

Eisenbahnregulierungsgesetz (ERG): Als hätte es der DB-Konzern entworfen

1. Historie „Wettbewerb auf der Schiene“

Ein Zitat aus dem Bericht der Regierungskommission Bahn (RKB), die von 1989 bis 1991 die Grundlagen für die Bahnreform legte:

„Wenn sich die organisatorische Trennung des Fahrwegs bewährt hat, kann eine weitergehende Trennung durch Ausgliederung der Transportsparten erfolgen. Die Ausgliederung schafft glaubwürdige Voraussetzungen für die interessierte Privatwirtschaft, dass der Wettbewerb um Trassen diskriminierungsfrei verläuft und dass sich ein Markteintritt in den Schienenverkehr [für Wettbewerber] als kalkulierbares Risiko lohnt.“¹

Nach den Vorstellungen der Regierungskommission sollten die Transportsparten der Deutschen Bahn privatisiert werden. Der DB-Konzern wäre dann auf seine Infrastruktursparten (Netz, Bahnhöfe, Fahrstromversorgung etc.) reduziert worden – eine institutionelle Trennung von Infrastruktur und Transportbereichen, wie sie der Europäischen Kommission seit dem sogenannten ersten Eisenbahnpaket 1998 (beschlossen im Jahr 2001) vorschwebt.²

Aber die Zeit nach der Bahnreform zum 1.1.1994 ist davon gekennzeichnet, die Strategie der Regierungskommission und der EU-Kommission zu unterlaufen, eine Trennung *als glaubwürdige Voraussetzung für mehr Wettbewerb* zu vollziehen. Ex-DB-Chef Hartmut Mehdorn wollte der institutionellen Trennung sogar dauerhaft einen Riegel schieben, durch eine Teilprivatisierung des Konzerns. Dieser Plan scheiterte nur an der einsetzenden Finanzkrise. Der Erlös aus der Teilprivatisierung des DB-Konzerns wäre dabei inakzeptabel dürftig ausgefallen.

Gegenwärtig steht eine Privatisierung zwar nicht zur Debatte, aber immer noch ist es äußerstes Ziel des DB-Konzerns, die Transportbereiche und den Infrastrukturbereich im Konzern zusammenzuhalten – und dabei Eigenständigkeit und Wettbewerbsneutralität der Infrastrukturgesellschaften vorzugaukeln.

DB-Konzernchef Rüdiger Grube hat mächtige Verbündete:

1. Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer, der sich bahnpolitisch darauf reduziert, mit Grube einer Meinung zu sein, sowie
2. die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG), der bei einer institutionellen Trennung ein Machtverlust als Hausgewerkschaft des DB-Konzerns droht und die dann Mitglieder im Infrastrukturbereich an konkurrierende Gewerkschaften verlieren könnte.

Mit dem Bundesverkehrsminister (CSU) und der EVG (traditionell SPD-nah) als Verbündete ist der DB-Konzern bestens aufgestellt, Regierung und Opposition in seinem Sinn zu beeinflussen. Wirksame Opposition gegen dieses Trio fällt gegenwärtig aus: Die FDP, in der Opposition noch Verfechterin von mehr Wettbewerb auf der Schiene, fügt sich der Koalitionsräson.³ Spiegelbildlich agieren die Grünen: Jetzt, in der Opposition, fordern sie

¹ Bericht der Regierungskommission Bahn, Kapitel 7, Bonn, Dezember 1991.

² Die ersten Ansätze der EU-Kommission stammen bereits aus 1991 mit der Richtlinie 91/440/EWG.

³ Schon die Koalitionsvereinbarung hatte die ursprünglichen Forderungen der FDP bereits aufgeweicht.

mehr Wettbewerb, in Zeiten von Rot-Grün beugten sie sich ebenfalls der Koalitionsräson, als Kanzler Gerhard Schröder Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig (SPD) zurückpiffte, der die institutionelle Trennung propagierte. Die Linke schließlich will eine integrierte staatseigene „Bürgerbahn“.

Interessant ist die Sichtweise der Gewerkschaft der Lokführer (GDL), Tarifpartner des DB-Konzerns und einiger privater Eisenbahnverkehrsunternehmen und seit 2002 für das gesamte Fahrpersonal des übrigen ÖPNV geöffnet:

„Die wesentliche Antwort auf die vielen mit der Eisenbahninfrastruktur verbundenen Fragen lautet: Es geht um Macht! Schlichtweg um Macht! Wer die Infrastrukturen kontrolliert, kann nicht nur erhebliche Gewinne generieren, sondern er kontrolliert im Wesentlichen auch den Wettbewerb. Das gilt nicht nur für den Eisenbahnsektor.“⁴

Eines kann man der GDL nicht vorwerfen, nämlich dass sie theoretisiert. Da sie täglich Eisenbahn in der Praxis erlebt, kennt sie das Diskriminierungspotenzial.

Durch die extrem unterschiedlichen Positionen und die vielen eingefahrenen Argumente ist das Thema Wettbewerb auf der Schiene nur noch schwer zu durchblicken. Komplex ist es ohnehin – selbst dann, wenn alle Beteiligten an einem fairen Wettbewerb interessiert wären.

Im nächsten Abschnitt 2 wird ein kurzer Überblick gegeben, was gegenwärtig auf europäischer und nationaler Ebene an Aktivitäten läuft; im letzten Abschnitt 3 wird ein Fazit gezogen.

2. Was geschieht gegenwärtig?

2.1 Europäische Ebene

Das erste Eisenbahnpaket der EU-Kommission wurde 1998 vorgestellt und 2001 beschlossen. In fortgeschriebener und präziser Form hat es den Zusatz „Recast“ erhalten (deutsch hieße das „Novellierung“). Dort hat die EU-Kommission bereits vor über einem Jahrzehnt die Unabhängigkeit der DB-Infrastrukturgesellschaften, also DB Netz, DB Energie und DB Station & Service, von den Transportbereichen des DB-Konzerns gefordert.

Deutschland ist dieser Forderung unzureichend nachgekommen und ist deswegen von der EU-Kommission beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) verklagt worden. Die Kommission will mit der Klage erreichen, dass die DB-Infrastrukturgesellschaften so organisiert werden, dass sie völlig unabhängig von Weisungen und Einflüssen aus dem DB-Konzern (Geldströmen, Besetzung von Führungsfunktionen, Bestellung von Aufsichtsräten) agieren – am simpelsten und wirksamsten zu erreichen durch Herauslösung dieser Gesellschaften aus dem Konzern, was der „Trennung von Netz und Transport“ gleichkäme, wie sie schon die Regierungskommission anstrebte.

Die EU-Kommission hat große Hoffnungen auf das Urteil des EuGH gesetzt – und ist herb enttäuscht worden: Das Plädoyer des Generalanwaltes, dem der EuGH in aller Regel in seinem Urteil folgt, lässt vermuten, dass es im Wesentlichen beim derzeitigen Zustand bleibt. Der Generalanwalt hat argumentiert, die Richtlinien zur Ausgestaltung der nationalen

⁴ Der Streit um die Eisenbahninfrastruktur, Abschnitt „Infrastrukturkontrolle ist Wettbewerbskontrolle“, GDL-Magazin VORAUS, Juli/August 2012.

Gesetze aus dem ersten Eisenbahnpaket würden nicht hergeben, die DB-Infrastrukturgesellschaften vom DB-Konzern institutionell zu trennen. Was aber geben die Richtlinien des ersten Eisenbahnpaketes her, unabhängiges Agieren zu durchzusetzen? Dazu hat sich der Generalanwalt nicht geäußert.

Es muss damit gerechnet werden, dass vom EuGH keine durchschlagenden Veränderungen gefordert werden, die Abhängigkeit der DB-Infrastrukturgesellschaften vom DB-Konzern wirksam zu kappen.

Inzwischen arbeitet die EU-Kommission am vierten Eisenbahnpaket, um den Schienenverkehrsmarkt zu öffnen. Die integrierten Strukturen von Bahnunternehmen seien für die EU-Kommission keine Option für die Zukunft, so verkündete EU-Kommissar Siim Kallas noch jüngst, am 24.9.2012.

Aber dem vierten Eisenbahnpaket droht ein ähnliches Schicksal wie dem ersten:

- Es dauert noch lange, bis es beschlossen wird,
- dann wird es eine Phase geben, in der es – wie gehabt – unterlaufen wird,
- und dann dauert es wieder lange, bis ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH und ein Urteil folgt.

Die großen integrierten Staatsbahnen, zusammengeschlossen in der Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), allen voran der DB-Konzern und die französische SNCF, betreiben bereits heftiges Lobbying, dass die Formulierung im vierten Eisenbahnpaket so ausfällt, dass eine wirksame institutionelle Trennung nicht zwingend wird.⁵

Guillaume Pepy, Chef der SNCF, hat die Richtung vorgegeben. In seinem Newsletter „SNCF Aktuell“ vom September 2012 heißt es:

„SNCF sieht dem vierten Eisenbahnpaket optimistisch entgegen und hofft, dass dieses auch dank deutsch-französischer Zusammenarbeit ein wichtiger Baustein für mehr Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Eisenbahnverkehr ist“.

Im gleichen Aufsatz erklärt Pepy, was in deutsch-französischer Eintracht erreicht werden soll:

„Das Modell einer Eisenbahn, die sowohl einen Infrastrukturbetreiber, als auch Verkehrsunternehmen umfasst, sollte weiterhin in Mitgliedsstaaten angewendet werden können“.

Damit meint Pepy fraglos einen integrierten Konzern. Deutlicher geht es nicht zu formulieren, dass im Wesentlichen alles beim Alten bleiben soll.

Nur in einem Punkt sind Guillaume Pepy und sein deutscher DB-Kollege Rüdiger Grube unterschiedlicher Meinung: Grube will nationale Netze durch nationale Behörden regulieren lassen, in Deutschland also durch die Bundesnetzagentur (BNetzA); Pepy hingegen möchte die nationalen Netze durch eine europäische Behörde regulieren lassen und schlägt als Standort dieser Behörde Lille in Frankreich vor. Die Diskrepanz zwischen Pepy und Grube kann man wie folgt interpretieren:

⁵ In Frankreich gibt es formal diese institutionelle Trennung in SNCF einerseits und die Netzgesellschaft RFF (Réseau Ferré de France) andererseits, aber die Bewirtschaftung des französischen Netzes erfolgt durch die SNCF. Im Übrigen gibt es in Frankreich neuerdings wieder Überlegungen, die formale Trennung zurückzudrehen.

- Die SNCF fürchtet die Diskriminierung durch die Deutsche Bahn mehr als die Deutsche Bahn die Diskriminierung durch die SNCF, denn die SNCF ist auf die Nutzung des deutschen Netzes stärker angewiesen als die DB auf das französische Netz, weil das deutsche Netz im Zentrum Europas liegt.
- Die SNCF traut der deutschen Bundesnetzagentur nicht zu, eine Diskriminierung der SNCF durch die DB ausreichend zu bekämpfen. Auf eine europäische Regulierungsbehörde hingegen vermag Frankreich nach aller Erfahrung mehr Einfluss zu nehmen als Deutschland. Das gilt noch stärker, wenn diese Behörde auch noch in Lille (Frankreich) angesiedelt wäre.

Pepy fürchtet den integrierten DB-Konzern und traut der Bundesnetzagentur nicht die nötige Regulierung zu. Mit seinem Plädoyer zum vierten Eisenbahnpaket, *integrierte Konzerne müsse es weiterhin geben können*, stellt er sich in diesem Sinn selbst ein Bein.

2.2 Nationale Ebene

Im September 2012 hat das Bundeskabinett einen Entwurf zum Eisenbahnregulierungsgesetz (ERG) gebilligt. Künftig sollen Zugang und Preise für die Nutzung von Netz und Bahnhöfen von der Bundesnetzagentur vorab genehmigt werden. Die Agentur soll zudem die Missbrauchsaufsicht erhalten für Bahnstromlieferung und den Vertrieb von Fahrscheinen. Das ERG liest sich, als sei es auf die formaljuristische Mindestanforderung zugeschnitten, die im kommenden Urteil des EuGH erwartet wird.

Regulierung

Auch nach Inkrafttreten des ERG wird die für die Eisenbahn zuständige Abteilung der Bundesnetzagentur eine bloß zweistellige Anzahl von Mitarbeitern aufweisen. Damit sollen die DB-Infrastrukturgesellschaften mit ihrer fünfstelligen Mitarbeiterzahl reguliert werden? Die Rechtsabteilung des DB-Konzerns umfasst allein 160 Juristen, die überwiegend auch als Rechtsanwälte niedergelassen sind. „Konzernjuristen“ nannte sie das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil aus dem Mai 2010.⁶ Ein Unternehmen zu regulieren, das wegen seiner institutionellen Einbindung in den DB-Konzern grundsätzlich den Impetus hat, zum Wohl der Transportgesellschaften im eigenen Konzern zu diskriminieren, ist von vornherein uneffektiv und letztlich zum Scheitern verurteilt, weil die Transportschwester über ihren Konzern Einfluss auf die DB-Infrastrukturgesellschaften nehmen können.

Wissenschaftlich ist bewiesen, dass man allein über die Höhe der Entgelte (Netz, Bahnhöfe, Bahnstrom etc.) diskriminieren kann – auch wenn man von allen Wettbewerbern das Gleiche verlangt. Wieso?

Wenn DB Netz zum Beispiel die Trassenpreise erhöht, dann haben die Wettbewerber einen höheren Aufwand. Auch die DB AG hat einen Mehraufwand im Transportbereich, aber auf Konzernebene fließt er als Mehreinnahmen der Netztochter vollständig zurück. „Linke Tasche, rechte Tasche“ nennt man diesen Effekt im täglichen Leben. Letztlich führt eine

⁶ Es ging um eine Klage des Eisenbahnbundesamtes (EBA), das bestritt, dass „Konzernjuristen“ die Interessen von DB Netz wahrnehmen dürfen; in letzter Instanz gab das Bundesverwaltungsgericht am 18. Mai 2010 dem Eisenbahnbundesamt recht.

solche Preiserhöhung ausschließlich zu Mehreinnahmen des DB-Konzerns, auf Kosten der Wettbewerber.

„Jede gewünschte Diskriminierung kann über das Trassenpreisniveau erfolgen“

schrrieb einst Alexander Hedderich (heute Chef der Güterzugtochter des DB-Konzerns DB Schenker Rail) in seiner Dissertation.⁷

Abschreibung und Werteverzehr von DB Netz

Mit der Bahnreform sind die Anlagen des Schienennetzes radikal bis auf die Grundstückswerte abgewertet worden. Die Investitionen in das Netz sind seitdem weit überwiegend aus Steuergeldern, das heißt aus Baukostenzuschüssen (BKZ), getätigt worden. Die bilanziellen Abschreibungen sind deshalb gering, weil Anlagen – soweit aus BKZ finanziert – nicht abgeschrieben werden dürfen, Grundstücke ohnehin nicht. Thilo Sarrazin, einst Vorstandsmitglied der DB Netz, zuständig für Planung und Investitionen, formulierte den Sachverhalt so:

„Die Investitionen der Bahn in die Infrastruktur werden im Wesentlichen vom Bund in Form von Investitionszuschüssen getragen. Diese ... tauchen in der Sachanlagenrechnung der Bahnbilanz gar nicht mehr auf. ... Für den Wertverzehr trifft die Bahn keinerlei Vorsorge. Diese Art der Bilanzierung ist nur zulässig, wenn unterstellt wird, dass der Bund auch die künftig anfallenden Ersatzinvestitionen⁸ in vollem Umfang tragen wird.“⁹

Die bilanziellen Abschreibungen von DB Netz im Jahr 2011 betragen 908 Mio. €. Das ist nur ein Bruchteil im Vergleich zum tatsächlichen Wertverzehr des Anlagevermögens der Infrastruktur (ohne Grundstücke) in Höhe von 133 Mrd. € brutto bzw. 88 Mrd. € netto.¹⁰ Das sind die Werte auf der Preisbasis von 2000; auf Preisbasis von 2011 sind sie entsprechend höher.

Die DB Netz schreibt also bereits Gewinne, sobald sie nur einen Bruchteil des tatsächlichen Wertverzehrs verdient hat. Es waren 307 Mio. € Gewinn in 2011, die per Gewinnabführungsvertrag in voller Höhe an den DB-Konzern weitergereicht wurden. Würde die DB Netz ihr tatsächliches Anlagevermögen abschreiben, dann wäre nicht nur die DB Netz, sondern auch der DB-Konzern insgesamt in tiefroten Zahlen.

Der Konzern zieht damit gegenwärtig Geld aus dem Netz, weil er davon ausgeht, dass

- der Neu- und Ausbau des Netzes (um 1,5 Mrd. € pro Jahr schwankend) und
- die Ersatzbeschaffung über die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) in Höhe von 2,5 Mrd. € pro Jahr

dauerhaft aus Steuermitteln bezahlt werden. Aber dieser Betrag reicht nicht einmal aus, um das Netz qualitativ auf Status-Quo-Niveau zu halten – unter anderem weil die Mittel auch

⁷ Hedderich, Alexander: Vertikale Desintegration im Schienenverkehr, Deutscher Verkehrs-Verlag, Hamburg 1996, S. 244f.

⁸ Thilo Sarrazin gebraucht hier offensichtlich den Begriff der Ersatzinvestitionen nicht im Sinne der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV), sondern subsumiert unter Ersatzinvestitionen auch die Investitionen für Neu- und Ausbau.

⁹ Sarrazin, Thilo: Belegt der Jahresabschluss 2006 die Börsenfähigkeit der Bahn? Berlin, 23. April 2007.

¹⁰ Verkehr in Zahlen 2001/12, hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, S. 39 und 41, Zahlen für 2010 in Preisen von 2000.

zweckentfremdet¹¹ oder ineffektiv eingesetzt werden. Das „Handelsblatt“ berichtete aus dem Prüfbericht des Bundesrechnungshofes wie folgt:¹²

Im Zentrum der Kritik [des Bundesrechnungshofs] steht die "Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung" zwischen Bund und Bahn: Danach überweist der Bund der Bahn jedes Jahr 2,5 Milliarden Euro. Die Bahn erklärt im Gegenzug jährlich in einem Bericht, wie sie die Qualität der Schienen, Weichen und Bahnhöfe verbessern konnte. Der Zustandsbericht sei für die „Outputkontrolle bei der Schienenwegefinanzierung bislang nicht geeignet“, schreiben die Prüfer. So fehlten wesentliche Informationen. Bei der Berechnung des Durchschnittsalters der Gleise und Weichen etwa fehlten 7.300 Kilometer Gleise (12,3 Prozent) „und mehr als 31.000 Weichen/Kreuzungen (etwa 43 Prozent)“. Bahnsteige seien ungenau bewertet worden. „Teils hat die DB AG Zustandsnoten für Bahnanlagen vergeben, die vor Ort nicht vorzufinden waren“.

Obwohl unterstellt wird, dass der Bund auch künftig alle anfallenden Investitionen in vollem Umfang tragen wird, verschlechtert sich dennoch die Qualität des Netzes. Dieses Phänomen klingt vertraut: Lasten von heute werden künftigen Generationen aufgeladen.

Kalkulation zukünftiger Trassenpreise: Abschreibungen und Zinsen

Es ist politisch gewollt, dass

- die Investitionsmittel für die Schiene dauerhaft aus dem Bundeshaushalt fließen und
- auf das Eigenkapital der DB Netz keine Zinsen erwirtschaftet werden,

um die Trassenpreise niedrig zu halten.

Das steht in krassem Gegensatz zum Wunsch des DB-Konzerns, Gewinne aus der DB Netz zu ziehen, um sie anderweitig verwenden zu können (Näheres dazu siehe unten).

In einem vorangegangenen Entwurf zum ERG (Stand 19. Juli 2012) sollte DB Netz sogar ermächtigt werden, die Trassenpreise so zu kalkulieren, als müsste sie Ihre Anlagen wie ein normales, nicht subventioniertes Infrastrukturunternehmen abschreiben. Zugleich sollte die gegenwärtige – vergleichsweise geringfügige – bilanzielle Abschreibung weiterhin gelten. Das las sich wie ein Traum der Deutschen Bahn, große Gewinne mit dem Netz zu generieren, aber die finanziellen Lasten beim Steuerzahler zu belassen.

Inzwischen sind diese fiktiven Abschreibungen in der Kabinettsfassung aufgrund von Protesten fallengelassen worden. Geblieben ist, dass die DB Netz eine marktübliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals bei der Kalkulation der Trassenpreise ansetzen darf. Dies allein schafft das Potenzial, die Trassenpreise um bis zu ein Viertel anzuheben.

Mit einer Anhebung der Trassenpreise wird der Effekt „linke Tasche, rechte Tasche“ (siehe oben) greifen. Die Wettbewerber auf der Schiene, insbesondere die Güterverkehrsunternehmen, werden es bereuen, in den deutschen Markt eingestiegen zu sein.

Geschützt sind nur die Wettbewerber im Personennahverkehr, die per Verkehrsvertrag erhöhte Trassenpreise auf die Besteller der Nahverkehrszüge (die Länder) vollständig

¹¹ Zweckentfremdung wäre zum Beispiel, wenn an der Wartung einer Anlage (also an ihren Betriebskosten) so lange gespart wird, bis sie schließlich aus Steuergeldern über die LuFV ersetzt wird.

¹² „Rechnungshof: Bund kontrolliert Bahn zu wenig“, Handelsblatt vom 26. Juni 2011.

abwälzen dürfen. Das geschieht durchaus im Sinne des DB-Konzerns: Eine drastische Erhöhung der Trassenpreise für den Regionalverkehr wird dann aus Steuermitteln beglichen, nämlich aus den Regionalisierungsmitteln. Die Länder erhöhen den DB-Konzerngewinn und müssen ihre Zugbestellungen reduzieren.

Kalkulation künftiger Trassenpreise: Nur teilweise durch die BNetzA reguliert

Es ist erstaunlich, wie im Entwurf zum ERG das Ausmaß beschränkt wird, in dem die Bundesnetzagentur überhaupt regulieren darf. Der düsterste Punkt wird hierbei durch die Definition der Betriebskosten des Netzes erreicht. Die Unterhaltung des Netzes, z.B. das Schleifen der Schienen oder das Stopfen des Oberbaus, werden nicht als Betriebskosten definiert, sondern als Kosten der Netzvorhaltung, die nicht der Regulierung durch die BNetzA unterliegen.

Zudem soll sich die Behörde nicht in die Verwendung der 2,5 Mrd. € pro Jahr für Ersatzinvestitionen einmischen. Die nötige Kontrolle sei bereits durch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) abgedeckt, so die Argumentation.

Auch weitere Kosten, z.B. aus einer Erhöhung von Sicherheitsanforderungen oder aus bestehenden Verträgen zur Arbeitsplatzsicherung, sollen nicht der Regulierung unterliegen. Überhaupt sollen alle Kosten, die durch die DB Netz nicht beeinflussbar sind, außen vor bleiben. Was aber ist *nicht beeinflussbar*? Darüber lässt sich oft trefflich streiten.

Bahnstrom

Für den Schienengüterverkehr ist der Bezug von Bahnstrom oft der größte Kostenfaktor – mindestens so wichtig, reguliert zu werden wie Zugang und Entgelte für die Trassen. Aber die BNetzA soll nur eine Missbrauchsaufsicht erhalten. Das ist ein zu schwaches Instrument, die Diskriminierung bei den Durchleitungsentgelten bis zum Fahrdrabt zu unterbinden.

Verwendung des Gewinns aus dem Netz

Was geschieht mit dem von DB Netz abgeführten Gewinn an den DB-Konzern? In irgendeinem Verhältnis wird er aufgeteilt werden:

- Der Bundesfinanzminister sichert sich eine „Zwangs-Dividende“¹³. Es steht ihm beziehungsweise dem Parlament frei, ob zusätzlich in das Bundesnetz investiert wird oder auch nicht. Die beschlossene Schuldenbremse für die öffentlichen Haushalte macht jede Prognose hierüber überflüssig: Im Zweifel wird man die Investitionen unterlassen.
- Der DB-Konzern wird seinen verbleibenden Anteil am Gewinn (derzeit noch der größere Teil) dafür verwenden, Defizite seiner Transportgesellschaften auszugleichen oder in diese Transportgesellschaften zu investieren. Was heißt das? Gewinne aus dem Monopol „Bundesnetz“ werden entweder zum Wettbewerbsvorteil für die Transportgesellschaften, oder es werden daraus weltweit Logistikunternehmen zugekauft – finanziert aus Steuermitteln und, wenn man zu Ende denkt, zulasten zukünftiger Generationen, die dauerhaft die Ersatzbeschaffung schultern und zusätzlich für die heute schon

¹³ Die Koalition hatte 2009 im Rahmen des „Sparpakets“ nach Einsparungs- oder Finanzierungsquellen gesucht. Dem Verkehrsbereich wurde auferlegt, entweder zwei Milliarden Euro einzusparen oder zwei Milliarden Euro an zusätzlichen Einnahmen für den Staatshaushalt zu generieren. Dazu wurde die Luftverkehrssteuer eingeführt, und es wurde eine „Zwangs-Dividende“ der DB AG beschlossen.

feststellbare Qualitätsverschlechterung des Netzes (siehe Bundesrechnungshof) aufkommen müssen.

Die Forderung muss lauten, dass nur der Bund über die Verwendung des Gewinns aus dem Schienennetz entscheiden darf. Am besten sollte der Gewinn grundsätzlich in die Infrastruktur zurückfließen, um keine Zukunftslasten aufzubauen. Dann wäre auch der Anreiz für die Deutsche Bahn gering, die Trassenpreise hochzutreiben. Eine Erhöhung würde dann nämlich den Transportbereich des DB-Konzerns und die Wettbewerber wenigstens in gleichem Maß treffen.

Koalitionsvereinbarung CDU/CSU-FDP

Auch die Koalitionsvereinbarung von vor drei Jahren wird mit dem Gesetzesentwurf konterkariert. Dort heißt es:

„Gewinnabführungen der Infrastruktursparten [DB Netz etc.] an die [DB-] Holding werden ausgeschlossen.“

Dem Entwurf zum Eisenbahnregulierungsgesetz ist zu entnehmen, dass der Mittelfluss von DB Netz zum DB-Konzern drastisch gesteigert werden kann und dies auf gesetzliche Basis gestellt wird, so dass auch der Bundesnetzagentur die Hände gebunden sind.

Das Beispiel Sachsen-Anhalt: eine Innovation, den Wettbewerb auszuschalten?

Jüngst vergab das Land Sachsen-Anhalt den Nahverkehr des elektrifizierten Netzteiltes „Nord“ an DB Regio – nicht nach einer Ausschreibung, sondern per Direktvergabe. Hintergrund: DB Regio hatte zugesagt, höhere Trassenpreise zukünftig (auf 15 Jahre) zu übernehmen. Eine „besonders vorteilhafte Gelegenheit“, so der Kommentar des Landes.

Das Ergebnis ist ein Verkehrsvertrag nach dem Geschmack des DB-Konzerns: Eine Erhöhung der Trassenpreise ist aus Konzernsicht „linke Tasche, rechte Tasche“ (siehe oben). Jeder Wettbewerber wird aus dem Feld geschlagen, weil er eine Erhöhung der Trassenpreise – wie üblich – an das Land Sachsen-Anhalt weitergeben müsste, andernfalls ginge er pleite. Im DB-Konzern hingegen wird die Minderung der Marge bei DB Regio durch eine Erhöhung der Marge bei DB Netz kompensiert – ermöglicht über die Gewinnabführung an den DB-Konzern.

Da sich der Verkehrsvertrag über einen Zeitraum von 15 Jahren erstreckt, ist die Quersubvention von DB Netz an DB Regio auf Konzernebene auf 15 Jahre festgeschrieben. Sollte eines Tages ein Bundesverkehrsminister auf die Idee kommen, DB Netz aus dem Konzern herauszulösen, dann würde DB Regio jammern, dass es aufgrund solcher Verträge wie mit Sachsen-Anhalt in die Pleite getrieben würde – weil die Quersubvention gekappt werden würde.

Lichtblick Bundesverwaltungsgericht

Der Bundesverkehrsminister hätte vom Bundesverwaltungsgericht (BVG) lernen können, was Wettbewerbsneutralität ist. Auszug aus dem oben genannten Urteil des BVG vom Mai 2010:

Eine Einflussnahme im Interesse eines (im Konzern verbundenen) Eisenbahnverkehrsunternehmens muss „unterbunden“, d.h. tatsächlich wirksam ausgeschlossen werden. Das Gesetz bekämpft damit nicht erst die Einflussnahme selbst, sondern bereits die Gefahr der Einflussnahme; und es gebietet nicht erst wirksame Maßnahmen gegen eine konkret drohende Einflussnahme, sondern wirksame Vorkehrungen gegen jede Möglichkeit der Einflussnahme.

Wirksame Vorkehrungen gegen jede Möglichkeit der Einflussnahme sind nur durch strikte institutionelle Herauslösung der Infrastrukturgesellschaften aus dem DB-Konzern zu erreichen. Letztlich eiert der Bund nur herum, anstatt diesen konsequenten Schritt zu tun. Bundesverkehrsminister Ramsauer benimmt sich wie von DB-Konzernchef Grube geführt. Effektive Ordnungspolitik und Transparenz im Schienenverkehr sehen anders aus.

3. Fazit

1. Die Wirkung des ersten Eisenbahnpakets der EU-Kommission aus 2001 wird wahrscheinlich weiterhin gering bleiben. Im Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH, der Bund habe das erste Eisenbahnpaket nicht ausreichend umgesetzt, steht das Urteil zwar noch aus, aber das Plädoyer des Generalanwaltes lässt darauf schließen, dass es durch das Urteil nicht zum Durchbruch kommen wird, die DB-Infrastrukturgesellschaften aus der Abhängigkeit vom DB-Konzern zu lösen.
2. Das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERG), dessen Entwurfsfassung das Bundeskabinett im September 2012 beschlossen hat, liest sich, als sei es auf die formaljuristische dürftige Mindestanforderung zugeschnitten, die im kommenden Urteil des EuGH erwartet wird.
3. Es ist unwahrscheinlich, dass das ERG autonom im Bundesverkehrsministerium entstanden ist. Es liest sich, als hätte der DB-Konzern es selbst entworfen. Es ist mit Chuzpe auf die Interessen des DB-Konzerns ausgelegt,
 - den Wettbewerb auf der Schiene zu beherrschen, ihn nicht ausbrechen zu lassen. Damit fällt auch in Zukunft das große Potenzial weg, das aus einem Innovations- und Kostensenkungswettbewerb entstünde. Nur dieser Wettbewerb führt zu einer substantiellen Stärkung des Verkehrsträgers Schiene unabhängig von Subventionen.
 - sich auf Kosten des Steuerzahlers, insbesondere des zukünftigen Steuerzahlers, als mächtiger Eisenbahnkonzern mit Staatshaftung zu gerieren. Das Geschäftsmodell des DB-Konzerns funktioniert nur mit immer größeren Risiken für den Bund.
4. Aus bahnpolitischer und insbesondere wettbewerblicher Sicht ist es höchst riskant, die Gewinnabführung aus den DB-Infrastrukturgesellschaften an den DB-Konzern durch das Eisenbahnregulierungsgesetz festzuschreiben. Dadurch könnte der nach fast zwanzig Jahren noch immer viel zu geringe Wettbewerb auf der Schiene stranguliert werden.
5. Im Nahverkehr auf der Schiene werden die Länder Opfer des ERG in seiner jetzigen Form werden. Erhebliche Anteile der Regionalisierungsmittel werden über eine Erhöhung der Trassenpreise und ebenso der Stationsentgelte zu Gewinnen des DB-Konzerns mutieren – verwendet, um die Schwächen des eigenen Transportbereichs auszugleichen (Quersubventionen) oder für Investitionen in ein riskantes weltweites Geschäftsmodell mit Staatshaftung.
6. Den Länderverkehrsministern und dem Verkehrsausschuss des Bundestages ist dringend anzuraten, den vom Bundeskabinett beschlossenen Gesetzesentwurf des ERG zu testen. Die DB Netz sollte dazu einen fiktiven Antrag zur Festsetzung der Trassenpreise und der Stationsentgelte auf der Basis der Daten von 2011 erstellen. Die Bundesnetzagentur sollte diesen Antrag aufgrund ihrer im Gesetzesentwurf vorgesehenen Befugnisse prüfen, gegebenenfalls abändern. Rechengang und Ergebnis sollten veröffentlicht werden. Erst dann können Politiker aus Bund und Ländern ermessen, welche Wirkungen dieses Gesetz entfalten wird. Seine Auslegung wird transparent! Entweder wird dann dieser Gesetzesentwurf kassiert oder der Rechengang für Trassenpreise und Stationsentgelte wird wenigstens Maßstab, wie

dieses Gesetz auszulegen ist, indem das Rechenbeispiel für 2011 den Erläuterungen zum Gesetz beigefügt wird. Damit wären wenigstens die Spielräume seiner Auslegung drastisch beschnitten, die 160 „Konzernjuristen“ der DB AG (so genannt vom Bundesverwaltungsgericht) stets mit Verve nutzen würden.

7. Da im letzten Jahr dieser Legislaturperiode bahnpolitisch kein Aufbruch mehr zu erwarten ist, sollte diese Zeit wenigstens genutzt werden, eine Bahnpolitik zu entwerfen, die aus Sicht des Bundes zukunftsträchtig ist, und die nicht darauf gerichtet ist, die Macht des DB-Konzerns in die Zukunft zu retten, den Wettbewerb zu beherrschen und ein riskantes Geschäftsmodell auf Kosten des Steuerzahlers auch noch auszuweiten. Durchdachte Konzepte können nicht unter dem Zeitdruck von Koalitionsverhandlungen entstehen. Mit einem Zeitvorlauf von einem Jahr könnten sie erarbeitet werden. Sie könnten Basis für alle Parteien im Bundestag sein, die in Koalitionsverhandlungen eintreten.

Berlin, Oktober 2012