



Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

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

Stellungnahme

zum

ressortabgestimmten Entwurf
des Bundesministeriums für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung (AZ: E 11/5120.3/7-01)
vom 2. Juli 2007 für ein

Gesetz zur Teil-Privatisierung der Deutsche Bahn AG

**(Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung
der Eisenbahnen des Bundes (EBNeuOG))**

13. Juli 2007

Mit Schreiben vom 2. Juli hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Verbänden die Möglichkeit gegeben, zum ressortabgestimmten Entwurf für ein Gesetz zur Teilprivatisierung der Deutsche Bahn AG bis zum 13. Juli Stellung zu nehmen.

Pro Mobilität merkt dazu an:

- Eine **Frist von elf Tagen** zur Stellungnahme trägt der Komplexität und Bedeutung der Gesetzesinitiative nicht Rechnung und ist für die Meinungsbildung in Verbänden unangemessen kurz.
- Der übersandte Entwurf ist derzeit noch Gegenstand von **Überarbeitungen** durch die Bundesministerien. Deshalb beschränkt sich Pro Mobilität zum jetzigen Zeitpunkt auf die Bewertung der Grundrichtung und wichtiger Eckpunkte des Gesetzentwurfs.
- Auf der Basis des für den 24. Juli geplanten Kabinettsbeschlusses werden wir prüfen, ob wir erneut eine vertiefende **verfassungsrechtliche Prüfung** durch einen unabhängigen Gutachter in Auftrag geben werden.

Pro Mobilität behält sich aus den genannten Gründen vor, zu den Gesetzesberatungen von Bundestag und Bundesrat eine aktualisierte Position vorzulegen.

Den vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Schreiben vom 2. Juli vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes bewerten wir unter den genannten Voraussetzungen wie folgt:

I. Vorbemerkungen

1. Pro Mobilität sieht in dem hohen Wachstum insbesondere im Güterverkehr, das in den kommenden Jahrzehnten erwartet wird, eine Herausforderung für alle Verkehrsträger¹. Es wäre daher auch aus Sicht des Straßenverkehrs zu begrüßen, **wenn die Leistungspotenziale der Schiene über mehr Wettbewerb mobilisiert würden**. Das Auftreten neuer Anbieter hat den Schienenverkehr in den letzten Jahren spürbar belebt.
2. Eine **Beteiligung Privater** an der Deutsche Bahn AG oder an Konzernteilen ist ordnungspolitisch sinnvoll. Dies lässt Effizienzsteigerungen erwarten und ermöglicht es dem Staat, sich schrittweise auf seine Kernaufgaben zu konzentrieren. Weil das Schienennetz aber eine gesamtwirtschaftlich bedeutsame Infrastruktur ist, müssen bei einem solchen Schritt die Infrastrukturverantwortung des Bundes gewährleistet und negative Wirkungen auf die Qualität des Netzes, Wettbewerber im Bahn- und Logistikmarkt, andere Verkehrsträger und die Steuerzahler ausgeschlossen werden.

¹ Im Vergleich zu 2005 wird bis 2030 eine Zunahme der Güterverkehrsleistung um zwei Drittel erwartet. 2050 soll eine Verdopplung eintreten. Vgl. „Abschätzung der langfristigen Entwicklung des Güterverkehrs in Deutschland bis 2050“, Gutachten der Protrans AG im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (31.5.2007).

3. Die **Kernaufgaben des Bundes im Schienenverkehr** ergeben sich aus Artikel 87 e (4) Grundgesetz.

„Der Bund gewährleistet, dass dem Wohle der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.“

Artikel 87 e (3) ergänzt dazu die Verpflichtung, an den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes die Mehrheit zu halten.

Im Vordergrund steht somit die Gewährleistung von Mobilität und Infrastruktur in Deutschland sowie das Mehrheitseigentum an den Infrastrukturgesellschaften. Die Expansion der bundeseigenen DB AG zu einem weltweit führenden Logistikkonzern ist danach zwar möglich, sie ist aber nicht der Kern der Aufgaben, die das Grundgesetz dem Bund im Bereich des Schienenverkehrs vorgibt. Die jetzt von der Bundesregierung angestrebte Struktur bindet den Bund dauerhaft als Miteigentümer eines internationalen Logistikkonzerns mit angehängtem deutschen Schienennetz. Warum das Schienennetz dauerhaft Anhängsel des halbstaatlichen Logistikkonzerns DB AG sein soll und warum dieser weltweit tätige Dienstleister auf die Anbindung des deutschen Schienennetzes angewiesen ist, darauf hat die Koalition bis heute keine überzeugende Antwort gegeben.

4. Eine **Teilprivatisierung** des Staatskonzerns Deutsche Bahn AG ist zum jetzigen Zeitpunkt **kein Muss**, sondern nur eine strategische Option. Der Hinweis, dies sei zwingend notwendig, um das Unternehmen bei seinem Expansionskurs bilanziell zu stärken, trägt nicht. Dies kann auch durch die Veräußerung von Konzernteilen wie zum Beispiel durch den Verkauf einer Minderheitsbeteiligung an der Konzerntochter Schenker geschehen.
5. Die Teilprivatisierung der Deutsche Bahn AG dominiert und blockiert seit mehr als einem Jahr die Verkehrspolitik des Bundes. Sie ist zum **Selbstzweck** geworden, der **ohne Einbindung in eine politische Strategie für das gesamte Verkehrssystem** vorangetrieben wird. Eine solche Strategie müsste darauf hinauslaufen, Erreichbarkeit zu sichern und die Effizienz im Verkehrssystem zu verbessern. Dies würde den zunehmenden Anforderungen der Menschen und der Unternehmen an Mobilität entsprechen und das Erreichen klimapolitischer Ziele erleichtern. Einer Diskussion darüber, ob und in welcher Form die Teilprivatisierung der Deutsche Bahn AG sich in eine übergeordnete Konzeption für die Verkehrspolitik einfügt, geht die Koalitionsspitze bis heute aus dem Weg.

II. Erwartungen von Pro Mobilität

6. Pro Mobilität hat am 8. März 2006 ein Positionspapier zu einem Börsengang der Deutsche Bahn AG veröffentlicht und dessen Schwerpunkte auch in der Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 1. Juni 2006 bekräftigt.

Unsere Erwartungen haben wir damals in den Aussagen zusammengefasst, 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 [privatrechtliche] 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.“

Unsere Erwartungen an eine Teilprivatisierung der DB AG haben sich nicht geändert. Der Gesetzentwurf und die damit zusammenhängenden Verlautbarungen der Bundesregierung genügen diesen Anforderungen nicht.

III. Eckpunkte des ressortabgestimmten Gesetzentwurfs des BMVBS vom 2. Juli 2007

7. Eckpunkte des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sind:
- Die Deutsche Bahn AG wird teilweise kapitalprivatisiert.
 - Das juristische Eigentum an den Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG, DB Station & Services AG und DB Energie GmbH geht von der DB AG in Form einer Sicherungsübertragung auf den Bund über. Die DB AG darf diese Gesellschaften aber weiterhin über einen Zeitraum von 15 Jahren betreiben und wirtschaftlich bilanzieren.
 - Nach 15 Jahren entscheidet der Gesetzgeber, ob er das wirtschaftliche Eigentum erwirbt, es dauerhaft an die DB AG überträgt oder die Konstruktion fortführt. Sollte der Gesetzgeber keine Entscheidung treffen, fällt das wirtschaftliche Eigentum nach drei Jahren an den Bund zurück.
 - Wenn der Bund das wirtschaftliche Eigentum übernimmt, erhält die DB AG einen Wertausgleich, der sich am Nettovermögen orientiert.

- Zur Erhaltung der Schienenwege schließen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesministerium für Finanzen sowie die DB AG eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung über 15 Jahre ab. Der Gesetzentwurf enthält grobe Kriterien und die Zusage des Bundes von bis zu 2,5 Milliarden Euro pro Jahr über die gesamte Laufzeit.
 - Jährlich soll ein Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht veröffentlicht werden.
 - Die Regulierungsbehörde erhält zusätzliche Aufgaben und eine Beschlusskammer.
8. Der Gesetzentwurf entspricht in den wichtigsten Eckpunkten dem **Eigentumssicherungsmodell**. Dieses hatte das Bundesverkehrsministerium den Fraktionen im vergangenen September vorgelegt. Es wurde zur Grundlage des Bundestagsbeschlusses vom 24. November 2006, in welchem das Ministerium mit der Erarbeitung eines ressortabgestimmten Gesetzentwurfs beauftragt wurde. Das Eigentumssicherungsmodell kommt der heutigen integrierten Struktur des DB Konzerns sehr nahe, bei der das Netzmanagement und die dominierenden Eisenbahnverkehrsunternehmen unter einem Dach vereint sind.

IV. Einordnung des Gesetzentwurfs in die Entwicklung seit der Bahnreform von 1994

9. Die **Beteiligung privater Investoren** kann dazu beitragen, die Deutsche Bahn AG effizienter und damit international wettbewerbsfähiger zu machen. Der Private wird bestrebt sein, die Ressourcen innerhalb des DB-Konzerns in die produktivste Verwendung zu lenken und den Gewinn zu mehren. Diese für das Unternehmen positive Seite, von der auch der Bund als Miteigentümer profitieren kann, ist aber als alleiniger Maßstab ungeeignet. Der Bund ist vor allem Gesetzgeber und damit politischer Rahmengestalter für den gesamten Verkehrsmarkt. Dies fand in den verkehrs- und haushaltspolitischen Zielen der Bahnreform von 1994 seine Entsprechung.
10. Die gesamtwirtschaftlichen **Ziele der Bahnreform von 1994** – durch mehr Wettbewerb mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen und den Staatshaushalt zu entlasten – sind unverändert gültig. Dies hat auch der Deutsche Bundestag in seinem Mehrheitsbeschluss vom 24. November 2006 bekräftigt. Sie sind der geeignete politische Maßstab, um den Gesetzentwurf zu bewerten.

V. Bewertung des Gesetzentwurfs

11. Pro Mobilität lehnt das von der Bundesregierung im Gesetzentwurf gewählte Konzept zur Teilprivatisierung der DB AG ab,:

- ***weil der Wettbewerb auf der Schiene durch die langfristige Festschreibung des Infrastrukturmonopols der DB AG geschwächt wird,***
- ***weil die Tauglichkeit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung als Steuerungs- und Kontrollinstrument des Bundes sich erst in einer Erprobungsphase bewähren muss,***
- ***weil haushaltspolitische Vorteile für den Bund nicht erkennbar sind und seine Beteiligung an den Effizienzgewinnen in der Netzbewirtschaftung fraglich bleibt,***
- ***weil die alleinige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene zu Etatisiken für die Investitionen in Fernstraßen und Wasserstraßen führt,***
- ***weil keine wirksame Öffnung der Netzbewirtschaftung für öffentlich-private Partnerschaften (PPP) vorgesehen wurde,***
- ***weil erhebliche Zweifel bleiben, ob die verfassungs- und bilanzrechtlichen Probleme des Eigentumssicherungsmodells überwunden wurden,***
- ***weil wichtige Beratungsgrundlagen wie eine Abschätzung der Verkaufserlöse, Aussagen zu deren Verwendung und eine unterschriftsreife Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung nicht vorliegen, und***
- ***weil der in der Politik und der Öffentlichkeit breit akzeptierte gesamtwirtschaftliche Ansatz der Bahnreform von 1994 verlassen wird.***

Trotz der grundsätzlich ablehnenden Haltung zum Gesamtansatz entzieht sich Pro Mobilität nicht der Diskussion um eine Verbesserung einzelner Ausgestaltungen des Gesetzentwurfes und unterbreitet Vorschläge zu wichtigen Einzelpunkten.

12. Sehr langfristige Festschreibung des DB-Infrastrukturmonopols durch Sicherungsübertragung verkehrspolitischer Rückschritt

Um das verkehrspolitische Ziel zu erreichen, möglichst viel Verkehr auf die Schiene zu holen, müssen die Infrastrukturgesellschaften unabhängig von allen Eisenbahnen ihre Leistungen erbringen und vermarkten können. Dies hat auch die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten vom September 2006 betont². Die Trennung von Netz und Transport, die die Bahnreform von 1994 schrittweise anstrebte, ist dazu nach wie vor der geeignete ordnungspolitische Ansatz.

² Zitat aus den Schlussfolgerungen des Sondergutachtens 46 „Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG“ der Monopolkommission (September 2006): „76. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Privatisierung der Deutschen Bahn AG als vertikal integriertes Unternehmen mitsamt dem Schienennetz aus wettbewerbspolitischer Sicht ein schwer zu korrigierender Fehler wäre und zusätzlich ein nicht zu kalkulierendes Risiko für den Bund und folglich für den Steuerzahler darstellt. 77. Die Monopolkommission geht davon aus, dass der Wettbewerb im Bahnsektor negativ beeinflusst wird, wenn die Deutsche Bahn AG weiterhin über die Infrastruktur – als Eigentümer oder Verwalter – verfügen kann. Der Grund liegt in den zahlreichen Diskriminierungsmöglichkeiten, welche sich für die Deutsche Bahn AG ergeben würden, wenn sie weiterhin über das Netz verfügen kann. Dies gilt insbesondere, wenn die Befugnisse der Regulierungsbehörde weiterhin so eng gefasst sind“.

Der vorgelegte Gesetzentwurf schreibt dagegen die heute bestehende Monopolstruktur der DB AG in den Infrastrukturbereichen und damit auch die Diskriminierungspotenziale für Wettbewerber durch eine Sicherungsübertragung und eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für mindestens 15 Jahre fest. Das verschlechtert die Perspektiven für die Wettbewerbsbahnen. Verkehrspolitisch ist der Gesetzentwurf daher ein Rückschritt. Die Stärkung der Rechte der Bundesnetzagentur mildert diese negative Bewertung kaum.

Da sich die Koalition zum jetzigen Zeitpunkt nicht auf ein Trennungsmodell einigen kann, muss die Eigentumssicherung zumindest in ihrer Dauer deutlich verkürzt werden.

Die Sicherungsübertragung sollte auf fünf Jahre begrenzt werden. Zuvor sollte die erste Testphase der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung von drei Jahren erfolgreich durchlaufen sein.

13. Kosten des Wertausgleichs bei Rückholung des wirtschaftlichen Infrastruktureigentums am Ende der Sicherungsübertragung transparent machen

Die Koalition hat festgelegt, dass die Hürden am Ende der Sicherungsübertragung nicht so hoch sein dürfen, dass ein Rückerwerb der Infrastrukturgesellschaften durch den Bund haushaltspolitisch unmöglich wird. Dies ist aus unserer Sicht zwingend notwendig, um zumindest eine langfristige Perspektive für eine unabhängige Netzbewirtschaftung zu bewahren. Auch ökonomisch ist dies gerechtfertigt, da der Bund den Neu- und Ausbau über Baukostenzuschüsse und den Bestand über finanzielle Zuweisungen im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung tragen soll. Der jetzt gewählte Wertausgleich ist in seinen Folgen aufgrund bilanzieller Gestaltungsmöglichkeiten schwer abschätzbar.

Die Bundesregierung sollte eine Musterberechnung unter Nennung aller Annahmen vorlegen, welcher Wertausgleich für die einzelnen Infrastrukturgesellschaften bei Anwendung der gewählten Methode zum 31.12.2006 entstanden wäre. Nur so lässt sich abschätzen, ob die Festlegung der Koalition, der Wertausgleich dürfe einer Reversibilität der Entscheidung nicht im Wege stehen, erreicht wird.

14. Tauglichkeit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung erst erproben

Die Kontrolle des Qualitätszustandes der Schieneninfrastruktur und der Einhaltung von Vereinbarungen zwischen Bund und DB AG war in der Vergangenheit nicht ausreichend. Zum Teil fehlten dazu offensichtlich die Instrumente, zum Teil mangelte es an der politischen Durchsetzungsfähigkeit des Bundesverkehrsministeriums gegenüber der DB AG. Dies belegen nicht nur Berichte des Bundesrechnungshofes, sondern auch Bundestagsdrucksachen, nach denen die Bundesregierung keine umfassenden Aussagen zur Höhe der Eigenmittelinvestitionen des Bundesunternehmens DB AG in das Schienennetz (z.B. Bundestagsdrucksache 16/3414) machen konnte. Dem kann nur durch ein hohes Maß an Transparenz für das Parlament und die Öffentlichkeit begegnet werden. Insofern ist es ein Fortschritt, dass mit einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung die Grundlage für ein effektiveres Controlling zumindest im Bereich des Bestandsnetzes geschaffen werden soll. Gleichzeitig soll die DB AG nicht verpflichtet sein, die Zuwendungen aus der Leistungs- und

Finanzierungsvereinbarung nur für Erhaltungsinvestitionen einzusetzen. Ein solcher Freiraum erhöht die Anforderungen an die Effektivität der Kontrolle und der Nachsteuerung.

Da die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung als Instrument bisher nicht erprobt wurde und noch nicht klar erkennbar ist, ob damit eine höhere Durchsetzungskraft der Bundesregierung gegenüber dem Schienennetzbetreiber bei der Vertragserfüllung verbunden sein wird, ist eine erste Laufzeit von 15 Jahren trotz der vorgesehenen Überprüfung in der Anfangsphase viel zu lang.

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung muss einer dreijährigen Erprobung unterzogen werden, denn nur dann kann auch geprüft werden, ob sie funktioniert und wie effektiv der Bund seine Möglichkeiten der Nachsteuerung nutzen kann.

Nach der Erprobungsphase sollten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für maximal fünf Jahre abgeschlossen werden.

15. Entlastung des Bundeshaushalts nicht erkennbar und Beteiligung des Bundes an den Effizienzgewinnen in der Netzbewirtschaftung fraglich

Zu den Zielen der Bahnreform von 1994 gehörte die Entlastung des Bundeshaushaltes. Der Gesetzentwurf selbst lässt nicht erkennen, in welcher Form der Etat entlastet werden könnte. Über die Verwendung des Privatisierungserlöses, die sich im einstelligen Milliardenbereich bewegen sollen, gibt es keine offiziellen Aussagen der Bundesregierung, ob diese dem Bundeshaushalt zugeführt werden oder im Unternehmen DB AG verbleiben.

Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee hat jetzt in einem Brief vom 4. Juli an die Abgeordneten der Koalitionsfraktionen angekündigt, die DB AG erhalte zusätzliches Geld und könne damit Schulden abbauen, so dass Mittel für „neue Züge, Loks, die bessere Wartung des Netzes und natürlich die Erweiterung des Leistungsangebotes auf neuen nationalen und europäischen Strecken“ frei würden. Darüber hinaus wird festgestellt, dass die DB AG rund 1,3 Milliarden Euro für die laufende Instandhaltung und weitere Mittel für den Ausbau zur Verfügung stellen werde. Ferner soll der Bundeszuschuss für Ersatzinvestitionen – also die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung – im Gesetz allmählich abgesenkt werden.

Diese Aussagen lassen sich dem Gesetzentwurf nicht entnehmen. Zweifel sind angebracht, ob sie tatsächlich eintreten werden. Schon 2001 gab es Ankündigungen, die DB AG werde Eigenmittel in dieser Höhe investieren. Die Regierung konnte jedoch 2006 gegenüber dem Parlament keine Angaben machen, in welcher Höhe dies geschehen ist. Eine degressive Ausgestaltung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ist in dem den Verbänden übersandten Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Verstärkte Investitionen in die renditeschwachen Infrastrukturbereiche dürften kaum zu den Prioritäten eines zukünftigen privaten Miteigentümers an der DB AG liegen, es sei denn, sie werden vom Bund finanziert. Er wird ein Interesse haben, die Rentabilität der Infrastrukturbereiche zu erhöhen, also Trassenpreise anzuheben und schwach genutzte Strecken still zu legen. Nur dann erscheinen sinkende Zuschüsse des Bundes für die Ersatzinvestitionen überhaupt realisierbar. Ob das Parlament und die Bundesländer einen solchen Weg mittragen werden, ist zumindest fraglich.

Unklar ist außerdem, welche Möglichkeiten der Bund haben soll, an Produktivitätsfortschritten des Netzbetreibers im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zu partizipieren. Da der Bund auf Ausschreibungswettbewerb hier vollständig verzichtet, steht ihm der Markt hierfür nicht zur Verfügung. Produktivitätsgewinne verbleiben so ausschließlich im Unternehmen und sichern langfristig eine Monopolrendite.

Eine dauerhafte Entlastung des Bundeshaushaltes durch eine Teilprivatisierung ist nicht erkennbar.

Der Bund sollte an Produktivitätsgewinnen in der Netzbewirtschaftung teilhaben.

16. Etatisiken für die Investitionen in Fernstraßen und Wasserstraßen aus einer alleinigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene

Mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung entsteht eine ***von Etatschwankungen vollständig unabhängige Finanzierung für die Schiene***. Die Betriebsausgaben werden aus den Trasseneinnahmen in Höhe von rund 3,5 Milliarden Euro finanziert, die der DB Netz AG direkt zufließen und nicht wie die Lkw-Maut auf alle Verkehrswege verteilt werden. Das Bestandsnetz wird zukünftig mit bis zu 2,5 Milliarden Euro aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung bedient (§ 3 BSEAG). Für den Neu- und Ausbau stehen nach heutigem Haushaltsentwurf des Bundes rund 900 Millionen Euro aus der Lkw-Maut zur Verfügung. Damit ist für das Schienennetz unabhängig von der Etatsituation des Bundes eine Finanzierung von 7 Milliarden Euro pro Jahr garantiert.

Den ***Fernstraßen wird eine vom Bundeshaushalt abgekoppelte Finanzierung bislang verweigert***. Dies ist auch im Hinblick auf die Mobilität nicht angemessen, denn die Straße bewältigt 70 Prozent des Güterverkehrs und 85 Prozent des Personenverkehrs. Sie bringt dem Staat aus den Abgaben des Straßenverkehrs ein Mehrfaches an Einnahmen im Vergleich zu den Ausgaben für das Straßenwesen. Nur die Hälfte der Netto-Einnahmen aus der Lkw-Maut kann als etatunabhängiger Teil der Finanzierung von Autobahnen und Bundesstraßen gelten. Das ist nur ein Fünftel des Fernstraßenbudgets, das insgesamt weniger als sechs Milliarden Euro beträgt.

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene führt darüber hinaus zu ***unmittelbaren Etatisiken für die Fernstraßen und Wasserwege***. Im Verkehrsetat des Bundes sind deren Zuweisungen von bis zu 2,5 Milliarden Euro als gesetzt anzusehen. Dieser Sockel wird von den immer wieder anstehenden Einsparungen von Mitteln (globale Minderausgaben, Finanzplanung) ausgenommen werden. Kürzungen im Verkehrsetat werden dann ausschließlich von den Fernstraßen und den Wasserstraßen zu tragen sein.

Für die Verkehrspolitik muss die ***Sicherung der Qualität bei allen Verkehrswegen*** hohe Priorität haben. Bei den Fernstraßen ist der Erhaltungsbedarf in den letzten Jahren stark gestiegen, weil die Bauwerke und Strecken aus den siebziger Jahren zur Sanierung anstehen. Hier fehlen mindestens 500 Millionen Euro pro Jahr, um diesen Bedarf zu decken.

Pro Mobilität fordert die Bundesregierung auf, für alle Verkehrswege eine langfristige und verlässliche Finanzierung der Erhaltung des Netzes sicherzustellen. Dazu

sollten langfristige Finanzierungszusagen für den Erhaltungsbedarf auch bei Fernstraßen und Wasserstraßen im Bundeshaushalt verankert werden.

17. Effizienzsteigerung durch öffentlich-private-Partnerschaften (PPP) im Netzbereich

Der Gesetzentwurf begrenzt den Anwendungsbereich des Bundesschienenwegegesetzes (Artikel 3), das die Finanzierung von Erhaltung und Ausbau regelt, ausdrücklich auf die drei Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes. PPP-Vorhaben, bei denen ein anderer Infrastrukturbetreiber eingebunden würde, sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Die Finanzierung wird auf die Eisenbahnen des Bundes beschränkt. Damit verschließt sich der Bund der Möglichkeit, über den Ausschreibungswettbewerb bei PPP die Marktkräfte für Kostensenkungen im Bereich der Schieneninfrastruktur zu nutzen oder zusätzliches privates Kapital für Neubauvorhaben einbinden zu können. Dies überrascht, da sich die Bundesregierung im Bereich des Straßenverkehrs ausdrücklich zu PPP bekennt.

Der Gesetzentwurf sollte die Möglichkeit beinhalten, schon während der Laufzeit der Sicherungsübertragung Teilstrecken und -netze in den Ausschreibungswettbewerb zu überführen. Dann könnten erste Erfahrungen mit PPP bei der Schiene gesammelt und damit auch Effizienzpotenziale erschlossen werden.

Entsprechende Öffnungsklauseln müssten im Entwurf des Bundesschienenwegegesetzes und der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung verankert werden.

18. Zweifel bleiben, ob die verfassungs- und bilanzrechtlichen Probleme des Eigentums-sicherungsmodells überwunden wurden

Das Eigentums-sicherungsmodell, das dem Gesetzentwurf zugrunde liegt, gleicht einem Drahtseilakt zwischen Verfassungs- und Bilanzrecht. Rechtsgutachten zu einem Referentenentwurf vom März, die Prof. Dr. Johannes Masing für Pro Mobilität sowie die Professoren Dr. Christoph Möllers und Dr. Carsten Schäfer für den BDI erarbeitet hatten, haben massive Zweifel an der rechtlichen Umsetzbarkeit der Konstruktion aufgezeigt. In einer Anhörung des Deutschen Bundestages am 23. Mai 2007 hat die Mehrheit der Rechtsprofessoren ebenfalls erhebliche Bedenken geäußert. Der jetzt vorliegende Entwurf hat Teile dieser Kritik aufgegriffen. Dennoch bleiben starke Zweifel bestehen. Am Grundproblem, dass das Sicherungseigentum, welches der Bund erhält, vermögensrechtlich keine Substanz hat und somit eine leere Hülle ist, hat sich nichts geändert. Dies gilt auch für die von Prof. Masing herausgearbeitete Kritik, der Gesetzentwurf stelle eine verdeckte Privatisierung der wirtschaftlichen Substanz der Infrastruktur dar. Über Zeitpunkt und Umfang könne daher nur der Gesetzgeber unter Beteiligung des Bundesrates entscheiden. Dies sieht der Gesetzentwurf nicht vor. Diese Frage berührt unmittelbar die Rechte des Parlaments und des Bundesrates. Angesichts der kurzen Frist zur Stellungnahme und vor dem Hintergrund der noch laufenden Feinjustierung des Gesetzestextes verbleibt eine vertiefte verfassungsrechtliche Prüfung dem Kabinettsbeschluss vom 24. Juli vorbehalten.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat sollten keinem Gesetzentwurf zustimmen, bei dem nicht zuvor alle Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit mit der Verfassung und dem Bilanzrecht ausgeräumt sind.

19. Wichtige Beratungsgrundlagen ergänzend vorlegen

Der Gesetzentwurf enthält nicht:

- eine Abschätzung des zu erwartenden Verkaufserlöses für den Bund und Aussagen zu dessen Verwendung für Haushaltseinnahmen des Bundes oder die Aufstockung des Eigenkapitals der DB AG,
- eine Abschätzung von haushaltspolitischen Wirkungen und die Benennung von Etatrisiken des Gesetzentwurfs, die über die Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 37,5 Milliarden Euro für die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung hinausgehen,
- einen Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht, der bisher zumindest der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wurde und offensichtlich auch keine qualitative Differenzierung nach Regionen und Hauptstrecken vornimmt, und
- einen unterschriftsreifen Entwurf einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, die von entscheidender Bedeutung für die Bewertung des gesamten Gesetzentwurfs ist und in ihren Grundzügen schon jetzt erarbeitet werden kann, da die DB AG ohnehin als Vertragspartner feststeht.

Vor Beginn der Beratungen von Bundestag und Bundesrat sollte die Bundesregierung diese Unterlagen veröffentlichen.

20. Abkehr vom Konzept der Bahnreform von 1994

Im vorliegenden Gesetzentwurf überlagert die Beteiligung Privater an der DB AG die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse den Verkehr auf der Schiene zu steigern und den Bundeshaushalt nachhaltig zu entlasten.

VI. Fazit:

Der ***Gesetzentwurf ist nicht geeignet, zu mehr Verkehr auf der Schiene beizutragen und zu einer nachhaltigen Entlastung des Bundeshaushaltes zu kommen.*** Mit dem Ansatz der Eigentumssicherung lässt sich bestenfalls eine „Reform“ der Deutsche Bahn AG, nicht aber eine Fortführung des gesamtwirtschaftlichen Reformansatzes von 1994 erreichen. Unverändert ist die Trennung von Netz und Transport der geeignete ordnungspolitische Weg für eine leistungsfähige Schiene in einem effizienten Verkehrssystem.

Bei der Bahnreform von 1994 wurde damals bewusst ein ***breiter politischer Konsens*** im Bundestag und im Bundesrat unter Einschluss der Opposition herbeigeführt. Es wäre zu begrüßen, wenn die jetzt anstehende wichtige strategische Weichenstellung für das gesamte Verkehrssystem auch mit einem breiten politischen Rückhalt in Bund und Ländern getroffen würde.