

Praxisanmerkungen

Zum Beschluss der Sonder-Verkehrsministerkonferenz vom 2. August 2007

zur Privatisierung der Deutschen Bahn AG

Berlin, 16.08.2007

Zusammenfassung

Der aktuelle Gesetzentwurf zur Privatisierung der Deutschen Bahn AG trifft elementare Interessen der Länder und der Aufgabenträger, weil diese die Verantwortung für die Daseinsvorsorge im Bereich des Schienenpersonennahverkehr (SPNV) haben. Der SPNV muss aber auf derjenigen Infrastruktur erbracht werden, die nach derzeitigem Stand des Gesetzgebungsverfahrens auch in Zukunft die Deutsche Bahn AG als integrierter Konzern kontrollieren soll.

Hieraus ergeben sich drei zentrale Konflikte:

1. Länder und Aufgabenträger werden unzureichend an den **Investitionsentscheidungen** sowie an der Gestaltung und **Kontrolle der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)** zwischen Bund und Deutscher Bahn AG beteiligt. Sie können daher ihre Verantwortung für den SPNV nicht ausreichend wahrnehmen.
2. Der DB-Konzern wird sich künftig bei seinen Investitionsentscheidungen ausschließlich an seinen betriebswirtschaftlichen Kenndaten und Unternehmensinteressen orientieren. Aspekte des Gemeinwohls und das verfassungsrechtliche Ziel der gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Teilen der Republik werden ihn wenig interessieren. Weil die Investitionsmittel knapp und die wirtschaftlichen Spielräume des Netzes gering sein werden, entsteht daraus die **Gefahr der Vernachlässigung** und sogar der **Stilllegung von Eisenbahnstrecken**.
3. Wird dennoch in weniger rentable Strecken investiert, wird dort der betriebswirtschaftliche Nutzen über **steigende Trassen- und Stationspreise** hergestellt werden.

Alle drei Konflikte sind eng miteinander verzahnt.

Es wird vielfach bezweifelt, dass die vom Bund bereit gestellte 2,5 Mrd. € ausreichen, um das Netz und die Stationen im erforderlichen Zustand zu halten. Hieraus wird bahnintern ein enormer Druck entstehen, in die – aus dortiger Sicht – profitablen Strecken und Bahnhöfe zu investieren. Die derzeit vorgesehenen Steuerungsinstrumente sind unzureichend und werden die Deutschen Bahn AG daran nicht wirksam hindern.

In Folge werden die Länder selber in die Regionalnetze investieren müssen – diese Gelder werden dann für die Bestellung von Zugleistungen fehlen. Alternativ werden sie „kalte Stilllegungen“ für Strecken hinnehmen müssen, die zunächst auf Verschleiß gefahren werden und später aus technischen Gründen gesperrt werden müssen. Durch den schlechten Zustand sind zwischenzeitlich so viele Fahrgäste verloren gegangen, dass die Stilllegung problemlos durchsetzbar ist. Ein Teufelskreis, der mit dem vorgelegten Gesetzentwurf vorprogrammiert ist.

Um dies zu verhindern, haben die Länderverkehrsminister auf ihrer Verkehrsministerkonferenz vom 2. August 2007 einstimmig Bedenken gegen den Gesetzentwurf geäußert und ihre Forderungen auf Nachbesserungen in zehn Punkte zusammengefasst.

Zentraler Aspekt der Forderungen der Länderminister sind **regionale Qualitätsvorgaben an Netz und Stationen** sowie deren **Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten** (Beschlüsse 1 - 3, 6, 7 und 8). Wie notwendig dies ist, zeigen beispielhaft folgende Aspekte:

- Die Deutsche Bahn AG behauptet im Netzzustandsbericht 2006, ihr Netz sei so gut, dass die Idealfahrzeiten durch Mängelstellen im Netz im Mittel nur um 2,4 Prozent überschritten werden. Der Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) kommt z. B. bei eigenen Messungen und Berechnungen dagegen auf eine Überschreitung von 7 Prozent. Im Übrigen sind die Messungen der Bahn AG geschönt, da Brems- und Beschleunigungsvorgänge sowie die Zuglängen in ihren Auswirkungen unberücksichtigt bleiben.
- Das Netz lebt derzeit von der Substanz. Im letzten Jahr ist das Durchschnittsalter der Anlagen der Deutschen Bahn AG gestiegen, was Beleg für eine nicht ausreichende Reinvestition ist.
- Im Bereich der Bahnhofsausstattungen ist eine massive Umverteilung von den Nahverkehrsstationen hin zu den großen Fernbahnhöfen strukturell vorbereitet worden. An 80 Prozent der Bahnhöfe werden die Fahrgäste keine aktuellen Informationen über Verspätungen oder Zugausfälle mehr erhalten.

Aus Sorge vor Preiserhöhungen fordern die Länder eine **Begrenzung der Trassen- und Stationspreise** sowie eine **wirksame Preisregulierung** (Beschlüsse 4 und 9). Die Befürchtungen der Länder sind berechtigt: Zusätzliche Gelder für den Konzern können von den DB-Infrastrukturgesellschaften durch steigende Trassen- und Stationspreise generiert werden, die dann im SPNV Länder und Aufgabenträger über ihre Bestellung zahlen müssten. Bereits heute geht die DB AG von einer zweiprozentigen Steigerung aus, die jüngste Trassenpreiserhöhung lag mit 2,4 % sogar darüber. Zur Finanzierung müssen die Länder ihre Bestellung reduzieren, also Züge streichen, da die Regionalisierungsmittel nicht in gleichem Umfang steigen. Zur Sicherung ihrer eigenwirtschaftlichen Fern- und Güterzüge wird die Deutsche Bahn AG immer bestrebt sein, die Trassen- und Stationspreise so zu gestalten und zu erhöhen, dass die Lasten beim SPNV konzentriert werden. Nach den bekannten Planungen der DB AG werden zur Finanzierung des SPNV daher bis zum Jahr 2012 1,2 Mrd. € fehlen.

Eine wirksame Preisregulierung durch die Bundesnetzagentur ist momentan nicht möglich. Die gesetzliche Grundlage ist zu unscharf formuliert, außerdem bestehen Regelungslücken. In Folge dessen überzieht die Deutsche Bahn AG derzeit die Bundesnetzagentur mit Gerichtsprozessen, so dass von einer effektiven Preisregulierung derzeit nicht ansatzweise die Rede sein kann.

Schließlich fordern die Länder die **Unabhängigkeit der Investitionsentscheidung** der DB-Infrastrukturgesellschaften von der Holding (Beschluss 5). Dies ist folgerichtig: Die Behauptung der Deutschen Bahn AG, nur im integrierten System lassen sich Synergieeffekte schaffen, ist falsch. Synergien, die nur den DB-Transporttöchtern zu Gute kommen, sind Diskriminierungen Dritter. Synergien, die dem gesamten System Schiene zu Gute kommen, können nur durch einen unabhängigen Entscheidungsträger identifiziert und getroffen werden.

Als **Fazit** ist festzuhalten, dass die Anforderungen der Verkehrsminister zumutbar für alle Beteiligten im Gesetzentwurf umgesetzt werden können. Die BAG-SPNV hat hierzu entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Es ist für den Erfolg des deutschen Eisenbahnsystems notwendig, dass die Forderungen der Landesverkehrsminister umgesetzt werden. Wer auf diese Forderungen nicht eingeht, hat andere Ziele als die Fortentwicklung des Verkehrssystems Schiene. Für eine Zielstellung, unter Inkaufnahme der Vernachlässigung des deutschen Eisenbahnnetzes eine Expansionsstrategie des DB-Konzern auf den internationalen Logistikmärkten zu finanzieren, wären die Anforderungen der Länderverkehrsminister tatsächlich schädlich. Eine solche Zielstellung kann aber nicht im Interesse der deutschen Verkehrspolitik sein.

Praxisanmerkungen zu den einzelnen Beschlüssen

Wir möchten mit dem vorliegenden Papier die von den Länderministern geäußerten, in zehn Punkten zusammengefassten Anforderungen an die Privatisierung der Deutschen Bahn AG durch Erfahrungen aus der täglichen Praxis in der Organisation des SPNV durch unsere Mitglieder untermauern. Diese Praxiserfahrungen zeigen, dass der von der VMK aufgezeigte Nachbesserungsbedarf dringend erforderlich ist. Unsere Erfahrungen stehen meist im Gegensatz zu den von BMVBS und Deutscher Bahn AG geäußerten Pauschalargumentationen zum Gesetzentwurf, mit denen in der aktuellen Diskussion viele offensichtliche Problemfelder weggedrückt werden.

Ergänzt werden diese Praxisanmerkungen durch das anliegende Positionspapier der BAG-SPNV zu den Anforderungen an die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung und den Netzzustandsbericht. Diese sind die ausschließlichen Instrumente, mit denen nach dem aktuellen Gesetzentwurf Zustand und Umfang der Infrastruktur in Zukunft gesteuert und kontrolliert werden können.

Beschluss 1:

Mitsprache- und Kontrollrecht der Länder bei Investitionen in den Nahverkehr

Beschluss der VMK: Es muss ein echtes Mitsprache- und Kontrollrecht der Länder bei der Verwendung der für Investitionen im Nahverkehrsbereich vorgesehenen Bundesmittel (mindestens 20 % der Gesamtsumme für den Aus- und Neubau) vorgesehen werden. Die Höhe der der DB AG zur Verfügung gestellten Mittel ist grundsätzlich an den von ihr betriebenen Netzzumfang zu koppeln.

Die Länderminister haben berechtigte Zweifel, dass mit dem derzeitigen Gesetzentwurf eine angemessene Infrastruktur für den Nahverkehr abgesichert wird. Bereits heute sind Konzentrationen auf das Fern- und Ballungsnetz und auf die großen Fernverkehrsbahnhöfe unübersehbar.

Dem kann auch die jüngst von der Deutschen Bahn AG angeführte Argumentation, die Länder würden den Regionalverkehr bestellen¹ und hätten dieses Thema in der Hand¹, nicht abhelfen. Dies ist die sprichwörtliche halbe Wahrheit. Die Länder und Aufgabenträger im SPNV bestellen nur die Verkehrsleistungen, die auf der Schiene fahren. Für die Bereitstellung der Infrastruktur sind politisch der Bund und unternehmerisch die DB Netz AG verantwortlich. Die Länder treten gegenüber

¹ Vgl. z. B. Interview mit Hartmut Mehdorn im Spiegel 32/2007 vom 6.8.07, 65.

dem Netz derzeit als Bittsteller ohne wirksame Möglichkeit der Aufgaben- und Ausgabenkontrolle auf.

Wie ist das sachlich gebotene Mitspracherecht der Länder und Aufgabenträger zur Infrastruktur heute geregelt? Im Bundesschienenwegeausbaugesetz ist vorgeben, dass 20 % der Investitionsmittel des Bundes für den Nahverkehr zu verausgaben sind. Näheres wird in sog. Finanzierungsvereinbarungen zwischen Bund und Bahn geregelt, die es in Zukunft in dieser Form nach derzeit bekanntem Stand nicht mehr geben wird. Lediglich ca. 5 % der Investitionen fließen in reine Nahverkehrsprojekte, die verbleibenden 15 % werden als pauschaler Anteil in den Großmaßnahmen verbaut:

- Für die reinen Nahverkehrsprojekte gibt es ein faktisches Mitspracherecht der Länder bei der Projektauswahl, jedoch keine Kontrollmöglichkeit der effizienten Mittelverwendung oder der Beeinflussung von Folgekosten. Die Länder sind erpressbar, da sie die Infrastruktur einerseits benötigen, andererseits hierfür auf die DB-Infrastrukturgesellschaften angewiesen sind.
- Für die pauschal in den Großprojekten verausgabten Mittel gibt es keinerlei verbrieftes Mitspracherecht. Lediglich bei der Aufstellung des Bedarfsplans haben die Länder Mitspracherechte. Es ist nicht kontrollierbar, ob die gesetzlich vorgegebene Quote von 20 % Nahverkehrsanteil tatsächlich erreicht wird. Eine Absprache mit den Ländern zur Ausgestaltung der Nahverkehrsanlagen findet nicht oder nur auf Grundlage informeller Arbeitsbeziehungen statt.

Durch den offenbar geplanten Entfall der einzelnen Finanzierungsvereinbarungen und der entsprechenden Mittelnachweise besteht keine wirksame Kontrolle mehr, wie und an welcher Stelle die Deutsche Bahn AG in Netz und Stationen investiert. Die Einhaltung der 20-Prozent-Marke für den Nahverkehr ist kaum kontrollierbar und kann wegen der bestehenden Informationsasymmetrie und der Mischnutzung der Anlagen durch Fern- und Nahverkehr beliebig verschleiert werden.

Zudem besteht für die Deutsche Bahn AG nach dem aktuellen Gesetzesentwurf der strategische Anreiz, das Netz zu verkleinern: Investitionsmittel und das Volumen an Regionalisierungsmitteln (und damit die Zahlungsbereitschaft für Trassen- und Stationspreise im SPNV) sind nahezu konstant. Die Deutsche Bahn AG wird also unternehmerisch bestrebt sein, ihr Netz zu verkleinern und gleich bleibende Einnahmen in einem kleineren Netz zu generieren. Dem steht im momentanen Gesetzesentwurf kein Regulativ gegenüber.

An dieser Entwicklung können Bund und Länder kein Interesse haben. Es ist daher zwingend erforderlich, die finanziellen Anreize an den Netzzumfang zu koppeln, den Netzzumfang gesetzlich oder vertraglich zu regeln sowie wirksame Übertragungsmöglichkeiten von Teilen der Infrastruktur auf Dritte zu installieren.

Hierzu sehen wir folgende Lösungsmöglichkeiten:

- Zum Bestandsnetz müssen in der LuFV strecken- bzw. regionalbezogene Vorgaben zu Umfang und Qualität gemacht werden, die mit den Ländern bzw. Aufgabenträgern im SPNV bei Abschluss der LuFV und bei Fortschreibung abzustimmen sind. Diese müssen justiziabel, wirksam kontrollierbar und mit entsprechenden Sanktionen versehen sein. Je geringer die Regelungstiefe dieser Vorgaben ist, desto höhere Ansprüche sind an operative Mitwirkungsrechte und an die Kontrollierbarkeit der Mittelverwendung zu stellen. Diese Mitwirkungsrechte sollten gesetzlich (und nicht nur vertraglich in der LuFV) fixiert werden.
- Für Investitionen in Neu- und Ausbau ist für die Länder bzw. Aufgabenträger des SPNV ein echtes Mitsprache- und Initiativrecht sowie eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung erforderlich.
- Die staatlichen Transferleistungen zum Erhalt der Infrastruktur sind an den Netz- und Stationsumfang und -qualitäten zu koppeln. Andernfalls werden Anreize gesetzt, das Netz und Stationen zu verkleinern und/oder in der Ausstattung zurückzufahren. Die bei einer Netzverkleinerung eingesparten Mittel sind weiter für die Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, sofern diese von Dritten weiter betrieben wird.

Beschluss 2:

Sanktionsmöglichkeiten bei Unterschreitung von Standards

Beschluss der VMK: Einführung von Sanktionsmöglichkeiten bei Unterschreitung der Qualitätsvorgaben hinsichtlich der Schieneninfrastruktur in einem regionalen Netz/einem Land. Hierzu ist eine regionale Untergliederung des Netzzustandsberichts vorzusehen, der den Ländern jährlich zur Verfügung gestellt werden muss. Die auf die Länder entfallenden Mittel sind in Länderquoten aufzuteilen. Für den Fall einer Unterschreitung des insgesamt überwiegend für den Nahverkehr einzusetzenden Anteils oder für den Fall eines von den Infrastrukturunternehmen zu verantwortenden Instandhaltungsrückstaus müssen Sanktionen vorgesehen werden, bis hin zu einer Teilkündigung der LuFV.

Der Zustand des Netzes und der Stationen ist regional höchst unterschiedlich. Dies zeigen sowohl systematische Erhebungen als auch punktuelle Erfahrungen der Aufgabenträger.

Als Beispiel sei eine von DB-Daten unabhängige Erfassung des Netzstatus in Berlin und Brandenburg durch den Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) genannt. Dort wurden erhebliche regionale Unterschiede in der Netzqualität festgestellt². Während dort im Durchschnitt der Fahrzeitverlust durch Geschwindigkeitseinbrüche im Vergleich zum Idealzustand rund 7 Prozent beträgt, steigt dieser Wert für einige Strecken auf bis zu 15 Prozent. Dies entspricht den bundesweiten Erfahrungen der Aufgabenträger, die häufig die mangelnde Qualität oder Kapazität des Netzes beobachten³.

Der Zustand des Netzes kann nach der Privatisierung wirksam nur noch über die getroffenen Regelungen zwischen Bund und Bahn in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) gesteuert werden. Entgegen offiziellen Verlautbarungen der Bundesregierung gibt es hierzu offenbar bereits einen zwischen DB AG und BMVBS vorverhandelten Stand, in dem wesentliche Eckpunkte bereits fixiert sind.

Die Steuerung der Netzqualität soll demnach nur über wenige pauschale, als Durchschnitt über das Gesamtnetz gebildete Qualitätskennziffern erfolgen, die zudem methodisch schön gerechnet sind. Weiterhin sind einige dieser Kennziffern ohne belastbare Begründung auf das Hochgeschwindigkeitsnetz konzentriert, so dass eine Vernachlässigung des Regionalnetzes vorprogrammiert ist. Für Einzelheiten dürfen wir auf unsere gesonderte, anliegende Stellungnahme hierzu verweisen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass bereits heute die Qualität regionaler Teilnetze unterdurchschnittlich ist und in den offenbar getroffenen Absprachen zur LuFV eine weitere Verfestigung dieser Unterschiede bereits vorprogrammiert wurde.

² Vgl. VBB GmbH, Qualitätsbilanz 2006 im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, Berlin 2007, http://www.vbbonline.de/download/dokumente/vbb_Qbericht2006.pdf, 22 ff.

³ Siehe BAG-SPNV, BAG-SPNV besorgt über mangelbedingte Langsamfahrstellen im Streckennetz, Positionspapier vom 12.10.2006, <http://www.bag-spnv.de/posi/Pos06-10-12.pdf>; BAG-SPNV, Kein Kapazitätsrückbau bei der Eisenbahninfrastruktur!, Positionspapier vom 28.11.2005, <http://www.bag-spnv.de/posi/Pos05-11-28-Text.pdf>.

Dies zeigt, dass es dringend notwendig ist, regional bezogene Vorgaben zur Qualität des Netzes zu machen und diese mit wirksamen Sanktionen bei Nichteinhaltung zu versehen. Die Sanktionen sind dabei so zu bemessen, dass sie höher sind als der finanzielle Aufwand, um den Mangel zu beheben. Andernfalls würde der Netzbetreiber lieber den Malus zahlen statt sich um die Schadensbehebung zu kümmern. Unsere anliegende Stellungnahme zum Netzzustandsbericht und zur LuFV zeigt praktikable Möglichkeiten auf, diese Vernachlässigung zu verhindern.

Als Ultima Ratio ist eine Möglichkeit der Teilkündigung der LuFV vorzusehen, um den Betrieb der Infrastruktur von der DB Netz AG auf einen geeigneten Dritten übertragen zu können (vgl. Beschluss 3).

Beschluss 3:

Bewirtschaftung von Teilnetzen durch Dritte

Beschluss der VMK: Die Bewirtschaftung von Teilnetzen im Regionalbereich unter Fortbestand des Bundeseigentums und der Bundesfinanzierung muss aufgrund vertraglicher Vereinbarung an Dritte übertragen werden können. Dazu gehört auch eine Mittelausstattung für die Strecken, auf denen die DB AG die Bedienung eingestellt hat oder dies will und die anschließend aus volkswirtschaftlichen und sonstigen Gründen auf Vermittlung der Länder von Dritten betrieben werden. Im Falle eines von den Infrastrukturunternehmen zu verantwortenden Qualitätsabfalls in einem regionalen Netz muss eine optionale Übernahme der Bewirtschaftung durch einen von einem Land beauftragten Dritten vorgesehen werden.

Unter Experten ist es weitgehend unbestritten, dass die Bewirtschaftung von Teilnetzen durch Dritte eine Option sein kann, die Effizienz des Infrastrukturbetriebs und –ausbaus bei gleicher Qualität zu erhöhen. Zahlreiche positive Erfahrungen mit Infrastrukturbetreibern außerhalb des DB-Konzern belegen dies. Für den Stationsbereich haben wir in einer Studie nachgewiesen, dass Effizienzpotenziale von bis zu 40 Prozent bestehen⁴. Die nach wie vor hohen Regionalfaktoren als Aufschlag auf die Trassenpreise, erhebliche Investitionsrückstände und fallweise ineffiziente Ausbaumaßnahmen schmälern und gefährden nachhaltig die Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit des SPNV in regionalen Netzen.

⁴ Siehe Agentur BahnStadt, Planung, Bau und Finanzierung von Regionalbahnhöfen, Gutachten im Auftrag der BAG-SPNV, Berlin 2004, <http://www.bag-spnv.de/posi/PK04-07-08e.pdf>.

Bisher scheitert die häufig gewünschte Übertragung weiterer Strecken oder Teilnetze meist an der Weigerung der Deutschen Bahn AG, die entsprechenden Strecken abzugeben. Dies ist unternehmensstrategisch nachvollziehbar, da die DB AG die Verfügung über die dahinter stehenden Zahlungsflüsse nicht aufgeben möchte. An einem Betrieb der Strecken selbst hat sie nur geringes Interesse, da sich mit ihnen kaum Geld verdienen lässt.

Auch hier muss der Staat ein Regulativ entgegen setzen, um seine Gemeinwohlverpflichtungen erfüllen zu können. Er muss bei dauerhafter Schlechtleistung oder Ineffizienz des Netzbetreibers die einseitige Option haben, die Bewirtschaftung regionaler Teilnetze der Deutschen Bahn AG einschließlich der entsprechenden Finanzierungsanteile zu entziehen und sie einem geeigneten Dritten zu übergeben. Ordnungspolitisch ist dies keine Änderung gegenüber dem vorgesehenen Weg: Der Bund sucht sich lediglich für das juristisch ihm gehörende (Teil-) Netz einen anderen Betreiber.

Da gerade in regionalen Netzen der SPNV oftmals der einzige oder überwiegende Nachfrager nach Trassen ist, ist es sinnvoll, die Länder bzw. Aufgabenträger des SPNV in die Lösungsfindung für ein solches Betreibermodell einzubeziehen. Die Aufgabenträger des SPNV können am besten verlässliche Aussagen zu Umfang und erforderlicher Qualität der regionalen Netze vorgeben. Dies hilft, Schnittstellen zu minimieren und damit die Effizienz zu erhöhen und Fehlallokationen zu vermeiden.

Die Ausgestaltung dieses Modells muss folgenden Prämissen genügen:

- Für Bund und Länder muss es im Verhältnis mit der DB AG eine einseitige Option geben, regionale Netze einschließlich der Finanzierungsanteile herauszulösen. Dies muss zu realistischen Konditionen erfolgen.⁵
- Bund und Länder installieren ein geeignetes Verfahren, um in Abstimmung einen neuen Infrastrukturbetreiber für regionale Teilnetze zu ermitteln.
- Regelfall sollte sein, dass der Bund im Rahmen seiner grundgesetzlichen Infrastrukturverantwortung Gewährleistungsträger für die Infrastruktur bleibt. Bei Interesse kann diese Verantwortung einschließlich der Finanzmittel regional begrenzt auch auf das Land oder den zuständigen Aufgabenträger des SPNV übergehen (Regionalisierung der Infrastruktur).

⁵ Diese Möglichkeit der Übertragung ist bereits heute in § 26 BEZNG angelegt. Sie ist jedoch in den fast 13 Jahren Gültigkeit des Gesetzes fast nie zur Anwendung gekommen, da die Rahmenbedingungen der Übertragung nicht hinreichend definiert sind.

Beschluss 4:

Gefahr der Steigerung von Trassen- und Stationspreisen

Beschluss der VMK: Eine Steigerung der Trassen- und Stationspreise zu Lasten des Nahverkehrs über die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel hinaus muss ausgeschlossen werden.

Infrastruktur ist ein natürliches Monopol. Der Monopolist hat das natürliche unternehmerische Bestreben, seine Gewinne zu maximieren. Da Wettbewerber als Regulativ nicht bestehen, werden die Trassen- und Stationspreise nur durch die Zahlungsbereitschaft der Marktteilnehmer begrenzt. Im SPNV ist diese Zahlungsbereitschaft des (Fahrgast-) Marktes bereits heute überschritten, weswegen der Staat Zuschüsse für den SPNV gibt. Eine Steigerung der Trassen- und Stationspreise wird also regelmäßig die Länder und Aufgabenträger des SPNV treffen. Die Deutsche Bahn AG hat in ihrer Mittelfristplanung bereits hinterlegt, dass die Stations- und Trassenpreise jährlich überproportional um über 2 % steigen sollen. Hingegen werden die Regionalisierungsmittel vsl. nur um 1,5 Prozent dynamisiert.

Wegen des fehlenden Regulativs durch den Markt muss der Staat bei natürlichen Monopolen entweder eine Preisgenehmigung oder eine wirksame Preisregulierung vorsehen. Beides erfolgt nach dem derzeitigen Entwurf nicht.

Eine wirksame Regulierung der Trassen- und Stationspreise besteht derzeit nicht. Die gesetzlichen Vorgaben hierzu sind zu unbestimmt, insbesondere ist der Maßstab der Regulierung nicht klar. Es ist bezeichnend, dass die Bundesnetzagentur zunächst ein umfangreiches Rechtsgutachten in Auftrag geben musste, um Auslegungen des Gesetzes zu klären. Danach ist zumindest für die Trassenpreise keine wirksame Kontrolle der Entgelthöhe möglich ist. Im Klartext: Die DB Netz AG darf jeden Trassenpreis verlangen, wenn sie nachweist, dass sie das Geld irgendwie ausgegeben hat. Dieser Nachweis dürfte in einem Großkonzern zumindest in der Anfangsphase der Regulierung wegen der Informationsasymmetrie regelmäßig gelingen.

Weiterhin bekämpft die Deutsche Bahn AG gerichtlich alle relevanten Entscheidungen der Bundesnetzagentur. Bis zur höchstrichterlichen Klärung der grundlegenden Streitfragen werden Jahre vergehen. Auch dies wird von der DB AG in der öffentlichen Diskussion pauschal vom Tisch gewischt. Mehdorn antwortet im jüngsten Spiegel-Interview auf die Frage, ob eine Erhöhung der

Trassenpreise drohe⁶: „Glauben Sie mir, die Netzagentur ist für Wettbewerbsgleichheit zuständig und wird uns ganz genau auf die Finger schauen. Taschenspielertricks sind da nicht drin.“ In der Realität passiert das Gegenteil: Die Bundesnetzagentur möchte – berechtigterweise – den DB-Infrastrukturgesellschaften auf die Finger schauen und wird dafür mit Klagen vor dem Verwaltungsgericht überzogen.

Mit dem aktuellen Gesetzentwurf laufen wir auf eine Situation zu, in der der Netzbetreiber ein deutliches unternehmensstrategisches Interesse an einer Preissteigerung hat, dem aber kein Regulativ am Markt oder durch staatliche Eingriffe gegenüber steht.

Aus unserer Sicht kann dieses Problem wie folgt gelöst werden:

- Im Gesetz (AEG) sind die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung als Maßstab aufzunehmen. Dies ist den anderen Netzwirtschaften Telekommunikation und Energie bereits selbstverständlich. Eine solche Regelung ist für die Deutsche Bahn AG ohne weiteres zumutbar, da von ihr nichts Unmögliches verlangt wird, sondern lediglich so effizient wie unter Marktbedingungen zu arbeiten. Selbst bei schnellstmöglicher Aufnahme ins Gesetz würde die Anreizregulierung aber erst mittelfristig ab ca. 2010 wirksam werden. Daher sind zusätzliche Maßnahmen zur Abfederung erforderlich.
- Der Bund muss mit der Deutschen Bahn AG vertraglich in der LuFV regeln, dass die Trassenpreise im SPNV auf das heutige Niveau begrenzt werden.
- Alternativ: Der Bund muss sich gegenüber den Ländern verpflichten, im Falle einer Steigerung der Infrastrukturnutzungsentgelte über die Dynamisierungsrate des Regionalisierungsgesetzes hinaus die Regionalisierungsmittel entsprechend anzupassen.

Beschluss 5:

Ausweitung der Unbundling-Regelungen

Beschluss der VMK: Die Infrastrukturunternehmen müssen gegenüber der Holding weisungsunabhängig im Hinblick auf die konkreten Investitionsentscheidungen sein.

Bei einem integrierten Eisenbahnunternehmen bestehen Diskriminierungspotenziale im Hinblick auf Netzzugang, Preisbildung und die Netzausbaustrategie. Zu Netzzugang und Preisbildung be-

⁶ Spiegel 32/2007 vom 6.8.07, 66.

stehen – tw. unzureichende - gesetzliche Schutzregelungen gegen Diskriminierung, zur Netzausbaustrategie fehlen sie leider völlig.

Somit besteht die Gefahr, dass die DB-Infrastrukturgesellschaften ihre Investitions- und Instandhaltungsstrategie auf die Konzernschwestern ausrichtet. Kapazitätserweiterungen und Qualität steigernde Maßnahmen werden vor allem dort durchgeführt, wo die DB-Transportunternehmen profitieren.

Dieses Diskriminierungspotenzial soll an einem realen Beispiel aufgezeigt werden: Im Jahre 2004 hatte die damalige Connex-Gruppe vor, Fernverkehrszüge zwischen Berlin und Hamburg anzubieten. Die Aufnahme des Zugbetriebs scheiterte an Kapazitätsproblemen im Raum Hamburg, etwaige Kapazität steigernde Maßnahmen wurden von der DB Netz AG nicht getroffen. Im Jahr 2006 hat die DB Fernverkehr AG ihr Angebot auf der gleichen Relation verdichtet. Voraussetzung für diese Taktverdichtung war eine Veränderung der Signaltechnik am Berliner Hauptbahnhof, die durch den Netzbetreiber in kürzester Zeit durchgeführt wurde. Im Ergebnis fährt nach wie vor die DB Fernverkehr als einziger Anbieter auf dieser Strecke.

Die Behauptung der Deutschen Bahn AG, nur so lassen sich Synergieeffekte schaffen, ist falsch. Synergien, die nur den Transporttöchtern zu Gute kommen, sind Diskriminierungen Dritter. Synergien, die dem gesamten System Schiene zu Gute kommen, können nur durch einen unabhängigen Entscheidungsträger identifiziert und getroffen werden.

Der Lösungsansatz liegt hier auf der Hand: Die bestehenden Unbundling-Regelungen im AEG müssen auf die Entscheidung zu Investitionen ausgeweitet werden. Eine entsprechende Regelung war in einem früheren Gesetzentwurf enthalten, wurde aber auf Druck der Deutschen Bahn AG wieder gestrichen.

Beschluss 6:

Qualität und Mittelausstattung für Stationen

Beschluss der VMK: Qualitätsvorgaben und Mittelausstattung sind auch für Stationen und Serviceeinrichtungen verbindlich zu regeln. Dabei ist ein Mechanismus zur Sicherung der erforderlichen fahrgastbezogenen Nutzungen bei einer Veräußerung vorzusehen.

Alle zum Thema Netz vorgebrachten Forderungen, insbesondere die Anforderungen an Vorgaben zu Umfang und Qualität, gelten strukturell auch für den Stationsbetrieb. In den letzten Jahren ist es hier zu einem deutlichen Abbau von Ausstattungsmerkmalen in der Region bei gleichzeitiger Konzentration der Investitionen auf die großen Fernverkehrsbahnhöfe gekommen.

Im Bereich der Stationen sind diese regionalen Unterschiede spätestens seit 2005 strukturell festgeschrieben. Das seitdem gültige Stationspreissystem mit Kategorie bezogenen Ausstattungsmerkmalen sieht ein beispielloses Umschichten von Leistungen aus der Region in die großen Fernbahnhöfe vor. Die Soll-Ausstattung von rund 3.200 Bahnhöfen der niedrigsten Kategorie sieht noch nicht einmal Wetterschutz und Sitzgelegenheit vor und liegt somit im Standard deutlich unter einer üblichen Bushaltestelle. Der personelle Service wurde auf vielen Bahnhöfen reduziert oder ganz zurückgezogen. Da vorhandene Anlagen in der Regel nicht abgebaut, sondern „nur“ bei Defekten nicht wieder ersetzt werden, vollzieht sich dieser Prozess schleichend und weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit.

Daher müssen in der LuFV Vorgaben zu Qualität und Umfang der Stationen, Berichtspflichten und Sanktionsmöglichkeiten vereinbart werden. Analog zum Netz ist auch hier eine regionale Aufteilung der Informationen erforderlich.

Beschluss 7:

Testphase der LuFV

Beschluss der VMK: Der konkrete Inhalt einer ersten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung muss vor der abschließenden Beschlussfassung des Bunderrates bekannt sein und ausreichend lange und erfolgsorientiert erprobt werden. Die Länder sind in die Verhandlung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung sowie in die laufende Überprüfung, Sanktionierung und ggf. Veränderung einzubeziehen.

Mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) betreten wir in Deutschland Neuland, es bestehen keine vergleichbaren Erfahrungswerte. Bisherige Infrastrukturprivatisierungen der Bahnen in Großbritannien, Neuseeland und Estland sind an der Qualität des Netzes gescheitert, so dass höchste Vorsicht geboten ist,

Aus diesem Grund hat das BMVS widerwillig auf Druck einiger Verkehrspolitiker eine Testphase der LuFV ins Gesetz aufgenommen. Diese wird in der derzeitigen Ausgestaltung jedoch ins Leere laufen, da die Folgen eines Scheiterns der Testphase nicht geregelt sind und es sich somit nur um eine Sprechklausel handelt. Zudem ist das Verfahren der Feststellung des (Miss-) Erfolgs der Testphase nicht klar geregelt.

Dringend notwendig ist daher eine echte Testphase, die folgenden Maßstäben genügen muss:

- Die Inhalte der endverhandelten LuFV müssen den Entscheidungsträgern in Bundestag und Bundesrat sowie deren Beratern vor einer Beschlussfassung des Gesetzes zur Verfügung stehen. Da der Erfolg des eingeschlagenen Privatisierungsweges mit der Güte der LuFV steht und fällt, ist dies von maßgeblicher Bedeutung.
- Die Testphase muss ausreichend lange bemessen sein. Infrastruktur ist ein langlebiges Gut; Mängel lassen sich über einen gewissen Zeitraum verbergen. Zudem wirken bestimmte Prozesse (Kontrolle -> Sanktion -> Gegenmaßnahme) nur über längere Zeiträume. Daher muss für eine ordnungsgemäße Beurteilung eine Testphase von mindestens fünf Jahren vorgesehen werden. Kürzere Laufzeiten bergen die Gefahr, dass strukturelle Probleme nicht erkannt werden. Abhilfe kann bei kürzeren Laufzeiten ggf. eine stärkere Kontrolltätigkeiten der internen Prozess- und Entscheidungsabläufe des Netzbetreibers schaffen.
- Der Erfolg der Testphase muss durch Bundestag und Bundesrat festgestellt werden. Da die LuFV entscheidend für Erfolg oder Misserfolg der Bahnprivatisierung sein wird, hat diese Entscheidung die gleiche Bedeutung wie das Gesetz selbst. Eine Feststellung allein durch die Exekutive ist daher nicht ausreichend.
- Schließlich müssen die Folgen des eventuellen Scheiterns der Testphase klar geregelt sein. Nach unserer Auffassung darf die materielle Privatisierung der Deutschen Bahn AG erst dann beginnen, wenn Bundestag und Bundesrat den Erfolg festgestellt haben.

Beschluss 8:

Netzzustandsbericht

Beschluss der VMK: Bevor eine Zustimmung zum Gesetz erteilt werden kann, muss den Ländern schließlich ein objektiver, aussagekräftiger und regional gegliederter Netzzustandsbericht vorgelegt werden.

Der von der DB AG im Juni 2007 vorgelegte Bericht ist in Form und Inhalt völlig unzureichend und in keiner Hinsicht geeignet, den Bund und die Länder hinreichend über den Netzzustand zu informieren. Zudem ist erkennbar, dass relevante Angaben, z. B. zu den Langsamfahrstellen, methodisch schöngerechnet sind. Weitere Angaben, z. B. zum Alter der Anlagen, sind fehlerhaft oder beschönigend interpretiert:

- Der Bericht enthält nur bundesweite Durchschnittswerte und keine strecken- oder regional bezogenen Daten. Somit besteht die Gefahr, dass die DB Netz AG gezielt Strecken oder Netzteile vernachlässigt, an denen sie oder der DB-Konzern kein strategisches Interesse haben. Die versprochenen Sanktionen sind somit gerade nicht möglich, da entsprechende streckenbezogene Grundlagen fehlen.
- Die Methodik zur Berechnung des theoretischen Fahrzeitverlustes durch Infrastrukturmängel ist fehlerhaft. Durch die Vernachlässigung der zeitlichen Brems- und Anfahrverluste sowie die Vernachlässigung von Mängeln, die jünger als sechs Monate sind, wird dieser Betrag systematisch klein gehalten. So beträgt z. B. der korrekt berechnete Wert in Berlin und Brandenburg für Nahverkehrszüge 7 % Fahrzeitverlust, während die DB Netz AG bundesweit nur 2,4 % ausweist.
- Die Angaben zum Alter der Anlagen sind beschönigend formuliert – das Netz lebt weiter von der Substanz. So stellt die DB Netz AG das Wachsen (!) des Durchschnittsalters von Gleisen um 0,2 Jahre und von Weichen um 0,4 Jahre als (positives) Ergebnis der Investitionstätigkeit dar. Das Gegenteil ist aber der Fall. Bei ordnungsgemäßer Instandhaltung und Ersatzinvestition müsste das Durchschnittsalter konstant bleiben. Somit wird zu wenig reinvestiert.
- Der Bericht zeigt bei näherer Analyse einen Substanzverlust des Netzes. Die Angaben zum Alter der Anlagen zeigen, dass zu Zeiten von Bundes- und Reichsbahn in fast allen Perioden mehr Anlagen erneuert wurden als heute. Dies heißt, dass seit der Bahnreform in das Netz weniger Ersatzinvestitionen vorgenommen werden als vorher.
- Es fehlen Aussagen zur Kapazität des Netzes. Selbst von der DB AG wird nicht mehr bestritten, dass das Netz nach der jüngsten Steigerung des Güterverkehrs an der Kapazitätsgrenze ist. Der Netzzustandsbericht gibt somit keine Antwort auf die drängende Frage, wie die DB Netz AG den Kapazitätsrückbau stoppen will.

Ein aussagekräftiger Netzzustandsbericht auf Bundes- und regionaler Ebene müsste:

1. statt bundesweiter Durchschnittswerte den streckenbezogenen Zustand darstellen.

2. die Werte auf aussagekräftige, nachvollziehbare und prüffähige Kenngrößen verändern,
3. die bisher ausgeblendete Kapazität des Streckennetzes in den Bericht aufnehmen,
4. den Zustand der Verkehrsstationen mit aussagekräftigen Kenngrößen beschreiben und
5. geeignete, sachgerechte Kenngrößen zu Störungen und Verspätungen aufnehmen.

Beschluss 9:

Regulierung durch die Bundesnetzagentur

Beschluss der VMK: Die Wettbewerbsneutralität ist u.a. durch die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens der Bundesnetzagentur zu sichern. Die Genehmigungspflicht (ex ante) für Trassen- und Stationspreise und weiterer, sofort einsetzbarer Regulierungsinstrumente, wie z.B. Bußgeldvorschriften, sind einzuführen und die Erweiterung der Befugnisse der vorgesehenen Beschlusskammern ist vorzusehen.

Die derzeitige Entgeltregulierung durch die Bundesnetzagentur ist ein zahnloser Tiger. Wie bereits oben (Punkt 4, Trassen- und Stationsgebühren) aufgeführt, sind hierfür zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe in den gesetzlichen Grundlagen und der fehlende Effizienzmaßstab im Gesetz ursächlich. Ohne Präzisierung der gesetzlichen Regelungen werden sich auf Jahre hinaus Anwälte und Gerichte mit der Auslegung der Normen befassen, ohne dass es zu einer wirkungsvollen Regulierung kommt.

In den Normen (AEG, EIBV) sind daher folgende Änderungen erforderlich:

- Aufnahme der effizienten Leistungsbereitstellung als Kostenmaßstab für die Entgeltbildung in das Gesetz.
- Präzisierung unbestimmter Rechtsbegriffe

Weiterhin sollten die Befugnisse zwischen Bundesnetzagentur und Eisenbahn-Bundesamt sinnvoll aufgeteilt werden. Der BNetzA sollten alle Befugnisse mit wirtschaftlichem Hintergrund zugeordnet werden, dem EBA alle Befugnisse zur technischen Sicherheit.

Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur künftig die Unbundling-Regelungen überwachen soll. Zusätzlich sollten auch die Befugnisse in Zusammenhang mit Stilllegung und Kapazitätseinschränkung (§ 11 AEG) an die Bundesnetzagentur übergehen, da diese Faktoren maßgeblich den Netzzugang Dritter bestimmen.

Beschluss 10:

Fern- und Güterverkehr

Beschluss der VMK: Der Bund hat auf der Grundlage von Artikel 87 e Abs. 4 des Grundgesetzes nicht nur eine Allgemeinwohlverantwortung für seine Eisenbahninfrastruktur, sondern auch für die Fern- und Güterverkehrsangebote seiner Eisenbahn auf seinem Schienennetz. Das Nähere ist bereits nach der derzeitigen Rechtslage durch Bundesgesetz zu regeln. Die VMK fordert den Bund auf, hierfür im Rahmen der Bahnprivatisierung einen Entwurf vorzulegen.

Im Fernverkehr hat es seit etwa 2000 einen Rückzug aus der Fläche und eine deutliche Konzentration auf die Magistralen gegeben. Durch den Rückzug des InterRegio und den nur sporadischen Ersatz durch InterCity-Linien sind bereits heute relevante Regionen ohne angemessene Fernverkehrsanbindung. Grund ist, dass offenbar nicht auf allen Strecken und in allen Regionen der Fernverkehr eigenwirtschaftlich zu erbringen ist. Für ein Wirtschaftsunternehmen gibt es auch keinen vernünftigen Grund, aus eigenem Antrieb unwirtschaftliche Teilnetze aus ertragsstarken Netzen querzufinanzieren.

Der Trend des Rückzugs des Fernverkehrs aus der Fläche wird weiter zunehmen. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die Deutsche Bahn AG nach Ablauf der wirtschaftlichen Nutzungsdauer des heutigen InterCity-Rollmaterials weitere Strecken nicht mehr wirtschaftlich betreiben kann. Weiteren Strecken droht somit in den kommenden Jahren das Aus, gefährdet sind u. a. die Strecken Berlin – Stralsund, Koblenz – Trier – Luxemburg und die Mitte-Deutschland-Verbindung Rhein/Ruhr – Kassel – Erfurt.

Nach § 87e Grundgesetz hat der Bund eine Verpflichtung, für angemessene Verkehrsangebote im Fernverkehr zu sorgen. Da der Markt diese Verkehrsangebote offensichtlich nicht in hinreichendem Umfang initiiert, müsste der Bund ein angemessenes Mindestnetz im Fernverkehr definieren, diese Verkehre bestellen und das entstehende Defizit bezahlen. Unter raumordnerischen Gesichtspunkten ist eine Bedienung aller Oberzentren im Fernverkehr zu fordern.

Zur Vermeidung unkoordinierter Doppelbestellungen des Bundes und der Aufgabenträger des SPNV könnte die Bestellung und das Controlling dieser Verkehre durch die SPNV-Aufgabenträger in Vertretung des Bundes erfolgen. Die BAG-SPNV hat zu diesem Thema bereits im Jahr 2003 mit

dem RE X-Konzept⁷ entsprechende Vorschläge gemacht, die nach einer Aktualisierung im Grundsatz weiter Gültigkeit haben und umsetzbar sind.

Fazit

Die Forderungen der Landesverkehrsminister sind aus aktuellen Problemfeldern rund um die Organisation des SPNV und somit aus einer unmittelbaren Betroffenheit entstanden. Weder Deutsche Bahn AG noch Bundesregierung haben sich bisher in der Öffentlichkeit ernsthaft mit diesen Argumenten auseinander gesetzt. Im Gegenteil: Die aufgezeigten Anforderungen werden klein geredet oder mit untauglichen Totschlagargumenten zurückgewiesen.

Dabei sind die Widersprüche des Gesetzentwurf und der begleitenden Dokumente unübersehbar. Um nur einige Beispiele zu nennen: Der Netzzustandsbericht ist in weiten Teilen beschönigend und verschleiern formuliert. Die Regulierung durch die Bundesnetzagentur läuft vor den Augen aller wegen unscharfer Gesetze ins Leere. Vorgaben und Kontrollmechanismen zu den Stationen bestehen überhaupt nicht.

Die BAG-SPNV hat Vorschläge vorgelegt, wie die Anforderungen der Verkehrsminister – zumutbar für alle Beteiligten – im Gesetzentwurf umgesetzt werden können. Es gibt für die Entwicklung des deutschen Eisenbahnsystems keinen Grund, diese Forderungen zu negieren. Es ist nur ein sachlicher Grund erkennbar, auf diese Forderungen nicht einzugehen: die Zielstellung, unter Inkaufnahme der Vernachlässigung des deutschen Eisenbahnnetzes eine Expansionsstrategie des DB-Konzern auf den internationalen Logistikmärkten zu finanzieren. Letzteres kann aber nicht das Interesse der deutschen Verkehrspolitik sein.

⁷ BAG-SPNV: Wir verbinden Deutschlands Regionen Schnell – Direkt – Attraktiv (RE X – Netz), Konzept zur Entwicklung eines interregionalen Expressnetzes, Berlin 2003, http://www.bag-spnv.de/posi/rex_all.pdf.