

Privatisierung der integrierten DB AG – Auswirkungen und Alternativen

Kurzfassung des Endberichts

Berlin, 27. Juni 2005

Studie im Auftrag von:

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)

Breite Straße 29
10178 Berlin

Inhaltsverzeichnis

Anlass für die Studie	3
Perspektive für die Schiene	4
Ergebnisse der Analyse	4
1. Die wesentlichen Ziele der Bahnreform wurden noch nicht erreicht.....	4
2. Ursachen der Stagnation: zu wenig Wettbewerb	6
3. Zwischenergebnis: Die Bahnreform muss weiterentwickelt werden	8
4. Ausländische Erfahrungen: Gute Ansätze, aber kein Königsweg.....	8
5. Die integrierte Privatisierung der DB AG (Vertragsmodell) – kein Zukunftsmodell für die Eisenbahn in Deutschland	12
5.1 Die integrierte DB AG ist vorläufig schwer privatisierbar.....	12
5.2 Der integrierte Börsengang ist verkehrs- und haushaltspolitisch nachteilig.....	14
6. Ist die Trennung von Netz und Transport technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll?	15
6.1 Synergien des Rad-Schiene-Verbundes: kein Präjudiz für Integration.....	15
6.2 Die neue Eisenbahnregulierung ist ein Fortschritt - ersetzt aber die Trennung nicht	18
7. Modelle zur nutzerorientierten Weiterentwicklung der Bahnreform.....	19
7.1 Zehn Eckpunkte leistungsfähiger Organisationsmodelle im Schienenverkehr	20
7.2 Nicht hinreichende Reformansätze: Minimalumsetzung der EU-Vorgaben und Eigentumsmodell	20
7.3. Erfolgversprechende Ansätze: Trennungslösung „Zukunft Bahn“.....	23
a) Das Grundmodell – vertikale Trennung zwischen Netz und Transport.....	23
b) Das Modell „Netzvielfalt“: Wettbewerb im Infrastrukturbereich wird eingeführt.....	24
c) Das „Kombinationsmodell“: Sowenig Trennung wie nötig, soviel Integration wie möglich	26
Handlungsempfehlungen	28
1 Kein Börsengang mit Netz	28
2 Konstruktiv nach vorn: Bahnreform weiter entwickeln.....	29
3 Fahrplan Bahnreform III	30
Das Konsortium	34

Anlass für die Studie

Die Bahnreform hat vieles erfolgreich auf den Weg gebracht. 11 Jahre später steht die Politik jedoch vor der Aufgabe, Entscheidungen zu treffen, die die Weichen für die Weiterentwicklung des Schienenverkehrs stellen. Kern der Frage ist, wie die vorgesehene dritte Stufe der Bahnreform – die materielle (Teil-)Privatisierung der Deutschen Bahn AG – umgesetzt werden soll. Dabei geht es nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie einer Privatisierung.

2003 beauftragte die Bundesregierung die Investmentbank Morgan Stanley, die Kapitalmarktfähigkeit der DB AG im Hinblick auf einen möglichen Börsengang zu prüfen. Der Untersuchungsauftrag beschränkte sich allerdings auf das Szenario einer Privatisierung des integrierten Konzerns. Andere Privatisierungsvarianten (z.B. ohne Netz), für die sich die meisten Experten in den Anhörungen des Bundestages aussprachen, wurden hingegen nicht geprüft.

Deshalb initiierten der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) im Frühsommer 2004 die vorliegende Studie. Ihr Auftrag ist es, die Wirkungsketten eines Börsengangs der DB AG mit Netz aufzuzeigen und alternative Privatisierungsansätze vergleichend zu analysieren. Zentraler Prüfmaßstab sind die (verkehrspolitischen) Interessen der Nutzer, der Steuerzahler und der Beschäftigten des Sektors Schiene. Zugleich wollen die Verbände damit einen Beitrag zur Politikberatung leisten.

Bestätigung erfuhren BDI und DIHK dadurch, dass der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages und anschließend das Parlament Bedenken gegen eine frühzeitige Festlegung auf eine bestimmte Privatisierungsform äußerten. Am 17.6.2004 forderte der Bundestag die Bundesregierung einstimmig auf, den Modus der weiteren Bahnprivatisierung „ergebnisoffen“ zu prüfen. Die Bundesregierung kam dem nach, indem sie im Frühjahr 2005 eine erneute Untersuchung beauftragte, die nunmehr das gesamte Spektrum der Privatisierungsvarianten ausleuchten soll. Der bisherige Zeitplan sieht vor, die Ergebnisse im Juli 2005 vorzulegen.

Perspektive für die Schiene

Im vereinigten und erweiterten Europa ist der Verkehr ein verlässlicher Wachstumsmarkt, der Deutschland als zentral gelegener Drehscheibe große Chancen eröffnet. Sie wahrzunehmen setzt voraus, dass qualitativ hochwertige Infrastruktur- und Transportsysteme zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Haushalte muss die Verkehrspolitik die Herausforderung annehmen, diesen bisherigen Standortvorteil Deutschlands auf hohem Niveau zu wahren und wenn möglich auszubauen. Gelingt ihr dies, profitieren Beschäftigte, Verbraucher und Wirtschaft gleichermaßen.

Für die Schiene sind die Voraussetzungen günstig, an dem positiven Entwicklungspfad erfolgreich teilzuhaben. Die voranschreitende Arbeitsteiligkeit von Produktionsprozessen hat zur Folge, dass mehr Güter transportiert werden, die größere Distanzen zurücklegen. Dieser Trend kommt den systembedingten Stärken der Schiene in hohem Maße entgegen. Es gilt nun, auf den fahrenden Zug aufzuspringen.

Die Politik hat 1994 mit der Bahnreform den Grundstein gelegt, die Eisenbahn unternehmerisch auszurichten. Vieles wurde seitdem erfolgreich angestoßen. Elf Jahre später zeigt sich, dass weitere Schritte erforderlich sind, um die Schienenverkehrsbranche für die Herausforderungen der Zukunft fit zu machen. Die Nachjustierung schmälert nicht den Erfolg der Bahnreform, sondern war – im Gegenteil – von vornherein als 3. Stufe in ihr angelegt.

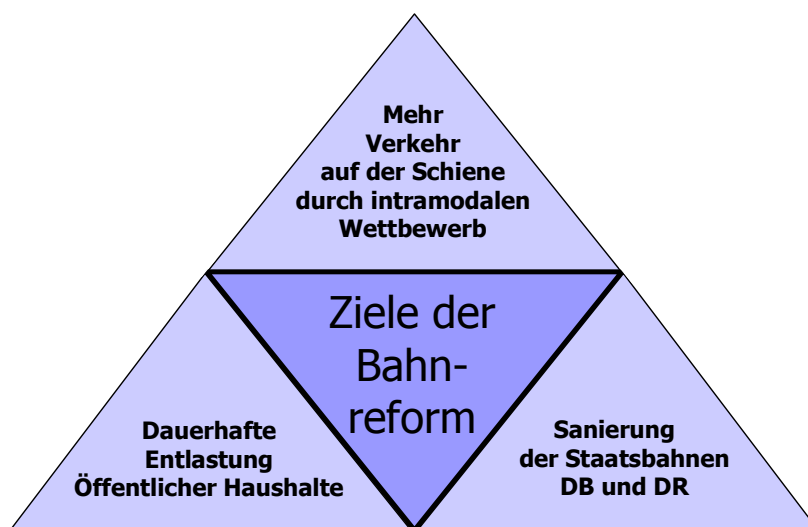
Diese Studie zeigt Wege auf, wie sich die Schiene zu einem dynamischen Wachstumsmarkt zum Wohle der Nutzer entwickeln kann. Der Schlüssel liegt darin, die beiden Systemmerkmale aller Erfolgsbranchen – funktionsfähiger Wettbewerb und Privatisierung mit Augenmaß – sukzessive, aber zielstrebig zu adaptieren.

Die Politik hat es in der Hand, den „Fahrplan Bahnreform III“ für die Zukunft der Schiene mit Mut und Tatkraft umzusetzen.

Ergebnisse der Analyse

1. Die wesentlichen Ziele der Bahnreform wurden noch nicht erreicht

Die Regierungskommission Bahn formulierte 1991 in ihrem Gutachten drei Ziele, die als Referenzmaßstab für die Bahnreform anerkannt sind. Sie lauten:



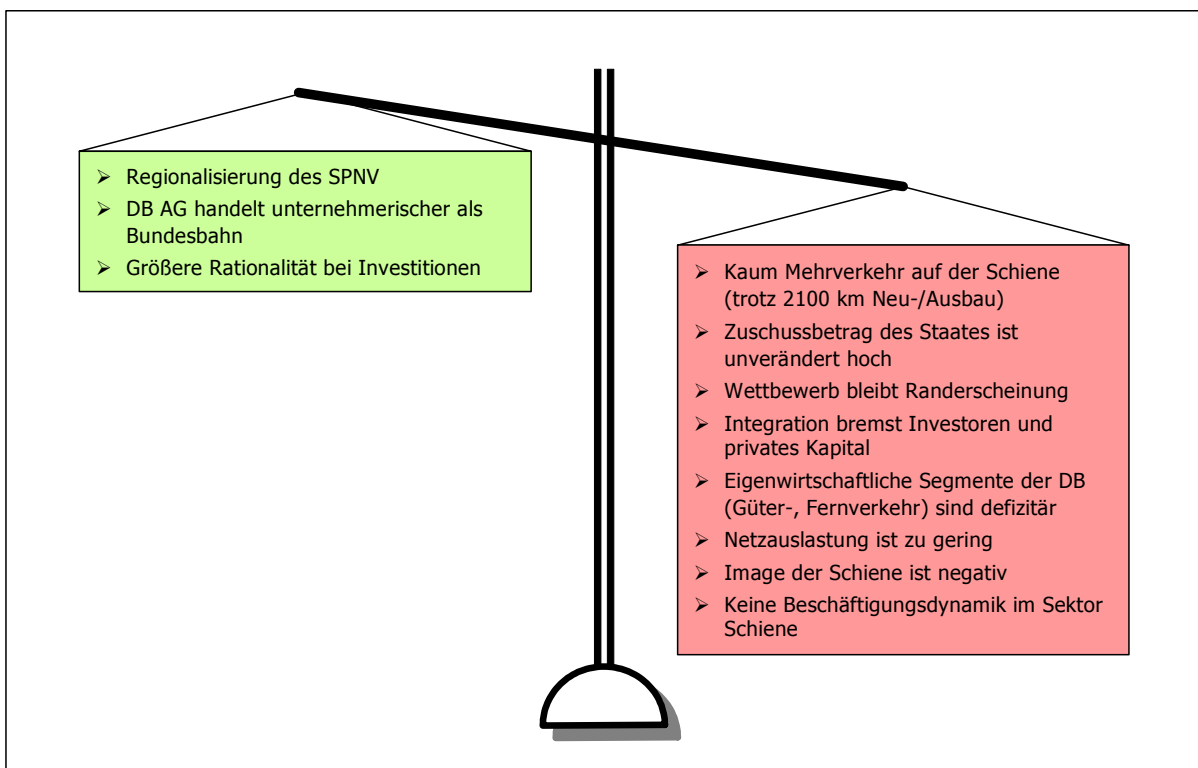
Gleicht man diese ambitionierten Ziele 11 Jahre später mit dem erreichten Ergebnis ab, so fällt die Bilanz gemischt aus.

Positiv zu verbuchen ist die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Seitdem die Länder in der Verantwortung stehen, die Nahverkehrsleistungen mit Hilfe der Regionalisierungsmittel

des Bundes zu bestellen, erfährt der SPNV einen spürbaren Aufschwung. Treibende Kraft ist der Wettbewerb, der – sofern er angewendet wird - den Fahrgästen Qualitätsverbesserungen beschert und den Zuschussbetrag für den Aufgabenträger senkt.

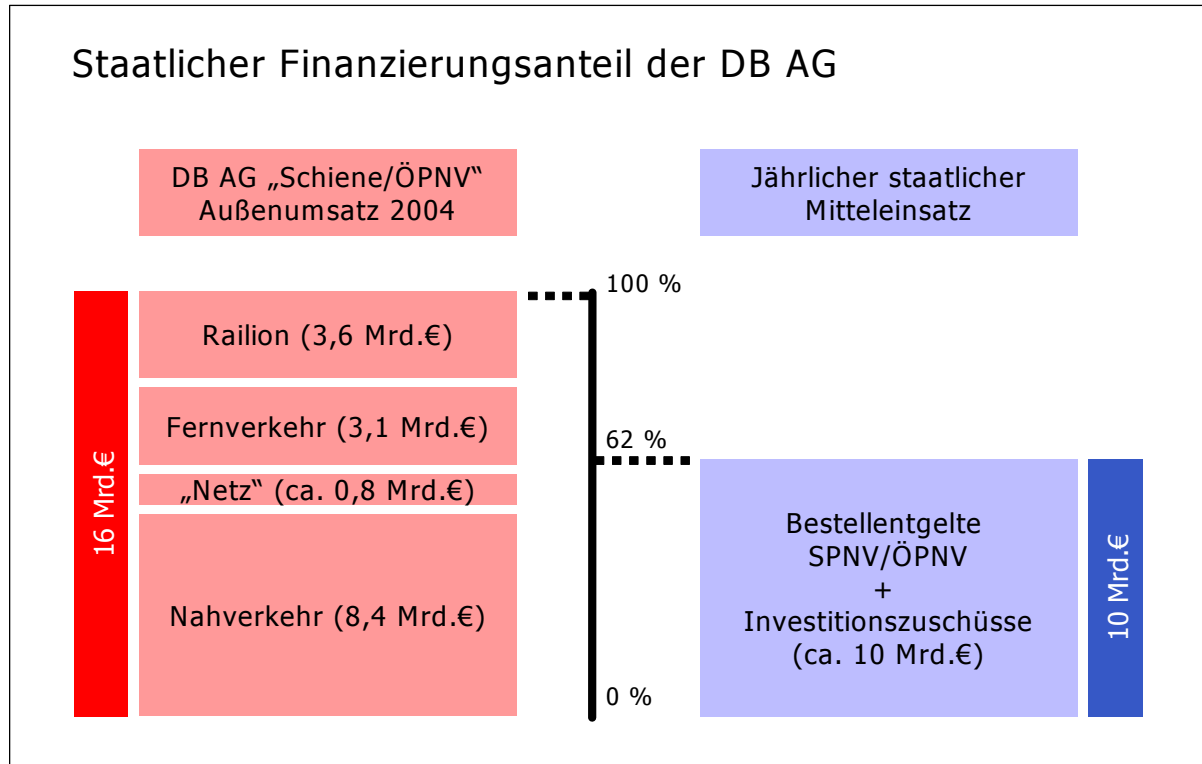
Ebenfalls sinnvoll waren die Starthilfen (Abwertung Anlagevermögen, Entschuldung), die der Bund der organisationsprivatisierten DB AG gewährte, um ihr einen fairen Neuanfang zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang gebührt der DB AG die Anerkennung, sich von der einstigen Behördenbahn zu einem stärker serviceorientierten Wirtschaftsunternehmen entwickelt zu haben. Der Einzug betriebswirtschaftlichen Denkens hat dazu geführt, dass die DB AG der Politik den Spiegel vorhält, welche ökonomischen Folgen mit welchen Wünschen einhergehen. Auf diese Weise ist die Qualität der Investitionsentscheidungen im Durchschnitt gestiegen. Darüber hinaus hat das unternehmerische Interesse der DB AG dazu beigetragen, die lange Phase der investiven Vernachlässigung zu beenden.

Trotz dieser Erfolge ist zu konstatieren, dass in der Gesamtbetrachtung die nicht erreichten Ziele schwerer wiegen, wie die nachstehende Graphik verdeutlicht.



So wurde das zentrale verkehrspolitische Ziel - mehr Verkehr auf der Schiene - deutlich verfehlt. Im Wettbewerb der Verkehrsträger hat die Eisenbahn keinen Boden gewinnen können, sondern große Mühe, ihren Marktanteil zu halten. Dies gilt vor allem für den Güter- und Personenfernverkehr, die nicht staatlich alimentiert werden. Ebenso bleibt der Wunsch der Nutzer nach individuellen, flexiblen, kostengünstigen und qualitativ hochwertigen Angeboten oft unerfüllt. Ergebnis der Stagnation bei der Bahn ist, dass das Beschäftigungsniveau im Sektor Schiene stetig sinkt, anstatt die erzielten Rationalisierungseffekte in Wachstum umzusetzen. Dies schlägt sich auch auf die Zulieferindustrie nieder, obwohl deutsche Eisenbahntechnik anerkanntermaßen weltweit führend ist.

Auch aus der Sicht des Steuerzahlers ist das Resultat der Bahnreform nach 11 Jahren nicht befriedigend. Unverändert fließen pro Jahr rund 20 Mrd. Euro öffentliche Mittel in das System Schiene (inkl. Altlasten „Bundesbahn“), davon 10 Mrd. Euro an die DB AG, mit denen sie im Bahn- und ÖPNV-Geschäft 16 Mrd. Euro Umsatz generiert.



Ein Staatsanteil von über 60% verdeutlicht, dass das System Schiene wie auch die DB AG als marktbeherrschendes Unternehmen sich nicht annähernd aus eigener Kraft finanzieren können. Diese ökonomische Abhängigkeit des Sektors von der Finanzierung des Bundes muss bei der Suche nach der geeigneten Privatisierungsvariante beachtet werden.

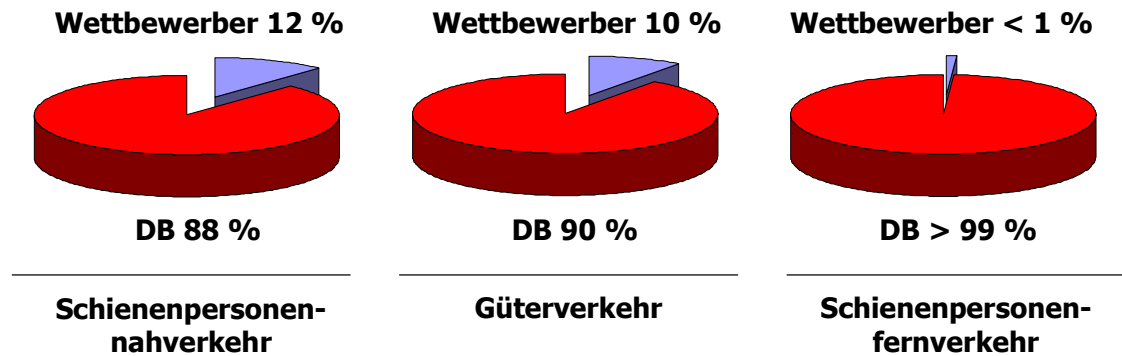
2. Ursachen der Stagnation: zu wenig Wettbewerb

Das Verfehlen der verkehrspolitischen Ziele der Bahnreform wird vielfach mit ungünstigen Rahmenbedingungen begründet, die die Eisenbahn benachteiligten. Genannt werden z.B. die Billigflieger, die EU-Osterweiterung, wegfallende Grenzkontrollen auf der Straße, Lohndumping, die verspätete und zu niedrige Lkw-Maut, zu hohe Ökosteuersätze für den Schienenverkehr, die nicht erhobene Kerosinsteuer im gewerblichen Luftverkehr, der Zwang zur Vollkostendeckung im Netz, die Kapitalintensität der Schiene und historische Investitionsrückstände. Einige dieser Einwände sind berechtigt, manche enthalten einen wahren Kern, andere sind nachweislich falsch. In jedem Fall reichen sie nicht hin, um die Stagnation der deutschen Eisenbahn zu erklären. So konnte der Fernverkehr in Großbritannien und Schweden deutlich zulegen, obwohl die öffentlichen Kassen auch dort knapp sind und die Billigflieger als harte Wettbewerber auftreten.

Die Suche nach den Ursachen muss weiter gefasst werden. Insbesondere muss sie kritisch hinterfragen, ob der Markt für Eisenbahnverkehrsleistungen in Deutschland strukturelle Defizite aufweist. Im Vergleich mit den „Bauplänen“ erfolgreicher Wachstumsbranchen fällt auf, dass deren zentrale Säulen: intensiver Wettbewerb und weitgehende Einbeziehung der privaten Wirtschaft im System Eisenbahn gegenwärtig nur schwach ausgeprägt sind.

Insbesondere der intramodale Wettbewerb, den die Regierungskommission Bahn 1991 als zentralen Effizientreiber forderte, konnte sich bislang nur in Ansätzen entfalten.

Wettbewerbssituation im Schienenverkehr



Auch im Jahr 11 nach der Bahnreform ist die DB AG in allen Segmenten mit knapp 90% Marktanteil oder mehr (gemessen in Zugkilometern) absolut marktbeherrschend. Im Umkehrschluss teilen sich 290 Wettbewerber deutlich weniger als 10% des Schienenverkehrsmarktes. Damit ist die DB AG mehr als 2.500 Mal größer als durchschnittlich große Wettbewerber. Zwar können diese im Schienenpersonennahverkehr und Güterverkehr einige Erfolge verzeichnen. Insgesamt konnte sich Wettbewerb jedoch nur in einem kleinen Teil des Marktes etablieren. Die Gründe hierfür liegen weder in fehlender Kapitalkraft oder unzureichendem Know-how der potenziellen Wettbewerber, noch in mangelnder Attraktivität des Geschäftsfeldes oder Investitionsscheu begründet. Ursächlich sind vielmehr die in der Bahnreform angelegten wettbewerbsverzerrenden Rahmenbedingungen, vor allem die Einbindung des Netzes in den DB-Konzern und das exklusive Eigentum an den steuerfinanzierten Alt-Fahrzeugen. Die Hoheit über das Netz verschafft dem integrierten Konzern DB AG entscheidende Wettbewerbsvorteile auf der Transportebene, die es Wettbewerbern faktisch schwer machen, sich erfolgreich zu betätigen - trotz formaler Öffnung des Marktes:

- Durch den Zugriff auf die „essential facilities“ (Trassen, Anlagen, Stationen, Energie) verfügt der integrierte Betreiber DB AG über ein hohes Diskriminierungspotenzial. So kann er die preislichen und nicht-tarifären Zugangsbedingungen Dritter auf Transportebene weitgehend bestimmen. Diese haben keine hinreichende Kalkulationssicherheit, so dass sie das Risiko einer Diskriminierung kostenerhöhend einpreisen müssen. Ob tatsächlich diskriminiert wird, spielt am Ende eine untergeordnete Rolle.
- Während Preisänderungen bei den essential facilities - z.B. Erhöhungen der Trassenpreise - die Produktionskosten der Wettbewerber netto erhöhen, erzeugen sie im Konzernverbund ein Nullsummenspiel, da den Mehrkosten des DB-Transportunternehmens gleichhohe Mehreinnahmen des DB-Infrastrukturunternehmens gegenüber stehen. Es gilt das Prinzip „linke Tasche, rechte Tasche“. Dagegen müssen die Wettbewerber z.B. im SPNV von den Aufgabenträgern verlangen, das Risiko solcher unkalkulierbarer Preisänderungen zu übernehmen.
- Die Verfügungsmacht über die Infrastruktur ist ein wirksames Instrument, um die Länder zu einträglichen Koppelgeschäften beim Transport zu „motivieren“.
- Die Transporttöchter der DB profitieren bei jeder Finanzierung von dem exzellenten Konzern-Rating, das allein der Verantwortung des Eigentümers Bund für das Netz geschuldet ist. Folgerichtig ist die Zahl echter privater Marktteilnehmer gering, da sie diesen Vorteil für sich nicht in Anspruch nehmen können. Die Rahmenbedingungen der Branche sind in hohem Maße mittelstandsfeindlich, obwohl das Geschäftsfeld selbst für den gehobenen Mittelstand prädestiniert wäre.

Weitere wichtige Effizienzreserven des Systems Schiene liegen dadurch brach, dass der Wettbewerb in der Infrastrukturbewirtschaftung überhaupt keine Rolle spielt. Folge: Bis zu 50% der Wertschöpfung im Schienenverkehr unterliegen keinem geregelten Suchprozess nach Kosteneffizienz und Qualitäts-

steigerungen. Diese Hypothek der Ineffizienz wiegt umso schwerer, als die hohe Kapitalbindung in der Eisenbahninfrastruktur gerade dort höchste Ansprüche an die Effizienz von Planung und Bewirtschaftung stellt. Nur so kann die Schiene gegen den durchrationalisierten Lkw, Pkw und das Flugzeug Boden gutmachen.

3. Zwischenergebnis: Die Bahnreform muss weiterentwickelt werden

Im 11. Jahr nach der Bahnreform ist noch immer keine Wachstumsdynamik im Sektor Schiene erkennbar. Das System Bahn stagniert, die Beschäftigung nimmt über die gewünschten Rationalisierungseffekte hinaus kontinuierlich ab. Die Gründe sind vielfältig. Die wichtigste Erklärung findet sich jedoch in den suboptimal gesetzten Rahmenbedingungen des Marktes - sie sind politisch „hausgemacht“. In der Folge kommt der intramodale Wettbewerb als Effizienztreiber nur schleppend in Gang. Leidtragende sind Nutzer, Steuerzahler und letztlich die Beschäftigten.

Es ist dringend an der Zeit zu analysieren, wie der Bund die strukturellen Mängel beseitigen kann. Diese Nachjustierung spricht nicht gegen die Bahnreform, sondern war – im Gegenteil – von vornherein in ihr angelegt. Sie muss mit Nachdruck angegangen werden.

4. Ausländische Erfahrungen: Gute Ansätze, aber kein Königsweg

Zur sinnvollen Weiterentwicklung der Bahnreform in Deutschland bietet sich ein intensiver Blick ins Ausland an. Hilfreich ist die Analyse, welche Schlüsse sich aus den dort vorliegenden Erfahrungen mit verschiedenen Organisationsmodellen und Privatisierungsalternativen ziehen lassen wo die Ursachen für Erfolg und Misserfolg zu sehen sind. Allerdings stehen die Schlussfolgerungen von vornherein unter zwei Vorbehalten:

- Die absolute Fallzahl ist zu niedrig, um statistisch belastbare Aussagen zu treffen;
- die unmittelbare Übertragung auf Deutschland scheitert regelmäßig daran, dass die verkehrlichen, geo- und topografischen sowie kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse kaum vergleichbar sind.

Dennoch ist der Blick in die Empirie ohne Alternative, weil er wertvolle Hinweise auf die Eignung einzelner Systembausteine liefert und erlaubt, die theoretischen Mustervoraussagen zu testen.

Die nachfolgende Tabelle verschafft einen komprimierten Überblick über die wesentlichen Strukturmerkmale:

Land	Reform-jahr	Modell Netz/Transp?	Privatisierung Netz/Transp?	Nachsteuerung	Verk. Erfolg GV / PV
	1993	Trennung (institutionell)	Netz: Ja Transp: Ja Horiz. Trenn.	2001: OPRAF -> SRA 2003: Reverstaatl. Netz 2005: SRA → Minister.	
	1988	Trennung (institutionell)	Infra. Nein GV: Perspekt.	1992. Wettbew. SPNV 1999: Rikstrafiken 2003: Aufteilung SJ	
	1993	Integr. (nur GV separat)	Ja (PV horiz. getrennt, sofern profitabel)	-	
		Integr. (nur GV separat)	Ja, außer PV (Amtrak)	-	
	1990/93	Integration	Ja	2002: Staat kauft Netz zurück	

Losgelöst vom Einzelfall zeichnen sich folgende systematische Erkenntnisse ab:

- *Der Staat ist der prädestinierte Alleineigentümer defizitärer Schieneninfrastruktur*

Die Privatisierung von Schieneninfrastruktur, die in aller Regel nicht eigenwirtschaftlich betrieben werden kann, stößt auf systematische Hindernisse, die kaum zu überwinden sind. Als Ursache kann identifiziert werden, dass die Infrastruktur eine Nutzungsdauer von mindestens 30 Jahren aufweist. Da auch der Break-even-Punkt für den Investor weit in der Zukunft liegt, sind Infrastrukturvorhaben mit kurzfristigen Anlagestrategien kaum vereinbar. Langfristig orientierte Investoren lassen sich nur gewinnen, wenn das hohe Risiko des Kapitaleinsatzes angemessen entgolten bzw. durch Garantien beherrschbar wird. Eine so lange Planungssicherheit hinsichtlich der Finanzierung von Investitionen kann die öffentliche Hand jedoch nicht gewährleisten. Diese Schlussfolgerung lässt sich plastisch an zwei Fallbeispielen belegen.

In Neuseeland ist die Privatisierung des integrierten Staatsbahnunternehmens Tranzrail gescheitert. Dort hat der Netzbetreiber seinen Gewinn kurzfristig maximiert, indem er die Instandhaltung und Modernisierung der Infrastruktur auf ein Minimum reduzierte. Nach dem Börsengang übte Tranzrail zudem erfolgreich großen Druck auf den Staat aus, zusätzliche Subventionen zu gewähren und ihm in verkehrspolitischen Fragen zu folgen.

In Großbritannien ist die Privatisierung des Netzes in der Railtrack plc über die Börse gescheitert, nachdem die Zuschüsse der britischen Regierung für die Eisenbahninfrastruktur deutlich unterhalb der Erwartung der Investoren lagen. Zudem hat das mangelhafte Anreizsystem für den Infrastrukturbetreiber verhindert, dass Netzinvestitionen getätigt wurden und zusätzliche Trassen (trotz hoher Nachfrage) bereitgestellt werden konnten.

- *Nordamerika und Japan widerlegen die Argumente gegen eine Privatisierung der Netze nicht*

In beiden Ländern agieren integrierte Eisenbahnunternehmen erfolgreich. In Japan arbeiten die drei börsennotierten Privatbahnen im Personenverkehr profitabel. Ähnlich gewinnträchtig agieren die amerikanischen Güterbahnen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass 1) dieser Erfolg Einzelner nicht systemweit gilt und er 2) auf besonderen Bedingungen beruht, die auf Deutschland nicht übertragbar sind.

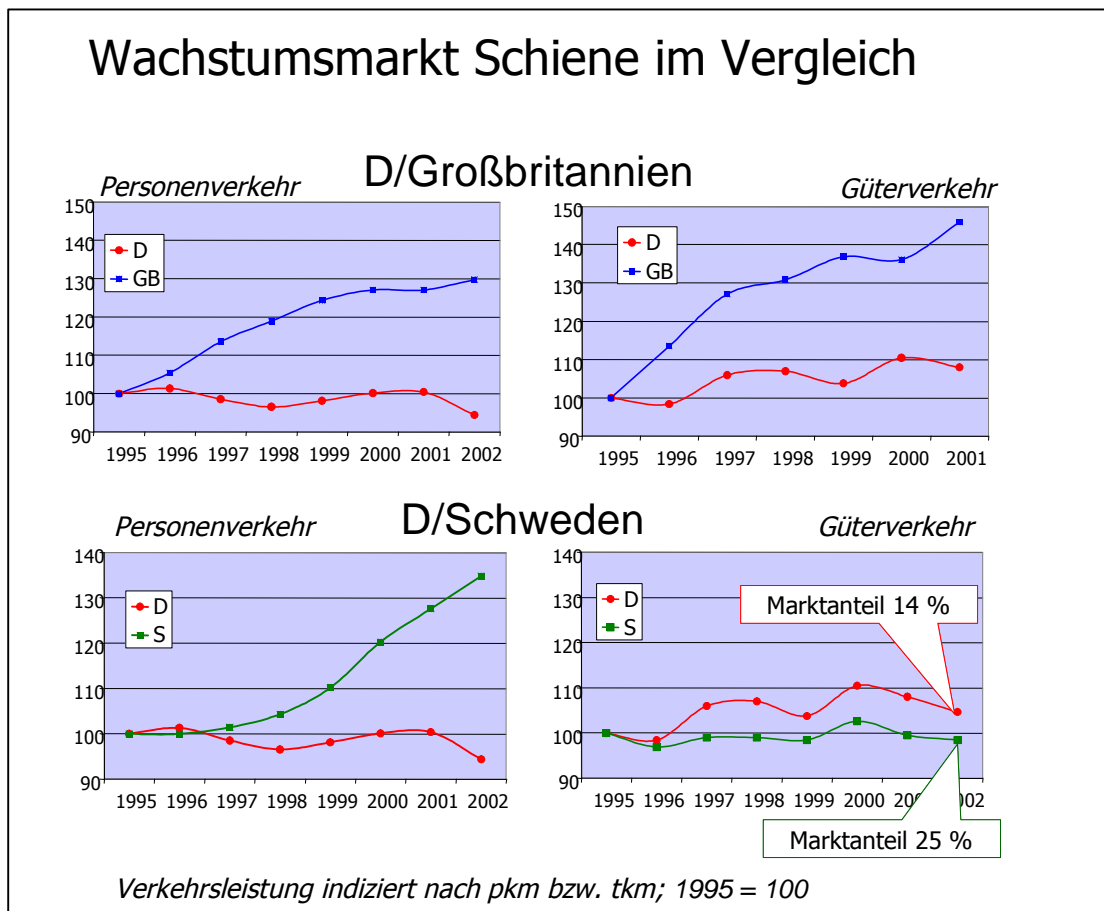
In Japan wurden von vornherein nur die drei lukrativsten Unternehmensteile der ehemaligen Staatsbahn JNR an die Börse gebracht. Die verbliebenen vier Eisenbahnunternehmen verlieren Marktanteile und sind im Kerngeschäft der Schiene defizitär. Erfolgsfaktor der drei börsennotierten Unternehmen ist nicht die Privatisierung, sondern sind die idealen Umfeldbedingungen für die Schiene (hohe Siedlungsdichte, hohe Stellplatzgebühr und Maut). Dadurch ist der öffentliche Mitteleinsatz deutlich geringer, weshalb auch das Spannungsfeld zwischen öffentlichen Interessen und privaten Monopolen kleiner ist.

Im Gegensatz zu den drei erfolgreichen Bahnunternehmen hat der japanische Staat seine finanzpolitischen Ziele mit der Bahnreform nicht erreicht. Verkehrlich ist die Entwicklung enttäuschend, Fahrgastzahlen und Frachtaufkommen sinken - obwohl die intermodale Wettbewerbssituation für die Schiene im Vergleich zu Deutschland äußerst günstig ist.

Auch in Nordamerika ist der Erfolg ungleichmäßig verteilt. Der Personen(fern)verkehr spielt so gut wie keine Rolle mehr und ist defizitärer als in Deutschland. Der eindrucksvolle Erfolg der privaten Güterbahnen basiert primär darauf, dass sie ihr Geschäft auf einer technisch anspruchslosen „Low-Cost“-Infrastruktur über lange Distanzen betreiben. Dank paralleler Strecken(netze) existiert auf allen wichtigen Relationen echter Wettbewerb, den der Regulierer streng überwacht.

- Die beiden untersuchten Märkte mit Trennung von Infrastruktur und Transport sind verkehrspolitisch erfolgreich

Schweden und Großbritannien sind die Länder, die ihre Netze verselbständigten und in Europa auf dem Fahrgastmarkt die größten Nachfragesteigerungen in den vergangenen Jahren erzielt haben. Der Erfolg in Großbritannien ist insofern besonders bemerkenswert, als er trotz der gescheiterten Privatisierung des Netzbetreibers Railtrack eingetreten ist, die inzwischen korrigiert wurde.



- Die Sicherheit des Systems Schiene ist modellunabhängig

Die Eisenbahn ist ein sicheres Verkehrsmittel. Vergleichszahlen aus den untersuchten Ländern, die Fahrweg und Transport getrennt haben, lassen erkennen, dass nach der Trennung das Sicherheitsniveau des Eisenbahnverkehrs nicht gesunken ist.

- *Betreibervielfalt und leichte Verfügbarkeit von Rollmaterial können zusätzliche Wettbewerbsimpulse auslösen*

Dynamische Wettbewerbsmärkte bilden sich deutlich schneller heraus, wenn durch horizontale Trennung im Transportbereich (mehrere Bahnunternehmen „auf gleicher Augenhöhe“) wie in Großbritannien von Beginn an eine Balance zwischen den Verkehrsunternehmen geschaffen wird.

Der Wettbewerb wird forciert, wenn Fahrzeuge wie in Großbritannien und Schweden auch für die Wettbewerber komplikationslos verfügbar sind.

- *Vertikale Trennlinien innerhalb des Infrastrukturbereichs sind kontraproduktiv*

In Großbritannien wurde nicht nur das Netz vom Transport abgetrennt, sondern das Netz in weitere Teilaufgaben (z.B. Instandhaltung) und selbständige Unternehmen zerlegt. Sie wurden anschließend privatisiert und sollten zueinander im Wettbewerb stehen. Diese netzinterne Aufspaltung hat sich im Nachhinein als hinderlich erwiesen. Railtrack hatte als Systemführer die mit strengen Pönalen unterlegte Verantwortung für das Netz, jedoch keine hinreichende Kontrolle über die zu große Zahl der Teilprozesse. Zudem funktionierte die Abstimmung mit und zwischen den beteiligten Infrastrukturunternehmen nicht. Dieser Mangel wurde inzwischen korrigiert, indem der Großteil der Aufgaben in das quasi-staatliche Infrastrukturunternehmen NetworkRail zurückverlagert wurde.

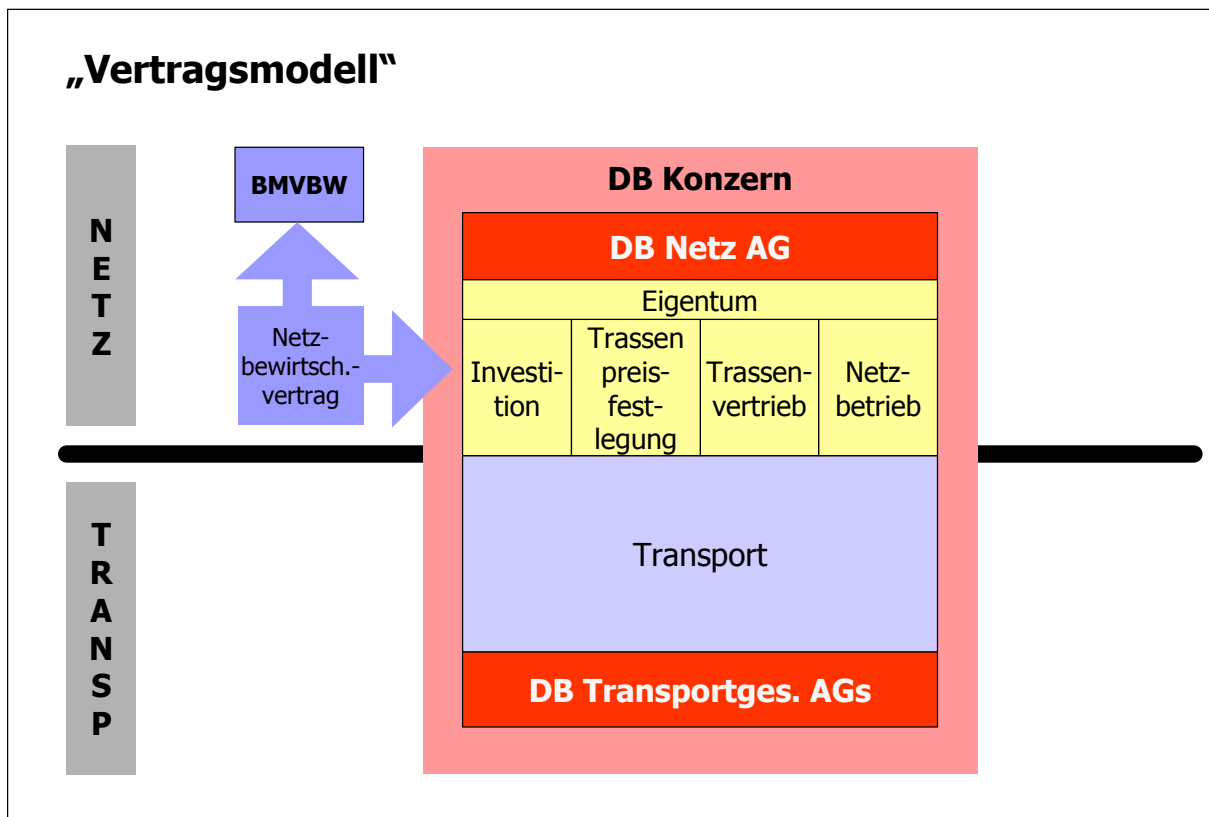
- *Die Marktorganisation muss gestaltbar bleiben*

Die ausländischen Erfahrungen legen den Schluss nahe, dass die Reform des Eisenbahnmarktes nicht in einem Schritt vollendet werden kann, sondern in Teilschritten durchgeführt werden sollte. In allen Reformenbeispielen hat sich zudem gezeigt, dass Korrekturen und Weiterentwicklungen sachgerecht waren. Die Notwendigkeit von Korrekturschritten ergab sich auch bei verkehrlich weitgehend isolierten Netzen (Inseln!), so dass bei Reformschritten im Herzen der europäischen Bahnsystems die Nachsteuerbarkeit eine noch wichtigere Rolle spielt. Als kritisch erwiesen sich irreversible Strukturentscheidungen, insbesondere die materielle Privatisierung von nicht marktgängigen Leistungen bzw. Gütern wie der Eisenbahninfrastruktur. Umgekehrt ist die Korrektur und Weiterentwicklung der Reform dann gegeben, wenn das Eigentum an der Eisenbahninfrastruktur in einer unmittelbar dem Staat gehörenden Gesellschaft liegt. Hier kann die öffentliche Hand als Finanzier der Infrastruktur zudem ihre Ziele der Daseinsvorsorge uneingeschränkt wahren. Hingegen zeigen die Beispiele aus Neuseeland und Großbritannien, dass die Korrektur einer gescheiterten Privatisierung der Eisenbahninfrastruktur extrem zeit- und kostenaufwändig ist.

5. Die integrierte Privatisierung der DB AG (Vertragsmodell) – kein Zukunftsmodell für die Eisenbahn in Deutschland

Ausgehend von den gegenwärtigen Problemen im deutschen Schienenverkehr ist es mit Hilfe des internationalen Erfahrungshorizontes möglich, den von der DB AG und Teilen der Politik favorisierten integrierten Privatisierungsansatz (Teilprivatisierung bis 49,9 %) zu analysieren.

Das so genannte „Vertragsmodell“ schreibt im Kern die gegenwärtige Struktur des DB-Konzerns als integriertes Unternehmen nahezu unverändert fort. Als wesentliche Neuerung gegenüber dem Status quo ist vorgesehen, die Beziehung zwischen dem Staat als Finanzier und der DB AG als Infrastrukturbetreiber auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. Mit Hilfe einer „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“ soll der Netzbetreiber verpflichtet werden, die Substanz der Infrastruktur in einer bestimmten Qualität zu erhalten. Fehlverhalten soll sanktioniert werden können.



5.1 Die integrierte DB AG ist vorläufig schwer privatisierbar

Der Börsengang der integrierten DB AG erscheint weder gegenwärtig noch in den nächsten Jahren realistisch. Die Anforderungen des Kapitalmarktes an jeden Börsenkandidaten kann der DB-Konzern noch nicht annähernd erfüllen, wie auch die Investmentbank Morgan Stanley im Rahmen des laufenden Monitoring-Auftrags zuletzt im Mai 2005 an den Bund berichtete.

Wesentliche Kennzahlen erreichen die Zielmarken noch nicht:

- Die Ergebnislücke im EBIT (um die Kapitalkosten zu verdienen) beträgt je nach Berechnung zwischen 1,9 und 5 Mrd. Euro. Das bedeutet, dass das 2004 erwirtschaftete Ergebnis verdreifacht bzw. mehr als versechsfacht werden müsste.
- Der Cash Flow – das Maß für die Innenfinanzierungskraft - muss signifikant und vor allem rasch verbessert werden, um eine weitere Verschuldung der DB AG zu vermeiden. Angesichts der niedrigen Eigenkapitalquote der DB AG von 11,4% (2004) und der Absicht, künftig eine attraktive Dividende auszuschütten, müsste eine Kapitalerhöhung bei der DB AG erwogen

werden. Inwieweit der Bund als Mehrheitsanteilseigner mitzöge (bzw. zumindest auf Veräußerungserlöse verzichten würde), erscheint aufgrund der angespannten Haushaltslage fraglich.

Eine weitere Forderung aus Investorensicht ist, dass alle Sparten des Unternehmens einen angemessenen Gewinn beisteuern oder dieses Ziel auf mittlere Sicht erreichen. Hiervon ist die DB AG insbesondere in den beiden eigenwirtschaftlichen Geschäftsfeldern Fernverkehr und Güterverkehr sowie beim Fahrweg weit entfernt:

- Zwar verzeichnet der Personenfernverkehr in jüngerer Zeit eine klare Aufwärtstendenz, doch werden auch für 2005 noch Verluste im deutlich zweistelligen Millionenbereich erwartet. Bis zu einem adäquaten Gewinn ist die Wegstrecke noch lang. Insbesondere bleibt abzuwarten, wie sich die Tätigkeit des Regulierers ab 2006 auswirkt, wenn dieser die Berechnungsgrundlagen der Trassenpreise einer kritischen Bewertung unterziehen sollte.
- Als neues Sorgenkind ist der Güterverkehr hinzugekommen. Betrug 2004 der Verlust nur 15 Mio. Euro (statt geplantem Gewinn von 126 Mio. Euro), wird nach schwachem erstem Quartal inzwischen mit einem Minus von über 200 Mio. Euro für 2005 gerechnet. Vor 2007/2008 ist laut Vorstand eine Wende nicht zu erwarten. Selbst dieser Zeitpunkt wird als ambitioniert bezeichnet.
- Beim Fahrweg stellt sich unabhängig von den bisherigen Verlusten die Frage, ob er überhaupt einen Gewinnbeitrag abliefern soll. Unübersehbar ist, dass der staatliche Anteil an den Netzinvestitionen auf rund 90% hinausläuft. Nicht umsonst fordert Morgan Stanley als eine der zentralen Bedingungen für den Börsengang, dass der Bund dauerhaft 2,5 Mrd. Euro für die Investitionen in das Bestandsnetz als verlorene Baukostenzuschüsse bereitstellen müsse. Würde das Netz einen nennenswerten Profit ab, würde dieser de facto aus Geldern des Steuerzahlers gespeist. Die Höhe der Dividende wird damit weitgehend von der Finanzierungsbereitschaft des Bundes beeinflusst. Es ist schwer vorstellbar, dass der Bund geneigt ist, trotz knapper Kassen solche verbindlichen Zusagen mit Ewigkeitscharakter auszusprechen (von rechtlichen Bedenken abgesehen).

Neben Schenker bildet der Nahverkehr das zweite profitable Segment, das momentan am ehesten privatisierbar scheint. Allerdings liegen auf dessen künftigen Ergebnisbeiträgen drei Schatten:

Grund des Risikos	Mögliche Folgen für Geschäftsfeld Regio	Wahrscheinlichkeit des Eintritts
EU-Vertragsverletzungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Risiko der Nichtigkeit der großen Länderverkehrsverträge ➢ Ausschreibung/Neuverhandlung 	mittel
Zunahme des Wettbewerbs (spätestens ab 2012)	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Deutlicher Marktanteilsverlust, wenn Rückgewinnquote nicht bald steigt 	recht hoch
Revision der Regionalisierungsmittel 2007	<ul style="list-style-type: none"> ➢ Empfindliche Kürzung der Mittel ab 2008; wirkt sich auf DB aus, wenn große Verträge auslaufen ➢ Länder könnten zunehmend gezwungen sein auszuschreiben 	recht hoch

➢ **Gewinne des GF Regio werden mittelfristig unweigerlich sinken (ca. um 2/3)**

➢ **Privatisierung und Börsengang stehen unter Vorbehalt**

Da private Investoren solche Risiken in der Regel genau analysieren, ist davon auszugehen, dass sie angemessene Risikoabschläge für den Wert der „B-Aktie“ einpreisen. Ein hohes Anlegerinteresse könnte daher gegenwärtig nur mit hohen Preisabschlägen erkaufte werden.

Um das Vertrauen potenzieller Investoren zu gewinnen, ist im Vorfeld der Emission ein mindestens dreijähriger belastbarer Pfad ausschüttungsfähiger Gewinne vorzuweisen (analog zu den japanischen Bahnen). Dieser „Lackmustest“ erscheint unverzichtbar, zumal die Mittelfristplanung der DB AG seit 2000 mehrfach erheblich korrigiert werden musste. Die Politik muss sichergehen, dass dem Börsen-

gang eine dauerhafte Erfolgsaussicht zugrunde liegt. Punktlandungen von Ergebnissen, die die Lasten in die Zukunft verlagern, würden später auf den Bund zurückfallen.

5.2 Der integrierte Börsengang ist verkehrs- und haushaltspolitisch nachteilig

Ob die DB AG mit Netz die kapitalmarktüblichen Voraussetzungen eines Börsengangs erfüllen könnte, ist zunächst zweitrangig. Vorher muss die Politik entscheiden, welches Organisationsmodell und in welcher Form die Privatisierung (von Teilen) der DB AG verkehrs- und ordnungspolitisch am sinnvollsten sind. Die Wahl der Privatisierungsvariante hat auch erhebliche Auswirkungen auf den Zeitplan. Während beim integrierten Börsengang das schwächste Segment das Tempo der Privatisierung diktiert, kann sie bei einer Trennung von Infrastruktur und Transport (Trennungslösung, vgl. unten) unverzüglich eingeleitet werden. So könnte beispielsweise die erfolgreiche Transporttochter Schenker sofort (wieder) an die Börse gebracht werden.

Beim integrierten Börsengang ist der Bund verfassungsrechtlich verpflichtet (Art. 87e GG), die Aktienmehrheit an der teilprivatisierten DB AG zu behalten. Durch die Verbundklammer bedeutet dies für die Transporttöchter, ebenfalls (mehrheitlich) im Staatseigentum zu verharren. Insbesondere für die erfolgreichen Transportgesellschaften könnte sich dieses Konstrukt als „Klotz am Bein“ herausstellen. Ist der Mehrheitsgesellschafter Bund finanziell nicht in der Lage, bei Bedarf weiteres Kapital bereitzustellen, laufen Expansionsbestrebungen ins Leere.

Würde die DB AG mit Netz privatisiert, zeichneten sich gravierende Folgen für Verlader, Fahrgäste, Steuerzahler, den Bund und nicht zuletzt für die Beschäftigten des Systems Schiene ab:

- Institutionelle Anleger erwarten von Ihrer Beteiligung an der DB AG eine angemessene Rendite. Gerade der strukturell defizitäre Infrastrukturbereich mit Abschreibungszeiträumen von 30 und mehr Jahren wird durch Risiken belastet, die aus der langfristig kaum kalkulierbaren Trassennachfrage und der Abhängigkeit von dauerhaften Finanzierungsleistungen des Bundes erwachsen. Für langfristige Strategien kommt eine solche Anlage voraussichtlich kaum in Frage. Der Renditedruck von Investoren mit kurzfristigen Erfolgserwartungen steht hingegen in permanentem Widerspruch zum „langen Atem“, der jedem Infrastrukturbetreiber bei der Entwicklung seines Geschäftes abverlangt wird. Naheliegende Reaktion ist ein rigider Sparkurs bei Netz- und Fahrzeuginvestitionen, ebenso bei der Instandhaltung, die vor allem die Beschäftigten der Bahn- und Bauindustrie treffen. Beide Branchen lernen die Vorboten seit einiger Zeit kennen.

Deutete sich ein Ergebniseinbruch an, stünde das Management vor der Wahl, entweder auf die langfristig angelegte Entwicklung eines neuen Geschäftsfeldes/Produktes zu setzen oder Maßnahmen mit sofortiger Ergebniswirkung zu ergreifen. Auch angesichts o.g. Vorzeichen dürfte in solchen Situationen der Anreiz zur Kostenreduzierung stärker sein als jener zur Entwicklung der Nachfrage. Dies umfasst insbesondere die Option, die „essential facilities“ (Infrastruktur) als strategische Ressource einzusetzen, um die Wettbewerber vom Markt fernzuhalten und so leichter Monopolrenditen durchsetzen zu können. Mit andern Worten: Der Anreiz zur Diskriminierung wäre stärker denn je.

- Die Absenkung der Hemmschwelle zur Ausnutzung der Diskriminierungspotentiale hätte zur Folge, dass sich der Wettbewerb (weiterhin) nicht in der notwendigen Geschwindigkeit und Intensität ausbreiten kann. Leidtragende sind Verlader, Fahrgäste, Steuerzahler und die Beschäftigten, weil das System Schiene in seiner Monostruktur verharrt und nicht zum Wachstumsmarkt avancieren kann. Das verkehrspolitische Ziel des Mehrverkehrs auf der Schiene wäre dauerhaft nicht zu erreichen.
- Private Investoren würden nach kurzer Schonzeit darauf drängen, unprofitable Leistungen einzustellen und ggf. Tochtergesellschaften abzustoßen, wenn nicht binnen überschaubarer Zeit eine Wende in die Gewinnzone möglich ist. Insofern ist die Behauptung verwunderlich, nur der integrierte Börsengang garantiere den Zusammenhalt des Konzerns. Wahrscheinliche Kürzungsoffer wären Teile des strukturell defizitären Netzes, insbesondere die Regionalnetz- und Nebenstrecken. Zu rechnen wäre im Einzelnen mit forciertem Rückbau wie Stilllegungen, Abbau von Überholgleisen, Weichen und Kreuzungsbahnhöfen sowie der Kappung von Gleis-

anschlüssen. Es ist zu befürchten, dass noch stärker als heute das Netz auf den gegenwärtigen Bedarf der konzern eigenen Transporttöchter zugeschnitten würde, so dass die Wettbewerber (v. a. Güterverkehr) in ihrer Entwicklung beeinträchtigt würden. Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen wären in der Praxis kaum sanktionsfähig.

- Das bislang am meisten unterschätzte Risiko liegt beim Bund. Obwohl die privaten Investoren nur eine Minderheit der Anteile besäßen, wären sie in der Lage, den Bund de facto zu majorisieren. Ursächlich ist die faktische Unmöglichkeit, den Investor ohne horrenden Entschädigungen wieder zu enteignen. Hieraus resultiert faktisch ein Zwang zum Einvernehmen. Mit dieser Verhandlungsmacht im Rücken könnte der Investor weit reichende Forderungen stellen, die der Bund kaum ablehnen könnte. Dies gilt erst recht in den ersten Jahren nach der Realisierung eines Prestigeprojektes Börsengang. Der Bund begäbe sich in eine gefährliche Abhängigkeit mit unkalkulierbaren Haushaltsrisiken – konträr zur Zielsetzung, das Bundesunternehmen als Etatposten „loszuwerden“. Für diese Hoffnung besteht angesichts des dauerhaft hohen staatlichen Finanzierungsbeitrags zum System Schiene (mehr als 60% des Umsatzes) ohnehin kein Anlass.

Fazit: Der integrierte Börsengang der DB AG ist kein geeigneter Weg, die Ziele der Bahnreform erfolgreich umzusetzen. Verkehrspolitisch ist er kontraproduktiv, weil er dem Ziel des Mehrverkehrs zuwiderläuft. Verlierer sind die Nutzer und die Beschäftigten. Finanzpolitisch birgt er unkalkulierbare Risiken für den Steuerzahler.

6. Ist die Trennung von Netz und Transport technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll?

Die integrierte Teilprivatisierung stellt keinen Erfolg versprechenden Weg für die Zukunft der Schiene in Deutschland dar. Es wurden daher alternative Lösungsmodelle entwickelt und geprüft, die auf der Trennung von Netz und Transport basieren. Sie stellen in Aussicht, die aufgezeigten Schwächen der Integration zu vermeiden.

Bevor die Trennungslösungen näher erörtert werden, sind zwei wesentliche Fragen zu ihrer grundsätzlichen Eignung zu klären. Zum einen betrifft dies die Synergien des Rad-Schiene-Systems (6.1), zum anderen die Vereinbarkeit von Integration mit reguliertem Netzzugang und Wettbewerb (6.2).

6.1 Synergien des Rad-Schiene-Verbundes: kein Präjudiz für Integration

Als zentraler Einwand gegen Trennungslösungen wird angeführt, dass das Rad-Schiene-System ein physikalisch-technischer Verbund sei, der institutionell nicht auseinander gerissen werden dürfe. Andernfalls gingen betriebliche Synergien verloren, die das System Schiene in seiner Leistungsfähigkeit reduzieren und unnötig verteuern würden. Zudem wird die These vertreten, dass der Kapitalmarkt den Wert des integrierten Unternehmens höher ansetze.

Unstrittig ist, dass Rad und Schiene eine technologische Einheit bilden, die betriebswirtschaftliche Interdependenzen erzeugt und zwangsläufig hohen Abstimmungsbedarf induziert. Ebenso eindeutig ist jedoch die Beobachtung, dass die Komplexität von Prozessen, Zahl und Art von Schnittstellen sowie Koordinationszwänge keinen automatischen Schluss zulassen, wie die Bereitstellung eines Gutes ökonomisch am effizientesten organisiert werden kann.

Die folgende zweiseitige Tabelle listet in der linken Spalte die wichtigsten, öffentlich vorgebrachten Einwände gegen die Trennung auf, die in der rechten Spalte bewertet werden.

Nr.	These	Kommentierung
1	Die DB AG kann nur mit Netz an die Börse gehen, weil der Kapitalmarkt den Wert des integrierten Unternehmens höher ansetzt. Der Grund hierfür ist, dass jedes erfolgreiche Unternehmen Zugriff auf die größten Kosten- bzw. Werttreiber haben muss.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Privatisierung ist kein originäres Ziel, das vorgelagerte Ziel ist ein verkehrspolitisches: Mehr Verkehr auf der Schiene. ➤ Der Zugriff auf Werttreiber bedingt keine gesellschaftsrechtliche Integration (siehe Logistikunternehmen Straße, Automobilindustrie, Luftverkehr). ➤ Das Schienennetz ist betriebswirtschaftlich defizitär, es hängt vom Bundeszuschuss ab und ist daher kein Werttreiber, sondern ein Kostenfaktor. ➤ Die Trennung stellt einen höheren Privatisierungserlös in Aussicht, weil die Privatisierungsmasse höher ist und defizitäre Unternehmensteile nicht wertmindernd wirken.
2	Für den integrierten Börsengang gibt es keine Alternative, denn der Staat kann die Mittel für Investitionen (v.a. Netzausbau) nicht im benötigten Umfang beisteuern. Nur privates Kapital kann diese Lücke schließen. Zugleich wird die DB AG auf diese Weise unabhängiger von der Politik.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Eigenkapitalaufstockung der Transporttöchter hängt nicht vom integrierten Börsengang ab, sie können wie ihre Konkurrenten jederzeit an die Börse gehen. ➤ Entscheidet der DB-Vorstand über den Einsatz der Privatisierungserlöse, sind Netzinvestitionen nicht zu erwarten. Der Grund hierfür ist, dass die Barwerte aller anderen Invest-Alternativen höher sind. Die unternehmerische Ratio diktiert eine Priorisierung zu Lasten des Netzes. ➤ Es entsteht eine machtpolitische Einbahnstraße: Die DB wird unabhängiger, dafür begibt sich der Bund in starke Abhängigkeit von der DB bzw. dem privaten Investor. ➤ Finanziell bleibt die DB wegen der Netzfinanzierung stets vom Staatstropf abhängig.
3	Integration erzeugt weniger Schnittstellen, die auch weniger komplex sind. Das operative Geschäft wird an der Nachfrage ausgerichtet anstatt an rechtlichen Auseinandersetzungen. Konflikte werden intern gelöst statt über privatrechtliche Beziehungen mit intensivem Vertragscontrolling. Die Prozesskoordination fällt leichter als bei getrennten Akteuren.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Zahl der Schnittstellen ist produktionstechnisch so gut wie vorgegeben. ➤ Die Prozessqualität hängt nicht von Trennung bzw. Integration ab, sondern von Know-how, Motivation und Leistungsanreizen. ➤ Die Erfahrungen in Großbritannien und Schweden zeigen, dass im Fall einer Trennung keine nennenswerten Abstimmungsprobleme zu erwarten sind. ➤ Der reale Leistungsstand des Integrationsmodells in Deutschland weist zahlreiche Indizien für eine suboptimale Abstimmung im DB-Konzern auf. ➤ Vorteile von Verträgen sind klare Beziehungen und Ihre Sanktionswirkung; Integration geht mit internem Klageverbot einher, Konfliktlösungen verlaufen häufig weniger effizient.
4	Trennung bedeutet Re-Verstaatlichung des Fahrweges. In der Folge sinkt der unternehmerische Druck auf das Netz. Im Gegenzug nimmt die politische Abhängigkeit der Netzgesellschaft wieder zu, weil der Bund ihr hauptsächlicher Geldgeber ist.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die integrierte DB Netz AG heute ist 100% staatlich, die getrennte, organisationsprivatisierte Netz AG wäre es ebenso. Ergo handelt es sich nicht um eine Re-Verstaatlichung. ➤ Entscheidend für die Effizienz ist die Anreizsetzung über Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen sowie eine gute Mitarbeiterführung. ➤ Der Politisierungsgrad der Schiene ist modellunabhängig hoch. Grund hierfür ist der hohe Staatsanteil der Netzfinanzierung. In der Folge stellt das Netz auch heute seine Finanzierungsbemühungen eher auf den Mittelgeber Staat ab als auf den Markt. ➤ Der Vorstand der getrennten Netz AG wäre zwar enger an die Politik gebunden, wäre aber im Gegenzug nicht in Koppelgeschäfte mit dem Transport zu verwickeln.

Nr.	These	Kommentierung
5	Die Trennung verursacht hohe Kosten. Ursachen sind die komplizierte Aufteilung des Anlagevermögens (Grundstücksentflechtung), ein erhöhter Regulierungsaufwand und insbesondere der Verlust des internen Arbeitsmarktes innerhalb des DB-Konzerns.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Bedeutung des internen DB-Arbeitsmarktes ist zu vernachlässigen. Nicht nachvollziehbar ist, warum ein externer Arbeitsmarkt schlechter funktionieren sollte als in anderen Branchen üblich. ➤ Kosten, die durch die Kündigung von Tarifverträgen entstehen, sind keine systemischen Kosten der Trennung; sie dienen bestenfalls als „Drohkulisse“. ➤ Der Regulierungsaufwand ist bei einer Integration höher, weil der Netzbetreiber einen größeren Diskriminierungsanreiz hat.
6	Die Integration macht das Störungsmanagement leichter. Die Abstimmung unter wenigen (großen) Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) in den Betriebszentralen ist einfacher.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hier handelt es sich um einen Denkfehler: Die Zahl der EVU ist auch bei einer Integration nicht planbar, sofern der Netzzugang tatsächlich offen ist. ➤ Die Abstimmungskosten sind demnach nicht vom Verbund abhängig, sondern von der Zahl der Akteure (insbesondere der Zahl der Eisenbahnverkehrsunternehmen). ➤ Bei der Trennung würden Folgekosten von Betriebsstörungen wahrscheinlich effizienter angelastet (z.B. über einfache Bonus-Malus-Regelungen), weil ein unabhängiger Netzbetreiber sich nicht länger einem Haftungsregime entziehen könnte.
7	Die Trennung erhöht das Unfallrisiko, weil die integrierte „Führungsbahn“ als Systemführerin und Hüterin der Sicherheitsstandards ausfällt.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Erfahrungen in Großbritannien und Schweden liefern keinen Beleg für diese These. Dort zeichnet sich eher eine gegenteilige Entwicklung ab. ➤ Bei der Liberalisierung des Luftverkehr hatte man zunächst die gleiche Befürchtung, die sich im Nachhinein als substanzlos herausstellte. ➤ Entscheidende Determinante für Sicherheit ist die Standardsetzung plus konsequente staatliche Überwachung, beides ist modellunabhängig. ➤ Sicherheit ist das geringste Problem der Eisenbahn, sie ist in diesem Bereich – beispielsweise im Vergleich zur Straße – eher überreguliert.
8	Nur der Verbund sichert die technologische Weiterentwicklung des Systems Schiene.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Auch bei lebhaftem Wettbewerb im Integrationsmodell muss ein neues Verfahren zur Sicherung der Verbundforschung gefunden werden. ➤ Autonome Innovationen finden unabhängig von einem Verbund statt. ➤ Die DB AG zieht sich schon heute aus der Verbundforschung zunehmend zurück. Ausschlaggebend ist der Druck der Privatisierung, nicht die Frage von Trennung oder Integration. ➤ Bei einer Trennung übernehme die Industrie in noch stärkerem Maße die Systemführerschaft, Staat und Netzbetreiber würden die Klammer bilden.
9	Das Erfordernis der Trennung ist nicht nachvollziehbar, wenn beispielsweise Netze im Telekommunikations- und Energieversorgungssektor integriert belassen werden.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ „Nichttarifäre“ Stellschrauben der Diskriminierung sind im Schienenverkehr deutlich zahlreicher und effektiver als z. B. im Strom- und Gasmarkt, in denen es – anders als bei der Eisenbahn – um sehr homogene Güter geht. Diese Stellschrauben können im Schienenverkehr weit weniger durch einen Regulierer beherrscht werden. ➤ Der Verweis auf andere Sektoren überzeugt ohnehin nicht, da sich genauso gut die Gegenfrage stellen lässt. Zudem verlangt die europäische Union zumindest im Strom- und Gasmarkt ab 2008 die Trennung.

Fazit: Insgesamt zeigt sich, dass die behaupteten Synergien des Integrationsmodells einer näheren Prüfung nicht standhalten. Der entscheidende Bruch in der Argumentation der Integrationsbefürworter liegt in der Annahme, dass der Zwitter aus Integration (DB als „Lead-Bahn“) und Wettbewerb – dessen Notwendigkeit nicht in Frage gestellt wird – die Vorteile beider Systemmerkmale vereine. Das Gegenteil ist der Fall, weil der „Königsweg“ nüchtern besehen ein widersprüchlich angelegtes Konstrukt darstellt.

Sind die Wettbewerber überdurchschnittlich erfolgreich, was bei uneingeschränktem Netzzugang möglich sein muss, wird das Synergie-Argument der Integration schleichend ausgehöhlt. Die behauptete Symbiose von Synergien und Wettbewerb auf dem Gleis lässt sich nur dann sichern, wenn

- entweder das Netz stets demjenigen EVU zugeschlagen wird, das jeweils den größten Marktanteil reklamiert (praxisuntauglich)
- oder der Wettbewerb lediglich in dosierter Form stattfindet. Allerdings kann dann der Netzzugang eben nicht als uneingeschränkt offen bezeichnet werden.

Die Kombination aus Integration mit offenem Netzzugang bietet gerade keine Gewähr, Synergien – sofern vorhanden - zu erhalten. Mit hoher Wahrscheinlichkeit lassen sich Integration und Trennung hinsichtlich der Synergien gar nicht fundamental unterscheiden. Der unvermeidliche Politisierungsgrad des Systems, der aus dem hohen staatlichen Finanzierungsanteil in den Bereichen Netz und Nahverkehr herrührt, überlagert die – ohnehin geringfügigen - Synergie-Unterschiede. Vielmehr kommt es darauf an, wie die Verfahrensabläufe in der Praxis ausgestaltet werden.

6.2 Die neue Eisenbahnregulierung ist ein Fortschritt - ersetzt aber die Trennung nicht

Die Novellierung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes wertet die Eisenbahnregulierung deutlich auf: Die heutige RegTP wird zur Bundesnetzagentur erweitert, die alle Netzsektoren – einschließlich der Eisenbahn – reguliert. Ihr konkreter Auftrag sieht vor, den diskriminierungsfreien Netzzugang sicherzustellen, die Neutralität der Trassenvergabe zu gewährleisten und die Nutzungsbedingungen wie die Preisbildung zu regulieren.

Diese Entwicklung markiert einen begrüßenswerten Fortschritt. Die gefundene Lösung ist besser als die heutige und wirkungsvoller als die ursprünglich geplante Trassenagentur.

Aber: Die verschärfte Regulierung kann die Trennung nicht ersetzen. Selbst wenn der Regulierer sich nach Kräften bemüht, schnell lernt, personell ausreichend ausgestattet ist und politisch optimal unterstützt wird, bleibt sein Beitrag zur Marktöffnung notwendig geringer, als ihn die Trennung leisten würde. Die Gründe:

Warum Regulierung ohne Trennung im Schienensektor nicht ausreichend ist	
Systematische Schwäche jeder Regulierung I: Der Regulierer kann auf Diskriminierungspraktiken nur reagieren statt agieren	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Der Marktbeherrscher hat Informationshoheit, unternehmerischer Elan diktiert das Tempo ➤ Der Marktbeherrscher ist personell und rechtlich besser gerüstet
Systematische Schwäche jeder Regulierung II: Regulierer kann Unerwünschtes bestenfalls unterbinden, nicht jedoch Positives anreizen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aktive Netzvermarktung mit Branchenfokus ist mehr als diskriminierungsfreier Netzzugang ➤ Positive Anreizsysteme der Trennung wirken stärker als negative Behinderungsverbote
Regulierung verhindert keine strukturelle Diskriminierung	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die DB-Transporttöchter profitieren vom Konzern-Rating, das allein dem Netz im Staatseigentum geschuldet ist
Im Idealfall senkt die Regulierung das Diskriminierungspotential, ohne es aber beseitigen zu können	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Da die Wettbewerber keinen sicheren Schutz haben können, investieren sie infolge höherer Risikoprämie weniger
Die „nichttarifären“ Stellschrauben des integrierten Schienennetzbetreibers sind nicht beherrschbar	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Im Vergleich zu anderen Netzsektoren wie z.B. Telekommunikation oder Energie ist das Produkt „Zugtrasse“ deutlich heterogener und in seinem Produktionsprozess wesentlich komplexer und damit intransparenter für Regulierung

Ein Substitut für die Trennung ist die Regulierung folglich nicht. Ohne das vertrauensbildende Signal der institutionell gesicherten Neutralität des Netzes können die Wettbewerber z.B. kaum das Wagnis eingehen, größere Beträge in Fahrzeugflotten für eigenwirtschaftliche (System-)Verkehre zu investieren. Die Zufuhr privaten Kapitals in das kapitalintensive System bliebe somit deutlich unterausgeprägt. Bestimmt das marktbeherrschende integrierte Unternehmen weiterhin das Tempo der Marktöffnung, ist mit einer Zementierung der Monostruktur der Schiene zu rechnen, die sie gegen Krisen sehr anfällig macht. Das Verkehrsmengenwachstum dürfte dann vornehmlich auf der Straße und in der Luft stattfinden. Will der Sektor Schiene dies abwenden und selbst einen Expansionspfad einschlagen, ist die Trennung ein unerlässlicher Schritt.

7. Modelle zur nutzerorientierten Weiterentwicklung der Bahnreform

Im Fokus jeder Weiterentwicklung der Bahnreform, die die Stärkung des Systems Schiene zum Ziel hat, müssen die Interessen der (potenziellen) Nutzer stehen. Dabei gilt die Bedingung, das Geld des Steuerzahlers verantwortungsvoll einzusetzen. Werden beide Kriterien erfüllt, gewinnen die Beschäftigten durch die ausgelösten Wachstumseffekte automatisch mit. Zentraler Schlüssel zum Erfolg ist der intramodale Wettbewerb – so wie in jeder anderen prosperierenden Branche auch. Das zweite Erfordernis liegt darin, privates Kapital und Know-how in geeigneter Form dort einzubinden, wo das Gewinninteresse Privater das System mit voranbringt.

Nachfolgend werden primär die Alternativen analysiert, die auf einer Trennung von Netz und Transport beruhen. Theoretisch könnte hier eine Vielzahl von Organisationsmodellen diskutiert werden. Diese Studie konzentriert sich dabei auf die Modelle, die im politischen Raum bereits Gegenstand der Erörterung sind und die europarechtlichen Mindestanforderungen rechtssicher umsetzen

Im politischen Raum ist neben dem „Vertragsmodell“ (s. o.) vor allem das so genannte „Eigentumsmodell“ im Gespräch. In ihm bleibt die Integration von Netz und Transport im DB-Konzern bestehen, lediglich das rechtliche Eigentum an der Infrastruktur wird separiert und verbleibt beim Bund. Das „EU-Minimalmodell“ bildet die Mindestanforderungen ab, die die EU an die Unabhängigkeit des Netzbetreibers stellt. Die weiteren Modelle mit Untervarianten basieren auf einer konsequenten Trennung von Netz und Transport.

7.1 Zehn Eckpunkte leistungsfähiger Organisationsmodelle im Schienenverkehr

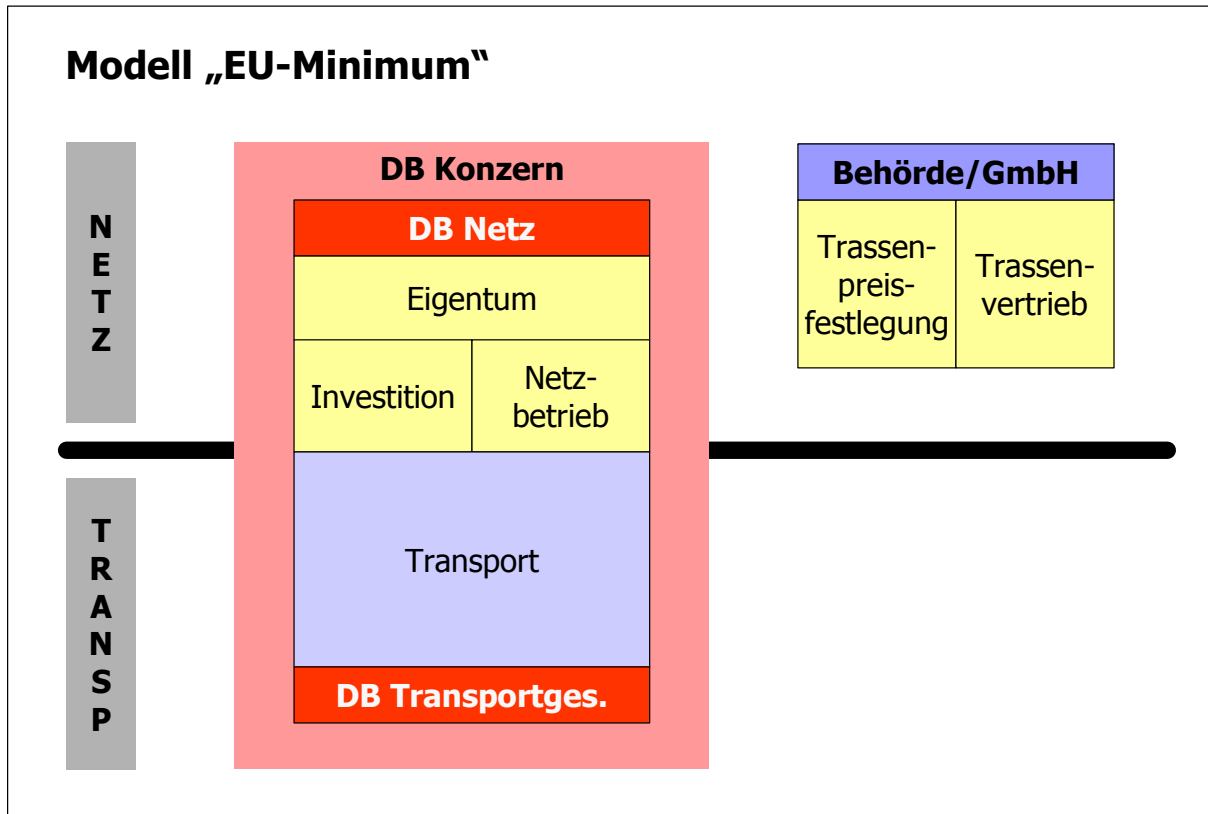
Fasst man alle Erkenntnisse aus der Problemanalyse, den ausländischen Erfahrungen und der Folgenabschätzung zusammen, schälen sich die Eckpunkte des künftigen Soll-Modells heraus. Sie bilden ein Referenzsystem, an dem sich alle späteren Lösungen messen lassen müssen. Dabei haben acht der zehn Eckpfeiler den Charakter eines Ausschlusskriteriums. Wird eines von ihnen mittelfristig nicht erfüllt, scheidet das geprüfte Modell aus dem Alternativenraum aus. Die Punkte 6 („Europäisierung der Infrastrukturmärkte“) und 8 („integrierte Regionalnetze“) markieren zusätzlich Entwicklungsrichtungen, die jedes Modell mittelfristig einbeziehen und fördern können sollte.

Eckpunkte		Begründung
1	Staatliche Infrastrukturverantwortung bedingt ungeteiltes staatliches Netzeigentum	Enteignung Privater wäre zu teuer; privates Gewinninteresse kollidiert mit der Langfristigkeit von Infrastruktur
2	Wettbewerb und Privatisierung sind in der <u>gesamten</u> Wertschöpfungskette notwendig	Das Netz macht mehr als 50% der Wertschöpfung aus und bestimmt maßgeblich die Gesamtleistung
3	Netze müssen nach <u>verkehrspolitischen</u> Zielvorgaben bewirtschaftet werden	Der Staat finanziert Netzinvestitionen zu 90%; er muss die gewünschte Nutzung über Leistungs- und Finanzierungs-Vereinbarung anreizen
4	Infrastrukturbewirtschaftung muss im Wettbewerb vergeben werden	Effizianzanreize sind hier noch dringlicher als auf der Transportebene, die Reserven sind größer
5	Privates Kapital und Know-how müssen <u>zusätzlich</u> eingebunden werden	Staatliche Netzmittel reichen nicht aus; PPP-Modelle sollten angedacht werden
6	Europäische Transportmärkte erfordern europäische Infrastrukturmärkte	Staatsgrenzen für Netzbewirtschaftung sind ein Anachronismus; internationale Korridore sind ins Auge zu fassen!
7	Infrastrukturverantwortung muss subsidiär wahrgenommen werden („Regionalisierung“)	Dies geschieht analog zur Straße; regionale Akteure sind besser informiert, geben schnelleres Feedback
8	Bei regionalen Netzen <u>können</u> Integrationslösungen effizienter sein	Regional i.d.R. Wettbewerb <u>auf</u> dem Netz, zudem können im Verbund Größenvorteile hinsichtlich der Produktionskosten wirksam werden
9	Regulierung ist <u>modellunabhängig</u> notwendig	Das Netz ist ein natürliches Monopol
10	Organisationsmodelle müssen reversibel sein	Das System Schiene ist für einen „großen Wurf“ zu komplex, effektiver ist eine Entwicklung in Schritten mit Nachsteuerungsmöglichkeit

7.2 Nicht hinreichende Reformansätze: Minimalumsetzung der EU-Vorgaben und Eigentumsmodell

a) Das EU-Minimalmodell

Kennzeichen des hier untersuchten „EU-Minimalmodells“ ist es, nur jene Teilaufgaben aus dem Wertschöpfungsblock Netz herauszulösen, die laut EU-Richtlinie 2001/14/EG rechtlich, organisatorisch und in den Entscheidungen unabhängig organisiert werden müssen. Vorrangig sind es die Trassenvergabe (einschl. Rahmenverträgen) und die Trassenpreisfestsetzung, aber auch die Kapazitätsanalyse bei überlastetem Fahrweg. Diese drei Aufgaben nimmt eine eigenständige Organisation wahr, die von der Netzgesellschaft abgetrennt wird. Alle anderen Tätigkeiten der Netzgesellschaft bleiben in diesem Modell unangetastet.



Im europäischen Vergleich kommt dieses Modell einem in der Schweiz zuletzt diskutierten Ansatz recht nahe. Nach ihm sollen ebenfalls die kritischen Funktionen vom Netz abgespaltert und in ein eigenständiges Unternehmen ausgegründet werden. Allerdings ließen die Pläne eine Hintertür für den möglichen Einfluss von Netznutzern offen, indem (integrierte) Infrastrukturbetreiber Minderheitsgesellschafter dieser unabhängigen Organisation werden können. Obwohl die Unabhängigkeit des Netzbetreibers in diesem Modell wesentlich strikter gefasst würde als aktuell in Deutschland, soll die EU-Kommission den Vorschlag mit Zurückhaltung zur Kenntnis genommen haben. Im Umkehrschluss ist umso fraglicher, inwieweit das deutsche Modell der „Chinese Walls“ plus Regulierung EU-rechtskonform ist, insbesondere nach der Rezentralisierung des Infrastrukturbereichs auf der Holdingebene der DB AG.

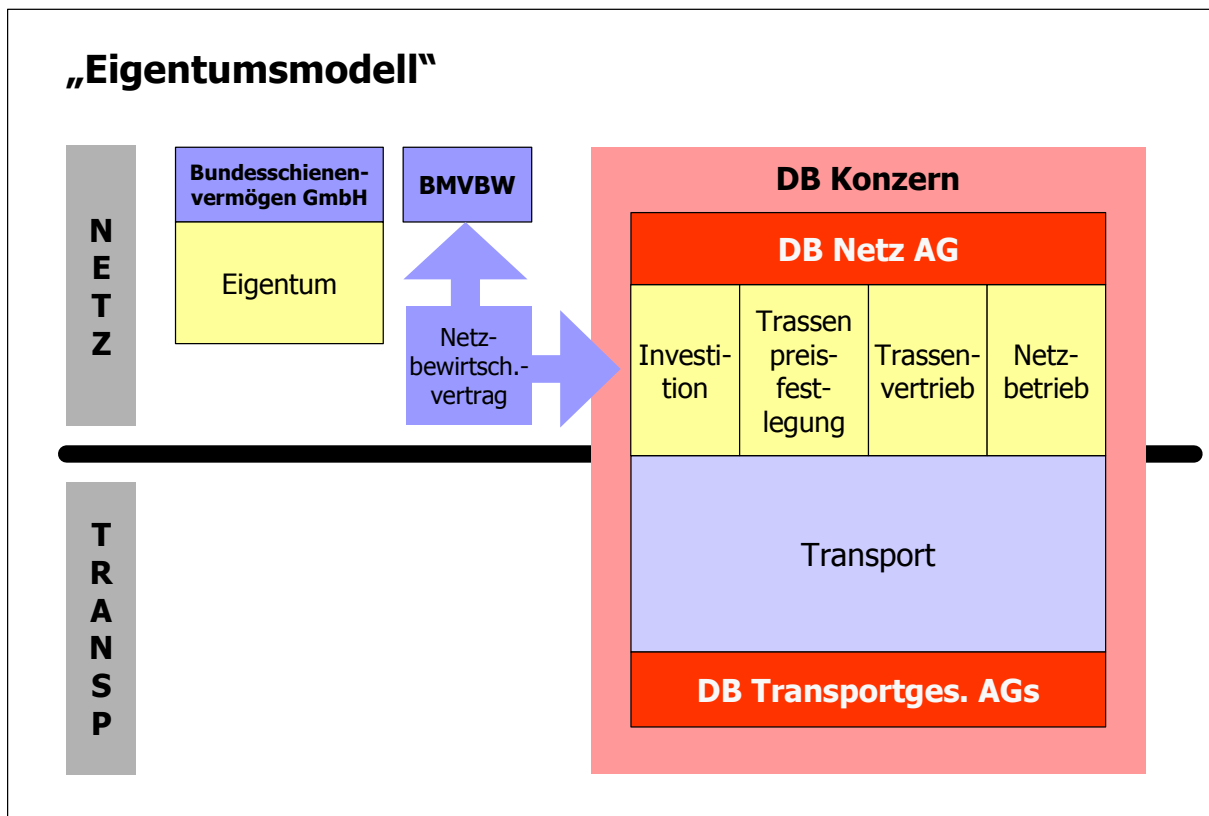
Bewertung: Das EU-Minimalmodell ist kritisch zu sehen. Unternehmerisch ist es für den Netzbetreiber fatal, nur einen Teil der betriebswirtschaftlich relevanten Stellschrauben autonom bedienen zu können. Der Trassenvertrieb hängt unmittelbar mit der Planung und Abwicklung des operativen Netzbetriebs zusammen (z. B. Baustellenmanagement); ebenso lässt sich ein risikobereites Investorenkalkül nur dann anstellen, wenn der Investor die Refinanzierung seiner Investition über die Wahl der Tarifehöhe und –struktur seines Kernproduktes – der Trassen - beeinflussen kann.

Unklar ist auch, wie und welche Anreize der isolierten Trassenvergabestelle gesetzt werden können. Da eine Behörde mit den Anforderungen dynamischer Märkte kaum vereinbar sein dürfte, müsste die Stelle als Gesellschaft mit kommerziellem Gewinninteresse verfasst werden. Ökonomisch befände sie sich aber in einer unzumutbaren „Sandwich“-Position, in der sie zwischen den Zielvorgaben des Staates und den eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten operieren müsste.

Mithin hinterlässt das EU-Minimalmodell zwei amputierte Organisationseinheiten: eine Netzgesellschaft und ein Trassenvertriebs-Unternehmen, die beide nicht vernünftig agieren können. Infolgedessen ist dieser Ansatz ungeeignet.

b) Das Eigentumsmodell

Das Eigentumsmodell wird u. a. im Verkehrsausschuss des Bundestages als Alternative zum Vertragsmodell diskutiert. Der entscheidende Strukturunterschied dieses Modells liegt in Folgendem: Das Eigentum an der Infrastruktur soll von der Netztochter des DB-Konzerns getrennt und stattdessen einer direkt und allein dem Bund gehörenden Gesellschaft zugeordnet werden. Dabei handelt es sich um eine reine Eigentums-gesellschaft, während die DB AG die Infrastruktur weiterhin betreibt. In operativer Hinsicht ist die Eigentums-gesellschaft ein virtuelles Unternehmen, das zusätzlich damit beauftragt werden könnte, die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit DB Netz zu entwickeln, zu verhandeln und zu überwachen.



Darüber hinaus sind die institutionellen Unterschiede im Vergleich zum Vertragsmodell sehr gering. Die integrierte Netzgesellschaft nimmt alle Teilaufgaben wie die Netzentwicklung, Investitionsaufgaben, Trassenvermarktung, Tarifierung der Infrastrukturnutzung und Fahrplankoordination wahr. Die Regulierungsbehörde hat die Aufgabe, ein diskriminierungsfreies Handeln des Netzbetreibers sicherzustellen.

Der Bund könnte erwägen, die Wahrnehmung der Eigentumsrechte auf die Länder zu übertragen, wie sie es von der Auftragsverwaltung für Bundesstraßen gewohnt sind. Bei Netzteilen mit regionaler Bedeutung könnte auch das Eigentum unmittelbar an die Länder übertragen werden.

Bewertung: Im Vergleich zum Status quo bzw. zum Vertragsmodell bietet das Eigentumsmodell ein paar offensichtliche Vorteile. Durch die Herauslösung des Infrastruktureigentums aus dem DB-Konzern stellt der Bund sicher, dass er die Souveränität über die Eisenbahninfrastruktur und deren Entwicklung behält. Dies verschafft ihm die Wahlfreiheit, zu einem späteren Zeitpunkt den Infrastrukturbetrieb anders zu organisieren, z.B. im Wettbewerb, ohne dass hierdurch eine Enteignung oder hohe Entschädigungen ausgelöst würden. Auch der Stilllegungsdruck im Nebenbahnnetz könnte sich reduzieren, wenn die DB AG kein konkurrierendes Verwertungsinteresse bezüglich der Bahnmobilien mehr hätte. Bei Streckenübernahmen durch Dritte träten die derzeitigen bilanziellen Hemmnisse nicht mehr auf. Darüber hinaus könnte der Bund frei entscheiden, ob er innovative Bereitstellungsformen bei

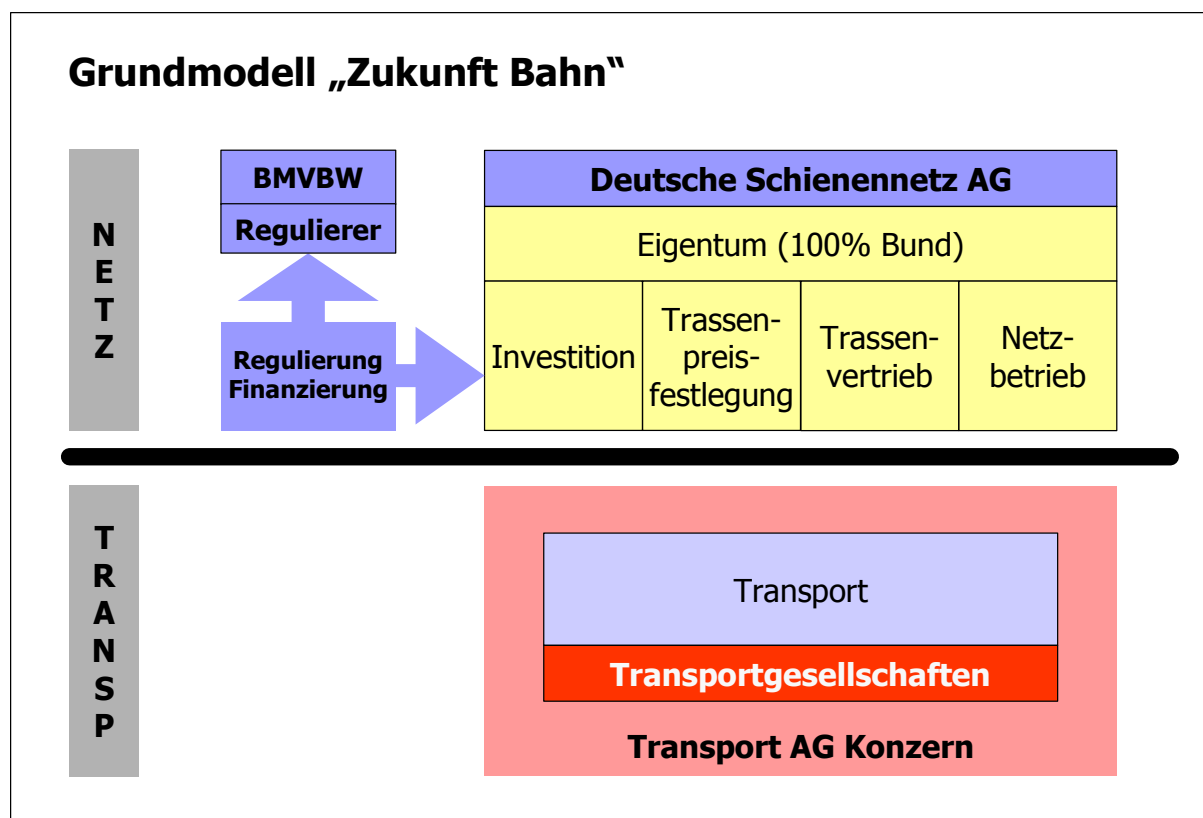
Neu- und Ausbautvorhaben wie z.B. PPP-Modelle entwickelt. Auch die Entscheidungsfindung für die Netzinvestitionen könnte u. U. leichter für alle Marktteilnehmer geöffnet werden.

Sieht man von diesen Vorzügen ab, wird der insoweit positive Eindruck des Modells von den Nachteilen qualitativ deutlich überlagert. Das größte Manko ist die vielfach übersehene Tatsache, dass im Tagesgeschäft die formalen Eigentumsrechte an der Schieneninfrastruktur („was in den Büchern steht“) eine nachrangige Bedeutung haben. Materiell – d.h. im intramodalen Wettbewerb auf Transportebene - ist entscheidend, wer die faktischen Handlungsrechte in der Hand hat, also wer bestimmen kann, was wo zu welchem Preis und welchen Bedingungen auf und mit dem Netz geschieht. Dieses Privileg behält auch im Eigentumsmodell der DB-Konzern, so dass das Diskriminierungspotential in der Praxis kaum reduziert wird. Insbesondere werden auch die EU-Anforderungen an die Unabhängigkeit der Trassenvergabe und –preisfestsetzung in diesem Modell wahrscheinlich nicht erfüllt. Eine durchsetzungsfähige Regulierung wäre in diesem Modell besonders wichtig, würde aber an den skizzierten Problemen scheitern.

7.3. Erfolgversprechende Ansätze: Trennungslösung „Zukunft Bahn“

a) Das Grundmodell – vertikale Trennung zwischen Netz und Transport

Wird das Netz vom Transportgeschehen organisatorisch abgetrennt, wird die Schwelle vom Integrationsmodell zur Trennungslösung sichtbar überschritten. Dabei entsteht eine institutionell unabhängige Netzgesellschaft, die den Auftrag hat, bundesweit die zentrale Ressource bestmöglich und wettbewerbsneutral zu bewirtschaften. Inwieweit der Netzbetreiber gewillt ist, einzelne Teilaufgaben (z. B. Wartung) extern zu kontrahieren, bleibt ihm überlassen. Der Gesetzgeber sollte jedoch keine vertikale Zerlegung des Wertschöpfungspaketes „Netz“ verfügen, wie die Erfahrungen aus Großbritannien gezeigt haben.



Der Staat ist gefordert, die Zusammenarbeit zwischen dem Netzbetreiber und den EVU zu regulieren. Die Nutzungsbedingungen des Netzes bedürfen einer wirksamen wettbewerbsrechtlichen Aufsicht.

Aufgrund seines überragenden Finanzierungsanteils und der Planungsverantwortung muss der Bund sicherstellen, dass im Vorfeld von Investitionsentscheidungen die Bedürfnisse aller Transportunternehmen gehört und nach transparenten Kriterien miteinander abgewogen werden. Das Initiativrecht sollte bei der Netzgesellschaft liegen, die bei geschickt gewählten Anreizsystemen ohnehin das Interesse hat, sich mit den späteren Trassenanfragern abzustimmen. Die Letztentscheidung liegt jedoch – wie im jetzigen integrierten System auch – unausweichlich bei der Politik.

Um ein angemessenes Maß an Innovationsfähigkeit zu gewährleisten, muss der Bund darüber hinaus darauf hinwirken, dass die Verbundforschung nicht gänzlich verschwindet. Dieses Erfordernis ergibt sich genauso im integrierten Modell mit offenem Netzzugang, in dem bereits heute beobachtbar ist, dass die DB AG sich aus der Forschung sukzessive zurückzieht.

Bewertung: Wettbewerbspolitisch markiert die vertikale Trennung die entscheidende Verbesserung des Status quo. Der autonome Netzbetreiber unterliegt keiner Konzernräson, sondern kann die Trassenkapazität neutral, aktiv und effizient vermarkten. Die Netzentwicklung orientiert sich nicht an selektiven Ansprüchen einzelner schwesterlich verbundener Transportgesellschaften, sondern grundsätzlich an den Vorstellungen aller Nutzer. Der Anreiz zu ineffizienten Quersubventionierungen ist gering, da keine falsche Rücksicht genommen werden muss. Gleichwohl bleibt es der Politik unbenommen, die Vorrangkriterien bei der Fahrplankoordination selbst zu bestimmen, z.B. einem bestimmten Marktsegment Vorrechte einzuräumen. Prinzipiell sind solche Vorgaben auch als Obergrenzen bei produktspezifischen Trassenpreisen denkbar.

Voraussetzung für das Gelingen der Trennung ist allerdings, dass die unabhängige Netzgesellschaft einem intelligenten Anreizregime zu effizientem, qualitätsorientiertem Handeln unterworfen wird. Die wirtschaftliche Verantwortung für Infrastrukturbetrieb und –vermarktung wird nicht künstlich getrennt und die Transparenz über die Kosten und Qualität der Infrastruktur durch ihre Alleinstellung erhöht.

Allerdings ist mit der Herauslösung des Netzes nicht zwingend eine unmittelbare Belebung des Wettbewerbs im Transportbereich verbunden. Im Jahr eins nach der Trennung bleiben die heutigen Transportunternehmen der DB – sofern sie nicht untereinander verselbständigt werden - weiterhin marktstarke Player, die auch gegenüber dem unabhängigen Netz ihre Verhandlungsmacht geltend machen werden. Insofern ist auch hier eine Regulierung nötig, die vertikale Absprachen zu Lasten Dritter unterbindet. Dennoch löst jede Trennung den unmittelbaren Anreiz für den Netzbetreiber aus, die Entstehung eines lebhaften Transportmarktes aktiv zu fördern. Nur so kann er sich der Abhängigkeit von Monostrukturen entledigen, die auf Dauer ein zu hohes Risiko induziert.

Mit der Trennung werden die EG-rechtlichen Anforderungen an die Organisation des Systems Bahn sicher erfüllt, während jedes integrierte Modell Gefahr läuft, den Vorgaben der EU nicht zu genügen.

Im Interesse der Nutzer und der Steuerzahler muss die Trennung so ausgestaltet werden, dass Effizienz- und Qualitätsdruck im Bereich der Infrastruktur entsteht. Voraussetzungen sind Transparenz, Vergleichbarkeit und Wettbewerb hinsichtlich der Kosten des Infrastrukturbetriebs.

Fazit: Die Trennung von Netz und Transport ist der Nukleus der erfolgreichen Weiterführung der Bahnreform. Sie stellt die Weichen, dass der Netzbetreiber ein von Konzerninteressen unabhängiges Vermarktungsinteresse für die Trassenkapazität und das Wachstum des Eisenbahnmarktes hat und in diese nach den Bedürfnissen aller Nutzer investiert. Zugleich wird so die fundamentale Bedingung für funktionierenden Wettbewerb auf dem Netz geschaffen. Nur mehr Wettbewerb stellt sicher, dass den Interessen der Nutzer bestmöglich entsprochen werden kann.

b) Das Modell „Netzvielfalt“: Wettbewerb im Infrastrukturbereich wird eingeführt

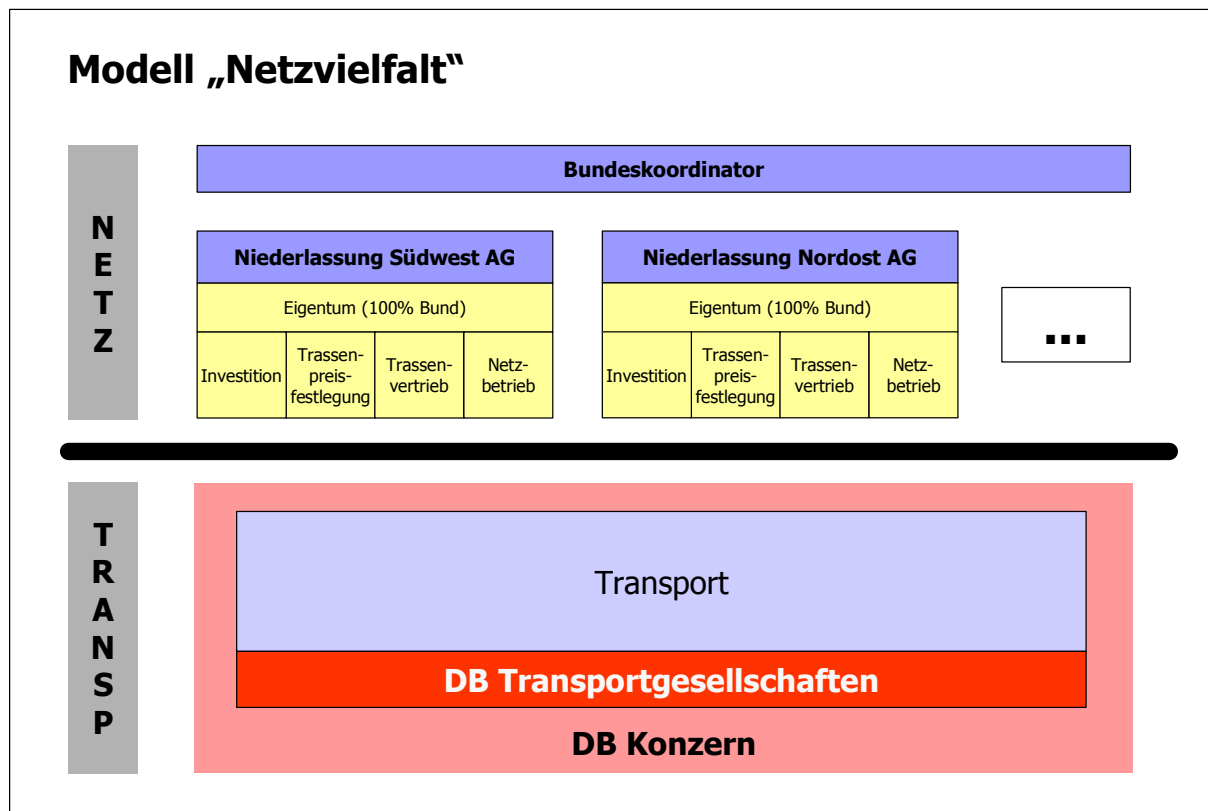
Dieser Ansatz baut auf dem zuvor genannten Grundmodell a) auf, indem er den vertikalen Trennschnitt als gesetzt betrachtet. Ergänzend wird das bislang monolithische Netz in mehrere Teilnetze

sinnvoll untergliedert. Triebfeder dieser zusätzlichen horizontalen Netzaufteilung ist die Überzeugung, dass ein einziges zusammenhängendes Netz mit rund 35.000 km Umfang erstens politisch wie ökonomisch kaum steuerbar ist und zweitens keinen Wettbewerb um die Infrastrukturbewirtschaftung ermöglicht. Ohne Wettbewerb würde aber der Zentralschlüssel zu mehr Effizienz beim Betrieb der Infrastruktur von vornherein aus der Hand gegeben.

Wie das Netz sinnvoll segmentiert werden kann, ist eine schwierige Aufgabenstellung, die sich nicht ohne detaillierte Dateneinsicht lösen lässt. Zu bedenken sind mehrere Entscheidungsgrößen wie die verkehrlichen Wirkungen, betriebliche Abhängigkeiten, Schnittstellenfragen, die Einbindung in das Betriebszentralenkonzept, das Schneiden wettbewerbsfähiger „Portionen“ usw. Grundsätzlich sind diese Probleme jedoch lösbar – so wie auch die DB AG entscheiden muss, was sie zum Fern- und Bal-lungsnetz zählt, wie sie die Grenzen ihrer Niederlassungsgebiete zieht und welche Regionetze gebildet werden sollen.

Als Varianten des Netzzuschnitts sind denkbar:

- o Aufteilung des Bundesnetzes in gleichwertige Segmente, die alle Streckenkategorien enthalten. Anbieten würden sich z.B. die 7 Niederlassungen des Netzes, die schon heute existieren (s. Graphik).
- o Aufteilung des Bundesnetzes nach hierarchischen Qualitäten, d.h. einem Bundesnetz, auf dem Wettbewerb im Transportmarkt möglich ist (z.B. Netz 21-Konzeption, internationale Korridore) sowie einer bestimmten Anzahl an Ländernetzen, die Mischverkehrsstrecken und Nebennetze zusammenfassen.
- o Ergänzend wäre eine Untervariante denkbar, bei der die Länder selbst entscheiden, ob sie die Verantwortung für Nebenstrecken an Dritte (Kommunen bzw. Private) delegieren. Eine ausschließlich föderale Gliederung nach Ländern stünde jedoch strukturell im Widerspruch zu den Erfordernissen, die langlaufende Verkehre mit nationaler und internationaler Bedeutung mit sich bringen (z.B. grenzüberschreitende Korridore).



In allen Fällen ist die Einrichtung einer koordinierenden Stelle erforderlich, die über die individuellen Interessen der Netzbetreiber hinaus darauf achtet, die Interessen des Bundes und der Nutzer zu wahren.

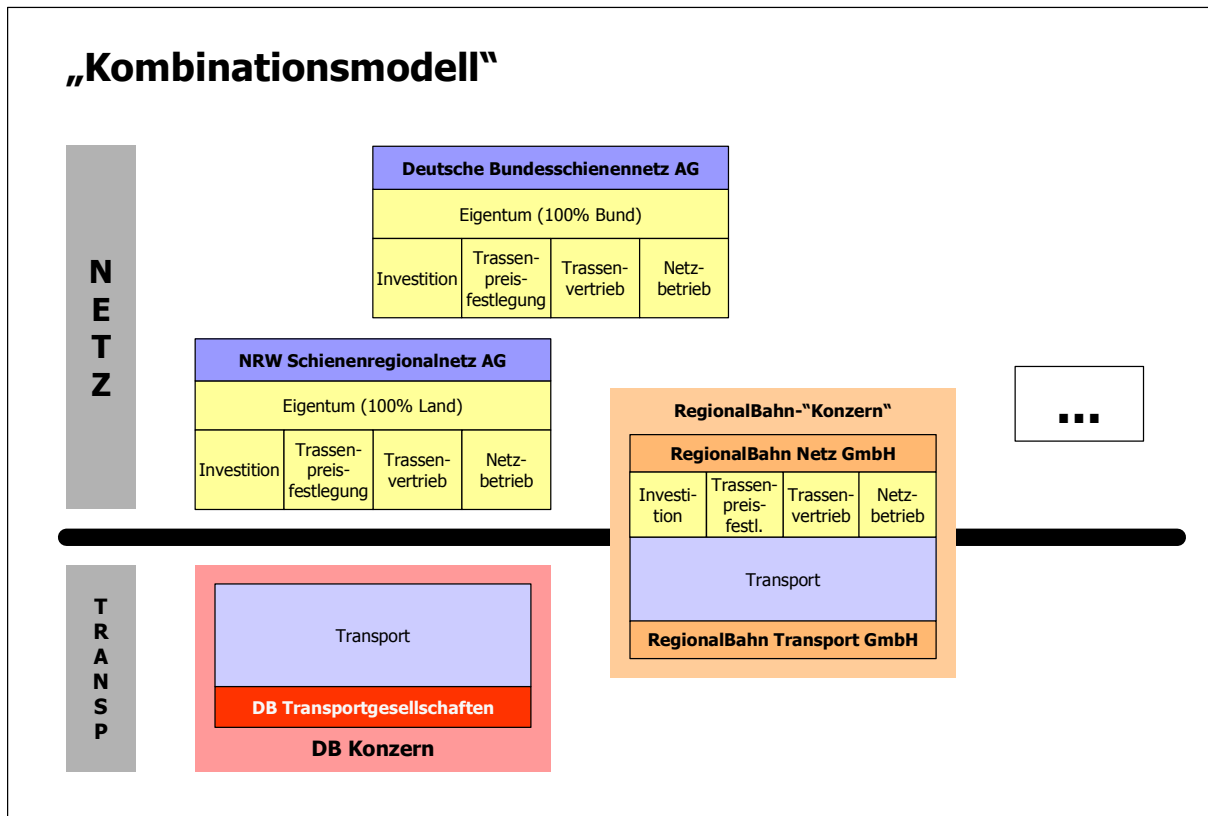
Bewertung: Unübersehbar ist, dass dieses Modell komplexer ist als die „einfache“ vertikale Trennung von Netz und Transport. Gleichwohl darf dies kein Ausschlusskriterium sein, da nicht per se zu erwarten ist, dass der komplexe Schienenverkehr mit simplen Organisationsmodellen am besten fährt. Einwände wie drohender Netz-Flickenteppich und Wildwuchs der Standards sind ebenso Abwehrargumente wie angeblich unlösbare Schnittstellenprobleme, die das Gesamtsystem verteuerten.

Damit wird nicht in Abrede gestellt, dass es während der mehrjährigen Umstellung Friktionen geben kann. Diese sind jedoch beherrschbar, sofern der Übergang in den Netzwettbewerb intelligent und in sinnvollen Schritten vollzogen wird. Die zu erwartenden positiven Wirkungen der Systemoptimierung lassen es lohnend erscheinen, hier große Sorgfalt walten zu lassen. Sobald die verschiedenen Netzbetreiber ihren Platz gefunden haben und der Markt für Infrastrukturbewirtschaftung reifer wird, können sich die Effizienzvorteile des Wettbewerbs entfalten.

c) Das „Kombinationsmodell“: Sowenig Trennung wie nötig, soviel Integration wie möglich

Der dritte Ansatz ist eine Weiterentwicklung des Vorgängermodells. Er folgt dem Ziel, die Vorteile der vertikalen Trennung mit den Vorzügen der dezentralen Netzbewirtschaftung zu kombinieren. Der Charme dieses Mischmodells speist sich aus folgender Annahme: Die Unabhängigkeit des Netzes ist überall dort erforderlich, wo der intramodale Wettbewerb im Markt positive Wirkungen entfaltet. Prädestiniert hierfür sind die großen Magistralen mit europäischer Anbindung sowie aufkommensstarke Mischverkehrsnetze. Beide Netzkategorien sollten daher vom operativen Transportgeschäft institutionell abgetrennt werden.

Hingegen dominiert im klassischen Regionalverkehr – insbesondere in der Fläche – der vom Aufgabenträger bestellte Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Sieht man von einzelnen Strecken mit regionalem Güterverkehr ab, fährt auf diesen Netzen der Betreiber des SPNV meist exklusiv, so dass keine Trassennutzungskonflikte auftreten. Angesichts dieser klaren Verhältnisse erscheint es plausibel, dort die Integration zuzulassen und die Durchführung des Transports mit dem Infrastrukturbetrieb zu kombinieren. Denn die Netze sind so überschaubar, dass die mindestoptimale Betriebsgröße noch nicht erreicht ist. Ökonomische Verbundvorteile resultieren z.B. aus gemeinsamer Wartung und Instandhaltung. Allerdings setzt dies voraus, dass das Bündel aus Netzbewirtschaftungs- und Verkehrsvertrag im Wettbewerb vergeben wird. Die prädestinierten Aufgabenträger sind die Länder und Zweckverbände, die die lokalen Bedürfnisse am besten kennen.



Bewertung: Diese Variante bietet große Chancen, den unterschiedlichen Anforderungen der Teilmärkte in geeigneter Differenzierung gerecht zu werden. Entscheidendes Plus des Modells ist die Einführung von Netzettbewerb, der die größten Effizienzreserven in sich birgt.

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass horizontal durch die Bildung mehrerer Netze die Zahl der Schnittstellen zunimmt. Technisch ist dies lösbar, wie bestehende NE-Bahnen zeigen, bedarf aber einer sorgfältigen Vorbereitung. Schwierig ist der Netzzuschnitt im Detail, insbesondere in der Abgrenzung der Netzkategorien. Vergleichsweise klar schält sich ein Vorrangnetz heraus, für das sich die „Netz 21“-Konzeption aufdrängt. Tückischer ist die Grenzziehung zwischen Misch- und Regionalnetz, da zumindest in den Knoten fast immer eine Überlappung stattfindet.

Insgesamt verspricht dieser Modelltyp einen deutlichen Mehrwert und sollte einer ausführlichen Analyse unterzogen werden.

7.4 Privatisierung selbständiger Transportgesellschaften

Entscheidet sich die Politik für die Trennung, stellt sich die Frage, wie die Transportgesellschaften des Bundesunternehmens privatisiert werden sollen. Ordnungspolitisch ist die Privatisierung geboten, weil nicht erkennbar ist, warum der Staat als Unternehmer für die Beförderung von Gütern und Personen verantwortlich sein sollte. Wettbewerbspolitisch wäre eine Verselbständigung in kleinere, schlagkräftige Einheiten positiv zu bewerten. Eine vertiefte Analyse der zu empfehlenden Vorgehensweise geht indes über die in diesem Gutachten zu untersuchenden Fragestellungen hinaus.

Eine solche Strategie würde einen neuen Akzent gegen das Konzept der „nationalen Champions“ setzen, das nur in wenigen Ausnahmefällen (z.B. bei extremem Kapitalbedarf und hohen Risiken) zum Erfolg führt. Im Schienensektor ist dieser nicht zu erwarten, weil die Größenvorteile von Bahnunternehmen deutlich unterhalb des Gesamtmarktes auslaufen.

Ergebnis dieses Vorgehens wäre, dass sich der Wettbewerb stärker und vor allem schneller beleben würde. Dieser Schritt hat zum Beispiel in Großbritannien maßgeblich zum verkehrspolitischen Erfolg

der Bahnreform beigetragen. Auch ist anzunehmen, dass die Summe der Privatisierungserlöse für den Bund unter normalen Bedingungen höher ausfallen dürfte als im Fall der Teilprivatisierung des integrierten DB-Konzerns.

Handlungsempfehlungen

1 Kein Börsengang mit Netz

Um das System Schiene in Richtung eines dynamischen Wachstumsmarktes entwickeln zu können, ist es unverzichtbare Bedingung, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Strukturen zementieren und irreversibel sind. Diese Merkmale treffen auf das Modell des integrierten Börsengangs (Vertragsmodell) zu:

- Verkehrspolitisch Schaden ist zu erwarten, weil das integrierte Unternehmen unter dem Druck des Kapitalmarktes genötigt wird, kurzfristig Erfolge zu erzielen („Quartalsberichte“). Kurzfristige Rentabilitätserwartungen der Investoren stehen in permanentem Widerspruch zur Langfristigkeit von Infrastrukturprojekten. Langfristige Investitionsstrategien sind angesichts der Risiken bei langlebigen Infrastrukturvorhaben wenig wahrscheinlich. Im Zweifel ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Marktsegmente aufgegeben werden, für die in überschaubaren Zeiträumen keine Amortisation zu erwarten ist. In der Folge ist damit zu rechnen, dass der Eigenanteil an den Netzinvestitionen auf das Nötigste reduziert wird und Kapazitäten zurückgebaut werden. Im Ergebnis bleibt das langfristige Wachstumspotential der Schiene durch den starken Fokus auf die Gegenwart unerschlossen.

Erschwerend kommt hinzu, dass der integrierte Netzbetreiber einen stärkeren Anreiz hat, sein nicht beherrschbares Diskriminierungspotential unter dem Druck der Börsennotierung auszunutzen. Den Markteintritt des Wettbewerbers zu verhindern verspricht wesentlich schnellere Erfolge, als selbst ein Neugeschäft in schwierigem Umfeld zu entwickeln. Intramodaler Wettbewerb wird auf diese Weise in seiner dynamischen Entfaltung stark beeinträchtigt, womit der zentrale Treiber von erfolgreichen, Beschäftigung sichernden Wachstumsmärkten ausfällt. Verlierer des Vertragsmodells sind vor allem die Nutzer.

- Haushaltspolitisch ist der integrierte Börsengang doppelt nachteilig: Die gezielte Privatisierung der DB-Transporttöchter ohne Netz lässt höhere Privatisierungserlöse erwarten als der integrierte Börsengang. Dieser hat den Nachteil, dass die maximale Privatisierungsmasse wesentlich kleiner ist (49,9% am Konzern) und die unprofitablen Segmente (vorrangig Netz, Personenfernverkehr und Schienengüterverkehr) wertmindernd wirken. Allerdings sollte die Höhe der Privatisierungserlöse für die Strukturentscheidung ohnehin nur eine untergeordnete Rolle spielen, da sie einmalig anfallen. Entscheidend ist die Gesamtbetrachtung der Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte.

Noch kritischer zu bewerten ist, dass nach Verabschiedung des Privatisierungsgesetzes der private Investor dem Staat die Bedingungen der Zusammenarbeit in der Praxis weitgehend diktieren kann. Weil das System Schiene in hohem Maße von staatlichen Zuwendungen lebt, ist es für den Investor rational, sich im Zweifel – insbesondere unter kurzfristigem Ergebnissdruck - beim Staat schadlos zu halten, anstatt sich dem weniger berechenbaren Markt zuzuwenden. Die Politik hat keine Alternative, weil sie andernfalls den privaten Investor enteignen müsste.

- Angesichts des dauerhaft hohen Finanzierungsanteils des Staates am System Schiene (gut 10 Mrd. Euro pro Jahr) ist ein Börsengang mit Netz auch unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten schwer vermittelbar: Würde die Bahn-Aktie bei institutionellen Anlegern platziert, hätte dies zur Folge, dass deren Rendite mindestens zur Hälfte durch den Steuerzahler finanziert würde. Die Kosten des Systems Schiene wären überwiegend sozialisiert, die Gewinne (bei wenigen) privatisiert. Grundsätzlich ist es natürlich nicht verwerflich, mit bezuschussten Leistungen Gewinne zu erzielen. Kritisch wird es dann, wenn große Teile des Überschusses nicht dem Druck des Wettbewerbs ausgesetzt sind.

2 Konstruktiv nach vorn: Bahnreform weiter entwickeln

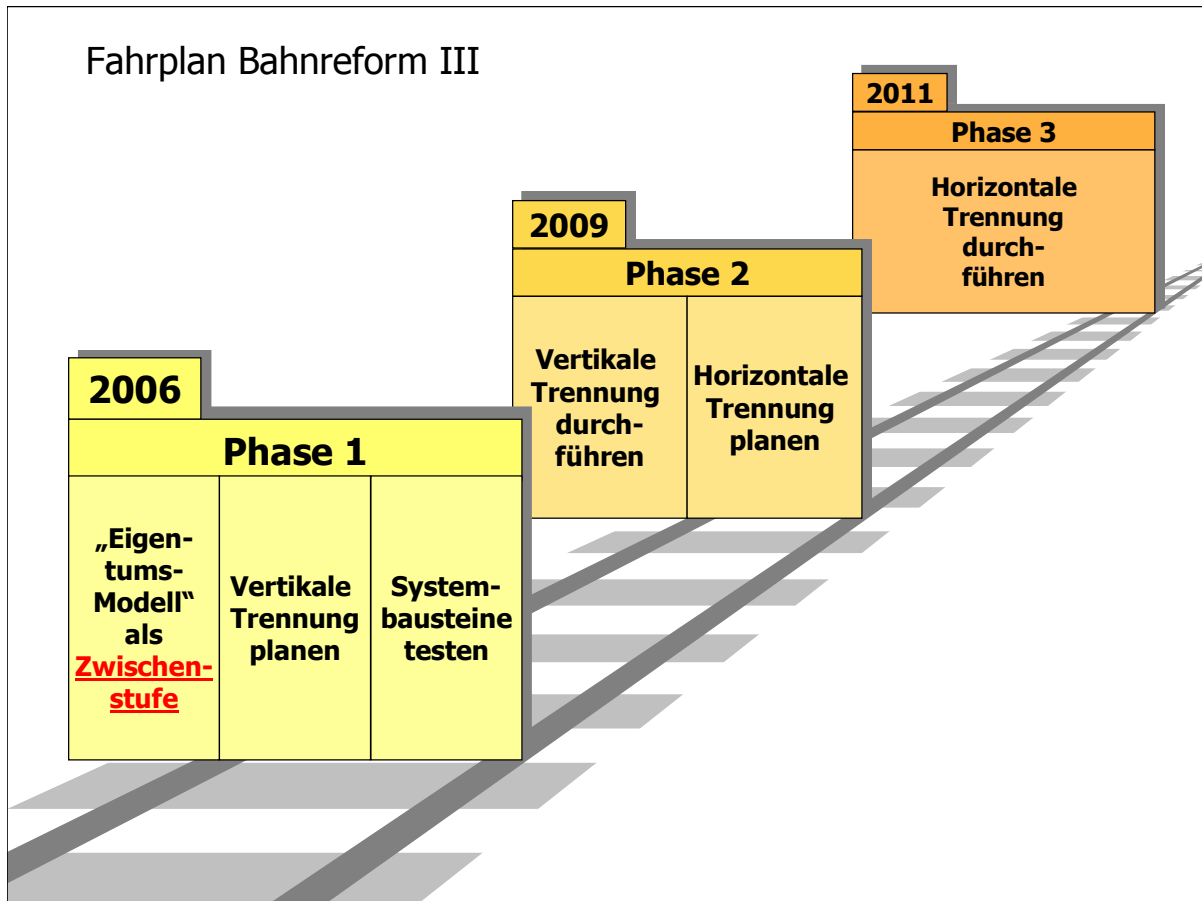
Nach Abwägung aller Argumente wurde herausgearbeitet, dass drei strukturelle Änderungen den Kern der Weiterentwicklung der Bahnreform bilden müssen, weil sie unverzichtbar sind:

- Das Eigentum an der Schieneninfrastruktur muss ungeteilt beim Staat verbleiben. Dies bedeutet nicht, dass das Gewinninteresse Privater im Infrastrukturbereich nicht produktiv nutzbar sei – im Gegenteil. Es muss nur auf jenen Bereich der Wertschöpfung beschränkt werden, der keine Interessenkonflikte hervorruft. Nahe liegt die Lösung, dass der Staat die Infrastrukturbewirtschaftung bei Privaten analog zum Transport gegen Entgelt bestellt.
- Die Verselbständigung der DB-Transporttöchter („vertikale Trennung“) ist erforderlich, um das Diskriminierungspotential des Netzes zu neutralisieren. Ohne dieses vertrauensbildende Signal an den Markt, das von einer institutionell unabhängigen Netzgesellschaft ausgeht, wird es keinen lebendigen intramodalen Wettbewerb auf der Transportebene geben, der die dringend benötigten Wachstumskräfte entfesselt. Darüber hinaus stellt die vertikale Trennung sicher, dass der Bund Herr des Verfahrens ist, die Transporttöchter zum geeigneten Zeitpunkt (möglichst vollständig) privatisieren zu können.
- Der Wettbewerb um die Infrastrukturbewirtschaftung muss etabliert werden, damit die immensen Effizienzpotentiale im Netz gehoben werden können. Ohne diesen Beitrag wird es die Schiene schwer haben, gegen die durchrationalisierte intermodale Konkurrenz (Straßenverkehr, Schifffahrt, Luftverkehr) zu bestehen. Netzettbewerb setzt die Bildung mehrerer Netze voraus („horizontale Trennung“).

Angesichts der Komplexität des Systems Schiene, der Erfahrungen aus früheren Reformschritten, der Lerneffekte aus dem Ausland und der erforderlichen politischen Entscheidungsprozesse liegt die Empfehlung nahe, einen gestuften Umsetzungsplan über mindestens fünf Jahre zu entwickeln. Er soll auf den Zielzustand konsequent, aber maßvoll hinarbeiten.

3 Fahrplan Bahnreform III

Nachdem die ersten beiden Stufen der Bahnreform 1994 und 1999 realisiert wurden, steht in näherer Zukunft die Entscheidung an, den wichtigen dritten Schritt zu vollziehen. Aus diesem Grund wird der nachstehende Vorschlag eines Handlungsfahrplans mit Bahnreform III überschrieben. Er soll ein Gefühl dafür vermitteln, welche Etappen anstehen und mit welchem Zeitbedarf kalkuliert werden sollte.



1. Kurzfristiger Zeithorizont (ab sofort bis 2008):

- Dauerhaft staatliche Eigentumsgesellschaft für Schieneninfrastruktur

Unabhängig von jeder Modelldiskussion ist der Politik zu empfehlen, das Eigentum an der Schieneninfrastruktur als zentraler Ressource aus dem DB-Konzern herauszulösen und in eine separate Gesellschaft zu überführen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt. Auf diese Weise wird das Bekenntnis des Staates klar verbrieft, die Verantwortung für die Infrastrukturpolitik – wie bei der Straße - zu tragen. Angesichts der Abhängigkeit des Netzes von der Staatsfinanzierung ist es nur konsequent, wenn wirtschaftliches und rechtliches Eigentum zusammengeführt werden. Zugleich zieht diese Maßnahme eine Grenze als Mindestsicherung für spätere Privatisierungsschritte ein.

Für die gestaffelte Umsetzung der vertikalen Trennungslösung böte es sich an, das Eigentumsmodell als Zwischenschritt zu wählen, um den Übergang organischer verlaufen zu lassen. Allerdings ist dieser Schritt ausdrücklich nur dann zu empfehlen, wenn die vertikale Trennung anschließend verbindlich folgt. Als Dauerlösung oder langfristiges Provisorium taugt das Eigentumsmodell eindeutig nicht, weil der wichtigste Baustein – der intramodale Wettbewerb – außen vor bliebe.

- Vorbereitung der vertikalen Trennung

Netzbetreiber und Transportgesellschaften rechtlich zu verselbständigen bedarf der sorgfältigen mehrjährigen Vorbereitung. Plastisch wird der Zeitbedarf an dem Vergleich, dass die Bahnreform 1994 organisatorisch einen geringeren Einschnitt bedeutete als die vertikale Trennung, gleichwohl über einen langen Zeitraum geplant wurde. Würde Anfang 2006 mit der Grobplanung durch eine Kommission begonnen, erscheint die Forderung realistisch, binnen drei Jahren alle erforderlichen Vorbereitungen zu treffen.

Ein wesentliches Augenmerk in den Vorbereitungen muss darauf gelegt werden, ein praktikables und effizientes Anreizsystem für den unabhängigen Netzbetreiber zu entwerfen. Weiterhin geboten ist die Ausarbeitung eines Haftungsregimes für den Netzbetreiber im Verhältnis zu den Transportunternehmen, das ebenfalls ungeachtet aller Modelldiskussionen überfällig ist.

- Privatisierung von Transportgesellschaften

Der Bund ist in seiner Entscheidung von der vertikalen Trennung grundsätzlich unabhängig, wie viele der Transporttöchter er privatisieren möchte, in welcher Konstellation und zu welchem Zeitpunkt. Maßgeblich sind die Gewinnaussichten der zu privatisierenden Gesellschaft, das allgemeine Börsenumfeld, die Frage der Risikodiversifizierung und weitere Faktoren wie z.B. die Stellung der privatisierten Einheiten im intramodalen Wettbewerb. Diese Option sollte auf der Basis detaillierten Zahlenmaterials ergebnisoffen geprüft werden. Bei geeigneter Wahl des Privatisierungsverfahrens können ggf. auch die beihilfe- und vergaberechtlichen Risiken für die Nahverkehrsgesellschaften minimiert werden.

- Wichtige flankierende Maßnahmen

Neben den drei strukturellen Maßnahmen drängen sich weitere wichtige Einzelinstrumente auf, deren Einsatz ohne Zeitverzug in Angriff genommen werden sollte. Ihre primäre Funktion ist es, wichtige ausgewählte Systembausteine der späteren Organisationsstruktur sukzessive in der Praxis zu testen, um einen gleitenden, friktionsarmen Übergang zu gewährleisten. Hierzu zählen:

- ◆ *Regionalisierung der Infrastrukturverantwortung:*

Aufsetzend auf vorhandene Initiativen aus dem politischen Raum bietet es sich an, die Verantwortung für die regionale Infrastruktur den Ländern zu übertragen. Hiermit würde auch der 2001 ausgesprochenen Empfehlung der Task Force „Zukunft Schiene“ gefolgt. Als Leitbild dient die insgesamt gelungene Regionalisierung auf der Transportebene, der infrastruktureitig ein logisches Komplement an die Seite gestellt würde.

„Handwerklich“ setzt dieser Schritt einige vorbereitende Aktivitäten voraus, die sorgfältig geprüft werden müssen. Zum einen müssen die Netze nach betrieblichen Kriterien sauber abgegrenzt werden, was in dieser Netzkategorie jedoch recht schnell möglich ist. Zweitens müssen die Finanzströme neu geordnet werden, indem die Verantwortung der Länder mit finanziellen Mitteln unterlegt wird.

- ◆ *Implementierung von Wettbewerb auf regionaler Infrastrukturebene:*

Geht man von der Regionalisierung der Nebennetze aus, ist die wettbewerbliche Auswahl der Infrastrukturbewirtschaftung der logische zweite Schritt. Auch hier ist anzustreben, dass mit Hilfe gestaffelter Vergabefahrpläne ein kontinuierlicher Übergang in die Wettbewerbslandschaft organisiert wird. Die Ausgangslage scheint günstig, weil im Markt bereits potenzielle Anbieter wie z.B. NE-Bahnen vorhanden sind. Im Übrigen stünde es den Aufgabenträgern frei, diese Leistungen auch integriert zu vergeben.

◆ *Öffentlich-Private Partnerschaften für Neu- und Ausbauprojekte*

Angesichts der Haushaltslage in Bund und Ländern wird offenkundig, dass auf absehbare Zeit nur ein Bruchteil der 2003 im BVWP verabschiedeten Bedarfsplanvorhaben für die Eisenbahn realisiert werden kann. Will die Politik den Investitionsspielraum wieder erweitern, kann die Einbindung privaten Kapitals bei Neu- und Ausbauprojekten einen Ausweg aufzeigen. Die konkret realisierbaren Effizienzwirkungen müssen projektbezogen gesondert abgeschätzt werden. Mindestanforderung ist, dass diese – im Unterschied zu Vorfinanzierungsmodellen – nicht nur einen Vorzieheffekt auslösen, sondern aufgrund der Lebenszyklusbetrachtung einen fühlbaren Effizienzgewinn erwirtschaften.

◆ *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit Benchmarking der 7 Netzniederlassungen*

Zur Steuerung der Netzgesellschaft ist eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung erforderlich, die auf vertraglicher Grundlage die Rechte und Pflichten des Netzbetreibers umfänglich regelt und Verstöße sanktioniert. Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch unmöglich, den Betreiber eines monolithischen Netzes mit 35.000 Streckenkilometern wirksam zu kontrollieren. Daher erscheint es – auch in Vorbereitung auf den späteren Netzwettbewerb – sinnvoll, die Niederlassungen der DB Netz einem Benchmarking-Wettbewerb zu unterziehen. Vorstellbar ist es, einen im Zeitablauf steigenden Prozentsatz der BSchWAG-Mittel nach Leistungskriterien zuzuweisen. Auf diese Weise können sich beide Seiten mit dem Instrument des Wettbewerbs vertraut machen. Ein solches Anreizregime kann zunächst virtuell starten („shadow running“) und nach ausreichender Erfahrung und Nachjustierung „scharf“ geschaltet werden.

2. Mittelfristiger Zeithorizont (2009/2010):

○ Durchführung der vertikalen Trennung

Wenn alle Vorbereitungen abgeschlossen sind, steht der Verselbständigung des Netzes nichts mehr im Wege. Plausibel wäre ein solcher Schritt aus heutiger Sicht z.B. Anfang 2009.

○ Vorbereitung des Netzwettbewerbs

Anzunehmen ist, dass von der vertikalen Trennung zwei positive Wirkungen unmittelbar ausgehen. Die Investitionsbereitschaft der Eisenbahnverkehrsunternehmen wird steigen, da die Netzgesellschaft ein Interesse hat, Trassen aktiv zu vermarkten, und weil die Gefahr der Diskriminierung deutlich reduziert wird. Des Weiteren wird die Investitionspolitik des Netzbetreibers auf eine branchenweite Grundlage gestellt.

Um das Kostenbewusstsein zu schärfen und die Trassenvermarktung zu verbessern, stellt der Wettbewerb um die Infrastrukturbewirtschaftung einen weiteren Schub in Aussicht, der ebenfalls genau geplant werden muss. Im Vordergrund steht die Frage, nach welchen Kriterien wie viele Netze gebildet werden sollten.

3. Langfristiger Zeithorizont (ab 2011):

Der letzte Schritt sieht vor, den Wettbewerb um die Netzbewirtschaftung bundesweit sukzessive zu etablieren. Weil das Tempo der Wettbewerbseinführung und die Entstehung einer Konkurrenzlandschaft wechselseitig voneinander abhängen, ist es wichtig, vorab einen klaren Umsetzungszeitplan aufzustellen.



Das Konsortium

Für die Bearbeitung dieser Studie wurde ein interdisziplinäres und internationales Beraterkonsortium gebildet, um die relevanten Fragestellungen bestmöglich auf breitem Erfahrungshintergrund zu bearbeiten. Die Zusammenarbeit von KCW, Uniconsult, HSH Nordbank und Steer Davies Gleave bündelt Know-how aus den Schwerpunktbereichen Personenverkehrsmarkt, Güterverkehrsmarkt, Kapitalmarkt und unmittelbare Erfahrungen aus dem britischen Bahnmarkt.

Ergänzend zu den nachfolgend noch näher beschriebenen Konsortialpartnern wirkten weitere Sachverständige an dieser Studie mit.

Den rechtlichen Teil bearbeitete die Rechtsanwaltssozietät Barth Baumeister Griem aus Bremen. Herr Prof. Dr. Christian Böttger (FHTW Berlin) leistete wesentliche Beiträge zur Aufbereitung und Analyse ausländischer Erfahrungen aus Bahnreformen und Bahnprivatisierungen.

Kurzdarstellung der KCW GmbH

KCW ist ein unabhängiges Beratungsunternehmen mit Sitz in Berlin und Hamburg. Hervorgegangen ist das KCW aus dem Kompetenz Center Wettbewerb der Hamburger Verkehrsverbund GmbH (HVV). Die beiden vormaligen Leiter des Kompetenz Center Wettbewerb, Dr. Jan Werner und Christoph Schaaffkamp, setzen seit Juli 2003 die Beratungsleistungen als KCW GmbH fort.

Schwerpunkt ist der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). KCW berät Aufgabenträger, Verkehrsverbände sowie Verkehrsunternehmen und unterstützt sie bei der Vorbereitung auf den Wettbewerb. Außerdem arbeitet das Unternehmen an Forschungsprojekten auf Bundes- und EU-Ebene mit und berät politische Entscheidungsträger.

KCW bietet ganzheitliche Strategie- und Managementberatung im ÖPNV an. Die Mitarbeiter sind bestens mit Innenleben und äußeren Rahmenbedingungen der Akteure am ÖPNV-Markt vertraut. Weit reichende Kenntnisse der Formen von ÖPNV-Marktorganisation und ihren Wirkungen in Deutschland, aber auch in den liberalisierten Märkten in Schweden, Dänemark, Großbritannien, Frankreich und Italien zeichnen KCW aus.

Als führendes deutsches Expertenteam in Sachen ÖPNV und Wettbewerb entwickelt KCW situationsgerechte Lösungen für individuelle Problemstellungen. Das Beratungsunternehmen arbeitet dabei interdisziplinär und beschäftigt Ingenieure, Verkehrsplaner, Juristen und Ökonomen. Dadurch kann KCW innovative Leistungen in den Bereichen Politikberatung, Managementberatung und Wettbewerbsverfahren anbieten.

Für die Verkehrsverbände HVV, RMV, VRR/ZVRR seit 1998 und für den VVO seit 2000 steht KCW für laufende Beratungen in Fragen zur Organisation, Marketing und Qualitätssteuerung im Wettbewerb, Bestellung von Verkehrsleistungen, Vergabeverfahren, Verkehrsverträgen, regelmäßige Informationen zu deutschen und europäischen Marktentwicklungen zur Verfügung.

KCW betreut seit 2004 u. a. die Projektkoordination für den Öffentlichen Personennahverkehr in Berlin zusammen mit Steer Davies Gleave Ltd. aus London.

Jüngst wirkte KCW im Rahmen eines Forschungsprojekts des BMVBW mit. Für die EU-Kommission wurde u. a. als Konsortialpartner im Forschungsverbund MARETOPE eine Untersuchung von Veränderungsprozessen in der Organisation des ÖPNV anhand von Case Studies zu Städten/Regionen (z.B. München, Innsbruck, Stockholm, Lissabon) erstellt.

Für zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften erarbeitete KCW Strategien zur Weiterentwicklung ihrer ÖPNV-Organisation, mehrfach bis hin zur Konzeption und Begleitung des Verkaufs des kommunalen Verkehrsunternehmens. Verschiedene Verfahren laufen zur Zeit.

Ihr Kontakt:

KCW GmbH
Charlottenstraße 65
10117 Berlin
Phone: +49-30-21 00 27-60
Fax: +49-30-21 00 27-61
info@kcw-online.de
<http://www.kcw-online.de>

KCW GmbH
Steinstraße 7
20095 Hamburg
Phone: +49-40-32 57 75-25
Fax: +49-40-32 57 75-18
info@kcw-online.de
<http://www.kcw-online.de>

Kurzdarstellung des Unternehmens UNICONSULT - Universal Transport Consulting GmbH

Die UNICONSULT Universal Transport Consulting GmbH wurde 1977 gegründet. Seit über 25 Jahren steht unsere Gesellschaft für eine hochwertige Managementberatung im Transportsektor mit Erfahrungen aus über 250 weltweit durchgeführten Projekten. In den 1990er Jahren wurde die ehemalige Kühne & Nagel-Tochtergesellschaft von der HPC Hamburg Port Consulting GmbH erworben.

Die Beratungsschwerpunkte bilden weite Teile der Intermodalität ab. Es werden wirtschaftliche, betriebliche und logistische Themen sowie IT-Projekte bei allen wesentlichen Verkehrsträgern bearbeitet. Bedingt durch unsere Historie und unseren Standort unmittelbar im Hafen Hamburg haben wir neben unserer systemischen Kompetenz in den letzten Jahren gezielt Schwerpunkte im Güterverkehr (per Schiene, Straße, Flugzeug und Binnenschiff) und der Infrastruktur (Gleisnetz- und Bahnhofs-, KV-Terminal-, Flughafen-, und Hafenplanung) sowie in der Logistik weiterentwickelt.

Unsere Unternehmensentwicklung ist seit mehreren Jahren fokussiert auf die Ausweitung des Beratungsfeldes "Schienenverkehr". Dazu wurde ein kompetentes Beraterteam aus Experten mit operativer Erfahrung im Verkehrssektor und entsprechend hochwertiger Ausbildung aufgebaut.

Unser Kunden-Portfolio ist vielfältig strukturiert. Es umfasst nationale sowie internationale Kunden und beinhaltet Administrationen und Verbände, Banken und Leasinggesellschaften, Eisenbahnverkehrsunternehmen, Infrastrukturunternehmen und -betreiber (Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Flughäfen, Häfen, Terminals) sowie Unternehmen aus der verladenden Wirtschaft und nicht zuletzt Unternehmen aus dem Bereich Logistik.

Zu der jüngeren Geschäftsentwicklung unseres Unternehmens gehören u.a. folgende Highlights: UNICONSULT war u.a. im März 2004 als Sachverständige im Verkehrsausschuss des deutschen Bundestages sowie im Herbst 2004 im Verkehrsausschuss des Landtags in Nordrhein-Westfalen eingeladen, zur Fortsetzung der Bahn zu referieren. Im Jahre 2005 erhielten wir u.a. von der EU-Kommission den Auftrag, die Umsetzung der Marktöffnung im Schienenverkehr in den 25 EU-Mitgliedsländern einschließlich der Schweiz und Norwegens zu untersuchen ("Railimplement"). Ferner gelang es, den Auftrag für die Ausbauplanung von KV-Terminals einer US-amerikanischen Güterbahn zu erhalten.

Für den Fall, dass Sie weitere Einzelheiten benötigen, wenden Sie sich bitte an die unten angegebene Kontaktadresse. Wir stehen Ihnen selbstverständlich gern für weitere Gespräche zur Verfügung.

Kontaktadresse:

Dr. Thomas Rössler

UNICONSULT

Universal Transport Consulting GmbH

Buchardkai 1

D-21129 Hamburg

Phone: +49-40-33 62 16

Phone: +49-40-74 00 8-104

Fax: +49-40-32 27 64

Mobile: +49-172-32 73 407

E-Mail t.roessler@uniconsult-hh.de

Web <http://www.uniconsult-hh.de>

Kurzdarstellung des Unternehmens HSH Nordbank AG

Die HSH Nordbank AG ist eine starke Regionalbank im Norden Europas. Sie ist weltweit als Spezialfinanzierer aktiv und ein anerkannter Partner an den internationalen Kapitalmärkten.

Ihren Kunden bietet die HSH Nordbank ein umfangreiches innovatives Produktangebot verbunden mit kompetenter, individueller Beratung. In ihrer Kernregion Hamburg und Schleswig-Holstein ist sie für Geschäftskunden Marktführer. In Schleswig-Holstein unterhält sie eine besondere Geschäftsbeziehung mit den Sparkassen, denen sie im Rahmen einer Verbundvereinbarung zudem maßgeschneiderte Dienstleistungen und Produkte anbietet.

Als Spezialfinanzierer liegt der Schwerpunkt auf Transport und Immobilien. Im Transportbereich deckt die HSH Nordbank die gesamte Wertschöpfungskette ab und ist weltweit führender Schiffsfinanzierer. Im Immobiliengeschäft zählt die HSH Nordbank zu den stärksten Banken in Deutschland; darüber hinaus ist sie selektiv in den Metropolregionen in den USA, Großbritannien, den Niederlanden und im Ostseeraum erfolgreich tätig.

In ihren Schwerpunktregionen Südostasien und dem Ostseeraum unterstützt ein Netzwerk von Niederlassungen und Repräsentanzen die internationalen Aktivitäten der Bank und ermöglicht die Begleitung des internationalen Geschäfts ihrer Kunden. Als anerkannter Partner an den internationalen Kapitalmärkten ist die HSH Nordbank u.a. auch in London und New York vertreten.

Die HSH Nordbank AG ist am 2. Juni 2003 aus der Fusion der Hamburgischen Landesbank mit der Landesbank Schleswig-Holstein (LB Kiel) hervorgegangen. Sie verfügt über eine Bilanzsumme von rund 170 Mrd. € und beschäftigt weltweit ca. 4.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die HSH Nordbank hat einen Doppelsitz in Hamburg und Kiel.

Kontaktadresse:

Michaela Fischer-Zernin

HSH NORDBANK AG

Pressesprecherin

Gerhart-Hauptmann-Platz 50

D-20095 Hamburg

Phone: +49-40-3333 -11993

Fax: +49-40-3333 -611993

e-mail michaela.fischer-zernin@hsh-nordbank.com

Web <http://www.hsh-nordbank.de>

Kurzdarstellung des Unternehmens Steer Davies Gleave

Steer Davies Gleave ist eine weltweit operierende unabhängige Unternehmensberatung im Verkehrsbereich. Seit über 25 Jahren genießen unsere Mitarbeiter einen ausgezeichneten Ruf als effektive Berater von Regierungsbehörden, Gesetzgebern, Verkehrsunternehmen, Finanzdienstleistern, Planern und anderen Interessensgruppen.

Steer Davies Gleave hat über 200 Berater weltweit. Der Hauptsitz der Firma ist in London. Weitere Büros befinden sich in Bologna (Italien), Madrid (Spanien), Berlin (Deutschland), Santiago (Chile), San Juan (Puerto Rico), Adelaide (Australien). In Großbritannien hat Steer Davies Gleave weitere Niederlassungen in Leeds (England), Cardiff (Wales) und Edinburg (Schottland).

Weltweit hat Steer Davies Gleave über 6000 Projekte durchgeführt und verfügt so über ein weites Wissensspektrum. Die Unabhängigkeit der Firma garantiert Unparteilichkeit, und sichert so, dass unsere Leistungen sich immer perfekt nach den Bedürfnissen unserer Kunden richten. Wir gewährleisten erstklassige Qualität und verfügen über das ISO 9001 – 2000 Zertifikat.

Unsere Firmenleistungen umfassen alle Arten des Transportwesens; inklusive: Machbarkeitsstudien, Prognosen, Städteplanung, Verkehrsmanagement, Entwicklung von Unternehmensstrategien, Ausschreibungs- und Vergabedienstleistungen, Finanzierungsmodelle, Management Consulting, Investitionsanalyse und Projektfinanzierung, Marktforschung, Mergers & Akquisition und Gesetzes- & Wettbewerbsanalyse.

Steer Davies Gleave verfügt darüber hinaus über ein weites Wissensspektrum im Schienenverkehr. Die Firma hat speziell in Großbritannien u.a. ROSCOs, ATOC, Railtrack, SRA und viele der Verkehrsunternehmen beraten. Aber auch in anderen Ländern arbeitet die Firma im Schienenbereich, so zählt Trenitalia zu unseren Kunden. Auch die Europäische Kommission haben wir beraten. Im Jahre 2003 stellten wir eine Untersuchung bezüglich der Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs in Europa an, hierbei wurde speziell die Umsetzungsansätze der diesbezüglich relevanten Richtlinien in den einzelnen bestehenden und zukünftigen Mitgliedsländern begutachtet. Im Jahre 2005 erhielten wir, als Teil eines Konsortiums von der EU-Kommission den Auftrag, die Umsetzung der Marktöffnung im Schienenverkehr in den 25 EU-Mitgliedsländern einschließlich der Schweiz und Norwegens zu untersuchen ("Railimplement").

Für den Fall, dass Sie weitere Einzelheiten benötigen, wenden Sie sich bitte an die unten angegebene Kontaktadresse. Wir stehen Ihnen selbstverständlich gern für weitere Gespräche zur Verfügung.

Kontaktadresse:

Andrew Mellor
Steer Davies Gleave Ltd.
28 – 32 Upper Ground
London SE1 9PD

Phone: +44 (0)20 7919 8500

Fax: +44 (0)20 7827 9850

e-mail : andrew.mellor@sdgworld.net

Web: <http://www.sdgworld.com>