

Mehr Bahnen!
Vereinigung für Wettbewerb im Schienenverkehr e.V.

Stellungnahme zu den Koalitionsverhandlungen über die Bahnpolitik

I. Hinführung: Zur Lage der Bahn

Die bundeseigene Deutsche Bahn AG (DB) weist Milliardengewinne aus. Ihrer Kommunikation zufolge ist sie immer „auf gutem Wege“ oder „gut aufgestellt“. Auch Katastrophenlagen wie die Einstellung des Zugverkehrs wegen Personalmangels im Stellwerk behandelt sie als Alltagskrise. Wenn Schlimmeres dräut, dann erarbeitet die DB Aktionspläne mit dem Bundesverkehrsministerium oder engagiert Top-Berater zur Verbesserung der Betriebsabläufe. Stets müht sie sich um die Fassade eines effizient geführten privatwirtschaftlichen Konzerns, der weltweit erfolgreich agiert.

Bei genauerem Blick finden sich dagegen zahllose Hinweise auf eine schwierige Lage der DB und ein Siechtum des Bahnsystems an sich. Die Skizze lautet wie folgt:

1. Die Substanz des Systems Bahn ist angegriffen. Alte Flaschenhälse im deutschen Schienennetz wurden nicht beseitigt, neue durch ungeschicktes Sparen hergestellt; beides lässt sich nur langfristig heilen.
2. Die Widerstandskraft der Bahn im Wettbewerb der Verkehrsträger ist geschwächt, gerade gemessen am Straßenverkehr. Dieser steht vor einem neuerlichen Modernisierungsschub, der Attraktivität und Effizienz von Pkw und Lkw erheblich steigern wird: neue Treibstoffe und elektrische Antriebe; damit potenziell auch umwelt- und klimaschonendes Fahren; gekoppelter oder autonomer Betrieb der Fahrzeuge; flexible neue Mobilitätsangebote, von Carsharing über Ruftaxis bis zum Fernbus.
3. Die Kompetenz und allgemein die Fähigkeit nicht nur der Deutschen Bahn AG, sondern der Bahn insgesamt, darauf zu reagieren, nimmt eher ab. Die Innovationsrate ist dürftig. Alle Energie ist nötig, den gewohnten Betrieb zu sichern.
4. Die Führung der DB AG ist insgesamt wenig unternehmerisch ausgerichtet. Vielmehr orientiert sie sich zwangsläufig am „Wünsch Dir was“ der Politik und am Geldfluss aus Steuermitteln – ein Widerspruch dazu, dass das Unternehmen im Wettbewerb wachsen soll.

II. Die Bahn in Zahlen

Die umrissene Diagnose wird man an den veröffentlichten Erfolgszahlen nie erkennen können, egal wie gut oder schlecht sie ausfallen. Denn die Dividenden des DB-Konzerns sind nur Buchgeld im Kreislauf der Steuermittel vom Bund an die DB und zurück. Der Eigentümer Bund kann die Gewinne per Federstrich erhöhen oder verringern.

Zirka 10 Milliarden Euro an Steuergeld fließen jährlich in das Bahnsystem. Gemessen daran haben die zuletzt 716 Millionen Euro Nettogewinn der Deutschen Bahn keine relevante Höhe. Allein die einmaligen Entlastungen, die der Bund der DB AG nach einem Verlustjahr im Herbst 2016 zugesagt hat, betragen 2,4 Milliarden Euro.

Die anhaltende milliarden schwere Belastung des Bundeshaushalts aus der Bahnreform 1994 ist in dieser Rechnung gar nicht enthalten. Durch radikale Abwertung ihrer Aktiva konnte die Deutsche Bahn AG damals mit äußerst geringen Kapitalkosten für Fahrzeuge und Anlagen starten, und weitestgehend befreit von Schulden.

Trotz dieses Neustarts und trotz erheblicher Erlöse aus Verkäufen von Grundstücken in Filetlage hatte die DB schon nach gut zehn Jahren 20 Milliarden Euro neue Schulden aufgehäuft und hat sich seither nie mehr entscheidend von dieser Marke gelöst. Jetzt hat sie für 5,3 Milliarden Euro neue Fernzüge (ICE 4) bestellt, die größte Fahrzeugbeschaffung ihrer Geschichte. Mehr Schulden sind wahrscheinlich.

Die konstante Ausschöpfung der Verschuldungsmöglichkeiten lässt kaum Spielraum für Systeminnovationen, die im zukünftigen Wettbewerb der Verkehrsträger überlebenswichtig wären. Der nötige Ersatz alten Zugmaterials bedeutet ja keinen Sprung nach vorn.

Die erwähnten Aktionspläne des Bundes haben keine sichtbare Wirkung. Die letzten beiden aus den Jahren 2008 von Wolfgang Tiefensee und 2010 von Peter Ramsauer wurden nicht umgesetzt. Der in vielen Teilen gleichlautende „Masterplan Güterverkehr“ von 2017 wird abschbar nicht anders enden. Lediglich die mit ihm angekündigte Halbierung der Trassenpreise ist konkret, die Bahn erhält also auch hier mehr Steuergeld.

Ein Zuschuss hier und ein Zuschuss dort erlauben einem bedrängten System wieder ein paar Atemzüge, aber ist das schlüssig? Falls die renditeschwache Logistiksparte der DB bei einbrechender Weltwirtschaft einmal Verluste anhäuft, wird der Bund dann Milliarden nachschießen?

Die Eisenbahn ist nicht per se gut. Man kann sich auch eine Welt ohne sie erdenken. Es spricht aber aktuell niemand davon, die Bahn aus dem Wettbewerb der Verkehrsträger herauszunehmen, sie durch geduldeten Verfall dort „auszuschleichen“ oder sie auf einen bestimmten Stand neu zu beschneiden – so wie es für die frühere Deutsche Bundesbahn mit dem „betriebswirtschaftlich optimalen Netz“ einst diskutiert wurde. Noch besteht Konsens, dass die Bahn in mehreren Aspekten unverzichtbar ist. Um nur zwei wichtige zu nennen:

- Für die nötige Erreichung der Klimaziele kann die Bahn einen wichtigen Beitrag leisten. Mehr als 90% der Traktionsleistung werden elektrisch erbracht.
- Das Straßensystem hätte derzeit (oder prinzipiell) gar keine Kapazität, Kernangebote der Bahn zu ersetzen: Massenmobilität in den Ballungszentren, Transport schwerer Güter gerade über lange Strecken sowie Fernzüge, die viele Städte und Regionen als Standort attraktiv machen, nicht nur einige begünstigte.

So geht es darum, die Bahn insgesamt zukunftsfest aufzustellen. Die Herausforderungen sind dabei in allen Sparten des Systems unterschiedlich. Die folgenden Abschnitte betrachten sie einzeln.

III. Nahverkehr

Es gibt nur eine Sparte der Bahn mit positiver Entwicklung: Die Regionalisierungsmittel des Bundes haben den Ländern erlaubt, den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Ausschreibungswettbewerb zu vergeben und dadurch Qualität und Umfang dieses Bahnangebots zu steuern. Die Verkehrsleistung des SPNV ist in diesem Wettbewerb stark gewachsen. Auch der Marktanteil konnte im ebenfalls wachsenden Markt leicht zulegen. Eine Verkehrswende ist dies allerdings noch lange nicht.

Hier sind die Länder bei der weiteren Ausgestaltung im Hinblick auf Effizienzsteigerung gefragt:

- Zu hinterfragen ist etwa, warum die Länder bei Ausschreibungen so häufig auf den Einsatz von Neufahrzeugen bestehen.
- Die tarifliche Vielfalt verbunden mit vielen verschiedenen Fahrkartenautomaten schreckt potenzielle Fahrgäste ab. Zwischen sehr hohem Preis für Einzelfahrscheine und stark verbilligten Zeitkarten gibt es keine Angebote für diejenigen, die nur zwei oder dreimal pro Woche pendeln, etwa die zunehmende Zahl von Teilzeitkräften oder Telearbeitern.

- Die ungeklärte Verantwortung für den Ausbau der Netzkapazität für den Nahverkehr lässt zukünftig weniger neue Erfolge erwarten: Die Länder müssen mehr und mehr Geld in die Infrastruktur des Bundes investieren. Diese Mittel fehlen dann für die Bestellung von Zügen.

IV. Fernverkehr

Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) stagniert die Verkehrsleistung. Der Marktanteil der Eisenbahn ist seit der Bahnreform 1994 leicht rückläufig, trotz der günstigen Bedingungen:

- Es wurden zwar viele teure ICE-Strecken in Betrieb genommen (Köln—Frankfurt, Hamburg—Berlin, Berlin—Hannover, Nürnberg—Ingolstadt, Halle/Leipzig—Erfurt), aber das hatte nicht die Wirkung erhöhter Nachfrage, wie sie übertrieben erhofft wurde.
- Die Trassenpreise für den ICE wurden – gemessen an der Kostenverursachung – klein gehalten zulasten des überwiegend steuerfinanzierten Nahverkehrs, der zwei Drittel aller Trassenerlöse beisteuert. Der Nahverkehr subventioniert auf diese Weise den ICE.
- DB Fernverkehr konnte mit der Bahnreform auf radikal abgewertetes Rollmaterial zurückgreifen.

Die Bahnreform wurde in der Hoffnung vollzogen, dass auch der Fernverkehr zu einer florierenden Branche werden könnte und die Menschen in allen Regionen Deutschlands bedarfsgerecht bedienen würde. Auch fast 25 Jahre später tritt die DB AG fast als einziger Veranstalter solcher Verkehrsangebote auf.

- Die spärlichen Versuche von Wettbewerb im Fernverkehr sind gescheitert, weil sehr große Investitionen notwendig wären, um einen ICE-Takt zu konkurrenzieren. Kein Investor ist dazu bereit, solange DB Fernverkehr Staatshaftung genießt und die DB Netz ein Interesse haben kann, ihre Konzernschwester bei der Trassenvergabe zu begünstigen. Die Regulierung kann die Befürchtungen von Wettbewerbern nicht ausräumen.
- DB Fernverkehr hat sich kontinuierlich aus der interregionalen Bedienung (IR, IC) zurückgezogen, weil der Betrieb für sie nicht wirtschaftlich war – trotz abgewerteter oder abgeschriebener IC- und IR-Garnituren. Dieses Verkehrsegment wurde seither – soweit es nicht ganz verloren ging – auf den SPNV mit entsprechenden

Komforteinbußen verlagert. In letzter Zeit ist es zur Domäne des Fernbusses geworden.

Die DB will just in dieses Segment mit dem ICE 4 und mit Dosto-IC (Doppelstock-IC) neu starten, also mit neuem Rollmaterial, das abgeschrieben und verzinst werden muss. Es bestehen Zweifel, dass der Verkehr mit diesen neuen Fahrzeugen ohne weitere Maßnahmen rentabel sein wird, zumal weil sich mit dem Fernbus ein neuer Wettbewerber etabliert hat, der die Preispielräume der Bahn begrenzt. Die absehbare Lösung: Für „SPNV-nahe Fahrgäste“ in ICE 4 und Dosto-IC wird die DB wohl eine Kompensation aus den Regionalisierungsmitteln verlangen, sowie die Einstellung konkurrierender Regional-expresszüge.

Der Fernverkehr der DB beherrscht nicht mehr seine Routineprozesse, so lautet die Analyse diverser Krisen der letzten Jahre (anhaltende Pünktlichkeitsprobleme, Ausfälle beim Personal und rollendem Material, Hilflosigkeit bei gestörtem Betrieb). Bei wirksamem Wettbewerb wären die Schwachstellen eher aufgegriffen und beseitigt geworden.

V. Güterverkehr

Die Lage der Güterbahn ist prekär. Es gilt zwar das verkehrspolitische Mantra „Güter gehören auf die Bahn“, in Wirklichkeit stagnieren oder sinken sogar die Marktanteile des Schienengüterverkehrs (SGV) seit Jahren. Noch führt die Messung der Verkehrsleistung in tkm (Tonnen mal Kilometer) zu 17% Marktanteil. Aber der wird erheblich sinken, wenn die Transporte sehr schwerer Güter zurückgehen, weil die Zahl der Steinkohlekraftwerke sinkt und die Stahlindustrie sich verlagert. Das ist der sogenannte Güterstruktureffekt.

In Kapazität für die Güterbahn ist nie nennenswert investiert worden. Im Schienennetz hat sogar ein Rückbau stattgefunden, der die Kapazität beschränkt, z.B. die Beseitigung von Überholgleisen. Auch bei Nachholung mit großen Investitionen kann neue Kapazität auf vielen Strecken erst jenseits des Jahres 2035 zur Verfügung stehen (z.B. der viergleisige Ausbau der Oberrheinschiene bei Offenburg). Selbst der im Bundesverkehrswegeplan prognostizierte geringe Anstieg von 17% auf 18% der Marktanteile der Güterbahn ist daher unrealistisch.

Der Wettbewerb auf der Schiene hat nur im Ganzzugverkehr Besserung bewirkt. Im Einzelwagenverkehr hält die DB Cargo an ihrer Rolle als Frachtführerin fest und schreckt damit Wettbewerber ab, in dieses Segment einzusteigen. Dadurch spürt die

Bahn wenig Innovationsdruck und hält, wie oft beklagt, an altertümlichen Abläufen fest.

Die Güterströme werden immer kleinteiliger und verteilter, aber die DB AG hat aus Rentabilitätsgründen die Güterverkehrsstellen (Gleisanschlüsse) massiv, um mehr als 80%, abgebaut.

Die Chancen des Einzelwagenverkehrs haben sich deshalb drastisch verschlechtert. Ursprünglich umfasste er mehr als die Hälfte der Verkehrsleistung des Schienengüterverkehrs, heute sind es zirka 30% – ein sinkender, aber noch bedeutsamer Anteil. Unter der Regie von DB Cargo erlebt der Einzelwagenverkehr jenen herben Niedergang, wie er anderswo in Europa schon stattgefunden hat. Nicht wenige Staatsbahnen dort haben dieses Angebot so heruntergewirtschaftet, dass sie es am Ende einstellen mussten. Den Kunden bleibt dann nur mehr, ihre Güter auf den Lkw zu laden.

Bei konjunkturellem Rückgang der Güterströme erleidet DB Cargo meistens einen dauerhaften Einbruch, die Wettbewerber nur eine Delle in der Nachfrage. Wesentliche Ursachen bei DB Cargo: Qualitätsprobleme und der besonders starke Rückgang im Einzelwagenverkehr.

VI. Infrastruktur

Die DB Netz AG als Verwalterin aller bundeseigenen Schienenwege verhält sich nicht wie ein Infrastrukturunternehmen, das seine Anlagen kundengerecht bewirtschaftet und ausbaut, um zu wachsen. Dazu fehlen ihr Anreiz und Handlungsspielräume.

DB Netz ist eingeklemmt zwischen verkehrspolitischen Ansprüchen (den regionalpolitisch dominierten Bundesverkehrswegeplänen) und dem DB-Konzern, der von seinen Tochtergesellschaften DB Netz, DB Station & Service und DB Energie erwartet, dass sie den Konzerngewinn sichern – denn die Transportsparten liefern schlechte Zahlen (Güterverkehr) oder sind auf dem Weg dahin (Fernverkehr).

Der DB-Konzern hat ein Interesse, die Preise für Trassen, Bahnhöfe und Energie möglichst hoch zu halten. Zwar werden dadurch auch die Konzerntöchter Cargo, Fern- und Nahverkehr belastet, aber dies wird auf der Ebene des DB-Konzerns durch entsprechende Mehreinnahmen der Infrastruktur-Töchter vollständig kompensiert. Die Wettbewerbsbahnen hingegen können nicht kompensieren.

Für die Infrastrukturunternehmen hat die Verfehlung von Zielen keine Konsequenzen. Fehlentscheidungen oder Ineffizienz führen

nur zu Mängeln oder Verzögerungen, deren Kosten auf Steuerzahler oder Nutzer abgewälzt werden.

Auch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit dem Bund (LuFV) stellt keinen Anreiz zur Kostenminderung dar. Wenn die Bundesmittel nicht ausreichen oder die geforderte Qualität nicht erreicht wird, dann werden keine Eigenmittel eingesetzt, sondern der Fehlbetrag wird durch höhere Nutzungsentgelte aufgebracht. Falls die Regulierung nichts auszurichten vermag und auch die Länder nicht einspringen, bleibt die Qualität eben schlecht.

Die schleppende und ineffiziente Umsetzung vieler Infrastruktur-Projekte beruht nicht nur auf Unvermögen und umständlichen Beteiligungsverfahren, sondern ist in manchen Fällen sogar betriebswirtschaftlich vernünftig – so widersinnig das klingt. Denn selbst bei nahezu vollständiger Finanzierung aus Steuergeldern könne manche Projekte nicht einmal ihre Betriebskosten erwirtschaften.

DB Station & Service hat mit Ausnahme weniger image-fördernder Projekte mit Vermarktungspotenzial kein Eigeninteresse an der Modernisierung kleiner Nahverkehrsstationen. Es fehlt der Anreiz, denn die Einnahmen durch Stationsentgelte sind unabhängig vom Modernisierungsgrad garantiert.

Bei der pauschalen Senkung der Trassenpreise für den Güterverkehr, die der Bundesverkehrsminister mit dem neuen Masterplan verkündet hat, wird Steuergeld insbesondere für Mitnahmeeffekte im lukrativeren Ganzzugverkehr eingesetzt. Dadurch wird Güterverkehr auch von ausländischen Korridoren und von der Binnenschifffahrt auf deutsche Schienenstränge verlagert. Es entstehen weitere Kapazitätsengpässe im deutschen Schienennetz.

VII. Verkehrswegeplanung

Seit dem ersten Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 1973 geschieht die Infrastrukturplanung des Bundes integriert für alle Verkehrsträger. Dieses prinzipiell kluge Konzept zeitigt jedenfalls für den Schienenverkehr zunehmend massive Mängel.

Die komplexen Modelle, mit denen die Verkehrsprognosen erzeugt werden, sind schützenswertes Geheimnis der beauftragten Beratungsunternehmen. Für Dritte sind sie nicht nachvollziehbar.

Anrainer erfahren nicht, wieviel Züge heute vor ihrer Haustür verkehren, denn die DB AG hat diese Ausgangsdaten der Prognose zum „Betriebsgeheimnis“ erklärt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung am jüngsten Bundesverkehrswegeplan (benannt nun

nach dem Zieljahr 2030) war allein deshalb eine Farce. Änderungsvorschläge hätten wegen der kurzen Fristen ohnehin nicht mehr Eingang in den BVWP 2030 finden können.

Die Modelle werten die Prognosen für den Schienenverkehr systematisch durch hohe Gewichtung der Geschwindigkeit auf. So täuschen sie das Bild einer Verkehrswende vor (mehr Verkehr auf die Schiene).

Der Zeitpunkt, an dem Neu- und Ausbauprojekte in Betrieb gehen und die Zuwächse der Nachfrage überhaupt aufnehmen können, wird bei den Verkehrsprognosen nicht berücksichtigt. Allein deshalb sind die Prognosen von geringem Wert.

Für übergeordnete Aspekte, wie die Auflösung von komplexen Schienenknoten oder die Schaffung von Alternativstrecken (bei Streckensperrung), existierten bislang keine Bewertungsmodelle. Die Auflösung von Knoten (z.B. Frankfurt) fand nicht statt, obwohl sie einen Schub an Kapazität und Pünktlichkeit bewirkt hätte.

Nun sollen Modelle geliefert werden, die auch Projekte solcher Art bewerten können und ihnen damit eine Realisierungschance geben, wenn sie in den „vorrangigen Bedarf“ des BVWP aufsteigen. Im BVWP sind 3,25 Milliarden Euro als „Platzhalter“ für solche Nachrücker reserviert. Dieser Betrag ist jetzt schon überbucht; insgesamt konkurrieren um ihn rund 40 weitere aufstiegsfähige Projekte.

Die Substanz des BVWP entsteht auf Basis regionaler Wünsche. Für die Schiene zielen sie fast nur auf den (schnellen) Personenverkehr und auf Lärmschutz an der Strecke. Ein zielgerichteter Aus- und Umbau der Infrastruktur für den Güterverkehr ist so nicht möglich. Sein Bedarf wird völlig an den Rand gedrängt.

Die ersten Bundesverkehrswegepläne folgten im Abstand von fünf bis sieben Jahren aufeinander. Zuletzt waren es elf und dreizehn Jahre, obwohl sich die Rahmenbedingungen unablässig ändern. Es bedarf stattdessen einer Planung, die laufend fortgeschrieben wird.

VIII. Reformansatz

Die Absicht des Bundes muss lauten, den Transportgesellschaften des DB-Konzerns unternehmerische Autonomie zu geben, damit sie sich – zunächst intramodal – in ihrer jeweiligen Wettbewerbsbranche (Güter-, Fern- und Nahverkehr) behaupten können. Solange sie Konzerntöchter mit Staatshaftung bleiben, fehlen ihnen die wichtigsten Anreize zu Innovation und Kostensenkung.

- Im intermodalen Wettbewerb würden sie – wie bisher – weiter zurückfallen, selbst wenn der Bund dort für gerechtere Rahmenbedingungen sorgen würde, z.B. mit einer Fernbus-Maut. Um Illusionen vorzubeugen: Eine Maut für Fernbusse entsprechend ihrer Achslasten wie beim Lkw würde die Preis-spielräume für IC/ICE nur wenig vergrößern. Die Auswirkung auf den Modal Split wäre marginal.
- Die Belastung des Bundeshaushalts und das bereits hohe Defizit der Deutschen Bahn würden ohne Strukturveränderungen unweigerlich weiterwachsen. Die Infrastruktur des Schienennetzes würde weiterhin ineffizient ausgebaut und genutzt. Die fehlende Qualität von Infrastruktur und Verkehrsangeboten würde weiter zu jeweils opportunen politischen Anklagen genutzt, die das Image des Schienenverkehrs beschädigen.

Gefragt sind stattdessen Rahmenbedingungen, die den Impetus der Unternehmen stärken, sich selbst zu heilen oder Mängel von vornherein zu vermeiden. Wenn der Bund etwas erreichen will, muss er klare Vorgaben für eine durchgreifende Änderung kundgeben. Die Sachfragen einer solchen Lösung kann er nicht hinreichend aus eigener Kompetenz beantworten.

IX. Reformwerkzeuge

Möglichst rasch nach der Regierungsbildung sollte daher eine Regierungskommission zur Bahn eingesetzt werden, die innerhalb eines Jahres das Prozedere entwickelt, den Konzern Deutsche Bahn AG in Schritten aufzulösen und daraus – neben der Infrastrukturgesellschaft – Transportgesellschaften mit starkem Anreiz zu bilden, im Wettbewerb zu wachsen.

Die Struktur der Nachfolgesellschaften wird im Folgenden skizziert, soll für die Regierungskommission aber nicht bindend sein. Eine solche Strukturvorgabe muss jedoch prinzipiell im Auftrag des Bundes enthalten sein, um die Absicht festzuschreiben, mit der er die Kommission einsetzt.

Mit dem Begriff Regierungskommission ist gemeint, dass sie sich nicht nur auf das Bundesverkehrsministerium stützt, sondern auf die ganze Bundesregierung, denn die Ziele einer weiteren Bahnreform (eigentlich der Vollendung der Bahnreform von 1994 – allerdings unter heutigen Bedingungen) liegen im Interesse mehrerer Ressorts wie BMWi, BMF und BMU.

Umfang und prinzipielle Zusammensetzung dieses Gremiums können sich an der Regierungskommission Bahn (RKB, 1989–1991) orientieren. Der Kommission sollten keine Vertreter der

DB AG angehören, um Interessenskollisionen zu vermeiden. Der Kommission bleibt unbenommen, ihre Vorschläge mit der DB AG, allen Wettbewerbern und den Ländern zu diskutieren.

Alternativ zur Einsetzung einer Regierungskommission könnte der Bund auch Beratungsgesellschaften mit der Ausarbeitung einer künftigen Gestalt der Bahn und der Vorgehensweise bei der Umsetzung beauftragen. Eine Strukturvorgabe muss dann ebenfalls bereits in der Ausschreibung des Bundes enthalten sein, um die Absicht klarzustellen, mit der das Verfahren betrieben wird.

Der Bund sollte dabei den Wettbewerb unter den Beratungsgesellschaften nutzen und in einem abgestuften Verfahren mehrere Berater ihre Ansätze und Vorgehensweisen präsentieren lassen. Nur so wird der Bund über die ganze Spannbreite der Reformoptionen informiert. Wenn der Bund nur eine Beratungsgesellschaft beauftragen würde, dann dürfte diese von vielen Seiten mit großem Eigeninteresse beeinflusst werden, insbesondere von der DB AG und ihrer „Hausgewerkschaft“ EVG, die einen integrierten Bahnkonzern bevorzugen.

X. Strukturskizze der Reform

Die Skizze an die Regierungskommission oder an einen Wettbewerb von Beratungsunternehmen zur zukünftigen Gestalt der Deutschen Bahn sollte folgende Gesellschaftsstruktur vorgeben:

1. Eine autonome DB Cargo.

Für das fatal bedrohte Segment des Einzelwagenverkehrs sollte dabei eine wettbewerbsneutrale Branchenlösung geschaffen werden. Es ist kurzfristig als Gemeinschaftsbetrieb aller interessierten Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) und weiterer Dienstleister zu etablieren. Die Zukunftserwartungen müssen dabei realistisch bleiben: Ein Teil des Einzelwagenverkehrs könnte durch Beseitigung antiquierter Prozesse rentabel werden, ein anderer Teil wird gegenüber dem Lkw-Verkehr kaum mehr konkurrenzfähig sein, wenn er nicht aus Steuergeldern subventioniert wird. Schon früher wurde er aus dem gewinnträchtigeren Ganzzugverkehr quersubventioniert.

Der Einfluss von DB Cargo auf die Nutzung von Infrastruktur (z.B. Umschlaganlagen) ist zu beenden durch Rückverlagerung dieser Infrastruktur in die vom Konzern unabhängige DB Netz. Sie sollte alle Services anbieten, die auch Wettbewerbern den Einstieg in den Einzelwagenverkehr erlauben.

2. Eine autonome Fernverkehrs-AG.
In der Bahnbranche und in der Politik findet die Idee eines Deutschland-Taktes breiten Anklang. Wie immer man diese Idee genau definiert, sie bedeutet in jedem Fall, dass der Bund zukünftig Angebote des Fernverkehrs definiert und die zu erbringenden Leistungen ausschreibt, also einen Wettbewerb um den Markt des Fernverkehrs veranstaltet – wie es die Länder im Nahverkehr praktizieren. Der Bund kann jedoch nicht ICE/IC-Linien ausschreiben und dann seinem eigenen Fernverkehrsunternehmen – also sich selbst – den Zuschlag erteilen. Deshalb ist das Unternehmen zunächst vollständig zu privatisieren. Der in Art. 87e GG verankerten Bundesverantwortung für den Fernverkehr würde dann nicht mehr durch das Eigentum des Bundes an der DB Fernverkehr genügt, sondern indem der Bund die Fernverkehrsleistungen definiert, mit denen er seiner Verantwortung nachkommen will.
3. Eine oder mehrere autonome Nahverkehrsgesellschaften, die zu privatisieren sind.
4. Eine autonome Infrastrukturgesellschaft (Netz, Bahnhöfe, Energie), die wegen der Infrastrukturverantwortung des Bundes in seinem alleinigen Eigentum verbleibt. Der Konzern DB AG ist nach Verselbständigung bzw. vollständiger Privatisierung der EVU gemäß § 2, Abs. 2, Ziff. 3 DBGrG aufzulösen. Die verbliebenen Aufgaben werden auf die Infrastrukturgesellschaft übertragen. Die Verwaltung der Infrastruktur besitzt Spezifika, die im nächsten Abschnitt beschrieben sind.

Das Arbeitsergebnis muss zusätzlich enthalten, wie die Vorgehensweise bei der Bundesverkehrswegeplanung für die Schiene neu aufzusetzen ist. Die DB Netz selbst wird zunächst einen strategischen Plan für das Netz aufstellen und damit die verkehrspolitischen Ansprüche aller Segmente des Eisenbahnverkehrs erfüllen müssen. In einem zweiten Schritt sind die regionalpolitischen Wünsche daraufhin zu prüfen, wie weit sie mit dem strategischen Plan kompatibel sind und wie sie finanziert werden.

Die Regierungskommission soll im besonderen eine Empfehlung zur Gestaltung der Auslandsgeschäfte der DB AG abgeben. Wenn die Nachfollegesellschaften der DB durch größere Marktöffnung in Deutschland weniger wachsen können, sollte ihnen ein Wachstum im Ausland erlaubt sein, sofern dies Nutzen für das inländische Geschäft stiftet. Sogar willkommen ist ein Engagement im europaweiten Schienengüterverkehr, denn Deutschland ist die Schienenkreuzung Europas.

Ein zweites Thema dieser Art ist die derzeitige Zusammenbindung von DB Schenker (Logistik) und DB Cargo (Güterzug-Frächter) im Konzern DB AG, die erhebliche Tücken hat. Für einen fremden Logistiker ist es riskant, DB Cargo zu beauftragen, weil auf diese Weise DB Schenker Einblick in seine Geschäfte erhalten könnte. Die Regierungskommission sollte empfehlen, wie diese strukturelle Wettbewerbsbehinderung von DB Cargo beseitigt werden kann, indem etwa DB Schenker und DB Cargo zumindest institutionell völlig getrennt werden oder DB Schenker verkauft wird.

XI. Wettbewerbsneutralität

Die Schieneninfrastrukturgesellschaft des Bundes ist nicht monolithisch zu sehen.

- Teile der Infrastruktur können als Gemeinschaftsunternehmen der Bahnbranche etabliert werden, so z.B. die Rangieranlagen des Güterverkehrs (siehe Cargo-Unternehmen) oder Info- und Vertriebssysteme im Personenverkehr (Vorbild: Nahverkehrsverbünde).
- Damit in diesem Monopolbereich Wettbewerbselemente zum Tragen kommen können und die Transparenz gesteigert werden kann, ist zu prüfen, ob zur Realisierung von Großprojekten und zum Betrieb von Regionalnetzen separate Gesellschaften ausgegliedert werden können.

Die Regulierung der Schienen-Infrastruktur bleibt zwingend, weil es sich um ein natürliches Monopol handelt und Diskriminierung vermieden werden muss. Einzubeziehen ist insbesondere auch der Bau von Schienenwegen, sei es in Projekten des Bundes oder durch Maßnahmen der Länder aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG).

Die geforderte Wettbewerbsneutralität geht aber darüber hinaus.

- Verlässlich faire Wettbewerbsbedingungen kann der Bund nur dadurch signalisieren, dass er selbst (durch Gesetzgebung) oder über sein Infrastrukturunternehmen keine Möglichkeit hat, ein EVU in Bundesbesitz zu begünstigen. Nur dann können private Kapitalgeber mit kalkulierbarem Risiko in den Schienenverkehr investieren.
- Im Nahverkehr entfällt das Risiko der Diskriminierung durch das Infrastrukturunternehmen, weil letztlich die Aufgabenträger, also die Länder mit ihrer Marktmacht, die Trassen buchen und bezahlen. Derzeit klagt das Land Sachsen-Anhalt gegen die DB AG, beim Abschluss des Verkehrsvertrages von

ihr unter Druck gesetzt worden zu sein (etwa durch mögliche Verlagerung von Arbeitsplätzen in andere Bundesländer oder mögliche Unterlassung von Infrastrukturinvestitionen). Anreize zu solchem Druck müssen strukturell und eigentumstechnisch verhindert sein.

- Private Investitionen in neue Technik sind immer dann riskant, wenn der Bund später solche Investitionen fördert und bundeseigene Unternehmen dabei direkt oder indirekt begünstigt. Zuletzt kam dies der DB Cargo bei der Umrüstung auf leisere Bremsen im Güterverkehr zugute.

XII. Integration oder Trennung

Der Vorstand der DB AG hat stets mit Verve den integrierten Konzern verteidigt. Durch die Staatshaftung genießt er auch für seine EVU, die im Wettbewerb stehen, komfortable Finanzierungsbedingungen (fast solche wie der Bund selbst). Bei unternehmerischen Problemen kann er auf diverse Formen der Kompensation durch den Steuerzahler vertrauen (Fördertöpfe, verlorene Zuschüsse, Kapitaleinschüsse).

Der Vorstand hat mit der Hausgewerkschaft EVG einen verlässlichen Verbündeten. Die EVG fürchtet bei einer Auflösung des Konzerns Gewerkschaftskonkurrenz durch IG Bau und IG Metall bei der Infrastruktur.

Der integrierte DB-Konzern wird mit dem Argument verteidigt, dass er einen konzernweiten Beschäftigungspool gebildet habe. Solch ein übergreifender Pool lässt sich ebenso durch Verträge zwischen autonomen Unternehmen etablieren. Zudem wird dann sichtbar, wer die Defizite trägt.

Die Argumentation „synergetischer Effekte“ durch Integration ist nicht mehr zeitgemäß. Der Trend ist gegenläufig, nämlich Spezialisierung und vertragliche Kooperation bei gemeinsamen Interessen. Konzerninterne Schnittstellen zwischen EVU und Infrastruktur sind nicht aufwändiger als externe Schnittstellen. Die externen sind durch Regulierungsgesetze ohnehin zwingend und daher vorhanden.

Die systemtechnische Klammer um Infrastruktur und Transport ist langfristig eine Angelegenheit der Zusammenarbeit der Akteure. Bis diese die entsprechende Autonomie erreicht haben, sollte der Bund jedoch eine neutrale Plattform organisieren.