



Positionspapier

zum Gutachten

Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“

von Booz Allen Hamilton im Auftrag des BMVBS
und des BMF vom Januar 2006

der

Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV

(BAG-SPNV)

Hardenbergplatz 2

10623 Berlin

Berlin, 02. März 2006



Die BAG-SPNV fordert die Trennung von Netz und Transport.

Nur das Trennungsmodell sichert diskriminierungsfreien Netzzugang und effiziente Infrastruktur.

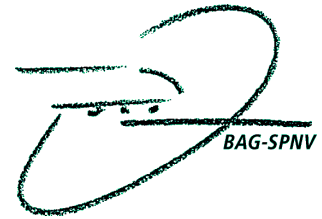
Die Bewertung der Gutachter ist zweifelhaft.

Die BAG-SPNV fordert die Rahmenbedingungen für den effizientesten SPNV, damit wir uns den attraktivsten leisten können. Nur das Trennungsmodell unter den fünf Privatisierungsvarianten schafft diese Rahmenbedingungen und ermöglicht mehr Wettbewerb im SPNV. Das räumen selbst die Gutachter ein. O-Ton: „keine Diskriminierungspotentiale“, „maximale Belegung des Wettbewerbs“, „Umsetzung des (EU-) Gemeinschaftsrechts in idealtypischer Weise“, „Regulierungsaufwand sehr gering“.

Wegen der drohenden Kürzung der Regionalisierungsmittel wird Wettbewerb noch dringender benötigt. Wettbewerb gibt den Aufgabenträgern den Handlungsspielraum, um eine Negativspirale soweit wie möglich zu vermeiden (geringeres Angebot – Rückgang der Fahrgastzahlen – Rückgang der Fahrgeldeinnahmen – weitere Rücknahme des Angebots etc.). Das Trennungsmodell ermöglicht zudem in der Netzbewirtschaftung mehr Kostensenkung und Innovation. Erst dadurch wird der SPNV seine Potentiale voll ausschöpfen können.

Die Aussage des Gutachterkonsortiums, ein Börsengang des DB-Konzerns mit integriertem Netz sei für den Bund finanziell am vorteilhaftesten, bezweifelt die BAG-SPNV. Tatsächlich zeigt die sorgfältige Lektüre des Gutachtens das gegenteilige Ergebnis: Die Ziele der Bahnreform wären nicht erreichbar, die Risiken nicht beherrschbar.

Die finanziellen Auswirkungen der Privatisierungsvarianten sind erkennbar in Richtung Börsengang mit Netz geschönt worden. Wird korrekt bewertet, ist ein Börsengang ohne Netz auch finanziell am vorteilhaftesten für den Bund.



Teil I: Position der BAG-SPNV

1. Interessenlage der BAG-SPNV

Unsere Interessenlage in aller Kürze:

- Wir brauchen die Rahmenbedingungen für den effizientesten SPNV, damit wir uns den attraktivsten leisten können.¹ Dies würde mehr Verkehr auf die Schiene ziehen. Die Trassenpreise könnten durch bessere Ausnutzung der Infrastruktur fallen. Ausschlaggebend sind die wettbewerblichen Rahmenbedingungen, um das Be-/ Erstellerprinzip² konsequent umzusetzen. Bislang besteht insbesondere die Gefahr, dass es durch Koppelgeschäfte behindert wird. Ein Aufgabenträger kommt bei Investitionen durch die Netz AG nur dann zum Zuge, wenn er dafür Ausschreibungen im SPNV verhindert, verringert oder verzögert.³ Solche Kopplungsgeschäfte würden entfallen, wenn der DB-Konzern keinen „strategischen Einfluss“⁴ mehr auf die Netz AG nehmen kann, d. h. bei institutioneller Trennung. Beim Integrations- und Eigentumsmodell hingegen würden Kopplungsgeschäfte - im Vergleich zu heute - sogar erleichtert werden. Die Aufgabenträger würden erheblich gegeneinander ausgespielt werden.
- Wir benötigen eine effiziente Organisation der Infrastruktur. Auch Netzbetrieb und Unterhaltung des Netzes sollen sich perspektivisch einem Ausschreibungswettbewerb stellen müssen, denn im deutschen Eisenbahnverkehr ist die Wertschöpfung von Vorhaltung, Unterhaltung und Betrieb des Netzes etwa so hoch wie die des Transports auf der Schiene.⁵ Eine Netzbewirtschaft-

In den folgenden Fußnoten und auch im Text beziehen sich Angaben über Seitenzahlen oder Kapitel ohne sonstige Quellenangabe auf das Gutachten von Booz Allen Hamilton

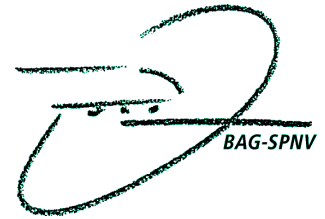
¹ Analogie zur Deregulierungskommission 1990, S. 212: „Wir brauchen den billigsten und günstigsten Verkehr, damit wir uns den umweltschonendsten leisten können“

² Wir waren - zusammen mit Briten und Schweden - Avantgarde im Besteller-/Erstellerprinzip (Wettbewerb um den Markt). Das Prinzip hat sich als europäischer Standard etabliert.

³ Es gibt viele Arten von Kopplungsgeschäften: z. B. Standortentscheidungen für Arbeitsplätze des DB-Konzerns, Fernverkehrs-Anbindungen, Regionalfaktoren bei den Trassenpreisen etc. Die Kopplungsgeschäfte, die aus der Integration des Netzes entstehen, sind allerdings die wirksamsten.

⁴ Synonym dafür, dass das Netz im Sinne der Konzerninteressen handelt, also Wettbewerber diskriminiert.

⁵ Auf hoch belasteten Strecken ist sie niedriger, auf Schwachlaststrecken höher. Es ist langfristig inkonsequent, nur auf der Wertschöpfungsstufe „Transport“ einen Kosten- und Innovationswettbewerb anzustreben, um Effizienzpotentiale zu erschließen. Dann bliebe Eisenbahnverkehr benachteiligt gegenüber dem Straßen-, Luft- und Seeverkehr, deren Wertschöpfungsanteil ‚Infrastruktur‘ sehr gering ist (Verkehr auf Bundesstraßen und Autobahnen: rd. 10 %).



tungsbranche hat sich in Europa längst etabliert. Mit Wettbewerb können wir die Infrastruktur einem Innovations- und Kostensenkungswettlauf aussetzen. Der würde erlauben, aus vorgegebenen Infrastrukturmitteln den maximalen Nutzen zu ziehen. Mit der Höhe dieser Mittel bestimmt der Bund über Qualität und Umfang der Infrastruktur (generelle Bemessung, wie viel Schiene wir uns leisten wollen). Für die BAG-SPNV ist nicht akzeptabel, wenn der DB-Konzern als Vorgabe für einen Börsengang mit Netz pauschale Zuschüsse von 2,5 Mrd. € pro Jahr auf Jahrzehnte hinaus verlangt sowie darüber hinaus „gegebenenfalls ... auch verbindliche Zusagen für Neu- Ausbauminvestitionen“⁶ und zugleich dem Bundestag verheimlicht, dass er zügigere Streckenstilllegung plant⁷, um auf diese Weise hohe Überschüsse aus der Bewirtschaftung des Bundesschienenweges zu ziehen.⁸ Das würde bedeuten, dass der DB-Konzern seine Renditen beim Bund abholt, statt sie im Wettbewerb am Transportmarkt zu verdienen.

Könnten wir künftig auf das gleiche Niveau von Regionalisierungsmitteln zurückgreifen, würden wir das Angebot verbessern, um mehr Verkehr auf die Schiene zu ziehen. So würden wir die spezifischen Kosten senken und dadurch noch mehr Spielraum für Verbesserungen gewinnen (Positivspirale). Die Effekte dieser Spirale wären höhere Attraktivität des SPNV, bessere Mobilitätschancen im gesamten ÖPNV und eine Verringerung des Drucks, die Straßenkapazität auszuweiten. Wegen der drohenden Kürzung der Regionalisierungsmittel benötigen wir den Wettbewerb noch dringender. Durch Ausschöpfung des Wettbewerbs erhalten wir wenigstens Handlungsspielraum, um eine Negativspirale soweit wie möglich zu vermeiden (geringeres Angebot – Rückgang der Fahrgastzahlen – Rückgang der Fahrgeldeinnahmen – weitere Rücknahme des Angebots etc.).

2. Präferenz für Trennungsmodell

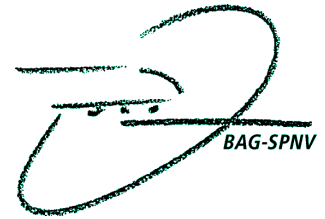
Die BAG-SPNV lehnt eine Integration des Netzes in den DB-Konzern ab und bevorzugt das Trennungsmodell. Dafür gibt es ausgearbeitete Strategiepapiere, die die Umsetzung des Trennungs-

⁶ S.146 f.: „Gegebenenfalls werden abhängig von dem Zeitpunkt der Einbeziehung des Kapitalmarktes....“

⁷ Eklat im Verkehrsausschuss des Bundestages am 15. 2. 2006.

⁸ Die Streckenstilllegung droht vorrangig auf Strecken, die durch Wettbewerber befahren werden. O-Ton DB- Presseerklärung vom 16.2.2006: „Strecken im Regionalverkehr, auf denen die DB im Auftrag der Länder fährt, sind für das Unternehmen wirtschaftlich“.

Der Einwand, die DB könne dies nicht allein entscheiden, weil das Verfahren die Mitwirkung des Eisenbahnbundesamtes etc. erfordere, überzeugt nicht: Die Strecke wird „stilllegungsreif“ gefahren, bis sie niemand mehr mit akzeptablem Aufwand weiterbewirtschaften könnte.



modells konkretisieren. Die Option, die Verantwortung der Regionalnetze in die Hand der Länder zu überführen, ist problemlos nur im Trennungsmodell auszuüben.⁹ Damit würde die Dezentralisierung auch auf die Infrastrukturverantwortung ausgeweitet. Ein Zusammenfallen von Ausgaben- und Aufgabenverantwortung im Sinne eines produktiven Wettbewerbs zwischen den Ländern um kostengünstigere Netzbewirtschaftung würde verwirklicht. Zugleich würden die Investitionsmittel des Bundes, soweit sie gemäß Schienenwegeausbaugesetz ohnehin für die Regionalnetze vorgesehen sind, an die Länder gehen - für den Bund ausgabenneutral.¹⁰

Wir appellieren an den Bund, sich für das Trennungsmodell zu entscheiden. Es vermeidet die Konkurrenz zwischen dem verkehrspolitischen Ziel (mehr Verkehr auf die Schiene) und dem finanzpolitischen Ziel des Bundes der Entlastung des Bundeshaushaltes (win-win - Situation). Andere Modelle sind - wenn man das Gutachten (Langfassung) kritisch liest - sowohl für den Bund als auch für die Aufgabenträger ungünstiger. Das Integrationsmodell (Status Quo) und das Eigentumsmodell sind nicht einmal EU-rechtskonform auszugestalten.¹¹ Von den finanziellen Risiken her sind sie unakzeptabel. Erst ab der Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante werden Kopplungsgeschäfte erschwert – allerdings noch nicht unterbunden. Eine Bedingung wäre jedoch notwendig: Bevor diese Privatisierungsvariante umgesetzt würde, wären die Regionalnetze in die Verantwortung der Länder zu überführen. Andernfalls wäre diese Option durch die Privatisierung auf viele Jahre hinaus faktisch verbaut.

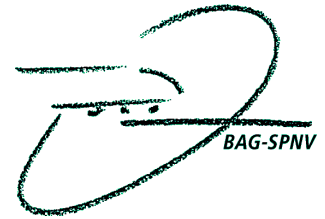
Mit großer Sorge sehen wir derzeit das Agieren der DB, im Vorfeld der politischen Entscheidung über die Privatisierungsvarianten „allen Ländern alles zu versprechen“¹², um dadurch das Integrationsmodell oder wenigstens das Eigentumsmodell (fast gleiche Wirkung) bei den Ländern poli-

⁹ In der Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante ist die Option dadurch behindert, dass die Ausführung der Netzfunktionen („Doing“) im DB-Konzern verbleibt. Eine Ausschreibung der Leistungen für Ländernetze würde eine Verschlechterung der Position des DB-Konzerns nach sich ziehen und zu Schadensersatzansprüchen des privaten Investors führen.

¹⁰ 20 % laut Schienenwegeausbaugesetz. Dieser Betrag vermindert sich durch Maßnahmen im Fernstreckennetz, von denen der Regionalverkehr tatsächlich profitiert.

¹¹ Siehe unten, Teil II, Kap. 3.3.

¹² Investitionen jeglicher Art, Verlagerung von Arbeitsplätzen des Konzerns etc.



tisch durchzusetzen.¹³ Die DB könnte ihre Versprechen nur einlösen, wenn sie über ein Vielfaches der Investitionsmittel des Bundes verfügen würde. Die Hoffnung eines jeden Landes, seine speziellen Wünsche an die DB würden Vorrang genießen, behindert die Länder, sich - zusammen mit dem Bund - zu einer Ordnungspolitik durchzuringen, die langfristig trägt.

3. Kompromisse zwischen Trennung und Integration: Warum?

In der Verkehrspolitik wird nach einem Kompromiss zwischen Integrations- und TrennungsmodeLL gesucht. Ein Kompromiss ist dann angezeigt, wenn zwei (oder mehrere) Visionen, Ziele Strategien¹⁴etc. miteinander konkurrieren. Welche Vorstellungen von der Zukunft sind es?

- **Trennung:** Das jetzige organisationsprivatisierte Quasimonopol der DB AG soll in eine Wettbewerbsbranche überführt werden. Dies ist nur dann möglich, wenn die Infrastruktur völlig wettbewerbsneutral agiert. Nur die „Ausgliederung schafft glaubwürdige Voraussetzungen für die interessierte Privatwirtschaft, dass der Wettbewerb um Trassen diskriminierungsfrei verläuft und dass sich ein Markteintritt in den Schienenverkehr als kalkulierbares Risiko lohnt“,¹⁵ wusste schon die Regierungskommission Bahn 1991 (RKB). Die Transportgesellschaften der DB sollten sich, so die RKB, zu großen Playern im europäischen Wettbewerb entwickeln. Die unabhängige Netzgesellschaft soll ihre Kapazitäten an die europäische Branche der Schienentransporteure aktiv vermarkten, um so das Netz besser auszulasten.¹⁶ Deshalb sollen Netzinvestitionen primär auf die Beseitigung von Kapazitätsengpässen zielen¹⁷ und nicht einseitig auf die Interessen der Transportunternehmen des DB-Konzerns.¹⁸

¹³ Auch eine Art Kopplungsgeschäft: Erwecken von Hoffnungen oder Versprechungen für mehr Investitionen in einem Bundesland, wenn es das Integrationsmodell politisch unterstützt.

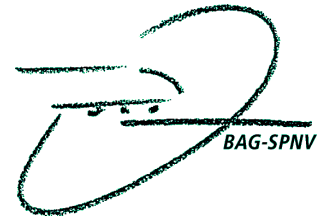
¹⁴ Der grundsätzliche bzw. langfristige Weg, ein Ziel zu erreichen.

¹⁵ Regierungskommission Bahn, Bonn, 1991, Kap. 7.1.

¹⁶ Bei institutioneller Trennung von Netz und Transport, kann die Netzgesellschaft auch Leerkapazitäten zu Grenzkosten vermarkten, ohne in den Verdacht zu kommen, einen Wettbewerber zu bevorzugen. Das ist für die Länder besonders wichtig. Sie könnten vereinbaren, dass die Preise für zusätzliche Trassen wegen Ausweitung des Angebotes erheblich geringer ausfallen - ein Anreiz für profitablen Mehrverkehr oder Mehrverkehr, der eines geringeren Zuschusses bedarf.

¹⁷ Das Bundesschiennetz ist chronisch unterausgelastet mit Kapazitätsengpässen – vorrangig in den Knoten.

¹⁸ Die einseitige Ausrichtung von Investitionen auf die DB-Transportunternehmen würde nach EU-Rechtsetzung den Tatbestand einer unerlaubten Beihilfe bedeuten (S. 126).



-
- Integration: Der DB-Konzern soll ein integrierter Konzern bleiben und durch Zukauf von Logistik- und Stadtverkehrsunternehmen¹⁹ ein internationaler Logistik- und Mobilitätskonzern werden – zu Wasser, zu Lande (Straße und Schiene) und in der Luft.²⁰ Die Marktmacht und das Netzmonopol auf der Schiene garantieren, dass an diesem mächtigen Unternehmen „niemand vorbeikommt“. Die Integration des Netzes erlaubt den „strategischen Einfluss“ des Konzerns auf das Netz. Weil das Netz lt. GG mehrheitlich im Eigentum des Bundes verbleiben muss, ist garantiert, dass der gesamte internationale Logistik- und Mobilitätskonzern DB mehrheitlich im Eigentum des Bundes verbleiben muss. Das wiederum verschafft der DB ein vorzügliches Rating (niedrige Zinsen, Möglichkeit, sich hoch zu verschulden, um Expansion zu finanzieren). Das höchste Risiko dieser Expansionsstrategie trägt der Bund als Mehrheitsaktionär.²¹

Ein Kompromiss zwischen Integration und Trennung ist nicht in Sicht, weil die Strategien, die verfolgt werden, einander ausschließen.

Wer sind die Promotoren von Integration und Trennung? „Cui bono?“. O-Ton der Gutachter (S. 10 f.): „An der Spitze dieser Gruppe (Anm.: Befürworter des integrierten Modells) stehen das DB-Management und die Eisenbahnergewerkschaften“.²²

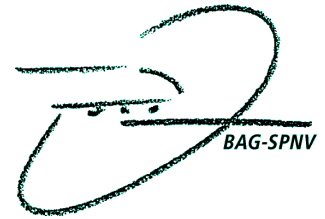
Der DB-Vorstand möchte einem machtvollen Konzern vorstehen, geschützt durch „strategischen Einfluss“ auf das Schienennetzmonopol und geschützt durch die Haftung des Bundes für die Expansionsstrategie zum internationalen Logistik- und Mobilitätskonzern. Es hat den Anschein, als

¹⁹ Auch die Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) mit 60% Marktanteil beim Hafenumschlag und die Hamburger Hochbahn standen auf der Zukaufsliste.

²⁰ Der neue Name „DB Mobility Networks Logistics“ versucht diese Vision wiederzuspiegeln.

²¹ Neue Zürcher Zeitung vom 8.12.2005: Unklarer Kurs der Deutschen Bahn - Von der Staatsbahn zum privaten Logistikkonzern: „Ein voll privatisierter und unabhängiger Bahnbetreiber entspräche viel konsistenter dem Leitbild Mehdorns, dem weltweit tätigen, auf allen Verkehrswegen fahrenden Logistikkonzern. Mehdorn scheint dagegen - ähnlich wie das Management der Swisscom im laufenden Konflikt mit dem Bundesrat (Anm.: Schweizer Bundesrat) - ein privatisiertes und völlig unabhängiges Unternehmen zu führen, gleichzeitig aber nicht auf den Schutz des Netzmonopols sowie des Staates als stummer, aber doch mehrheitlicher Eigentümer verzichten zu wollen. Das passt nicht zusammen.“

²² Sowie Institutionen und Einzelpersonen, die mit der DB verknüpft sind, z. B. die Transnet, der Vorsitzende der Allianz Pro Schiene, der Konzernbeirat der DB, Wissenschaftler, die in einem Auftragsverhältnis mit der DB stehen oder standen, oder Persönlichkeiten, die dem DB-Vorstandsvorsitzenden persönlich verbunden sind, z. B. Porsche-Chef Wiedeking.



sollten die Probleme der DB mit dem Schienenverkehr durch den Erfolg als international positionierter Mobilitäts- und Logistikkonzern marginalisiert werden. Wir halten diese Strategie für hoch riskant. Die Logistikbranche ist zwar eine schnell wachsende Branche, aber in ihr herrscht harter Kostenwettbewerb. Die Synergien zwischen dem Schienengüterverkehr und der Logistik können wir nicht erkennen – im Gegenteil. Die Logistikbranche und die Verlagerer sehen sogar negative Synergien.²³ Dem Bund könnten eines Tages zwei Probleme „vor die Füße fallen“: Schienenverkehr und Logistikimperium²⁴

Die Eisenbahnergewerkschaften möchten über verminderten Wettbewerbsdruck absichern, dass ihre Tarifentgelte über dem Flächentarif verharren. DB-Mitarbeiter werden im Durchschnitt „immer noch 25 bis 30 Prozent besser bezahlt als die Mitarbeiter vergleichbarer Unternehmen“²⁵. Eine Trennung könnte den Einfluss der Gewerkschaften schmälern und ihnen verstärkte Konkurrenz anderer Gewerkschaften, z. B. Verdi, bescheren.

Die Promotoren der Integration haben ein legitimes, aber eigennütziges Motiv. Alle übrigen mit der Bahn befassten Institutionen oder auf sie angewiesenen Kunden sind mit wenigen Ausnahmen²⁶ für die Trennung, z. B. die EU-Kommission, der Wissenschaftliche Beirat beim BMVBS, die Monopolkommission, die Regierungskommission Bahn, die Infrastrukturfinanzierungskommission, die Industrieverbände, die Güterverkehrskunden²⁷ und die BAG-SPNV.²⁸

²³ Die Logistikunternehmen fürchten bei Verladung auf die Schiene, dass ihr Konkurrent, die DB-Konzerntochter Schenker, auf ihre Daten zugreift (allein die Möglichkeit reicht für die Befürchtung aus). Kunden von Schenker müssen damit rechnen, dass ihnen eine Verladung mit der Bahn nur deshalb verkauft wird, weil sie dem DB-Konzerninteresse dient, aber nicht die günstigste Verkehrsmittelwahl ist.

²⁴ Selbst die Deutsche Post, die historisch über ihre KEP-Dienste mehr Affinität zur Logistik aufweist als die DB, gerät in ihrem Logistikgeschäft in den USA zunehmend in Bedrängnis. Kritiker monieren, dass zwei ehemalige Deutsche Staatsbetriebe im Weltlogistikmarkt einander Konkurrenz machen, gefördert von deutschen Postkunden durch das Briefmonopol bzw. vom deutschen Steuerzahler durch die dauerhafte Staatshaftung für den integrierten DB-Konzern.

²⁵ Lt. ungeschwärztem Gutachten, das der Süddeutsche Zeitung vorliegt, zitiert in DVZ vom 21. 2. 2006.

²⁶ Z. B. Eisenbahnlehrstühle. Die meisten sind oder waren Auftragnehmer der DB.

²⁷ Die BASF als einer der größten deutschen Verlagerer gründete eine eigene Güterverkehrsbahn (rail4chem), um dadurch DB Cargo bzw. Railion zu günstigeren Angeboten zu veranlassen. Für die deutsche Industrie „sind Transportkosten Kosten“. Sind sie höher als notwendig, bedeuten sie einen Wettbewerbsnachteil im globalen Wettbewerb.

²⁸ „Eine weitere, heterogene Gruppe 3 stellt die Sinnhaftigkeit des Börsengangs insgesamt in Frage“ (S. 10).



Ist die Politik gehalten, einen Kompromiss zwischen Integrations- und Trennungsmodell zu suchen? Wir sehen dafür keine Notwendigkeit - jedenfalls dann nicht, wenn wir den effizientesten SPNV wollen, um uns den attraktivsten leisten zu können.

Teil II: Stellungnahme zum Gutachten

1. Gutachterkonsortium

Das Gutachterkonsortium besteht aus sieben Mitgliedern mit Booz Allen Hamilton als Gesamtverantwortlichem. Unter den Unterauftragnehmern: die Investmentbank Morgan Stanley. Sie verfügt über die aktuellen Finanzdaten und die Mittelfristplanung des Konzerns, weil sie bislang für das sogenannte Monitoring zuständig war, das eingerichtet wurde, um den von der DB favorisierten Börsengang „mit Netz“ zu begleiten. Morgan Stanley hat in einem früheren Gutachten²⁹ diese Art Börsengang³⁰ empfohlen, sofern die „ambitionierte“ Mittelfristplanung des DB-Konzerns eingehalten wird und der Bund Bedingungen erfüllt, die Investoren den Einstieg bei der Deutschen Bahn als kalkulierbares Risiko erscheinen lässt. Kritiker monieren, die Investmentbank sei damit nicht ergebnisoffen wie die übrigen sechs Gutachterfirmen positioniert.

2. Aufbau des Gutachtens

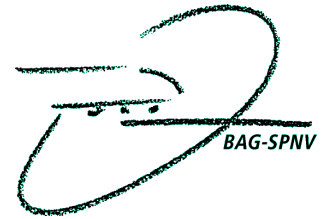
In Kapitel 2 wird die Entwicklung des Bahnsektors beschrieben – zunächst die Bahnreform 1994, dann die Entwicklung der einschlägigen EU-Gesetzgebung und schließlich der aktuelle Status, den DB und aufkommende Wettbewerber bis heute erreicht haben. „*Kritische Themen*“ heißt das anschließende Kapitel 3. Es ist das wichtigste (rd. 200 S.). In ihm werden die Aspekte kritisch beleuchtet, die für eine Privatisierung und insbesondere für das „Wie“ von Bedeutung sind: Rechtsrahmen, Finanzbeziehung Bund-Bahn, Diskriminierungspotenzial und Regulierung, Wettbewerbsentwicklung, Synergien von Netz- und Transport, Unternehmensbewertung durch Investoren, Haushalts- und Vermögenswirkungen einer Privatisierung und zum Schluss der europäische Kontext.³¹ Die „Kritischen Themen“ werden nicht für alle fünf Modelle abgehandelt, sondern nur für die beiden Modellkontrapunkte „Integration“ und „Trennung“. Die übrigen Modelle sollen Kompromisse³² sein.

²⁹ Morgan Stanley: Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG im Auftrag von BMF und BMVBW, Kurzfassung, Mai 2004.

³⁰ Keine Platzierung als Volksaktie wie bei der Telekom, sondern stattdessen Beteiligung von institutionellen Investoren oder einem strategischen Partner.

³¹ Was ist für die Stellung der deutschen Eisenbahnbranche im europäischen Verkehrsmarkt zu bedenken?

³² Der Begriff „Kompromiss“ ist nicht korrekt. Die Privatisierungsvarianten haben zum Teil auch Elemente, die sich nicht aus den Konträrmodellen ableiten.



Im Kapitel 4 werden die Bewertungskriterien definiert. In Kapitel 5 werden die fünf Modelle der Privatisierung vorgestellt. Die Wirkungen werden in den Kapiteln 6-10 ermittelt. Die Wirkungen der „Kompromissmodelle“ werden qua Abweichung von den Eckmodellen (Integration - Trennung) abgeleitet. In Kapitel 11 werden die fünf Modelle miteinander verglichen.

3. Qualität des Gutachtens

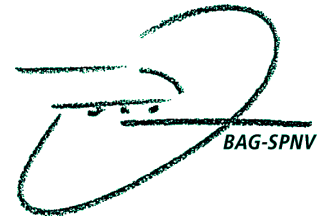
3.1 Selbstdarstellung der DB

Der bisherige Entwicklungsprozess der Bahnreform und der aktuelle Befund der DB und ihrer Wettbewerber sind informativ beschrieben. Die Gutachter falsifizieren erstaunlich viele der bisherigen DB-Verlautbarungen. Auswahl:

Die Regierungskommission Bahn (1991) wollte die institutionelle Trennung von Netz und Transport (S. 57). Der Liberalisierungsindex Bahn weist methodische Schwächen auf (S. 84). Länder mit (stärker) desintegrierten Eisenbahnsystemen verzeichnen eine höhere Wachstumsdynamik (S. 95). Die kumulierten Jahresüberschüsse der DB seit 1994 betragen nur 0,5 Mrd. € - trotz außerordentlicher Erträge, z. B. aus Beteiligungsverkauf (S. 102), und vor dem Hintergrund, dass in den letzten 10 Jahren mehr als 200 Mrd. € Haushaltsmittel in das Eisenbahnwesen insgesamt geflossen sind (S. 43). Würde der Jahresüberschuss vor Zinsen und Steuern (EBIT) auf die Summe von Kapitalstock und „virtuellem“ Kapitalstock bezogen,³³ hätte dieser „ROTCE 1“ (**R**eturn **O**n **T**otal **C**apital **E**mloyed) zwischen 1994 und 2005 nur zwischen 0 und 2% geschwankt. Müsste die DB den „virtuellen“ Kapitalstock über 20 Jahre wenigstens abschreiben (aber nicht verzinsen)³⁴, würde der modifizierte „ROTCE 2“ erst 2009 zum erstem Mal positiv werden (S. 103 f., S. 471). Im integrierten Modell gibt es ein sehr großes Potential an Diskriminierung, für das die Bundesnetzagentur nicht zuständig ist (S. 166 f.). Synergien - sofern nachweisbar - sind auch durch vertragliche Kooperation nach klaren Regeln, Verantwortlichkeiten und Informationspflichten zu nutzen (S. 193). Im integrierten Modell entsteht für den Infrastrukturmanager der Anreiz, gezielt Wettbewerber

³³ Die Gutachter haben „die zinslose Darlehen und Baukostenzuschüsse einer „virtuellen“ Anlagenbuchhaltung zugeführt und den daraus resultierenden Kapitalstock errechnet“ (Anlage E2, S. 470).

³⁴ Das entspräche prinzipiell der Regelfinanzierung, die die Bahnreform ursprünglich vorsah: zinslose Darlehen vom Bund, Tilgung entsprechend der Abschreibungswerte.



im grenzüberschreitenden Verkehr zu diskriminieren, indem er bei der Herstellung der Interoperabilität gezielt nur die Interessen der Transportunternehmen des DB-Konzern berücksichtigt, statt auf die Maximierung der Trassenerlöse aus einer Netzvermarktung zu setzen, die allen Wettbewerbern zugute käme (S. 244 f.).

3.2 Vergleichsmethodik

Die finanziellen Wirkungen der Privatisierungsmodelle werden aus den Wirkungen des Integrationsmodells per Abweichungsanalyse abgeleitet. Abgesehen von schweren Mängeln bei der Ermittlung der finanziellen Wirkungen des Integrationsmodells (siehe unten, Kap. 3.3 und 3.4), ist auch die verwendete Methodik - höflich formuliert - etwas schlicht geraten. Notwendig wäre eine Vergleichsmethodik, die die jeweils eigene Dynamik der Modelle abzubilden vermag. Mit diesem Mangel muss wohl zunächst gelebt werden, weil eine bessere Vergleichsmethodik aufwendiger auszufüllen wäre. Das würde den Zeitplan der politischen Entscheidung über den Haufen werfen.

3.3 Widersprüche

Das Gutachten ist in sich widersprüchlich. Die Ergebnisse der qualitativen Analyse werden nicht in den finanziellen Wirkungen abgebildet. Dies sei an zwei Beispielen erläutert:

Synergie: Gemäß Einzelanalyse ist eine fundierte Abschätzung der Synergieverlust- und Trennungskosten nicht möglich, auch vorliegende Studien böten keine ausreichenden Anhaltspunkte (S. 194). Synergien einer vertikalen Integration könnten kompensiert werden „durch Koordinierung auch über Unternehmensgrenzen hinweg“ (S. 193). Denkbar seien auch negative Synergien innerhalb großer Konzerne „wegen überproportional anwachsender Komplexität“ (S. 193), die bei einer Trennung vermieden würden. „Da eine fundierte Abschätzung der Synergieverluste- bzw. Trennungskosten aus externer Sicht kaum möglich ist und die vorliegenden Studien keine ausreichenden Anhaltspunkte bieten“, haben sich die Gutachter entschlossen, „auf eine von der DB AG erarbeitete Bewertung der Effekte aufzusetzen“ (S. 194). „Die Gutachter reduzieren einen von der DB veranschlagten - offensichtlich überhöhten - Wert von 5 Mrd. €³⁵ (2006 bis 2009 kumuliert) auf einen Korridor von 1,8 bis 2,6 Mrd. € (S. 209), der auch im Rechenmodell verwendet wird.“

³⁵ Im Gutachten geschwärtzter Wert, jedoch veröffentlicht in Capital, 4/2006, S. 44.

Die Gutachter, die mit der Einzelanalyse betraut waren, haben keinen Anhalt, ob der Saldo aus positiven und negativen Synergien sowie aus den Trennungskosten zugunsten des Integrationsmodells spricht. Dann aber wird aus dieser Erkenntnis eine verwunderliche Konsequenz gezogen. Ohne Begründung wird auf „DB-Werte aufgesetzt“.

EU-Rechtskonformität: Nach der Einzelanalyse soll sich der Bund beim Integrations- und Eigentumsmodell „schon aus verfassungsrechtlichen Gründen“ ein „Letztzugriffsrecht“ sichern durch Verfügungsbeschränkungen, Vorkaufsrechte, Endschaftsrechte³⁶, Call-Optionen zum Rückkauf von Infrastruktur etc. (S. 116). Die Vertreter der EU-Kommission nähmen eine kritische Haltung gegenüber einer DB-Holding ein, so die Gutachter, aufgrund des Diskriminierungspotentials aus Verbund von Netz und Transport (EIU und EVU). Deshalb seien „weitergehende Forderungen..... bis hin zur Aufspaltung“ zu erwarten (S. 122). Integrations- und Eigentumsmodell laufen Gefahr, vom Europäischen Gerichtshof verworfen zu werden mit der Auflage, institutionell zu trennen.

Die Zusammenfassung hingegen erweckt den Eindruck, es sei alles machbar, wenn nur die Vorgaben der EU oder verfassungsmäßige Einschränkungen beachtet würden (S. 135 f.). Die Sicherung der Rechte, die Infrastruktur bzw. Übertragung der Bewirtschaftung zurückkaufen zu können, z. B. mit einer Call-Option, wäre aber extrem teuer. Eine grobe Abschätzung würde Integrations- und Eigentumsmodell an die letzte Stelle bei den finanziellen Wirkungen für den Bund rücken (Näheres siehe unten Kap. 4.1).

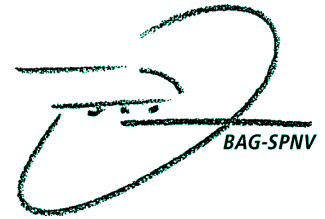
Manche Widersprüche im Gutachten werden verblüffend offen zugegeben, aber nicht bewältigt, z. B. bei den Verkehrsprognosen. O-Ton: „Das Primon³⁷-Gutachten verwendet zwei unterschiedliche Prognosequellen“ (S. 538), nämlich die eigenständigen Prognosen des Teams³⁸ und die „ambitionierten“³⁹ Werte der DB aus der Mifri. Für die finanziellen Wirkungen werden die Prognosen der

³⁶ Zugriffsrecht auf die Infrastruktur nach Ablauf einer bestimmten Zeitperiode.

³⁷ Name des Gutachterteams („Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“) - in dieser Stellungnahme der BAG-SPNV mit „die Gutachter“ oder „Gutachterteam“ bezeichnet.

³⁸ Es darf spekuliert werden, wer mit dem Primon-Team, also den sieben Gutachtern insgesamt, gemeint ist. Mit Sicherheit nicht alle Teammitglieder. Ansonsten wären nicht bei den finanziellen Wirkungen die Zahlen der DB-Mifri verwendet worden.

³⁹ „Ambitioniert“ im Sinne von unrealistisch, um die DB schon in Kürze als kapitalmarktfähig erscheinen zu lassen.



DB verwendet. Folge: Im Zeitraum von 2005 bis 2009 fällt das Unternehmensergebnis des Integrationsmodell 600 Mio. € pro Jahr besser aus, als wenn die Prognosen der Gutachter zugrunde gelegen hätten. Rd. 160 Mio. € sind auf den SPNV, rd. 440 Mio. € auf den SPFV zurückzuführen.⁴⁰ Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages haben ein Gutachten unabhängiger Experten verlangt. Erhalten haben sie, salopp formuliert, ein Gutachten der DB, in dem die unabhängigen Experten ihre von der DB abweichende Meinung nachrichtlich mitteilen durften. Die Zumutung: Erst aus Exkursen und Anhängen der Langfassung des Gutachtens (S. 459 -539) wird das Ausmaß der Widersprüche deutlich – aber auch nur dann, wenn – wie der Wirtschaftswoche - eine ungeschwärzte Fassung vorliegt.

3.4 Rechenmodell der finanziellen Wirkungen

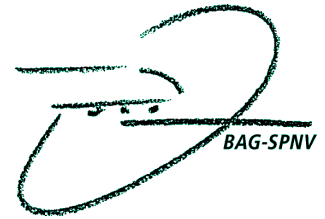
Über die Kritik am Rechenmodell von Morgan Stanley liegt bereits erste Literatur vor.⁴¹ Die Kritik fällt hart aus, in Kurzform: schwere handwerkliche Fehler und höchst tendenziös gerechnet zu Gunsten des Integrations- und des Eigentumsmodells. Es wird hier auf weitere Ausführungen verzichtet und auf die (in Kürze verfügbare) Literatur verwiesen. Einer der vielen handwerklicher Fehler sei zur Illustration kurz erläutert:

Dividendeneinnahmen des Bundes werden mit einem Zinssatz von 4,5 % abgezinst. Der soll dem Zinssatz entsprechen, der bei Verschuldung des Bundes am Kapitalmarkt anzusetzen wäre. Richtig wäre es, einen risikobehafteten Dividendenfluss mit dem Risikozins von 9,6 % abzuzinsen. Den verwendet Morgan Stanley, wenn der Ertragswert eines Unternehmens aus Investorensicht ermittelt wird. Würde der Fehler korrigiert, schneidet das Trennungsmodell geringfügig besser ab als das Integrationsmodell.⁴²

⁴⁰ Die Zahlen sind im Gutachten geschwärzt. Sie sind einem Artikel der Wirtschaftswoche (23. 2. 2006) entnommen, der das ungeschwärzte Gutachten vorliegt.

⁴¹ Z. B. BAHN-REPORT, 2/2006, eine Flut weiterer Literatur ist zu erwarten. Der Verkehrsausschuss des Bundestages zielt in seiner Befragung des Gutachterteams (erster Termin war der 15. 2. 2006) schwerpunktmäßig auf die Ermittlung der finanziellen Wirkungen ab.

⁴² Wirtschaftswoche vom 26.1.2006, S. 34, „Schöngerechnet“. Die Ergebnisse aller Modelle unterscheiden sich nicht signifikant. Abweichung gegenüber dem Mittelwert: ± 6 bis 7%.



Aus dem Fehler folgt eine Absurdität. Beim Integrationsmodell ist eine 25%-Privatisierung um über vier Milliarden günstiger als eine 49,9%-Privatisierung, obwohl die Einflussmöglichkeit eines Investors zwischen 25% und 49,9 % fast gleich ist.

3.5 Fazit: Für eine politische Entscheidung noch unbrauchbar

Das Gutachten sollte erst nach Überarbeitung als Entscheidungsgrundlage verwendet werden.

Aus der Kurzfassung (rd. 50 Seiten) sind die Mängel meistens nicht ersichtlich. Dazu bedarf es der Lektüre von rd. 500 S. Langfassung. Dieser Mühe werden sich die wenigsten Entscheider unterziehen, zumal viele Angaben geschwärzt sind. Aus der Befragung der Gutachter im Verkehrsausschuss des Bundestages am 15. 2. 2006 ist bekannt, dass die Schwärzung nicht nur schützenswerte Unternehmensdaten betrifft, sondern auch Informationen, die offensichtlich verschleiert werden sollten, z. B. die Streckenstilllegungen. Beim Integrationsmodell erfolgen sie sehr viel zügiger (mit positiven finanziellen Auswirkungen) als beim Trennungsmodell.

4. Wirkungen der Privatisierungsmodelle

4.1 Integrationsmodell

Der Status Quo des DB-Konzerns entspricht dem Integrationsmodell. Seit der 2. Stufe der Bahnreform (Bildung von fünf Aktiengesellschaften unter einer Holding) ist der Konzern unter dem derzeitigen Vorstandsvorsitzenden konsequent re-integriert worden⁴³ in der Absicht, die Töchter dauerhaft an enger Leine des Konzerns zu führen. Insbesondere die Netzgesellschaft ist ihrer unternehmerischen Souveränität beraubt worden. Wesentliche Funktionen sind auf die Konzernebene verlagert worden.⁴⁴

⁴³ <http://www.db.de/site/bahn/de/unternehmen/konzern/aufeinenblick/aufeinenblick.html>. Die ursprünglichen Führungsgesellschaften wie DB Regio etc. sind auf Gruppen- und Servicefunktionen reduziert worden. Schwerwiegend ist die volle Integration der Führung des Netzes in das Ressort „Infrastruktur und Dienstleistungen“ des DB-Konzerns und die Reduzierung der ausführenden Funktion des Netzes auf Gruppen und Servicefunktionen. Wie soll bei dieser Konstruktion die Netz AG EU-rechtskonform unabhängig von den Transportgesellschaften agieren?

⁴⁴ DB Energie (Fahrstrom etc.), DB ProjektBau GmbH, der Bereich ‚Technik‘ der Infrastruktur und der Geschäftsbereich Systemverbund etc.

Die EU-Gesetzgebung zielt auf eine Liberalisierung des europäischen Bahnverkehrs. Dazu bedarf es fairer Wettbewerbsbedingungen. Die beziehen sich nicht nur auf den Zugang zum Netz und auf die Höhe und Struktur der Trassenpreise, sondern auch auf die Planung von Neu- und Ausbau, Ersatzinvestitionen und Instandhaltung (mögliche Defizite dort, wo Wettbewerber die Hauptnutzer sind) bzw. auf den Ausschluss von rechtswidrigen Beihilfen (Quersubventionen vom Netz an ein gesellschaftsrechtlich verbundenes Transportunternehmen⁴⁵)⁴⁶.

Das Integrationsmodell ist faktisch nicht EU-rechtskonform zu gestalten oder nur mit inakzeptablem Aufwand (S. 122 f., S. 266 ff.). Das Konstrukt und die begleitenden Verträge wären ein Monster – hoch risikobefrachtet für einen privaten Investor (drückt den Privatisierungserlös), aber noch mehr für den Bund. Von einer Weiterentwicklung der EU-Rechtsetzung ist auszugehen. Sie wird nur durch Rückkauf oder Entschädigung umgesetzt werden können.⁴⁷ Dem Bund droht somit ein finanzielles Desaster.

Entschädigung oder Rückkauf können durch vorher vertraglich vereinbarte Entschädigungen, z. B. „Call-Optionen“ (S. 116), kalkulierbar gemacht werden, so die Empfehlung der Gutachter. Das ist nicht ohne Ironie. Hat Morgan Stanley bislang nicht immer beteuert, das Interesse von Investoren ziele auf eine Beteiligung mit Netz? Nur mit Netz sei ein hoher Preis zu erzielen? Die Call-Option müsste dann sehr teuer sein, denn der Investor weiß nie, in welcher Richtung er agieren soll, weil er nicht weiß, ob und ggf. wann der Bund die Option ausübt. Nicht einmal der Bund weiß, was er in der Zukunft ordnungspolitisch umsetzen muss. Im Modell zur Ermittlung der finanziellen Auswirkungen sind solche Risiken nicht eingegangen, obwohl die Gutachter dringend empfehlen, diese Absicherung zu treffen.

Um Konformität mit der EU-Rechtsetzung herzustellen, darf beim Integrationsmodell (ebenso bei verwandten Modellen) aus dem Konzern und den DB-Transportgesellschaften kein „strategischer

⁴⁵ „Sofern EIU...gesellschaftsrechtlich mit EVU verbunden sind, besteht die Gefahr, dass diese EIU Infrastrukturinvestitionen speziell an den Bedürfnissen der mit ihnen verbundenen EVU ausrichten....Die Subvention des EIU würde dann als eine (unzulässige) Beihilfe zugunsten des EVU zu qualifizieren sein“ (S. 126).

⁴⁶ Analoges gilt für die übrige Infrastruktur wie Bahnhöfe, Umschlaganlagen, Fahrstrom etc.

⁴⁷ Die EU wird nicht akzeptieren, dass der Bund seine Infrastrukturorganisation der Gesetzesentwicklung der EU deshalb nicht anpasst, weil er durch eine Teilprivatisierung der Bahninfrastruktur seinen Handlungsspielraum eingeengt hat und ihn nur teuer zurück erlangen kann.

Einfluss⁴⁸ auf das Handeln der Netzgesellschaft⁴⁹ genommen werden. „Entherrschung“ und „Chinese Walls“ sollen dies bewirken. Der Widerspruch: Beim Integrationsmodell wird der Netzgesellschaft eine höhere Effizienz als bei anderen Modellen zugerechnet, weil angeblich die DB-Transportgesellschaften über die Konzernebene auf die Netzgesellschaft positiven Einfluss nehmen, den Interessen des Marktes zu genügen. Dann aber stünde der Konzern unter Generalverdacht, Konzerninteressen zu verfolgen und nicht auf das Wohl der gesamten Branche von Transportunternehmen zu zielen.

Das Konstrukt „Integrationsmodell mit Entherrschung und Chinese Walls“ ist ein logisches Ungeheuer. Würde es EU-konform umgesetzt, gäbe es aus strategischer Sicht keinen Unterschied zur institutionellen Trennung. Dass der DB-Konzern auch noch für das „entherrschte Netz“ haftet, ist die Krönung der Unlogik. Diese Problematik haben die Gutachter nicht gewürdigt.⁵⁰

Für das Integrationsmodell werden Bedingungen formuliert. Sie finden sich bereits in der Kurzfassung des Gutachtens von Morgan Stanley zum integrierten Börsengang aus 2004.⁵¹

- Die Netzgesellschaft erhält 10 Jahre lang (mit Verlängerungsoption) einen „kapitalkonformen Zuschuss“⁵² von 2,5 Mrd. € pro Jahr für Ersatzinvestitionen – entsprechend einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV).⁵³ Die Mittelverwendungsentscheidung läge ausschließlich bei der DB
- Die Regionalisierungsmittel sollen auf aktuellem Niveau verharren

⁴⁸ Synonym dafür, dass das Netz im Sinne der Konzerninteressen agiert, also Wettbewerber diskriminiert.

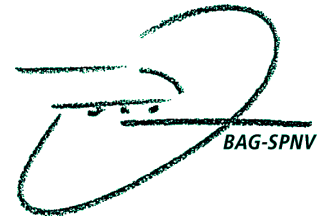
⁴⁹ Analoges gilt für die übrige Infrastruktur wie Bahnhöfe, Umschlaganlagen, Fahrstrom etc.

⁵⁰ Gewürdigt wurde nur, dass die Konzernhaftung beim Finanzholdingmodell nicht greife.

⁵¹ Morgan Stanley: Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG im Auftrag von BMF und BMVBW, Kurzfassung, Mai 2004, S. 5 und 10.

⁵² Ebenda, S. 10: „Eine kapitalmarktkonforme Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) sieht die Mittelverwendungsentscheidung *ausschließlich* durch die DB vor“.

⁵³ Für Neu- und Ausbau sollen weitere rd. 1,5 Mrd. € pro Jahr bereitgestellt werden – im Grundsatz nach dem gleichen Verfahren wie heute. Ein Teil davon ist für den Bund verpflichtend, z. B. weil der Bund internationale Verpflichtungen eingegangen ist, ein weiterer Teil ist quasi zwingend, weil Projekte begonnen wurden, die bereits weit fortgeschritten sind. Nur der verbleibende Rest lässt Spielraum aus Sicht des Bundeshaushaltes.



-
- Der Bund soll gewährleisten, dass die pauschalen Verkehrsverträge zwischen DB Regio und den Ländern Bestand haben
 - Die „ambitionierten“ Ziele der Mittelfristplanung (Mifrfi) werden Realität.

Mehr Selbstbindung des Bundes ist kaum denkbar. Aus Sicht der Länder vielleicht wünschenswert, aber aus der Sicht des Bundes? Der ist nicht einmal maßgebend, ob die pauschalen Verkehrsverträge Bestand haben. Letztlich entscheidet darüber die EU-Kommission (Beschwerden sind bereits anhängig) bzw. der Europäische Gerichtshof, wenn die EU den Bund wegen Vertragsverletzung verklagt. Wenn der Bund aber die Rechtskonformität der Verkehrsverträge nicht garantieren kann, dann ist für dieses Risiko eine erhebliche Rückstellung zu bilden. Sie fehlt in der Bewertung der finanziellen Wirkungen.

Wenn ein Investmentbanker die Ziele der Mifrfi als „ambitioniert“ qualifiziert oder mit „anspruchsvoll, aber nicht unrealistisch“ (S. 20), dann steht das wahrscheinlich für übertrieben bis illusionär. Die Solidität der Mifrfi des DB-Konzerns hat einen schlechten Ruf.⁵⁴ In 2001 konstatierte McKinsey einen Verlust bis zu 17 Mrd. DM in den nächsten fünf Jahren statt erwarteter Gewinne von 13 Mrd. DM – für ein börsennotiertes Unternehmen ein Supergau.

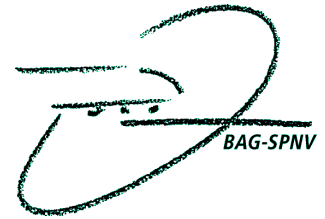
„Die Bahn ist ungesund finanziert“, schreibt Horst Albach⁵⁵, Mitglied des DB-Konzernbeirates. „Die Bundesregierung will eine Kapitalerhöhung nicht mitmachen. Folglich ist eine Kapitalerhöhung über die Börse notwendig, bei der private Dritte das Kapital zur Verfügung stellen.“⁵⁶ Nur wenn die Privatisierungserlöse in voller Höhe zur Aufstockung des Eigenkapitals verwendet werden, sei die Eigenkapitalausstattung mit 32% „vorzüglich“.⁵⁷ Die aktuelle Mifrfi der DB sieht sogar 50% vor, um ein A-Rating zu erzielen. Im vorliegenden Gutachten wird hingegen der Eindruck erweckt, die Privatisierungserlöse könnten dem Bund zufließen.

⁵⁴ Siehe z. B. Wirtschaftswoche Nr. 43, 2003, S. 58, „Mehdorns Hockeyschläger“.

⁵⁵ Schriftliche Stellungnahme von Horst Albach zum Hearing des Dt. Bundestages am 29.3.2004, S. 17.

⁵⁶ Albach ging damals - gemäß DB-Planung - für Ende 2005 von einem Eigenkapitalquote (gezeichnet + Rücklagen) von 15,1 % aus (ebenda, S. 19). Dieser Wert ist zum Ultimo 2005 weiter gesunken..

⁵⁷ Nur dann habe die Bahn noch Spielraum, Fremdkapital aufzunehmen, ebenda, S. 20.



Fazit: Das Integrationsmodell ist untauglich als Privatisierungsvariante. Von den finanziellen Wirkungen her ist es auch noch die nachteiligste für den Bund, wenn korrekt gerechnet würde (siehe oben, Abschnitt 3.4). Dieses Modell sollte ad acta gelegt werden.⁵⁸

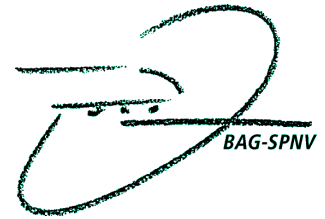
4.2 Eigentumsmodell

Bei diesem Modell verbleibt das Eigentum am Netz vollständig beim Bund. Der beauftragt den DB-Konzern mit dem Management des Netzes. Das Eigentumsmodell unterscheidet sich in der Problemlage kaum vom Integrationsmodell, so die Gutachter. In der öffentlichen Diskussion wird es aber als möglicher Kompromiss zwischen Integrations- und Trennungsmodell diskutiert, weil es scheinbar die Option für neue Gestaltungen - bis hin zum Trennungsmodell - offen lässt. Der Schein trügt. Der Bund als Eigner des Netzes müsste sich sehr langfristig festlegen, für welchen Zeitraum er dem DB-Konzern exklusiv die Bewirtschaftung des Netzes überlässt. So lange ist der Bund an dieses Modell gebunden. Will er es ändern oder muss er es (aufgrund von EU-Vorgaben), dann ist der Investor zu entschädigen – mit ähnlichen Konsequenzen wie beim Integrationsmodell. Damit werden auch langfristig die Optionen verbaut, Regionalnetze in die Hand der Bundesländer zu überführen und/oder Netzteile zur Bewirtschaftung auszuschreiben, um mit Ausschreibungswettbewerb die Produktivität des Netzes zu erhöhen. In der politischen Diskussion hat sich die Meinung etabliert, das Eigentumsmodell sei wenigstens reversibel. Ja! Aber erst ab 2020 oder 2030.

4.3 Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante

Dieses Modell kommt dem französischen Modell SNCF/RFF nahe. Es wird eine eigenständige Netzmanagementgesellschaft ausgegliedert. Sie ist eine 100%-Tochter des Bundes und ist Eigentümerin des Bundesschienenwegenetzes. Sie *entscheidet* über Netzzugang und Trassenpreise, *plant* den Neu- und Ausbau des Netzes sowie die Ersatzinvestitionen und Instandhaltung und be-

⁵⁸ Ein wichtiges Argument, das im Gutachten sorgfältig ausgearbeitet wird, ist der Vergleich mit der englischen Bahnreform und ihrer großen Erfolge bei der Steigerung der Verkehrsmarktanteile – trotz aller Fehler und Rückschläge. Nicht die institutionelle Trennung war das Problem, sondern die Privatisierung der Netzgesellschaft Railtrack (neben weiteren Mängeln). Die Privatisierung von Railtrack wurde rückgängig gemacht. Wieso nutzt die DB die englische Bahnreform als abschreckendes Beispiel, wenn sich bei ihr die Privatisierung der Infrastruktur als größter Fehler erwiesen hat? Mit dem Integrationsmodell würde die Netzgesellschaft der DB ebenfalls privatisiert (bis zu 49%). Trotz dieser Fehlschläge war die englische Bahnreform ein Erfolg mit großen Zuwächsen an (profitablen) Verkehrsleistungen im Güter- und Personenverkehr.



auftragt eine Tochter des DB-Konzerns (operative DB Netz) mit dem „Doing“, also der *Durchführung* von Betrieb, Bau und Unterhaltung.

Die Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante erweckt den Anschein eines Übergangsmodells zum Trennungsmodell. Der Schein trügt. Beteiligt sich ein Investor, dann möchte er aus der operativen DB Netz-Tochter selbstverständlich Rendite ziehen. Er wird einen auskömmlichen, pauschalen Servicevertrag mit der Netzmanagementgesellschaft fordern. Der hat lange Laufzeiten. Andernfalls wird der Investor wenig zahlungsbereit sein. Der Investor kann auch schlecht kalkulieren, wie die Netzmanagementgesellschaft des Bundes agieren wird, will heißen, er kann nicht einschätzen, ob er „strategischen Einfluss“ auf das Netz zu Gunsten seiner Transportunternehmen ausüben kann. Aus Risikogründen muss er den für ihn schlechtesten Fall annehmen. Der Privatisierungserlös fällt auf das Niveau eines Erlöses „ohne Netz“.

Während der langen Laufzeit des Servicevertrages (mit mindestens 10 Jahren und Anschlussoption ist zu rechnen) würde der Übergang von Regionalnetzen in die Hand der Länder und der Einstieg in eine wettbewerbliche Ausgestaltung der Netzbewirtschaftung blockiert sein. Um die Blockade aufzuheben, müsste der Servicevertrag vorzeitig gekündigt werden. Dies wiederum würde große Schadensersatzforderungen des Investors auslösen.

Wenn die Netzgesellschaft in sich getrennt würde, wäre die Wirkung schwer zu überblicken. Würde die Netzgesellschaft die Betriebsführung oder die Ausführung von Wartung und Instandhaltung ausschreiben können, wäre diese Art der Aufteilung ein klassisches Outsourcing. Aber darum handelt es sich nicht. Es stehen sich ein Nachfragemonopolist (Netzmanagementgesellschaft) und ein Angebotsmonopolist (operative DB Netz) gegenüber, die ihre Interessen über einen langfristigen, (für den Investor) auskömmlichen und pauschalen Servicevertrag ausgleichen. Dieser Vertrag ist eine Blockade, dass der Netzeigentümer Effizienzgewinne zu seinen Gunsten erzielt.

Der einzige nennenswerte Vorteil der Gestaltungsvariante: Die Möglichkeiten des DB-Konzerns, „strategischen Einfluss“⁵⁹ auf das Netz auszuüben, sind geringer als bei den beiden ersten Modellen. Kopplungsgeschäfte (Investitionen in das Netz eines Bundeslandes nur dann, wenn es bereit

⁵⁹ Synonym dafür, dass das Netz im Sinne der Konzerninteressen handelt, also Wettbewerber diskriminiert.

ist, im Gegenzug einen pauschalen Verkehrsvertrag mit DB Regio abzuschließen⁶⁰) werden erschwert.⁶¹

Das Argument, Frankreich beschreibe mit seinem Modell (SNCF/RFF) einen ähnlichen Weg wie die Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante, zieht nicht, denn Frankreich hat bislang nicht die Absicht geäußert, die SNCF (teil-) zu privatisieren. Deshalb könnte Frankreich sein Modell auch gegenüber der EU als Übergangsmodell zur vollständigen Trennung ausgeben.

Wurde das Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante in der Hoffnung kreiert, dass so der Beschäftigungssicherungstarifvertrag (BeSiTV) „gerettet“ werden könnte? Der lässt dem DB-Konzern größere Freiheit in der Verwendung freigestellter Mitarbeiter, kann aber seitens der Gewerkschaften gekündigt werden, wenn „getrennt wird“. Dann wird der Personalabbau schwieriger und teurer – jedenfalls aus heutiger Sicht. Der BeSiTV gibt Anlass zur Vermutung, der Bund sollte in seiner ordnungspolitischen Gestaltungsfreiheit eingeschränkt werden. Urteil der Gutachter: Die Gestaltungsvariante rechtfertigt bereits die Kündigung des BeSiTV durch die Gewerkschaften. Welche Optionen der Bund hat, den BeSiTV hinsichtlich finanzieller Wirkungen zu entschärfen oder zu neutralisieren, wird im Gutachten nicht aufgegriffen.

4.4 Finanzholdingmodell

Bei dieser Privatisierungsvariante wird der DB-Konzern von einer Managementholding in eine reine Finanzholding überführt. Die Netzgesellschaft wird ausgegliedert. Die Managementfunktionen aus der Konzernebene fallen an die Transportgesellschaften bzw. an die Netzgesellschaft vollständig zurück. Der Bund hält 51% der Anteile der Netzgesellschaft direkt, 49% der Anteile hält die DB-Finanzholding, die bis zu 100% privatisiert werden könnte.

Nach Einschätzung der Gutachter ist dieses Modell in der Spannweite von Integrations- und Trennungsmodell etwa zu 70% beim Trennungsmodell anzusiedeln. Das Modell ist, so die Gutachter,

⁶⁰ Variante: Investitionen in eine regionale Strecke werden nur dann getätigt, wenn das betreffende Bundesland eine sehr langfristige Bestellgarantie für diese Strecke (Größenordnung: 20 Jahre) abgibt. Wenn die Bestellgarantie auf DB Regio zielt, werden nach EU-Recht Investitionsmittel des Bundes zur unerlaubten Beihilfe für DB Regio (vgl. oben Kap. 4.1, Abs. 2).

⁶¹ Die Bundesländer haben sich bislang in unterschiedlicher Weise auf Kopplungsgeschäfte eingelassen. Manche lehnen solche Geschäfte ab.

kompliziert. Die Wahrung der Eignerrechte ist wenig transparent. Die können Bund und Investor nur mittelbar gegenüber der DB-Finanzholding wahren (über die Aufsichtsräte). Eine Finanzholding hat aber keinen direkten Zugriff auf die Transportgesellschaften, sondern kann wiederum nur mittelbar ihre Eignerrechte (über die Aufsichtsräte) wahren. Dieses „mittelbar zum Quadrat“ ist kompliziert. Wozu? „Einmal mittelbar“ ist ausreichend. Der Bund wird ohnehin nicht versuchen, in das operative Geschäft einzugreifen, solange er noch Anteile an der DB-Finanzholding hält. Das hat der Bund, so die Gutachter, auch bei anderen Bundesunternehmen bewiesen, sobald Teilprivatisierungen stattgefunden hatten.

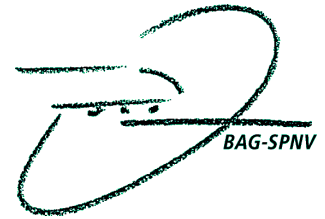
In der Netzgesellschaft konkurriert bei Eignerentscheidungen der Einfluss des Bundes (51%) mit dem der DB-Finanzholding (49% Beteiligung).⁶² Also muss auch hier noch abgesichert werden, dass kein „strategischer Einfluss“ des Investors (über die DB-Finanzholding) Platz greift. Die Absicherung ist allerdings leichter. Nach Aussagen der Gutachter entfällt bei dieser Lösung auch die Konzernhaftung für die Netzgesellschaft.

Der tiefere Sinn dieser Konstruktion ist nicht nachvollziehbar. Ist es nur der Versuch, die Verknüpfung zwischen Netz und Transport zu wahren – aber „nur ganz lose“? Schon die lose Verknüpfung würde aber beschwerliche Vorkehrungen der EU auslösen, um einem „strategischen Einfluss“ des Investors auf das Netz vorzubeugen.⁶³

Im Vergleich zum Trennungsmodell hat das Finanzholdingmodell nur Nachteile, aber keine plausiblen Vorteile. Es taugt nicht einmal, Dialog und Abstimmung zwischen „Rad + Schiene“ zu organisieren. Die Gutachter schlagen dafür die Stärkung des Netzbeirates vor. Der kann die Interessen von Netz und Transport besser und transparenter aufeinander abstimmen. Er kann auch die Keimzelle werden, um die systemübergreifenden Projekte von Rad + Schiene zwischen der Branche der EVU und der EIU zu initiieren.

⁶² Analog dazu, wie im Integrationsmodell der Einfluss des Bundes auf den DB-Konzern mit dem des privaten Minderheitsaktionärs (49% Beteiligung) konkurriert.

⁶³ In Kontinentaleuropa ruft diese Vorsicht oft Kopfschütteln aus. Im anglo-amerikanischen Verständnis ist sie eher Standard, weil in dieser Kultur die Sensibilitäten für Interessenkonflikte erheblich höher sind.



4.5 Trennungsmodell

In diesem Modell wird die Netzgesellschaft inkl. aller weiteren wettbewerbsneutral zu bewirtschaftenden Systeme aus dem Konzern ausgegliedert. Im Gutachten wird nicht mehr auf den ursprünglichen Weg der Bahnreform eingegangen. Danach wären die Transportgesellschaften zu privatisieren bis sich die DB-Holding auf die wettbewerbsneutral zu haltenden Systeme (Netz, Fahrstrom, Bahnhöfe etc.) reduziert hat.⁶⁴ Anschließend würde die Holding auf die Infrastrukturgeellschaft verschmolzen werden. Diesen Weg hat die Regierungskommission Bahn (RKB) 1991 gewiesen. Im Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG) ist er vorgezeichnet. Er hätte heute, 12 Jahre nach der Bahnreform, (weitgehend) vollendet sein sollen, wenn den Empfehlungen der Regierungskommission konsequenter gefolgt worden wäre.

Würde heute der Weg der Regierungskommission Bahn (RKB) beschritten, würde die Bahnreform erst nach weiteren quälenden Jahren des Spagats zwischen DB-Monopolinteresse und Etablierung eines effektiven Wettbewerbs auf der Schiene vollendet sein. Es gab die Wahl, den Weg der RKB zu gehen. Heute gibt es sie nicht mehr, weil die geltende EU-Rechtsetzung dazu zwingt, die Wettbewerbsneutralität des Netzes in kurzer Zeit herzustellen - wie in Schweden, UK, DK und NL bereits mit Erfolg, so die Gutachter, geschehen. Selbst die Schweiz, lange von der DB als Vorbild einer integrierten Bahn gepriesen, macht Absetzbewegungen in Richtung des so genannten „Clubmodells“ (Branche der Transportunternehmen nimmt Einfluss auf das Netz). In Deutschland hat sich gerade ein Netzbeirat konstituiert. Zu hoffen ist, dass der sich so schnell wie möglich etabliert, um transparente und bindende Beschlüsse hervorzubringen. Die qualitative Analyse der Gutachter favorisiert das Trennungsmodell als „sauberste“ und langfristig aussichtsreichste Privatisierungsvariante. O-Ton der Gutachter (Auszug): „keine Diskriminierungspotentiale“, „maximale Belegung des Wettbewerbs“, „Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in idealtypischer Weise“, „Regulierungsaufwand sehr gering“ (S. 435). Nur die finanziellen Auswirkungen, die Morgan Stanley ermittelt hat, stehen dem scheinbar entgegen. Eben nur scheinbar. Der Eindruck ist überwältigend: Die Ergebnisse hat Morgan Stanley - federführend für die Modellrechnung - mit großer Chuzpe in Richtung Integrationsmodell geschönt (vgl. Abschnitt 3.3 und 3.4). Die Berücksichtigung aller aufgezeigten finanziellen Effekte verursacht nicht nur eine signifikante, sondern große Überlegenheit des Trennungsmodells gegenüber dem Integrationsmodell und seinen „nahen Verwandten“.

⁶⁴ Für die RKB war die DB-Holding nur ein Konstrukt der Überleitung, bis die Transportgesellschaften privatisiert worden wären. Die heutige (Management-) DB-Holding versteht sich hingegen als dauerhafter Großkonzern (siehe unten, Teil II, Kap. 3).