für Schienenwegeinvestitionen gelungen ist.

Seit 1994 sind insgesamt 2,64 Milliarden Euro nicht für den vom Gesetzgeber vorgesehenen Zweck verausgabt worden – ein aus Allianz pro Schiene-Sicht höchst unbefriedigender Zustand.

Bund und DB AG weisen sich seit Jahren gegenseitig die Schuld an dem Verfall der Schienen-Mittel zu. Dieses „Schwarze-Peter-Spiel“ darf sich nach einem Börsengang auf keinen Fall fortsetzen.

Die öffentliche Hand ist fürs Schienennetz verantwortlich – dieser Grundsatz muss auch nach einem Börsengang der DB AG gelten.

4. Korrekturmöglichkeiten müssen erhalten bleiben

Obwohl Erfahrungen mit ausländischen Eisenbahnsystemen nicht unberücksichtigt bleiben sollten, ist es nicht zulässig bzw. möglich, aus internationalen Vergleichsstudien ein Muster für die erfolgreiche oder nicht erfolgreiche Strukturierung des Privatisierungsmodells für Deutschland klar abzuleiten.

Wer Neuland betritt, ist gut beraten, sich den Weg zurück nicht abzuschneiden, falls die Richtung sich im Nachhinein als falsch herausstellen sollte. Insofern ist bei der Wahl des Privatisierungsmodells die Korrekturmöglichkeit von extrem hoher Bedeutung.

Beim Integrierten Modell wäre bei einer Privatisierung von mehr als 25 % der Anteile an der DB AG der Einfluss des Bundes als Aktionär insoweit begrenzt, als dass er zukünftige Modellanpassungen im Hinblick auf die Infrastruktur nur mit Zustimmung der anderen Aktionäre (qualifizierte Hauptversammlungsmehrheit) veranlassen könnte. Das bedeutet, dass der Bund über eine Herauslösung der Eisenbahninfrastruktur zu einem Zeitpunkt nach teilweiser Privatisierung nicht mehr alleine entscheiden könnte. Zu prüfen ist, ob sich die Möglichkeit der staatlichen Alleinentscheidung auch bei einer über die 25 % hinausgehenden Beteiligung privater Investoren durch Gesetz oder Vertragsklauseln absichern lässt.

Die Bewertung fällt bei der Finanzholding nicht anders aus, da auch hier über die DB AG eine Beteiligung Dritter an der Infrastruktur vorgesehen ist.

Beim Eigentumsmodell hat der Bund die Möglichkeit einer Weiterentwicklung zu den Trennungsmodellen. Inwieweit das Eigentumsmodell zum Integrierten System „rückentwickelt“ werden kann, ist fraglich. Die Möglichkeiten sind abhängig von den Eigentumsverhältnissen in den Geschäftsfeldern außerhalb der Infrastruktur, die zum Zeitpunkt eines solchen Vorhabens bestehen.

5. Der Verkehrsträger Schiene braucht starke Unternehmen

Eine nachhaltige Stärkung des Verkehrsträgers Schiene ist ohne starke Bahnunternehmen, die Angebote im gesamten Spektrum des Schienenverkehrs machen können, nicht zu erreichen. Die Deutsche Bahn AG ist ein solches starkes Bahnunternehmen und muss auch nach einem Börsengang ein starkes Bahnunternehmen bleiben. Ein „starkes Bahnunternehmen“ zu erhalten, heißt mitnichten „Stärke zulasten anderer Bahnunternehmen“. Die Allianz pro Schiene will, dass der Verkehrsträger Schiene insgesamt in



Deutschland immer stärker wird und die in Deutschland tätigen Bahnen wachsen. Der intramodale Wettbewerb ist unverzichtbar für die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern.

Das Allianz pro Schiene-Interesse an starken Bahnen hat drei verkehrspolitische Gründe:

1. Große Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen sind eher in der Lage, flächendeckend integrierte Angebote für den Transport von Menschen und Gütern zu offerieren. Mindestens ein Anbieter auf der Schiene muss diese integrierten Mobilitätsdienstleistungen in Deutschland (wie z.B. Carsharing, Call a Bike, komplette Logistikketten) anbieten können, ansonsten fällt der Verkehrsträger Schiene im Wettbewerb mit der Straße zurück. Darüber hinaus gilt: Auch große Bahnunternehmen spielen ihre Chancen erst dann voll aus, wenn sie in der Region Kooperationen eingehen.
2. Bereits heute sind mehr als 50 Prozent aller Schienengüterverkehrstransporte grenzüberschreitend. Im Personenverkehr werden die grenzüberschreitenden Hochgeschwindigkeitsverbindungen auf der Schiene an Bedeutung gewinnen. Der Börsengang der DB AG ist daher nicht bloß im deutschen Umfeld zu bewerten, sondern auch und insbesondere im europäischen Kontext, da der grenzüberschreitende Verkehr sowohl höchste Anforderungen an die Kompetenz und an die Investitionsfähigkeit der Eisenbahnen stellt, als auch das größte zukünftige Wachstumspotenzial bietet.
3. Kaum ein anderer Politikbereich ist unter Lobbyisten so umkämpft wie die Verkehrspolitik. Jährlich werden in Deutschland Milliarden öffentlicher Gelder für Infrastruktur und Mobilität verteilt. Es ist kein Zufall, dass die organisierten Verfechter der Straßenlobby (z.B. VDA, BGL, Pro Mobilität) unisono und kompromisslos für eine Zergliederung der DB AG in kleinere Einheiten plädieren. Nur starke Bahnunternehmen können den in Deutschland ansässigen Weltkonzernen der Automobilindustrie und den übermächtigen Verbänden der Straßenlobby auf Augenhöhe entgegentreten.

Das verkehrspolitische Interesse an „starken Bahnunternehmen“ setzt im Fall DB AG allerdings voraus, dass das Unternehmen unabhängig von der Wahl des Privatisierungsmodells den Schwerpunkt der Unternehmensaktivitäten auf den Schienenverkehr in Deutschland legt. Ansonsten nützten starke Unternehmen dem Verkehrsträger Schiene nicht wirklich.

Berlin, den 03. Mai 2006

Die Allianz pro Schiene ist das Bündnis in Deutschland zur Förderung des umweltfreundlichen und sicheren Schienenverkehrs. Dem gemeinnützigen Verein gehören als Mitglieder an:

ACE – Auto Club Europa e.V.
ACV – Automobil –Club Verkehr Bundesrepublik Deutschland
BDEF – Bundesverband Deutscher Eisenbahnfreunde e.V.
BF Bahnen – Bundesverband Führungskräfte Deutscher Bahnen e.V.
BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
DBV – Deutscher Bahnkunden-Verband e.V.
GDBA – Verkehrsgewerkschaft
GDL – Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer
NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.
NaturFreunde Deutschlands e.V.
Pro Bahn e.V.
TRANSNET –Gewerkschaft
VBB – Vereinigung für Bildung bei den Bahnen e.V.
VCD – Verkehrsclub Deutschland e.V.
VDEI – Verband Deutscher Eisenbahn-Ingenieure e.V.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

0. VORBEMERKUNG

Stärkung der Schiene ohne Alternative	<p>Mit der Verschmelzung von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn zur Deutschen Bahn AG wurde 1994 ein umfassender Reformprozess des Eisenbahnwesens in Deutschland eingeleitet. Der Reform ging die Erkenntnis voraus, dass eine ökonomisch, sozial und ökologisch tragbare Entwicklung des Verkehrs in Deutschland nur dann zu erreichen ist, wenn der Verkehrsträger Schiene in die Lage versetzt wird, sein Leistungspotenzial besser auszuschöpfen.</p> <p>Zu einer solchen Stärkung des Verkehrsträgers Schiene gibt es nach wie vor keine realistische Alternative.</p> <p>Mit der nun diskutierten Kapitalprivatisierung der DB AG tritt der 1994 begonnene Reformprozess des Verkehrsträgers Schiene in eine neue Phase.</p>
Jahrhundertentscheidung übers Schienennetz	<p>Die Bundesrepublik Deutschland steht vor der „Jahrhundertentscheidung“¹, ob das Schienennetz des Bundes im Falle einer Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG ebenfalls teilweise materiell privatisiert wird oder nicht. Die Allianz pro Schiene, die hierzu folgende Stellungnahme vorlegt, repräsentiert alle wesentlichen Spektren des Schienenverkehrs und wird von den maßgeblichen Interessenverbänden und Firmen der Schienenbranche getragen.</p>
Gemeinsamkeiten aus Sicht des Verkehrsträgers	<p>Seit der Vorstellung des von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Booz-Allen-Hamilton-Gutachtens Ende Januar 2006 hat die Diskussion an Heftigkeit gewonnen. Der Allianz pro Schiene ist es mit der nun vorliegenden Positionierung gelungen, „in der von sehr viel Emotionalität geprägten Debatte“² verkehrspolitische Gemeinsamkeiten zu formulieren, die aus Sicht des Verkehrsträgers Schiene bei der bevorstehenden Entscheidung zu beachten sind.</p>
(Teil-) Privatisierung der DB AG wahrscheinlich	<p>Die Allianz pro Schiene rechnet damit, dass es früher oder später zu einer materiellen (Teil-) Privatisierung der DB AG kommen wird. Mit Blick auf die Fragestellung der Anhörung thematisiert die Allianz pro Schiene die Option „Verzicht auf eine Kapitalprivatisierung“ in diesem Papier nicht näher.</p>

¹ Georg Brunnhuber, stellvertretender verkehrspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, am 20. Februar 2006 in einer Pressemitteilung.

² Ebenda.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Vielzahl von Argumenten
ist abzuwägen

Die mit der Entscheidung befassten Politikerinnen und Politiker haben bei der (Teil-) Privatisierung eine Vielzahl von Argumenten abzuwägen, die sich aus den beiden Hauptzielen der 1994 begonnenen Bahnreform („Mehr Verkehr auf der Schiene“ und „Entlastung der öffentlichen Haushalte“) ableiten lassen.

Verkehrspolitik für Allianz
pro Schiene im Mittelpunkt

In unserer Stellungnahme konzentrieren wir uns auf verkehrspolitische Argumente. Nicht bewertet werden finanzwirtschaftliche Kriterien wie Aussagen zur Kapitalmarktfähigkeit, Höhe der Zinssätze oder künftiger Dividendenzahlungen.

Das Allianz pro Schiene-Positionspapier gliedert sich in drei Teile:

- in eine kritische Würdigung des im Januar 2006 vorgestellten Booz-Allen-Hamilton-Gutachtens (im folgenden BAH-Gutachten)
- in einen Abschnitt mit verkehrspolitischen Kriterien/Zielen, die der Bund bei der Gestaltung der Kapitalprivatisierung beachten sollte
- in eine Gesamtschätzung.

I. KRITISCHE WÜRDIGUNG DES BOOZ-ALLEN-HAMILTON-GUTACHTENS

Modellauswahl verändert
Schienen-Marktanteil kaum

Während das erste, von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten eine Privatisierung der DB AG lediglich unter Kapitalmarktgesichtspunkten untersucht hat³, betrachtet das BAH-Gutachten verschiedene Modellvarianten der Privatisierung auch unter verkehrspolitischen und haushaltsrelevanten Gesichtspunkten.

Inter- und intramodaler Wettbewerb

Verkehrspolitisch teilt die Allianz pro Schiene die Auffassung der BAH-Gutachter, dass keine der fünf untersuchten Privatisierungsvarianten den Verkehrsträger Schiene im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern wesentlich stärkt. Vielmehr werden durch die Modellwahl die Marktanteile des Schienenverkehrs „in nur sehr begrenztem Ausmaß eine Veränderung erfahren“ (S. 42).

³ Das „Morgan-Stanley-Gutachten“ ist den Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages mit Schreiben vom 24. Mai 2004 zugeleitet worden (HHA-Drs. 1698).

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Wettbewerb der Verkehrsträger ist entscheidend	Für den Marktanteil der Schiene entscheidend sind „ordnungspolitische Stellschrauben (Steuern, Mautsysteme, Öffnung der Eisenbahnnetze in Europa)“, die „auf die Verkehrsentwicklung deutlich höheren Einfluss haben als die Wahl des Strukturmodells“ (S. 13). Insofern sieht sich die Allianz pro Schiene in ihrer bisherigen Schwerpunktsetzung bestätigt, faire Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger zu fordern und sich für einen Abbau von Wettbewerbsnachteilen gegenüber Straße, Luftverkehr und Binnenschiff einzusetzen.
Intramodaler Wettbewerb kann Potenziale heben	Gleichwohl hat auch die Allianz pro Schiene, die Erwartung, dass „Wettbewerb auf der Schiene zu einer Erhöhung der Effizienz und einer Hebung weiterer Potenziale bei der Eisenbahn“ führen kann und somit „der ‚intramodale‘ Wettbewerb auf der Schiene, die ‚intermodale‘ Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern verbessern (könnte)“ (S. 172).
Intermodale Wettbewerbsbedingungen ausgeblendet	Obwohl die Gutachter die intermodalen Wettbewerbsbedingungen für bedeutsamer halten, blenden sie diese in ihren verkehrspolitischen Prognosen und Bewertungen weitgehend aus. Dies ist auf den ersten Blick widersprüchlich und umso bedauerlicher, weil die Gutachter teilweise den Eindruck erwecken, sie würden die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger mit einbeziehen.
Energiepreise werden nicht gesondert betrachtet	Offensichtlich ist dies beispielsweise bei der Betrachtung der Energiepreisentwicklung. Die BAH-Gutachter sehen in der zukünftigen Entwicklung des Rohölpreises „keine unabhängige Variable“ für die Prognose des Modal Split, sondern subsumieren die Energiepreisentwicklung unter „Prognosen der Wirtschaftsentwicklung“ (S. 514), die sich dann für alle Verkehrsträger gleichermaßen positiv oder negativ auf die Entwicklung des Verkehrsaufkommens niederschlagen.
Energieeffiziente Schiene unter Wert prognostiziert	Dabei ist die Entwicklung der Energiepreise sehr wohl eine bedeutsame Variable mit eigenem Einfluss auf den Modal Split. ⁴ Schließlich sind sowohl der Schienenpersonen- als auch der Schienengüterverkehr um ein mehrfaches energieeffizienter als der Pkw- oder Lkw-Verkehr. Steigende Kraftstoffpreise stärken den Verkehrsträger Schiene tendenziell im Wettbewerb mit der Straße ⁵ , was im Gutachten ausgeblendet wird.

⁴ Vgl. etwa die Pressemitteilung des nach eigenen Angaben weltweit führenden Marketing-Informationsunternehmens ACNielsen vom 17.2.2006 „Mehr als die Hälfte der Deutschen fahren wegen hoher Benzinpreise weniger Auto“ unter www.acnielsen.de.

⁵ So ist etwa der Benzinverkauf im Jahr 2005 in Deutschland um 7,3 % im Vergleich zum Vorjahr zurück gegangen und der Verkauf von Dieselmotorkraftstoff um 4,5 % (Quelle: Statistisches Bundesamt vom 1. März 2006), während in 2005 so viele Menschen in Deutschland Bahn gefahren sind wie noch nie. Auch im Güterverkehr gewinnt die Schiene seit einigen Jahren (leicht) Marktanteile hinzu; siehe S. 91.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

	<p>Auch die Prämisse der Gutachter, dass die Ölmärkte sich künftig „entspannen“ werden und der Rohölpreis im Jahr 2020 lediglich 32 US-Dollar⁶ betragen werde, ist nach Einschätzung der Allianz pro Schiene äußerst fragwürdig.</p> <p>Insofern sind Aussagen der Gutachter wie „im Trend bleibt damit der Schienenpersonenfernverkehr der einzige Bereich mit negativer Entwicklung“ (S. 515) nicht sehr stichhaltig.</p>
Intramodaler Wettbewerb zu stark gewichtet	<p>Zu der weitgehenden Ausblendung der intermodalen Wettbewerbsbedingungen passt auch die in weiten Teilen des BAH-Gutachtens überzogene Gewichtung des intramodalen Wettbewerbs bei der Herleitung des Marktanteils der Schiene. So heißt es etwa auf Seite 502 am Beispiel Italiens, dass der Marktanteil privater Wettbewerber im Schienenpersonennahverkehr aufgrund hoher Eintrittsbarrieren noch sehr gering (1-2%) sei und „der Verfall des Marktanteils des Schienenverkehrs im Modalsplit daher (sic!) noch nicht gestoppt werden (konnte)“.</p>
Monokausale Herleitung des Marktanteils Schiene	<p>Hier argumentieren die Gutachter monokausal (mehr intramodaler Wettbewerb, mehr Marktanteil für die Schiene insgesamt – weniger intramodaler Wettbewerb, weniger Marktanteil für die Schiene) und treten in Widerspruch zu ihrer eigenen Grundsatzaussage, dass ordnungspolitische Entscheidungen in Bezug auf den intermodalen Wettbewerb einen größeren Einfluss auf den Modal Split haben als die Intensität des intramodalen Wettbewerbs (S. 13).</p> <p>Diese Überakzentuierung des intramodalen Wettbewerbs wird bereits auf Seite 12 deutlich, wo die Gutachter „die Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene“ unzulässigerweise zu einem eigenständigen Ziel der Bahnreform erklären und auf eine Ebene mit dem Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ erheben. Folglich sprechen die Gutachter auch von den „Kriterien intramodaler bzw. intermodaler Wettbewerb“ (z.B. S. 37) und suggerieren hier eine gleiche Gewichtung und gleiche Bedeutung. Verstärkt wird dies durch die Zusammenfassung „Intra- und intermodaler Wettbewerb“ in der von den Gutachtern kreierten Bewertungsdimension „Schienenverkehrsmärkte/Kundeninteressen“ (S. 13).</p>
Gutachter vermengen Ziel und Instrument	<p>Wissenschaftlich korrekt ist dies nicht. Zu Recht sprechen die Gutachter an anderer Stelle von dem „übergeordneten politischen Ziel ‚Mehr Verkehr auf die Schiene‘“ (S. 37) und dem intramodalen Wettbewerb „als Mittel zum Zweck“ (S. 46). Dennoch vermengen die BAH-Gutachter diese Ebenen permanent und setzen Ziel („Mehr Verkehr auf der Schiene“) und eines von mehreren möglichen Instrumenten (Mehr Wettbewerb auf der Schiene) gleich.</p>

⁶ „Auf Preisbasis 2000“, siehe S. 514.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006



Der Kundenbegriff

Die Gutachter subsumieren den intramodalen und den intermodalen Wettbewerb unter das Gesamtkriterium „Wettbewerb/Schieneverkehrsmärkte“ und die Kundenzufriedenheit

- im Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
- im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) und
- im Schienengüterverkehr (SGV)

unter dem Gesamtkriterium „Kundenzufriedenheit“. Beide Gesamtkriterien werden von den Gutachtern zur Bewertungsdimension „Schienenverkehrsmärkte/Kundeninteressen“ zusammengeführt (S. 249) – die Bewertungsdimension mit dem stärksten verkehrspolitischen Bezug.

Allianz pro Schiene hat
anderen Kundenbegriff

Die Allianz pro Schiene, die alle bundesweiten Kundenverbände im Schienenpersonenverkehr zu ihren Mitgliedern zählt, hat im SPNV einen anderen Kundenbegriff als die BAH-Gutachter. Während die Gutachter die Kundenzufriedenheit im SPNV aus der „Perspektive der Aufgabenträger auf Basis der beiden Faktoren Bestellerentgelte und Angebotsvielfalt“ bewerten (S. 250), hält die Allianz pro Schiene die Perspektive der Fahrgäste, also der Reisenden, für mindestens ebenso bedeutsam in diesem Zusammenhang. Denn nicht die Zufriedenheit der Aufgabenträger, sondern die der Fahrgäste ist entscheidend für eine positive Modal-Split-Entwicklung.

Gutachter: Aufgabenträger
sind im SPNV Kunden

Allianz: Fahrgäste mindes-
tens ebenso bedeutsam

Mehr Wettbewerb = mehr
Kundenzufriedenheit?

Die auch hier von den Gutachtern vorgenommene monokausale Deutung, je mehr intramodaler Wettbewerb, desto höher ist die Kundenzufriedenheit (S. 506), ist aus der Perspektive der Fahrgäste zumindest diskussionswürdig. Den Fahrgästen nützt zusätzliche Angebotsvielfalt nur dann, wenn es übergreifende Fahrplaninformationen gibt, durchgehende Fahrscheine gelöst werden können und die Fahrzeiten der verschiedenen Anbieter aufeinander abgestimmt sind. Hierfür bedürfte es einer steuernden Instanz, in der Regel einer staatlichen Instanz.

Angebot muss aufeinander
abgestimmt sein

Steuerung des Wettbe-
werbs kostet Geld

Mit diesem Zusammenhang beschäftigen sich die Gutachter nicht. Auch die notwendigen Kosten (der öffentlichen Hand) für die mit steigender Angebotsvielfalt einhergehende Reglementierung und Koordinierung zur Angebotsharmonisierung im Kundeninteresse werden ausgeblendet.

Erst wenn die oben genannten Voraussetzungen geschaffen werden, kann die Gleichung „Mehr Wettbewerb = höhere Kundenzufriedenheit“ im SPNV greifen.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Flüchtige Leser wird in die Irre geführt

Der flüchtige Leser des Gutachtens wird mit dem gewählten „Kundenbegriff“ im SPNV in die Irre geführt.⁷ Methodisch korrekter wäre es gewesen, die Gutachter hätten die eingenommene Perspektive der Aufgabenträger, in deren Mittelpunkt aus Sicht der BAH-Gutachter das Absenken der Bestellerentgelte steht, der Bewertungsdimension „Haushaltswirkungen“ zugeordnet.

Haushaltersparnis Regionalisierungsmittel

Prinzipiell vertritt die Allianz pro Schiene die Auffassung, dass Ausgaben der öffentlichen Hand für den Schienenverkehr Zukunftsinvestitionen sind. Dennoch stützt die Allianz pro Schiene das zweite Ziel der Bahnreform, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Ziel muss es unserer Auffassung sein, mit dem gleichen oder gegebenenfalls auch mit weniger öffentlichem Geld „Mehr Verkehr auf der Schiene“ zu realisieren.

Nur Deutschland hat bisher Zuwendungen gesenkt

„Als einziges der betrachteten Länder“ in Europa hat Deutschland „in den vergangenen Jahren die Zuwendungen für das Eisenbahnwesen nachhaltig“ gesenkt (S. 77).

Bei der für die möglichen Privatisierungsmodelle gewählten Bewertungsdimension zukünftige „Haushaltseffekte“ machen sich nach der von den Gutachtern gewählten Methodik „vor allem Regionalisierungsmittel“ bemerkbar (S. 16). Auch hier spielt der intramodale Wettbewerb bei den Gutachtern die zentrale Rolle: „Die Verstärkung des Wettbewerbs führt dabei zu zwei primären Auswirkungen: einerseits wird der Unternehmenswert des dominanten Anbieters reduziert, zweitens sind weniger Bestellerentgelte im SPNV erforderlich. Diese beiden haushaltswirksamen Effekte kompensieren sich teilweise und hängen per Saldo in mäßigem, aber nicht vernachlässigbarem Umfang mit der Strukturmodellwahl zusammen“ (S. 16).

Mehr Wettbewerb kann Haushalt entlasten

Plakativ formuliert: Je mehr intramodaler Wettbewerb im SPNV, desto größer (mögliche) Einsparungen bei den Regionalisierungsmitteln. Effizienzgewinne bei den Regionalisierungsmitteln können jedoch zur Verbesserung des Angebotes auf der Schiene oder zur Haushaltsentlastung eingesetzt werden.

⁷ Zumal auf Seite 437 fälschlicherweise von „Fahrgästen“ die Rede ist: „Die Bewertung der Kundenzufriedenheit im SPNV (Besteller und Fahrgäste) ist geprägt von...“

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Gutachter legen SPNV-Angebot Korsett an	Eindeutig über die Rolle von neutralen Gutachtern hinausgehen die BAH-Gutachter mit ihrer Festlegung auf eine von zwei „Extremvarianten“ (O-Ton Gutachter), in der das Angebot im SPNV bis 2020 auf dem heutigen Niveau eingefroren wird. Wie die Gutachter auf den Seiten 181 und 520 ausführen, werden in einem Extremfall die durch zunehmenden Wettbewerb induzierten Einsparungen der Regionalisierungsmittel „in die Ausweitung der Bestellmengen umgesetzt“ (was in den vergangenen Jahren übrigens gängige Praxis war), oder - im anderen Extrem- „wird die Ersparnis den öffentlichen Haushalten zugeführt“ (und die von den Ländern bestellte Zahl der Zug-Kilometer bleibt bis 2020 konstant bei 633 Mio).
Bis 2020 keine Steigerung der Zug-Kilometer nötig?	Die Gutachter halten die letztgenannte Extremvariante „für realistischer“ (S. 181). Tatsächlich erscheint uns diese Annahme angesichts der nach wie vor stark wachsenden Fahrgastzahlen im SPNV wenig realistisch ⁸ .
Extremvariante ohne Alternativszenario gewählt	In jedem Fall ist es unüblich, dass Gutachter sich für eine von der langjährigen Praxis abweichende „Extremvariante“ entscheiden, ohne die bisherige Praxis der Zugkilometerausweitung oder zumindest einen Mittelweg als Alternativszenario in die Überlegungen mit einzubeziehen.
Barwertersparnis bei Reg-Mitteln ist rein fiktiv	Kurzum: Die als „Barwert Haushaltersparnis (Regionalisierungsmittel)“ im Gutachten ausgewiesenen Milliardenersparungen hält die Allianz pro Schiene für verkehrspolitisch fatal, unrealistisch in der Durchsetzbarkeit ⁹ und unzulässigerweise vermengt mit der Wahl von Modellvarianten zur Privatisierung der DB AG, die in diesem Zusammenhang keine Rolle spielt (weder bei der aktuellen Kürzungsdebatte noch bei der voraussichtlich nächsten Revision, wenn die Modellentscheidung nach der aktuellen Planung des Bundes längst gefallen ist).
Widersprüchliche Aussagen zur Privatisierungsart	<u>Privatisierung ohne Kapitalerhöhung?</u> Nicht nachvollziehbar erscheinen außerdem die Aussagen der BAH-Gutachter zur Form der Privatisierung. Während die Gutachter auf Seite 498 schreiben, dass sie zur Berechnung der Dividendenrendite, die in die Bewertungsdimension „Haushalts- und Vermögenseffekte“ mit einfließt, keine „Annahmen zur Art der Privatisierung (Kapitalerhöhung vs. Verkauf von Aktien des Bundes)“ getroffen hätten, heißt es auf Seite 220: „Für die Berechnung der Haushaltswirkungen wird in der vorliegenden Studie davon ausgegangen, dass ausschließlich Anteile des Bundes verkauft werden (...)“.
Kapitalerhöhung oder Aktienverkauf durch Bund?	

⁸ Seit der Bahnreform (1993 bis Ende 2005) sind die Zug-Kilometer im SPNV von 498 auf 633 Mio. p.a. (+27,1 %) angestiegen, die Verkehrsleistung von 29,9 Mrd. auf 40,85 Mrd. Personenkilometer p.a. (+36,6 %) und die Zahl der Fahrgäste von 1,362 Mrd. auf 2,004 Mrd. p.a. (+47,1 %).

⁹ Der „Bedarf an Regionalisierungsmitteln“ wird von den Gutachtern selbst als „kritisches Thema“ gesehen. In den beiden Absätzen, in denen sie auf Seite 148 ihre Berechnungsmethode erläutern, verwenden sie nacheinander die Begriffe „könnte grundsätzlich“ (2mal), „wenn“ (1mal), „würde“ (1mal), „gehen grundsätzlich davon aus“ (1mal) und „wird unterstellt“ (1mal). Die Berechnungen basieren somit auf einer Vielzahl von Annahmen.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Bleiben die Erlöse bei der DB AG oder beim Bund?

Die Unterscheidung zwischen „Kapitalerhöhung“ und „Verkauf von Aktien des Bundes“ ist deswegen bedeutsam, weil bei einer Kapitalprivatisierung der DB AG in Form einer Kapitalerhöhung „die Erlöse bei der DB AG verbleiben“ würden und „bei einem Verkauf von Altaktien des Bundes (...) der Erlös dem Bund zu Gute kommen (würde)“ (S. 220).

Verkehrspolitische Kriterien wenig plausibel

Aussagekraft der beiden Bewertungsdimensionen „Wettbewerb und Kundeninteressen“ und „Haushalts- und Vermögenseffekte“

Wettbewerb und Kundeninteresse:

Die Allianz pro Schiene hält die getroffenen Aussagen bei zwei der vier von den Gutachtern zur Prüfung der verschiedenen Modellvarianten zugrunde gelegten Bewertungsdimensionen für verkehrspolitisch wenig plausibel.

Bei der Bewertungsdimension „Wettbewerb und Kundeninteresse“

- Instrument und Ziel werden gleich gesetzt
- Modal Split-Prognosen überzeugen nicht
- Fahrgäste als SPNV-Kunden ignoriert

- wird das übergeordnete Ziel der Bahnreform „Mehr Verkehr auf der Schiene“ faktisch auf „Mehr Wettbewerb auf der Schiene“ reduziert. Ein mögliches Instrument zur Erreichung des Ziels „Mehr Verkehr auf die Schiene“ wird somit selbst zum (alleinigen) Ziel erklärt (Vermengung von Instrument und Ziel);
- sind die Prognosen zur Entwicklung der Marktanteile des Schienenverkehrs wegen der weitestgehenden Ausblendung der intermodalen Wettbewerbsbedingungen und der Energiepreise wenig überzeugend;
- wird im Schienenpersonennahverkehr ein Kundenbegriff verwandt, den die Allianz pro Schiene für zu eng hält. Die täglich 5,5 Millionen Fahrgäste im SPNV spielen bei den Gutachtern keine Rolle, sondern lediglich die öffentlich-rechtlichen Aufgabenträger und die Absenkung der Bestellerentgelte, was mit „Kundenzufriedenheit“ gleich gesetzt wird.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Haushalts- und Vermögenseffekte:

- Länder entscheiden über Wettbewerb
- Ohne Länder-Zustimmung keine Ersparnis
- Weiter wachsende Nachfrage

Bei der Bewertungsdimension „Haushalts- und Vermögenseffekte“

hält die Allianz pro Schiene die errechneten Milliarden-Ersparnisse bei den Regionalisierungsmitteln für abwegig, politisch in der Maximalvariante nicht durchsetzbar und für bestenfalls theoretisch relevant für die Grundsatzentscheidung des Bundes, welche Modellvariante bei der Privatisierung der DB AG zum Zuge kommt, da

- die Länder über die Form der Vergabe und die Intensität des Wettbewerbs entscheiden
- ohne die Zustimmung der Länder keine Milliardenbeträge auf den Bund übertragen werden und
- die Länder mit weiter wachsender Nachfrage im SPNV konfrontiert sind.

II. VERKEHRSPOLITISCHE ECKPFEILER EINES BÖRSENGANGES

Fünf Eckpfeiler als Maßstab für Börsenvarianten

Mehrere Varianten kommen in Frage

Allerdings: Structure follows Strategy

Bislang hat der Bund keine Strategie

Für die im Bundestag anstehende Entscheidung hat die Allianz pro Schiene fünf verkehrspolitische „Eckpfeiler“ definiert, an denen sich jede Privatisierungsentscheidung wird messen lassen müssen. Diese fünf Eckpfeiler sollen über das BAH-Gutachten hinaus als verkehrspolitische Orientierungshilfe dienen und werden für uns Maßstab für die Bewertung der politischen Entscheidungen zur Kapitalprivatisierung der DB AG sein.

1. Mehr Verkehr auf der Schiene

Das übergeordnete Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ ist prinzipiell mit verschiedenen Privatisierungsvarianten realisierbar.

Allerdings gilt auch hier der Grundsatz „Structure follows Strategy“ (S. 457). Eine eigenständige Strategie einer Bahnpolitik hat der Bund jedoch bislang nicht formuliert.

Weder hat der Bund

- konkrete qualitative Ziele (z.B. Modal Split-Ziele) oder
- konkrete quantitative Ziele (z.B. Verdoppelung der auf der Schiene transportierten Gütermenge bis zum Jahr X)

benannt noch hat der Bund sich bislang öffentlich zum angestrebten Umfang bzw. zur angestrebten Kapazität des Schienennetzes geäußert.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Öffentliche Diskussion mit wechselnden Koordinaten	<p>Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die Diskussion über die Privatisierungsmodelle derart emotional und zuweilen fast schon mit religiösem Eifer geführt wird. Es ist eine Diskussion mit wechselnden Koordinaten, in der die Kompassnadel folglich je nach Bezugsrahmen in eine andere Richtung ausschlägt.</p>
Bund muss sagen, welches Schienennetz er will	<p>Ein Beispiel: Wenn der Bund sich darüber im Klaren wäre, welchen Umfang und welche Qualität sein Schienennetz z.B. in 10 Jahren haben soll, würde die Empörung über die ursprünglich im Gutachten geschwärzte Passage zur „Investiven Fehlallokation“, sprich welches Privatisierungsmodell zur „Verlangsamung bzw. Verminderung der Stilllegung unwirtschaftlicher Teile des Schienennetzes“ beiträgt (S. 203), sich einen anderen Adressaten suchen, nämlich den Bund.</p>
Ansonsten dominieren Nebenziele die Diskussion	<p>Der Bund ist folglich dringend aufgerufen, vor einem Börsengang bahnpolitische Ziele und eine daraus abgeleitete bahnpolitische Strategie zur formulieren. Ansonsten findet die Diskussion über Modellvarianten ausschließlich unter den Gesichtspunkten des intramodalen Wettbewerbs oder finanzwirtschaftlichen Aspekten (welche Variante bringt mehr Geld) statt. Beides wird dem Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ nicht oder nur bedingt gerecht.</p>
Zentral: Ausgestaltung der Infrastrukturschnittstelle	<p><u>2. Weitere Netzschumpfung verhindern</u></p> <p>Die Allianz pro Schiene ist mit den BAH-Gutachtern der Auffassung, dass „der wesentliche Unterschied zwischen den zu privatisierenden Modellen (...) in der unterschiedlichen Ausgestaltung ihrer Beziehung zur Infrastruktur (liegt)“ (S. 438f.).</p> <p>Das Schienennetz ist die Produktionsgrundlage des Schienenverkehrs. Für die Erreichung des Bahnreformziels „Mehr Verkehr auf der Schiene“ sind sowohl Netzzumfang als auch –qualität von entscheidender Bedeutung.</p>
Schienennetz schrumpft seit Jahrzehnten	<p>Seit Jahrzehnten schrumpft das Schienennetz in Deutschland. Die Bundespolitik, die zu Bundesbahn- und Reichsbahnzeiten das Schienennetz in Deutschland jahrzehntelang vernachlässigt hat und bis zur Bahnreform für Streckenstilllegungen direkt verantwortlich war, wird seit 1994 in der öffentlichen Wahrnehmung nicht mehr oder nur noch indirekt für den Erhalt des Schienennetzes verantwortlich gemacht.</p>
Politik zieht sich seit 1994 aus der Verantwortung	<p>In der öffentlichen Kritik bei Streckenstilllegungen steht stattdessen die Deutsche Bahn, die in der privaten Rechtsstruktur einer Aktiengesellschaft vom Bund den Auftrag bekommen hat, den Bundeshaushalt zu „entlasten“.</p>

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Schiennetz ist seit 1994 um 5.700 km geschrumpft	Seit der Bahnreform ist das Schiennetz des Bundes in Deutschland um mehr als 5.700 Kilometer geschrumpft. Wenigen Streckenneubauten standen zahlreiche Streckenabgaben an Dritte sowie Streckenstilllegungen gegenüber. Der Umfang der Streckenstilllegungen hat dabei in den vergangenen Jahren zugenommen, was der DB AG als Unternehmen angesichts der von der Politik 1994 vorgenommenen Weichenstellung nicht vorzuwerfen ist.
Nur bei Schiene betriebswirtschaftlicher Druck	Mit der Bahnreform hat die Politik die Schieneninfrastruktur in ihrer Gesamtheit einem betriebswirtschaftlichen Erfolgsdruck ausgesetzt. Im Gegensatz etwa zur Straße, muss sich jede einzelne (Neben-) Strecke mit Einnahmen aus den Trassenerlösen („Schiennenmaut“) betriebswirtschaftlich „rechnen“, ansonsten ist sie von der Stilllegung bedroht.
Keine politischen Vorgaben zum Netzzumfang	Die anhaltende Schrumpfung des Bundesschiennetzes ist aus Sicht der Allianz pro Schiene höchst besorgniserregend. Bis heute hat sich die Politik nicht dazu geäußert, ob und ggf. wie die Schrumpfung des Schiennetzes gestoppt werden soll, obwohl der Bund nach Art. 87e GG verpflichtet ist, den Interessen des Gemeinwohls beim Erhalt des Schiennetzes Rechnung zu tragen.
Gemeinwohl versus Renditedruck im Netz	„Diese Gemeinwohlorientierung“, so die Gutachter, „steht bereits heute in einem Spannungsverhältnis zu der ebenfalls verfassungsrechtlich gebotenen Führung der Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen (Art. 87e Abs. 3 Satz 1 GG). Dieser potenzielle Konflikt wird – bei einer Beteiligung Dritter und deren berechtigter Renditeerwartungen – verstärkt“ (S. 264). Allerdings: Auch bei einem Verzicht auf eine materielle Teilprivatisierung der Infrastruktur ist eine Konkretisierung des Gemeinwohlauftrages in Bezug auf das Schiennetz dringend erforderlich.
Nutzerfinanzierung bei Infrastrukturvorhaltung	Seit der Bahnreform von 1994 ruht die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur auf zwei Säulen. Die Vorhaltung der Infrastruktur einschließlich der Instandhaltung ist vollständig über Trassenpreiseinnahmen zu finanzieren, d.h. es gilt das Prinzip der Nutzerfinanzierung.
Öffentliche (Mit-) Finanzierung bei Investitionen	Dagegen sind der Neu- und Ausbau von Eisenbahninfrastruktur sowie Ersatzinvestitionen im bestehenden Netz (so genannte Bestandsnetzinvestitionen) im Grundsatz als öffentlich zu finanzierende Aufgabe anerkannt. Ergänzt werden die öffentlichen Mittel durch Eigenmittel der DB AG. Damit gilt bei Investitionen das Prinzip der öffentlichen (Mit-) Finanzierung.
Finanzierungsregelungen mit Mängeln	Die BAH-Gutachter kommen auf S. 142 in Bezug auf das bestehende Finanzierungssystem der Schieneninfrastruktur zu dem Schluss: „Die heute bestehenden Finanzierungsregelungen weisen Mängel auf:

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Falsche Anreize bei Instandhaltung

- Im Bereich der Instandhaltung, für deren Finanzierung die DB AG heute selbst verantwortlich ist, fehlt heute ein Anreiz zur gesamtwirtschaftlichen Optimierung. Derzeit besteht der Anreiz, die Instandhaltung auf Kosten kürzerer Lebensdauer der Anlagen zu minimieren, da zwangsläufig umfangreicher notwendig werdende Ersatzinvestitionen vom Bund finanziert werden. (...)

Schwankende Infrastrukturmittel sind ineffizient

- Wirtschaftlich ineffizient ist die schwankende Bundesfinanzmittelbereitstellung für das Bestandsnetz. Im Gegensatz zu den Regionalisierungsmitteln, deren Höhe für mehrere Jahre im Voraus gesetzlich festgeschrieben ist, gibt es eine solche stetige Regelung für die Finanzierung der Infrastruktur nicht. Die schwankende Verfügbarkeit führt potenziell zu Mehrkosten bei allen Beteiligten, wie z.B. durch Bauunterbrechungen oder Verzögerungen. Es ist daher folgerichtig, wenn in der Zukunft für die Bestandsnetzinvestitionen im Rahmen der zu schließenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) eine kontinuierliche, langfristig vorausschauende Finanzmittelbereitstellung mit Flexibilisierungsmöglichkeiten für Folgejahre erfolgt.“

LuFV „folgerichtig“

Ohne Kapazitätskriterien ist die Substanz in Gefahr

Um der Gefahr eines „schleichenden Substanzverzehr“ zu begegnen, halten es die Gutachter für „zwingend geboten“, in der LuFV neben Netz-Zustandsparametern auch Soll-Kapazitäten und Soll-Geschwindigkeiten festzulegen (S. 144).

Nutzer des Netzes bei Kriterienwahl einbeziehen

Bei dem Verfahren zur Festlegung des Soll-Zustandes und der Soll-Kapazität des Netzes „sollten (...) neben Vertretern des Bundes auch die Nutzer des Schienennetzes einbezogen werden“, wie die BAH-Gutachter korrekterweise anmerken (S. 145).

Daueraufgabe
Infrastrukturfinanzierung

Die Allianz pro Schiene geht davon aus, dass die (Mit-) Finanzierung von Investitionen in die Schieneninfrastruktur – ebenso wie bei den Verkehrsträgern Straße und Wasserstraße – auf Dauer eine öffentliche Aufgabe bleibt. Daher unterstützt die Allianz pro Schiene die von den Gutachtern auf Seite 143 formulierten „Anforderungen an die zukünftige Gestaltung der Finanzbeziehungen (...), die unabhängig von den Strukturmodellen erfüllt werden sollten (...):

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Sechs modellunabhängige
Finanzierungsforderungen

1. Kontinuierliche und zeitlich übertragbare Finanzmittelbereitstellung,
2. Schaffung von Anreizen zur Effizienzerhöhung,
3. Transparenz und Überprüfbarkeit der Finanzmittelverwendung,
4. Erhalt des Netzzustandes,
5. Schaffung von Sanktionsmöglichkeiten bei Abweichungen von Vereinbarungen,
6. Bereitstellung eines Mindestbeitrages des Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU) für die Instandhaltung.“

3. Klare Verantwortlichkeiten

Seit Jahren Spannungen
wegen Mittelabruf

Die Beziehung zwischen Bund und DB AG ist im Bereich der Infrastrukturausgaben seit Jahren spannungsgeladen. Seit der Bahnreform gab es lediglich ein Jahr (1998), in dem ein vollständiger Abfluss der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für Schienenwegeinvestitionen gelungen ist.

2,64 Milliarden sind beim
Finanzminister geblieben

Seit 1994 sind insgesamt 2,64 Milliarden Euro nicht für den vom Gesetzgeber vorgesehenen Zweck verausgabt worden¹⁰ – ein aus Allianz pro Schiene-Sicht höchst unbefriedigender Zustand.

Bund und DB weisen sich
gegenseitig Schuld zu

Bund und DB AG weisen sich seit Jahren gegenseitig die Schuld an dem Verfall der Schienen-Mittel zu. Dieses „Schwarze-Peter-Spiel“ darf sich nach einem Börsengang auf keinen Fall fortsetzen.

LuFV heilt Problematik nur
teilweise

Eine tragfähige LuFV alleine heilt diese Problematik nur teilweise. Da die LuFV lediglich für das Bestandsnetz gelten soll und nicht für Neu- und Ausbaumaßnahmen, muss der Bund bei einer Kapitalprivatisierung der DB AG auf den Aspekt der klaren Verantwortlichkeiten ein besonderes Augenmerk richten. Hier kommt einer Vereinfachung der Abläufe, aber auch effektiven Sanktionsmöglichkeiten¹¹ eine zentrale Rolle zu.

Öffentliche Hand fürs Netz
verantwortlich

Die öffentliche Hand ist fürs Schienennetz verantwortlich – dieser Grundsatz muss auch nach einer Kapitalprivatisierung der DB AG gelten.

¹⁰ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 08.02.2006 auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion "Abruf von Investitionsmitteln durch die Deutsche Bahn AG", BT-Drs. 16/569

¹¹ Siehe Punkt 5 der „modellunabhängigen Finanzierungsforderungen“ im zweiten verkehrspolitischen Eckpfeiler der Allianz pro Schiene „Weitere Netzschumpfung verhindern“

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

<u>4. Korrekturmöglichkeiten müssen erhalten bleiben</u>	
Kein Vorbild im Ausland verfügbar	Die Allianz pro Schiene ist mit den BAH-Gutachtern der Auffassung, dass es „nicht zulässig bzw. möglich ist“, aus internationalen Vergleichsstudien „ein Muster für die erfolgreiche oder nicht erfolgreiche Strukturierung des Privatisierungsmodells für Deutschland klar abzuleiten“ (S. 11).
Korrekturmöglichkeit von extrem hoher Bedeutung	Wer Neuland betritt, ist gut beraten, sich den Weg zurück nicht abzuschneiden, falls die Richtung sich im Nachhinein als falsch herausstellen sollte. Insofern ist bei der Wahl des Privatisierungsmodells die Korrekturmöglichkeit von extrem hoher Bedeutung. Eine Fehlentscheidung kann tatsächlich zur „Jahrhundertentscheidung“ werden. Dies gilt umso mehr, als der Bund auch nach einer Privatisierung grundgesetzlich verpflichtet bleibt, den Interessen des Gemeinwohls in Bezug auf die Schieneninfrastruktur Rechnung zu tragen.
Bund muss entscheiden können	Beim Integrierten Modell weisen die Gutachter darauf hin, dass „bei einer Privatisierung von mehr als 25 % der Anteile an der DB AG (...) der Einfluss des Bundes als Aktionär insoweit begrenzt (wäre), als dass er zukünftige Modellanpassungen im Hinblick auf die Infrastruktur nur mit Zustimmung der anderen Aktionäre (qualifizierte Hauptversammlungsmehrheit) veranlassen könnte“ (S. 280). Das bedeutet, dass der Bund „über eine Herauslösung der Eisenbahninfrastruktur zu einem Zeitpunkt nach teilweiser Privatisierung (...) nicht mehr alleine entscheiden (könnte)“ (S. 265).
Alleinentscheidung durch Gesetz oder Vertrag?	<p>Zu prüfen ist, ob sich die Möglichkeit der staatlichen Alleinentscheidung auch bei einer über die 25 % hinausgehenden Beteiligung privater Investoren durch Gesetz oder Vertragsklauseln absichern lässt.</p> <p>Bei der Finanzholding kommen die BAH-Gutachter zu derselben Bewertung wie beim Integrierten Modell, „da auch hier über DB AG eine Beteiligung Dritter an der Infrastruktur vorgesehen ist“ (S. 451).</p> <p>Dem Eigentumsmodell bescheinigen die Gutachter die Möglichkeit seiner Weiterentwicklung zu den Trennungsmodellen (S. 336). Inwieweit das Eigentumsmodell zum Integrierten Modell „rückentwickelt“ werden kann, ist fraglich. Die Möglichkeiten sind abhängig von den Eigentumsverhältnissen in den Geschäftsfeldern außerhalb der Infrastruktur, die zum Zeitpunkt eines solchen Vorhabens bestehen.</p>

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Starke Unternehmen gut
für Schienenverkehr

5. Starke Unternehmen

Eine nachhaltige Stärkung des Verkehrsträgers Schiene ist ohne starke Bahnunternehmen, die Angebote im gesamten Spektrum des Schienenverkehrs machen können, nicht zu erreichen. Die Deutsche Bahn AG ist ein solches starkes Bahnunternehmen und muss auch nach einem Börsengang ein starkes Bahnunternehmen bleiben.

Ein „starkes Bahnunternehmen“ zu erhalten, heißt mitnichten „Stärke zulasten anderer Bahnunternehmen“. Die Allianz pro Schiene will, dass der Verkehrsträger Schiene insgesamt in Deutschland immer stärker wird und die in Deutschland tätigen Bahnen wachsen. Der intramodale Wettbewerb ist unverzichtbar für die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern.

Drei verkehrspolitische
Gründe:

Das Allianz pro Schiene-Interesse an starken Bahnen hat drei verkehrspolitische Gründe:

- Integrierte Angebote

1. Große Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen sind eher in der Lage, flächendeckend integrierte Angebote für den Transport von Menschen und Gütern zu offerieren. Mindestens ein Anbieter auf der Schiene muss diese integrierten Mobilitätsdienstleistungen in Deutschland (wie z.B. Carsharing, Call a Bike, komplette Logistikketten) anbieten können, ansonsten fällt der Verkehrsträger Schiene im Wettbewerb mit der Straße zurück. Darüber hinaus gilt: Auch große Bahnunternehmen spielen ihre Chancen erst dann voll aus, wenn sie in der Region Kooperationen eingehen.

- Europäisch wachsen

2. Bereits heute sind mehr als 50 Prozent aller Schienengüterverkehrs-transporte grenzüberschreitend. Im Personenverkehr werden die grenzüberschreitenden Hochgeschwindigkeitsverbindungen auf der Schiene an Bedeutung gewinnen. Die DB AG ist daher „nicht bloß im deutschen Umfeld zu bewerten, sondern auch und insbesondere im europäischen Kontext (...), da der grenzüberschreitende Verkehr sowohl höchste Anforderungen an die Eisenbahn stellt als auch größtes zukünftiges Wachstumspotenzial darstellt“ (S. 45).

- Auf Augenhöhe mit
Straßenlobby

3. Kaum ein anderer Politikbereich ist unter Lobbyisten so umkämpft wie die Verkehrspolitik. Jährlich werden in Deutschland Milliarden öffentlicher Gelder für Infrastruktur und Mobilität verteilt. Es ist kein Zufall, dass die organisierten Verfechter der Straßenlobby (z.B. VDA, BGL, Pro Mobilität) unisono und kompromisslos für eine Zergliederung der DB AG in kleinere Einheiten plädieren.

Nur starke Bahnunternehmen können den in Deutschland ansässigen Weltkonzernen der Automobilindustrie und den übermächtigen Verbänden der Straßenlobby auf Augenhöhe entgegentreten.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Bedingung: Schwerpunkt
Schiene in Deutschland

Das verkehrspolitische Interesse an „starken Bahnunternehmen“ setzt im Fall DB AG allerdings voraus, dass das Unternehmen unabhängig von der Wahl des Privatisierungsmodells den Schwerpunkt der Unternehmensaktivitäten auf den Schienenverkehr in Deutschland legt. Ansonsten nützten starke Unternehmen dem Verkehrsträger Schiene nicht wirklich.

III. GESAMTEINSCHÄTZUNG

Privatisierungsmodell für
Modal Split nicht zentral

Die Allianz pro Schiene rechnet damit, dass es früher oder später zu einer materiellen (Teil-) Privatisierung der DB AG kommen wird.

Durch die Wahl des Privatisierungsmodells werden die Marktanteile des Schienenverkehrs in nur sehr begrenztem Ausmaß eine Veränderung erfahren. Für den Marktanteil der Schiene entscheidend sind andere ordnungspolitische Stellschrauben (Steuern, Mautsysteme, Öffnung der Eisenbahnnetze in Europa), die auf die Verkehrsentwicklung deutlich höheren Einfluss haben als die Wahl des Strukturmodells.

Obwohl auch die Gutachter die intermodalen Wettbewerbsbedingungen für bedeutsamer halten, blenden sie diese in ihren verkehrspolitischen Prognosen und Bewertungen weitgehend aus. Dies ist in gewisser Weise verständlich, da der Bund den Gutachtern keine verkehrspolitischen Ziele und Strategien („Structure follows Strategy“) mit auf den Weg gegeben hat (Modal Split, Netzzumfang o.ä.).

Intramodaler Wettbewerb:
Instrument und kein Ziel

Übrig geblieben sind finanzwirtschaftliche Bewertungsmaßstäbe sowie der intramodale Wettbewerb als Bezugsgröße, wobei es sich hier um ein Instrument und nicht das Ziel („Mehr Verkehr auf der Schiene“) handelt.

Infrastruktur-Schnittstelle
bei Privatisierung zentral

Die entscheidende Frage bei der Wahl des Privatisierungsmodells ist die Ausgestaltung der Infrastruktur-Schnittstelle. Durch die im Grundgesetz verankerte Infrastrukturverantwortung hat der Bund auch nach der (Teil-) Privatisierung der DB AG noch einen Gemeinwohlauftrag.

LuFV bei Privatisierung
unverzichtbar

„In allen Strukturmodellen besteht eine gleichwertige Notwendigkeit der Festlegung des Haushaltsgesetzgebers für Bestandsnetzinvestitionen im Rahmen einer LuFV als Voraussetzung für eine Privatisierung“ (S. 448f.).

Kriterien der LuFV gehören
in den Bundestag

Die Festlegung der LuFV-Kriterien ist originär verkehrspolitisch und haushaltsrelevant und gehört daher in den Deutschen Bundestag. Der Bundestag sollte diese Fragen vor einer endgültigen Entscheidung über die Privatisierungsvarianten klären.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Testphase erforderlich

Auch sollten bei dem Verfahren zur Festlegung des Soll-Zustandes und der Soll-Kapazität des Netzes neben Vertretern des Bundes die Nutzer des Schienennetzes ebenfalls einbezogen werden. Und: die von den Gutachtern angemahnte Testphase¹² hält die Allianz pro Schiene vor einer endgültigen Entscheidung über die Privatisierungsvariante ebenfalls für erforderlich.

Fünf Eckpfeiler

Aus verkehrspolitischer Sicht hat die Allianz pro Schiene für die anstehende Entscheidung über die Privatisierungsvariante fünf Eckpfeiler definiert, an denen sich jedes Privatisierungsmodell wird messen lassen müssen:

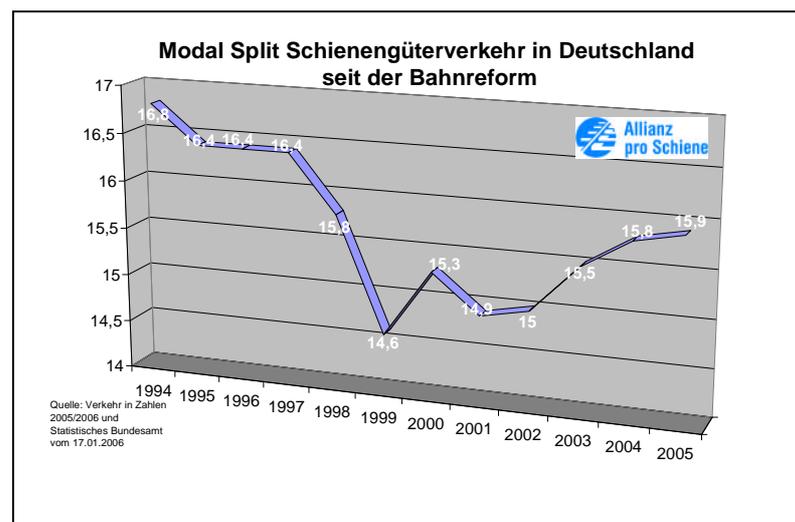
1. Mehr Verkehr auf der Schiene
2. Weitere Netzschumpfung verhindern
3. Klare Verantwortlichkeiten
4. Korrekturmöglichkeiten müssen erhalten bleiben
5. Starke Unternehmen

Bahnreform auf gutem Weg

Die Bahnreform fängt nach Einschätzung Allianz pro Schiene an zu greifen. Die Deutsche Bahn AG gilt mittlerweile in Europa als modernes und erfolgreiches Unternehmen. Erstmals kann der Schienengüterverkehr seit mehreren Jahren steigende Modal Split-Anteile vermelden. Der jahrzehntelange Abwärtstrend des Schienengüterverkehrs hat sich ins Positive gedreht – sicherlich auch ein Erfolg des mit der Jahrtausendwende einsetzenden Wettbewerbs auf der Schiene.

Jahrzehntelanger Negativtrend im Güterverkehr...

... seit 1999 in Aufwärtstrend umgewandelt



¹² vgl. S. 280 des BAH-Gutachtens.

zur Kapitalprivatisierung der Deutsche Bahn AG

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 01. Juni 2006

Mehrere Varianten kommen in Frage	Das Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ ist prinzipiell mit verschiedenen Privatisierungsvarianten realisierbar.
Entscheidungskorrektur muss möglich bleiben	Da es für die Privatisierungsentscheidung in Deutschland kein internationales Vorbild gibt, kommt der Korrekturmöglichkeit eine große Bedeutung zu.
Struktur folgt der Strategie	Im Vorfeld der Entscheidung gilt jedoch der Grundsatz „Structure follows Strategy“.
Bund muss bahnpolitische Ziele definieren	Der Bund ist dringend aufgerufen, vor einem Börsengang bahnpolitische Ziele und eine daraus abgeleitete bahnpolitische Strategie zur formulieren. ¹³ Ansonsten findet die Diskussion über Modellvarianten ausschließlich unter den Gesichtspunkten des intramodalen Wettbewerbs oder finanzwirtschaftlichen Aspekten (welche Variante bringt mehr Geld) statt. Beides wird dem Ziel „Mehr Verkehr auf der Schiene“ nicht oder nur bedingt gerecht.

Dirk Flege, Allianz pro Schiene-Geschäftsführer (dirk.flege@allianz-pro-schiene.de)
Berlin, den 22.05.2006

Die Allianz pro Schiene ist das Bündnis in Deutschland zur Förderung des umweltfreundlichen und sicheren Schienenverkehrs. In dem Bündnis haben sich 15 Non-Profit- Verbände zusammengeschlossen: die Umweltverbände BUND, NABU und NaturFreunde Deutschlands, die Verbraucherverbände Pro Bahn, DBV und VCD, die Automobilclubs ACE und ACV, die drei Bahngewerkschaften TRANSNET, GDBA und GDL sowie die Eisenbahnverbände BDEF, BF Bahnen, VBB und VDEI. Die Mitgliedsverbände vertreten mehr als 2 Millionen Einzelmitglieder. Unterstützt wird das Schienenbündnis von 70 bahnnahen Unternehmen.

Kontakt:

Allianz pro Schiene
Chausseestraße 84
10115 Berlin
Tel. 0 30 / 27 59 45-59
Fax 0 30 / 27 59 45-60
info@allianz-pro-schiene.de
www.allianz-pro-schiene.de

¹³ Die Gutachter deuten diese Empfehlung ebenfalls an: „Auch sollte die Verkehrspolitik eigenständige Ziele verfolgen können, diese sind nicht grundsätzlich mit den strategischen Zielen der Bahn [gemeint ist die Deutsche Bahn AG, Anmerkung der Allianz pro Schiene] gleichzusetzen“ (S. 462).