

Thesen zur Trennung von Infrastruktur und Transport im Schienenwesen

Vorbemerkung

Der Verkehrsclub Deutschland ist ein großer Freund und Förderer des Systems Schiene und seiner Transportunternehmen. Mit den Verkehrsunternehmen fühlen wir uns in einem konstruktiven Dialog eng verbunden. Gleichwohl wissen wir, dass privatwirtschaftlich agierende Unternehmen ein anderes Selbstverständnis als Transporteur haben müssen als der VCD, der sich vor allem den KundInnen der Bahn sowie der Umwelt verpflichtet fühlt. Wenn einzelnen Unternehmen wirtschaftliches Denken unterstellt wird, bedeutet dies mitnichten eine Verurteilung.

Allgemeines

Aus Sicht des Umwelt- und Verbraucherverbandes VCD besteht eine der zentralen Aufgaben nachhaltiger Verkehrspolitik darin, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Dies war ein Hauptziel der Bahnreform, wird aber auch elf Jahre danach nicht erreicht.

Die Ursachen dafür liegen nicht allein in der fehlenden konsequenten Umsetzung der Bahnreform, sondern auch an dem verzerrten intermodalen Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern (Bahn, Straße, Binnenschifffahrt, Flugverkehr).

Wenn das System Schiene als Ganzes gestärkt werden soll, ist die Gleichbehandlung aller Verkehrsträger im Sinne echter Kostenwahrheit durch die Politik Voraussetzung. Weiterhin ist ein klares Bekenntnis aller Parteien notwendig, für eine Stärkung der Eisenbahnen langfristig und verlässlich die dafür notwendigen Investitionen sicher zu stellen. Ohne diese Grundlagen kann – unabhängig von der Frage der Trennung von Infrastruktur und Transport – der umweltfreundlichste motorisierte Verkehrsträger keinen deutlich höheren Anteil am Modal Split erreichen.

Intramodaler Wettbewerb ist notwendig

Angesichts der dauerhaft angespannten Situation der öffentlichen Haushalte ist es zwingend, die vorhandenen Mittel für die Schiene möglichst effizient einzusetzen. Mehr Effizienz wird vor allem durch fairen intramodalen Wettbewerb (unter Wahrung von Umwelt- und Sozialstandards) auf der Schiene erreicht.

Diesen fairen intramodalen Wettbewerb gibt es nach Auffassung des VCD nicht. KundInnen wie SteuerzahlerInnen können daher nicht, wie beispielsweise im Telekommunikationsmarkt, von der Privatisierung eines ehemaligen Staatsunternehmens profitieren. Warum sollte ein Beinahe-Monopolist einen fairen intramodalen Wettbewerb unterstützen?

Diskriminierungspotentiale

Die Deutsche Bahn AG „darf“ angesichts der noch ausstehenden Entscheidung bezüglich der Frage der Trennung von Infrastruktur und Transport nicht offen Wettbewerber diskriminieren. Würde die DB AG ihr Diskriminierungspotential ausnutzen, lieferte sie den

Gegnern eines integrierten Bahnkonzerns schlagkräftige Argumente. Um eine zukünftige Monopolstruktur sichern zu können, muss das Unternehmen sich derzeit zurückhalten.

Offene Diskriminierung ist auch gar nicht notwendig. Wettbewerber können längerfristige Angebote nur auf Basis aktuell bekannter Fahrpläne und aktueller Trassenpreise abgeben. Das Risiko, in den kommenden Jahren nicht mehr die benötigten Trassen zu den benötigten Zeiten zu erhalten oder womöglich deutlich höhere Trassen- und Stationspreise zahlen zu müssen, ist unberechenbar. Warum sollte in einem integrierten Konzern die DB AG Trassen, auf denen sie selber nicht fährt, Konkurrenten günstig anbieten? Warum sollte DB Netz einem Wettbewerber womöglich bessere Trassen anbieten, als den DB-Transportgesellschaften? Ein privatwirtschaftlich agierendes Unternehmen kann kein Interesse an einer Förderung der Konkurrenz haben.

Trassenpreissystem

Das derzeitige Trassenpreissystem ist nicht kostendeckend. Wäre es so, müssten die Fahrpreise auf einzelnen Hochgeschwindigkeitsstrecken (z.B. Köln-Frankfurt, Hannover-Würzburg) derartig hoch sein, dass kein Fahrgast mehr in einen ICE steigen würde. Viele Verkehrswissenschaftler sind der Auffassung, dass der Fernverkehrstrassenpreis durch die erzielten Trassenpreise aus Regionalisierungsmitteln und Fahrgeldeinnahmen im Nahverkehr quersubventioniert wird, der Gegenbeweis fehlt bis heute. Wenn jedoch das Trassenpreissystem nicht und (vermutlich) unterschiedlich kostendeckend ist, kann und wird dieses Instrument dazu gebraucht werden, bestimmte eigene Verkehre der DB-Transportgesellschaften zu bevorzugen.

Maßgeschneiderte Infrastruktur

Ein integriertes Unternehmen wird aus „Effizienzgründen“ vor allem eine Infrastruktur entwickeln (sanieren/modernisieren/ausbauen), die vorrangig den Bedürfnissen der DB Transportgesellschaften nach derzeitigem Stand zugute kommt. Andere Infrastruktur, die mittelfristig für Mehrverkehre benötigt wird, wurde schon zurückgebaut, insbesondere Überholgleise. Es besteht eine erhebliche Gefahr, dass es aus Wirtschaftlichkeitsgründen zu einem neuen Streckensterben kommen wird, weil viele Investitionen, insbesondere in den Regionalnetzen, in den vergangenen Jahrzehnten (trotz Trasseneinnahmen) unterblieben.

Eigenwirtschaftlicher Fernverkehr

Der Fernverkehr der Deutschen Bahn AG kann – wenn überhaupt – nur dann eigenwirtschaftlich sein, wenn die Trassenpreise auf den Neubaustrecken (NBS) subventioniert sind. Einzelne NBS werden wegen ihrer hohen Bau- und Unterhaltungskosten niemals wirtschaftlich zu betreiben sein. (Dennoch will auch die Deutsche Bahn AG nach wie vor Milliardengräber wie Nürnberg-Erfurt. Wahrscheinlich weil sie weiß, dass nicht sie für die realen Trassenkosten aufkommen wird. Solche Forderungen nach ineffizienten neuen Verkehrsstrukturen wird die DB AG nur so lange aufstellen, wie es einen integrierten Konzern gibt. Bei einem unabhängigen Netz und realen Kostenansätzen würde insbesondere diese Strecke sofort still gelegt werden müssen). Wenn ein Transportunternehmen nur durch Subventionen eigenwirtschaftlich ist, wird es nur wenig potentielle Anleger finden. Wenn jedoch eine Verkehrsleistung nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden kann, wäre der Eigentümer der Infrastruktur verpflichtet, die Trassen auszuschreiben. Ansonsten würde ein Monopolist (Deutsche Bahn AG) gefördert. Monopolartige Strukturen kommen jedoch nicht den Kunden zugute (siehe z.B. Wegfall Interregio, neues Preissystem).

Die Macht des integrierten Konzerns über den Staat

Ein integrierter Konzern hat u.a. aufgrund seiner Infrastruktur, der Beschäftigtenzahlen und seines Investitionsvolumens einen großen Einfluss auf den Staat, aber auch auf den

von ihm zu gestaltenden Wettbewerb. Je nach dem, ob und wie eine Ausschreibung im Nahverkehr gestaltet wird, die womöglich ein Wettbewerber gewinnt, kann ein Bundesland belohnt oder auch bestraft werden. Sei es, dass die Trassen- und Stationspreise mit anderen Regionalfaktoren versehen werden, sei es, dass das Angebot im Fernverkehr angepasst wird oder auch Infrastrukturinvestitionen versprochen werden. Ein integrierter Konzern wird diese Einflussmöglichkeiten natürlich zu nutzen wissen. Die Chancen auf einen fairen intramodalen Wettbewerb sinken. Schon heute ist die Wettbewerbslandschaft im Schienenverkehr unterdurchschnittlich entwickelt.

Die Ohnmacht des Staates

Der Staat hat eine Gemeinwohlverantwortung für die Infrastruktur, die sich auch im Grundgesetz widerspiegelt. Das muss auch so bleiben, zumal der Staat in den vergangenen Jahrzehnten diese Infrastruktur aufgebaut hat.

Ein privatwirtschaftlicher Konzern hat eine Verantwortung nur gegenüber seinen Anteilseignern, die ihrerseits zunächst Renditeinteressen haben. Ein integrierter Konzern wird mitnichten irgendwelche aufwändige Gemeinwohlaufgaben übernehmen wollen. Selbst wenn die Bundesrepublik Deutschland Mehrheitsaktionärin bleibt, ist eine integrierte Deutsche Bahn AG zur Profiterwirtschaftung verpflichtet. Sie muss daher alle Möglichkeiten nutzen, um im Wettbewerb mit anderen Unternehmen zu bestehen.

Der Staat wird nur noch zahlender Zuschauer sein, wenn es um die weitere Entwicklung des Schienenverkehrs geht. Jede regelnde Einwirkung des Staates nach einem Börsengang des integrierten Konzerns kann und muss durch die Privatwirtschaft zurück gewiesen werden. Schlimmer noch. Eine Weiterentwicklung der Bahnreform wird aufgrund des hochkomplexen Systems Schiene weiterhin nötig sein, jedoch unmöglich nach einer Entscheidung für einen integrierten Konzern. Wenn sich nach dem Börsengang zeigen sollte, dass diese Entscheidung falsch war, ist sie dennoch nicht mehr rückholbar. (Die Bahnreform findet damit abrupt ein Ende in eine Richtung gehend, die in früheren Zeiten nicht beabsichtigt war: Die Deutsche Bundesbahn wird als Ganzes an die Börse gebracht.)

Untrennbarkeit von Infrastruktur und Transport

Eine Trennung von Infrastruktur und Transport ist keine leichte Aufgabe, aber sie ist machbar. Schon heute gibt es auf der Schiene klare Unterscheidungen zwischen den Nutzern von Infrastruktur und den Betreibern von Infrastruktur. Die Deutsche Bahn AG fährt mit ihren Transportgesellschaften (wie viele andere Unternehmen) auch im Ausland, auch wenn sie die dortige Infrastruktur nicht betreibt. Sie drängt zunehmend auch auf benachbarte Märkte (Dänemark). In den meisten Bundesländern fahren – abhängig von der Ausschreibungspraxis – Transportunternehmen alleine auf Trassen der DB AG, ohne dass diese die Infrastruktur betreiben. Die Trennung von Transportunternehmen und Infrastrukturbetreiber existiert! Sie existiert, ohne dass das System Schiene dadurch einen Nachteil erfahren hat. Die Trennung muss auch zukünftig funktionieren, es sei denn, der Monopolist fährt wieder alleine auf seiner Infrastruktur.

Es ist unklar, warum Infrastrukturbetreiber organisatorisch bei den Transportunternehmen sein müssen, um Netz, Stationen etc. optimal zu bewirtschaften. Warum sollte das umfangreiche betriebliche Wissen zur Infrastrukturbewirtschaftung verloren gehen, wenn das „Netz“ nicht in einem Transportkonzern ist?

Damit das System Schiene zukunftsfähig bleibt, bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen **allen** Transportunternehmen und dem Infrastrukturbetreiber. Und es bedarf (siehe Schweiz) einer sehr engen Zusammenarbeit zwischen den Transportunternehmen untereinander, denn nur dann kann eine für den Kunden zufrieden stellende Mobilitätskette von Tür zu Tür sichergestellt werden. Ein integrierter Konzern ist dazu aber nicht notwendig!

Erfahrungen im Ausland

Es gibt aus Sicht des VCD keine erfolgreiche Privatisierung (mit Börsengang) ehemals staatlicher Schieneninfrastruktur weltweit. Auch wenn die Bahnsysteme der Länder nur begrenzt miteinander vergleichbar sind, haben wir erhebliche Zweifel, dass ausgerechnet der deutsche Weg des Börsenganges eines integrierten Konzerns wirtschaftlich erfolgreich und zugleich verkehrsverlagernd in Richtung Schiene sein wird. Es erscheint hochriskant, einen Versuch zu starten, der beim Scheitern nicht rückgängig zu machen ist. Schweden und Großbritannien zeigen allerdings auf, dass eine Trennung durchaus erfolgreich sein kann, eine genaue Analyse wird jedoch erst in einigen Jahren zu machen sein.

8. April 2005

Michael Gehrmann, VCD Bundesvorsitzender