

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Kommissionsdrucksache
081

Potenziale zur Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen im Schienenverkehr

Stellungnahme für die Sachverständigenanhörung der Föderalismuskommission II
am 8.11.2007

31.10.2007

Hinweis:

Der Fragenkatalog der Föderalismuskommission umfasst mehr als 300 Fragen. Da es aus Zeit- und Kompetenzgründen nicht möglich ist, alle in befriedigender Qualität zu beantworten, setze ich den Schwerpunkt auf die sechs Fragen zum Schienenverkehr.

Zusammenfassung

Die Bereitstellung der Schieneninfrastruktur ist aus ökonomischer Sicht eine Staatsaufgabe, weil Netz und Stationen bis auf wenige Ausnahmen strukturell defizitär sind. Gewährleistungsträger ist nach Art. 87e der Bund, der jedoch die Länder auf allen drei Ebenen der Wertschöpfung im Schienenverkehr als Erfüllungsgehilfen heranzieht.

Auf der Transportebene im SPNV sind es die Länder, die mit Hilfe der vom Bund bereitgestellten Regionalisierungsmittel das Nahverkehrsangebot bestellen. Die Ergebnisse der Ausschreibungen legen ebenso wie umgekehrt die schwache Gewinnentwicklung des Fernverkehrs nahe, dass die bisherige formale Trennlinie zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit nicht konsistent ist. In erster Linie hängt sie vom politisch vorgegebenen Grad der Nutzerfinanzierung ab. Beim Infrastrukturbetrieb sind die Länder Hauptzahler (66% aller Trasseneinnahmen und 86% der Stationsentgelte zahlt der SPNV). Sie haben aber keinerlei Mitspracherecht über die Verwendung der Mittel. Kaum besser sieht es bei den Investitionen aus. Dort erkaufen sie sich nur dann minimale Mitgestaltungsrechte, wenn sie Vorhaben wie in Bahnhöfen nahezu voll oder sogar zu 120 % finanzieren.

Michael Holzhey

Die Diskrepanz zwischen der Funktion als Zahlmeister und den geringen Einwirkungsmöglichkeiten wirft im Licht der Föderalismusdebatte die Frage auf, wie diese Asymmetrie ins Gleichgewicht zu bringen ist. Die Klärung ist um so dringlicher, falls die wirtschaftliche Privatisierung der Schieneninfrastruktur umgesetzt werden sollte.

Werden Netz und Stationen wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung wirtschaftlich privatisiert, unterliegen sie dem gleichen Renditedruck wie die Transportgesellschaften. Sichtbar wird dieser Paradigmenwechsel an den internen Plandaten der DB AG, denen zufolge der Gewinn des Netzes von -212 Mio. € 2006 auf 568 Mio. € 2011 klettern soll. Auch die Personenbahnhöfe sollen ihren Gewinn mehr als verdoppeln. Hauptzahler des Gewinnsprungs sind erneut die Länder.

Übersetzt man die Gewinnentwicklung in Maßnahmen, stechen drei hervor:

- Die Trassen- und Stationspreise werden deutlich steigen. Planerisch ist dies bereits bis 2011 eingestellt. Die zu erwartende Mehrbelastung der Länder bis 2011 liegt zwischen 1,1 bis 1,3 Mrd. € im Vergleich zu 2006. Je nach Reserven der Länder kann das Verkehrsangebot im SPNV um 5 bis 10% sinken.
- Die DB AG wird ihre Eigenmittellinie für Netz und Stationen auf das absolute Minimum herunterfahren. Dieser Schritt ist aktienrechtlich zwingend, weil die Renditen der Infrastrukturprojekte deutlich unter denen der Alternativen wie dem Bau eines Frachtzentrums für die Logistik liegen. Investiert wird nur noch, wenn die öffentliche Hand praktisch alle Kosten und Risiken übernimmt.
- Mittelfristig wird die DB AG die Betriebslänge des Netzes deutlich reduzieren. Interne Unterlagen deuten darauf bereits klar hin. Zu vermuten ist, dass 6.000 bis 10.000 km Netz akut gefährdet sind, nahezu ausnahmslos „in der Fläche“ anzusiedeln. Wieviel davon überlebt, hängt von der Finanzierungsbereitschaft der Länder ab. Juristische Hebel bieten keinen Schutz vor Rückbau. Ausschlaggebend ist die Machtfülle des Infrastrukturbetreibers, über die wirtschaftliche Daseinsberechtigung einer Strecke oder einer Station durch die Priorisierung von Mitteln zu entscheiden.

Insgesamt ist nicht zu übersehen, dass der Renditedruck den Gemeinwohlaufrag an den Rand drängt. Die Privatisierung erhöht die Systemkosten erheblich, weil die Kapitalmarktrendite durch die Infrastruktur mit verdient werden muss. Ökologisch besonders verwerflich ist daran, dass die Transporte und Netzteile, die „nur“ ihre Kosten decken oder eine geringe Rendite erzielen, mittelfristig streichungsbedroht sind. Sie bilden im margenschwachen bis defizitären Schienenverkehr eher die Regel statt die Ausnahme. Die Privatisierung im Eigentumssicherungsmodell – die bei Licht besehen nur zum Schein stattfindet und eine dauerhafte Halbverstaatlichung wäre – führte sich ad absurdum, indem die Finanzierung der Investitionen in Netz und Stationen staatslastiger denn je würde.

Die skizzierten Folgen einer falsch konzipierten Privatisierung verdeutlichen, wie dringlich in einem solchen Szenario gegensteuernde Maßnahmen sind, die z.B. dem Schutz des Verkehrs in der Fläche dienen. Zentrales Instrument ist die Regionalisierung der Verantwortung über die regionale Infrastruktur, die der Bund auf die Länder übertragen sollte.

Michael Holzhey

Über das Bestandsnetz hinaus böte sich als Vorstufe zur echten Regionalisierung an, die derzeit zweckgebundenen 5% Neu- und Ausbaumittel auf eine klare Quotengrundlage zu stellen und sie über die Regionalisierungsmittel mit Nachweispflichten auszureichen. Handfeste Mitwirkungsrechte erlangen die Länder aber erst dann, wenn sie auf den Netzbetreiber DB AG nicht in jedem Fall angewiesen sind.

Die klassische Regionalisierung im Bestandsnetz – gemeint sind im wesentlichen die heutigen Regionalnetze – setzt als *conditio sine qua non* voraus, dass die gegenwärtige Mittelausstattung vom Bund an die Länder mitwandert. Eine weitere Voraussetzung ist die objektive Erhebung des Netzzustands, damit die Länder beurteilen können, ob und wie hoch der vom Bundesrechnungshof angemahnte Investitions- und Instandhaltungsstau ausfällt. Dies vorausgesetzt dürften die Vorteile der Regionalisierung deutlich überwiegen.

Den größten Schub erzeugt der Wettbewerbsdruck in der Infrastrukturbewirtschaftung, für den ein Bestellermarkt geschaffen wird. Interessanterweise eröffnen sich damit auch Potenziale für die integrierte Ausschreibung von Verkehrs- und Infrastrukturbetrieb. Diese hat im Unterschied zum Fern- und Ballungsnetz hier Sinn, weil in aller Regel nur ein Betreiber die Strecke oder das Teilnetz nutzt. Hingegen überwiegen im Kernnetz der DB AG die Vorteile des Wettbewerbs auf der Schiene. Ökologisch ist die Regionalisierung ebenfalls ein großer Zugewinn, weil sie den entscheidenden Faktor – die Auslastung – durch höhere Kosteneffizienz deutlich verbessern dürfte.

Nicht stichhaltig sind die Abwehrargumente wie z.B. die Angst vor einem Flickenteppich unterschiedlicher Netzbetreiber und Standards. Schon heute sind die zahlreichen NE-Bahnen kein Fremdkörper, so dass ein paar mehr die Landschaft sicher beleben werden.

Wird die wirtschaftliche Privatisierung des Netzes doch vollzogen, ist es für die Regionalisierung entscheidend, alle wesentlichen Reformschritte vorab im Gesetz und in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung anzulegen. Wichtigstes Instrument ist ein Vertrag mit Schutzwirkung Dritter – zugunsten der Länder -, um ihnen eigene Klagerechte zu verschaffen

1 Schieneninfrastruktur als Staatsaufgabe

Die Bereitstellung des Gutes „Schienenverkehr“ ist aus ökonomischer Sicht eine Aufgabe, die durch das in einer sozialen Marktwirtschaft übliche Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage allenfalls rudimentär erfüllt würde. Ursächlich sind die hohen fixen und zugleich versunkenen Kosten der kapitalintensiven Schieneninfrastruktur, die die Gesamtkosten des Systems maßgeblich bestimmen. Müssten die Nutzer – Fahrgäste und Verlager – die vollen Kosten tragen, wäre damit zu rechnen, dass nur ein kleiner Teil des heutigen Angebotes in den Segmenten Schienenpersonennahverkehr (SPNV), -fernverkehr (SPFV) und Schienengüterverkehr (SGV) marktgängig wäre.

Wie hoch dieser „überlebensfähige“ Anteil wäre, lässt sich nicht am Schreibtisch vorhersagen. Niemand kann im Vorhinein wissen, auf welches Kosten- und Leistungsniveau ein effizientes System Schiene einschwenken würde, das im Unterschied zu

Michael Holzhey

heute auf allen Ebenen der Wertschöpfung – insbesondere der Infrastrukturbewirtschaftung - im Wettbewerb stünde und von Innovationsprozessen profitieren würde. Hiervon ist die Schiene in ihrer gegenwärtigen Quasi-Monopolstruktur noch weit entfernt.¹ Dennoch spricht vieles dafür, dass auch bei optimaler ökonomischer Verfassung ein signifikanter Teil des jetzigen Verkehrsangebotes in allen drei Segmenten nicht marktfähig wäre.

Netzseitig fielen mindestens zwei Kategorien einer echten betriebswirtschaftlichen Vollkostenrechnung zum Opfer:

- die in hohem Maße quersubventionierten Schnellfahrstrecken des Hochgeschwindigkeitsverkehrs² und
- die Regionalnetze (ca. 11.500 km), die als Synonym für den Verkehr „in der Fläche“ gelten.

Auch das Fern- und Ballungsnetz, das die unternehmerisch beste Kategorie der Mischverkehrsstrecken beherbergt, müsste in einem solchen Szenario aller Wahrscheinlichkeit nach erhebliche Einschnitte verkraften. Gleichwohl wäre hier noch am ehesten zu erwarten, dass einzelne Strecken ihre Kosten decken würden bzw. den höchsten Kostendeckungsgrad aufwiesen.

Folgende Überschlagsrechnung dient der Veranschaulichung, wie abhängig die Schieneninfrastruktur von der staatlichen Finanzierung ist: Die Vollkosten des Schienennetzes setzen sich aus den Kosten des Kapazitätsaufbaus einschließlich der Substanzerhaltung sowie den Kosten des laufenden Betriebs zusammen. Nimmt man an, dass die Summe der Investitionen für Neu- und Ausbau sowie in das Bestandsnetz im langfristigen Mittel bei 3,5 bis günstigenfalls 4 Mrd. € pro Jahr liegt, entspricht dieser Wert zugleich dem langfristigen jährlichen Abschreibungsbedarf. Die Aufwendungen für Instandhaltung und den operativen Betrieb werden im Wesentlichen über Trassenerlöse gedeckt, die sich 2006 auf rund 3,9 Mrd. € beliefen. In der Addition ergeben sich Vollkosten von 7,5 bis 8 Mrd. €.

Auf der Seite der Mittelherkunft finanziert die öffentliche Hand den Großteil der Investitionen in Form von nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen. Hinzu kommen ein

¹ Auf der Infrastrukturebene sind zwar „nur“ gut 85 % des gesamtdeutschen Netzes im Eigentum der DB AG, der Betrieb selbst steht aber nicht im Wettbewerb. Beim Transport liegt der Marktanteil der Wettbewerber – gemessen in Zug- bzw. Tonnenkilometern - bei rund 16% im SGV, 16% im SPNV und unter 1% beim SPFV. Aussagekräftiger sind allerdings Größen, die die ökonomische Wertigkeit der Leistungen abbilden (Umsatz) oder approximieren (Personenkilometer). Dann sinkt der Marktanteil der Wettbewerber im SPNV auf 7 %. Dies ist ein eindrucksvoller Beleg, dass die Länder zunächst die tendenziell nachfrageschwachen „Zitronen“-Strecken ausgeschrieben haben, während die „Rosinen“ (erlösstarke Strecken mit S-Bahnen und Regionalexpressen) nahezu ausnahmslos exklusiv an die DB AG direkt vergeben wurde. Des Weiteren relativieren die Marktanteilstwerte der DB AG von 85% und mehr den Realitätsgehalt der These, dass 350 Konkurrenten auf dem DB-Netz ein Indikator für Intensität und Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs seien.

² Quersubventionierung liegt aus ökonomischer Sicht dann vor, wenn ein Gut/ein Produkttyp – hier eine Streckenkategorie - nicht in vollem Umfang die allein von ihm verursachten („inkrementellen“) Kosten trägt. Nicht eingeschlossen sind demnach die Gemeinkosten einer Verbundproduktion, die beliebig aufgeteilt werden können. – Klarster Indikator für die Quersubventionierung zwischen Nah- und Fernverkehr ist der geringe Abstand zwischen den Trassenpreisen der Streckenkategorien. Dieser steht in keinem Verhältnis zu den exorbitanten Kostenunterschieden, selbst wenn man die Investitionen herausrechnet.

Michael Holzhey

mittlerweile vernachlässigbarer Anteil zinsloser Darlehen sowie Eigenmittel der DB AG, deren tatsächliche Höhe umstritten ist. Von den Trassenerlösen finanziert der SPNV rund zwei Drittel, die wiederum zu knapp 70 % durch staatliche Bestelentgelte subventioniert werden. Somit trägt der Endkunde rund 30 % der Vollkosten. Spiegelbildlich liegt der Gemeinwohlanteil bei 70 %. Allerdings handelt es sich um einen bundesweiten Durchschnittswert. Strecken- oder teilnetzbezogen dürfte der Finanzierungsanteil der Nutzer zwischen unter 5 % bis in Einzelfällen über 100 % schwanken.

Fazit: Die Vorüberlegungen zeigen, warum sich die staatliche Verantwortung für die Schiene – vor allem für die Schieneninfrastruktur – zwingend aus den ökonomischen Merkmalen des Systems ableitet. Politisch abgesichert wird sie durch die Verankerung des Gewährleistungsauftrags in Art 87e Abs. 4 des Grundgesetzes, wonach der Bund dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen sowohl bei Ausbau und Erhaltung des Schienennetzes als auch bei den Verkehrsangeboten außerhalb des SPNV Rechnung tragen muss. Dass die Schiene als Verkehrsmittel der Daseinsvorsorge anerkannt ist, setzt voraus, sie nicht für beliebig ersetzbar zu halten. Hierüber herrscht in der Politik weitgehend Konsens. Gleichwohl wäre es ökologisch wie ökonomisch nicht vertretbar, per se jedem km Schiene Bestandsschutz zu gewähren.

Unerlässlich ist es aber, Investitions- und Rückbauentscheidungen „im Optimum“ nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien zu fällen, anstatt sie einem einzigen Akteur zu überlassen, der entgegengesetzte Interessen verfolgen muss.

2 Aktuelle Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern

Instrumentell stellt sich nachgelagert die Frage, wie der Bund seiner Gewährleistungsaufgabe nachkommt. Das Kontinuum der Gestaltungsmöglichkeiten reicht von der ausschließlich zentralen Wahrnehmung durch den Bund bis zur nahezu vollständigen Delegation an die Länder, ggf. unter Einbindung der Kommunen.

Im gegenwärtigen Regime wird die Verantwortung zwischen Bund und Ländern auf allen drei Ebenen der Wertschöpfungskette gemischt wahrgenommen, wenngleich mit unterschiedlicher Verteilung der Rechte und Pflichten.

➤ *Transport*

Im Zuge der Bahnreform 1994 hat sich die Auffassung eingebürgert, dass die Trennlinie zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit segmentscharf anzuwenden sei. Während SPNV und SGV als – zumindest formal – eigenwirtschaftlich gelten, wird der SPNV pauschal als defizitär eingestuft. Um den Gemeinwohlaufrag zu erfüllen, wurde 1994 die Verantwortung für die Bestellung der Nahverkehre auf die Länder übertragen („Regionalisierung“). Diese agieren seit dem 1.1.1996 im Auftrag des Bundes, sind aber in der Entscheidung über die Mittelverwendung faktisch frei, solange sie die Gelder für den ÖPNV, dabei „insbesondere für den SPNV“ einsetzen.

In der Praxis zeigt sich, dass die Grenze zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit

- nicht streng der Aufteilung in Verkehrssegmente gehorcht und
- maßgeblich vom Grad der Nutzerfinanzierung abhängt, d.h. eine Definitionsfrage ist. Je stärker sich die Nachfrager über die Trassenpreise an der Finanzierung des Netzbetriebs beteiligen, desto höher hängt die Messlatte der Eigenwirtschaftlichkeit.

Selbst auf dem heutigen, im europäischen Vergleich hohen Niveau der Trassenpreise fördern Ausschreibungen im SPNV Wettbewerbspreise zutage, die die These der Gemeinwirtschaftlichkeit des Nahverkehrs in ihrer Pauschalität ins Wanken bringen. Aktuelles Beispiel ist die Vergabe der Strecke München-Passau, die die DB AG mit einem Angebotspreis von 0,75 € pro Zugkilometer gewonnen hat. Bei einem mittleren Trassenpreis von knapp 4 € ist also nicht nur der Verkehrsbetrieb eindeutig eigenwirtschaftlich, sondern es können beinahe auch die vollen Nutzungsentgelte für Netz und Stationen über Fahrgeldeinnahmen finanziert werden. Dies lässt insofern perspektivisch aufhorchen, als die lukrativen Verkehre (S-Bahnen, REs) bis auf wenige Ausnahmen erst zwischen 2012 und 2018 erstmalig ausgeschrieben werden, so dass der flächendeckende Wirtschaftlichkeitstest im Markt noch aussteht.

Auf der anderen Seite hat DB Fernverkehr sichtlich Mühe, nachhaltig Gewinne zu erwirtschaften - trotz aller erdenklichen Gehhilfen wie künstlich niedriger Trassenpreise und günstiger Gemeinkostenschlüsselungen. Die Mitteldeutschland-Verbindung wird sogar offen von drei Ländern bezuschusst. Auch die Verlängerung des IC von Rostock über Stralsund nach Binz vergütet das Land Mecklenburg-Vorpommern dem Vernehmen nach mit rund einem Euro pro Zugkilometer. Ausgleichszahlungen von Ländern an die DB für die Anerkennung von Verbundfahrkarten im Fernverkehr sind ebenfalls als Subvention zu werten.

➤ *Infrastrukturbetrieb (hier Finanzierung)*

Die DB AG betreibt mit 34.000 Streckenkilometern rund 85 % des gesamten deutschen Netzes. Für die restlichen circa 5.500 km sind nichtbundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen verantwortlich, die privat, öffentlich oder gemischtwirtschaftlich geführt werden. Der zu einem Gutteil historisch begründete Anteil der NE-Bahnen kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bund den NE-Bahnen als EIU lediglich eine Statistenrolle zugesteht. Dies zeigt sich vorrangig in der Investitions- und Förderpolitik, die ausschließlich auf die Eisenbahnen des Bundes abzielt, anstatt wie bei der Straße die verkehrlich-funktionale Bedeutung zum alleinigen Maßstab zu erheben.

Umgekehrt stört es den Bund jedoch nicht, dass die Finanzierungslast des Infrastrukturbetriebs primär auf die Länder abgewälzt wird. So steuerte der SPNV 2006 mit 2,436 Mrd. € rund 66% aller Trassenerlöse der DB Netz AG bei. Bei den Stationen summierten sich die Stationsentgelte des Nahverkehrs 2006 sogar auf 86% aller Einnahmen der DB Station & Service AG.

➤ *Vorhaltung der Schieneninfrastruktur (Investitionen)*

Nach dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag steht der Bund in der Verantwortung, die als volkswirtschaftlich notwendig erachtete Schieneninfrastruktur bereitzustellen. Hierunter fallen vor allem die Bedarfsplanung und die Finanzierung. Sah die ursprüngliche Investitionslogik der Bahnreform vor, das zinslose Darlehen als Regelfall und den nicht rückzahlbaren Baukostenzuschuss als Ausnahme anzuwenden, sind die heutigen Verhältnisse diametral entgegengesetzt. Die öffentliche Hand kommt für nahezu sämtliche Investitionen auf, während die DB AG nur noch einen symbolischen Eigenmittelanteil beisteuert. Die Bundesregierung begründet diese Entwicklung damit, dass sich das Netz als strukturell defizitär erwiesen habe. Tatsächlich dürfte aber der massiven Umschichtung zu Lasten des Bundes das Kalkül zugrunde liegen, das Ergebnis der DB AG im Vorgriff auf die geplante Privatisierung zu entlasten und damit den Wert des Unternehmens zu steigern.

Unterteilt man die öffentliche Hand in ihre drei Gebietskörperschaften, zeigt sich, dass der Bund zwar den Löwenanteil der Finanzierung stemmt, die Länder jedoch inzwischen ebenfalls mit einem beachtlichen dreistelligen Millionenbetrag in Anspruch genommen werden.³ Insbesondere Bahnhofsinvestitionen außerhalb der Großstädte kommen nur zustande, wenn die Länder die Finanzierung vollständig sichern, teilweise ergänzt durch Beiträge der Kommunen. Ähnliches gilt für Investitionen in die Regionalnetze oder aber für die Übernahme von Planungskosten, zunehmend auch für Vorhaben zugunsten des Fernverkehrs. Praktisch jedes Projekt basiert auf einer Mischfinanzierung mit drei oder mehr Akteuren.

De jure kann der Bund die Beteiligung der Länder nicht erzwingen. In der Realität sehen sich die Länder jedoch zunehmend in die Rolle des Ko- oder Hauptfinanzierers gedrängt, weil andernfalls investiver Stillstand herrscht. Als Bauträger hat die DB AG die vom Bund gebilligte Verhandlungsmacht, das Schicksal eines Projektes nahezu allein zu entscheiden. Wird gleichzeitig noch die Eigenmittellinie wegen der angestrebten Privatisierung stark heruntergefahren, haben die Länder die Wahl „zwischen Pest und Cholera“: Nichtstun, um den Etat zu schonen, oder eigene Mittel anzubieten, damit sich etwas bewegt.

Insgesamt wird erkennbar, dass der Bund nach der Verfassung den Gemeinwohlauftrag für den Schienenverkehr und die Schieneninfrastruktur im besonderen hat, bei der Erfüllung jedoch in hohem Maße auf die Länder zurückgreift. Im Ergebnis entsteht ein System der Mischfinanzierung, ohne den Ländern korrespondierende Entscheidungs- und Mitwirkungsrechte einzuräumen. Fallen aber Ausgaben- und Aufgabenverantwortung auseinander, sind zwei typische Negativfolgen auf allen Politikfeldern zu beobachten:

- Je mehr Verantwortliche im Spiel sind, desto eher kippt das System dahin, dass am Ende keiner verantwortlich ist. Dies ist um so problematischer, wenn einer der Beteiligten – hier der Infrastrukturbetreiber – eine besonders starke

³ Beispielsweise betrug die Differenz zwischen den insgesamt vereinnahmten Baukostenzuschüssen und den Bundeszahlungen zuletzt rund 700 Mio. €. Hiervon geht nicht alles auf die Länder zurück, aber ein beachtlicher Teil.

Michael Holzhey

Stellung innehat. Darüber hinaus wird das System aufgrund der Vielzahl der Beteiligten schwerfällig.

- Begegnen sich Entscheider und Zahler nicht auf Augenhöhe, werden Vereinbarungen zu Lasten Dritter geschlossen.

Da der SPNV im Gefüge der Finanzierung von Netz und Stationen eine dominante Stellung einnimmt und in umgekehrter Lesart die Infrastruktur knapp 50% der Wertschöpfung im Schienenverkehr ausmacht, liegt ein Lösungsvorschlag auf der Hand: Überträgt man die Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur auf die Länder, wird der Haupt-, zumeist sogar alleinige Zahler zum Besteller der Leistung, so dass die beiden Funktionen in einem Akteur zusammengeführt werden. Die sogenannte „Regionalisierung der Schieneninfrastruktur“ ist das logische Komplement zur 1996 eingeführten Regionalisierung des Transports im SPNV.

Weitere Impulse für die Regionalisierungsdiskussion auf der Infrastrukturebene sind:

- Die Auftragsverwaltung der Länder bei den Bundesfernstraßen regt als Analogon an, eine ähnliche Konstruktion für die Schiene in Erwägung zu ziehen. Hier wie dort ist nicht die Eigentumsfrage entscheidend, sondern die Freiheit der Länder, nach den besten Lösungen zu suchen. Im Idealfall erhalten die Länder eine eigenständige Einnahmenhoheit. Die Erfahrung der Regionalisierung des Transports lehrt aber, dass auch die Verantwortung über ein zugewiesenes Budget fremder Mittel – hier des Bundes - Effizianzanreize setzen kann.
- Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollten die Akteure entscheiden, die neben der höchsten Motivation auch die größte Entscheidungskompetenz haben. Dies sind primär die Länder, da sie die regionalen Verkehrsbedürfnisse am ehesten einschätzen und wegen der Nähe zum Objekt den Infrastrukturbetreiber effektiver steuern können.
- Praktische Erfahrungen und empirische Studien liefern eindeutige Anhaltspunkte, dass die DB AG ihre Regionalnetze und Stationen zu unnötig hohen Kosten plant, baut und betreibt sowie die Trassen nicht hinreichend aktiv vermarktet. Für die Ineffizienz der Kosten zeichnen mehrere Gründe verantwortlich; einer der wesentlichen ist der organisationsinterne Fehlanreiz in der DB AG, überhöhte technische Standards zu setzen, die das System verteuern.

Das wichtigste Motiv, sich für die Regionalisierung der regionalen Schieneninfrastruktur starkzumachen, erwächst aus der aktuellen Privatisierungsdiskussion, wie der nächste Abschnitt näher erörtert.

3 Regionalisierung der Infrastrukturverantwortung als Privatisierungs-„Gegengift“

Die Regionalisierungsdiskussion im Bereich der regionalen Schieneninfrastruktur setzte zu einer Zeit ein (Ende 1990er Jahre), als die materielle Teilprivatisierung der DB AG noch im Visionären lag (siehe hierzu auch 4.2). Nach einer längeren Aufmerksamkeitflaute hat die Idee wieder an Fahrt gewonnen, diesmal jedoch als Er-

Michael Holzhey

gebnis der konkreter werdenden Teilprivatisierung der DB AG. Getrieben wird sie durch die Länder, die in der Regionalisierungsoption eine Schutzvorkehrung für den Fall sehen, dass der Renditedruck des Kapitalmarktes zu einer Qualitätsverschlechterung oder zu einem Abbau regionaler Schieneninfrastruktur führt. Warum diese Befürchtungen überaus ernst zu nehmen sind, erörtert das von Prof. Ehlers und der KCW GmbH verfasste Gutachten im Auftrag der Länder, aus dem der Verfasser die wichtigsten Aussagen extrahiert.

3.1 Privatisierung des wirtschaftlichen Eigentums an der Schieneninfrastruktur

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes sieht vor, das wirtschaftliche Eigentum an den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) des Bundes bei der DB AG zu belassen. Dagegen soll das juristische Eigentum von der DB AG auf den Bund im Wege der Sicherungstreuhand übertragen werden.

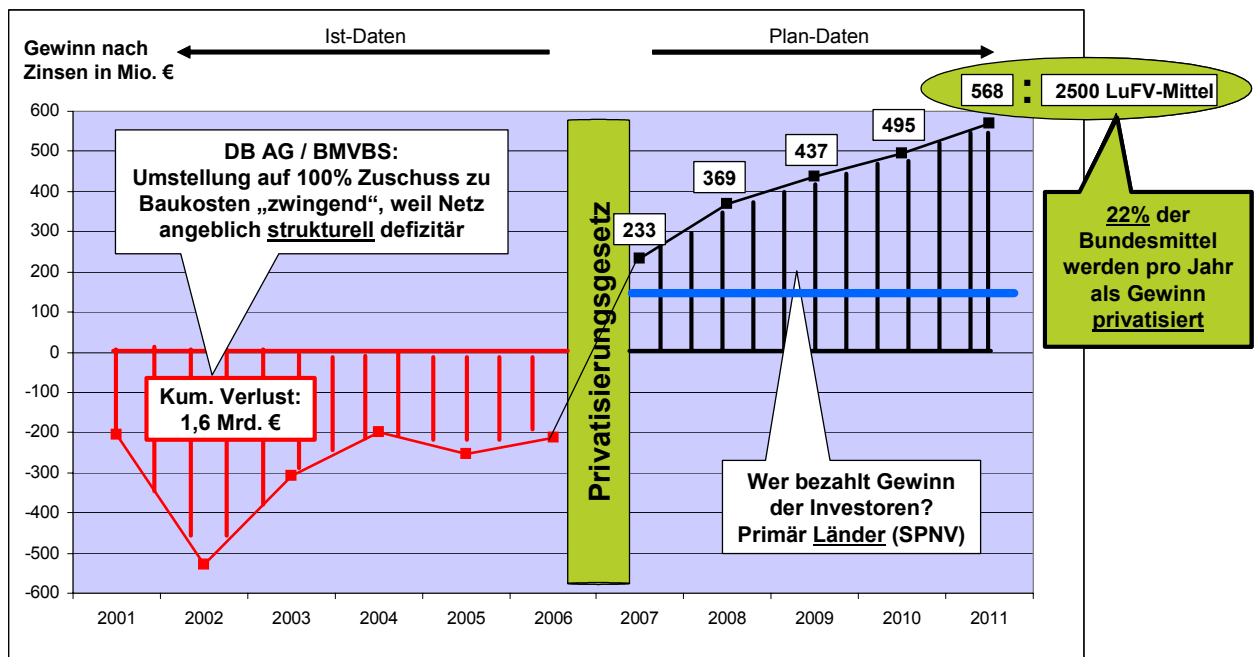
Aus ökonomischer Sicht ist allein entscheidend, wer über eine Sache faktisch verfügen kann. Eigentum ist also zu 99% wirtschaftliches Eigentum. Hierunter fallen alle wesentlichen Aktivitäten wie vor allem die Wahl der Investitions- und Instandhaltungsstrategie. Die juristische Eigentumsposition des Bundes ist de facto eine symbolische, wertlose Hülle. Plastisch wird die Ohnmacht des Bundes im Eigentumssicherungsmodell dadurch, dass er der DB AG eine umfassende Stimmrechtsvollmacht erteilen soll. Am deutlichsten wird die Privatisierung der Schieneninfrastruktur durch den Wertausgleich, den der Bund bei Übernahme des wirtschaftlichen Eigentums an den EIU zahlen soll. Er beträgt zur Zeit 7,5 Mrd. € und hätte die absurde Konsequenz, dass die öffentliche Hand das von ihr selbst finanzierte Netz ein zweites Mal bezahlen würde.

Trügerisch ist die verbreitete Auffassung, die verbleibende Mehrheit des Bundes auf der Holdingebene von 51% sichere ihm den Letztzugriff auf die DB AG und deren Umgang mit der Schieneninfrastruktur. Der Großteil der unternehmerisch bedeutsamen Stellschrauben wird durch den Aufsichtsrat bedient, in dem der Bund nach der Privatisierung jedoch keine strukturelle Mehrheit mehr hat. Darüber hinaus zeigen zahlreiche Beispiele aus der Praxis – z.B. Teilprivatisierungen von Stadtwerken –, dass private Minderheitsgesellschafter in einem Staatsunternehmen die Richtung vorgeben. Dies ist vom Grundsatz her der Sinn der Privatisierung. Welche strikte Erwartungshaltung der Kapitalmarkt an die Rollenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Anteilseigner hegt, verrät eine Textstelle aus der Langfassung des Morgen-Stanley-Gutachtens. Dort heißt es, dass der Kapitalmarkt es nicht hinnehmen werden, wenn der öffentliche Anteilseigner seine Rechte gegen den Minderheitsgesellschafter durchzusetzen trachte, auch nicht aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung.

3.2 Renditedruck in Zahlen

Michael Holzhey

Wird der Mischkonzern DB AG für den Kapitalmarkt geöffnet, muss er sich den dort herrschenden Gepflogenheiten unterwerfen. Hierzu zählt die Anforderung, dass je-des Segment mittelfristig seine Kapitalkosten verdient und die konzernweite Durchschnittsrendite zumindest nicht schwächt. Diese Zielvorgabe gilt ohne Ausnahme auch für die Schieneninfrastruktur, wie die aktuelle Planung der DB AG für das Netz belegt:



Quellen: Geschäftsberichte DB AG, Mittelfristplanung 2006 DB AG

Zu erkennen ist, dass das Netzergebnis nach Jahren hoher Verluste (im Mittel 250 Mio. € p.a.) ab dem angepeilten Zeitpunkt der Privatisierung schlagartig ins Positive drehen soll. Schon in vier Jahren soll das Netz mit 568 Mio. € den zweithöchsten Segment-Gewinn im DB-Konzern erwirtschaften, nur wenige Millionen hinter der Logistiktochter Schenker. Ein solcher Ergebnissprung von 780 Mio. € ist nur mit Hilfe einschneidender Maßnahmen vorstellbar. Ähnlich sieht die geplante Gewinnkurve bei den Personenbahnhöfen aus, die ihren 2006 erzielten Gewinn von 55 Mio. € bis 2011 mehr als verdoppeln sollen (135 Mio. €).

3.3 Folgen der Privatisierung der Schieneninfrastruktur

Inwieweit Ergebnisverbesserungen von 150 bis 200 Mio. € pro Jahr im Netzbereich realistisch sind, darf bezweifelt werden. Rationalisierungsmaßnahmen können hierzu nur einen geringen Beitrag leisten, weil die Prozesse wie z.B. die Einführung elektronischer Stellwerke langfristig angelegt sind, sie vielfach zu Beginn sogar Mehrkosten verursachen und ihr vorab prognostizierter Nettonutzen häufig geringer als erhofft ausfällt. Darüber hinaus dürfte die im März 2007 verkündete Sanierungsoffensive der DB als Reaktion auf den kritischen Bericht des Bundesrechnungshofes das Ergebnis zunächst be- statt entlasten.

Bewertet man die zur Auswahl stehenden Maßnahmen nach ihrer Effektivität und Wirkungsgeschwindigkeit, erweist sich die regelmäßige Erhöhung der Vorleistungspreise – vor allem Trassen und Stationen – als dominante Strategie. An zweiter Stelle rangiert die konsequente Reduzierung der Eigenmittel, gepaart mit der Hoffnung, dass die öffentliche Hand einspringt. Mittelfristig – d.h. während der vorgesehenen 15- oder 18jährigen Sicherungsperiode – drängt sich ein weiteres Instrument auf: die konsequente Ausrichtung auf das betriebswirtschaftlich optimale Kernnetz, was mit einer deutlichen Reduzierung der Betriebslänge des Netzes und der Zahl der Stationen zu übersetzen ist. Die Maßnahmen im einzelnen:

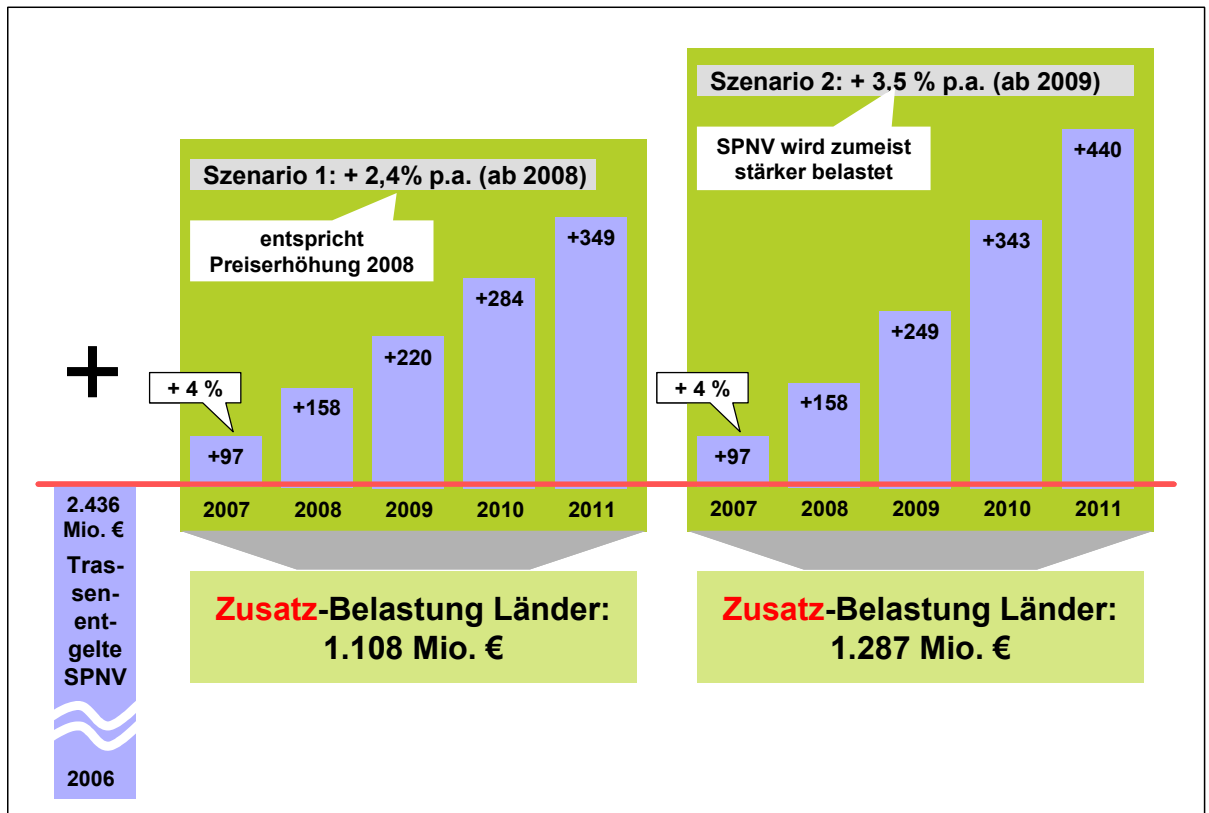
➤ *Starke und regelmäßige Erhöhung der Trassen- und Stationspreise*

Aus dem Monitoringbericht von Morgan Stanley Anfang 2007 geht hervor, dass das Ob der Preiserhöhung außer Frage steht. Offen ist allein die Höhe des Anstiegs. In die Planung eingestellt sind Anhebungen der Trassenpreise bis 2011 von 2 % p.a. Dabei handelt es sich augenscheinlich um einen gerundeten Wert, da die DB AG für 2008 bereits eine Steigerung der Trassenpreise von durchschnittlich 2,4% angekündigt hat. Angesichts des Ergebnisdrucks ist zu vermuten, dass dieser Wert eher die Untergrenze markiert.

Beschwichtigungen, wonach die Erhöhungen lediglich die normale Inflation auffangen, sind nicht stichhaltig. Gerade in Netzsektoren ist die Anforderung des Regulierers üblich, die allgemeine Teuerung zunächst über Produktivitätsreserven aufzufangen, deren Ausschöpfung im Schienennetz noch ganz am Anfang steht. Zudem strich bereits das Gutachten von Morgan Stanley 2004 immer wieder die Notwendigkeit für den Turnaround des Konzerns (!) heraus, die Einnahmen der Fahrwegsparte über Trassenpreissteigerungen signifikant zu erhöhen. Der bloße Ausgleich der Inflation kann mit dieser Empfehlung sicher nicht gemeint sein, da sie banal wäre.

Auf wen wird die Erhöhung der Nutzungsentgelte überwältzt? Betriebswirtschaftlich maßgeblich ist das Kriterium der Kostentragfähigkeit. Ihm zufolge ist der SPNV deutlich belastbarer als die beiden eigenwirtschaftlichen Segmente des Güter- und Fernverkehrs. Dies schlägt sich auch klar in der Aufkommensstruktur der Trassenerlöse nieder, indem der SPNV 66% aller Einnahmen des Netzes beisteuert. Demnach ist die Prognose ein Selbstläufer, dass der SPNV – im Ergebnis die Länder – die Zusatzlasten mindestens zu zwei Dritteln werden schultern müssen.

Die nachstehende Abbildung illustriert die Mehrbelastung anhand zweier Szenarien:



Steigen die Trassenpreise bis 2011 um jährlich 2,4 %, werden die Länder mit 1,1 Mrd. € (kumuliert) zusätzlich im Vergleich zu 2006 belastet. Dieser Betrag erhöht sich um knapp 200 Mio. €, wenn die Preise ab 2009 um 3,5 % p.a. zunehmen. Da die Regionalisierungsmittel nach 2006 absolut gekürzt wurden (2007 um 320 Mio. €, 2008 voraussichtlich noch einmal weitere 35 Mio. €) und sie nach derzeitigem Plan erst 2012 das nominelle Niveau von 2006 erreichen, sinkt die Kaufkraft der Länder-Bestellentgelte erheblich. Real fällt der Verlust noch stärker aus, weil die Regionalisierungsmittel nach ursprünglicher Vereinbarung von 2002 bis 2008 um 1,5 % p.a. hätten wachsen sollen.

Wie stark die Kaufkrafteinbuße auf das Verkehrsangebot durchschlägt, hängt von der Bereitschaft der Länder ab, Mittel umzuschichten, sowie von der Ausschöpfung der Effizienzgewinne durch Wettbewerb. Laut Aufgabenträgern wurden die systeminternen Reserven und die Kompensationsbereitschaft der Länderfinanzminister bereits infolge der Kürzung 2007 erheblich strapaziert, so dass weitere Zusatzlasten kaum noch aufzufangen seien. Setzt man diese mit einer Mrd. € an, ist eine mittelfristige Schrumpfung des SPNV-Angebots um 5 % (rund 30 Mio. Zugkilometer) absehbar.

- *Minimierung der Eigenmittel, Lastenabwälzung auf den Staat*

Der zweite wesentliche Effekt der Renditeorientierung eines Infrastrukturbetreibers ist dessen Bestreben, seine Eigenmittel auf das politisch wie sicherheitstechnisch gerade noch vertretbare Minimum herunterzufahren, um Abschreibungen und ggf. Zinsaufwendungen zu vermeiden. Im Gegenzug erhofft er sich, dass die öffentliche Hand einspringt und die resultierende Lücke mit Steuergeldern auffüllt. Tritt dieser Fall ein, hat der Netzbetreiber die vormals privaten Kosten erfolgreich sozialisiert. Geht das Kalkül der Lastenabwälzung nicht auf, ist ihm der betriebswirtschaftliche Vorteil der Einsparungen dennoch sicher. Denn die Priorisierung der Mittel folgt ausschließlich der nüchternen Abwägung, die knappen Ressourcen gewinnoptimal einzusetzen. Als Entscheidungshilfe werden sämtliche zur Auswahl stehenden Vorhaben (Investitionen, Unternehmensbeteiligungen u.ä.) nach ihrer spezifischen Rendite bewertet, wie die folgende Abbildung als Prinzipdarstellung veranschaulicht.

Nr.	Investition/Aktivität	Rendite in %
1	Frachtzentrum Mongolei	13,3
2	Frachtzentrum USA	11,4
3	M&A Transfesa	10,3
4	Kauf von Güterwagen	5,5
5	Hafen Koper (Slowenien)	5,2
...		
85	Eigenmittel Bahnhofstoilette	- 9,3
128	Eigenmittel Regionalnetz	- 15,7

Gleichwohl die Werte notgedrungen fiktiv sind, ist die zentrale Aussage unbestreitbar: Aktienrechtlich ist der Vorstand der DB AG verpflichtet, die Liste aller Projekte streng in der Rangfolge ihrer ökonomischen Wertigkeit abzarbeiten. Dabei gilt die Faustregel, dass alle Vorhaben der schienenfremden Logistiksparte die vorderen Plätze belegen, ehe der Kauf von Fahrzeugen oder Unternehmensbeteiligungen im Güter- und Fernverkehr im Mittelfeld in Frage kommen. Im unteren Drittel versammelt sich die Mehrzahl der Investitionsprojekte in Netz und Stationen, die noch dazu in der Regel eine deutlich negative Rendite aufweisen.

Um die Konsequenzen dieser unentrinnbaren Logik empirisch zu testen, genügt ein Blick in die Gegenwart. Seitdem der DB-Konzern sämtliche Handlungsparameter allein auf das Ziel der Kapitalmarktfähigkeit justiert, gelingt es nur noch wenigen Infrastrukturprojekten, durch das enge Öhr der Bewilligung von Mitteln zu schlüpfen. Flächendeckend häufen sich in der deutschen Regionalpresse Berichte, nach denen die DB AG Investitionsprojekte im Schienennetz und bei den Bahnhöfen auf Eis legt. Bestätigt werden diese Erfahrungen durch die Länderverkehrsministerien und die Aufgabenträger. Auch interne

Michael Holzhey

Planungsunterlagen der DB AG mahnen den ausschließlich renditeorientierten Mitteleinsatz an.

Besonders beredt ist die Tatsache, dass der DB-Konzern sogar jene Investitionen in Neu- und Ausbauvorhaben des Schienennetzes unterlässt, die nach landläufiger Auffassung nachfragestarke „Filets“ bilden und dem eigenwirtschaftlichen Fern- und Güterverkehr zugute kämen. Ob die Rheinschiene (Karlsruhe – Basel), die Verlängerung der Betuwelinie (Emmerich – Oberhausen) oder der Ausbau von München – Mühldorf – Freilassing im Chemiedreieck: Keines dieser verbal für dringlich gehaltenen Projekte ist es der DB AG wert, auch nur einen einstelligen Millionenbetrag einzusetzen. Statt dessen wird mechanisch darauf verwiesen, dass man zu dem Projekt stehe – sofern „die Finanzierung gesichert ist“. Dies zu gewährleisten sei aber Aufgabe der öffentlichen Hand. Die gleiche Verweigerungshaltung erstreckt sich auf sämtliche Knotenvorhaben. Sie sind es - und nicht Nürnberg – Erfurt, Stuttgart 21 oder die Y-Trasse -, die die wahren Engpässe im deutschen Netz erzeugen, ohne dass die DB AG sie vorantreibt.

Spiegelbildlich zur Bundesebene, aber noch drastischer sieht die Problematik in der Region aus. So ist es unter den Ländern ein offenes Geheimnis, dass z.B. Investitionen in Stationen so gut wie brachliegen. Nur wenn Länder und Kommunen sämtliche Kosten und Risiken übernehmen, zeigt sich die DB AG bereit, fremdes Geld zugunsten ihrer eigenen Anlagen zu verbauen. Aus diesem Grund hat sich in der Branche der zynische Begriff der „120%-Finanzierung“ etabliert.

Abschließend seien zwei Beispiele aus der Presse genannt, die stellvertretend für Dutzende weitere Fälle belegen, welche Bremswirkung der privatisierungsinduzierte Renditedruck auf die Entwicklung der volkswirtschaftlichen Ressource „Schieneninfrastruktur“ entfaltet:

- Beispiel 1 aus der *Westfälischen Rundschau* vom 14.8.2007, „Stadt und Bahn nur noch auf Crashkurs“:

Was die Stadtspitze inzwischen von der Bahn hält, wird aus einer Stellungnahme des Dezernats Sierau zur geplatzten Verlegung des Haltepunktes in Kruckel an die politischen Gremien überdeutlich. Viele Jahre lang, heißt es dort, habe die Dortmunder Verwaltung mit der Bahn vertrauensvoll kooperiert. Oft auch ohne schriftliche Verträge. Es galt der mündliche Vertrag, besiegelt per Handschlag. Jetzt heißt es: **„Dieses Einverständnis besteht nicht mehr. Inzwischen kann selbst die gemeinsame Abstimmung und Durchführung von Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren nicht mehr als Zusage der Bahn zur Realisierung eines Vorhabens verstanden werden.“** Eine schallende Ohrfeige. Das Vorhaben in Kruckel: geplatzt wegen 197 000 € DB-Eigenanteil. Bei 2,2 Mio. € Landesförderung. Die Nachrüstung mit Aufzügen in Oespel und Kley: geplatzt wegen 200 000 € DB-Eigenanteil - bei 1,5 Mio. € Förderung. Der Bahnhof Hörde: seit Jahren in der Schwebe. Die Verlegung des Geisterbahnhofs Aplerbeck: ohne Realisierungschance. Und so weiter und so fort. Der neue Stil der Bahn sei klar, so Sierau: **„Die sagen: Wenn ihr was wollt, seht zu, wie ihr's gestemmt bekommt. Wir brauchen das Geld für den Börsengang!“**

- Beispiel 2 aus dem *Schwarzwälder Boten* vom 22.9.2007, „DB stoppt Ausbau der Kulturbahn“:

Wie eine Bombe hat die Nachricht der Deutschen Bahn im Landkreis Calw eingeschlagen: Mitten im Ausbau der Kulturbahn im Nagoldtal werden die Erneuerungsarbeiten an der Strecke durch die Regionalleitung von "DB Netz" jäh gestoppt. Hinter der weiteren Erschließung des Nagoldtals mit fahrgastfreundlichen Haltepunkten und dem schnellen durchgehenden Halbstundentakt bis Nagold-Isselshausen stehen dicke Fragezeichen. ... Allein der Landkreis Calw und die Gemeinden im Nagoldtal beteiligen sich mit rund 1,7 Millionen Euro an der Umsetzung eines durchgängigen Halbstundentakts und tragen mit Eigenmitteln von über drei Millionen Euro die Ausbaumaßnahmen an den Haltepunkten mit. Bernhard: "Nun ist die Geschäftsgrundlage des Projekts in Frage gestellt." ... **Offensichtlich sei, so die Kreisverwaltung, im DB-Konzern eine strategische Entscheidung mit dem Ziel getroffen worden, die Attraktivierung der Tangentialstrecke Kulturbahn am Rande der Metropolregion auf die lange Bank zu schieben.** Dagegen will der Landkreis mit aller Entschiedenheit vorgehen. ... **Die erneute einseitige Verschiebung durch die DB Netz AG** "bringt das Fass nun zum Überlaufen", heißt es dazu im Landratsamt.

➤ **Stilllegung unproduktiver Schieneninfrastruktur**

Der dritte Hebel der Ergebnisverbesserung wirkt nicht sofort, sondern langfristig, dann aber mit hoher Effektivität. Aus der Zielvorgabe, die Betriebslänge des Netzes und die Zahl der Stationen ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben zu optimieren, leitet sich zwingend die Strategie ab, unproduktive Teile zu kappen. Auch hier liefern mehrere Unterlagen der DB AG unmissverständliche Aussagen, dass dieser bereits eingeschlagene Weg konsequent fortgesetzt werden wird.⁴

Verkehrspolitisch bemerkenswert daran ist, dass die Bundesregierung mögliche Reduktionsstrategien nicht nur kennt, sondern sie offensichtlich unterstützt. So vermeldet die *Frankfurter Rundschau* vom 26.10.2007, dass die DB AG im Rahmen des Morgan-Stanley-Gutachtens 2004 umfangreiche Analysen in den Arbeitsgruppen mit dem Bund vorgelegt habe, die den Cash-Flow-Bedarf in Abhängigkeit vom Netzumfang errechnet hätten. Als Szenarien seien Stilllegungsvolumina von 2.630 km, 8.000 km und 14.000 km zugrunde gelegt worden. Solche Planspiele wären sinnlos, wenn sie nicht Realität werden könnten.

Ökonomisch gesehen erscheint der Wertekorridor zwischen 8.000 und 14.000 km Rückbau insofern plausibel, als es sich hierbei im Wesentlichen um das unproduktive Regionalnetz der DB AG handeln dürfte. Dies umfasst zur Zeit noch 11.500 km und gilt als Synonym für den „Verkehr in der Fläche“. Wieviel davon unter dem Druck des Kapitalmarktes langfristig überlebt, hängt von der Bereitschaft der Länder ab, den Großteil der Investitionen und z.T. auch Betriebs(folge)kosten künftig zu finanzieren. Das Gutachten für die Länder taxiert das Rückbaupotenzial auf 6.000 bis 10.000 km. Unterstellt wird realitätsnah, dass die Länder trotz absehbar höherer Kosten und späterer Kürzungen der Regionalisierungsmittel politisch gezwungen sind, einen Teil des Nahverkehrs auf diesem Netzsegment aufrechtzuerhalten. Damit sind sie de facto auch genötigt, in Netz und Stationen mit zu investieren.

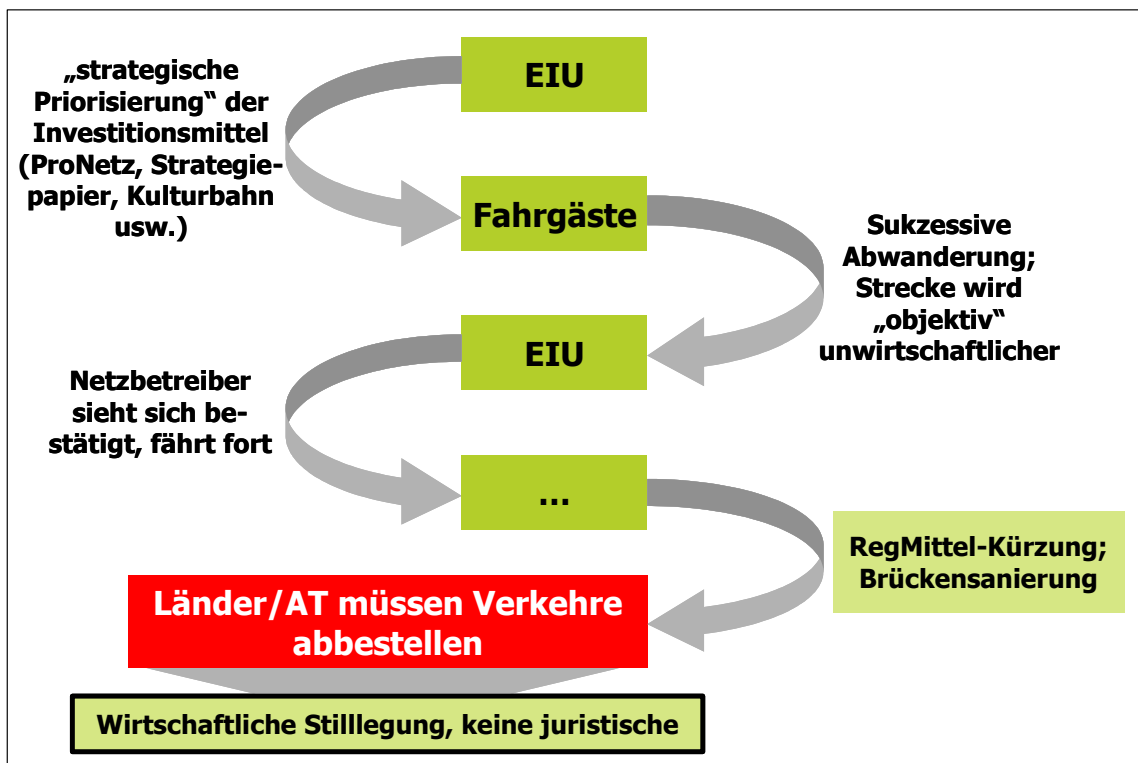
⁴ Vgl. ProNetz 2007; Konzernstrategie der DB AG 2007

Michael Holzhey

In ihren Reaktionen auf die Rückbau-Prognose des Länder-Gutachtens haben das BMVBS und die DB AG mitgeteilt, dass die Zahlen abwegig seien und lediglich der Panikmache diene. Nach der DB AG sei die These schon deshalb falsch, weil nicht sie, sondern nur der Bund in Gestalt des Eisenbahn-Bundesamtes eine Strecke stilllegen könne. Zudem hätten es die Länder allein in der Hand, die notwendigen Verkehre zu bestellen. Der private Investor wäre verrückt, wenn er dort kürzen würde, wo sich 90% der Kunden aufhielten.

Alle drei Einwände klingen plausibel – und sind doch bei genauerem Hinsehen geschickte Weichzeichner. Die Realität ist eine andere, als sie die Formalien suggerieren. Unstreitig ist, dass das Eisenbahn-Bundesamt die letztentscheidende Instanz ist, die über Stilllegungsabsichten des Netzbetreibers befindet. Und wie das kürzlich ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig zur illegalen Verweigerung der Unterhaltungspflichten auf der Hunsrückbahn zeigt, wird rechtswidriges Verhalten zuweilen geahndet. In der Gesamtschau ist aber ebenso eindeutig, dass es sich um einen Einzelfall handelt.

In der Praxis kommt es nicht auf die Aufsichtsbehörde an, sondern auf den Netzbetreiber. Er entscheidet über die wirtschaftliche Daseinsberechtigung einer Strecke oder einer Station, indem er die Mittel für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung „priorisiert“. Fährt er die Budgets über Jahre auf nahe null, setzt eine Abwärtsspirale ein, wie sie in der folgenden Abbildung umrissen wird.



Deutlich wird, dass der Infrastrukturbetreiber über einen Umweg das erreichen kann, was ihm als juristisches Mittel verwehrt ist. Über das Instrument der ge-

zielten Vernachlässigung kann er Fakten schaffen, die ab einem bestimmten Zeitpunkt den Befund der Unwirtschaftlichkeit sogar objektivieren. Damit ist der Nährboden bereitet, auf dem ein „exogener Schock“ wie die Sanierung einer Brücke oder die Kürzung der Regionalisierungsmittel besonders effektiv gedeiht. Im Ergebnis kann das Eisenbahn-Bundesamt kaum anders entscheiden, als dem Antrag auf Stilllegung stattzugeben. In dem Moment wird die Vorgeschichte ausgeblendet, dass der Netzbetreiber die Strecke stilllegungsreif gewirtschaftet hat. Auch die Länder sind machtlos, weil sie nicht das Budget haben, um die hohen Folgekosten der jahrelangen Vernachlässigung zu tragen.

Fazit: Zwar kann die DB AG Streckenstilllegungen – vorgeschaltet: die Einstellung von Verkehren auf diesen Strecken – nicht deterministisch in der Weise herbeiführen, dass sie bereits heute ein zeitlich exakt terminiertes Stilllegungsprogramm für 2013 konzipieren könnte. Sie hat aber alle Möglichkeiten, so auf das Ziel hinzuarbeiten, dass nach dem Gesetz der großen Zahl das gewünschte Ergebnis in der Summe eintritt.

Abschließend soll auch hierzu ein aktuelles Beispiel der Presse entnommen werden, das sowohl die Mechanismen vor Augen führt als auch die volkswirtschaftliche Absurdität einer (antizipierten) Privatisierung demonstriert. Im Remscheider General-Anzeiger vom 30.10.2007 steht geschrieben („Bahnstück steht zum Verkauf“):

Vier Güterzüge rollen in jeder Woche über die 1,3 Kilometer langen Gleise vom Remscheider Hauptbahnhof nach Bliedinghausen. Viele Tonnen Stahl erreichen so unter anderem die Röhren produzierende Firma DMV Mannesmann. Noch. ***Denn die Deutsche Bahn AG, das teilte das "Unternehmen Zukunft" jetzt mit, will die kostspielige Nebenstrecke in Remscheid möglichst rasch loswerden.*** Die Sorge davor konnte Stadtplaner Hans-Gerd Sonnenschein den Politikern jedoch nicht nehmen. Zwar sei es im Interesse der Stadt, dass die Bahn die Trasse nicht aufgebe. "Ob das gelingt, ist jedoch fraglich", erklärte Sonnenschein. ***"Da können wir diskutieren, so lange wir wollen. Die Entscheidung liegt nicht in unserer Macht."*** Sondern ganz allein bei der Bahn AG, die sich bekanntlich auf verschiedenste Weise auf den Gang an die Börse vorbereitet. 29 100 Euro kostet die Strecke das Unternehmen im Jahr. Gerade 15 300 Euro bringt sie in die Kassen. Dazu müsste die Bahn im Jahr 2009 zusätzlich 200 000 Euro aufbringen, um eine Stützmauer in Stand zu setzen. ***Fazit: "Die Strecke kann nicht wirtschaftlich betrieben werden", erklärt die Bahn-Tochter DB Infrastruktur Netz.***

Aus der Schilderung geht hervor, dass aus der Sicht von DB Netz die Wirtschaftlichkeit an zwei Fakten scheitert: Zum einen fehlen 13.800 € pro Jahr, um die Deckungslücke zwischen den Betriebskosten und den Trasseneinnahmen zu schließen (zuzüglich eines angemessenen Gewinns). Darüber hinaus steht 2009 eine punktuelle Instandsetzung im Wert von 200.000 € an, die vergleichsweise kostspielig ist.

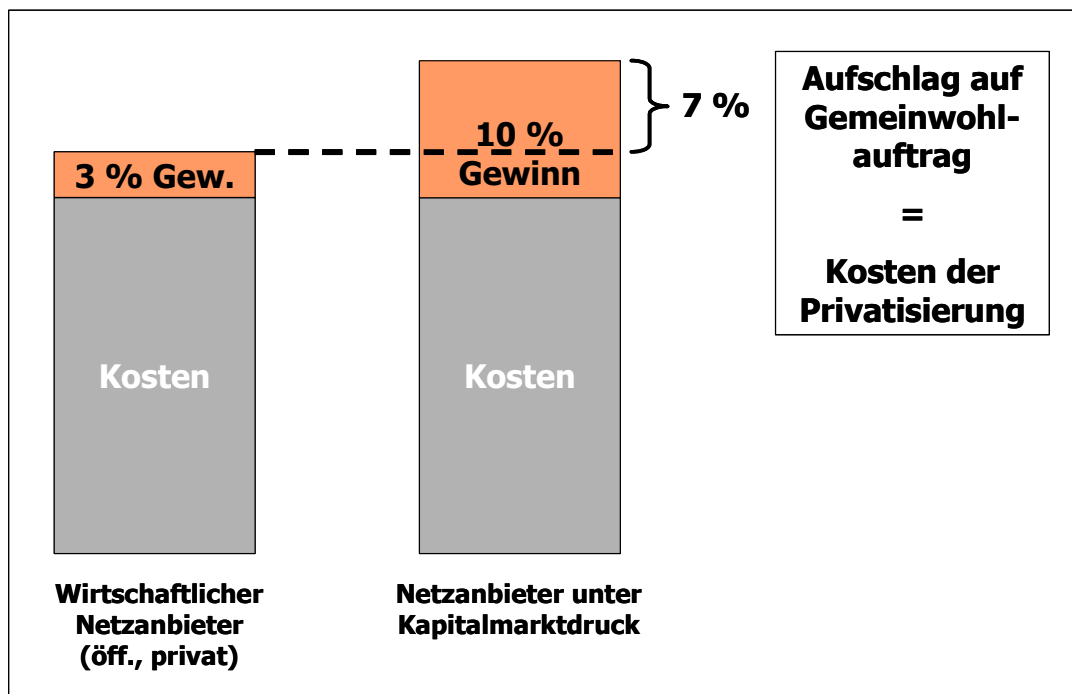
An erster Stelle ist zu fragen, warum die Sanierung der Stützmauer nicht unter Ersatzinvestitionen im Bestandsnetz läuft, die der Bund finanzieren müsste. Zweitens ist jedoch frappierend, dass 13.800 € darüber entscheiden könnten, ob die Stichstrecke erhalten bleibt oder abgeklemmt wird. Unternehmerisch ist das Kalkül der DB AG legitim. Auch volkswirtschaftlich könnte das Ergebnis einer Untersuchung lauten, dass sich die Erhaltung der Strecke für vier Güter-

züge pro Woche nicht lohne. Indiskutabel ist jedoch, dass der Impuls durch die angestrebte Privatisierung der Infrastruktur mit kurzfristigem Ergebnisdruck ausgelöst wird. Legte man dieses Kriterium an andere Verkehrsinfrastrukturen an, müssten z.B. über 80% aller Gemeindestraßen und sämtliche Wasserstraßen umgehend geschlossen werden.

3.4 Ergebnis: Rendite dominiert Gemeinwohl

Die vorstehenden Ausführungen haben aufgezeigt, dass die wirtschaftliche Privatisierung der strukturell defizitären Schieneninfrastruktur gravierende Konsequenzen hat. Der kapitalmarktinduzierte Renditedruck drängt den Gemeinwohlauftrag des Bundes an den Rand, indem der Netzbetreiber konsequent alles eliminiert, was unter Einrechnung der gewährten Subventionen keinen hinreichenden Gewinnbeitrag abwirft. Hauptleidtragender ist der Verkehr in der Fläche, der vorwiegend auf den Regionalnetzen stattfindet und produktseitig typischerweise als Regionalbahn angeboten wird. Alle Schutzvorkehrungen wie die Wirtschaftlichkeitsprüfung des EBA verhindern den Kahlschlag nicht, weil der Netzbetreiber zuvor Fakten schafft, die größtenteils irreversibel sind. Das EBA wird als Erfüllungsgehilfe instrumentalisiert.

Die Bereitstellung der Schieneninfrastruktur wird flächendeckend für Bund und Länder teurer, weil die kapitalmarktübliche Rendite privater Investoren zusätzlich im Netz verdient werden muss.



Umweltpolitisch wie ökonomisch sind die Systemkosten der Privatisierung fatal, weil sie zahlreiche Verkehre zu verdrängen droht, die vor dem Hintergrund des ökologischen Handlungsbedarfs nicht abwandern dürfen. Zugleich wird das verkehrspolitische Ziel des Mehrverkehrs auf der Schiene konterkariert. Auch haushaltspolitisch ist

Michael Holzhey

es hochgradig kontraproduktiv, wenn die DB AG einen größeren Anreiz hat, Managementfehler und Ergebnisschwächen über den Steuerzahler abzufedern, als Produkte am Markt zu entwickeln. Entgegen dem Ruf der Privatisierung würde die Finanzierung des Systems staatslastiger als je zuvor.

Da sämtliche Strecken und Stationen in der Region in die stark gefährdete Streichmasse der privatisierten DB AG fallen, sind die Länder zusammen mit den Verkehrs- und Umweltpolitikern im Bund gefordert, nach Alternativen Ausschau zu halten. Plan A ist eindeutig: Eine solch fehlgeleitete Privatisierung muss unter allen Umständen verhindert werden. Doch auch ohne Privatisierung spricht vieles dafür, die Verantwortung für die regionale Schieneninfrastruktur anders aufzuhängen. Dies ist zugleich Plan B, der insbesondere dann akut wird, wenn Plan A – wider Erwarten – scheitert.

4 Optionen der Regionalisierung der Schieneninfrastruktur

4.1 Regionalisierung der Entscheidung über Nahverkehrsinvestitionen in Neu- und Ausbauprojekte

Wird das Schlagwort der Regionalisierung im Zusammenhang mit der Infrastruktur debattiert, wird in aller Regel darauf abgehoben, die Verantwortung über die Bewirtschaftung von Regionalnetzen und dazugehörigen Stationen einschließlich einer adäquaten Mittelausstattung vom Bund auf die Länder zu übertragen (siehe 4.2 und 4.3). Vorgelagert bietet sich jedoch eine weitere Regionalisierungsform an, die sich nicht auf das Bestandsnetz bezieht, sondern auf Neu- und Ausbauinvestitionen im Nahverkehr beschränkt.

Nach § 8 des geltenden Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchwAG) ist der Bund verpflichtet, 20 % der zur Verfügung stehenden Investitionsmittel in den Bau, Ausbau und die Erhaltung der Schienenwege zu lenken, die dem SPNV dienen. Derzeit setzt sich die 20%-Quote aus zwei Teilen zusammen. Rund 5% der Mittel werden vorab über eine gesonderte Sammelfinanzierungsvereinbarung (SV) für Neu- und Ausbauinvestitionen in SPNV-Strecken reserviert. Die Ende 2007 auslaufende SV wurde 2003 mit 920 Mio. € dotiert und soll ab 2008 neu aufgelegt werden.⁵ Über die Auswahl der Projekte setzen sich die Länder mit der DB AG ins Benehmen. Die verbleibenden 15 Prozentpunkte rechnen Bund und DB AG auf Investitionen für Mischverkehrsstrecken im Bestandsnetz an, die der SPNV mitnutzt.

Die gegenwärtige Praxis der Nahverkehrs-Investitionsquoten wird von den Ländern wie auch unabhängigen Experten deutlich kritisiert:

- Die Länder monieren, dass die 15%ige Anrechnung der BSchwAG-Mittel auf Mischverkehrsstrecken statistische Schönfärberei sei, die dem SPNV nicht in dem gesetzlich vorgesehenen Umfang zugute komme. Der Fehler wurzelt in der unklaren Abgrenzung, was mit „...die dem SPNV dienen“ gemeint ist. Das BMVBS legt diese Bestimmung zugunsten der DB AG als „auch dienen“ aus,

⁵ Vgl. Bundesschienenwegeausbaubericht 2007

Michael Holzhey

während die Länder eine überwiegende oder exklusive Nutzung als Kriterium favorisieren.

- Für diesen Abschnitt wichtiger ist aber vor allem das Problem der Länder, die 5% separat abgezweigten Neu- und Ausbaumittel zu einem beträchtlichen Teil nicht verausgaben zu können. Ins Zentrum der Kritik rückt der Netzbetreiber, der die meisten Projekte systematisch hinauszögert und keine Neigung zur Kofinanzierung der nicht förderfähigen Bestandteile erkennen lässt. Erst wenn Dritte einspringen und die Finanzierung vollständig übernehmen, bewegt sich etwas (vgl. Ausführungen zur Eigenmittelproblematik in 3.3). Auch die bisherige Praxis, Investitionen in Regionalnetze zumeist als zinslose Darlehen auszureichen, erweist sich als Stolperstein.

Unbestritten trägt die Zusammenfassung von Neu-/Ausbau- mit Ersatzinvestitionen in einer Quote ebenso zur Intransparenz bei wie die fehlende Verpflichtung des Bundes, die Einhaltung der 20%-Quote zugunsten des SPNV zu belegen. Erforderlich ist es daher, die Quoten eindeutig aufzuteilen. Parallel sollten im Haushalt separate Titel für Bestandsnetz- und Neu-/Ausbauinvestitionen gebildet werden, da die BSchwAG-Mittel für das Bestandsnetz künftig mit 2,5 Mrd. € ohnehin fixiert sind. Für Neu- und Ausbauprojekte erscheint eine Quote zwischen 5 und 10 % angemessen. Des Weiteren muss die Legaldefinition [„die dem SPNV dienen“] präzisiert werden. Hierunter ist zu verstehen, dass der SPNV die Schieneninfrastruktur „weit überwiegend“ nutzt. Dies ist der Fall, wenn mindestens 90% der im Jahresdurchschnitt vergebenen Trassen einer Strecke vom SPNV in Anspruch genommen werden.⁶

Eine echte Mitwirkung der Länder an der Projektauswahl ist allerdings nur dann gewährleistet, wenn sie selbst die Mittel vergeben dürfen, und zwar auch an andere EIU als die DB AG. Andernfalls kann die DB AG als konkurrenzloser Bauträger beliebig entscheiden, ob sie ein Projekt in ihren Investitionsplan mit aufnimmt oder nicht. Dieser Abnabelungsprozess würde unterstützt, wenn die oben quotierten zweckgebundenen Mittel den Regionalisierungsmitteln zugeschlagen würden. Im Gegenzug müssten sich die Länder dazu verpflichten, dem Bund die investive Verwendung der Mittel für den SPNV nachzuweisen.

4.2 Regionalisierung vor oder unabhängig von der Privatisierung

Bahnt sich der gesetzgeberische Beschluss über die Privatisierung unter Einschluss des Netzes an, sollten die Regionalisierungsbefürworter darauf drängen, die Regionalnetze noch vor der Privatisierung herauszulösen. Andernfalls – dies zeigt 4.3 – wird die Umsetzung erheblich komplizierter. Allerdings ist dieser Schritt nur möglich, wenn die Schnelligkeit der Privatisierung nicht dogmatisch vor der Gründlichkeit ran-

⁶ Problematisch erscheint hingegen eine Definition unter Verweis auf § 2 Abs. 8 AEG („Netze des Regionalverkehrs“), da die dortige Regelung auf die verkehrliche Nichtnutzung durch Züge des Schienenpersonenfernverkehrs abstellt. So könnte die DB AG als De-facto-Monopolist im Fernverkehr durch ihre Angebotsstruktur die Netzfinanzierung beeinflussen. Das Gleiche gilt für nichtbundeseigener Betreiber im Schienenpersonenfernverkehr, die auf zwischenzeitlich fernverkehrsfreien Korridoren (wie in der Praxis schon geschehen) ihrerseits Fernverkehre anbieten. So wäre weder für die Länder noch für die EIU des Bundes eine hinreichende Planungssicherheit gegeben.

Michael Holzhey

giert. Herrscht kein akuter Entscheidungsbedarf, lässt sich die Regionalisierung besser vorbereiten – gleichwohl die Vergangenheit zeigt, dass auch die interessierten Länder das Instrument ohne Druck von außen schnell aus den Augen verlieren können.

Dabei ist die Idee der Regionalisierung keineswegs neu. Sie besagt im Kern, die Bewirtschaftung der regionalen Schieneninfrastruktur in die Aufgabenverantwortung der Länder zu übertragen. Die Spuren der Diskussion lassen sich bis Ende der 1990er Jahre zurückverfolgen. Prominent wurde der Gedanke, als der ansonsten stets abgeneigte Bund ihn aufgriff und 2001 im Schlussbericht der Task Force „Zukunft Schiene“ empfahl, mit regionalen Infrastrukturmodellen zu experimentieren. Danach sollte eine Arbeitsgruppe mit den Ländern eingerichtet werden, die dem Vernehmen nach bis heute nie getagt hat.

In der Politik ist die Diskussion immer wieder mal sporadisch aufgeflammt, z.B. weil sich einige Länder wie Hessen vehement dafür aussprechen oder nachdem die Bundestagsfraktion der Grünen 2004 ein Arbeitspapier erstellt hatte („Vorschläge zur Sicherung und Weiterentwicklung der regionalen Schieneninfrastruktur“). Auf Seiten der Länder versanden die Initiativen regelmäßig aufgrund der Heterogenität der Positionen. Während einige Länder wie Bayern und Thüringen sich bislang skeptisch bis ablehnend geäußert haben, plädieren Hessen, Sachsen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (auf Aufgabenträgerebene) für die Regionalisierung. Die Gegner befürchten finanzielle Mehrbelastungen der Länder, falls die anteiligen Mittel des Bundes für die Netzteile nicht mit transferiert würden oder diese langfristig nicht ausreichen. Der Bund dürfe keine Chance erhalten, sich der Verantwortung durch die Hintertür zu entziehen. Um so bemerkenswerter ist die Entwicklung dieses Jahres, dass alle Länder sich hinter dem VMK-Beschluss scharen, die Zustimmung zur Privatisierung an eine verbindliche Regionalisierungsoption zu knüpfen.

Die (mutmaßlichen) Vorteile und zugleich Begründungsstränge der Regionalisierung sind:

- Die Qualität der Regionalnetze und der zugehörigen Stationen ist in vielen Ländern zumindest in größeren Teilen so desolat, dass die Länder der Versprechungen der DB AG überdrüssig sind und das Schicksal der „Hardware“ selbst in die Hand nehmen wollen. Zu Recht gelangen sie in ihrer Abwägung von Chancen und Risiken zu dem von Galgenhumor geprägten Schluss, dass es schlimmer nicht mehr kommen bzw. umgekehrt nur besser werden könne.
- Die Haltung pro Regionalisierung verfestigt sich, wenn die Länder strecken- und teilnetzscharfe Rechnungen anstellen, in denen sie die gezahlten Nutzungsentgelte den sichtbaren Investitions- und Instandhaltungsaktivitäten der DB AG gegenüberstellen. Das resultierende krasse Ungleichgewicht wirft automatisch die Frage auf, wohin die DB AG die Gelder transferiert. Bekämen die Länder hingegen ein eigenes Budget, das im Wettbewerb vergeben würde, wäre die Transparenz leicht herzustellen.
- Der größte Vorteil liegt in dem Effizienzschub durch den Wettbewerb um die Infrastrukturbewirtschaftung. Nahezu alle Experten sind sich einig, dass gerade im Infrastrukturbereich – insbesondere in den Regionalnetzen - noch die größten Effizienzreserven des Systems Schiene verborgen sind. Hierfür

zeichnen mehrere Gründe verantwortlich. Zuvorderst zu nennen ist die zentralistische Führungsstruktur der DB AG, die in einem Konzern mit 230.000 Beschäftigten zu schwerfälligen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen und kostspieligen Dopplungen führt. Diese drücken sich unter anderem in den hohen Konzernumlagen aus, die die Organisationseinheiten intern entrichten müssen, die wiederum zu deutlich höheren Planansätzen für bestimmte Leistungen führen. Darüber hinaus wirken in der DB AG Fehlanreize, in der Planungsphase die notwendige Ausstattung von „oben nach unten“ zu prüfen, anstatt wie die NE-Bahnen von unten aus den Bedarf zu analysieren.

Die Aufgabenträger wollen sich perspektivisch neue Effizienzreserven erschließen, da die Wettbewerbsvorteile des Transports nach der großen Ausschreibungswelle 2012 bis 2018 weitgehend erschöpft sein dürften. Mithin sieht manch ein weitsichtiger Besteller auch den Bedarf, sein eigenes Tätigkeitsfeld zu erweitern und damit abzusichern.

- Empirisch können sich die Aufgabenträger auf eine Studie der Agentur Bahnstadt stützen, die klar nachgewiesen hat, dass die NE-Bahnen vergleichbare Leistungen bei Stationen bis zu 40% kostengünstiger anbieten. Ähnliche Erfahrungen werden von den Landesverkehrsministerien berichtet. Entweder seien die NE-Bahnen deutlich preiswerter, oder – womöglich der häufigere Fall – bieten sie bei gleicher Mittelausstattung eine spürbar bessere Qualität.
- Ebenfalls ökonomisch getrieben ist die Erwartung, durch die Übertragung der Infrastrukturverantwortung noch echte Synergiepotenziale zu aktivieren, indem Verkehrs- und Infrastrukturbetrieb integriert ausgeschrieben werden. Im Unterschied zum Fern- und Ballungsnetz, in dem der Wettbewerbsvorteil einer Trennung deutlich überwiegt, spielt der Wettbewerb auf der Schiene in den Regionalnetzen keine nennenswerte Rolle. In aller Regel fährt nur das Eisenbahnverkehrsunternehmen im SPNV auf dem Netz, so dass Diskriminierungen sinnlos sind. Einzelne Mitnutzungen von Güterverkehrsunternehmen sind willkommen und kein Störenfried.
- Nicht zuletzt unter ökologischen Gesichtspunkten ist es von großer Bedeutung, alle Maßnahmen auszureizen, die den Erfolg am Fahrgastmarkt bei parallel gesenkten Kosten steigern. Eine brauchbare Auslastung ist der Schlüssel, den Umweltvorteil der Schiene auszuspielen und Begehrlichkeiten anderer Verkehrsträger selbstbewusst abzuwehren.

Abschließend sollen die Argumente gegen die Regionalisierung gewürdigt werden, die alle verblässen, wenn man ihnen näher auf den Grund geht.

- *Ohne adäquate Mittelausstattung bleiben die Länder u.U. auf den später steigenden Kosten sitzen. Dies ist ein unbeherrschbares Risiko.*

Conditio sine qua non jeder Zustimmung der Länder ist, dass mindestens die heute im Regionalnetz verausgabten Bundesmittel einigermaßen verlässlich „mitwandern“. Vorbild ist die Regionalisierung des Transports, die allenthalben als Erfolgsgeschichte gepriesen wird. Absolute Sicherheit kann es in der Politik nicht geben, andernfalls hätten die Länder 1993 niemals der Regionalisierung der Verkehrsbestellung das Wort reden können. Diese hat ein x.-fach höheres Volumen.

Michael Holzhey

- *Die Länder kaufen die Katze im Sack, weil sie den wahren Investitionsbedarf nicht kennen*

Richtig ist, dass der Investitions- und Instandhaltungsstau in den Regionalnetzen von außen schwer abzuschätzen ist. Dies ist für die Länder jedoch dann unproblematisch, wenn sie ihre Zustimmung zur Regionalisierung – erst recht im Falle einer Privatisierung – davon abhängig machen, dass der Istzustand der Infrastruktur lückenlos dokumentiert und offengelegt wird. Zudem kennen die Länder und Aufgabenträger ihre „Problemkinder“, so dass stichprobenartige Begehungen von Fachleuten weiteren Aufschluss liefern würden.

- *Die Länder haben im jetzigen Regime den Vorteil, alle Missstände auf den Bund abzuwälzen.*

Dieses Argument mag in der kurzen Sicht zutreffen, wäre aber letztlich ein Armutszeugnis. Wer die Risiken so hochredet, dass die Chancen verdrängt werden, kommt immer zu dem Urteil, den Status quo nicht zu verändern. Darüber hinaus ist zu bezweifeln, ob die Landesbürger tatsächlich dem Bund die Schuld zuweisen oder doch eher den Ländern. Letzteres erscheint plausibler.

- *Es entsteht ein Flickenteppich unterschiedlicher Netzbetreiber, der die technische Migration behindert und die Sicherheit gefährdet.*

Im gegenwärtigen Netz werden bereits knapp 15 % durch NE-Bahnen als EIU bewirtschaftet. Gäbe es Sicherheits- oder technische Probleme, müssten diese bereits virulent geworden sein. Hierüber ist nichts bekannt. Die bundesweit 11.500 km Regionalnetz setzen sich aus 30 bis 35 Teilnetzen zusammen, die im Wettbewerb vergeben würden. Geht man davon aus, dass nicht alle künftigen Teilnetzbetreiber nur exakt ein Los bewirtschaften, sondern die üblichen Konzentrationsprozesse einsetzen, ist mit bestenfalls 15 bis 20 Betreibern zu rechnen. Die DB AG hat zudem große Chancen, eine hohe Rückgewinnquote zu erzielen, allerdings zu anderen Preisen und Qualitätspflichten. Hieraus auf einen Flickenteppich zu schließen ist abwegig, zumal die Regionalnetze verkehrlich-betrieblich gut abgrenzbare Einheiten bilden. Typischerweise verursachen ihre Streckenverläufe eine geringe Nutzungsrivalität, lediglich in dem Vor- und Ablauf zu/von größeren Knoten können diese entstehen. Dort muss man saubere Übergabepunkte zwischen zwei Netzen definieren – so wie heute dies schon Alltagsgeschäft ist. Im Übrigen ist nicht erkennbar, dass die DB AG als integrierter Netzmonopolist durch eine innovative, schnelle und vor allem branchenneutrale Migrationspolitik technischer Neuerungen hervorsteicht. Flickenteppiche gewinnen noch an Charme, wenn man ihnen die Alternative großer weißer Flecken auf der Netzkarte gegenüberstellt.

- *Die Aufgabenträger sind überfordert, den Wettbewerb der Infrastrukturbewirtschaftung zu managen*

Die Überforderung wird genauso groß oder gering sein wie zu Beginn der Transport-Regionalisierung. Infrastrukturbewirtschaftung in den Regionalnetzen ist kein Mysterium, die Schliche der Betreiber werden die Besteller schnell in Erfahrung bringen. Auch hier gilt: Schlechtes Management wäre besser als keines, wie wir es heute erleben.

4.3 Regionalisierungsoption nach der Privatisierung

Ist die Privatisierung vollzogen, ändern sich die Voraussetzungen für die Regionalisierung erheblich. Durch die Beteiligung des Privaten erhält dieser einen Grundrechtsanspruch, der ein hohes Gut ist. Insofern müssen alle Reformen vor der Privatisierung durchgeführt oder zumindest im Gesetz angelegt sein. Dabei ist zu bedenken, dass Sanktionen als Vorstufe und die Kündigung als ultima ratio eine logische Einheit bilden.

Da der Bund noch stärker als heute die Eigentümerrolle besetzen wird, müssen die Länder darauf drängen, autonom wahrnehmbare Sanktions- und Kündigungsrechte für die Regionalnetze einzufordern. Juristisch ist dies gestaltbar. Hierzu müssen die Länder entweder selbst Vertragsbeteiligte der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) bzw. der für sie relevanten Kapitel über die Regionalnetze werden, oder der Vertrag wird mit einer Schutzwirkung Dritter, hier der Länder versehen. Dabei wird ihnen ein Vertragsgestaltungsrecht explizit eingeräumt, das auch Regelungen über Ersatzvornahmen enthalten kann. Gerade letzteres Instrument wäre besonders hilfreich, um Qualitätsmängel in Regionalnetzen zeitnah beseitigen lassen zu können. Damit die Rechte der Länder auch wirksam wahrgenommen werden können, ist es erforderlich, die Möglichkeit der (Verwaltungs-)Vollstreckung gegen die DB AG – auch durch die Länder – in der LuFV zu schaffen.

- Die LuFV wird in mehrere Kapitel aufgeteilt, und zwar differenziert nach Fern- und Ballungsnetz sowie Regionalnetzen. Letztere werden einzeln aufgeführt. Korrespondierend werden die Qualitätsvorgaben und der Sanktionskatalog auf die Abschnitte der LuFV heruntergebrochen.
- Zusätzlich ist es vorstellbar, auch die Infrastrukturbeiträge und Mindestinstandhaltungsbeiträge teilnetz- und streckenscharf aufzuteilen. Wird allerdings das differenzierte Qualitätsmonitoring tatsächlich umgesetzt, erscheint dieser Schritt verzichtbar.
- Bund und DB AG schließen die LuFV als Vertrag mit Schutzwirkung zu Gunsten der Länder ab. Die Länder erhalten eigenständige Sanktions- und Kündigungsrechte, mit denen sie Leistungs- und Feststellungsklagen anstrengen können. Die Einräumung dieser Rechte wird im Gesetz verankert.
- Weiterhin wird den Ländern vertraglich konzidiert, Vollstreckung und Ersatzvornahmen anordnen zu können, wenn der Infrastrukturbetreiber seinen Pflichten einschließlich Aufforderung zur Nachbesserung nicht nachkommt.