

## **Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG**

Stellungnahme

zur Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

am 1. Juni 2006

Berlin, 29. Mai 2006

### **Relevanz der Entscheidung**

Wäre das Netz der Deutschen Bahn AG bereits heute – wie es das 1. Eisenbahninfrastrukturpaket der EU-Kommission fordert - rechtlich, organisatorisch und in seinen Entscheidungen unabhängig, fiel die Stellungnahme mofairs überaus kurz aus. Als Wettbewerber der DB AG könnten wir keinen Anspruch ableiten, in dem Entscheidungsprozess einer materiellen Privatisierung von Transportgesellschaften gehört zu werden. Schließlich ist es Aufgabe der Politik, das zu tun, was in unserer Wirtschaftsordnung nahe liegt: sich in ihrer Ausgestaltung auf die staatlichen Kernaufgaben zu beschränken, um diese mit der gebotenen Stärke wahrzunehmen. Hierzu zählt die Daseinsvorsorge, die sich in der Vorhaltung und Finanzierung einer leistungsfähigen Schieneninfrastruktur und der Bestellung öffentlicher, qualitativ hochwertiger Mobilität manifestiert. Hingegen sollte die Durchführung der Transporte von Menschen und Gütern in ein funktionierendes Wettbewerbssystem überführt, werden, in dem die öffentliche Hand die gewünschten Leistungen am Markt stellt.

Auch den Wunsch der DB-Transportgesellschaften, im Wege der Privatisierung so schnell wie möglich Zugang zum internationalen Kapitalmarkt zu erhalten, halten wir für absolut legitim, zumal wir Wettbewerber ihn ebenfalls wahrnehmen. Schon aus Eigennutz würden wir diesen Schritt unseres größten Konkurrenten ausdrücklich begrüßen, weil er strukturelle Wettbewerbsverzerrungen wie die implizite Haftung des Bundes für einen Marktteilnehmer – noch dazu den Marktführer - beseitigen würde.

Die Gegenwart der Netzintegration ist vom visionären Zustand einer unabhängig geführten Infrastruktur jedoch weit entfernt. Wir – die Wettbewerber der DB AG ohne Netz – müssen ohne Wahlmöglichkeit auf eine externe Vorleistung zugreifen, die knapp die Hälfte der Kosten unserer Leistung ausmacht, an der wir im Außenverhältnis von unseren Fahrgästen und Aufgabenträgern gemessen werden. Nicht der Einkauf der Leistung selbst ist das Problem, sondern die Tatsache, dass sie von dem Unternehmen beherrscht wird, dessen Transporttöchter mit uns bei der Vergabe von Verkehrsverträgen konkurrieren.

Dieser praktisch nicht auflösbare Interessenkonflikt eines integrierten Unternehmens ist es, der uns bei der anstehenden Privatisierungsentscheidung Sorge bereitet. Käme es zu einem Börsengang mit Netz, wäre absehbar, dass der Wettbewerb auf der Schiene zum Erliegen käme, bevor er zu voller Blüte heranreifen konnte. Wachstum bliebe im Schienenverkehrsmarkt ein Fremdwort. Es käme allenfalls durch glückliche externe Umstände zustande, nicht aber durch das Entfesseln markt- u. wettbewerbsbedingter Triebkräfte.

Aus diesem Grund möchten wir – dem Anliegen unseres Verbandes folgend - die Chancen in den Vordergrund rücken, die dem Umbau des Systems Schiene in Richtung Trennung des Netzes innewohnen. Nur sie kann jene Unabhängigkeit der Netzgesellschaft institutionell sicherstellen, die private Investoren als vertrauensbildendes Signal benötigen, ehe sie Kapital in das System Schiene lenken. Faire und transparente Rahmenbedingungen einer neutralen Infrastrukturbewirtschaftung sind demnach das A und O. Darüber hinaus ist die Abtrennung des Netzes wichtig, um über differenziertere Formen der Verantwortung für den Netzbetrieb nachzudenken. Ein regionales Netz in Schleswig-Holstein hat nichts mit dem Regionalnetz in Bayern gemein, so dass kein Grund erkennbar ist, von ein und demselben Unternehmen zwingend bewirtschaftet zu werden. Ohne Wettbewerb im Netzbereich wird es der Schiene nicht gelingen, den Ressourcenverzehr ihres größten Kostentreibers zu optimieren.

### **Der Status quo der Integration als Wettbewerbsbremse**

In der öffentlichen Diskussion wird zuweilen der Eindruck erweckt, als sei die (Beibehaltung der) Netzintegration ohne Abstriche mit dem Ziel einer hohen Wettbewerbsintensität vereinbar. Zudem behaupten die Integrationsfürsprecher, das Netz agiere bereits unabhängig. Beleg seien der erstarkende Marktanteil der Dritten, die niedrige Rückgewinnquote von DB Regio in Ausschreibungen, eine geringe Konfliktquote bei Trassenanmeldungen, ausbleibende Beschwerden der Wettbewerber usw.

Dass die Realität anders aussieht, lässt sich leicht vor Augen führen. So verkehrt sich die zunächst imposant klingende Zahl von über 300 externen Nutzern auf dem DB-Netz ins Gegenteil, wenn diese sich im Durchschnitt rund 10% der bundesweit erbrachten Verkehrsleistung teilen müssen. Geringe Konfliktquoten sind kein zwingender Ausweis der Abwesenheit von Wettbewerbsverzerrungen, sondern können deren Ergebnis sein. Setzen die Neulinge ihre Kräfte sinnvoll ein, rennen sie nicht gegen die Wand.

Dessen ungeachtet muss man immer wieder betonen, dass der mangelnde Nachweis von Diskriminierungspraktiken nichts darüber aussagt, ob der Netzbetreiber seine Trassen aktiv und kundenorientiert vermarktet.

Fest steht, dass die Infrastrukturgesellschaften des DB-Konzerns (Netz, Stationen, Energie) nicht unabhängig agieren, sondern aufs engste mit der Holding als Steuerungsebene verzahnt sind. Deutlich wird dies am Organigramm der DB AG, in dem der Bereich Netz als „Gruppenfunktion“ unter vielen anderen eingereiht wird. Sogar optisch wird somit untermauert, dass die Unabhängigkeit des

Netzes nicht einmal auf dem Papier gelebt wird. Hier darf man gespannt abwarten, ob die EU-Kommission dieses Konstrukt tolerieren wird.

Der Mangel an Autonomie setzt sich im praktischen Tagesgeschäft fort. Dabei möchten wir ausdrücklich vorausschicken, dass der operative Ablauf zwischen uns und den Infrastrukturgesellschaften der DB AG überwiegend reibungslos funktioniert. Eisenbahner handeln offenkundig in erster Linie als Eisenbahner, weshalb sie im Zweifel für das System Schiene und gegen Vorgaben einer Konzernräson handeln. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass in der Gesamtschau das Leistungsbild von DB Netz dem Ideal eines unabhängigen Dienstleisters deutlich hinterherhinkt, der sein Produkt aktiv und kundenorientiert zu vermarkten sucht. Als Beispiele seien genannt:

- Als Eisenbahnverkehrsunternehmen im Schienenpersonennahverkehr sind wir darauf angewiesen, die aus unserer Sicht fremde Infrastruktur der DB AG als „essential facility“ in guter Qualität und zu günstigen Konditionen nutzen zu können. Im bundesweiten Durchschnitt zahlen wir einen Trassenpreis in Höhe von 3,90 € pro Zugkilometer. Die erbrachte Gegenleistung steht jedoch in keinem Verhältnis zur Höhe der von uns gezahlten Entgelte. Wohin die Trasseneinnahmen fließen, ist vollkommen intransparent – fest zu stehen scheint lediglich, dass sie zu einem Großteil nicht für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen dort eingesetzt werden, wo sie angefallen sind.
- Die Diskussion um die Schienennetznutzungsbedingungen zu Beginn dieses Jahres hat zum wiederholten Mal den Eindruck bestärkt, dass DB Netz vorrangig Konzerninteressen dienen muss, anstatt die Regelwerke neutral abzufassen. Deutlich wird dies z.B. an der Kostenklausel für abbestellte Trassen, nach der keine Pönalen anfallen, wenn der Trassenutzer zum Ausgleich andere Trassen ordert. Hierbei handelt es sich um einen verkappten Mengenrabatt für Großkunden, der durch die Hintertür wieder eingeführt wird.
- Auch nach der 3. AEG-Novelle haben wir den inakzeptablen Zustand, dass das Netz als unser Vorleister nur in ausgesuchten Fällen bereit ist, eine bestimmte Nutzungsqualität der Trassen zu gewährleisten und für Schlechtleistungen zu haften. Vor allem gibt es keine wirksame Handhabe gegen den simplen Trick, die Meßlatte dadurch abzusenken, dass die Minderqualität in den Soll-Zustand von vornherein eingewoben wird (z.B. Einbau von Langsamfahrstellen in den Regelfahrplan).
- Der Versuch einzelner Wettbewerber, aus dem SPNV heraus eigenwirtschaftliche Äste als Fernverkehr anzubieten (NordWestBahn: Osnabrück – Hannover, Nord-Ostsee-Bahn: Verlängerung der Marschbahn nach Berlin und Neuss), stieß bei der Netzsparte der DB auf „wenig Gegenliebe“. Insofern sagt auch die Zahl der sichtbaren Trassenkonflikte wenig aus, weil viele EVU von vornherein den Konflikt scheuen.
- Ende 2004 änderte DB Station & Service die Systematik der Stationspreise, indem die einst mehr als 5.600 Einzelpreise auf 6 Kategorien für die 16 Bundesländer reduziert wurden. Zwar erscheint uns das Ziel der Vereinheitlichung plausibel, doch bleibt ein fader Beigeschmack, wenn wir bei vielen Stationen zweistellige Preiserhöhungen verkraften

müssen, ohne dass auf der Leistungsseite irgendein Mehrwert zu erkennen ist. Das Misstrauen gegen einen integrierten Betreiber nimmt noch zu, wenn man gleichzeitig feststellt, dass der ausgewiesene Gewinn im Stationsbereich deutlich wächst.

- Die gesamte Investitionspolitik des Netzes ist allein auf die Interessen des Konzerns und seiner Transporttöchter abgestellt. Jedenfalls ist uns kein Wettbewerber bekannt, der jemals ausführlich und ernsthaft danach gefragt wurde, wo er die Transportströme von morgen sehe - etwa im Fernverkehr -, die für die weitere Netzentwicklung in Frage kommen könnten. Als Wettbewerber der Transporttöchter könnten wir diese Pläne unter den jetzigen Bedingungen auch gar nicht preisgeben, da wir nie sicher sein könnten, ob die Informationen nicht umgehend einen Flur weitergereicht werden. Es ist einfach lebensfremd zu glauben, dass solche Informationsflüsse an Chinesischen Mauern abprallen.

Diese wenigen, beliebig ergänzbaren Beispiele reichen aus, um zu zeigen, woran die These krankt, dass Wettbewerb auf integrierten Netzen in gleicher Intensität wie bei unabhängigen Netzen möglich sei. Diskriminierungsfreier Netzzugang ist nicht schon dann gewährleistet, wenn der Regulierer an der Oberfläche keine krassen, womöglich gar gerichtsfesten Diskriminierungen feststellt, wenn 98% aller Trassenanmeldungen erfüllt worden seien oder wenn sich niemand lautstark beschwere. Intelligent praktizierte Benachteiligungen Dritter finden stets subtil statt und sind nur selten nachweisbar. Der reichhaltige Erfahrungsschatz mit (Quasi-)Monopolisten – etwa im Telekommunikations- und Strommarkt - lehrt, dass sie jede Chance ergreifen, ihre privilegierte Stellung zum eigenen Vorteil auszunutzen. Unternehmensvorstände, die solche Hebel nicht nutzten, hätten ihren Job verfehlt und würden von ihren Anteilseignern zur Rechenschaft gezogen. Auf diese Tatsache weist das Gutachten von Booz Allen Hamilton in aller Deutlichkeit hin.

Der entscheidende Bewertungsmaßstab für die richtige Organisation der Infrastruktur leitet sich – wie schon angedeutet - aus folgender Überlegung ab: Selbst wenn der integrierte Netzbetreiber „Dienst nach Vorschrift“ verrichtete, ist er weit von dem unabhängigen Pendant entfernt, das aus eigenem Interesse auf alle Trassennutzer vorurteilsfrei, risikofreudig und offensiv zugeht. Einen solchen Anreiz kann kein Regulierer – auch nicht drei von ihnen - durch behördliche Instrumente der Kontrolle erzwingen. Er muss „von selbst“ ausgelöst werden, wozu die Unabhängigkeit des Netzbetreibers unerlässlich ist. Dessen Effizienzorientierung stellt man dadurch sicher, dass er Zielvereinbarungen abschließt, an deren Einhaltung das Management gemessen wird.

### **Folgen eines Börsengangs mit Netz**

Was wären in diesem Kontext die Konsequenzen eines Börsengangs mit Netz? Die absehbaren Folgen wären fatal. Der allmählich aufkeimende Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) drohte empfindlich in seinem weiteren Wachstum gehindert zu werden. Der Erwartungsdruck, eine angemessene Rendite zu erzielen, erhöht die Wahrscheinlichkeit, jede Stellschraube zu betätigen, die kurzfristigen Erfolg verspricht. Hierzu zählt vor allem die bereits von Morgan Stanley geforderte „Begrenzung der Marktanteilsverluste im SPNV“, egal mit welchen Mitteln. Inso-

fern wird auch klar, dass ein zeitweilig abgesenktes Niveau an Wettbewerbsbehinderungen wenig über das Verhalten in der Zukunft aussagt, zumal wenn man sich aktuell unter verschärfter Beobachtung der Öffentlichkeit wähnt. Als Unternehmer haben wir für betriebswirtschaftlich rationales Verhalten jedes Konkurrenten hohe Sympathie – als Wettbewerber und mit der Brille des Fahrgastes und Steuerzahlers müssen wir jedoch entschieden dagegen sein und fordern fairen, transparent ausgetragenen Wettbewerb ein.

Käme es zum integrierten Börsengang, wäre auch mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die gut dokumentierte Praxis der Koppelgeschäfte zwischen (versprochenen) Netzinvestitionen und Verkehrsverträgen im SPNV weiter fortgesetzt würde. Vermutlich würde ihre Durchschlagskraft noch aufgewertet, sofern sich die Forderung der Investmentbank Morgan Stanley durchsetzte, die Verwendungsentscheidung über die jährlich 2,5 Mrd. € Investitionsmittel für das Bestandsnetz allein der DB AG zu überantworten. Die Gefahr wäre groß, dass der ohnehin überaus schleppende Übergang vom Monopol in den Wettbewerb im SPNV weiter verlangsamt würde.

Bereits heute lässt sich konstatieren, dass dieser Transformationsprozess sehr viel zäher abläuft, als man bei Einführung der Regionalisierung dachte. Zehn Jahre danach sind bis dato rund 22 % aller bundesweit gefahrenen Zugkilometer im Wettbewerb vergeben worden, im Durchschnitt also bestenfalls 2,5% pro Jahr (15 Mio. Zugkilometer). Umgekehrt warten noch fast 80% des Gesamtmarktes auf ihre Erstvergabe, darunter rund 85% der finanziell lukrativen Lose und praktisch alle S-Bahn-Verkehre.

Dem Papier nach verheißt die Zukunft Besseres, sofern die vorgesehenen Abschmelzoptionen der langfristigen Verkehrsverträge der Länder mit der DB AG in die Tat umgesetzt werden. Die aktuelle Debatte um die vorgesehene Kürzung der Regionalisierungsmittel nährt auch unsere Hoffnung, dass die Ausschreibungsfahrpläne unverrückbar werden, da nur so die Länder eine Chance haben, durch Effizienzgewinne die Folgen aufzufangen. Dennoch ist die Gefahr virulent, dass die Ausschreibungspakete erneut nach hinten verschoben werden könnten.

Eine Ursache sind die absehbaren Belastungsspitzen von 60 Mio. bis weit über 100 Mio. Zugkilometern, die zwischen 2013 und 2016 nach den heutigen Plänen als Jahresscheiben anfallen. Sie könnten nicht nur die Absorptionsfähigkeit der Wettbewerber überfordern, sondern auch die Planungskapazitäten der Aufgabenträger und der Fahrzeugindustrie, falls Neufahrzeuge in größerem Stil gefordert werden sollten. Schuld an dieser scheinbaren Unreife des Marktes ist nicht mangelndes Know-how, Planungsinkompetenz oder mangelnde Risikobereitschaft unsererseits, sondern die künstliche Verursachung kurzfristiger Spitzenlasten als Ergebnis der Direktvergaben an die DB AG. Ein privater Newcomer, der ohne Schutzschild des haftenden Steuerzahlers operieren muss, kann für solche befristeten Ausschläge keinen sinnvollen Personalstock an Angebotsplanern vorhalten. Allerdings sind die Aufgabenträger nicht gänzlich machtlos, sondern könnten gegensteuern, indem sie die Spitzen vorausschauend glätten. Im Falle eines Börsengangs wäre die Gefahr jedoch groß, dass erneut Maßnahmen zum Schutze der wichtigsten Ertragssäule des Bundesunternehmens („Kurspflege“) ergriffen würden.

Das weitere Hinauszögern des Wettbewerbs im SPNV hätte auch zur Folge, dass der Fernverkehr eine weitgehend konkurrenzfreie Zone bliebe. Ein landläufiger Irrtum ist die Aussage, wir – die (potentiellen) Wettbewerber - scheuten den Markteintritt in dieses Segment, weil wir kein Risiko eingehen wollten, das teure Marketing fürchteten oder das notwendige Kapital nicht beschaffen könnten. Solche Nebelkerzen lenken von den wahren Gründen ab, die in den hohen Marktzutrittschranken wurzeln. Das Diskriminierungspotential der Netzintegration schlägt naturgemäß in den eigenwirtschaftlichen Segmenten am stärksten durch, weil dort das Risiko der Fremdbestimmung über rund 50% der von uns im Außenverhältnis zu verantwortenden Wertschöpfung mit den höchsten Zuschlägen einzupreisen ist.

Aus diesem Grund liegt der Schlüssel zum Wettbewerb im Fernverkehr darin, im ersten Schritt eine vielfältige Betreiberlandschaft im Nahverkehr zu etablieren. Wenn schon die DB AG den Fernverkehr de facto nur betreiben kann, weil sie über das Instrument der Trassenpreisgestaltung und die gesicherte Einnahmenbasis im Nahverkehr verfügt, ist es nicht verwunderlich, dass auch wir Wettbewerber zumindest den ersteren Grundstock benötigen. Ist er gelegt, wird man bei unabhängiger Netzbewirtschaftung sehen, dass auch im Fernverkehr vieles möglich ist.

### **Fazit und Ausblick**

Zusammenfassend appellieren wir eindringlich an das Parlament, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass der Eisenbahnmarkt nicht weiter stagniert, sondern sich zu einer Wachstumsbranche entwickeln kann. Der Schlüssel hierzu liegt in der zügigen und konsequenten Etablierung lebhaften Wettbewerbs auf der Schiene, dem ein Börsengang der DB AG mit Netz diametral zuwiderläuft. Ohne die institutionell gesicherte Unabhängigkeit des Netzbetreibers wird es nicht in größerem Stil gelingen, private Investoren anzulocken, die privates Kapital in eigenwirtschaftliche Segmente stecken.

Die Vision des nationalen Champions mag auf den ersten Blick verlockend klingen, aber bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass die Gesellschaft dafür einen viel zu hohen Preis zahlt. Dies gilt erst recht, wenn sich der Bund zwei halbstaatliche Unternehmen leistet, die in der Logistik gegeneinander antreten. Ein Mischkonzern, der – ein Novum weltweit - die Schiene mit seinen Konkurrenten vereint, kann nicht anders handeln, als die renditeschwächere Eisenbahn an den Rand zu drängen. Damit wäre nicht nur der Schiene am wenigsten gedient, sondern auch dem Steuerzahler, der seit der Bahnreform über 200 Mrd. Euro in das System gesteckt hat, weil es einen Daseinsvorsorgeauftrag erfüllt.

Gerade für die Beschäftigten der Eisenbahnbranche wäre es am besten, wenn die Infrastruktur selbstständig und der umgehend ausbrechende Wettbewerb auf dem Gleis den Schienenverkehrsmarkt zu einer normalen Branche entwickeln würde. Szenarien, wonach die Netztrennung 50.000 oder gar 80.000 Arbeitsplätze kosten würde, entbehren jeglicher Grundlage, wie bereits die Gewerkschaft der Lokführer kürzlich herausstrich. Im Gegenteil gilt, dass nur der ressourcenschonende Wettbewerb die Chance bietet, die Schiene durch Effizienzgewinne auf Wachstumskurs zu



trimmen, Beschäftigung zu sichern und damit auch das öffentliche (Zerr-)Bild des Kostgängers zurechtzurücken.

gez. Wolfgang Meyer  
Präsident

gez. Thomas Becken  
Vizepräsident

Interessenverband mofair  
Potsdamer Platz 1  
10785 Berlin  
Tel. 030/25899137  
e-mail: [info@mofair.de](mailto:info@mofair.de)

Wir über uns:

Drei der größten in Deutschland tätigen Mobilitätsdienstleister im Nah- und Schienenpersonennahverkehr gründeten am 9. September 2005 den Interessenverband mofair. Der Zusammenschluss setzt sich für die Beschleunigung der Marktöffnung und für die Sicherung des diskriminierungsfreien Infrastrukturzugangs im öffentlichen Verkehr ein. Ziel des Interessenverbandes ist weiterhin die Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Verkehrsmarktes unter fairen Rahmenbedingungen, damit sich öffentliche Mobilität zu einem Wachstumsmarkt mit zukunftssicheren Arbeitsplätzen entwickeln kann.

Präsident des Interessenverbandes ist Wolfgang Meyer, Vorsitzender der Geschäftsführung der Abellio GmbH. Vizepräsident ist Thomas Becken, Geschäftsführer der Arriva Deutschland GmbH sowie als weiteres Vorstandsmitglied Josef Berker, Geschäftsführer der Transregio Deutsche Regionalbahn GmbH. Die drei Gründungsmitglieder repräsentieren drei aufstrebende Verkehrsunternehmen in einem liberalisierten Verkehrsmarkt und betreiben Bus- und Bahnverkehre in ganz Deutschland und Europa.

Die dem Zusammenschluss angehörigsten Unternehmen sehen öffentliche Mobilität als einen potentiellen Wachstumsmarkt an, der angesichts der derzeit zu beobachtenden Energiepreisssteigerungen positive Perspektiven und Alternativen bietet. Laut Statistischem Bundesamt nutzten 2005 rund 10 Mrd. Fahrgäste den ÖPNV, was einem Zuwachs von 0,6% entspricht. Öffentliche Mobilitätsanbieter leisten somit aktive Zukunftssicherung zum Wohle ihrer Kunden. „Öffentliche Mobilität kann Wachstum und zukunftsfähige Arbeitsplätze schaffen, doch die Rahmenbedingungen müssen stimmen,“ so Präsident Wolfgang Meyer.

Mofair versteht sich als Organ der Wachstumsunternehmen im Markt für öffentliche Mobilität. Als solches erhofft sich mofair, dass der Bund die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs für die neuen Mobilitätsdienstleister in dieser Legislaturperiode im Bus- und Bahnverkehr deutlich verbessert.