



Pro Mobilität

Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Friedrichstraße 154

10117 Berlin

Tel.: 030 / 22 48 84 12

Fax: 030 / 22 48 84 14

www.promobilitaet.de

info@promobilitaet.de

Position zum

Börsengang der Deutschen Bahn AG

von

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

8. März 2006

Kurzfassung

Der Börsengang der DB AG geht alle an

Die Pläne zum Verkauf von Anteilen an der Deutschen Bahn AG an Private betreffen neben dem Unternehmen und dem Bund als Eigentümer die gesamte Verkehrswirtschaft und die Nutzer aller Verkehrswege. Die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Schienenverkehr, auf den Bundeshaushalt und damit auf die Infrastrukturentwicklung aller Verkehrswege sind erheblich. Es geht um eine politische Grundsatzentscheidung für Markt und Wettbewerb im Verkehrssystem.

Eine leistungsfähigere Schiene könnte auch für die Straße von Vorteil sein

Der Marktanteil der Schiene an der Verkehrsleistung verharrt seit der Bahnreform bei rund 6,6 Prozent im Personenverkehr und erreicht im Güterverkehr 15,8 Prozent. Die Marktentwicklung zeigt, dass die hohen finanziellen Zuschüsse für den Nahverkehr und die Infrastruktur von mehr als 10 Milliarden Euro pro Jahr die politischen Erwartungen von mehr Verkehr auf der Schiene nicht erfüllt haben. Trotz ihrer Rolle als Nischenanbieter und ihres Rückzugs aus der Fläche hat die Schiene Bedeutung für den Personenverkehr in Ballungsräumen und beim Güterverkehr auf der langen Strecke. Hier werden ihr Wachstumspotenziale zugetraut, wenn bei den Schienenwegeinvestitionen entsprechende Prioritäten gesetzt würden und der Wettbewerb zwischen den Bahnen stärker zum Zuge käme.

Die Schiene kann in den genannten Marktsegmenten für manche Nutzer der Straße eine Alternative sein und einen Beitrag zur Entlastung von stauanfälligen Autobahnen und Bundesstraßen leisten. Die Straße hat daher ein Interesse an einer effizienten Infrastrukturpolitik für alle Verkehrswege und einem leistungsfördernden Wettbewerb auf der Schiene.

Ein Börsengang mit Netz steht im Gegensatz zu verkehrspolitischen Zielen

Der Wettbewerb auf der Schiene wird durch einen Börsengang mit Netz dauerhaft beschränkt. Die DB AG könnte trotz ihrer abnehmenden Bedeutung im Schienenverkehr über die Weiterentwicklung des Netzes und den Netzzugang der Wettbewerber entscheiden. Andere Bahnen würden nur defensiv agieren und investieren, weil sie ihre Expansionspläne frühzeitig dem Netzbetreiber und Konkurrenten DB AG zur Reservierung von Trassen offen legen müssten. Außerdem dürften Ausschreibungen im Personennahverkehr nach Einschätzung von MorganStanley (2004) nicht forciert werden. Die Schiene bliebe hinsichtlich des von der Politik angestrebten Ziels, mehr Verkehr auf die Schiene zu holen, wegen dieser Störfaktoren für Wettbewerber weit hinter ihren Potenzialen zurück.

Das Schienennetz hat in der Unternehmensstrategie der DB AG eine zunehmend nachrangige Bedeutung

Die Deutsche Bahn AG entwickelt sich zu einem internationalen Mobilitäts- und Logistikkonzern, der schon heute mit weiter steigender Tendenz die Hälfte seines Umsatzes ohne Bezug zur Schiene macht. Für diese Unternehmensstrategie hat das deutsche Schienennetz eine zunehmend nachrangige Bedeutung. Die Schiene gerät aus dem Fokus der DB AG.

Der Bundeshaushalt wird durch einen privaten Anteilseigner nicht entlastet

Ein zukünftiger privater Anteilseigner der DB AG wird kein Interesse daran haben, als Infrastrukturbetreiber über das mit dem Staat vertraglich langfristig festgelegte Niveau hinaus in das Schienennetz zu investieren. Er wird vielmehr anstreben, bisher aus Eigenmitteln getätigte Investitionen einzusparen und zukünftig vom Bund tragen zu lassen. Der Bund wird somit mehr für eine vergleichbare Netzqualität ausgeben müssen und soll sich dazu durch eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung langfristig verpflichten. Der Erlös aus dem Verkauf von Unternehmensanteilen wäre dazu im Vergleich gering.

Außerdem sollen bei einem Börsengang mit Netz Trasseneinnahmen und Bundeszuschüsse für die Infrastruktur in freier Verwendungsentscheidung des Netzbetreibers DB AG bleiben. Die heute bereits deutlich zu Tage tretenden Ineffizienzen z.B. durch das Nichtabrufen von Zuschüssen des Bundes für den Schienenwegebau würden trotz der gegenteiligen Ziele der neuen Bundesregierung dauerhaft zementiert.

Durch Investitionsprivilegien für die Bahn drohen Einschnitte bei Fernstraßen

In Zeiten leerer Bundeskassen würden mehrjährige Finanzausgaben an den Netzbetreiber DB AG bei den regelmäßig anstehenden Einsparungen von Etatmitteln (globale Minderausgaben, Finanzplanung) unmittelbar und ausschließlich zu Kürzungen beim Erhalt und Ausbau von Fernstraßen und Wasserstraßen führen. Dennoch müsste die Straße wegen des Verfehlers verkehrspolitischer Ziele zusätzliches Verkehrswachstum übernehmen.

Markteingriffe zur Verkehrsverlagerung wären gesamtwirtschaftlich schädlich

Der zu erwartende verkehrspolitische Misserfolg eines Börsengangs der DB AG mit Netz wird – das lehrt die Vergangenheit – zu politischem Druck führen, durch höhere Abgaben und ordnungsrechtliche Einschränkungen Straßenverkehr auf die Schiene zu zwingen. Das bliebe zwar wie in der Vergangenheit erfolglos, weil die Systemvorteile der Straße die Menschen überzeugen, es käme aber die Nutzer von Pkw, Lkw und Bus teuer zu stehen, denn sie müssten für den Fehler eines Netzbörsengangs büßen. Ein gesamtwirtschaftlicher Anstieg der Transportkosten und eine weitere Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Transport- und Logistikgewerbes wären ein zu hoher Preis für eine Bahn-Privatisierung.

Fazit: Das Schienennetz sollte nicht Teil eines Börsengangs der DB AG sein

Ein Börsengang der DB AG mit Netz ist gesamtwirtschaftlich negativ zu bewerten, weil damit Beschränkungen für den Wettbewerb im Bahnsektor und neue Privilegien für die Schiene bei Investitionsmitteln im Bundeshaushalt zu erwarten sind. Die Bahn könnte ihre Wachstumspotenziale nicht nutzen, das Netz deswegen zu gering auslasten und auf anderen Verkehrswegen die Staubelastung verschärfen. Das Netz sollte nicht Teil des Börsengangs der DB AG sein.

Pro Mobilität fordert daher, dass:

- die Bahnreform fortgeführt wird und ein Börsengang nur dann erfolgt, wenn er sich positiv auf die haushalts- und verkehrspolitischen Ziele der Bahnreform auswirkt,
- somit die Trennung von Netz und Transport angestrebt wird, um durch mehr Wettbewerb das System Schiene zu stärken und zu größerem Markterfolg zu führen,
- ein Börsengang der DB AG grundsätzlich nur ohne Schienennetz erfolgt, also alle infrastrukturelevanten Unternehmensbereiche ausklammert,
- ein Börsengang der DB AG nicht zu politischen Festlegungen führt, die sich negativ auf die anderen Verkehrswege auswirken,
- die Chance genutzt wird, für alle Verkehrswege gleiche Grundsätze bei der Organisation, der Einnahmenverwendung von Nutzergebühren sowie der Investitionsfinanzierung durch Steuermittel umzusetzen,
- deshalb die Trasseneinnahmen an eine Bundesschienenwegesellschaft gehen und die Einnahmen der Lkw-Maut vollständig an eine Bundesfernstraßengesellschaft fließen, mit denen der Bund langfristige Finanzierungsvereinbarungen schließt und die dann als Töchter der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes die jeweiligen Investitionen in das Schienen- und das Fernstraßennetz vornehmen würden.

Langfassung

Übersicht

1. Ein Börsengang der Deutschen Bahn AG als politische Grundsatzentscheidung
2. Zum Verhältnis von Straße und Schiene
3. Verkehrs- und haushaltspolitische Anforderungen an einen Börsengang
4. Risiken eines Bahnbörsengangs mit Netz für die Straße
5. Forderungen von Pro Mobilität zum Börsengang der Deutschen Bahn AG

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Automobilclubs, die Industrie, das Handwerk, das Güterkraftverkehrsgewerbe und die Dienstleistungsbranche setzen sich unter dem Dach von Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur gemeinsam für die Sicherung von Mobilität sowie für leistungsfähige und sichere Straßen ein.

1. Ein Börsengang der Deutschen Bahn AG als politische Grundsatzentscheidung

Seit einigen Jahren gehört ein Börsengang für die Deutsche Bahn AG mit Netz zu den strategischen Zielen des bisher staatseigenen Unternehmens. Er ist nicht nur politisch sehr umstritten, er ist ein verkehrspolitisches Ereignis mit weitreichenden Auswirkungen für alle Verkehrswege. Es geht um eine *Grundsatzentscheidung für Markt und Wettbewerb*.

Der Bahnreform von 1994 lagen die Ziele zugrunde, mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, den Staatshaushalt zu entlasten und die Eigenwirtschaftlichkeit des Unternehmens Deutsche Bahn AG zu verstärken. Diese drei Ziele müssen unverändert die Basis für eine Fortführung der Bahnreform sein, für die ein Börsengang des Unternehmens eine Option darstellt.

Die Koalition von CDU, CSU und SPD hat im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 eine Entscheidung über die Modalitäten des Börsengangs in dieser Legislaturperiode vereinbart. Eine Konkretisierung soll bis zum Herbst 2006 auf der Basis des mittlerweile vorliegenden Gutachtens von Booz Allen Hamilton (BAH) erfolgen. Hierin werden fünf Organisationsmodelle bewertet, die vom integrierten Bahnunternehmen bis zur Trennung von Netz und Betrieb reichen.

Die bisher bekannten Pläne des DB-Vorstands machen deutlich, dass ein Börsengang des Bundesunternehmens unmittelbar die Leistungsfähigkeit der anderen Verkehrswege berührt:

- *Erstens: Der Bahnvorstand besteht auf einem Börsengang des Konzerns mit Schienennetz.* Von dieser ordnungspolitischen Weichenstellung wäre die gesamte Verkehrswirtschaft betroffen, denn eine Entscheidung über die Struktur des Unternehmens ist gleichzeitig eine Entscheidung über die Marktordnung im Schienenverkehr. Wie das Booz Allen Hamilton-Gutachten zeigt, schwächt ein Verbleib des Netzes bei der privatisierten DB AG den Wettbewerb und damit die Wachstumspotenziale aller Eisenbahnen. Die Schiene wird weniger Verkehrswachstum übernehmen, die anderen Verkehrswege umso mehr.
- *Zweitens: Langfristige Zusagen von Investitionszuschüssen für das Schienennetz im Bundeshaushalt und von Regionalisierungsmitteln für den Nahverkehr sind* nach Aussage eines Gutachtens von MorganStanley für die Bundesregierung von 2004 *Voraussetzungen für einen Börsengang mit Netz.* Von diesen haushaltspolitischen Festlegungen zugunsten der Bahn wären alle Verkehrsträger betroffen, denn eine Entscheidung für den Börsengang mit Netz wäre dann gleichzeitig eine langfristige Festlegung von Finanzmitteln des Bundes im Verkehr zu Lasten von Straßen und Wasserstraßen.

PRO MOBILITÄT bezieht Position zu einem Börsengang der Bahn, weil die Pläne zum Verkauf von Anteilen an der Deutschen Bahn AG an Private neben dem Unternehmen und dem Bund als Eigentümer die gesamte Verkehrswirtschaft und die Nutzer aller Verkehrswege betreffen. Die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Schienenverkehr, auf den Bundeshaushalt und damit auf die Infrastrukturentwicklung aller Verkehrswege sind erheblich. Deshalb geht es um eine politische Grundsatzentscheidung für Markt und Wettbewerb im Verkehrssystem.

2. Zum Verhältnis von Straße und Schiene

Straße und Schiene sind in Teilbereichen Wettbewerber und Partner im Verkehrsmarkt. Partner sind sie zum Beispiel im kombinierten Verkehr, wo Speditionen, Unternehmen des Güterkraftverkehrsgewerbes und Eisenbahnen zusammenarbeiten. Gleiches gilt für Teile des öffentlichen Verkehrs mit Bus und Bahn sowie für vernetzte Angebote an Pkw-Nutzer in Form von Park and Ride-Plätzen mit Anbindung an den Schienenverkehr.

Die Aufgabenverteilung im Verkehrsmarkt richtet sich nach den Fähigkeiten der Verkehrsträger, Kundenanforderungen zu erfüllen. Eigenschaften von Pkw und Lkw wie die kurzfristige Verfügbarkeit, die individuelle Erreichbarkeit jedes Zielortes oder eine größere Flexibilität in der Nutzung sind systembedingte Vorteile, die unabhängig von der Ausgestaltung des politischen Rahmens sind. Der Nutzer entscheidet individuell, der Einfluss der Politik ist begrenzt.

Deshalb haben auch vielfältige politische Versuche, die Marktanteile von Schiene und Straße zu verändern, wenig Wirkung gezeigt. Im Personenverkehr erreicht der Pkw stabil mehr als 82 Prozent Marktanteil an der Verkehrsleistung, Bus und Bahn liegen beide bei jeweils 6,6 Prozent. Die Straße bewältigt somit 89 Prozent des Personenverkehrs. Im Güterverkehr hat sich der Anteil des Lkw auf fast 70 Prozent erhöht. Die Bahn liegt bei 15,8 Prozent, das Binnenschiff erreicht noch 11,6 Prozent. *Durch Verteuerungen des Straßenverkehrs wie die Ökosteuern oder die Lkw-Maut wurden die Kosten erhöht, aber keine Verlagerung des Verkehrs zur Schiene bewirkt.*

Die Infrastrukturpolitik des letzten Jahrzehnts hat gravierende Konsequenzen. Obwohl das Anlagevermögen der Schiene im Vergleich zur Straße im Schnitt jünger und der Anteil der Bahnen am Verkehrsmarkt viel geringer ist, wurden mit 54 Mrd. Euro von 1994 bis 2004 mehr Bruttoanlageinvestitionen in die Schiene als in die Fernstraßen (48 Mrd. Euro) getätigt. Zur Begründung wurde zum Beispiel auf die im Bundesverkehrswegeplan politisch sehr hoch angesetzten Potenziale der Güterbahn hingewiesen. Im Widerspruch dazu wurde vorrangig in Hochgeschwindigkeitsstrecken investiert, die im Wachstumsmarkt Güterverkehr wirkungslos sind. Staus haben dadurch zugenommen und hemmen die Produktivität der Logistik. *Eine Entlastung der Straße ist ausgeblieben, dem Fernstraßenbau fehlen unverändert Jahr für Jahr zwei Milliarden Euro.*

Eine leistungsfähigere Schiene könnte auch für die Straße von Vorteil sein

Der Marktanteil der Schiene an der Verkehrsleistung verharrt seit der Bahnreform bei rund 6,6 Prozent im Personenverkehr und erreicht im Güterverkehr 15,8 Prozent. Die Marktentwicklung zeigt, dass die hohen finanziellen Zuschüsse für den Nahverkehr und die Infrastruktur von mehr als 10 Milliarden Euro pro Jahr die politischen Erwartungen von mehr Verkehr auf der Schiene nicht erfüllt haben. Trotz ihrer Rolle als Nischenanbieter und ihres Rückzugs aus der Fläche hat die Schiene Bedeutung für den Personenverkehr in Ballungsräumen und beim Güterverkehr auf der langen Strecke. Hier werden ihr Wachstumspotenziale zugetraut, wenn bei den Schienenwegeinvestitionen entsprechende Prioritäten gesetzt würden und der Wettbewerb zwischen den Bahnen stärker zum Zuge käme.

Die Schiene kann in den genannten Marktsegmenten für manche Nutzer der Straße eine Alternative sein und einen Beitrag zur Entlastung von stauanfälligen Autobahnen und Bundesstraßen leisten. Die Straße hat daher ein Interesse an einer effizienten Infrastrukturpolitik für alle Verkehrswege und einem leistungsfördernden Wettbewerb auf der Schiene.

3. Verkehrs- und haushaltspolitische Anforderungen an einen Börsengang

Der Deutsche Bundestag hat mit seinem einstimmigen Beschluss vom 2. Juni 2004 (DrS 15/3268) dafür gesorgt, dass neben den zuvor zwischen der DB AG und der damaligen Bundesregierung diskutierten Anforderungen des Kapitalmarkts und des Unternehmens *auch verkehrs- und haushaltspolitische Maßstäbe bei der politischen Entscheidung über die Zukunft der DB AG zu berücksichtigen sind*. Damit besteht das Parlament auf den in der Bahnreform angelegten Grundprinzipien.

In der Bahnreform von 1994 wurden drei Ziele verankert:

- Mehr Verkehr auf die Schiene
- Die Entlastung des Bundeshaushalts
- Die Stärkung der Eigenwirtschaftlichkeit des Konzerns Deutsche Bahn AG

Für einen Börsengang mit Netz haben die *Deutsche Bahn und die Investmentbank Morgan Stanley schon 2004 mehrere haushalts- und ordnungspolitische Bedingungen formuliert* und an die Bundesregierung adressiert, die zeigen, wie abhängig die Ergebnisse des Schienenverkehrs einer privatisierten Deutschen Bahn AG mit Netz von Struktur und Höhe der staatlichen Zuschüsse für die Infrastruktur und den Nahverkehr sind.

Konkret geht es um folgende wesentliche **Aussagen**¹:

- Investoren erwarteten *signifikante Ergebnissteigerungen* von der DB AG.
- Aufgrund der „zentralen Bedeutung des Bereichs Regio“ müsse die bisherige Vergabepaxis (*Ausschreibungen nur für Teile des Marktes*) bei Nahverkehrsverträgen beibehalten und die Höhe der staatlichen Regionalisierungsmittel erhalten werden.
- Es müsse bei der Finanzierung der Netzinvestitionen mit verlorenen Baukostenzuschüssen bleiben (keine Umstellung auf zinslose Darlehen) und *Eigenmittel der DB müssten in Höhe von 1,2 Milliarden Euro im Laufe des aktuellen Mittelfristzeitraums in Bundeszuschüsse „umgewidmet“* werden.
- Es müsse eine „kapitalmarktkonforme“ Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit dem Bund abgeschlossen werden, die eine *„Mittelverwendungsentscheidung ausschließlich durch die DB“* vorsehe.

Die Pläne des Unternehmens laufen darauf hinaus, dass bei einem Börsengang mit Netz die Rentabilität des Schienenverkehrs im DB-Konzern von staatlichen Zuweisungen abhängig bliebe. Der Deutsche Bundestag hat dagegen gefordert, „eine dauerhafte Rentabilität der DB AG darf nicht auf Leistungen des Bundes für den Ausbau der Schieneninfrastruktur beruhen.“

Das im Januar 2006 auf Druck des Bundestages vorgelegte *Gutachten von Booz Allen Hamilton* beleuchtet fünf Organisationsmodelle nach Kundeninteressen, Wettbewerb, Kapitalmarktfähigkeit sowie Haushalts- und Vermögenseffekten: das Integrierte Modell, das Eigentumsmodell, das Eigentumsmodell mit Ausgestaltungsvariante, das Finanzholdingmodell und das Getrennte Modell. Die Gutachter haben sie nach den damit verbundenen Wettbewerbsimpulsen geordnet, die bei Trennung am größten wären.

¹ Kurzfassung MorganStanley

3.1 Verkehrspolitische Anforderungen

Am verkehrspolitischen Kernziel der Bahnreform von 1994, „mehr Verkehr auf die Schiene“ zu holen, hält die Verkehrspolitik bis heute unverändert fest, um den Straßen- und Luftverkehr angesichts hoher Wachstumsraten zu entlasten. Die Börsenpläne müssen sich daran messen lassen, ob sie einen Beitrag dazu leisten, dieses Ziel zu erreichen. Welche ordnungs- und infrastrukturpolitischen Anforderungen müssen erfüllt werden?

a) Ordnungspolitische Anforderung: Ein neuer institutioneller Rahmen für das Schienennetz muss den Wettbewerb fördern

Erfolge gab es im Schienenverkehr bisher vor allem dort, wo der Wettbewerb gestärkt wurde. Dies gilt für den Personennahverkehr und teilweise auch für den internationalen Güterverkehr. Deshalb ist die ordnungspolitische Meßlatte, ob der Börsengang den Wettbewerb auf der Schiene fördern wird.

Das Gutachten von Booz Allen Hamilton zeigt, der Wettbewerbsimpuls wäre bei Trennung von Netz und Betrieb am stärksten. Beim Integrationsmodell würde der Wettbewerb hingegen Schaden nehmen. Warum ist das so?

- Schon bisher wird das Wachstum neuer Anbieter im Schienenverkehr durch ein latentes Diskriminierungspotenzial des Netzbetreibers Deutsche Bahn AG, der zugleich Wettbewerber bei den Beförderungen ist, gebremst. Die *Anmeldung von Trassen zur Fahrplanerstellung zwingt andere Bahnunternehmen dazu, ihre heutigen und zukünftigen Aktivitäten dem Konzern DB AG frühzeitig offen zu legen*. Das eröffnet eine Vielzahl von Möglichkeiten der Diskriminierung, die selbst eine aktive Regulierungsbehörde bestenfalls wird abmildern können.
- Noch wichtiger ist, der Konzern trifft als Infrastrukturbetreiber *Entscheidungen über Erhaltung, Ausbau, Rückbau und Stilllegungen von Strecken*, die für alle Eisenbahnunternehmen von strategischer Bedeutung sind. Diese Infrastrukturmaßnahmen *können zum Nachteil der Wettbewerber alleine an den Bedürfnissen der DB-Transportsparten ausgerichtet werden*. Das gilt bei der stärkeren Unabhängigkeit einer teilprivatisierten DB AG mit Netz noch mehr als heute, denn das Bahnmanagement will laut Morgan Stanley durch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung eine freie Verfügungsmacht über jährliche Investitionen in Milliardenhöhe erhalten, die aus Steuermitteln bezahlt und nicht zurückverdient werden müssen.
- Dieser zusätzliche Freiraum bei Investitionen *würde der integrierten DB AG auch eine komfortable Position bei Verhandlungen über Nahverkehrsverträge verschaffen*: Welche Landesregierung wird riskieren, für die Vergabe lukrativer Nahverkehrsstrecken an Wettbewerber mit unterbleibenden oder verzögerten Investitionen in das Netz und die Bahnhöfe abgestraft zu werden. Gleiches gilt für eine zu wettbewerbsfreundliche Haltung bei Novellierungen des Ordnungsrahmens (z.B. Allgemeines Eisenbahngesetz). Diese Macht des integrierten Konzerns würde noch verstärkt, wenn Ausschreibungen weiterhin die Ausnahme bei der Vergabe im Schienenpersonennahverkehr blieben.

- Damit in Verbindung steht auch ein *Belohnungssystem der besonderen Art*. Schon in der Vergangenheit schloss mancher Politiker seiner politischen Laufbahn eine Beratertätigkeit für die DB AG an. Meist kommen sie aus den Bundesländern, bei denen Ausschreibungen im Schienenpersonennahverkehr die Ausnahme gewesen sind und die Wettbewerber der DB AG in diesem Markt bis heute kaum Erfolg hatten (Berlin/Brandenburg 2 Prozent, Sachsen-Anhalt 2 Prozent, Bayern 5 Prozent).

Weil der Betreiber des Netzes nicht neutral im Wettbewerb der Bahnunternehmen ist, werden die *Wettbewerber der DB AG auf der Schiene langfristige Investitionsentscheidungen scheuen* und damit unter ihren Wachstumspotenzialen bleiben, wenn der DB AG das Netzeigentum durch einen integrierten Börsengang unumkehrbar zugewiesen wird.

Die neu geschaffene *Bundesnetzagentur kann die genannten Widersprüche zwischen den ordnungspolitischen Anforderungen einerseits und den unternehmerischen Ertragszielen andererseits durch strenge Auflagen und eine aktive Kontrolle nur lindern*. Lösen wird sie das Problem nicht, denn sie wird nicht alle Entwicklungen vorhersehen und ex ante rechtlich regeln können. Eine Entflechtung der Netzverantwortung und der Netznutzer, also die Trennung von Netz und Transport, würde für transparente und klare Strukturen sorgen, die einer Regulierung vorzuziehen sind.

Ein Börsengang mit Netz steht im Gegensatz zu verkehrspolitischen Zielen

Der Wettbewerb auf der Schiene wird durch einen Börsengang mit Netz dauerhaft beschränkt. Die DB AG könnte trotz ihrer abnehmenden Bedeutung im Schienenverkehr über die Weiterentwicklung des Netzes und den Netzzugang der Wettbewerber entscheiden. Andere Bahnen würden nur defensiv agieren und investieren, weil sie ihre Expansionspläne frühzeitig dem Netzbetreiber und Konkurrenten DB AG zur Reservierung von Trassen offen legen müssten. Außerdem dürften Ausschreibungen im Personennahverkehr nach Einschätzung von Morgan Stanley (2004) nicht forciert werden. Die Schiene bliebe hinsichtlich des von der Politik angestrebten Ziels, mehr Verkehr auf die Schiene zu holen, wegen dieser Störfaktoren für Wettbewerber weit hinter ihren Potenzialen zurück.

b) Infrastrukturpolitische Anforderung: Der Infrastrukturbetreiber muss ein starkes Interesse an Investitionen in die Schiene haben

Seit einigen Jahren verfolgt die DB AG das Unternehmensziel zum internationalen Mobilitätsdienstleister zu werden. Den Akquisitionen von und Kooperationen mit Güterbahnen in den Niederlanden, Dänemark, der Schweiz und Italien folgten die Übernahme des Logistikkonzerns STINNES AG (mit Schenker als Straßengüterverkehrsunternehmen) und 2005 des amerikanischen Unternehmens BAX GLOBAL, dessen Stärken in Logistikketten zur Luft und zur See im pazifischen Raum liegen. *Innerhalb kürzester Zeit wurden Milliarden am Kapitalmarkt aufgenommen, um sich für den Börsengang vom Image des Bahnunternehmens zu lösen und als internationaler Logistiker zu positionieren.* Nur so lässt sich den Anlegern eine Wachstumsstory präsentieren, die der Schienenverkehr der DB AG nicht bieten kann. Mittlerweile werden schon 50 Prozent des Umsatzes der DB AG und ein noch größerer Teil des Gewinns ohne Bezug zur Schiene gemacht. Hier wird die Rendite erzielt.

Gleichzeitig stellt die Bahn immer wieder die notwendigen Eigenmittel für Netzinvestitionen nicht zur Verfügung, obwohl diese im Vergleich zu den Investitionszuschüssen des Bundes gering sind und aus den Trassenentgelten der Netznutzer finanziert werden könnten. Die Folge: *Auch in 2005 hat die Bahn schätzungsweise rund 280 Millionen Euro an Bundesmitteln nicht im Netz verbaut. Seit 1999 beläuft sich der Betrag auf 1,4 Milliarden Euro.* Die Investitionen führen also immer weiter weg vom Schienenverkehrsmarkt Deutschland, der seine Rolle als strategisches Kerngeschäft verloren hat. Das Interesse an Investitionen in das Netz ist entsprechend gering.

Ein privater Anteilseigner würde das Management noch stärker darauf verpflichten, in Bereiche mit hoher Rendite zu investieren. Die kann sich beim Netz – wenn überhaupt – dann nur bei der langfristigen Garantie hoher Bundeszuschüsse einstellen, denn der Staat trägt über Zuschüsse rund 70 Prozent der Netzkosten. Da ein integrierter Bahnkonzern keinen Wettbewerb bei staatlichen Aufträgen für das Schienennetz fürchten muss, wird der Staat versuchen, die Rendite zu begrenzen. Das Ertragspotenzial in anderen Geschäftsfeldern wie der Logistik hängt nicht am staatlichen Tropf und verspricht höhere Renditen. *Der private Aktionär wird dafür sorgen, dass Investitionsmittel vorrangig in die lukrativen Geschäftsfelder außerhalb der Schiene fließen werden.* Das nationale Schienennetz wird in der Unternehmensstrategie noch stärker zum Randthema werden.

Das Schienennetz hat in der Unternehmensstrategie der DB AG eine zunehmend nachrangige Bedeutung

Die Deutsche Bahn AG entwickelt sich zu einem internationalen Mobilitäts- und Logistikkonzern, der schon heute mit weiter steigender Tendenz die Hälfte seines Umsatzes ohne Bezug zur Schiene macht. Für diese Unternehmensstrategie hat das deutsche Schienennetz eine zunehmend nachrangige Bedeutung. Die Schiene gerät aus dem Fokus der DB AG.

3.2 Haushaltspolitische Anforderung: Der Bundeshaushalt sollte entlastet werden

Gegen einen Börsengang der DB AG ohne Netz spricht nichts, für einen solchen Schritt mit Netz jedoch einiges, denn dann wären zusätzliche Haushaltsbelastungen und Risiken zu erwarten. Es ist unstrittig, dass das *Netz* und Teile des Nahverkehrs dauerhaft nicht betriebswirtschaftlich rentabel zu betreiben sein werden und deshalb *auf Zuschüsse des Bundes angewiesen bleiben*. Dennoch könnte der Anteil der Eigenfinanzierung der Infrastruktur aus Trassenentgelten durch eine höhere Netzauslastung verbessert und der Zuschussbedarf des Regionalverkehrs durch vermehrte Ausschreibungen verringert werden.

Die DB AG hätte selbst keinen Nutzen von einer Entlastung des Bundeshaushalts durch eine möglichst hohe Eigenwirtschaftlichkeit des teilprivatisierten Netzes. Die privaten Anteilseigner würden darauf drängen, vom Bund eine möglichst hohe finanzielle Absicherung für das Netz zu erhalten. DB Netz würde sich zukünftig auf die Umsetzung vertraglicher Verpflichtungen aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung gegenüber dem Bund beschränken und bisher aus Trassenentgelten finanzierte Investitionen möglichst auf den Bund abwälzen wollen. Das war bereits aus den Empfehlungen von MorganStanley deutlich geworden und wäre eine weitere Steigerung der vom Bundesrechnungshof kritisierten Praxis, sich über den Rahmen des Bundes-schieneausbaugesetzes hinaus, Kosten für Infrastrukturmaßnahmen vom Bund bezahlen zu lassen. *Der Monopolist und Netzeigentümer DB AG könnte dem Bund die finanziellen Bedingungen für das Schienennetz auch nach Abschluss einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung diktieren.*

Die alleinige Mittelverwendungsentscheidung durch den Bahnvorstand in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung – wie diese von MorganStanley 2004 für einen Börsengang mit Netz gefordert wurde – wäre wie ein Blankoscheck. Dass hier schon heute Defizite bestehen, wird aus folgender Aussage des Koalitionsvertrages von CDU, CSU und SPD deutlich: „Die Umsetzung des Infrastrukturauftrages des Bundes beim Neubau und der Erweiterung des Netzes wird verbindlicher als bisher mit der Bahn vereinbart. Dazu gehören ein verlässliches und transparentes Monitoring sowie verbindliche Durchsetzungsmechanismen.“ Bei einem Börsengang der DB AG mit Netz würden die Kontrollmöglichkeiten des Bundes im Spannungsfeld mit den privaten Teilhabern an der DB AG jedoch weiter abnehmen. Vertragliche Sanktionen würden mangels einer glaubhaften Androhung von gravierenden Konsequenzen zur Verhandlungsmasse. Der Bund könnte keinen alternativen Netzbetreiber einsetzen, da er nicht Eigentümer des Netzes wäre, er wäre aber aufgrund des öffentlichen Interesses an der Schiene leicht unter Druck zu setzen.

Die DB AG wäre auf hohe Erträge im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs angewiesen, um die Renditeerwartungen des Kapitalmarktes zu erfüllen. Der Bahnvorstand könnte durch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit freier Verwendungsentscheidung noch wirkungsvoller als bisher bei Verhandlungen mit den Bundesländern den Abschluss von – steuerfinanzierten – Nahverkehrsverträgen „erzwingen“ mit dem Hinweis auf seine Entscheidungsfreiheit bei – ebenfalls steuerfinanzierten – Netzinvestitionen. Die von der Bundesregierung angestrebte *Etatentlastung durch Effizienzsteigerungen bei der Verwendung der Regionalisierungsmittel würde einem Börsengang entgegenstehen und den Börsenerlös vermindern.*

Der *Einmalerlös des Bundes* für einen Börsengang der integrierten DB AG wird sich nach Angaben von Booz Allen Hamilton bestenfalls auf einen einstelligen Milliardenbetrag beschränken. Das wäre nur wenig mehr als die Investitionszuschüsse des Bundes an die DB AG für zwei Jahre. Das Schienennetz hat einen hohen Sachanlagenwert, der weitaus höher ist als in der Bilanz ausgewiesen². Alleine seit der Bahnreform wurden rund 54 Milliarden Euro in das Netz investiert. Zu einem geringen realen Gegenwert würde das Netz als struktur- und verkehrspolitisches Instrument, um dessen Willen es mit Steuermitteln bezahlt wurde, aus der Hand gegeben.

Der Investor wird sich nach Einschätzung von Beratungsunternehmen eine Rückfallklausel des Schienennetzes an den Bund vorbehalten. *Der Bund würde seine finanziellen Risiken also nicht dauerhaft eingrenzen.* Er müsste dem privaten Geldgeber eine Vollkaskoversicherung für seine Rendite geben.

Die Auswirkungen der fünf zur Diskussion stehenden Organisationsmodelle auf den Bundeshaushalt werden im Gutachten von Booz Allen Hamilton erörtert. Bei den haushaltspolitischen Wirkungen werden dem Integrationsmodell dabei Vorteile bescheinigt, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Einmalerlöse bei wettbewerbsfreundlicheren Lösungen größer sind. Erst durch die Berücksichtigung von Dividendenzahlungen der DB AG dreht sich die Vorteilhaftigkeit. *Die Berechnung der Dividenden erfolgte allerdings durch die Übernahme und Fortschreibung der Mittelfristplanung des Unternehmens,* die nur insoweit hinterfragt wurde, soweit sie den Gutachtern offensichtlich unplausibel erschien.

Der Bundeshaushalt wird durch einen privaten Anteilseigner nicht entlastet

Ein zukünftiger privater Anteilseigner der DB AG wird kein Interesse daran haben, als Infrastrukturbetreiber über das mit dem Staat vertraglich langfristig festgelegte Niveau hinaus in das Schienennetz zu investieren. Er wird vielmehr anstreben, bisher aus Eigenmitteln getätigte Investitionen einzusparen und zukünftig vom Bund tragen zu lassen. Der Bund wird somit mehr für eine vergleichbare Netzqualität ausgeben müssen und soll sich dazu durch eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung langfristig verpflichten. Der Erlös aus dem Verkauf der Unternehmensanteile wäre dazu im Vergleich gering.

Außerdem sollen bei einem Börsengang mit Netz Trasseneinnahmen und Bundeszuschüsse für die Infrastruktur in freier Verwendungsentscheidung des Netzbetreibers DB AG bleiben. Die heute bereits deutlich zu Tage tretenden Ineffizienzen z.B. durch das Nichtabrufen von Zuschüssen des Bundes für den Schienenwegebau würden trotz der gegenteiligen Ziele der neuen Bundesregierung dauerhaft zementiert.

² Netzinvestitionen, die mit nicht-rückzahlbaren Baukostenzuschüssen finanziert wurden, werden nicht im Sachanlagevermögen des DB-Konzerns aktiviert (bilanziert). Damit wird erreicht, dass in der Folge dafür geringere Abschreibungen für den Wertverlust des Sachanlagevermögens in der jährlichen Gewinn- und Verlustrechnung erscheinen. Dieses bilanzrechtlich zulässige Vorgehen gibt kein transparentes Bild darüber, in welcher Größenordnung das Netz strukturell defizitär ist.

4. Risiken eines Bahnbörsengangs mit Netz für die Straße

Der DB-Vorstand fordert eine langfristige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für das Schienennetz. Der Bund soll über einen langen Zeitraum finanzielle Zuwendungen für das Bestandsnetz zusagen. Booz Allen Hamilton hält darüber hinaus ggf. zusätzliche verbindliche Zusagen für Neu- und Ausbaumaßnahmen an einen Investor für erforderlich. Jede ausschließliche Reservierung von Etatmitteln für die Schiene würde *neue Belastungen für die Investitionsetats von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen* bedeuten, denn die immer wieder auftretenden Etatkürzungen (Streichen von Ansätzen in der Haushaltsgesetzgebung und Finanzplanung, globale Minderausgaben im Haushaltsvollzug, etc.) würden dann nicht mehr gemeinsam von allen Verkehrswegen getragen. Sie würden nun vorrangig auf die Investitionen in die Straße durchschlagen, deren Planungssicherheit damit stark abnehmen würde.

Durch Investitionsprivilegien für die Bahn drohen Einschnitte bei Fernstraßen

In Zeiten leerer Bundeskassen würden mehrjährige Finanzausgaben an den Netzbetreiber DB AG bei den regelmäßig anstehenden Einsparungen von Etatmitteln (globale Minderausgaben, Finanzplanung) unmittelbar und ausschließlich zu Kürzungen beim Erhalt und Ausbau von Fernstraßen und Wasserstraßen führen. Dennoch müsste die Straße wegen des Verfehlers verkehrspolitischer Ziele zusätzliches Verkehrswachstum übernehmen.

Die Bahn hatte in den vergangenen Jahrzehnten starke Einbußen an Marktanteilen im Verkehrsmarkt zu verkraften. Die Politik hatte dagegen immer gegenteilige Erwartungen. Da die Erfolge ausblieben, wurden dem Straßenverkehr immer wieder neue *Beschränkungen oder Erhöhungen von Abgaben* auferlegt, um auf diese Weise die Autonutzer auf die Schiene zu zwingen. Einige Beispiele:

- 1994 wurde die *Mineralölsteuer für den Autoverkehr stark angehoben*, um daraus die Entschuldung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn zu finanzieren. Von 1999 bis 2003 folgten fünf Erhöhungen der Kraftstoffbesteuerung durch die Ökosteuern. Das Mineralölaufkommen stieg in dieser Zeit um 50 Prozent auf 37 Milliarden Euro pro Jahr an.
- Beim *Bundesverkehrswegeplan 2001 bis 2015* ergab sich für Fernstraßenprojekte durchschnittlich ein mehr als fünffacher Nutzen über die dreißigjährige Nutzungsdauer im Vergleich zu den Kosten, bei Schienenprojekten wurde nur ein dreifacher Nutzen erreicht. Gesamtwirtschaftlich wäre deshalb eine *klare Priorität für die Straße zwingend gewesen*, doch der Investitionsrahmen wurde für beide gleich groß bemessen.
- Trassenentgelte der Schiene bleiben vollständig und unmittelbar in der Schiene. Die Einnahmen aus der 2005 eingeführten *streckenbezogenen Lkw-Maut* auf Autobahnen werden dagegen dem Bundeshaushalt zugeführt und *nur zur Hälfte für die Fernstraßen genutzt*. Die andere Hälfte wird zur Finanzierung von Schienenwegen und Wasserstraßen eingesetzt, was den Grundgedanken von Gebühren als Entgelt für die Nutzung einer bestimmten Leistung in Frage stellt und dadurch der Akzeptanz von Gebührenfinanzierung erheblich schadet.

- Dem Schienennetz wurde mit der DB Netz AG ebenso wie den Flughäfen und der Flugsicherung eine eigene Organisationsstruktur zugebilligt. Der Straße wird eine institutionelle Absicherung ihrer Lkw-Mauteinnahmen über eine *Bundesfernstraßengesellschaft* außerhalb des Bundeshaushaltes verweigert.

Markteingriffe zur Verkehrsverlagerung wären gesamtwirtschaftlich schädlich

Der zu erwartende verkehrspolitische Misserfolg eines Börsengangs der DB AG mit Netz wird – das lehrt die Vergangenheit – zu politischem Druck führen, durch höhere Abgaben und ordnungsrechtliche Einschränkungen Straßenverkehr auf die Schiene zu zwingen. Das bliebe zwar wie in der Vergangenheit erfolglos, weil die Systemvorteile der Straße die Menschen überzeugen, es käme aber die Nutzer von Pkw, Lkw und Bus teuer zu stehen, denn sie müssten für den Fehler eines Netzbörsengangs büßen. Ein gesamtwirtschaftlicher Anstieg der Transportkosten und eine weitere Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Transport- und Logistikgewerbes wären ein zu hoher Preis für eine Bahn-Privatisierung.

5. Forderungen von PRO MOBILITÄT zum Börsengang der DB AG

Ein Börsengang der Deutschen Bahn AG muss das Verkehrssystem effizienter machen und sich dazu an den Grundprinzipien der Bahnreform orientieren. Er muss den *Nutzen des Schienenverkehrs für die Kunden auf marktkonforme Weise verbessern, ohne andere Verkehrswege zu belasten*. PRO MOBILITÄT ist davon überzeugt, dass die Trennung von Netz und Transport das beste Modell wäre, um über mehr Wettbewerb zu größerem Markterfolg für die Schiene zu kommen.

Durch die Beteiligung privater Investoren am Eigentum am Schienennetz würde es zu ordnungspolitischen Festlegungen kommen, die nicht mehr korrigiert werden könnten. *Die integrierte Struktur des Bahnkonzerns würde zementiert, der Wettbewerb dauerhaft behindert*.

Angesichts der überragenden Rolle von Pkw, Lkw und Bus für den Verkehr in Deutschland und Europa darf Bahnpolitik nicht weiterhin zu Lasten der Straße gemacht werden. Genau das aber ist nach Ansicht von PRO MOBILITÄT bei einem Börsengang der Deutschen Bahn AG als integrierter Konzern mit Netz zu erwarten.

Das Schienennetz sollte nicht Teil eines Börsengangs der DB AG sein

Ein Börsengang der DB AG mit Netz ist gesamtwirtschaftlich negativ zu bewerten, weil damit Beschränkungen für den Wettbewerb im Bahnsektor und neue Privilegien für die Schiene bei Investitionsmitteln im Bundeshaushalt zu erwarten sind. Die Bahn könnte ihre Wachstumspotenziale nicht nutzen, das Netz deswegen zu gering auslasten und auf anderen Verkehrswegen die Staubelastung verschärfen. Das Netz sollte nicht Teil des Börsengangs der DB AG sein.

Der Koalitionsvertrag hält fest: „Für die Koalition steht grundsätzlich die *Gleichwertigkeit aller Verkehrsträger* fest. Die Mittel müssen dorthin fließen, wo akuter Handlungsbedarf und Engpässe bestehen. Bei den Zuweisungen von Mitteln an Straße, Schiene und Wasserstraße muss die notwendige Flexibilität gewährleistet sein. Wir wollen Verkehrsinvestitionen verstetigen und damit langfristige Planungssicherheit schaffen“.

Die *Entscheidung über die Organisation des Schienennetzes bietet Chancen für eine verkehrspolitische Strategie mit Vorteilen für alle Verkehrswege*. Es ist zu begrüßen, dass die Politik die Notwendigkeit von mehrjährig planbaren Investitionen anerkennt. In der Konsequenz sollten deshalb Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für alle Verkehrswege des Bundes, also Schienenwege, Wasserstraßen und Bundesfernstraßen, getroffen werden.

Aus dem vom Straßenverkehr erzeugte jährlichen Steuer- und Gebührenaufkommen von 53 Milliarden Euro müssen 4,6 Milliarden Euro im Wege einer *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung einer Bundesfernstraßengesellschaft* zugewiesen werden. Eine solche Festlegung ist zum Beispiel bei der Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs aus der Mineralölsteuer oder der Rente aus der Ökosteuern gängige Praxis. Zusätzlich muss die Fernstraßengesellschaft alle Einnahmen aus der Lkw-Maut in Höhe von 2,4 Milliarden Euro erhalten, so dass für die Fernstraßen insgesamt 7 Milliarden zur Verfügung gestellt werden.

Es kann nur entweder jeweils eine *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für jeden der Verkehrswege geben oder für keinen*, denn Planbarkeit von Investitionen ist für alle notwendig. Sonst steht zu befürchten, dass entgegen der Grundaussage in der Koalitionsvereinbarung, wonach alle Verkehrsträger gleichwertig seien, die Vorrangpolitik für die Schiene fortgeführt würde.

Pro Mobilität fordert daher, dass:

- die Bahnreform fortgeführt wird und ein Börsengang nur dann erfolgt, wenn er sich positiv auf die haushalts- und verkehrspolitischen Ziele der Bahnreform auswirkt,
- somit die Trennung von Netz und Transport angestrebt wird, um durch mehr Wettbewerb das System Schiene zu stärken und zu größerem Markterfolg zu führen,
- ein Börsengang der DB AG grundsätzlich nur ohne Schienennetz erfolgt, also alle infrastrukturelevanten Unternehmensbereiche ausklammert,
- ein Börsengang der DB AG nicht zu politischen Festlegungen führt, die sich negativ auf die anderen Verkehrswege auswirken,
- die Chance genutzt wird, für alle Verkehrswege gleiche Grundsätze bei der Organisation, der Einnahmenverwendung von Nutzergebühren sowie der Investitionsfinanzierung durch Steuermittel umzusetzen,
- deshalb die Trasseneinnahmen an eine Bundesschienenwegegesellschaft gehen und die Einnahmen der Lkw-Maut vollständig an eine Bundesfernstraßengesellschaft fließen, mit denen der Bund langfristige Finanzierungsvereinbarungen schließt und die dann als Töchter der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes die jeweiligen Investitionen in das Schienen- und das Fernstraßennetz vornehmen würden.