

VCD Stellungnahme zum

## **Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes (EBNeuOG) nach dem Stand vom 29. Juni 2007**

### **Vorbemerkung**

Die Adressaten dieser Stellungnahme zum Anhörungsentwurf des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) sind die Mitglieder des Deutschen Bundestages, die Verkehrsminister der Länder und die Öffentlichkeit.

Das BMVBS hat unseres Erachtens kein ernsthaftes Interesse an der von ihr durchgeführten „Verbändeanhörung zur Teilprivatisierung der DB AG“. Angesichts der enormen Bedeutung dieses Vorhabens für die Zukunft des Schienenverkehrs in Deutschland ist eine Rückmeldefrist von nur zehn Tagen zu einem noch nicht einmal zwischen den Bundesministerien endgültig abgestimmten Gesetzentwurf ein klares Signal, demokratische Mitwirkungsformen nur aus formalen Gründen durchführen zu wollen.

### **Zielsetzung des Gesetzentwurfs**

Der vorliegende Entwurf hat entscheidende Auswirkungen auf die Zukunft des Systems Schiene. Hiervon sind nicht nur verkehrspolitische Grundsatzfragen betroffen. Auch für die zukünftige Klima- und Umweltpolitik, für Verbraucherfragen, die Wirtschafts- oder auch die Haushaltspolitik hätte die Verabschiedung dieses Gesetzes sehr großen Einfluss.

Es ist daher enttäuschend, dass sich das BMVBS aus unternehmenspolitischen Gründen schon sehr früh auf das „Eigentumssicherungsmodell“ fixiert hat. Das Ministerium folgte nicht den Ratschlägen und Warnungen fast aller Experten, die in den verschiedenen Bundestagsanhörungen zu Wort kamen. Es wählt nun ein Privatisierungsmodell, das in entscheidenden Punkten nicht nur den Zielen der Bahnreform widerspricht, sondern auch nicht mit dem Grundgesetz und seinem Gemeinwohlauftrag vereinbar ist. Gerade die verfassungs- und bilanzrechtlichen Bedenken, die unter anderem auch von verschiedenen Bundesministerien geäußert wurden, konnten bis zum heutigen Tag inhaltlich nicht ausgeräumt werden. Eine gewollte „Quadratur des Kreises“ zwischen dem Grundgesetz mit seinem Gemeinwohlauftrag und einer in der Begründung genannten Bilanzierung der Infrastruktur, ist definitiv nicht möglich (siehe Urteil des Bundesgerichtshofes vom 6. November 1995). Die Verabschiedung eines Gesetzes, welches eine quasi integrierte Privatbahn zum Inhalt hat, wird sehr wahrscheinlich vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe landen.

### **Widerspruch zum Grundgesetz**

Artikel 87e des Grundgesetzes schreibt die Gemeinwohlverantwortung des Staates für das System Schiene und insbesondere für das Schienennetz fest. Selbst nach einer Teilprivatisierung mit Schienennetz ist der Einfluss des Bundes durch Mehrheitsbeteiligung des Bundes sicher zu stellen.

De facto verliert bei dem vorliegenden Modell der Staat jedoch jeglichen Einfluss auf den Betreiber der Bahninfrastruktur, und er gibt außerdem seine wesentlichen Eigentumsrechte für die Infrastruktur an die Deutsche Bahn AG (DB AG) und ihre neuen nichtstaatlichen Eigentümer ab. Die Frage bleibt unbeantwortet, wie der Staat zukünftig, ohne tatsächliche Mitwirkung, seine Gemeinwohlverantwortung wahrnehmen will.

### **Der Staat zahlt und hat keinen Einfluss auf die Mittelverwendung**

Der Staat hat den Aufbau und den Erhalt der Infrastruktur mit öffentlichen Mitteln finanziert. Zukünftig kann er als „Sicherheitseigentümer“ nur noch zuschauen, wie Dritte mit privatwirtschaftlichem Interesse über die Infrastruktur und ihre Nutzung bestimmen. Seine Rolle beschränkt sich weitestgehend auf die des Geldgebers.

Eine wirksame Kontrolle wie auch Regulierung des Infrastrukturbetreibers, seien es Wettbewerbsfragen oder auch Infrastrukturinstandhaltungsfragen, wird künftig kaum möglich sein.

Schon heute scheint es der DB AG nicht möglich, dem Bundestag oder auch den kontrollierenden Behörden trotz mehrfacher Aufforderung einen aussagefähigen Netzzustandsbericht vorzulegen. Werden zukünftig Vereinbarungen von Seiten der DB AG nicht eingehalten, hat der Staat nur sehr begrenzte Sanktionsmöglichkeiten, obwohl er als formaler Mehrheitsaktionär wirtschaftlichen Schaden vom Unternehmen fernhalten muss. Selbst bei groben Verstößen wäre die Politik weitestgehend machtlos.

### **Eine Infrastrukturprivatisierung ist irreversibel**

Die theoretisch mögliche Rückführung des öffentlichen Eigentums käme dem Staat teuer zu stehen, denn die DB AG bekäme den Wertausgleich zu 100 Prozent erstattet. Der Bund muss also das ihm gehörende und vom ihm finanzierte Schienennetz erneut kaufen.

Die Teilprivatisierung der DB AG wäre nur umzukehren, wenn sehr viel öffentliche Mittel dafür ausgegeben würden. Angesichts der Tatsache, dass bisher in keinem Land der Welt öffentliche Schieneninfrastruktur erfolgreich kapitalprivatisiert wurde, ist dies mehr als bedenklich.

### **Privatisiertes Monopol statt Bahnreformziel „Mehr Verkehr auf die Schiene“**

Nicht nur aus verkehrspolitischen, sondern auch aus klimapolitischen Gründen sollte das Ziel der Bahnreform, „mehr Verkehr auf die Schiene“ zu verlagern, höchste Priorität haben. Die Erreichung dieses Ziels hängt nicht ausschließlich von der zukünftigen Organisationsform der Schiene ab. Der intermodale Wettbewerb, die Investitionsplanung wie auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind ebenfalls entscheidende Einflussfaktoren.

Die geplante Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes ist aber verkehrspolitisch kontraproduktiv. Bereits das Primon-Gutachten stellte im Jahr 2006 fest, dass eine integrierte Kapitalmarktprivatisierung der Bahn von allen untersuchten Modellen am wenigsten dazu geeignet ist, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Der vorliegende Gesetzentwurf entspricht aber genau diesem Modell und ist nichts anderes als ein verschleierter integrierter „Börsengang“. Die geplante Kapitalprivatisierung der DB AG bewirkt, dass das mit 85 Prozent Marktanteil marktbeherrschende Transportunternehmen DB AG künftig ohne staatliche Mitsprache alleine

über die Infrastruktur, ihre Nutzung und Bewirtschaftung verfügen wird. Es entsteht ein Monopolist mit privatwirtschaftlichen und an Gewinnen orientierten Interessen.

Ähnlich wie im Strommarkt führt dies weder zu günstigen Tarifen oder besseren Angeboten für die Nutzer und Nutzerinnen der Schiene, insbesondere der Fahrgäste, noch zu einer effizienteren Infrastrukturerstellung und -bewirtschaftung. Ein diskriminierungsfreier Wettbewerb ist selbst mit bester Regulierung nicht mehr möglich.

Die Bahn behält ihre Monopolstellung über die Bahninfrastruktur. Sie fährt mit ihren Transportgesellschaften auf dem Schienennetz, welches sie selbst betreibt. Die Gewährung des Zugangs zur Infrastruktur beinhaltet grundsätzlich ein hohes Diskriminierungspotential zur subtilen Behinderung von anderen Verkehrsanbietern. Eine nicht mehr im Staatsbesitz befindliche Bahn wird schon im Interesse ihrer neuen Eigentümer den Wettbewerb dominieren und andere Verkehre nur dort zulassen, wo sie selbst nicht mehr verdienen kann. Selbst wenn es zukünftig 400 Wettbewerbsbahnen auf deutschen Schienen gibt, wird der Marktanteil der gesamten Konkurrenz doch nicht dauerhaft 15 Prozent überschreiten. Selbst mit einer intensiven Wettbewerbskontrolle und einer starken gesetzlichen Regulierung blieben genügend Möglichkeiten, Unternehmen von einem Wettbewerb auf der Schiene auszuschließen.

### **Privatisierungsmodell behindert nachhaltige Entwicklung im Schienenverkehr**

Es ist zu befürchten, dass das vorgesehene Privatisierungsmodell die nachhaltige Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland behindert, insbesondere des Nahverkehrs. Mit dem Schienennetz lässt sich kein Geld verdienen. Im Falle der Teilprivatisierung der Schieneninfrastruktur kann „unternehmerische Freiheit“ also nur die Stilllegung von Strecken, die Einschränkung ihrer Kapazitäten und die Erhöhung der Trassen- und Stationspreise bedeuten.

Auf diese „Synergieeffekte“ wiesen bereits die Gutachter von Booz-Allen-Hamilton hin. Diese Effekte könnten sich dauerhaft selbst verstärken. Im Nahverkehr führen möglicherweise deutlich höhere Preise für die Nutzung der Schienen und der Bahnhöfe zu höheren Fahrpreisen. Das hat wiederum zur Folge, dass Fahrgäste ausbleiben, die Auslastung der Züge sinkt, Zugleistungen müssen abbestellt, die Trassenpreise deswegen abermals erhöht werden. Bei einzelnen Strecken wird dieser Teufelskreis die Einstellung des Personenverkehrs und die Streckenstilllegung zu Folge haben.

Im Gesetzentwurf wird trotz 15-jähriger Laufzeit schon heute eine Obergrenze bei der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) von 2,5 Milliarden ohne Inflationsausgleich festgelegt. Außerdem werden die Regionalisierungsmittel vermutlich auf heutigem Niveau stagnieren. Der Bund wird schon bald vor die Frage gestellt sein, entweder die Finanzierungsmittel zu erhöhen oder trotz LuFV die Streckenstilllegungen zu akzeptieren.

Auch könnte die zeitnahe Pflege und Instandhaltung der vorhandenen Bahninfrastruktur aus Kostengründen durch die DB AG verzögert werden. Ohne einen befriedigenden Netzstandsbericht werden viele Verschlechterungen der Infrastruktur erst nach vielen Jahren und dann zu spät erkannt. Die Folge sind aufwändige und teure Sanierungsmaßnahmen oder Betriebseinstellungen aus technischen Gründen.

## **Gesetzentwurf wider haushaltspolitischer Vernunft**

Der Vermögenswert der noch öffentlichen Eisenbahnen des Bundes ist sehr hoch. Außerdem hat der Bund in jüngerer Vergangenheit enorme Investitionen in die Bahninfrastruktur getätigt und wird das auch in Zukunft tun. Deswegen ist bei einem Privatisierungsanteil von 49 Prozent und der Annahme, dass der Bund die Hälfte der Erlöse behält, die Höhe der zu erwartenden Erlöse mit 3,1 Milliarden Euro sehr gering. Angesichts dieser Summe und auch im Hinblick darauf, dass der Staat sich mit der LuFV verpflichten will, in den kommenden 15 Jahren alleine 37,5 Milliarden für die Sanierung und den Erhalt der Bahninfrastruktur zu investieren, ist der finanzielle Nutzen einer solchen Kapitalprivatisierung nicht zu erkennen. Alleine der Verzicht auf einzelne Prestigeprojekte im Schienenverkehr brächte mehr. Hinzu kommt, dass der Bund bei einer eventuellen späteren Rückübertragung ein Vielfaches mehr für seine Infrastruktur aufbringen müsste.

Es ist völlig unverständlich, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen dauerhaft auf staatliche Unterstützung von mindestens 2,5 Milliarden Euro jährlich angewiesen sind und gleichzeitig Gewinne an den Gesamtkonzern abführen. Unverständlich ist auch, dass die DB AG mit ihren Eisenbahnverkehrsunternehmen aus der Nutzung der ihr übertragenen Infrastruktur Gewinne einfährt und dennoch nicht durch den Gesetzgeber verpflichtet wird, einen Teil ihrer Erlöse, auch aus den Transportsparten, wieder in die Infrastruktur zu investieren. Es entsteht der Eindruck, als wolle der Staat Gewinne aus der Infrastrukturbewirtschaftung privatisieren, Verluste jedoch der Allgemeinheit übertragen.

Die Hoffnung, dass die neuen Eigentümer freiwillig größere Eigenbeiträge in juristisches Eigentum des Staates investieren, scheint blauäugig zu sein. Angesichts der Renditeerwartungen privater Beteiligungen werden Investitionen vermutlich eher in Mobilitäts- und Logistikbereiche fließen, die kurzfristig höhere Gewinne versprechen. Faktisch ist schon heute die Eigenmittelquote der DB AG auf einen geringen einstelligen Bereich herunter gefahren worden.

## **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung**

Während gesetzlich geregelt wird, wie viel Geld die DB AG bekommt, wird nicht festgelegt, was genau die Gegenleistung ist. Die Grundlage dafür wäre ein aussagekräftiger Netzstandsbericht, den die Politik bisher nicht deutlich genug eingefordert hat. Aktuelle Dokumente wie der Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofs zum Netzzustand und die Erfahrungen der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) geben Anlass zur Vermutung, dass das Netz nicht mängelfrei ist.

Ohne Festschreibung des Netzzumfangs, insbesondere der Weichenzahl, der Gleiskilometer und der Kunstbauwerke in der LuFV auf Basis des Status Quo, wird ein unter Renditegesichtspunkten agierendes Unternehmen beschleunigt Streckenstilllegungen und Rückbauten anstreben. Es fehlen Regelungen zur Anpassung des Betrages von 2,5 Milliarden Euro falls der Umfang der Schienenanlagen reduziert wird.

In der LuFV wird nicht nur versäumt den Netzzumfang zu definieren, es fehlt auch die Zuordnung der Bahninfrastruktur zu den einzelnen Bundesländern. Diese Regelungslücke lässt Platz für Unstimmigkeiten.

Der Gesetzentwurf sieht vor, die LuFV in einem einjährigen Testlauf auf ihre Praxisauswirkungen hin zu testen. Für aussagekräftige Ergebnisse ist dieser Zeitraum viel zu kurz.

## Zusammenfassung

Der Verkehrsclub Deutschland lehnt den Entwurf zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes entschieden ab.

Wird diesem Gesetzentwurf zugestimmt, nimmt sich der Bund selbst die Möglichkeit, jederzeit strategischen Einfluss auf die Ausgestaltung des Netzes nehmen zu können. Die grundgesetzlich verankerte Verantwortung des Staates für die Bahninfrastruktur reduziert sich dann im wesentlichen auf die Rolle des Geldgebers von jährlich 2,5 Milliarden Euro. Eine wirksame Kontrolle über die Mittelverwendung oder eine Entscheidung über die Schwerpunkte von Investitionen wären dem Bund nicht mehr möglich.

Während gesetzlich geregelt wird, wie viel Geld die DB AG zukünftig bekommt, wird nicht festgelegt, was genau die Gegenleistung ist. Die Grundlage dafür wäre ein aussagekräftiger Netzzustandsbericht, den die Politik bisher nicht deutlich genug eingefordert hat. Aktuelle Dokumente, zum Beispiel der Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofs zum Netzzustand, und die Erfahrungen der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs geben Anlass zur Vermutung, dass das Netz nicht mängelfrei ist.

Es ist zu befürchten, dass das vorgesehene Privatisierungsmodell die nachhaltige Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland behindert, insbesondere des Nahverkehrs. Mit dem Schienennetz lässt sich kein Geld verdienen. Im Falle der Teilprivatisierung der Schieneninfrastruktur kann „unternehmerische Freiheit“ also nur die Stilllegung von Strecken, die Einschränkung ihrer Kapazitäten und die Erhöhung der Trassen- und Stationspreise bedeuten.

Das Eigentumssicherungsmodell ist nichts anderes als ein verschleierter integrierter „Börsengang“ mit all seinen Nachteilen für die Nutzer der Schiene. Die Bahn behält ihre Monopolstellung über das Schienennetz. Sie fährt mit ihren Transportgesellschaften auf dem Schienennetz, welches sie selbst betreibt. Die Gewährung des Zugangs zur Infrastruktur beinhaltet grundsätzlich ein hohes Diskriminierungspotential zur subtilen Behinderung von anderen Verkehrsanbietern. Der ungehinderte und diskriminierungsfreie Zugang zum Schienennetz für alle Bahnen ist aber Grundvoraussetzung für mehr Verkehr auf der umweltfreundlichen Schiene. Nur mit einer neutralen Schieneninfrastruktur kommen mehr Güter und Fahrgäste auf die Schiene und nur mehr Verkehr schafft sichere und möglicherweise auch mehr Arbeitsplätze.

Angesichts vieler Bedenken, auch aus der Bundesregierung, und nach wie vor ungeklärter grundsätzlicher Fragen gleicht dieser hektisch zur Sommerpause 2007 erstellte Entwurf einem Kamikazeflug. Die Entscheidungsträger tun gut dran, diesen Entwurf zurückzuweisen und zunächst Anforderungen aufzustellen, wie das System Schiene zukünftig aussehen soll. Die bisherigen Anhörungen im Deutschen Bundestag sind als Anregungen dazu sicherlich hilfreich.

Im Hinblick auf die derzeitige gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gibt es selbst aus haushaltspolitischen Überlegungen keinen Grund, eine Kapitalmarktprivatisierung der Deutschen Bahn AG zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen. Angesichts der Komplexität des Systems Schiene sollten Entscheidungen überlegt und ohne Eile entschieden werden.