

Wolfgang Eisenbast

Zukunft der Bahn: Ein Kommentar zum PRIMON-Gutachten

Anfang dieses Jahres wurde ein Gutachten zur zukünftigen Struktur der Deutschen Bahn AG in Vorbereitung auf den angestrebten Börsengang des Unternehmens vorgelegt. Welches sind die zentralen Aussagen des so genannten PRIMON-Gutachtens, und wie sind sie aus wirtschaftspolitischer Sicht zu bewerten?

Die Entwicklung der Deutschen Bahn AG ist von besonderem wirtschaftspolitischen Interesse, da der Bahnverkehr in einer zukunftsorientierten Wirtschaftspolitik eine bedeutendere Rolle als aktuell spielen könnte, nicht zuletzt, da Deutschland eine geographisch zentrale Lage in Europa einnimmt. Zudem sollte die Bahn in einer Zeit zunehmender Energieknappheit und Belastungen der Atmosphäre mit umweltschädlichen Stoffen eigentlich ein Verkehrsmittel mit Zukunft sein. Tatsächlich nimmt aber die wirtschaftliche Bedeutung des Schienenverkehrs im intermodalen Wettbewerb ab. Insofern ist zu fragen, inwieweit sich das System Schiene reformieren kann, um die wirtschaftlichen und ökologischen Erwartungen besser zu erfüllen, auch wenn manche umweltpolitischen Hoffnungen überhöht scheinen. Auf dem Weg zu Reformen stehen seit langer Zeit zwei „Wegweiser“. Der eine zeigt in die Richtung einer weiterhin integrierten, aber stärker privatisierten und somit gewinnorientierteren Bahn, möglichst als „global player“ im Logistikmarkt. Der andere Wegweiser weist in eine ganz andere Richtung. Diese beinhaltet eine organisatorische Abspaltung des Netzes und eine Privatisierung der Transportgesellschaften.

Beide Modelle haben überzeugte Befürworter: Auf der einen Seite speziell das Staatsunternehmen selbst sowie die Gewerkschaft Transnet, auf der anderen Seite insbesondere die Befürworter eines tatsächlichen Wettbewerbs auf der Schiene sowie die Umweltverbände; letztere erhoffen sich, dass unter Wettbewerb das System Bahn endlich sein umweltpolitisches Potential ausnutzen werde. Um diesen nun schon in die Jahre gehenden Streit aufzulösen und eine – vermutlich definitive – wirtschaftspolitische Entscheidung über die Zukunft der Deutschen Bahn AG zu treffen, haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesfinanzministerium

ein Gutachten bei der Unternehmensberatung Booz Allen Hamilton in Auftrag gegeben, das inzwischen der Öffentlichkeit vorliegt.¹

Die untersuchten Modelle

Das so genannte PRIMON-Gutachten über die Zukunft der Deutschen Bahn AG untersucht fünf Alternativen, und zwar

1. das integrierte Modell, das im Wesentlichen der aktuellen gesellschaftsrechtlichen Struktur der Deutschen Bahn AG mit einer Management-Holding entspricht,
2. das Eigentumsmodell mit einer Ausgliederung der Schieneninfrastruktur auf ein Wirtschaftsunternehmen, dessen Gesellschaftsanteile vom Bund gehalten werden,
3. das Eigentumsmodell kombiniert mit einem Auftragsverhältnis, in dem zusätzlich die Trassenvergabe sowie bestimmte übergeordnete Steuerungsaufgaben des Infrastrukturmanagements auf den Eigentümer der Infrastruktur übergehen,
4. das Finanzholdingmodell mit einer unmittelbaren Bundesbeteiligung an der Infrastruktur, in dem die Holding nur mehr vermögensverwaltende Tätigkeiten wahrnimmt, und
5. das getrennte Modell, das eine vollständige Trennung zwischen Infrastruktur und Betrieb vorsieht sowie eine materielle Privatisierung der Transportgesellschaften.

Insofern werden zu den zwei maßgeblich diskutierten Strukturvarianten drei neue Modelle hinzugefügt.

Die wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse werden in dem Gutachten in neun so genannten „Erkenntnissen“ und

Dr. Wolfgang Eisenbast, 41, ist Lehrbeauftragter für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Köln.

¹ Vgl. Booz Allen Hamilton: Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“ (PRIMON), Gutachten für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesministerium für Finanzen, Berlin 2006.

einem Chart zum Modellvergleich zusammengefasst. Erwartungsgemäß wird festgestellt, dass der intramodale Wettbewerb sich verstärken wird, je stärker wettbewerbsfreundlich das Strukturmodell ist, und dass die Bahn unter großem Effizienzdruck steht. Bei einem getrennten Modell würden die Wettbewerber gegenüber dem integrierten Modell bis zu neun Prozentpunkte im Güterverkehr und bis zu knapp fünf bzw. zehn Prozentpunkte im Schienenpersonenfern- bzw. -nahverkehr an Marktanteilen bis zum Jahre 2020 hinzugewinnen. Alle Modelle sind kapitalmarktfähig; wesentliche Unterschiede ergeben sich hier nur auf der Zeitschiene. Diese unterscheidet zwischen Börsengängen in den Jahren 2007 (integriertes Modell), 2009 (Eigentumsmodell) und 2010 (Finanz-Holding und getrenntes Modell).

Die Gutachter gehen ferner davon aus, dass der Modalsplit, der sich zu Ungunsten der Schiene entwickelt hat, lediglich im Bereich des Güterverkehrs umgedreht werden kann. So erwarten sie bei einem Übergang vom integrierten Modell zu den Alternativen einen Zuwachs im Modalsplit von bis zu 3,3 Prozentpunkten (14,8% im integrierten Modell, 15,0 bzw. 16,6% in den beiden Eigentumsmodellen, 16,4% im Finanzholding-Modell und 17,1% im getrennten Modell). Dennoch sei die Wahl des Strukturmodells von geringerer Bedeutung als andere Faktoren wie Steuern, Mautsysteme, Öffnung des Eisenbahnnetzes in Europa.

Von besonderem Interesse ist, dass die Synergien – d.h. die Verbundvorteile zwischen Netz und Betrieb – im System Bahn sich auf 1,1 Mrd. Euro belaufen und die zusätzliche Kosten aus der Trennung auf 1,5 Mrd. Euro; diese Daten beziehen sich auf den Gesamtwert in der Periode 2006 bis 2009 und zeigen somit zugleich die vergleichsweise eingrenzende finanzielle Bedeutung dieser Effekte gegenüber den Zahlungen des Bundes an die Deutsche Bahn in erheblicher Milliardenhöhe p.a. Bei den Haushaltswirkungen untersuchen die Gutachter Veränderungen im Unternehmenswert und in den Dividenden sowie Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Aus Kapitalmarktsicht kommen sie zu den Ergebnissen, dass das integrierte Modell und das Eigentumsmodell mit Vermögenseffekten von 14 bis 23 Mrd. Euro am besten abschneiden, etwas schlechter sind die Ergebnisse für das Eigentumsmodell in Kombination mit einem Auftragsverhältnis (10 bis 23 Mrd. Euro) und das Finanzholding-Modell (9 bis

19 Mrd. Euro). Das getrennte Modell kommt auf Effekte von 7 bis 17 Mrd. Euro.

Schließlich zeigen die Gutachter bei den institutionellen Rahmenbedingungen auf, dass das integrierte Modell bestenfalls die Minimalvorgaben der europäischen Richtlinien erfüllt. Sie erwarten bei einer fortgesetzten Diskriminierung der Wettbewerber durch das integrierte Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen eine Überprüfung der Bestimmung der Wegeentgelte und der Trassenvergabe durch die EU-Kommission. Auch das Eigentumsmodell wird aus Sicht der EU-Vorgaben kritisch gesehen. Die Gutachter geben – gemäß den Vorgaben des Auftraggebers – keine konkrete Empfehlung für eine Modellvariante ab und überlassen – auch gerade angesichts der unterschiedlichen Vor- und Nachteile – der Politik eine Gewichtung.

Das politische Auswahlproblem – einige Anmerkungen

Wie soll die Politik das Auswahlproblem lösen? Diesbezüglich ist zu fragen, welche Wertigkeiten die einzelnen Teilergebnisse haben; insofern geht es in gewisser Weise auch um normative Fragestellungen. Dabei stellt sich die grundlegende Problematik, ob nun die finanzpolitischen oder die wettbewerbs- und verbraucherpolitischen respektive umweltpolitischen Argumente favorisiert werden sollen. Im Folgenden wird erörtert, warum den letzteren Argumenten eher der Vorzug zu geben ist.²

Hierzu ist zunächst generell anzumerken, dass bei den Finanzziffern für den Staat als derzeitigen Eigentümer der Deutschen Bahn die durch einen intensiveren Wettbewerb zusätzlich entstehenden Unternehmenswerte bei den Wettbewerbern außer Acht gelassen werden. Insofern ist hier die volkswirtschaftliche Kalkulation unvollständig, wenn auch der Effekt über die Wertung des Faktors Wettbewerb indirekt berücksichtigt wird. Zudem stellt sich die ordnungspolitische Frage, wie die Politik urteilen sollte, wenn es umgekehrt um die partielle Verstaatlichung einer Industrie ginge? Könnte man in so einem Falle zusätzliche Einnahmen des Staates gegen relevante Wettbewerbsnachteile und eine verbesserte Umsetzung des Kundeninteresses durchsetzen? Die Antwort dürfte eher negativ sein. Insofern ist festzuhalten, dass die wettbewerbspolitische Sicht eine besonders bedeutsame ist. Dies gilt insbesondere, da mit einem intensivierten Wettbewerb auf der Schiene umwelt- und verkehrspolitische Verbesserungen verbunden sind, die zu einem nicht geringen Teil den politischen Gründen entsprechen dürften, aufgrund derer der Schienenverkehr überhaupt in einem derart umfangreichen Maße wie ak-

² Aus Sicht der PRIMON-Gutachter sind zwar die Wettbewerbseffekte deutlich geringer, als aufgrund der Intensität der öffentlichen Debatte zu diesem Thema zu erwarten gewesen sei. Dennoch sind sie aus Sicht des Autors nicht gerade vernachlässigbar, zumal der Zeithorizont des Gutachtens beschränkt ist.

tuell mit Staatsgeldern gefördert wird. Insofern ist zu erörtern, was die wettbewerbspolitischen Kosten einer weniger marktorientierten Lösung sind.

Bedeutung des Wettbewerbs auf der Schiene

Im konkreteren Kontext der Wettbewerbsentwicklung gilt aus regulierungspolitischer Sicht,³ dass nur eine möglichst eigentumsmäßige Separierung des Schienennetzes Diskriminierungen der Konkurrenten der Bahn weitgehend verhindern kann.⁴ Von Interesse sind in diesem Kontext auch Untersuchungen der Prognos AG zur Strukturreform europäischer Eisenbahnsysteme. Diese ergeben, dass selbst in Schweden, wo im Jahre 1989 eine völlige Trennung von Netz und Betrieb vollzogen wurde, auch nach gut zehn Jahren noch informelle Kontakte zwischen beiden Bereichen den Wettbewerb behinderten.⁵ Eine solche Gefahr eines „regulatory capture“ ist zwar durch die Ausgliederung der Bahnregulierung aus dem Eisenbahn-Bundesamt und den Aufbau eines umfassenderen Stabes zur Netzzugangsregulierung bei der Bundesnetzagentur reduziert worden,⁶ doch solange die Transportgesellschaften der Deutschen Bahn AG weiterhin zu einem relevanten Teil im Bundeseigentum sind, wird sich die Politik vergleichsweise überproportional an den Interessen der Deutschen Bahn AG orientieren und gegebenenfalls versuchen, Einfluss auf den Regulierer zu nehmen.⁷

Zudem ist festzuhalten, dass sich selbst bei Vorhandensein einer leistungsfähigen Regulierungsbehörde die Integration von Infrastrukturmanagement und Eisenbahnverkehrssparten in einen Konzernverbund wettbewerbsbehindernd auswirkt, da sie vielfältige Interessenkonflikte zwischen Sparten- und Konzerninteressen generiert. So liegt zwar die Steigerung der Verkehrsleistungen eines Wettbewerbers im Interesse der Infrastrukturgesellschaft – die zusätzliche Deckungsbeiträge für die fixen Infrastrukturkosten erwirtschaftet –, aber nicht im Interesse der Verkehrs-Tochtergesellschaften bzw. der Gesamt-Holding, da möglicherweise durch den Wettbewerber eigene Verkehrserträge verringert werden.⁸ Aufgrund von re-

levanten Diskriminierungspotentialen sollten deshalb die integrierte Lösung und das Eigentumsmodell nicht als bevorzugte Alternativen zu sehen sein. Bei einem Erhalt des Status quo ist zudem zu fragen, warum ein Player im Bahnmarkt, und mehr ist ja eine privatisierte Deutsche Bahn AG nicht, mit einem immensen Eigenkapitalvorteil gegenüber den Konkurrenten bedacht werden sollte; zumal dieses Kapital von den Bürgern weitgehend finanziert worden ist.

Neben den erörterten Punkten kommt die Frage nach der Beschäftigungsentwicklung. Zu dieser ist in Ergänzung des Gutachtens festzustellen, dass zwar die Herauslösung des Netzes zu Personalanpassungen bei der Deutschen Bahn AG führen wird, aber es werden im Ausgleich neue Stellen bei den Wettbewerbern geschaffen. Wenn durch mehr Wettbewerb und zu erwartenden niedrigeren Preisen das Marktvolumen steigen wird, könnte die beschäftigungspolitische Prognose doch nicht unbedingt ungünstiger als bei einer Perpetuierung des Status quo ausfallen. Zudem ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht herauszustellen, dass die Effizienzanreize bei einer Integration weiterhin verzerrt sind, da das Maximierungskalkül eines integrierten Unternehmens eher am eigenen Profit ansetzt als an gesellschaftlichen Vorteilen aus dem Betrieb eines Schienennetzes. Letzterer könnte über eine intensivere Berücksichtigung der Interessen der Wettbewerber an der Netzentwicklung besser erfasst werden. Insbesondere dürften die dynamischen Effizienzwirkungen bei einer Integration auch schwächer sein als bei ihren Alternativen. So werden speziell mögliche Strategiefehler in Netzbetrieb und -entwicklung langsamer korrigiert als bei einer Netzgesellschaft, die weniger stark mit der Deutschen Bahn AG verbunden ist. Beispielsweise hat die Deutsche Bahn AG den Unterhalt eines größeren Teils des Bestandsnetzes deutlich vernachlässigt, da die Investitionsmittel zu einem hohen Anteil in Neubauvorhaben geflossen sind.⁹

Nicht zuletzt ist ein Argument des Bundesrechnungshofes zu erwähnen. Dieser warnt die Bundesregierung vor einem Börsengang der Deutschen Bahn AG mit Netz, weil dann die erheblichen Steuermittel in Milliardenhöhe, welche die Bundesregierung der

³ Vgl. Monopolkommission: Hauptgutachten 2000/2001, Bonn 2002, Tz. 834 ff.

⁴ Dies belegt nicht zuletzt die Entwicklung der Trassenpreissysteme der Deutschen Bahn AG. Eine Trennungslösung erfordert aber trotz allem eine Preishöhenkontrolle.

⁵ Vgl. <http://www.prognos.de/cgi-bin/cms/start/news/D/show/press/0109281713>.

⁶ Prinzipiell wäre auch das Bundeskartellamt als Regulierungsbehörde in Frage gekommen. Dieses hatte sich allerdings durch ein Votum für eine Ex-post-Regulierung im Energiebereich in Form einer verbesserten Missbrauchsaufsicht um seine durchaus vorhandenen Chancen gebracht.

⁷ Nur um ein mögliches Einfallstor zu nennen, sei hier der im § 14 AEG fehlende Grundsatz einer Bildung von effizienzorientierten Entgelten zu nennen; dies gilt speziell vor dem Hintergrund einer im Eisenbahnrecht noch nicht eingeforderten allgemeinen betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung; vgl. hierzu C. Koenig, A. Neumann, M. Schellberg: Neue Spielregeln für den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur als Voraussetzung für chancengleichen Wettbewerb auf der Schiene, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 2/2006, S. 148 f.

⁸ Vgl. Prognos AG: Netzzugang und Trassenpreisbildung im westeuropäischen Schienenverkehr, Gutachten im Auftrag des deutschen Verkehrsforum, Basel 2000, S. 87.

Deutschen Bahn AG in Form langfristiger Zuschüsse garantieren will, die Basis für die Gewinne der Bahn und damit auch die Rendite privater Investoren wäre.¹⁰ Hier besteht durchaus die Gefahr einer Sozialisierung der Kosten im Verbund mit einer Privatisierung der Gewinne.

Brauchen wir einen übermächtigen Bahnkonzern?

Last but not least ist die industriepolitische Frage zu stellen – die speziell von den Verteidigern der integrierten Lösung zusätzlich in den Raum gestellt werden dürfte –, ob es nicht einen Bedarf an einer möglichst starken Deutschen Bahn AG gibt. Diesbezüglich zeigt gerade der gescheiterte Umzug nach Hamburg Interessantes auf. Unter der vom Bundeskartellamt verwandten Marktabgrenzung wäre es der Deutschen Bahn AG gelungen, den Wettbewerb im norddeutschen Raum in dem zum Schienenverkehr benachbarten Wettbewerbssegment des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch den Erwerb der Hamburger Hochbahn in einer erheblichen Weise einzuschränken. Noch stärker als das Bundeskartellamt sieht die Monopolkommission in ihrem letzten Hauptgutachten eine Beteiligung von marktmächtigen Unternehmen wie der Deutschen Bahn AG bei Konkurrenzgesellschaften aufgrund des geringen Restwettbewerbs im ÖPNV als höchst kritisch an. Dies dürfte insbesondere im betreffenden Fall gelten, da in den letzten Jahren gerade die Hamburger Hochbahn versuchte, sich als überregionaler Player im ÖPNV zu etablieren.¹¹ Insofern stellte sich die Frage, ob das in der Öffentlichkeit heftig diskutierte Vorgehen der Deutschen Bahn AG insgesamt die bei dem Vorgehen weitgehend unbeachtete politische Gefahr einer Politik belegt, die zu eindeutig auf starke nationale Unternehmen abzielt.¹²

⁹ Vgl. Prognos AG, a.a.O., S. 92. Zudem gilt vor dem Hintergrund einer EU-weiten Öffnung des Schienenverkehrs, dass mehr nationaler Wettbewerb auch das Potential für mehr grenzüberschreitenden Bahnverkehr erhöhen kann, auch gerade wenn dadurch andere Staaten unter wettbewerbspolitischen Zugzwang kommen. Insofern besteht eine Interdependenz der nationalen Entscheidung über die Zukunft der Bahn mit dem Faktor „Öffnung des Eisenbahnnetzes in Europa“.

¹⁰ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 23. Januar 2006.

¹¹ Das Argument der Deutschen Bahn, dass der motorisierte Individualverkehr (MIV) in den relevanten Markt mit einbezogen werden sollte und daraus dann zu folgern sei, dass die Bahn keine marktbeherrschende Stellung im ÖPNV (alleine oder zusammen mit anderen Unternehmen) hätte und deshalb Fusionen unbedenklich seien, ist aus Sicht des Autors nicht hinreichend überzeugend. Sicherlich steht der MIV in einer gewissen Konkurrenz zum ÖPNV; dies impliziert aber nicht, dass dieser – zumindest in toto – in den relevanten Markt mit einzubeziehen ist, denn nicht jeglicher MIV steht tatsächlich in einer hinreichend engen Substitutionskonkurrenz zum ÖPNV. Hiervon auszunehmen sind zumindest Strecken, bei denen die Nutzung des ÖPNV mit hohen Opportunitätskosten verbunden ist, sowie die Gruppe der Nachfrager, welche eine eindeutige Präferenz für den Individualverkehr haben.

In der Gesamtsicht dieser Wertungen könnte somit ein Urteil für die Politik etwas leichter zu fällen sein, als es das Gutachten von Booz Allen Hamilton zunächst suggeriert, da die Varianten ausscheiden, welche allzu kurzfristig nur auf die Finanzvorteile des Staates abzielen. Wichtiger ist es, die Bahn zu einer attraktiveren verkehrspolitischen Alternative zu machen und dabei die Entwicklung des Schienenverkehrs unabhängiger von den Interessen der Deutschen Bahn AG werden zu lassen. Dass eine höhere Wirtschaftlichkeit des Schienenverkehrs – einschließlich der preislichen Gestaltung der Netzleistungen – über mehr Wettbewerb am ehesten möglich ist, zeigen Ergebnisse aus dem Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Dort sind erhebliche Preisreduktionen durch die Vergabe von Verkehrsleistungen an Konkurrenten der Deutschen Bahn AG erzielt worden; diese lagen zwischen 18 und 38%.¹³

Nicht zuletzt auch die Erfahrungen in anderen Netzindustrien belegen, dass die Entwicklung von – potenten – Konkurrenten zu einem Wettbewerb führen kann, der am besten die Interessen der Branche auf die Interessen der Verbraucher ausrichtet. Deshalb sollten die ersten beiden Alternativen des PRIMON-Gutachtens ausscheiden, zumal auch die Frage des Zeitpunktes des Börsenganges eigentlich von vernachlässigbarer volkswirtschaftlicher Bedeutung ist. Folglich ist angesichts der hier angelegten Kriterien die Wahl zwischen einer partiellen Desintegration¹⁴ und einer vollständigen Separierung – d.h. den Alternativen (3) bis (5) – zu treffen.

¹² Vgl. hierzu auch die Aussagen der Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten 2002/2003 (Tz. 12.): „Die Volkswirtschaftslehre ist sich weitgehend darin einig, dass staatliche Versuche zur Lenkung der Produktionsstrukturen der Volkswirtschaft – unter die speziell auch der Aufbau von so genannten nationalen Champions zählt – zu vermeiden sind, es sei denn, es gebe besondere Gründe für ein Marktversagen.“ Ein solches Marktversagen wird nun aber eher durch den Aufbau nationaler Champions gefördert, als dass es einer Lösung zugeführt wird. An einer weiteren Stelle (Tz. 40f.) führt das Hauptgutachten in Hinblick auf die Bedeutung nationaler Champions zusätzlich aus: „Das Problem der deutschen Position im Wettbewerb um Unternehmensstandorte ist sehr ernst zu nehmen. Dieses Problem hat allerdings wenig zu tun mit dem Themenkomplex der Förderung nationaler Champions durch eine interventionistisch ausgerichtete Industriepolitik. Die Größe der Unternehmen und ihrer Börsenkapitalisierung ist kein Garant für die Wahrung der Selbständigkeit der Unternehmen am Standort Deutschland, (...). Maßgeblich ist allein, ob die Personen und Instanzen, welche die Macht haben, aufgrund der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen einen Standortwechsel mittels einer Fusion für vorteilhaft halten.“

¹³ Diesen Punkt erkennt auch gerade das PRIMON-Gutachten, vgl. ebenso Private Sector Participation Consult PSCP: Wettbewerb im Schienenverkehr – Kaum gewonnen, schon zerronnen?, Gutachten im Auftrag von Mehr Bahnen!, Berlin 2004, S. 4.

¹⁴ Zur Alternative einer partiellen Desintegration vergleiche auch M. Ivaldi: Restructuring Railways: In Theory and Practise, in: CESifo Dice-Report, Vol. 3, No. 4/2005, S. 4.