

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Wortprotokoll
53. Sitzung

Öffentliche Anhörung

Berlin, den 19. Oktober 2011, 11.00 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus
Berlin
Sitzungssaal: Raum E 600

Vorsitz: Dr. Anton Hofreiter, MdB

TAGESORDNUNG:

Tagesordnungspunkt 1a

S. 4

Antrag der Abgeordneten Uwe Beckmeyer, Sören Bartol,
Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Deutschland braucht im ganzen Land einen verlässlichen und
sicheren Schienenverkehr

BT-Drucksache 17/4428

Tagesordnungspunkt 1b

S. 4

Antrag der Abgeordneten Dr. Gregor Gysi, Sabine Leidig,
Dr. Dietmar Bartsch und der Fraktion DIE LINKE.

Die Bahn im Einklang mit dem Grundgesetz am Wohl
der Allgemeinheit orientieren

BT-Drucksache 17/4433

Tagesordnungspunkt 1c

S. 4

Antrag der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann,
Dr. Valerie Wilms, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine konsequente Strukturreform der Deutschen Bahn AG

BT-Drucksache 17/4434

Tagesordnungspunkt 1d

S. 4

Monopolkommission
Sondergutachten 60
Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 36 AEG

Selbstbefassung 17(15)SB-61

Sachverständigenliste / Stellungnahmen

S. 24

Anwesenheitsliste*

Mitglieder des Ausschusses

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses

CDU/CSU

Bilger, Steffen
Fischer, Dirk
Götz, Peter
Holmeier, Karl
Jarzombek, Thomas
Kammer, Hans-Werner
Lange, Ulrich
Lietz, Matthias
Ludwig, Daniela
Schnieder, Patrick
Sendker, Reinhold
Storjohann, Gero
Vogel, Volkmar
Wichtel, Peter

SPD

Bartol, Sören
Beckmeyer, Uwe
Burkert, Martin
Gottschalck, Ulrike
Groß, Michael
Hacker, Hans-Joachim
Herzog, Gustav
Kumpf, Ute
Lühmann, Kirsten

FDP

Döring, Patrick
Körber, Sebastian
Luksic, Oliver
Müller, Petra
Simmling, Werner
Staffeldt, Torsten

DIE LINKE.

Behrens, Herbert
Bluhm, Heidrun
Leidig, Sabine
Lutze, Thomas

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Herlitzius, Bettina
Hofreiter, Anton, Dr.
Kühn, Stephan
Wagner, Daniela

Stellv. Mitglieder des Ausschusses

Aumer, Peter
Bellmann, Veronika
Börnsen, Wolfgang
Dörflinger, Thomas
Granold, Ute
Heiderich, Helmut
Hübinger, Anette
Kaufmann, Stefan, Dr.
Koeppen, Jens
Lach, Günter
Mayer, Stephan
Stracke, Stephan
Vaatz, Arnold
Wegner, Kai

Brase, Willi
Groschek, Michael
Hinz, Petra
Kahrs, Johannes
Ortel, Holger
Paula, Heinz
Pronold, Florian
Rossmann, Ernst Dieter, Dr.
Schwarzelühr-Sutter, Rita

Deutschmann, Reiner
Goldmann, Hans-Michael
Günther, Joachim
Höferlin, Manuel
Kamp, Heiner
Sänger, Björn

Enkelmann, Dagmar, Dr.
Menzner, Dorothee
Remmers, Ingrid
Seifert, Ilja, Dr.

Ebner, Harald
Nestle, Ingrid
Paus, Lisa
Wilms, Valerie, Dr.

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Tagesordnungspunkt 1a

Antrag der Abgeordneten Uwe Beckmeyer, Sören Bartol, Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Deutschland braucht im ganzen Land einen verlässlichen und sicheren Schienenverkehr

BT-Drucksache 17/4428

Tagesordnungspunkt 1b

Antrag der Abgeordneten Dr. Gregor Gysi, Sabine Leidig, Dr. Dietmar Bartsch und der Fraktion DIE LINKE.

Die Bahn im Einklang mit dem Grundgesetz am Wohl der Allgemeinheit orientieren

BT-Drucksache 17/4433

Tagesordnungspunkt 1c

Antrag der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann, Dr. Valerie Wilms, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine konsequente Strukturreform der Deutschen Bahn AG

BT-Drucksache 17/4434

Tagesordnungspunkt 1d

Monopolkommission
Sondergutachten 60
Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang

Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 36 AEG

Selbstbefassung 17(15)SB-61

Vorsitzender: Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich möchte Sie recht herzlich zu unserer öffentlichen Anhörung zum Thema *Bahnstruktur* begrüßen. Vorweg möchte ich noch unserem stellvertretenden Mitglied Rita Schwarze-lühr-Sutter zum Geburtstag gratulieren. Sie war vorher nicht anwesend aber jetzt ist sie es: Alles Gute zum Geburtstag! Die Anhörung hat drei Anträge von SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Bericht der Monopolkommission zum Gegenstand. Als Experten wurden eingeladen: Frau Petra Breuer vom Bundesamt für Verkehr der Schweiz, Prof. Dr. Christian Böttger von der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin, Prof. Dr. Haucap von der

Monopolkommission, Michael Holzhey von der KCW GmbH in Berlin, Alexander Kirchner von der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft Berlin sowie Richard Lutz von der DB AG. In Vertretung von Dr. Matthias Ruete von der Generaldirektion Mobilität und Verkehr der direkt zuständige Dr. Thomas Kaufmann. Außerdem Prof. Dr. Franz Jürgen Säcker von der Freien Universität Berlin. Seien Sie alle recht herzlich willkommen! Sie haben jetzt noch einmal die Möglichkeit, in drei Minuten – wir haben nur zwei Stunden Zeit für unsere Anhörung – die wichtigsten Punkte Ihrer Stellungnahmen hervorzuheben. Anschließend beginnen wir mit der Frageunde der Fraktionen. Das Modell ist so, dass ein Fraktionsmitglied, beginnend mit der größten Fraktion, eine oder zwei Fragen an maximal zwei Experten stellen kann. Die angesprochenen Experten antworten dann direkt auf die Frage. Dann ist das nächste Fraktionsmitglied an der Reihe und stellt auch wieder maximal zwei Fragen an maximal zwei Experten. Sie als Sachverständige antworten dann auch wieder so kurz wie möglich. Je kürzer, knapper und prägnanter sowohl die Fragen als auch die Antworten sind, desto mehr dieser komplizierten Themen können wir heute bearbeiten. Damit bitte ich Frau Breuer mit ihrem Vortrag zu beginnen. Vielen Dank.

Petra Breuer (Bundesamt für Verkehr, Schweiz): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten! Zunächst einmal danke ich Ihnen, dass Sie uns eingeladen haben, zu dieser Frage hier Stellung zu nehmen. Es ist so, dass die Ausgangslage in der Schweiz sehr gut ist. Wir haben mehrere Bahnen, die Verkehr und Infrastruktur betreiben. Wir haben schon seit langem einen Wettbewerb der Ideen. Wir haben einen relativ hohen Marktanteil der Bahn im Personen- und Güterverkehr. Jetzt könnte man meinen, bei uns gäbe es nichts zu ändern. Aber auch wir diskutieren Themen in ähnlichen Bereichen, wie wir sie hier haben. Wir haben mit der SBB nur einen Fernverkehrsanbieter. Wir haben im Bahnbereich – zumindest gemäß der Meinung verschiedener Experten – zu wenig Wettbewerb. Außerdem gibt es ein Organisationsmodell, was im Moment nicht EU-rechtskonform ist.

Ich möchte zunächst noch kurz auf die politische Steuerung unseres Systems eingehen. Weil das – glaube ich – für das Verständnis recht wichtig ist. Unsere politische Steuerung fokussiert sich mit dem Ziel auf die Bahninfrastruktur, dort eine schwarze Null als Ergebnis zu erreichen. Also das System ist dort nicht gewinnorientiert ausgerichtet. Das heißt die Trassenpreise werden durch die Regierung festgelegt und via Trassen-

preis zahlen Fernverkehr, Regionalverkehr und Güterverkehr dann die Kosten der Infrastruktur. Je nachdem, was sie für Erträge haben, vielleicht auch etwas weniger, zum Beispiel im Güterverkehr. Das ist politisch so gewollt. Je nach Bereich haben wir unterschiedliche Ziele. Im Fernverkehr wird gewinnorientiert gearbeitet, im regionalen Personenverkehr sind nur kleine Gewinne möglich und im Güterverkehr haben wir einen offenen Wettbewerb.

Unser Ziel ist es primär, die hohe Qualität und den hohen Marktanteil des Systems zu halten und die Effizienz wirklich gezielt dort zu verbessern, wo wir sie steuern können. Das geht vor allen Dingen über das Benchmarking der verschiedenen Betreiber, über Zielsetzungen für die Betreiber und über Verhandlungen. Die politischen Hauptdiskussionen bei uns befassen sich eigentlich mit der Finanzierung der Infrastruktur. Es gibt in der Schweiz auch eine Unterfinanzierung der Infrastruktur. Wir wissen, dass wir bei der Substanzerhaltung noch Nachholbedarf haben. Die Regierung wird dem Parlament demnächst eine Vorlage unterbreiten, wie wir dieses Geld zur Verfügung stellen können. Also, es geht letztlich darum: Zahlen die Nutzer oder die Steuerzahler mehr für den öffentlichen Verkehr? Die Organisationsfragen sind bei uns sekundär. Es ist letztlich eine Frage des Ziels, obwohl es natürlich bei uns auch diese Diskussionen darüber gibt. Für die Integration spricht aus unserer Sicht die hohe Qualität, die Systemintegrationsfunktion zwischen Rad und Schiene, die jemand wahrnehmen muss und die Kundennähe der Infrastruktur. Für die Trennung spricht eine bessere Transparenz und die bessere Steuerung der einzelnen Bereiche, allerdings nicht zwingend des Gesamtsystems. Bei uns hat der Verkehrsminister deshalb Ende 2010 eine Expertengruppe eingesetzt, die dieses Thema beleuchtet und im nächsten Jahr einen Bericht abliefern soll. Handlungsbedarf zeichnet sich jetzt vorab schon ab. Das betrifft die Fragen: Wer macht die Netzentwicklung? Was ist die Rolle des Bundes in der Netzentwicklung über die verschiedenen Betreiber hinweg? Wer nimmt die Integrationsfunktion im System wahr? Und es betrifft auch die Frage nach einer stärkeren Rolle des Regulators. Danke!

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Böttger!

Prof. Dr. Christian Böttger (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Erst einmal auch vielen Dank für die Einladung zu dieser Anhörung. Ausgangspunkt der Anhörung sind ja – neben den aktuellen Entwicklungen seitens der EU und dem vorliegenden Bericht der Monopolkommis-

sion – auch die Qualitätsbedenken, die in den letzten Jahren gegen die DB erhoben worden sind. Was man dazu sehen muss ist, dass die DB die in der LuFV vorgegebenen Zielwerte zur Zeit locker erreicht. Das heißt, nach der LuFV gibt es eigentlich keine Qualitätsprobleme bei der DB AG. Trotzdem werden eben von den Kunden deutliche Leistungseinbrüche wahrgenommen. Das ist letztlich auch der Hintergrund, vor dem wir uns hier bewegen. Wenn man sich die Infrastruktursparte der DB anschaut – bestehend neben dem Netz natürlich auch aus den Personenbahnhöfen und aus der Energiesparte – dann muss man sehen, dass in den letzten Jahren dort der Instandhaltungsaufwand deutlich gesunken ist. Zugleich ist in den letzten Jahren die Infrastruktur zu einem Hauptgewinnbringer des Konzerns herangewachsen. Das geht also mit einem *Desinvest* einher. Das heißt, die DB hat in den letzten Jahren deutlich weniger in die Infrastruktur investiert, als sie an Abschreibungen, also auch an *Cash* erwirtschaftet hat. Das bedeutet, sie hat bei der Infrastruktur *desinvestiert*. Dieses *Desinvest* beläuft sich in den letzten vier Jahren etwa auf einen Betrag von einer dreiviertel Milliarde Euro. Das ist eben auch Geld, das für andere Geschäfte zur Verfügung steht. Die DB investiert viel in das Netz, aber es ist immer noch weniger als das, was an Abschreibungen da ist. Zugleich ist aber der Gewinnanstieg auch auf den Anstieg der Trassenpreise zurückzuführen, die in den letzten Jahren deutlich stärker als die Inflationsrate und die Erzeugerpreise angehoben worden sind. Das wirkt natürlich dämpfend auf die Nachfrage gerade im Güterverkehr, der besonders preissensibel ist. Damit schadet der Preisanstieg also auch dem Eisenbahnverkehr.

Beim Netzzugang ist die Frage, ob wir immer noch Diskriminierungssachverhalte haben. Es wird gelegentlich einmal angesprochen, dass sich Dritte diskriminiert fühlen. Da ist vieles besser geworden, aber es ist sicherlich immer noch ein Punkt. Sobald der Verdacht besteht, dass Konzernunternehmen bevorzugt werden, kann dieser Verdacht natürlich bereits eine Investitionsentscheidung von Dritten zugunsten der Schiene verhindern. Das gilt selbst dann, wenn der Verdacht im Ergebnis gar nicht berechtigt ist. Ich höre, dass sich auch im DB Konzern viele bemühen, diese Regeln zum diskriminierungsfreien Netzzugang fair umzusetzen. Aber allein der Anschein bzw. der Verdacht schadet sicherlich dem Verkehrsträger Schiene. Wenn man also fragt: Was sollte man tun? Dann ist der Monopolkommission sicherlich zuzustimmen, dass ein Abschneiden der Gewinnabführungsverträge der Infrastruktursparten an den DB Konzern wichtig wäre. Ich glaube, damit könnte man einen Beitrag dazu leisten,

auch den Eisenbahnverkehr zu fördern. Das Ganze sollte auch mit einer Anreizregulierung für die Trassenpreise in Verbindung stehen, um den ungesteuerten Anstieg der Trassenpreise zu verhindern. Ob der Verkauf der Transportsparten, der ja auch mit vorgeschlagen ist, momentan auf der Tagesordnung ganz oben steht, wage ich zu bezweifeln. Deswegen klammern wir das hier einmal aus. Dankeschön!

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Böttger! Sie haben sich vorbildlich an die Zeit gehalten. Herr Haucap, bitte.

Prof. Dr. Justus Haucap (Monopolkommission): Dann versuche ich das einmal nachzuahmen. Vielen herzlichen Dank für die Einladung. Ich freue mich, dass der Bericht der Monopolkommission auf Ihr Interesse stößt. Ich will den Bericht jetzt nicht komplett wiederholen, sondern nur zu drei Punkten, auch vor dem Hintergrund der anderen vorliegenden Anträge, noch einmal Stellung nehmen. Die Monopolkommission hat sich ja nicht zum ersten Mal, sondern bereits wiederholt für eine weitgehende Entflechtung der Infrastrukturebene und der Transportbetriebe der Deutschen Bahn ausgesprochen. Wir haben in der Vergangenheit und auch dieses Mal die Argumente sehr gut abgewogen, warum wir glauben das eine weitestgehende Entflechtung der Infrastruktur – also DB Energy, DB Netz und DB Station & Service – vom Transportbereich sinnvoll ist.

Wenn ich noch einmal ganz kurz darlege, was die beiden wesentlichen Argumente sind, dann ist es einerseits, dass durch die Entflechtung eine Interessenskollision verhindert werden kann, die sonst dazu führen könnte, dass Diskriminierung gegenüber konzernfremden Unternehmen vorgenommen wird. Im Bahnbereich sehen wir das deswegen als besonders problematisch an, weil die Diskriminierungsmöglichkeiten oft sehr subtiler Natur sind. Selbst die preisliche Diskriminierung ist schon relativ schwer in den Griff zu bekommen, weil eben eine Trasse nicht gleich eine Trasse ist und ein sehr viel komplexeres Entgeltregulierungssystem notwendig ist, als zum Beispiel im Energiesektor oder auch im Telekommunikationssektor. Außerdem kann es auch sehr viele Formen der nichtpreislichen Diskriminierung geben. Die Steuerung von Investitionsanreizen, die Einrichtung von Langsamfahrstellen und was man sich möglicherweise noch alles ausdenken kann. Das ist für einen Regulator letztendlich sehr, sehr schwer zu kontrollieren, wenn man diesen nicht gigantisch aufblähen will. Deshalb denken wir, dass die saubere Lösung wäre, hier eine Entflechtung vorzunehmen.

Der zweite Aspekt und das wichtigste Argument, dass typischerweise gegen eine Entflechtung angeführt wird, nämlich dass es die Investitionsanreize eines Unternehmens hemmen könnte, greift aus unserer Sicht nicht. Was in der ökonomischen Theorie und auch in der Praxis richtig ist, gilt nach unserer Einschätzung nicht für den Eisenbahnsektor in Deutschland. Diese Annahme mag seine Berechtigung im Telekommunikationsbereich und auch im Energiebereich haben, wo tatsächlich fast sämtliche Investitionen privat finanziert werden. Wir haben aber im Eisenbahnsektor eine ganz andere Situation vorliegen. Dort wird nämlich der ganz große Teil der Investition im Ergebnis vom Steuerzahler bezahlt. Letztendlich wird damit zumindest indirekt vom Bundestag entschieden, wie viel investiert wird. Deshalb ist hier also die Organisationsform – also die Trennung zwischen Infrastruktur und Transport – gar nicht so wichtig, wie das in anderen Bereichen der Fall ist. Also das Argument, dass dadurch die Investitionsanreize flöten gehen – mal so salopp gesprochen – zieht im Bahnsektor sehr viel weniger als im Energie- und im Telekommunikationssektor. Deswegen ist die Monopolkommission hier auch zu einer ganz anderen Einschätzung gelangt.

Das sind die beiden wichtigsten Argumente. Wir denken, dass es kurzfristig zumindest sinnvoll wäre, die Gewinnabführungsverträge zu kappen. Mittelfristig wäre es sicherlich gut, wenn man den möglicherweise entstehenden Interessenskonflikt so weit es geht auflösen könnte. Da die Infrastruktur im staatlichen Besitz bleiben soll, wäre es dann sinnvoll die Transportsparten zu veräußern, damit das wirklich möglichst weitgehend getrennt ist. Man kann dann sicherlich, wenn einem das zu gewagt erscheint, auch noch differenzieren, ob man sich nicht zuerst zum Beispiel den Güterverkehr vorknöpft. Ein internationales Logistikunternehmen wie DB Schenker Logistics, das in 140 Ländern dieser Welt mit – ich weiß nicht wie vielen tausend – Mitarbeitern unterwegs ist, ist auch sicherlich sehr weit weg von dem, was die meisten unter Daseinsvorsorge verstehen würden. Da sehe ich relativ wenig Marktversagen in diesem Bereich und keine Rolle für den Staat. Das wäre relativ leicht privatisierbar, aus Sicht der Monopolkommission.

Der dritte Punkt betrifft das von uns angesprochene Eisenbahnbundesamt. Vielleicht darf ich hier darauf hinweisen, dass in den Anhörungen, die die Monopolkommission mit der Bahn aber auch mit Wettbewerbsunternehmen durchführt, noch nie soviel Kritik am Eisenbahnbundesamt geübt worden ist, wie in der Vorbereitung für diesen Bericht. Es hat uns mit großer Sorge erfüllt, dass auch die Wettbewerber wenig Pla-

nungssicherheit haben, ob sie im nächsten Jahr tatsächlich noch mit ihren Zügen fahren können. Das ist für den Wettbewerb natürlich keine besonders günstige Entwicklung. Wir möchten daher anregen, darüber nachzudenken, ob man nicht auch Teile dessen, was das Eisenbahnbundesamt macht, an andere Einrichtungen, wie zum Beispiel den TÜV oder ähnliche staatlich zertifizierte, akkreditierte und überwachte Institutionen übergeben kann.

Mein letzten Punkt: Die 500 Millionen Euro Zwangsdividende, das war kein Aspekt den wir in dem Bericht der Monopolkommission explizit adressiert haben. Der Anteilseigner ist ja frei, mit dem Geld zu tun was er will. Ich würde aber anregen, anstatt das einfach direkt bei der Bahn zu lassen, dann doch darüber nachzudenken, ob man nicht die LuFV verändert und möglicherweise aufstockt, wenn man mehr in diesen Bereich investieren möchte.

Michael Holzhey (KCW GmbH): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, für die Einladung. Drei Minuten sind eine harte Restriktion. Da versuche ich es jetzt einmal in aller Kürze. Ich wollte mir aus didaktischen oder dialektischen Gründen die gemeinsame Erklärung der Herren Felcht, Ramsauer, Grube und Kirchner vornehmen, die vor kurzem veröffentlicht wurde. Weil das ja ein schöner Anlass ist, daran festzumachen, mit welchen Argumenten die Integration befürwortet wird.

Wegen der Beschränkung auf drei Minuten greife ich mir nur drei der Thesen heraus. Erste These: Die integrierte Struktur der Deutschen Bahn hat sich als wirtschaftlich erfolgreiches und effizientes Modell in Europa bewährt. Da stelle ich die Frage: Für wen? Ausschließlich für die DB AG und sicher nicht für die Bahnfahrer und für den Steuerzahler! Zweitens muss man fragen: Was ist das Kriterium der wirtschaftlichen Effizienz? Ist es die DB insgesamt? Dann kann ich nur immer wieder darauf hinweisen: Die Rendite des Konzerns kommt maßgeblich aus dem gemeinwirtschaftlichen Feld, vor allen Dingen aus dem Schienenpersonennahverkehr. Schauen Sie sich die Renditen, die innere Struktur zwischen eigenwirtschaftlich und gemeinwirtschaftlich an, dann haben Sie den komischen Gegensatz, dass Fern- und Güterverkehr als vermeintlich eigenwirtschaftliche Bereiche die geringere Rendite erwirtschaften. Das ist die Umkehrung der Marktlogik. Wenn Sie sagen, das es die EIU-Gewinne sind, die jetzt ja aufgebaut werden sollen, muss man sagen: Na, wenn es so ist, dann kann man es auch umdrehen. Erstens käme es dann aus der Ressource der Monopols - und dann könnte man es eben auch in einem unabhängigen Modell organisieren. Stattdessen

sind meine Befunde, dass wir erhebliche Qualitätsprobleme im Netz haben, die – glaube ich – Herr Böttger schon angesprochen hat, und das soll an dieser Stelle genügen. Ich stelle auch fest, dass die Deutsche Bahn liebend gern in Großbritannien investiert, also in einem getrennten Modell. Das spricht aus meiner Sicht dafür, dass das gar nicht so uninteressant sein kann für die Kapitalbeschaffung.

Die zweite These ist, durch die integrierte Struktur werde die Finanzierung der Schiene ermöglicht, die allein bis 2015 zusätzlich eine Milliarde Euro für den Bedarfsplan bringe. Die Aussage macht mich ratlos – muss ich offen gestehen. Denn abgehoben wird wohl offenbar auf die Dividende. Die kommt – wie gesagt – eigentlich, wenn man das prozentual sieht, aus ganz anderen Bereichen. Die Transportgesellschaften wären, nach bisheriger Struktur, locker in der Lage das selber beizusteuern. Man muss ja sagen: Wenn es umgekehrt wäre, wenn also die These wäre, sobald man die Integration wegnähme, wären die Transportgesellschaften nicht mehr lebensfähig oder zumindest nicht dividendenzahlungsfähig, dann wäre das auch eine interessante These. Das wäre nämlich ein Offenbarungseid und eine Bestätigung dessen, dass eine Integration offenbar Vorteile verschafft. Wie gesagt: Wenn das Netz das laut Cash-Flow – vor allen Dingen laut Cash-Flow-Planung – sogar deutlich mehr beisteuert, als es selber an Eigenmitteln aufbringen muss..., wenn es dazu in der Lage ist, dann kann es das selbstverständlich auch in einem unabhängigen Modell.

Letzte These: Die integrierte Struktur stehe der Entwicklung des Wettbewerbs nicht entgegen. Eindrucksvolle Bestätigung für diese These seien die wachsenden Marktanteile der Wettbewerber. Nun ja: Die Marktanteile der Wettbewerber wachsen langsam, im Schienenpersonenverkehr liegen sie nach 15 Jahren mal gerade bei 24 Prozent - wohlgemerkt der Betriebsleistung, was eigentlich kein Kriterium ist. Der Schienengüterverkehr ist ein relatives Erfolgsmodell, aber betrachten Sie das auch da einmal qualitativ. Da wo es gerade interessant ist und wo man den Wettbewerb braucht, haben Sie genau das eben nicht. Das gilt zum Beispiel für bestimmte Teile des Ganzzugverkehrs, nach wie vor bei den ganz großen Verladern oder eben auch im Einzelwagenverkehr – da mit der Besonderheit der Infrastruktur. Es bleibt aber im Fernverkehr dabei: Niemand investiert in einen Bereich mit Risiko und in großer Höhe, wenn Sie Spieler und Schiedsrichter zugleich sind. Das ist einfach so, das ist ein zu riskantes Modell, das Sie einem *headquarter* im Ausland nicht vermitteln können. Die entscheidende Botschaft ist

also: Es ginge noch viel mehr. Es mag ja sein, dass der Marktanteil schon ganz ordentlich ist, aber in einem unabhängigen Netzmodell – und das ist nicht identisch mit Trennung – wäre mehr möglich. Unabhängigkeit würde erst einmal bedeuten, zu „entherrschen“. Also den Finanzierungskreislauf wirklich zu stärken und zu einem echten Kreislauf zu entwickeln. Und zweitens, was immer unterschätzt wird, bedeutet es, das Herrschaftswissen zu brechen. Also den Netzvorstand oder den Station & Service Vorstand wirklich in eine Selbständigkeit zu entlassen, die ihm auch im eigenen, dann noch „Rest“-Haus eine ganz andere Kraft verleiht. Auf der personellen Ebene bliebe es institutionell geklammert, damit das auch nicht dem internen Arbeitsmarkt widerspricht. Das ist das Wesentliche! Dann würden auch plötzlich ganz andere Erkenntnisse zu Tage kommen. Tatsächlich, ich kann bisher kein Argument erkennen, das für die Integration spricht. Ich glaube, dass die Dynamik dieses Landes und die Schiene es brauchen durch ein Unabhängigkeitsmodell noch stärker entfacht zu werden. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Langsam nähern wir uns von der Zeit her der Verspätungsregelung der DB AG an... Versuchen wir es mal wieder in drei Minuten!

Dr. Thomas Kaufmann (EU-Generaldirektion Mobilität und Verkehr): Ich möchte einen kurzen Überblick über die Standpunkte der Kommission zu den Themen geben, die hier besprochen werden und vor allem über die Art und Weise, wie sich das in den verschiedenen Verfahren niederschlägt. Wir haben auf der Grundlage des so genannten Ersten Eisenbahnpakets von 2001, was die institutionelle Grundlage der Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs in Europa darstellt, eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Bezüglich der Bundesrepublik Deutschland befindet sich das Verfahren jetzt am Ende des schriftlichen Verfahrens. Es steht also noch die mündliche Anhörung vor dem Gerichtshof und der Schlussantrag des Generalanwalts aus, bis wir dann hier eine Entscheidung durch den Gerichtshof bekommen werden. Dabei geht es um vier Punkte. Zum einen die fehlende Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers, was die wesentlichen Funktionen betrifft; zweitens die fehlende Anreizregulierung; drittens der Verstoß gegen die Entgeltgrundsätze, insbesondere mit Blick auf das Prinzip der Berechnung der Trassenentgelte nach den direkten Kosten bzw. Grenzkosten; viertens die Auskunftsrechte des Eisenbahnregulierers.

Hinsichtlich des ersten Themas, das hier zurzeit diskutiert wird, also der Unabhängigkeit der

wesentlichen Funktionen eines Eisenbahninfrastrukturbetreibers: Die wird in den Richtlinien so geregelt, dass es sich dabei um Stellen handeln muss, die nicht nur rechtlich und organisatorisch, sondern auch in ihrer Entscheidungsfindung vom Eisenbahnunternehmen unabhängig sind. Die Kommission ist der Auffassung, dass dies in Deutschland nicht der Fall ist. Es gibt zwar eine rechtliche Unabhängigkeit des Netzbetreibers DB Netz von der DB Holding und ihren Verkehrstöchtern. Allerdings kann von einer Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung nicht gesprochen werden, aufgrund der zahlreichen Möglichkeiten, die die Holding hat, diese Entscheidungsfindung auch auf informelle Art und Weise zu beeinflussen. Also vor allem natürlich durch die Tatsache, dass die Holding über den Aufsichtsrat der DB Netz deren Vorstand ernennt und entlässt und auf der Managementebene ein häufiger Personalwechsel zwischen der Holding und den Töchtern stattfindet. Das bewirkt natürlich eine Identifizierung mit den geschäftlichen Zielen der Holding auch bei den Managern der Infrastrukturgesellschaft. Auch wenn im Gesetz Regelungen vorhanden sind, die zum Beispiel sagen, dass keine Anweisungen befolgt werden dürfen, so ist dies – angesichts der Tatsache, dass derjenige Manager, der einerseits diese Anweisungen nicht ausführen soll, andererseits aber von der Holding ernannt und entlassen wird – eine relativ schwache Vorsichtsmaßnahme.

Der Ausschuss hat mich auch gebeten zu dem Gutachten der Monopolkommission Stellung zu nehmen. Es ist – glaube ich – deutlich geworden, schon aus dem, was Herr Haucap gesagt hat, dass bei einer solchen Konstruktion des integrierten Konzerns zahlreiche Diskriminierungsmöglichkeiten oder sogar Anreize bestehen. Der Infrastrukturbetreiber muss ja die geschäftlichen Ziele des Konzerns erfüllen. Er muss also zu dem Ergebnis des Konzerns, beitragen und das kann auf zweierlei Art und Weise passieren. Entweder indem die Gewinne der Infrastruktur dadurch gefördert werden, dass möglichst viele Betreiber die Infrastruktur nutzen oder aber indem man dafür sorgt, dass die Marktanteile der Wettbewerber möglichst niedrig bleiben, damit sich insgesamt ein höheres Ergebnis für die Holding ergibt. Es gibt also hier einen Anreiz, den Konzerngewinn zu maximieren, indem über die Zugangspolitik die Wettbewerber auf den Transportmärkten diskriminiert werden. Dafür hat die Monopolkommission eine ganze Reihe von Möglichkeiten genannt. Die Möglichkeiten sind im Eisenbahnbereich sehr zahlreich. Das betrifft nicht nur die Trassenvergabe, die Baustellenplanung, die Trassenpreisgestaltung, den Bahnstrom und den Zugang zu Bahnhöfen, sondern auch zum Beispiel den Ausbau und die Stilllegung von Strecken. Aber unser Verfahren

betrifft – wie gesagt – zurzeit nur die sogenannten wesentlichen Funktionen. Das ist der Trassenzugang und die Trassenbepreisung. Allerdings hat die Kommission angekündigt, Ende 2012 einen weiteren Vorschlag vorzulegen, der darauf gerichtet ist, dass über diese wesentlichen Funktionen hinaus eine weitere Trennung von Netz und Betrieb vorgeschlagen werden wird. Wie das genau aussieht, das wird auch von einer Folgenabschätzung abhängen, die derzeit in Auftrag gegeben wird.

Nur noch ein ganz kurzes Wort zum zweiten Komplex. Also dazu, was hier unter dem Stichwort Gewinnabführung diskutiert wird. Hier gibt es die Regel in der Richtlinie, dass öffentliche Gelder zugunsten eines der Bereiche Infrastruktur und Betrieb nicht auf den anderen übertragen werden dürfen. Auch die Trassenentgelte dürfen nur für die Kosten der Infrastruktur verwendet werden. Dies muss in der Rechnungsabführung selbst, also in der Darstellung zum Ausdruck kommen. Hier hat die Kommission noch kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Wir haben diesen Komplex aus den anderen Vertragsverletzungsverfahren herausgelöst und eine Studie in Auftrag gegeben, die im Jahre 2009 zu dem Ergebnis gekommen ist, dass unter anderem Deutschland diese Regeln nicht erfüllt. Aufgrund dieser Studie haben wir jetzt Auskunftsverlangen an einzelne Mitgliedsstaaten geschickt. Das war es von meiner Seite.

Vorsitzender: Vielen Dank! Also die Abfolge war: Zweimal drei Minuten, dann vier, dann fünf und jetzt sechs Minuten. Ich hätte die Bitte, dass es nicht so fortgesetzt wird.

Alexander Kirchner (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte nur feststellen, dass die Trennungsbefürworter für die Verspätung sorgen und nicht die Trennungsgegner. Ich möchte einmal gleich zu Beginn festhalten, dass ich glaube, dass in dieser ganzen Trennungsdiskussion, die jetzt geführt wird, eher Nebelkerzen geworfen werden und von den wahren Problemen, die wir im Verkehrssektor und der Schiene haben, abgelenkt wird. Da bilden oft sachfremde Erwägungen die Grundlage. Die drei Anträge, die heute hier behandelt werden, befassen sich ja in erster Linie mit dem Winterchaos. Das hat mit der Frage der Trennung wenig zu tun. Im Gegenteil, mit einer Trennung würde das Winterchaos noch größer werden. Die Ursachen des Winterchaos im letzten Jahr und davor waren Probleme, die die Bahnen zu verantworten haben, die die Bahnindustrie zu verantworten hat und die auch die Politik mit verursacht hat. Bei den Bahnen ist es insbesondere natürlich der ständige Zwang zur Optimierung

des Systems, das zu wenige Anlagen, zu wenige Fahrzeuge, zu wenig Personal und nicht ausreichend integrierte Strukturen bedeutet und dann zu den Problemen im Winter führt. Die Bahnindustrie ist nicht in der Lage, ausreichend dauerhafte, ausgereifte Fahrzeuge zur Verfügung zu stellen. Die Politik ist für eine Unterfinanzierung der Infrastruktur verantwortlich. Nur um einmal eine Zahl zu nennen: In der Schweiz werden über 308 Euro pro Kopf und Jahr ausgegeben für die Infrastruktur. In Deutschland sind es nur 53 Euro. Der Wettbewerb im Schienenpersonennahverkehr wird nur über die Kosten und nicht über die Qualität geführt, so dass dann letztendlich zu wenig Ersatzfahrzeuge, zu wenig Ersatzteilhaltung und zu wenig Personal da sind, um in Ausnahmesituationen – wie im Winter – dann einen stabilen Verkehr sicherzustellen.

In der ideologisch geführten Trennungsdiskussion wird ja unterstellt, dass mit der Trennung mehr Wettbewerb gegeben wäre und mit mehr Wettbewerb automatisch besserer, billigerer Verkehr geleistet werden kann. Ich möchte einmal bewusst die rechtlichen Bewertungen außen vorlassen, denn hier sind wir im Parlament – oder im Ausschuss des Parlamentes – und hier gilt das Primat des Handelns. Deshalb führt die rechtliche Diskussion nicht weiter. Aber wenn man sich einmal Trennungen in anderen Ländern anschaut, dann stellt man fest, dass es diesen Zusammenhang, den ich vorhin geschildert habe, gar nicht gibt. Im Gegenteil: Dort wo es eine Trennung gibt, hat das nicht unbedingt zu mehr Wettbewerb geführt. Schauen Sie nach Frankreich: Trotz Trennung gibt es dort keinen oder kaum Wettbewerb. Davon auszugehen, dass dort, wo Wettbewerb ist, automatisch der Verkehr billiger und besser funktioniert und für den Steuerzahler auch billiger ist, ist auch falsch. Schauen Sie nach England: Gerade das Gegenteil ist dort der Fall. Wenn man in die Schweiz schaut, die wohl als Vorbild für den Schienenverkehr in Europa gilt, dann stellt man fest, dass wir dort ein integriertes System haben. Das deutsche Modell ist ein Mittelweg. Unsere Auffassung ist, dass man eine ideologisch freie Diskussion über die Frage führen muss, wie Verkehr in Deutschland weiterentwickelt wird. Dann sollte man den Schienenverkehr insgesamt betrachten und sich die Rahmenbedingungen anschauen. Wir sind der Auffassung, dass wir keine Trennungsdiskussion brauchen. Wenn wir mehr Wettbewerb und fairen Wettbewerb haben und ausbauen wollen, dann geht das über die Instrumente der Regulierung. Und über diese Themen der Regulierung sollte man weiter reden. Soweit vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Kirchner! Fast pünktlich... Herr Lutz.

Dr. Richard Lutz (Finanzen und Controlling der DB AG und der DB ML AG): Vielen Dank für die Einladung. Ich versuche es auf vier Kernaussagen zu reduzieren und fange mit einer – auch politischen – an. Die Bahnreform ist ein Erfolg und wir würden uns manchmal mehr Unterstützung aus der Politik wünschen, dies auch als ihren eigenen Erfolg zu vereinnahmen. Denn die wesentlichen Elemente sind eigentlich in der damaligen Bahnstrukturreform angelegt. Die Bahnreform sollte mehr Verkehr auf die Schiene bringen und die Haushaltsbelastung des Bundes reduzieren. Beides ist erreicht worden. Wir haben eine Renaissance der Eisenbahn in diesen letzten 17 Jahren erlebt, die wir in den viereinhalb Jahrzehnten davor nicht erlebt haben. Sinkende Marktanteile und sinkende Verkehrsleistungen – dieser Trend wurde durch die Bahnreform umgekehrt. Wenn man beides miteinander kombiniert, also sich die Haushaltsbelastung pro Verkehrsleistung ansieht, dann erkennt man – auch im europäischen Vergleich –, dass wir in Deutschland ein ausgesprochen effizientes Gesamtsystem haben. Zweite Aussage: Der Wettbewerb in Deutschland funktioniert – auch aus europäischer Perspektive – vorbildlich. Wir haben zurzeit mehr als 300 konzernexterne Bahnen, die die Infrastruktur nutzen. Deren Marktanteil beträgt 19 Prozent über die letzten Jahre. Es gibt dabei eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 25 Prozent. Dieser Trend geht ganz eindeutig weiter. Das ist auch im europaweiten Vergleich absolut vorbildlich und wir würden uns manchmal in anderen Ländern vergleichbare Markt- und Wettbewerbsbedingungen wünschen.

Dritte Aussage: Der DB Konzern ist gut aufgestellt. Wir haben seit 1994 das Ergebnis und den Cash-Flow gesteigert und sind mittlerweile in der Lage, die für das Geschäft erforderlichen Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren. Darüber hinaus können wir inzwischen auch die Verschuldung, die viel mit dem Abbau des Investitionsrückstaus aus der Behördenzeit von über 125 Milliarden zusammenhängt, zurückführen. Auch das ist ein Erfolg der Bahnreform, weil die Bahnreform erreichen sollte, dass sich die Bahn von einem Kostgänger des Bundeshaushalts zu einem wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen, das finanziell auf eigenen Füßen steht, entwickelt. Wir sind durchaus stolz darauf, dass wir wegen dieser finanziellen Stabilität und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Lage sind, auch unseren Beitrag zu Infrastrukturinvestitionen zu leisten. Das sind etwa eine Milliarde Euro im Durchschnitt der letzten 17 Jahre. Das haben damals die Modellrechnungen zur

Bahnreform übrigens nicht vorgesehen. Vierte Aussage, quasi als Zusammenfassung: Weil es erstens eine erfolgreiche Bahnreform gab, zweitens auch aus europäischer Perspektive ein funktionierender Wettbewerb besteht und die DB drittens ein wirtschaftlich erfolgreiches Unternehmen ist, das seinen Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung leistet, gibt es aus unserer Sicht keinen Anlass, die bewährte Organisationsstruktur des Konzerns zu ändern. Das gilt für die teilweise diskutierte Beendigung der Ergebnisabführungsverträge ebenso, wie für die vollständige Herauslösung der Infrastruktur aus dem Konzernverbund. Aus ökonomischer Perspektive macht das keinen Sinn und aus rechtlicher Perspektive gibt es dafür keine Notwendigkeit. Ich sage ganz ausdrücklich, dass wir sehr froh und dankbar darüber sind, dass wir hier völliges Einvernehmen mit der Bundesregierung haben, die exakt diese Position auch im laufenden Vertragsverletzungsverfahren einnimmt. Aus der Perspektive der Mitarbeiter – auch das muss, glaube ich, gesagt werden, Herr Kirchner hat das am Rande schon erwähnt – wäre es ein Rückschlag für den sozialen Frieden dieses Unternehmens und die bislang gelebte Beschäftigungssicherung, insbesondere im konzernweiten Arbeitsmarkt. Aus unserer Sicht ein klares Fazit: Es gibt keinen Anlass für Experimente und Abenteuer mit deutlich ungewissem Ausgang! Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank! Herr Säcker, bitte.

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Franz Jürgen Säcker (Freie Universität Berlin): Sehr geehrter Herr Vorsitzender. Von mir als Juristen können Sie nur juristische Feststellungen erwarten. Ich will hier drei Feststellungen machen. Erstens: Ein wirksamer, effektiver Wettbewerb der europäischen Eisenbahnverkehrsunternehmen setzt natürlich einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Eisenbahninfrastrukturnetzen voraus. Dieses Ziel kann, wie das Erste Eisenbahnpaket sagt, nur durch *Unbundling* erreicht werden. Da werden wir zwar kein *Ownership - Unbundling* haben – das war Gegenstand der Diskussion, ist aber nicht durchgesetzt worden – wohl aber ein effektives, funktionelles *Unbundling*, damit die Netzgesellschaft neutral über Trassenentgelte und Netzzugang entscheiden kann. Die bisherige Praxis hat dem nicht voll entsprochen. Das hat auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt. Aus dem gleichen Grunde läuft auch das EU-Vertragsverletzungsverfahren, das eigentlich entbehrlich wäre, wäre der Brüsseler Kompromiss korrekt umgesetzt worden. Um die Neutralität der Infrastrukturgesellschaften zu sichern, ist – aus meiner Sicht – eine Beendigung der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge

unverzichtbar. Dies schon allein, um den Verdacht der Kollusion zu vermeiden.

Meine zweite These: Um die Trassenentgelte vernünftig, angemessen und transparent zu gestalten, scheint mir nach der Erfahrung der Energieregulierung – der dortigen Anreizregulierung – auch im Eisenbahnbereich die Schaffung einer Anreizregulierung notwendig und wettbewerbsspolitisch wünschenswert zu sein. Drittens: Vermieden werden muss aber auch eine indirekte Förderung der Verkehrsgesellschaften der DB AG, dadurch, dass die Netzgesellschaften Gewinnausschüttungen, die nicht gerechtfertigt sind, an die DB AG vornehmen. Erst die Finanzierung der Investitionen mit Baukostenzuschüssen erlaubt die Ausschüttung von Gewinnen an die DB AG. Ob das nicht eine versteckte Beihilfe ist, müsste noch einmal gründlich überprüft werden und wird auch von der EU-Kommission überprüft werden. Die Finanzierungsstruktur muss also noch einmal neu durchdacht werden.

Vorsitzender: Vielen Dank! Damit kommen wir zu den Fragen der Fraktionen. Herr Kollege Lange, Sie haben das Wort. Wie gesagt, die Regel lautet: Maximal zwei Fragen an maximal zwei Experten.

Abg. Ulrich Lange: Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige. Zunächst danke für die Kurzberichte, mit nur minimaler Verspätung... Ich möchte zunächst einmal festhalten, Herr Dr. Lutz, ich glaube es bestreitet niemand von uns, dass die Bahnreform grundsätzlich richtig und ein Erfolg war. Trotz gewisser Irrungen und Wirrungen der Mehrdorn-Zeit. Jetzt glaube ich, geht es schon darum, dass wir aufgrund des Berichtes der Monopolkommission gewisse Weiterentwicklungen in Angriff nehmen. Ich habe deswegen zwei Fragen, zunächst an Herrn Dr. Kaufmann von der EU-Kommission. Die eine ist ganz einfach, zumindest von der Frage her. Ich weiß nicht, ob die Antwort auch so einfach ist: Können Sie uns vielleicht kurz skizzieren, unter welchen Bedingungen eine Holding-Struktur für die Kommission überhaupt grundsätzlich vorstellbar wäre? Das ist der erste Teil der Frage. Der zweite Teil ergibt sich aus den Vertragsverletzungsverfahren: Würde nicht doch ein Ländervergleich insoweit interessieren, als das Deutschland im Liberalisierungsindex immerhin auf Platz 3 steht, wenn ich es richtig nachvollzogen habe? So dass zwar von Ihrer Seite, wie auch von der Monopolkommission grundsätzlich Diskriminierungsmöglichkeiten und Potenziale genannt werden, aber letztlich die Untermauerung – zumindest in dem, was mir hier vorliegt – ein bisschen fehlt. Das ist für mich eher eine theoretische Auflis-

zung, die ich doch bitte, etwas zu untermauern und vielleicht mit anderen Ländern zu vergleichen und insbesondere auch zu berücksichtigen, wie es mit Drittbahnen in anderen EU-Ländern aussieht. Das war der erste Komplex.

Meine zweite Frage geht an Herrn Dr. Lutz: Ich hätte gerne noch einmal eine Stellungnahme zum konzerninternen Arbeitsmarkt gestellt. Das ist ein wichtiger Punkt. Außerdem haben Sie in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, dass den besonderen Gegebenheiten des Eisenbahnsektors in dem Gutachten der Monopolkommission zu wenig Beachtung geschenkt werde. Insbesondere, dass Sie die Trassenpreise nicht beliebig erhöhen könnten wegen des intermodalen Wettbewerbs. Wenn Sie dazu vielleicht auch noch ausführen, wie Sie zu dieser These kommen. Ich danke und freue mich auf die Antworten.

Vorsitzender: Vielen Dank! Aber noch einmal zur Klarstellung: Wir haben ausgemacht und in allen Fraktionen abgestimmt, dass es maximal zwei Fragen an maximal zwei Experten sein dürfen. Ursprünglich waren wir sogar noch strenger. Danach durften nämlich maximal zwei Fragen an einen Experten oder eine Frage an zwei Experten gestellt werden. Das waren jetzt drei Fragen an zwei Experten. Wenn das alle so handhaben, laufen wir völlig aus der Zeit. Deshalb meine Bitte: Zwei Fragen an maximal zwei Experten. Da muss auch niemand protestieren. Ich habe bei der letzten Obleuterunde noch einmal nachgefragt und da waren alle Fraktionsvertreter einstimmig dafür, dass ich es so handhabe. Es bestand auch Übereinstimmung, dass ich, wenn es nicht so gehandhabt wird, streng durchgreife. Sonst kommen nämlich die anderen nicht mehr rechtzeitig an die Reihe. Herr Kaufmann: Sie können sich eine von den beiden Fragen aussuchen. Herr Lutz: Bei Ihnen war es nur eine Frage. Ich bitte Herrn Kaufmann, mit der Beantwortung zu beginnen.

Dr. Thomas Kaufmann (EU-Generaldirektion Mobilität und Verkehr): Also, ich suche mir vielleicht die erste Frage aus. Unter welchen Voraussetzungen könnte sich die Kommission eine vertragsgemäße Umsetzung vorstellen? Wir haben ja im Jahr 2006 eine Mitteilung zum Ersten Eisenbahnpaket herausgegeben, wo wir in Anlage 5 die Kriterien genannt haben. Das sind im Prinzip ähnliche Kriterien, wie sie beim Dritten Energiepaket für das Verhältnis zwischen dem Leitungsbetreiber und dem Energieproduzenten vorgesehen sind. Dort haben wir dasselbe Problem des Interessenkonfliktes. Wichtig ist eben, dass die Holding keinen Zugriff auf die Entscheidungsträger des Infrastrukturunternehmens hat. Das gilt vor allem bei der Perso-

nalpolitik, bei der Ernennung und Entlassung. Es kann nicht sein, dass ein Manager der Infrastruktursparte entlassen werden kann, weil er den Zielen der Holding nicht entspricht. In diesem Fall haben wir keine Unabhängigkeit bei den Entscheidungen. Es kann nicht sein, dass die Manager zwischen den beiden Bereichen und den Verkehrstöchtern hin und her wechseln. Zum Beispiel muss auch das Personal getrennt sein. Es darf keine Doppelmitgliedschaften in den Vorständen geben. Also, es gibt eine ganze Reihe von Umständen, die wir auch im Vertragsverletzungsverfahren genannt haben, die erfüllt sein müssen, damit wir uns vorstellen können, dass eine Holding diese Unabhängigkeitsvoraussetzungen erfüllt. Im Grunde ist das nichts Neues, weil das für die Energie bereits derzeit so umgesetzt wird. Das ist dort die geltende Richtlinie. Ich glaube die Umsetzung ist auch so vorgesehen. Manchmal kommt ja das Argument: Das geht gar nicht, dann gibt es keine Holding-Struktur. Dann muss man sich fragen: Warum geht es im Energiebereich? Da gibt es auch die Holding-Struktur und dort ist es anscheinend möglich. Also letztlich läuft es darauf hinaus, dass wir eine reine Finanzholding haben, wo die Holding nur eine Kapitaleinlage hat, sich aber nicht in die Unternehmensführung einmischet. Dies gilt jedenfalls soweit die wesentlichen Funktionen, also Trassenpreise und Trassenzuweisungen, betroffen sind.

Dr. Richard Lutz (Finanzen und Controlling der DB AG und der DB ML AG): Ich würde mir die zweite Frage zu dem Thema Trassenpreise aussuchen, wenn ich darf. Dies deshalb, weil vielleicht später noch Herr Kirchner zu dem Thema konzernweiter Arbeitsmarkt im Zweifel auch viel authentischer Antwort geben kann. Der Punkt ist in der Tat richtig. Es gibt nur eine Infrastruktur und nur einen Infrastrukturbetreiber in Deutschland. Trotz allem sagen wir, dass, um das Wettbewerbsthema richtig zu beurteilen, auch die nachgelagerten Verkehrsmärkte beachtet werden müssen. Dort ist der Verkehrsträger Schiene eben in einer intramodalen Konkurrenzsituation zur Straße, zu Binnenschifffahrt und auch zur Luftfahrt. Wenn das nicht so wäre, müsste man sich ja wundern, warum die Ergebnissituation in der Netz AG so ist, wie sie ist. Wir haben dort bis einschließlich 2006 Verluste geschrieben. Wir haben bis zum heutigen Tag – und das muss man immer im Kopf behalten, wenn man absolute Ergebniszahlen gewichtet und wertet – eine Rendite, die auch deutlich unterhalb der Vorstellung ist, die die Netzagentur als Kapitalkosten anerkennt. Das ist einfach deshalb so, weil wir die nachgelagerten Verkehrsmärkte im Blick gehabt haben und auch weiterhin haben werden, um eben auch tatsächlich Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Des-

halb haben wir lange Jahre erst einmal unsere Hausaufgaben gemacht, was unsere Kostenstrukturen angeht, weil wir Verkehr auf die Schiene verlagern wollen. Das war einer der Erfolgsfaktoren in der Entwicklung des Verkehrsträgers Schiene in Deutschland.

Abg. Uwe Beckmeyer: Es haben hier drei Fraktionen zu Beginn des Jahres Anträge gestellt, die heute unter anderem Teil der Beratung sind. Anträge, die Qualitätsprobleme des Schienenverkehrs in Deutschland aufzeigen. Die feststellen, dass der Personenfernverkehr in der Fläche, jedenfalls in Randbereichen weitestgehend zu Wünschen übrig lässt und dass der Güterverkehr an seine Kapazitätsgrenzen stößt. Beim *Modal Split* – Herr Dr. Lutz, schauen Sie sich die Zahlen an! – ist das nicht so toll, wie wir uns das vorgestellt haben. Es ist bei Weitem nicht das erreicht, was man sich verkehrspolitisch eigentlich gewünscht hat. Insofern muss natürlich das Thema Bahnreform 1994 auch unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden. Nach 20 Jahren allemal! Das, glaube ich, ist der entscheidende Punkt. Es geht uns auch nicht darum, Herr Prof. Dr. Haucap, hier Renditen zu verteilen an Private oder Dritte. Sondern es geht uns um einen guten Fern- und Güterverkehr hier in Deutschland. Der entscheidende Punkt ist: Wie wird Bahnpolitik in Deutschland zukünftig aussehen? Ist das eine reine DB-Politik, oder ist es eine andere Politik?

Die erste Frage möchte ich an Herr Prof. Böttger stellen und zwar im Zusammenhang mit der Bahnreform 1994. In welchem Bereich lässt sich aus Ihrer Sicht das Thema weiterentwickeln? Können Sie sich Elemente der Weiterentwicklung vorstellen? Die zweite Frage geht an das Bundesamt für Verkehr der Schweiz, an Frau Breuer. Sie betrifft das Thema Netzregulator. Das ist ja ein Schlüsselthema für alles das, was wir hier zurzeit erleben. Können wir da von Ihnen lernen? Gibt es da Elemente wo Sie sagen: Da sind Sie – wenn man das vielleicht mit Deutschland vergleicht – weiter, da gibt es Aufgabenstellungen, die dieser Netzregulator in der Schweiz besser abwickelt. Gibt es Elemente, die Sie dort von uns unterscheiden? Wir sind ja auch hier, um etwas zu lernen und vielleicht auch weiterzuentwickeln.

Prof. Dr. Christian Böttger (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin): Herr Beckmeyer, Sie haben nach der Bahnreform 1994 gefragt. Da war ja mal so vage an eine dritte Stufe mit einer Auflösung der Holding-Struktur und einem Verkauf der Verkehrssparten gedacht. Ich glaube, das steht momentan nicht wirklich zur Debatte. Also, die gesamte Situation hat sich weiterentwickelt. Ich glaube, man muss

eben einfach anerkennen, dass wir heute eine andere Struktur haben. Sicherlich haben sich die Erwartungen, auch an die Entwicklung des Wettbewerbs, aus unterschiedlichen Gründen nicht ganz erfüllt. Ich glaube aber auch, dass es vielleicht ein Versagen der Politik gewesen ist, auch zu wenig Renditeziele für die DB festzulegen. Beispielsweise argumentiert die DB für die DB Netz AG zurzeit damit, dass sie ja eine Rendite erwirtschaften muss. In ihren Zahlen argumentiert die DB sogar damit, dass sie für die zinslosen Darlehen, die sie vom Bund erhalten hat, Renditen erwirtschaften muss. Das können Sie implizit aus dieser *Capital-Employed*-Berechnung entnehmen. Ich glaube, die Politik kann dieser Debatte nicht entkommen. Die Politik muss sagen, was sie von der Bahn bzw. von der DB AG will. Natürlich glaube ich, dass die DB AG ein wichtiges Element der Eisenbahn in Deutschland ist. Nur dann kann man auch vernünftig fragen: Wie wollen wir den Markt organisieren? Ich glaube, es gibt unterschiedliche Formen, wie man es organisieren kann. Aber alle Teilnehmer haben einen Anspruch darauf, dass man die Regeln klar festlegt. Ich glaube, in den letzten Jahren hat es zu wenig Festlegungen gegeben. Das gilt auch, wenn Sie den Fernverkehr ansprechen, wo es gerade in der Fläche eine Frustration gibt. Dort ist es eben auch so, dass man sagt: Wir haben zur Zeit kein anderes Ziel für den DB Fernverkehr, als dass er zum Gewinn des Konzerns beitragen soll. Wenn man sagt: Wir wollen aber Fernverkehr in der Fläche haben, dann müssen wir uns überlegen wie das geht. Das ginge entweder indem wir Subventionen dafür ausloben – da zucken natürlich alle Finanzpolitiker sofort zusammen – oder indem wir dann vielleicht die Renditeziele für die DB ändern. Das sind also verschiedene Möglichkeiten, die wir haben.

Petra Breuer (Bundesamt für Verkehr, Schweiz): Die Frage bezieht sich also auf den Netzregulator. Ich weiß nicht, inwiefern unser Modell übertragbar ist. Ich versuche, es einfach kurz zu beschreiben. Wir haben verschiedene Infrastrukturbetreiber und die haben sich in einer so genannten *Trasse-Schweiz AG* zusammen geschlossen. Die ist unabhängig von den Infrastrukturen, hat eine eigene Geschäftsführung und macht die Trassenzuteilung, die Netzfahrlangenehmigung und Konfliktbereinigung. Als Regulator haben wir eine Schiedskommission, die aber nur bei Entscheidungen über Streitigkeiten zuständig ist. Sie führt die Aufsicht über diese Trassenvergabestelle und über die Infrastrukturbetreiber. Was wir im Moment diskutieren ist, wie man diese Trassenvergabestelle noch unabhängiger machen kann. Also, es geht in die Richtung dessen, was Herr Kaufmann gesagt hat, also die Frage des Personaldurchgriffes und

Ähnliches. Dort gibt es noch Verbesserungspotenzial um auch den Regulator zu stärken.

Kernthema bei uns ist die Frage der Netzentwicklung. Wer entscheidet über die Prioritäten, wo das Geld hinfließt, wo Investitionen getätigt werden? Das betrifft nicht so sehr den Unterhalt und den Substanzerhalt, sondern primär den Ausbau. Dort haben wir als Bundesamt im Moment eine sehr starke Stellung. Wir unterbreiten der Regierung und im Anschluss dem Parlament die Netzentwicklungsvorstellung mit dem Finanzierungsvorschlag. Das beruht primär auf Input der SBB, aber auch von anderen Bahnen. Dort überlegen wir, dieses System zu stärken, also die Bundesrolle zu stärken in der Netzentwicklung. Der Hintergrund dessen ist, dass das Geld von der öffentlichen Hand kommt. Ich habe ja beschrieben, dass wir eine schwarze Null als Ergebnis anstreben. Das heißt, die öffentliche Hand sollte für die größeren Investitionen auch sagen, wo sie das Geld einsetzen will. Ansonsten haben wir, ähnlich wie Sie, eine Leistungsvereinbarung, die den Bahnen und allen Infrastrukturbetreibern den Spielraum gibt, über eine Zeitperiode von vier Jahren die Mittel in Substanzerhalt und Betrieb zu steuern. Das System hat sich aus unserer Sicht bewährt. Einerseits mit Zielen zu arbeiten, aber auch klar – wie wir jetzt gesehen haben – bei Unterfinanzierung darüber zu reden: Gibt es mehr Geld und wenn ja, für was soll es eingesetzt werden?

Abg. Patrick Döring: Vielen Dank. Meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich will zwei Vorbemerkungen machen. Die Runde hat ja die unterschiedlichen Diskussionsverläufe der Vergangenheit auch noch einmal sehr deutlich gemacht. Ich sage ganz deutlich, dass ich schon das Gefühl habe, dass das, was im Koalitionsvertrag niedergeschrieben ist, in die richtige Richtung geht. Dabei bleibe ich auch. Ich verweise übrigens in diesem Zusammenhang auch auf das Gutachten, dass das Bundesverkehrsministerium ja selbst zu dieser Frage in Auftrag gegeben hat. Das hat unter anderem ja bestätigt, dass auch ohne Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge zum Beispiel konzerninterne Arbeitsmärkte möglich sind. Das ist übrigens in der deutschen Industrie eher die Regel als die Ausnahme, dass ein Konzern ohne Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge geführt wird. Das als Vorbemerkung. Ich möchte zunächst eine Frage an Herrn Prof. Säcker stellen. Völlig unerwähnt bleibt in den meisten Papieren, dass zwischen 1994 und 2006 insgesamt 47 Milliarden Euro Investitionszuschüsse aus dem Bundeshaushalt in die Infrastruktur Schiene geflossen sind. Sie haben das in Ihrem Eingangsstatement angedeutet, deshalb will ich noch einmal genau nachfragen. Wie sind nach

Ihrer Auffassung – auch vor dem Hintergrund der weiterlaufenden etwa vier bis fünf Milliarden Euro Investitionsbeihilfen aus dem Bundeshaushalt – mögliche Gewinnabführungen an die Holding aus Beihilfesicht zu bewerten? Die zweite Frage geht an Herrn Holzhey. In der Debatte taucht immer wieder auf, die DB hätte angeblich zwischen 2000 und 2010 in etwa 800 Millionen Euro im Jahr – insgesamt 9,2 Milliarden Euro – an Eigenmitteln in das Schienennetz gegeben. Bezieht sich diese Aussage nach Ihrer Auffassung auf selbst erwirtschaftete Eigenmittel im Netz? Oder bezieht sie sich auf Eigenmittel, die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen in die Eisenbahninfrastrukturunternehmen geflossen sind?

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Franz Jürgen Säcker (Freie Universität Berlin): Der Staat kann selbstverständlich zur Sicherung einer leistungsfähigen Eisenbahninfrastruktur Zuschüsse und Beihilfen gewähren. Diese müssen mit EU-Recht vereinbar sein. Ich sehe da insoweit vom Grundsatz her auch keine Bedenken. Die andere Frage ist: Wenn diese Zuschüsse zumindest teilweise verwertet werden, um der DB Infrastrukturgesellschaft zu ermöglichen, dass sie an die Muttergesellschaft Gewinne ausfertigt und dadurch deren Position im Wettbewerb mit anderen Verkehrsgesellschaften verbessert, ist das natürlich eine EU-rechtlich zu überprüfende Geschichte. Also alles, was der Infrastruktur zugute kommt und hier investiert wird, ist unbedenklich. Wenn aber die Infrastrukturgesellschaft dadurch plötzlich in die Lage versetzt wird, Gewinne an die Mutter abzuführen, so muss man fragen, ob diese Gewinne dann nach den Regeln einer ordnungsgemäßen kaufmännischen Wirtschaft erzielt sind, oder nicht doch vielleicht eine Subvention der Mutter darstellen könnten. Ich glaube, das ist ein Punkt, den die EU-Kommission noch zu untersuchen haben wird. Ich habe mangels ausreichender Kenntnis der Wirklichkeit kein festes Urteil in dieser Frage, sondern müsste viel mehr Informationen haben, um das nach den allgemeinen beihilferechtlichen Prinzipien, mit denen ich mich ja intensiv beschäftige, beurteilen zu können.

Michael Holzhey (KCW GmbH): Herr Döring, Eigenmittel in einem Sektor, der – schätze ich mal – 30 Prozent seiner Vollkosten erwirtschaftet, sind immer ein sehr relativer Begriff. Dabei muss man beachten, dass die Investitionen größtenteils quasi geschenkt sind und damit nur ungefähr 50 Prozent der Vollkosten über Trassenpreise erwirtschaftet werden. Davon gehen aber wieder zwei Drittel auf den Schienenpersonennahverkehr zurück, der wiederum zu zwei Dritteln steuerfinanziert wird. Daher muss man natürlich sagen, dass der Eigenmittelbegriff – der

letztlich immer sozusagen vom Endkunden kommt woher sonst – zu relativieren ist. Ich bitte auch zu bedenken: Bei 9,2 Milliarden Euro so genannter Eigenmittel stecken ungefähr vier bis fünf Milliarden Euro drin, die nicht gewollt waren. Hätte es die Kostenüberschreitungen bei den Projekten Köln-Rhein-Main, Lehrter Bahnhof und Nürnberg-Ingolstadt nicht gegeben, zu denen der Bund noch sehr gute Verträge schloss, indem er endlich mal Kostendeckel implantierte, hätte es sozusagen diesen „Erfolgsausweis“ jetzt nicht gegeben. Das war also eigentlich ein Betriebsunfall. Das jetzt im Nachgang quasi als investive Entscheidung zu bewerten, fällt mir schwer. Man muss einfach sagen: Wenn das Netz oder alle Eisenbahninfrastrukturunternehmen in der Lage sind, über den Endkunden den heutigen Cashflow zu erbringen – das sagt auch die Konzernplanung –, dann ist es relativ egal, in welchem Modell das zu welcher Stelle transferiert wird. Also das Netz ist offenbar selber dazu in der Lage, das sagt ja die Planung. Insofern halte ich den Eigenmittelbegriff für sehr relativ.

Abg. Sabine Leidig: Ich bin eine der Bundestagsabgeordneten, die die Bahnreform von 1994 nicht für grundlegend positiv in ihren Auswirkungen halten. Es gibt einige ganz konkrete und handfeste Gründe die dafür sprechen, die Ergebnisse skeptisch zu sehen und tatsächlich eine Reform der Reform auf die Tagesordnung zu setzen. Es gab übrigens auch in der Schweiz – eben einem der Erfolgsmodelle für die Entwicklung der Bahn in Europa – einen kritischen Punkt. Das hat ein Kollege – den wir in einem Fachgespräch gehört haben – als „erfolgreiches Scheitern“ bezeichnet. Gemeint war damit die Tatsache, dass es auch in der Schweiz eine Krise der Bahnentwicklung gab. Dann ist mit dem Programm *Bahn 2000* sozusagen eine Dynamik entfaltet worden und man hat bewusst Veränderungsprozesse organisiert. Darum geht es uns auch. Wir halten nichts davon, die Zustände schön zu reden. Ich finde, wenn ein zu 100 Prozent in öffentlicher Hand befindliches Unternehmen von der Bevölkerung als eines der unbeliebtesten Unternehmen eingeschätzt wird – das zweitunbeliebteste nach Schlecker, bei 80 großen Konzernen die da abgefragt worden sind – dann muss einem das zu Denken geben. Wenn man feststellt, dass seit 1994 erhebliche Streckenstilllegungen und Netzverkleinerungen stattgefunden haben, wenn man Winter- und Sommerchaos und so weiter alles zusammen nimmt, dann gibt es Veränderungsbedarf. Ich möchte an Frau Breuer eine Frage stellen und diese Frage mit einem Zitat von Herrn Fügistaler, dem Chef der SBB verbinden, der gesagt hat: „Privatisieren wollen wir die Bahn nicht. Sie soll glückliche Kunden und viele Güter transportieren. Wir haben nicht in erster Linie im Kopf, dass sie viel

Gewinn machen soll". So eine Orientierung ist eine ganz andere als die, die wir vom Bahnchef Grube hören. Ich bin öfter in Gesprächen mit ihm und so eine Aussage habe ich von ihm noch nicht gehört. Mich würde interessieren: Wie sehen konkret die politischen Vorgaben, die Zielvereinbarungen – von denen Sie gesprochen haben – aus? Was enthalten die? Was wird da sozusagen an strategischen, gemeinsamen Zielen festgelegt? Und wie sieht beispielsweise auch die Personalpolitik aus? Das wäre die Frage, die ich an Sie stellen möchte.

An Herrn Kirchner möchte ich die Frage stellen: Sie haben sich ja ursprünglich als Gewerkschaft auch für den Kurs der Privatisierung der Bahn, des integrierten Konzerns, entschieden. Dieses Modell steht nun aber nicht mehr auf der Tagesordnung. Es ist zwar durch Beschluss des Bundestages noch eine Teilprivatisierung möglich ist, aber auch diese Teilprivatisierung steht aktuell nicht auf der Tagesordnung. Wäre es nicht an der Zeit, eine Neuauflage dessen zu organisieren und gemeinschaftlich auch von der Bundesregierung einzufordern, was damals zu Beginn des Börsenkurses das sogenannte Primon-Gutachten war? Also ein wirklich umfangreiches Werk, das untersucht hat, ob eine Privatisierung der Bahn mit oder ohne Netz besser ist. Die Frage ist jetzt: Bräuchte man nicht ein ähnlich umfangreiches Gutachten und nicht nur eine zweistündige Anhörung hier im Ausschuss, das untersucht, wie ohne eine Privatisierung ein öffentliches Unternehmen Deutsche Bahn AG, ggf. in eine anderen Unternehmensform, besser und sinnvoller entwickelt werden kann.

Petra Breuer (Bundesamt für Verkehr, Schweiz): Sie stellen die Frage nach den politischen Vorgaben und Zielen. Ich versuche, es nach den Bereichen getrennt zu beantworten. In der Infrastruktur führen wir mit den verschiedenen Infrastrukturbetreibern alle vier Jahre sehr harte Verhandlungen darüber, wieviel Geld wir zur Verfügung stellen können und wollen und was damit gemacht werden soll. Das Ganze mündet in einer Leistungsvereinbarung, die – wie auch hier in Deutschland – mit Zielvorgaben und einem Controlling hinterlegt ist. Wie wir festgestellt haben, ist der Substanzerhalt auch nicht immer ausreichend finanziert gewesen. Wir werden jetzt in der politischen Diskussion darüber reden, wieviel Geld für den Ausbau überhaupt zur Verfügung gestellt werden kann. Letztlich wird dann auch gefragt werden, auf welchen Linien oder auf welchen Relationen Taktverbesserungen möglich sind. Also, wie das Angebot verbessert werden kann und welche Infrastruktur dafür notwendig ist.

Im regionalen Personenverkehr haben wir ein Benchmarking, das allen Bestellern zugänglich ist und wo nach Kosten und nach Qualität bewertet wird. Das heißt, dass alle Besteller sehen können, wo bestimmte Unternehmen stehen. Bei uns sind die Hauptbesteller die Kantone, zusammen mit dem Bund. Die können überlegen, ob sie Zielvereinbarungen abschließen. Dort wo die Qualität und/oder die Kostenunterdurchschnittlich sind, wird das auch gemacht. Bei uns ist dann die Ausschreibung – primär im Busbereich, aber im Bahnbereich ebenfalls möglich – eigentlich der letzte Schritt, wenn diese Schritte mit den Unternehmen nicht fruchten. Im Fernverkehr geben wir ein Leistungsgerüst vor. Die SBB erbringt im Rahmen dieses Leistungsgerüsts, was eine Konzession darstellt, auch teilweise Mehrleistungen und kann dort Gewinne machen. Diese Gewinne verbleiben dann im Bereich des Fernverkehrs oder eben im Konzern. Im Güterverkehr haben wir eine freie Marktsituation. In diesem Bereich besteht in der Schweiz die Sondersituation, dass wir ein Verlagerungsziel hin zur Schiene haben und dort auch den Güterverkehr über flankierende Maßnahmen unterstützen. Wir haben hier mit einzelnen Anbietern Verträge, dann aber im Sinne einer Bestellung. Es gibt im Bereich des Güterverkehrs keine Qualitäts- oder Leistungsziele, die wir für den Gesamtmarkt vorgeben.

Zur Personalpolitik kann ich Ihnen jetzt nicht viel sagen, weil das Sache der Unternehmen ist. Aber auch bei uns gab es einen Prozess – die Bahnreform war bei uns 1999 – in dem die SBB in eine Aktiengesellschaft öffentlichen Rechts – eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft – verselbstständigt wurde. Damals gab es ähnliche Diskussionen wie heute hier. Es gab Personalabbau, der von Gewerkschaften und Bahn gemeinsam bewerkstelligt worden ist. Auch dort gab es Unzufriedenheiten. Aber insgesamt haben wir dort, aus meiner Sicht, keine größeren Verwerfungen gehabt. Also weder bei der SBB, noch bei den anderen Bahnen.

Alexander Kirchner (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG): Bis 1993 waren die Gewerkschaften gegen die Bahnprivatisierung – die Bahnreform – und haben auch von der Politik andere Konzepte eingefordert, aber wir haben zur Kenntnis nehmen müssen, dass die damaligen Mehrheiten in der Politik die Reform wollten. Wir haben uns dann auf einen konstruktiven Weg eingelassen und gesagt, dann versuchen wir, das mit zu gestalten und mit zu organisieren. Heute haben wir eine privatisierte Bahn und wir haben auf der Infrastruktur eine ganze Reihe von Anbietern, die in privatrechtlicher Form arbeiten und die zum Teil auch unsere Mitglieder sind. Deshalb ist die Diskussion um einen Börsengang

oder die Privatisierung nicht das primäre Thema. Wir denken auch nicht in den Strukturen der Bahn AG, sondern in den Strukturen des Verkehrs und des Schienenverkehrs. Unser Ansatz ist, das Verkehrssystem Schiene nach vorne zu bringen und aus dem Ansatz heraus zu definieren: Was braucht man dort? Und da haben Sie vollkommen recht: Es bedarf eigentlich eines verkehrspolitischen Gesamtkonzeptes, wo klar definiert wird, welchen Anteil die Schiene dort haben soll. Wenn wir uns heute die Infrastrukturkapazitäten anschauen, müssen wir feststellen, dass wir in vielen Bereichen bereits jetzt nicht noch mehr Verkehr auf die Schienen bekommen können. Eine Energie- und eine ökologische Wende in der Verkehrspolitik ist nur machbar, wenn das System Schiene tatsächlich auch die Möglichkeit bekommt, noch mehr Güter beispielsweise von Nord nach Süd auf die Bahn zu bekommen und deshalb glaube ich, dass Sie recht haben: Es ist notwendig, hier die Diskussion fortzuführen, also sich weg zu begeben von dieser Trennungsdiskussion, hin zu einer Diskussion, welchen Stellenwert das System Schiene in Deutschland haben soll. Dann sind die entsprechenden politischen Entscheidungen zu treffen, damit auf dieser Infrastruktur auch ausreichend viele EVU Güter- und Personenverkehr betreiben können.

Abg. Dr. Valerie Wilms: Ich möchte noch einmal auf diese gemeinsame Erklärung von Herrn Minister Ramsauer, Herrn Grube, Herrn Felcht und auch von Ihnen, Herr Kirchner, sie sind ja heute hier anwesend, zurück kommen. Da war unter anderem die Behauptung enthalten, durch diese Struktur würde dem Bund bis 2015 zusätzlich eine Milliarde Euro zur Finanzierung des Bedarfsplans zur Verfügung stehen. Dass das natürlich das Netzwerk Privatbahnen ganz anders gesehen hat, ist auch klar, denn noch am selben Tag heißt es da wörtlich: „Minister Ramsauer betreibt hier Staatsmonopolkapitalismus zugunsten der DB AG“. Meine erste Frage, die ich habe, geht an Herrn Holzhey: Wie bewerten Sie das Ganze fachlich? Wenn die DB Netz und die anderen Infrastrukturtöchter im Zeitraum der Jahre 2007 bis 2010 1,5 Milliarden Euro an den Konzern abgeführt haben und sie, wie Herr Böttger auch in seiner Stellungnahme schreibt, nach den Mittelfristplanungen in den Jahren 2010, 2011 bis 2015 voraussichtlich drei bis vier Milliarden Euro Gewinn erzielen sollen, die die Holding nach Belieben verwenden kann, wieso sichert dann diese integrierte Struktur eine Milliarde für den Bedarfsplan, wie von Minister Ramsauer behauptet wird? Nach meiner Rechnung verliert dann die Infrastruktur in dieser Größenordnung jedes Jahr Geld, damit die Holding außerhalb der Infrastruktur investieren kann, zum Beispiel in das *Arriva-Problem*. Zweite

Frage an das Ministerium: Sehen wir das richtig, dass der Minister sehr wohl zwischen der Frage des integrierten Konzerns und der im Koalitionsvertrag gefundenen Kompromisslösung, einer Auflösung der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge, zu unterscheiden weiß? Konkrete Frage: Trifft es weiterhin zu, dass der Prüfauftrag aus dem Koalitionsvertrag noch nicht abgearbeitet ist, da zunächst das Urteil des EuGH abgewartet werden soll oder sieht der Minister den Prüfauftrag als abgearbeitet an? Danke.

Michael Holzhey (KCW GmbH): Eine ganz kleine Vorbemerkung, weil man sich manchmal wundert, welche Aussagen gemacht werden: Ich habe das Gefühl, dass wir immer noch eine organisationsprivatisierte Deutsche Bahn AG haben und keine wirklich private, das ist ein erheblicher Unterschied. Ich kann verstehen, dass man nach zehn Jahren Mehdorn gelegentlich den umgekehrten Eindruck hatte... Es gibt noch einen Eigentümer, der sich auch durchaus zu Wort melden kann, der es übrigens auch gelegentlich getan hat. Als zum Beispiel Umzugsgedanken aufkamen, da gab es sehr wohl die harte Hand des Eigentümers. Zweitens muss ich aber auch sagen, dass ich Frau Leidig voll zustimme: Die Bahnreform ist überhaupt kein Erfolg. Auch diese Modellrechnungen die immer zum Haushalt kommen, die sind amüsant, wenn man sich die Annahmen anschaut. Allerdings möchte ich auch mal eine Lanze für den Gewinn brechen: Gewinn ist nicht per se etwas Negatives. Sonst müsste man sich schon fragen, in welchem Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell wir inzwischen leben. Aber es kommt darauf an, unter welchen Bedingungen er erzielt wird. Das Problem ist Folgendes: Immer, wenn wir irgendetwas im infrastrukturellen Bereich beklagen, wird die Zwitterstellung missbraucht. Gerade beim Bahnprivatisierungsmodell mit integriertem Konzern, dass übrigens von einer Gewerkschaft dann ja doch auch maßgeblich begrüßt wurde, zumindest von dem ehemaligen Vorsitzenden, ist es eben so, dass Sie sich immer aussuchen können, zu welcher Seite Sie sozusagen die Belastung hin navigieren – und das ist komischerweise immer der Steuerzahler. Also man sucht sich immer die ideale Gelegenheit und sagt, nach Aktienrecht dürft ihr nicht eingreifen, aber zahlen tut das Ganze der Steuerzahler. Das ist eben genau das, was kein echtes Privatisierungsmodell ist. Da gebe ich Ihnen dann vollkommen Recht: Das ist ein Misserfolg.

Aber jetzt zur Frage von Frau Wilms: Die Eigenmittel. Ich habe ja schon gesagt, das war ja ausdrücklich auch eine meiner drei herausgegriffenen Thesen: Ich kann es nur als seltsam

ansehen, wenn die jetzt dem Bedarfsplan über den Umweg der Dividende zu Gute kommen und das als Erfolg gesehen wird. Erst einmal kommt die Dividende aus dem Konzerngewinn. Ich weiß sozusagen gar nicht, welcher Euro da tatsächlich kausal hingewandert ist. Im Übrigen kann man immer nur sagen: Die Geschichte der Infrastrukturfinanzierung lehrt uns einmal abzuwarten, ob das zusätzlich ist. Ich habe schon sehr oft Zusatzvereinbarungen gesehen, die in der Ex-Post-Rechnung komischerweise immer wieder auf den gleichen Gesamtbetrag kamen oder den gesamten Durchschnittsbetrag. Das heißt, man muss dann erst einmal abwarten, ob das tatsächlich wieder zusätzlich zur Verfügung steht und vor allen Dingen, in welche Kanäle und Projekte es dann auch geht. Ich kann Ihnen da nur zustimmen: Diese These sehe ich auch nicht als handfest an. Vor allen Dingen ist sie kein Argument für die Integration, denn wenn der Cashflow des Netzes so hinreichend ist, wie die Planung es ganz klar aussagt, dann könnte ich ihn ja auch anders organisieren. Da muss ich nicht diesen Umweg gehen.

PSs Enak Ferlemann (BMVBS): Überraschenderweise sind wir ja auch gebeten worden, eine Frage zu beantworten, obwohl wir gar nicht angehört werden. Sehr geschätzte Frau Kollegin Wilms, zu allererst mal eine Vorbemerkung: Aus Sicht der Bundesregierung ist die Bahnreform ein sehr großer Erfolg und wir wollen diesen Erfolg auch nicht infrage stellen. Natürlich wird der Koalitionsauftrag abgearbeitet. Das ist überhaupt keine Frage. Das sieht er ja auch so vor. Deswegen gibt es eine intensive steuerrechtliche, bilanzielle und weitere Punkte betreffende Prüfung der Frage, ob wir die Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge einfach so kappen können oder eben nicht. Die Frage, wann wir den Prüfauftrag als erledigt erachten, wird sich stellen, wenn das Gerichtsverfahren beim Europäischen Gerichtshof beendet ist und auch der *Recast* feststeht. Es würde keinen Sinn machen, dass wir jetzt zwischendrin eine Diskussion in Deutschland führen, was wir wohl machen müssten oder auch nicht, wenn anschließend dann wieder andere Ergebnisse kommen. Von daher haben wir uns dazu entschieden, zu sagen, diese beiden Zeitpunkte warten wir ab. Dann wird es eine Entscheidung der Bundesregierung in die Richtung geben, welche Veränderungen wir gegebenenfalls am derzeitigen System vornehmen oder ob das derzeitige System weiter so haltbar ist.

Abg. Dirk Fischer: Ich möchte die Frage an Herrn Professor Böttger stellen. Das bezieht sich auf die eben schon zitierte Koalitionsvereinbarung, einer Prüfung der Beseitigung der Ge-

winnabführungs- und Beherrschungsverträge und ihrer juristischen und bilanziellen Machbarkeit. Da hätte ich einmal gerne eine Aussage zu dem Einwand von Herrn Dr. Lutz, dass wenn man die Gewinnabführung *canceln* würde, aus der Sicht des Wirtschaftsprüfers für die Konzernbilanz das *Asset Infrastruktur* seinen Wert verlieren würde und dies in der Gesamtinfrastuktur des Unternehmens und seiner Aktiva-Passiva-Bilanz ein Risiko darstellen würde, bis hin – ich sage mal – zu einem unmittelbaren Aufsichtsratsberatungsthema *Insolvenz des Unternehmens*. Das ist das eine Thema. In diesem Zusammenhang nehme ich auch noch Bezug auf die Aussage, die Herr Dr. Kefer gerade aktuell, in der letzten Woche, getroffen hat: Die Infrastruktur müsse dringend höhere Gewinne machen, weil ja in der Konzernbilanz noch zehn Milliarden Euro Kredite stecken, die für die Infrastruktur aufgenommen worden sind, die erst einmal bedient werden müssten. Der Vorstandsvorsitzende, Dr. Grube sagt: "Die Infrastrukturunternehmen sind Teil meiner Holding und ich muss auch diese Unternehmen von der Holding her führen können." Der Einwand, man könne ja an das Management sichere Erwartungen äußern, die, wenn sie nicht erfüllt werden, zu Personalwechsel Veranlassung geben, wird dann so beantwortet, dass die Bahn dann aber auch das Recht haben müsste, die Kapital-eignerbank bei den Infrastrukturgesellschaften so zu besetzen, dass dort keinerlei Risiko besteht, dass Mitglieder mit der Arbeitnehmerbank eine andere Auffassung vertreten und die Bahn damit eben die Führung nicht mehr gestalten kann. Ich bin ja dafür, dass wir die Prüfung mit einem positiven Ergebnis abschließen können, aber wie können wir diese nicht ganz unbeachtlichen Einwände überwinden und Lösungsmodelle finden, die – ich sage mal – etwas komplizierter sind, als nur zu sagen: Ich *cancel* das mal eben.

Die zweite Frage möchte ich an Herrn Professor Haucap richten. Hat sich die Monopolkommission einmal mit der Regelung der Haftungsfragen befasst? Wir haben im Rahmen der Bahnreform vieles neu gemacht, aber wir haben die Haftungsbeschränkungen seinerzeit nach meiner Auffassung nicht verändert. Das bedeutet, dass sie unverändert gelten und das ist natürlich im Rechtssystem eher ein Sonderfall, denn wir haben es ja bei der Infrastruktur mit einem privatwirtschaftlichen *Asset*, einer AG, zu tun. Die befindet sich zwar im hundertprozentigen Bundes Eigentum, wir haben es aber gleichwohl – im Unterschied zu Straße und Bundeswasserstraßen, die sozusagen staatliche Daseinsfürsorge-Bereiche sind – mit einem privatrechtlichen Eigentum am Schienenweg und an Bahnhöfen etc. zu tun. Dort müssten ja normalerweise die

ganz normalen Haftungsverhältnisse gelten. Das heißt also, dass wenn durch Mängel, die der Netzbetreiber, der Bahnhofsbetreiber oder der Energieversorger durch eigene Fehler zu verantworten hat, Kunden geschädigt werden, dieser Betreiber vollständig Schadensersatz zu leisten hat. Wir haben aber, soweit ich das überblicke, unverändert die Privilegierung von Privatrechtsobjekten, die eigentlich unserem Rechtssystem fremd ist. Haben Sie sich mit diesem Kapitel einmal befasst?

Prof. Dr. Christian Böttger (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin): Herr Fischer, Sie hatten nach den Beziehungen zwischen dem DB-Konzern und der DB Netz gefragt. Das gilt sinngemäß auch für die anderen Infrastrukturgesellschaften. Also die Frage ist: Würde eine Abschreibung beim Konzern entstehen, wenn eine Entherrschung stattfinden würde? Die DB sagt ja, dass sie eigentlich kein Geld aus der Infrastruktur heraus zieht. Deswegen ist die Frage: Wie müsste sich dann eigentlich der Wert ändern, wenn man sagt, diese Gewinne finden nicht mehr statt? Da bin ich mir nicht ganz sicher, wie die DB genau argumentiert. Grundsätzlich ist es natürlich so: Wenn Sie einen Wertgegenstand in Ihrer Bilanz haben, der nicht mehr werthaltig ist, müssen Sie ihn anpassen. Dazu müsste man genau wissen, wie die Beteiligung im Konzernabschluss bewertet ist. Ich weiß nicht, ob es explizit erwähnt ist, ich glaube nicht. Ich kann mir aber nicht vorstellen, dass sich der Wert so weit reduziert, insbesondere weil es bilanziell erhebliche Ermessensspielräume gibt, wann Sie tatsächlich eine Wertabschreibung vornehmen. Das wird gerade bei den IFRS auch sehr kritisiert, dass man vielleicht zu viele Freiräume hat, wann man eine Beteiligung abschreiben möchte. Ich kann es mir nicht vorstellen, ich halte das also für Panikmache. Aber man müsste sich diese Zahl wirklich mal genau angucken, wenn sie auf dem Tisch liegt, bevor man das abschließend beurteilen kann.

Das Zweite ist, dieses Thema: Wir müssen eine Gewinnsteigerung erzielen für die Infrastrukturgesellschaften. Die Konzernfinanzierung ist mal umgestellt worden von der DB. Das ist heute allgemein so üblich in Konzernen, dass man sagt: Nicht mehr jede Tochtergesellschaft macht einzeln ihre Schulden, sondern wir poolen das Ganze und es wird über die Konzernfinanzierung Geld bereitgestellt. Wenn es eine politische Entscheidung gäbe, wäre es eine relativ kleine Aufgabe, dieses tatsächlich wieder zurückzudrehen, wenn man also auch sagt, wir wollen die Konzernfinanzierung aufheben. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Zinssätze, die der Konzern heute für die Kredite der DB Netz in Rechnung stellt, eine Subventionierung der DB

Netz beinhalten. Ganz im Gegenteil, macht dabei also eher der Konzern noch einen guten Schnitt. Das heißt, der Konzern gibt höhere Zinssätze weiter als die, die er tatsächlich bezahlen muss. Auch das müsste man nachschauen, aber als Argument für eine erforderliche Gewinn- oder Trassenpreissteigerung sehe ich das als nicht angemessen an.

Das Dritte ist eben das Thema der Führung. Die Frage ist natürlich, wenn man sagt, wir wollen gerade nicht mehr, dass der Konzern durchgreift, dann müsste man sehen – wie hier verschiedentlich ausgeführt wurde –, dass man auch die Organe der DB Netz entsprechend besetzt. Damit gäbe es dann den Durchgriff des Konzerns auf die DB Netz nicht mehr. Das ist ja sowohl aus juristischer Sicht, aus EU-Sicht, als eben auch aus ökonomischer Sicht eigentlich auch sehr befürwortet worden, dass wir genau diese Trennung haben. Dann müssen wir eben sagen: Jawohl, wir haben ein anderes System, in dem eben dieser Durchgriff nicht mehr stattfindet.

Prof. Dr. Justus Haucap (Monopolkommission): Es gibt eine ganz kurze Antwort. In den letzten vier Sondergutachten seit 2005, die die Monopolkommission verfasst hat und die bisher auch die einzigen vier Sondergutachten zum Bahnsektor sind, haben wir uns mit der Frage der Haftungsregeln des Infrastrukturbetreibers nicht dezidiert auseinander gesetzt. Gleichwohl möchte ich ganz kurz einschieben, dass ich es durchaus für sinnvoll halte – so ich Ihren Darstellungen, die mir schlüssig erscheinen, folgen darf – dass es diese Haftungsregeln gibt. Das also eine Haftung entstehen sollte, wenn ich als Infrastrukturbetreiber aufgrund meines Verschuldens nicht sicherstellen kann, dass ein Verkehr abgewickelt werden kann, sei es bei einer Konzerntochter oder eben auch bei einem Wettbewerber und damit auch bei den Kunden, die diese nutzen, Schäden entstehen.

Abg. Martin Burkert: Der Bericht aus Brüssel vom 17. Oktober 2011 weist aus, dass der Verkehrsausschuss den Bericht zur Neufassung des Ersten Eisenbahnpakets angenommen hat und – ich zitiere: „Dabei hat sich die Mehrheit des Ausschusses gegen die ursprünglich von der Berichterstatteerin erhobene Forderung nach einer kompletten Trennung zwischen dem Betrieb, der Infrastruktur und der Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen ausgesprochen.“ Aus meiner Sicht ist das – auch aus Europa – ein erster Schritt in die richtige Richtung. Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Lutz. Ich möchte auch noch einmal darauf eingehen, was Herr Fischer gerade ausgeführt hat. Welche wirtschaftlichen Konsequenzen hätte denn aus Ihrer Sicht eine

Herauslösung der Infrastruktur aus dem DB Konzernverbund einerseits für das Unternehmen DB AG, aber andererseits auch für den Eigentümer, also für den Bund? Ich denke *Triple A*, Zinsbetrachtungen und Ähnliches sind ja zur Zeit in aller Munde. Vielleicht können Sie uns da noch einmal ein wenig erhellen. Die zweite Frage geht an Herrn Kirchner: Welche Folgen hätte denn aus Sicht der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft die Trennung von Netz und Betrieb für die Fortführung des konzernweiten Arbeitsmarktes und die damit verbundenen Tarifverträge?

Dr. Richard Lutz (Finanzen und Controlling der DB AG und der DB ML AG): Die Frage bezieht sich auf die wirtschaftlichen Konsequenzen einer Trennung. Wir reden jetzt nicht über das Auflösen der Ergebnisabführungsverträge. Wirtschaftliche Trennung würde die Herauslösung der Infrastruktur aus dem DB-Konzern bedeuten. Es wurde vorhin schon einmal erwähnt, dass es ja ein Primon-Gutachten gibt, das dem Parlament auch bekannt ist. Wenn Sie das lesen, steht darin auch, dass eine Trennung sowohl mit einmaligen Kosten als auch laufenden Dyssynergien in der Trennungsphase verbunden wäre. Der konzernweite Arbeitsmarkt ist da sicherlich ein relativ großer Posten, der zu betrachten ist. Und wenn man im Moment die europäische Diskussion verfolgt, dann muss man auch einmal zur Kenntnis nehmen, dass es ja ganz klare Trennungsländer, wie zum Beispiel Großbritannien, gibt. Dort wurde aus der Politik heraus ein Gutachten beauftragt, eine Rail-Studie, *Value for money*. Dort steht ganz eindeutig drin, dass man im Verkehrssektor etwa dreißig Prozent der Kosten einsparen könnte, wenn man eine stärkere Integration von Transport und Infrastruktur hinbekäme. Das zeigt ein Stück weit, dass diese Dyssynergien, die aus einer getrennten Struktur entstehen können, keine Phantastereien sind, sondern teilweise eben bereits im übrigen Europa zu besichtigen sind. Das heißt, monetäre Konsequenzen wären sicherlich zu erwarten. Ich würde das Beispiel Großbritannien gerne auch noch einmal strapazieren: Wenn man das nüchtern betrachtet, haben aus der Trennung heraus vor allen Dingen Rechtsanwälte und Berater etwas verdient. Das liegt daran, dass man diese Schnittstelle zwischen Transport und Infrastruktur dann eben neu regeln, anders regeln muss und für uns – das sage ich mal ganz praktisch – muss man sich darüber im Klaren sein, dass eine solche Trennung – auch das haben andere Beispiele in anderen Ländern in Europa gezeigt – nicht von heute auf morgen geht, sondern, dass wir über einige Jahre ein Stück weit gelähmt wären. In dieser Zeit könnten wir uns eben nicht mehr um unsere Kunden und um unsere Märkte kümmern und das auch ein

Stück weit zu Lasten der Mitarbeiter. Das kann eigentlich ernsthaft niemand wollen. Ich würde dringend davon abraten, diese Experimente ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Lutz. Ich hätte noch eine kurze Zwischenanmerkung: Herr Prof. Haucap hat mir gerade gesagt, dass er um 13.00 Uhr sehr pünktlich weg muss, aber es ist dann weiterhin sein Stellvertreter anwesend. Die Verspätung haben ja wir selber produziert, weil wir erst um 11.15 Uhr angefangen haben. Ich würde sagen, wir sollten auf alle Fälle versuchen, die zweite Runde noch zu schaffen. Ich hoffe, es sind alle einverstanden, dass wir Prof. Haucap um 13.00 Uhr gehen lassen. Wenn danach noch eine Frage an die Monopolkommission geht, kann die Beantwortung von seinem Stellvertreter übernommen werden. Vielen Dank. Herr Kirchner, bitte!

Alexander Kirchner (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG): Vielen Dank. Die Frage an mich teilt sich in zwei Teile auf. Da ist nämlich zunächst die Frage, was es für Auswirkungen auf die bestehenden Tarifverträge hätte, wenn es zu einer Trennung käme? Da sage ich einmal: Keine. Denn Tarifverträge werden mit Arbeitgebern geschlossen, die auch in unterschiedlichen Unternehmen bestehen können. Das ist regelbar, das wäre nicht das Problem. Der konzernweite Arbeitsmarkt ist natürlich ein erhebliches Thema in Zusammenhang mit einer möglichen Trennung. Man muss dazu sehen, dass es innerhalb der Infrastruktur sehr viele spezifische Berufsbilder gibt, die man nur in der Infrastruktur ausüben kann. Wir haben es mit einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit und vielen Mitarbeitern, die im Schicht- und Wechseldienst arbeiten und hohe Tauglichkeitsanforderungen zu erfüllen haben, zu tun. In den letzten Jahren war es nur möglich, rationalisierungsbedingte, aber auch gesundheitsbedingte Beschäftigungsprobleme zu lösen, weil wir Mitarbeiter aus der Infrastruktur in andere Bereiche umsetzen konnten. Was machen wir mit Fahrdienstleitern, mit Rangierern, mit Kollegen, die im Schicht- und Wechseldienst nicht mehr betriebsdiensttauglich sind? Dort brauchen wir diesen konzernweiten Arbeitsmarkt, um die Menschen weiter beschäftigen zu können, sie also nicht in den freien Arbeitsmarkt zu entlassen. Im Übrigen funktioniert das auch umgekehrt – also von den Verkehrsgesellschaften zur Infrastruktur. Mittlerweile gibt es leider Gottes viele Suizide auf Bahnstrecken und es gibt sehr viele Lokomotivführer, die aufgrund dessen einfach nicht mehr fahren können, die nicht mehr in der Lage sind, ihren Beruf auszuüben. Da werden sehr viele Lokomotivführer zu Fahrdienstleitern umgeschult und gehen dann in den Bereich

Infrastruktur hinein. Alles Themen, die natürlich nur in diesem Konzernverbund und dem konzernweiten Arbeitsmarkt organisierbar sind. Denn es dürfte nicht möglich sein, wenn man die Unternehmen auseinandernimmt, dass ein älterer, gesundheitlich angeschlagener Arbeitnehmer, der freigesetzt wird, dann auf einmal von einem anderen, rechtlich völlig selbstständigen Unternehmen aufgenommen und dort weiterbeschäftigt wird. Zu welchen Konditionen und welchen Zahlen soll das erfolgen? Also das ist vertraglich natürlich regelbar, aber ich kenne keinen einzigen Fall in Deutschland, wo unterschiedliche, rechtlich unabhängige Unternehmen solche Regelungen getroffen haben. Von daher ist dieser konzernweite Arbeitsmarkt für uns eine Grundlage dafür, seit dem Jahre 1993 einen konstruktiven Weg mitzugehen. Wenn Sie noch einmal die Zahlen vor Augen haben: Wir haben die Anzahl der Mitarbeiter in dem Zeitraum von 1993/1994 bis heute im Eisenbahnbereich mehr als halbiert ohne dass es zu betriebsbedingten Kündigungen, ohne dass es zu Massenentlassungen gekommen ist, wie in anderen Bereichen. Das war nur mit diesen Instrumenten möglich und die brauchen wir auch in Zukunft, weil die Menschen, die in diesem System arbeiten, überaltert sind. Wir brauchen diese Instrumente weiter, um dort auch weiterhin Beschäftigungsbiographien sicherstellen zu können.

Abg. Sebastian Körber: Ich hätte noch einmal zwei konkrete Fragen an Herrn Dr. Kaufmann. Zum Einen: Sehen Sie es als einen richtigen Beitrag an, dass, so wie es im Koalitionsvertrag auch vereinbart ist, die Gewinn- und Beherrschungsverträge zwischen Konzern und Netz auf der einen Seite und auf der anderen Seite auch die Möglichkeit von Doppelmandaten beendet werden? Und die zweite konkrete Frage: Wie beurteilen Sie das Thema der Gewinnabführung unter dem Gesichtspunkt des Verbots, dass Mittel zwischen der Holding und Infrastruktur transferiert werden können?

Dr. Thomas Kaufmann (EU-Generaldirektion Mobilität und Verkehr): Die Beseitigung von Doppelmandaten, das ist einer der Punkte, die in dieser Anlage 5, die ich vorher genannt habe, aufgeführt werden. Aber das schließt natürlich die Einflussnahme der Holding auf Entscheidungen im Bereich der wesentlichen Funktionen nicht aus. Dafür müssten noch weitere Maßnahmen getroffen werden. Wie gesagt, der Hauptpunkt ist: Ernennung und Entlassung von Vorstandsmitgliedern. Im dritten Paket haben wir da in der Anlage 5 gesagt, dass es nicht sein kann, dass dies alleine die Holding entscheidet. Es muss zumindest ein Vetorecht zum Beispiel des Regulierers geben, denn jemand, der weiß,

er kann jederzeit entlassen werden, verhält sich auch entsprechend. Egal, ob jetzt die Begründung eine ganz andere ist, denn Begründungen findet man immer. Die Begründung wird niemals sein: Du wirst entlassen, weil du zu Lasten der Holding oder ihrer Verkehrstochter eine Entscheidung getroffen hast. Das reicht also nicht aus, sondern wir müssen zumindest ein Vetorecht – zum Beispiel eines unabhängigen Eisenbahnregulierers – haben und einige weitere Maßnahmen zur Trennung des Personals, die in dieser Anlage vorgesehen sind.

Zu der Frage der Gewinnabführung: Da habe ich in meinem Eingangsstatement schon gesagt, dass es eben die klare Festlegung der Richtlinie gibt, dass öffentliche Mittel, die für die Infrastruktur ausgegeben wurden oder vorgesehen sind, nicht in andere Bereiche gelangen dürfen. Dies muss sowohl inhaltlich, als auch von der Darstellung her der Fall sein. Es muss also von der Darstellung der Rechnungsführung dieser Unternehmen klar sein, ob dieses Geld, was der Staat in die Infrastruktur gegeben hat, für irgendwelche anderen Zwecke verwendet wird. Die Frage ist, ob das bei einer Holding der Fall ist. Wenn es so ist, wie hier gesagt wurde, dass die Holding frei ist, über die abgeführten Mittel zu entscheiden, dann habe ich hier meine Bedenken und das sind auch die Bedenken, die die Studie von 2009 geäußert hat. Wenn man nachvollziehen kann, dass das Mittel sind, die die Infrastruktur selbst erwirtschaftet hat, dann dürfen diese Mittel natürlich auch für irgendwelche anderen Zwecke, also zum Beispiel für die Verkehrsleistung oder den Erwerb von Verkehrsunternehmen oder für was auch immer verwendet werden. Wobei es natürlich schwierig scheint, dass noch die Möglichkeit eines, aus der eigenen wirtschaftlichen Tätigkeit der Infrastruktursparte herrührenden Gewinns bestehen soll, der dann abgeführt werden könnte, wenn man sieht, wie viel der Staat insgesamt von den Vollkosten finanziert. Das ist das System der Richtlinie und der Sinn und Zweck ist natürlich, wie ich gesagt habe, Quersubventionierungen zu verhindern. Es kann ja nicht sein, dass die Wettbewerber, die diese Möglichkeiten nicht haben, sich einem Wettbewerber gegenüber sehen, der sozusagen aus den Trassenentgelten, die sie selbst bezahlen, seine Wettbewerbsposition verbessert. Das ist das, was die Richtlinie beabsichtigt. Das sollte nicht passieren.

Abg. Sabine Leidig: Ich würde gern zu zwei Punkten noch einmal etwas sagen und auch nachfragen: Also erstens, Herr Fischer, Sie haben natürlich recht, dass die Deutsche Bahn AG anders aufgestellt ist als die Organisation der Bundeswasserstraßen und der Straßenbau,

aber es stimmt nicht, dass der Bund damit sozusagen seine Verantwortung für die Bahn als Teil der öffentlichen Daseinsfürsorge abgeben kann. Denn im Grundgesetz, Art. 87e, steht explizit, dass der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes, der Eisenbahn des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Netz etc. Rechnung getragen wird. Also da kommen wir nicht aus dieser Verpflichtung heraus und ich glaube, dass das große Unbehagen, das im Zusammenhang mit der DB AG immer wieder auftaucht – das hat Herr Kaufmann auch gerade schon thematisiert – jedenfalls zum Teil aus der Intransparenz folgt. Also quasi aus dem Unvermögen, Einfluss auf das Geschäftsgebaren der DB AG zu nehmen, in das sich die Politik selbst hineinmanövriert hat. Noch viel dramatischer betrifft dies das Unvermögen der Kundinnen und Kunden und sonstiger gesellschaftlicher Akteure, auch der Umweltverbände etc., auf die konkrete Geschäftspolitik dieser Deutschen Bahn AG Einfluss zu nehmen.

Daraus ergibt sich eine Frage, die ich gerne an Frau Breuer stellen möchte: In der Schweiz ist es ja offenbar nicht nur so, dass die Politik viel klarere Vorgaben für die Bahnentwicklung macht, sondern es gibt auch eine ganz andere Kultur der Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen, die die Bahn betreffen. Da würde ich Sie gerne fragen, welche Erfahrungen Sie damit gemacht haben. Was verändert das aus Ihrer Sicht an der Politik, die eine Bahn macht, wenn die Bevölkerung immer mal wieder auch direkt gefragt wird und mitreden und mitentscheiden kann? Die zweite Frage bezieht sich auf die Feststellung, dass in Großbritannien diese Studie, die mich sehr interessiert, veröffentlicht worden ist. Da müssten wir mal schauen, ob wir die bekommen können. Über 30 Prozent Ersparnis, die wohl aus einem integrierten Bahnsystem resultieren würde. Da möchte ich gerne Herrn Kirchner noch einmal fragen: Sie haben gerade über die Optionen gesprochen, die ein konzerninterner Arbeitsmarkt möglich macht. Ich würde mich aber schon dafür interessieren, da Sie ja auch gesagt haben, das erste Ziel ist es, überhaupt mehr Bahnverkehr zu realisieren: Was spricht aus Ihrer Sicht darüber hinaus für eine integrierte Bahn und gegen eine Trennung von Netz und Betrieb?

Petra Breuer (Bundesamt für Verkehr, Schweiz): Sie sprechen natürlich jetzt mit der Kultur des Mitentscheidens der Bevölkerung einerseits ein Element der Schweizer direkten Demokratie an und andererseits dann aber auch die Planungsprozesse. Wir haben schon seit Anfang der 90er Jahre eigentlich in regelmäßi-

gen Abständen Volksentscheide zu den Themen Güterverkehrsverlagerung, aber auch zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur abgehalten und sind gerade dabei, auch wieder eine neue Vorlage vorzubereiten, die dann in zwei oder drei Jahren vom Volk zu behandeln sein wird. Der große Vorteil dessen ist, dass die Bahn eine große Rückendeckung hat. Also, wenn ein Entscheid pro Finanzierung und Ausbau gefällt ist, dann ist die Legitimation natürlich sehr hoch, nicht nur in der Politik, sondern generell. Also man weiß dann, wofür man sozusagen das Geld in die Hand nimmt. Dazu kommt aber sicherlich, dass die Bahnunternehmen und der öffentliche Verkehr insgesamt in der Bevölkerung sehr gut verankert sind. Es gibt einen hohen Anteil an Abonnenten für den regionalen Verkehr, aber auch Halbtags-Abonnenten, ähnlich wie bei einer Bahncard. Das trägt auch zur Verankerung in der Bevölkerung bei. Innerhalb der Planungsprozesse kann ich jetzt nicht beurteilen, wie groß die Unterschiede hier zwischen Deutschland und der Schweiz sind. Es ist so, dass wir da genauso Auseinandersetzungen haben über die Fragen des Lärmschutzes und darüber, wo genau jetzt eine Streckenführung verläuft. Dort arbeiten wir auch mit Einsprüchen und gerichtlichen Verfahren. Aber im Regelfall kommen wir dort, sage ich mal, zu guten Lösungen für alle Beteiligten. Da ist, glaube ich, die Rolle der Politik in der Schweiz gewesen, zu sagen: Wir stellen bestimmte Mittel zur Verfügung und die Planungsabläufe sind gegeben. Das heißt das Zur-Verfügung-Stellen der Mittel ist der große Diskussionspunkt und weniger dann nachher die Umsetzung vor Ort.

Alexander Kirchner (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EGV): Das Beispiel in Großbritannien zeigt, was passiert, wenn man nur die Trennung betreibt und die nachgelagerten Prozesse und Entwicklungen nicht im Griff hat. Wir haben zwar in England einen starken Anstieg, insbesondere der Personenverkehrsleistungen zu verzeichnen, aber die Preise für die Nutzer sind drastisch gestiegen. Gleichzeitig sind die Belastungen des Steuerzahlers, der öffentlichen Haushalte, extrem angestiegen, was zeigt, dass dort zwar Gewinne abgeschöpft werden, die aber nicht von den privaten Unternehmen wieder in das System investiert werden. Ich habe überhaupt kein Problem damit, dass wir eine Diskussion darüber führen, ob die Gewinne, die die Bahn erzeugt, auch wieder in das System Schiene zu investieren sind. Das halte ich für sinnvoll und gut in Anbetracht der Situation, in der die öffentlichen Haushalte sind. Natürlich wird bei mehr Wettbewerb aber die Frage erlaubt sein: Wenn man das für die Deutsche Bahn AG verlangt, was bedeutet das für Veolia oder andere, die ja auch nicht nach Deutschland kom-

men, um uns hier mit einem guten Verkehr zu beglücken, sondern die das auch tun, um Gewinne zu machen. Dass die Gewinne der Netz AG letztendlich wieder in die Infrastruktur fließen müssen, ist unsere Position und wird von uns natürlich neben all den Themen, die ja hier auch schon diskutiert worden sind, unterstützt.

Was ist neben dem konzernweiten Arbeitsmarkt, den ich vorhin dargestellt habe, aus unserer Sicht der Grund, der für das integrierte System spricht? Das System Schiene ist anders als die Straße zu sehen. Bei der Schiene haben wir eine unwahrscheinlich starke Wechselwirkung von Effekten, die aus der Infrastruktur in die Fahrzeuge und in den Betrieb hinein wirken und umgekehrt. Hier befürchten wir, dass es bei einer Trennung, ähnlich – wie vorhin für England dargestellt – dann zu Problemen kommt. Ich mache das einmal an einem Beispiel deutlich: Es ist wichtig, den Härtegrad der Schiene und der Radreifen bei den Fahrzeugen festzulegen. Wenn das nicht aufeinander abgestimmt ist, dann optimiert jeder diesen Härtegrad für sich selbst. Dann entsteht die Überlegung: Ich mache die Schiene härter, dann entstehen mir weniger Kosten. Aber dadurch werden dann die Radreifen stärker abgenutzt und der andere sagt, um das wieder zu kompensieren, mache ich die Radreifen wieder härter. Das führt dann wieder zu einer stärkeren Abnutzung der Schiene. Das ist nur einmal ein kleines Beispiel, wie intensiv hier Synergien zwischen den beiden Systemen entstehen, die mit beachtet werden müssen. Deshalb ist diese Koppelung, diese gemeinsame Entwicklung zumindest noch für den langen Zeitraum, wo es eine Bahn AG gibt, die einen hohen Marktanteil hat, sinnvoll. Das soll dazu führen, dass dort ein großes Interesse daran bestehen bleibt, diese Themen tatsächlich in der Infrastruktur sinnvoll und vernünftig zu behandeln.

Abg. Dr. Valerie Wilms: Herr Kirchner, das ist jetzt keine Frage an Sie, aber es ist schon erstaunlich, wenn ich mir so die Konzernpolitik der DB ansehe, dass die DB ganz gezielt in England investiert, wo ja angeblich die Welt fast zusammenbricht. Das hat mich eben doch ein bisschen gewundert. Jetzt zu den zwei Fragen, die ich noch habe: Herr Lutz hat, wenn ich das richtig mitbekommen habe, geäußert, dass die DB auf Einnahmen verzichtet, um den intermodalen Verkehr zu stärken. Da wäre meine Frage an Herrn Böttger: Können Sie das erkennen? Sie haben uns ja auch durchaus im Hinblick auf das Logistikgeschäft auch gewisse Hinweise in Ihrer schriftlichen Stellungnahme gegeben. Dann noch eine Frage an Frau Breuer: Sie haben uns ja informiert, dass da eine Expertenkommission, *Organisation Bahninfrastruktur* ins Leben geru-

fen wurde, die das Thema *Trennung Infrastruktur und Verkehr* behandelt. Warum haben Sie das in der Schweiz gemacht und wer ist da im Detail beteiligt?

Prof. Dr. Christian Böttger (Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin): Es ist natürlich nicht unmittelbar nachweisbar, welche Trassenpreise welche Wirkung auf den intermodalen Wettbewerb haben, also den Wettbewerb vor allem zum Verkehrsträger Straße. Was wir sehen können ist, dass die Trassenpreise in den letzten Jahren massiv gestiegen sind. Sie sind deutlich mehr gestiegen als die Inflationsrate oder die Erzeugerpreise und damit sind zeitgleich die Gewinne der Infrastruktursparten der DB entsprechend angestiegen. Wenn man jetzt sagt: Wir hätten sie ja noch viel stärker anheben können, aber dann hätten wir negative Folgen gehabt, das ist eine etwas hypothetische Diskussion. Also ich meine, wir haben natürlich momentan das Kernproblem, dass das Netz in einigen Teilen heute bereits voll ist und gerade dann werden natürlich auch Monopolpreise ökonomisch sehr attraktiv, weil klar ist, dass man sowieso niemanden mehr aufnehmen kann. Gerade dann muss man natürlich auch sehen, dass man reguliert, um eben zu verhindern, dass man den Schienenverkehr damit übermäßig abwürgt. Ich kann nicht erkennen, dass die DB belegen könnte, dass sie sich beim Anstieg der Trassenpreise oder der sonstigen Infrastrukturentgelte, die sie vereinnahmt, besonders zurückhält.

Petra Breuer (Bundesamt für Verkehr, Schweiz): Die Expertengruppe ist Ende 2010 von unserem Verkehrsminister, Bundesrat Leuenberger, mit dem Ziel eingesetzt worden, das bisherige System daraufhin zu untersuchen, ob es Diskriminierungen gibt und wie man es organisatorisch weiterentwickeln kann. Wo sind die Stärken des Systems, wo sind seine Schwächen? Es gab dafür – grob gesprochen – zwei Auslöser: Das Eine ist, dass wir im Jahr 2005 eine Vorlage an das Parlament hatten, die zurückgewiesen worden ist, wo es auch um die Finanzierung und Organisation der Trassenvergabestelle ging. Wir haben das dann weiterentwickelt. Das Zweite ist, dass wir in dem folgenden Paket, in einem *Screening* der EU-Kommission die Rückmeldung bekommen haben, dass die Richtung, in die wir gehen wollen, nicht mit der EU-Rechtsentwicklung kompatibel ist. Wir haben gesagt: Wir wollen jetzt das Schweizer System anschauen, um zu sehen was gut ist und was nicht gut ist und wie wir weitergehen wollen. Es gibt eine Expertengruppe, die zwar vom Ministerium eingesetzt, aber unabhängig ist. Sie besteht aus zehn Experten aus Wissenschaft, aus Politik, aber vor allen Dingen

aus den Bahnkreisen, also aus verschiedenen Bahnunternehmen, verschiedene Funktionen – Infrastruktur, Personenverkehr, Güterverkehr. Diese Expertengruppe soll nächstes Jahr einen Bericht zu dieser Thematik abliefern.

Vorsitzender: Vielen Dank. Sie hatten damit auch das Schlusswort. Ich möchte mich recht herzlich bei unserer Expertin und unseren Experten bedanken. Ich bedanke mich auch sehr herzlich bei den Kolleginnen und Kollegen. Wir haben es fast pünktlich geschafft, obwohl wir mit Verzögerung angefangen haben. Ich möchte mich außerdem beim Publikum bedanken. Hoffentlich war es spannend. Kommen Sie alle gut nach Hause oder zu Ihrem nächsten Termin. Vielen Dank!

Ende der Sitzung: 13.02 Uhr

Dr. Anton Hofreiter, MdB
Vorsitzender

**Öffentliche Anhörung am 19. Oktober 2011
zu dem Thema:
zu dem Thema Bahnstruktur**

BT-Drs.: 17/4428, 17/4433, 17/4434

Sachverständigenliste / Stellungnahmen

- **A-Drs. 17(15)281-A** **Seite 25**
Petra Breuer,
Bundesamt für Verkehr, Schweiz

- **A-Drs. 17(15)281-B** **Seite 30**
Prof. Dr. Christian Böttger,
Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

- **A-Drs. 17(15)281-C** **Seite 35**
Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. Franz Jürgen Säcker,
Freie Universität Berlin

- **A-Drs. 17(15)281-D** **Seite 48**
Alexander Kirchner,
Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG

- **A-Drs. 17(15)281-E(neu)** **Seite 54**
Dr. Richard Lutz
Finanzen und Controlling der DB AG und
der DB ML AG

- **A-Drs. 17(15)281-F** **Seite 71**
Dr. Thomas Kaufmann,
Generaldirektion Mobilität und Verkehr der



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Verkehr BAV

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)281-A
ÖA - 53. Sitzung am 19.10.2011
BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!

Anhörung

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des deutschen Bundestags

19. Oktober 2011, Berlin



Heutiges System CH – Organisation Entwicklung

- 1982: Einführung des Taktfahrplans
- **1996: Einführung des Bestellprinzips im Regionalverkehr**
 - Tarifhoheit bei den Unternehmen, aber „Direkter Verkehr“
- Seit Ende der 90er Jahre durch bilaterales Landverkehrsabkommen mit der EU nimmt Schweiz an der Weiterentwicklung des europäischen Eisenbahnrechts teil.
- **Bahnreform 1 (1999): Liberalisierung des Güterverkehrs mit Öffnung des Netzzugangs & Reorganisation der SBB** in eine AG des öffentlichen Rechts mit vier Divisionen (Personenverkehr, Infrastruktur, Immobilien und Güterverkehr).
- **2006: Trasse Schweiz AG** Gründung (SBB, BLS, SOB, VöV)
- **2010: Bahnreform 2.2**
 - Stärkung der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr



Heutiges System CH – Umsetzung EU-Vorgaben

Entwicklung EU-Recht	Nachvollzug in der Schweiz
RL 91/440/EG	Bahnreform 1 (1999)
1. & 2. EU-Eisenbahnpaket	In parlamentarischer Beratung, jedoch ohne Thema „unabhängige Trassenvergabestelle“
	Unabhängige Expertengruppe
Interoperabilitäts- und Sicherheitsrichtlinie	In parlamentarischer Beratung
3. EU-Eisenbahnpaket	In Prüfung



Heutiges System CH – Steuerung

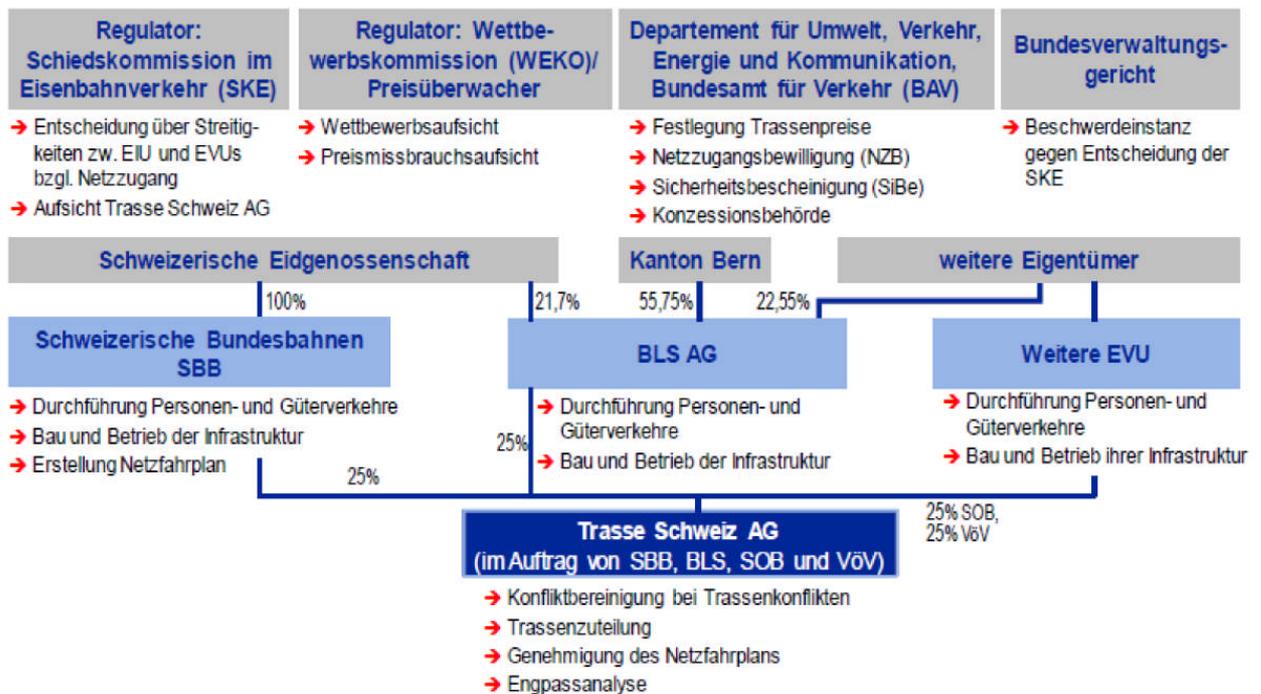
- **Infrastruktur: kein Gewinn möglich** - „schwarze Null“, d.h. nur öffentliche Mittel in der Infrastruktur, keine Konzernmittel; Steuerung über 4-jährige Leistungsvereinbarungen
- **Regionaler Personenverkehr: kleiner Gewinn möglich** (zunächst Zuweisung zu zweckgebundenen Reserven, bis diese bestimmtes Volumen erreicht haben)
- **Personenfernverkehr: gewinnorientiert**, jedoch Konzession (ein Transportunternehmen)
- **Güterverkehr: gewinnorientiert**, freier Marktzugang

Anhörung dt. Bundestag | Petra Breuer, Abteilungschefin Politik, Bundesamt für Verkehr
19. Oktober 2011, Berlin

4



Struktur Bahnsystem Schweiz



Anhörung dt. Bundestag | Petra Breuer, Abteilungschefin Politik, Bundesamt für Verkehr
19. Oktober 2011, Berlin

5



Heutiges System CH – einige Fakten

Messung	Ergebnis	Quelle
Personenverkehr – Anzahl Reisende	Total öV 2089 Mio. (2009)	LITRA
Personenverkehr – Personenkilometer	Total Bahnen 20753 Mio. (2009)	LITRA
Wachstum Verkehrsleistung seit 1996 – Durchschnittlich pro Jahr	- im Personenverkehr 4,4% - im Güterverkehr 1,2%	SBB
Verkehrsdichte – Ptkm/Netz-km	- gesamte Schweiz 5,8 Mio. - Netz SBB 8,9 Mio.	SBB
Anteil Dritte-EVU pkm /tkm	CH (gv) 37%, D (gv) 20%, GB (gv) 39% / (pv) 89%, A (gv) 11% / (pv) 1%	SBB
Pünktlichkeit der Züge	- im PV (5 min. Grenz) 97% - im GV (30 min. Grenze) > 90%	SBB
Bahnunfälle pro Jahr	schwankt zwischen 150 bis 220	SBB
Modal- Split	- GV alpenquerend: 64% - GV gesamthaft: 34% - PV gesamthaft: 21%	BAV

Anhörung dt. Bundestag | Petra Breuer, Abteilungschefin Politik, Bundesamt für Verkehr
19. Oktober 2011, Berlin

6



Stärken und Schwächen System CH

Stärken	Schwächen
Abgestimmtes Angebot im Personenverkehr	Komplexes System – intransparent & schwer steuerbar
Angebot ist sicher, sauber und Verfügt über hohe Qualität	Rollen / Aufgaben nicht klar – speziell die Rolle des Regulators
Service Public (Grundversorgung) wird aufrechterhalten	Fehlanreize für integrierte Bahn (SBB)
„Direkter Verkehr“ (Ein Ticket)	System benachteiligt Güterverkehr – Netzentwicklung & Prioritätenfrage
Einfaches Tarifsystem	Wenige neue Markteintritte
Offenes System – keine Reservierungen	Hohe Kosten
Hohe Pünktlichkeit	

Anhörung dt. Bundestag | Petra Breuer, Abteilungschefin Politik, Bundesamt für Verkehr
19. Oktober 2011, Berlin

7



Handlungsbedarf in CH

Vorgaben EU geben wenig Spielraum – vgl. „Recast“ und Vertragsverletzungsverfahren

Grundsätzlich:

- Rollenklärung
 - Wer macht die Netzentwicklung?
 - Besteller – Eigner (v.a. gegenüber SBB)
 - Regulator (wie stark soll er sein?)
- Regulator mit mehr Kompetenzen ausstatten
- Mitarbeit in zwischenstaatlichen Organisationen ermöglichen

Bezüglich der Frage „Trennung Infrastruktur – Verkehr“ laufen Diskussionen im Rahmen einer Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur, Ergebnisse 2012



Ziele und politische Schwerpunkte

System öffentlicher Verkehr CH:

- funktioniert über Kooperation, Zielvorgaben der Besteller und Verhandlungen mit Transportunternehmen
Ziel: Hohe Qualität halten, effizienten Einsatz der Mittel steuern
- Wettbewerb nur im Regionalen Personenverkehr (primär Bus) – 2011 vom Parlament wieder so bestätigt – und im Güterverkehr

Grundsätzlich:

- Sichere Finanzierung und klare Zielvorgaben mindestens genauso wichtig wie Organisation
- → **Finanzierung und Steuerung der Mittel in nächsten Jahren Hauptpunkt der politischen Diskussion in CH**

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)281-B
53. Sitzung am 19.10.2011
BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!

Professor Dr. Christian Böttger
19.10.2011

Stellungnahme für die Anhörung im Verkehrsausschuss am 19.10.2011

Die DB AG ist in den letzten zwei Jahren wegen ihrer Leistung im Eisenbahnverkehr in die Kritik geraten. Die Probleme bei der Berliner S-Bahn, die Ausfälle der Klimaanlage im Sommer und die Leistungseinbrüche im gesamten Netz im vergangenen Winter haben die mediale Diskussion um den Zustand der DB AG angeheizt. Betriebswirtschaftlich sind folgende Sachverhalte festzustellen:

- Die in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) festgelegten Qualitätsparameter hat die DB AG zuletzt erfüllt. Der Bundesrechnungshof hat allerdings in einem Gutachten die Unklarheiten bei der Messmethodik, das Fehlen einer unabhängigen Messung und die zahlreichen Ausnahmetatbestände bei der Bewertung kritisiert.
- Die Instandhaltungsaufwendungen der Infrastruktursparten der DB AG sind in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen (bis 2006 waren es immer rund 1,6 Mrd. € p.a., 2009 waren es 1,2 Mrd. €, 2010 ist der Betrag immerhin wieder auf 1,45 Mrd. € angestiegen)¹
- In den letzten Jahren sind die Gewinne der Eisenbahninfrastruktursparten der DB AG (Netz, Personenbahnhöfe und Energie) deutlich gestiegen. Inzwischen tragen die drei Sparten nahezu die Hälfte der Gewinne der DB AG (auf Basis EBIT) bei.

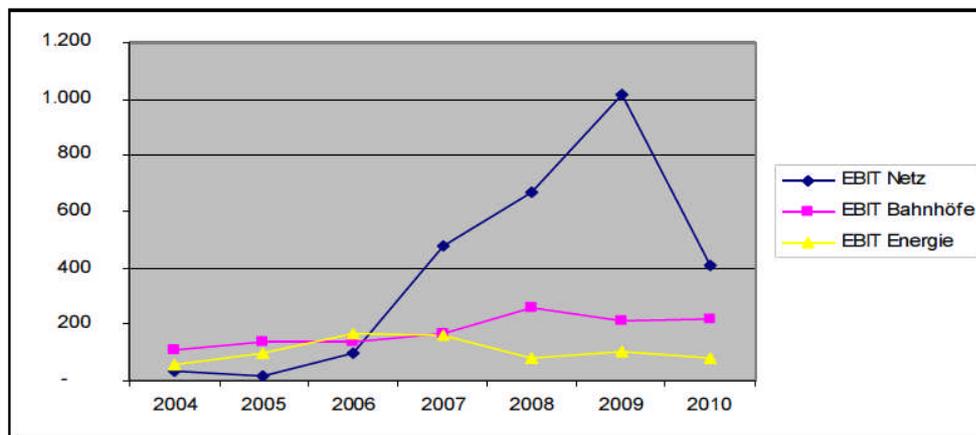


Abb. 1: Gewinnentwicklung der Infrastruktursparten der DB in Mio. Euro
Quelle: DB Konzernabschlüsse 2004 - 2010

¹ Quelle: Infrastrukturzustands- und Entwicklungsberichte 2006, 2009, 2010

Die bemerkenswerte Gewinnsteigerung wurde überwiegend nicht durch Prozessverbesserung oder Mengensteigerungen verursacht, sondern ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Trassen- und Stationspreise in den letzten Jahren deutlich überproportional gestiegen sind:

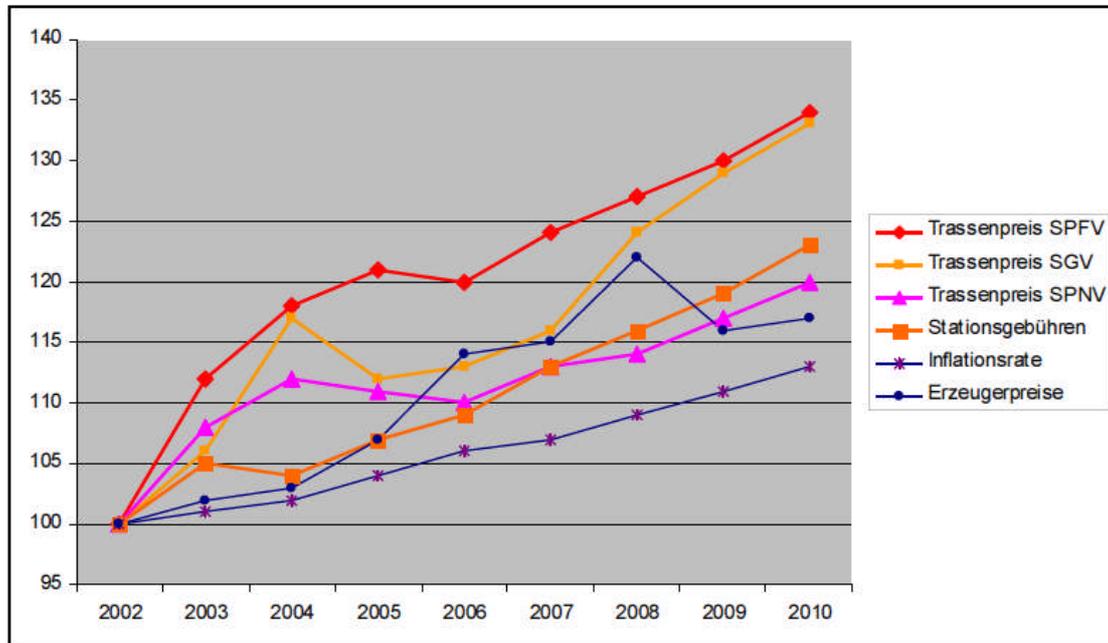


Abb. 2: Entwicklung der Trassen und Stationspreise 2002 – 2010, indizierte Darstellung (2002=100)
Quelle: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2010

Die Eisenbahninfrastruktur stellt ein natürliches Monopol dar: Werden die Preise in einem solchen Monopol nicht effizient reguliert, kann der Monopolist durch Preissteigerungen seine Gewinne maximieren. Er hat es nicht nötig, Anstrengungen zu unternehmen, um die Effizienz zu steigern. Die Monopolkommission hat in ihrem Gutachten herausgearbeitet, dass die hohen Trassenpreise (und die eng begrenzten Möglichkeiten der Bundesnetzagentur, diese wirksam zu regulieren) ein massives Wettbewerbshemmnis darstellen. Potenzielle private Marktteilnehmer, vor allem im Güter- und im Fernverkehr, werden durch die Höhe der Trassenpreise, aber auch durch die heutige Praxis bei der Trassenvergabe abgeschreckt. Im Ergebnis verhindert das heutige System mehr Verkehr auf der Schiene. Deshalb schlägt die Monopolkommission vor, die Regulierung der Trassenpreise und der Trassenvergabe zu verschärfen. Zudem sollten die Infrastruktursparten der DB AG durch eine Anreizregulierung motiviert werden, effizienter zu arbeiten. Den entsprechenden Ausführungen und Vorschlägen der Monopolkommission ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Darüber hinaus lagen die Abschreibungen der Infrastruktursparten der DB AG in den vergangenen Jahren deutlich über den Investitionen. Das bedeutet, dass der, betriebswirtschaftlich gerechnete, Werteverzehr der Bahnanlagen nicht in voller Höhe durch

Ersatzinvestitionen kompensiert wird.² Dieser Sachverhalt lässt sich auch als „Desinvestition“ oder als „Substanzverzehr“ bezeichnen, etwas umgangssprachlicher bedeutet dieses „Fahren auf Verschleiß“..

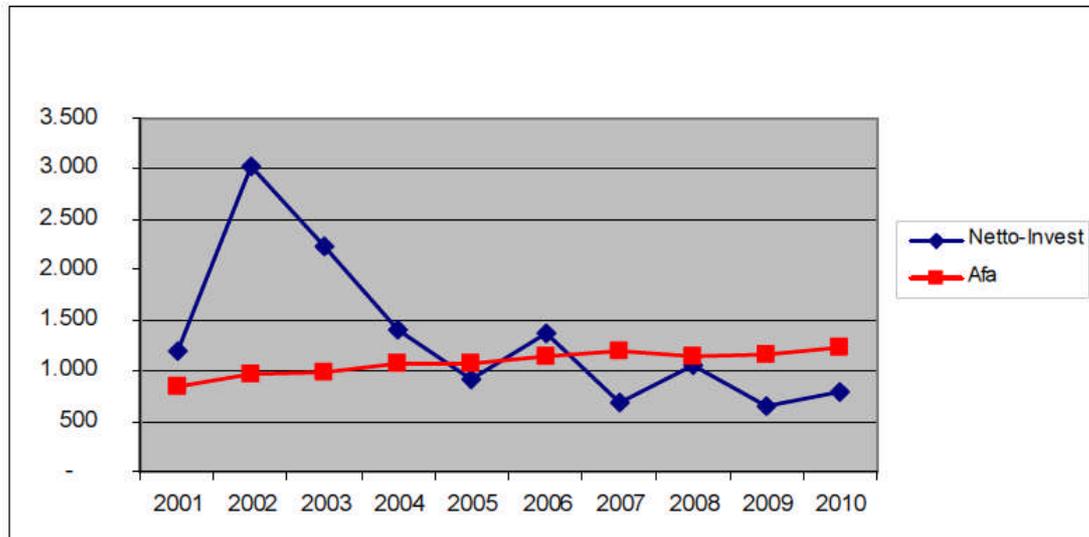


Abb. 3: Abschreibung vs. Nettoinvest der Infrastruktursparten der DB in Mio. Euro
Quelle: DB Konzernabschlüsse 2004 - 2010

Derzeit werden die Gewinne der Infrastruktursparten über Gewinnabführungsverträge an die DB AG ausgeschüttet. Diese muss inzwischen einen Teil der Gewinne an den Eigentümer ausschütten, ein Teil verbleibt für Neuinvestitionen im Unternehmen. Zudem hat die DB AG in den Jahren von 2007 – 2010 insgesamt 1,5 Mrd. Euro aus der Eisenbahninfrastruktur abgezogen und in andere Geschäfte investiert.

Die DB AG suggeriert seit vielen Jahren, dass die bahnfernen Geschäfte (insbesondere die weltweite Logistik) das Geschäft der Eisenbahn in Deutschland unterstützen würden. Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall: Die Logistiksparte der DB AG erwirtschaftet knapp ein Drittel des Konzernumsatzes, trägt aber nur knapp 15 % zum Konzerngewinn bei.

Die DB AG ermittelt seit einigen Jahren kapitalmarktüblich ihre Kapitalkosten. Diese betragen für den Konzern etwa 9 %, für die Transportsparten gut 10 %. Als Zielwerte für die Transportsparten werden seit Jahren 14 % genannt³. Tatsächlich hat die Logistiksparte der DB AG noch nie ihre Kapitalkosten verdient, geschweige denn die Zielwerte erreicht. Nach Kapitalmarktlogik hat die Logistiksparte in den letzten acht Jahren einen Wert von über 700 Mio. Euro vernichtet.

² Investitionen, die die öffentliche Hand bezahlt, werden bei der DB AG bilanziell nicht berücksichtigt – daher der Begriff der „Nettoinvestition“. Für vom Bund bezahlte Investitionen fallen entsprechend auch keine Abschreibungen an

³ Geschäftsberichte der DB AG und der DB ML 2006 – 2010, Abschnitt Wertmanagement

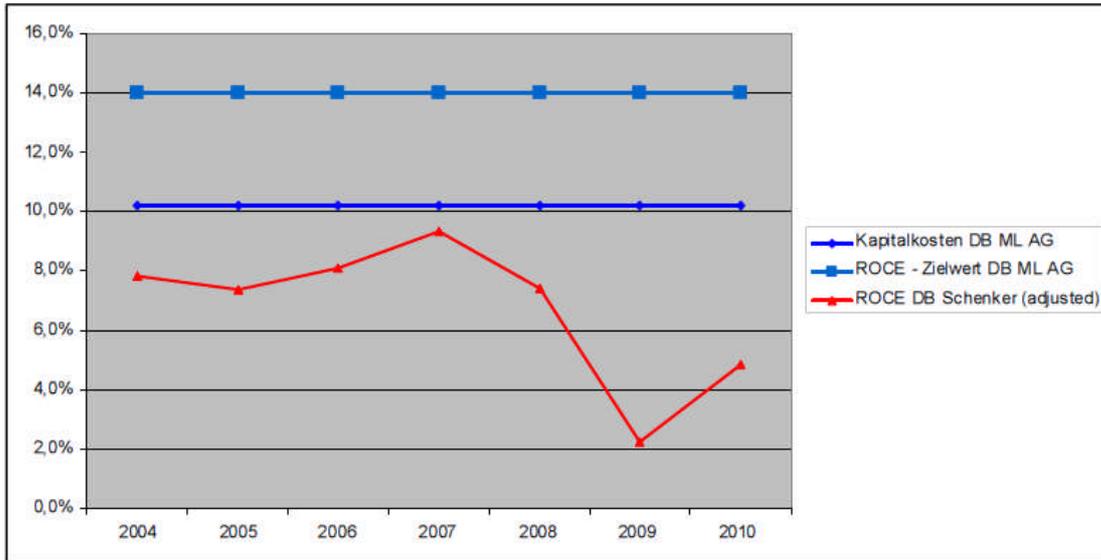


Abb. 4: Kapitalkosten und Kapitalverzinsung für DB ML AG und DB Schenker
 Quelle: Abschlüsse DB AG und DB ML AG 2004 – 2010, eigene Berechnungen⁴

Ähnlich stellt sich die Situation auch beim Erwerb von Arriva dar: Die Sparte (nach dem Verkauf der deutschen Beteiligung umfasst sie weitgehend internationales Busgeschäft sowie SPNV in England) hat ein Investiertes Vermögen von ca. 3 Mrd. Euro und hat im ersten Halbjahr 2011 einen EBIT von 40 Mio. Euro erwirtschaftet – das entspricht einer Verzinsung von knapp 3 % p.a.⁵

Die bahnfernen Geschäfte der DB AG (Logistik, Busverkehr im Ausland) sind also aus Kapitalmarktperspektive nicht erfolgreich. Die Gewinne der Bahnsparten werden genutzt, um diese internationalen Geschäfte zu subventionieren und auszubauen. Dieses Vorgehen ist ordnungspolitisch bedenklich und verkehrspolitisch schädlich.

Entsprechend ist der Monopolkommission in dem Vorschlag zuzustimmen, die Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge der DB-Infrastruktursparten mit dem DB – Konzern aufzuheben. Damit würde verhindert, dass die Gewinne der Infrastruktursparten weiterhin für bahnferne, internationale Geschäfte des DB-Konzerns genutzt werden. Zugleich würde sich die Frage nach einem angemessenen Gewinnziel und einer angemessenen Gewinnverwendung der Gewinne der Infrastruktur stellen. Die Monopolkommission schlägt eine Vorgabe von Gewinnzielen auf Basis des CAPM vor. Dieser Vorschlag ist methodisch einerseits gut begründet, allerdings ist grundsätzlich in Frage zu stellen, ob es angemessen ist, dass das vom Bund bereitgestellte Eigenkapital überhaupt Gewinne erwirtschaften muss – schließlich werden auch an die Autobahnen in Deutschland keine Dividendenerwartungen gestellt. Deshalb schlage ich vor, den Infrastruktursparten ein geringes Gewinnziel zu stellen und zugleich Gewinnausschüttungen grundsätzlich auszuschließen. Damit könnten die Trassenpreise sinken, im Ergebnis dürfte der Verkehr auf der Schiene zunehmen.

⁴ Bei den Kapitalkosten wurden die Zahlen der DB AG um den Kaufpreis (bzw. Goodwill) beim Erwerb von Stinnes ergänzt. Diese sind wegen einer Änderung der Rechnungslegungsregeln in den DB-Werten nicht enthalten

⁵ Quelle: DB AG Halbjahresbericht 2011

Die DB AG lehnt eine solche Trennung vehement ab. Sie führt an, eine solche Trennung würde hohe Steuerzahlungen nach sich ziehen. Dieses Problem wäre mit entsprechendem politischen Willen lösbar, z.B. durch eine Kapitalerhöhung in Höhe der Steuerlast. Des Weiteren hat der Vorstandsvorsitzende der DB AG angedroht, im Falle einer Trennung nicht mehr 1 Mrd. Euro in das Schienennetz zu investieren. Dieses ist eine leere Drohung – in den vergangenen Jahren hat die DB AG, wie oben dargelegt, stets massiv Mittel aus der Eisenbahninfrastruktur entnommen und keineswegs Mittel, die in anderen Sparten erwirtschaftet wurden, in das Schienennetz investiert. Schließlich wird immer wieder der Eindruck erweckt, bei einer Trennung von Netz und Betrieb sei der sichere Bahnbetrieb gefährdet. Hierfür gibt es empirisch keinerlei Belege. Zudem konzentriert die DB AG ihre Auslandsaktivitäten im Eisenbahnverkehr auf Länder, in denen Netz und Betrieb getrennt sind (z.B. Großbritannien, Dänemark, Schweden, Niederlande) - offenbar sind die von der DB AG selbst vorgetragenen Sicherheitsbedenken nicht so schwerwiegend.

Schließlich ist die Frage zu stellen, ob eine vollständige gesellschaftsrechtliche Trennung der Infrastruktur- von den Transportgesellschaften sinnvoll ist. Die Monopolkommission hat eindeutig für diese Lösung votiert. Mit einer Beendigung der Beherrschung und Gewinnabführung zwischen den Infrastruktursparten und der DB AG würde ein Großteil der Potenziale für die Diskriminierung Dritter wegfallen und damit der Wettbewerb gefördert werden, der Schienenverkehr würde steigen. Je nach Ausgestaltung könnten jedoch immer noch Diskriminierungspotenziale verbleiben, so dass eine vollständige Trennung die sinnvollste Lösung darstellen würde.

Auf der anderen Seite ist die Frage zu stellen, welche Gründe bestehen, die Transportsparten der DB AG in öffentlichem Eigentum zu belassen. Schon bei der Bahnreform von 1994 war in der dritten Stufe der Verkauf der Transportsparten vorgesehen gewesen. Aus Sicht des Verfassers ergeben sich keine überzeugenden Gründe, warum die Logistiksparte (u.a. Marktführer im Schiffsverkehr von China nach Nordamerika, Weinlogistikspezialist in Australien) im Eigentum der öffentlichen Hand geführt werden sollte. Die Synergien mit der Eisenbahn in Deutschland sind marginal, die Sparte hat noch nie eine angemessene Kapitalverzinsung erwirtschaftet. Ähnlich stellt sich die Situation in dem Segment Busverkehr dar. Das internationale Geschäft erzielt keine angemessene Verzinsung, die Synergieeffekte sind gering. Für den Aufbau dieser Geschäfte werden seit Jahren Mittel eingesetzt, die bei der Eisenbahn in Deutschland erwirtschaftet worden sind.

Im Ergebnis ist deshalb dem Vorschlag der Monopolkommission zuzustimmen, die Transportsparten der DB AG zu veräußern. Allerdings ist derzeit eine politische Mehrheit für einen solchen Vorschlag nicht absehbar. Deshalb wird angeregt, sich auf den Verkauf der bahnfernen, internationalen Sparten zu konzentrieren.

PROFESSOR DR. iur. DR. rer. pol. DR. h.c. FRANZ JÜRGEN SÄCKER

DIREKTOR DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND EUROPÄISCHES WIRTSCHAFTS-,
WETTBEWERBS- UND REGULIERUNGSRECHT DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

Herrn
Dr. Anton Hofreiter
Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

TEL.: (030) 83 85 38 30

FAX: (030) 83 85 38 80

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)281-C
53. Sitzung am 19.10.2011
BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!

Berlin, 11.10.2011
ys/44a-11/V&A

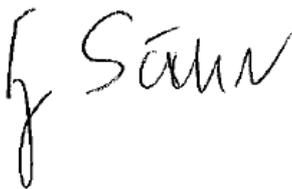
Anhörung am 19.10.2011

Sehr geehrter Herr Dr. Hofreiter,

in der Anlage übersende ich Ihnen die von mir erbetene schriftliche Stellungnahme zu den drei Anträgen der Fraktionen SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN.

Meine Stellungnahme als Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht beschränkt sich auf die juristischen, insbesondere die EU- rechtlichen Aspekte der Anträge.

Mit freundlichen Grüßen



Franz Jürgen Säcker

Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Eisenbahnstrukturreform

Gliederung

I.	Einleitung	1
II.	Netzneutralität als Grundbedingung für einen effektiven, diskriminierungsfreien Zugang zu den Eisenbahninfrastrukturnetzen.....	1
III.	Die Interpretation des § 9a Abs. 1 S. 1 AEG	4
IV.	Folgerungen aus dem EU – rechtlichen Schutz der Unabhängigkeit des Schienennetzbetreibers	6
	1. Personelle Konsequenzen	6
	2. Konsequenzen für Beherrschungsverträge zwischen den (Mutter-) Verkehrsunternehmen und den Infrastrukturunternehmen.....	8
	a. Uneingeschränkte Beherrschungsverträge.....	8
	b. Eingeschränkte Beherrschungsverträge.....	10
	3. Konsequenzen für Ergebnisabführungsverträge.....	11

I. Einleitung

Jede stabile, in die Zukunft weisende Reform des Eisenbahnrechts hat die verfassungs- und unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten, die sich aus dem Grundgesetz und den EU-Eisenbahnrichtlinien ergeben. Ihre Missachtung führt zwangsläufig zu objektiv unnötigen Klagen¹ bzw. zu Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland.² Die nachfolgenden Darlegungen zeigen in wesentlicher Übereinstimmung mit der Position der Monopolkommission³ und der Rechtsposition der EU-Kommission im laufenden Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland auf, dass Deutschland den im Dritten Eisenbahnpaket gefundenen Kompromiss auf EU-Ebene (keine Notwendigkeit zu einem ownership unbundling zwischen Eisenbahnverkehrs- und Schieneninfrastrukturgesellschaften, wohl aber legal unbundling mit effektiver schienennetzbezogener Unabhängigkeit der Netzgesellschaft) nicht konsequent genug durchgeführt hat, sondern die DB-Netzgesellschaft unter anderem durch Abschluss des Beherrschungsvertrages mit der DB AG nicht mit der EU-rechtlich gebotenen effektiven Unabhängigkeit ausgestattet hat.

II. Netzneutralität als Grundbedingung für einen effektiven, diskriminierungsfreien Zugang zu den Eisenbahninfrastrukturnetzen

Das Unionsrecht sieht in einer wettbewerbsorientierten sozialen Marktwirtschaft – das gilt auch für die Netzindustrie – die Grundlage für Konsumentenwohlfahrt. Es geht daher darum, jedem (potentiellen Wettbewerber einer Eisenbahnverkehrsgesellschaft einen diskriminierungsfreien Zugang zum Eisenbahnnetz zu eröffnen, gleichgültig, ob dieser sich in

¹ Siehe nur BVerwG, Urt. v. 18.5.2010, BVerwGE 137, 58 ff. zum unzureichend durchgeführten Unbundling.

² Europäische Kommission, Schienenverkehr: Kommission unternimmt rechtliche Schritte gegen 13 Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets, Pressemitteilung v. 24.6.2010, IP/10/807.

³ Monopolkommission, Sondergutachten 60, Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang, 2011.

der öffentlichen Hand des Staates oder in der Hand einer privatrechtlichen Gesellschaft befindet. Deshalb heißt es zu Recht in einem Beitrag des Staatssekretärs im Bundesverkehrsministerium, Scheurle:

„Wichtigste Voraussetzung für Wettbewerb auf der Schiene ist der diskriminierungsfreie Zugang zur Infrastruktur [...]. Ende 2009 gab es in Deutschland 388 zugelassene Eisenbahnunternehmen. 323 Wettbewerber nutzten das Schienennetz der DB Netz AG. Im Schienenpersonennahverkehr liegt ihr Anteil bei der Verkehrsleistung 2009 bei 9,9%, im Schienengüterverkehr sogar bei 24,1%.“⁴

Er betont daher die Notwendigkeit, die geltende Eisenbahnregulierung unter Umsetzung des europäischen Rechts „auf den Prüfstand der Effizienz und Kohärenz zu stellen.“

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.5.2010⁵ hat bereits einen wichtigen Schritt in Richtung auf mehr Effizienz und Kohärenz des Schieneninfrastrukturrechts vollzogen, das insbesondere für die ausländischen, seit dem 1.1.2010 in der EU zugelassenen Eisenbahnunternehmen das Vertrauen in unabhängige, neutrale Entscheidungen über einen diskriminierungsfreien Netzzugang erhöhen soll.

Die Herstellung von den Verkehrsgesellschaften unabhängiger Entscheidungsstrukturen bei den Infrastrukturgesellschaften durch juristische und organisatorische Entflechtung ist keine autonome Entscheidung des deutschen Gesetzgebers, sondern Ergebnis der Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben in das deutsche Recht,⁶ insbesondere der Art. 4 Abs. 2 und 14 Abs. 2 der RL 2001/14/EG. Die EU-Richtlinien konkretisieren Art. 102 AEUV, der jedem Unternehmen, das zum Transport seiner Produkte oder zur Anbietetung seiner Dienstleistungen auf die Nutzung von natürlichen Infrastrukturmonopolen angewiesen ist, einen diskriminierungsfreien

⁴ *Scheurle*, Wettbewerb im Eisenbahnverkehr-Bilanz und Maßnahmen zur Verbesserung, N&R 2010, S. 125 ff.

⁵ BVerwG, Urt. v. 18.5.2010, BVerwGE 137, 58 ff.

⁶ Vgl. BR-Drucksache 131/93, S. 99f. und BT-Drucksache 15/3280, S. 16.

Zugang zu diesen natürlichen Monopolen gegen angemessenes Nutzungsentgelt gewährt (essential facilities-Doktrin⁷).

§ 9 Abs. 1 lit. c AEG gebietet in Vollzug dieser EU-Vorgaben, dass die Bereiche „Erbringung von Verkehrsleistungen“ und „Betrieb der Eisenbahninfrastruktur“ in organisatorisch voneinander getrennten Unternehmensbereichen ausgeübt werden, wobei Entscheidungen über den Zugang zur Eisenbahninfrastruktur und das dafür zu entrichtende Entgelt von dem Unternehmensbereich zu treffen sind, der die Eisenbahninfrastruktur betreibt. Soweit zusätzliche gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nach Abs. 3 bestehen, sind diese unter Beachtung der in Abs. 3 aufgestellten zusätzlichen Anforderungen an eine strukturelle Separierung zu erfüllen.⁸ Aus Abs. 1 lit. c und Abs. 3 ergibt sich die klare und unmissverständliche Verpflichtung, nicht nur eine formale, sondern eine materielle (tatsächliche) organisatorische Trennung der beiden Bereiche durchzuführen,⁹ die durch § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AEG dahin stabilisiert wird, dass diese Bereiche in eigenen juristischen Personen geführt werden.

Die Unbundlingvorschriften, namentlich § 9a Abs.1 Satz 2 Nr. 5 AEG gewährleisten – so das Bundesverwaltungsgericht - die Unabhängigkeit der netzzugangsrelevanten Entscheidungen des Schienenwegbetreibers gegen fremde Einflussnahme. Dass die Einflussnahme manipulativ ist, also den Charakter einer nicht offengelegten oder sachwidrigen Fremdbestimmung trägt, ist entgegen der Annahme des Berufungsgerichts nicht erforderlich, auch die offene und sachorientierte Einflussnahme soll unterbunden werden.

⁷ *Emmerich*, in: FS Söllner, 2000, S. 35; *Emmerich*, in: Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 25. Aufl. 2010, Rn. 393; *Müller*, Die Essential-Facilities-Doktrin im Europäischen Kartellrecht, EuZW 1998, 234; *Eilmansberger*, in: MÜKoWettbR, Bd. I, 2007, Art. 82, Rn. 332ff.; EU-Kommission, COMP/C-3/37.792 – Microsoft; EuGH, Slg. 1995, I-743, Rn. 54 - Magill; Rs. C-418/01 vom 29. April 2004, Rn. 38 - IMS Health

⁸ Zum folgenden vgl. bereits näher *Säcker*, Regulierungsrecht als komplexes Rechtsgebiet im Spannungsfeld zwischen öffentlicher und privater Rechtsdurchsetzung, in: Ronellenfitsch/Schweinsberg/Henseler-Unger (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XIV, 2009, S. 159-178.

⁹ Vgl. *Gerstner*, in: Hermes/Sellner, AEG-Kommentar, § 9a AEG Rn. 30.

Der rechtspolitische Sinn der Unbundlingvorschriften ist klar: Effektiver Wettbewerb der Unternehmen, die auf das Netz zum Transport ihrer Produkte und Dienstleistungen angewiesen sind, ist nur möglich, wenn der Netzbetreiber in gleich weiter, neutraler Ferne gegenüber allen Wettbewerbern steht. Der diskriminierungsfreie, rechtlich gesicherte Netzzugang zu angemessenen, transparenten Bedingungen ist der einzige Weg, über den ein unverfälschter Wettbewerb der auf die Netznutzung angewiesenen Wettbewerber möglich ist.¹⁰

III. Die Interpretation des § 9a Abs. 1 S. 1 AEG

Durch § 9a Abs. 1 Satz 1 AEG wird die Freiheit der Deutschen Bahn AG, die Unternehmensgruppe in Form konzernverbundener Aktiengesellschaften zu organisieren nicht angetastet.

„Weil der Netzbetreiber ein faktisches Monopol innehat, aber über den Zugang zu seinem Netz entscheidet, muss sichergestellt werden, dass er diese Entscheidungen diskriminierungsfrei trifft.“¹¹

Das wiederum setzt aber voraus, dass diese Entscheidungen von jeglicher Einflussnahme seitens der beteiligten Eisenbahnverkehrsunternehmen freigehalten werden. § 9a AEG dient dazu, die Unabhängigkeit des Schienenwegebetreibers in seinen netzzugangsrelevanten Entscheidungen auch unter den Bedingungen einer Konzernstruktur zu sichern. Die Entscheidung des deutschen Gesetzgebers, bestehende Konzernstrukturen soweit wie möglich zu schonen, findet „ihre Grenze in der auch gemeinschaftsrechtlich gebotenen Sicherung der Unabhängigkeit des Schienenwegebetreibers in seinen netzzugangsrelevanten Entscheidungen“. Es geht de lege lata weder im Energie-, Telekommunikations- noch im Eisenbahnrecht um ein Ownership-Unbundling oder um die Auflö-

¹⁰ Vgl. Art. 14 AEG; § 3 Abs. 1 EIBV; Art. 6 RL 2001/14/EG; Art. 10 RL 1991/440/EWG; BT-Drs. 12/4609, S. 58, 98 f.; *Rittner/Dreher*, Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht, § 35 Rn. 71 ff.; vgl. *Kühling*, Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften, 2004 S. 182 ff.; *Knieps*, Wettbewerbsökonomie, 3. Aufl. 2008, S. 101ff.; *Säcker/Boesche*, *BerIKommEnR*, Bd. 1, 2. Aufl. 2010, § 20 Rn. 3.

¹¹ BVerwG, Urt. v. 18.5.2010, BVerwGE 137, 58 ff.

sung der Holding-Struktur im DB-Konzern¹², sondern es geht um die Beachtung der rechtlichen Vorgaben zur Herstellung *realer* Entscheidungsunabhängigkeit der Netzgesellschaften bei infrastrukturbezogenen Maßnahmen im integrierten Verkehrskonzern. Die Sicherung der Unabhängigkeit der Eisenbahninfrastrukturanbieter bei netzzugangsrelevanten Entscheidungen darf also nicht durch eine umfassende zentralistische Konzernstruktur ausgehöhlt werden.

Nach Art. 6 Abs. 3 der RL 91/440/EWG haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Entscheidungen über die Trassenzuweisung und über die Wegeentgelte (Anhang 2, 2. und 3. Spiegelstrich), die für einen gerechten und nichtdiskriminierenden Zugang zur Infrastruktur ausschlaggebend sind, auf Stellen oder Unternehmen übertragen werden, die selbst keine Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen. Nach Art. 4 Abs. 2 der RL 2001/14/EG müssen Entscheidungen über die Wegeentgelte und nach Art. 14 Abs. 2 dieser Richtlinie auch Entscheidungen über die Zuweisung der Fahrwegkapazität von Stellen des Infrastrukturunternehmens oder von Dritten getroffen werden, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen vom Eisenbahnverkehrsunternehmen unabhängig sind.¹³

Das Bundesverwaltungsgericht stellt dazu fest, dass diese Anforderungen durch die Zielvorgaben in § 9a Abs. 1 S. 1 AEG und den nachfolgenden Satz 2 umgesetzt werden.

Damit Satz 2 nicht als limitative Aufzählung missverstanden wird¹⁴, sollte er durch die Einfügung des Wortes „insbesondere“ ergänzt werden. § 9a Abs. 1 S. 1 AEG sei keine Generalklausel. Ich selbst halte diese Auffassung für unzutreffend. Das Bundesverwaltungsgericht beruft sich dafür, dass § 9a Abs. 1 S. 1 AEG keine exemplarische, sondern eine limitative Aufzählung von Maßnahmen enthalte, die die Unabhängigkeit

¹² Gegen ein Ownership-Unbundling im Bahnbereich sprechen vielfältige Gründe; vgl. näher *Säcker*, Der Independent System Operator: Ein neues institutionelles Design für Netzbetreiber, 2007, S. 81 ff.

¹³ RL 2001/14/EG, ABl. EG L 75/29 v. 15.03.2001

¹⁴ So BVerwG, Urt. v. 18.5.2010, BVerwGE 137, 58 ff., Rn. 26.

des Infrastrukturunternehmens sicherstellen sollen, auf das Fehlen eines Wortes wie „insbesondere“. Das wäre ein zwingender Hinweis für die Auslegung des Satzes 2 im Sinne von bloßen Regelbeispielen.

Denn „eine Einflussnahme im Interesse eines (im Konzern verbundenen) Eisenbahnverkehrsunternehmens muss „unterbunden“, das heißt tatsächlich wirksam ausgeschlossen werden. Das Gesetz bekämpft damit nicht erst die Einflussnahme selbst, sondern bereits die Gefahr der Einflussnahme; und es gebietet nicht erst wirksame Maßnahmen gegen eine konkret drohende Einflussnahme, sondern wirksame Vorkehrungen gegen jede Möglichkeit der Einflussnahme. Insofern stellt § 9a Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 AEG einen abstrakten Gefährdungstatbestand dar; darauf hat das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen. Dies steht im Einklang mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht; hiernach muss die Unabhängigkeit des Schienenwegebetreibers nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich wirksam gesichert sein.“

Die formale Entbindung von der konzernbezogenen Interessenwahrungspflicht bei Wahrnehmung von bestimmten Aufgaben für die DB Netz AG sichert nicht in ausreichendem Maße die faktisch-institutionelle Handlungsunabhängigkeit, die § 9a AEG in Übereinstimmung mit den EU-Vorgaben gewährleisten will, und zwar erst recht nicht aus der Sicht der Konkurrenten der DB-Verkehrsunternehmen, wie deren Widerstand gegen die unzureichende Durchführung der Unbundlingvorschriften zeigt.¹⁵

IV. Folgerungen aus dem EU-rechtlichen Schutz der Unabhängigkeit des Schienennetzbetreibers

1. Personelle Konsequenzen

Zur Unabhängigkeit der Netzgesellschaft gehört, dass sie arbeitsrechtlich Herrin des Personals ist, mit dem sie ihre Managementfunktionen ausfüllt. Andernfalls wäre ihre tatsächliche Unabhängigkeit in Frage gestellt.¹⁶ Sie ist daher allein zuständig für den Abschluss der Dienstverträ-

¹⁵ Vgl. Beschwerde des Netzwerkes Privatbahnen bei der EU Kommission http://www.netzwerk-privatbahnen.de/pdf/Update_EU-Beschwerde.pdf und *Stüler*, Aktuelle Probleme des Eisenbahnrechts XVI- Bericht über die Tagung in Tübingen, DVBl 2010, 1220, 1223.

¹⁶ Presseerklärung EBA v. 27.11.2006, abrufbar unter: http://www.netzwerkprivatbahnen.de/pdf/061127_EBA_Presseerklaerung_Konzernjuristen.pdf.

ge, und sie regelt die Konditionen, zu denen ihr Personal beschäftigt wird.

Art. 26 der Energie-RL 2009/72 EG stellt, um personelle Verflechtungen auszuschließen, klarstellend fest: Um seine Entscheidungsbefugnisse unabhängig vom integrierten Versorgungsunternehmen erfüllen zu können, muss der Netzbetreiber „über die erforderlichen Ressourcen, einschließlich personeller, technischer, materieller und finanzieller Ressourcen verfügen“. Das Infrastrukturunternehmen darf für Managementfunktionen im zugangsrelevanten Bereich nicht auf die Kräfte der (Mutter-) Verkehrsgesellschaft zurückgreifen.

Die Vorstandsmitglieder der Netzgesellschaft müssen, damit ihre organisatorische Selbständigkeit und berufliche Handlungsunabhängigkeit gewahrt bleibt, nicht nur vom Aufsichtsrat der Infrastrukturgesellschaft bestellt, sondern auch dienstvertraglich angestellt werden. Doppelfunktionen auf Vorstandsebene im Konzern müssen zur Wahrung der Neutralität generell unterbunden werden, da der Vorstand gesellschaftsrechtlich eine umfassende, nicht einschränkbare Gesamtzuständigkeit und Gesamtverantwortung bezüglich des Netzes hat (§§ 76ff. AktG). § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 3 und Nr. 6 AEG bringen dies unmissverständlich zum Ausdruck.¹⁷

Der Mutter-Konzernvorstand hat darüber hinaus keine Kompetenz, **Konzerntarifverträge** abzuschließen, die die Netzgesellschaft in ihrer Fähigkeit beeinträchtigen, die ihr vom Gesetz übertragenen Aufgaben nach eigenen Vorstellungen kosteneffizient zu erfüllen¹⁸; denn zu hohe Kosten wirken sich in Form erhöhter Nutzungsentgelte nachteilig auf den Kunden aus.¹⁹ Deshalb muss auch eine Bevollmächtigung des Konzernvor-

¹⁷ Auf der Aufsichtsratsebene der Netzgesellschaft ist dagegen eine Amtswahrnehmung durch Vorstandsmitglieder der Obergesellschaft nicht zu unterbinden, da andernfalls die faktische Konzernstruktur aufgelöst würde, vgl. dazu *Herrmann*, Europäische Vorgaben zur Regulierung der Energienetze, 2005, S. 99.

¹⁸ Vgl. *Säcker*, Das neue „institutionelle Design“ des Independent System Operator, et 2007, 89.

¹⁹ Gerade wenn man in § 14 Abs. 4 AEG keinen effizienzorientierten Entgeltmaßstab sieht, vgl. *Ruge*, AöR 131, 2006, S. 59ff.; dagegen *Säcker*, Der Independent System Operator: Ein neues institutionelles Design für Netzbetreiber, 2007, S. 78.

standes zum Abschluss von konzernweiten Tarifverträgen ausgeschlossen sein. Aus der Sachverantwortung der Netzgesellschaft folgt konsequent eine entsprechende Personalverantwortung. Der Netzgesellschaft hat demgemäß zu entscheiden, mit wieviel Personal sie ein sicheres Netz betreibt, welche Kündigungsfristen sie in Tarif- und Arbeitsverträgen vereinbart und ob es Arbeitsverträge mit dem Verbot ordentlicher Kündigungen gibt. § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 3 AEG verlangt, dass Entscheidungen bezüglich des Netzzugangs nur vom Personal der Netzgesellschaft unabhängig von der Muttergesellschaft getroffen werden müssen, ebenso wie dies § 8 Abs. 2 EnWG tut. Nr. 4 verlangt darüber hinaus, dass Weisungen Dritter gegenüber dem Schienennetzbetreiber im zugangsrelevanten Bereich und im Bereich der Zugangsentgelte völlig unterbleiben.

2. Konsequenzen für Beherrschungsverträge zwischen den (Mutter-) Verkehrsunternehmen und den Infrastrukturunternehmen

a. Uneingeschränkte Beherrschungsverträge

Das Unabhängigkeitsprinzip gebietet, dass dem Infrastrukturunternehmen untersagt ist, einen Beherrschungsvertrag mit einem Verkehrsunternehmen oder dessen Muttergesellschaft abzuschließen.

Zwischen der DB AG und der DB Netz AG besteht ein Beherrschungsvertrag, der indes zur Konstituierung einer Konzernstruktur unstreitig nicht benötigt wird (s. § 18 Abs. 1 S. 3 AktG). Der Beherrschungsvertrag hebt die selbstständige Leitungsverpflichtung des Vorstandes der Netz AG gemäß § 76 AktG auf und räumt der Holdinggesellschaft – anders als im faktischen Konzern (vgl. §§ 311, 317 AktG) – umfassende Einwirkungsmöglichkeiten auf die abhängige Gesellschaft ein (§ 308 AktG). Anstelle des Gesellschaftsinteresses als Maßstab des unternehmerischen Verhaltens (§ 93 AktG) tritt das Konzerninteresse, das über dem Unternehmenswohl der abhängigen Gesellschaft steht. Was dem Konzerninteresse dienlich ist, hat grundsätzlich die Konzernleitung zu entscheiden. Führungsstruktur und Zuordnung der Verantwortung im Konzern würden

verwischt, wenn daneben eine konkurrierende Zuständigkeit des Vorstandes der abhängigen Gesellschaft bestünde“.²⁰

Der Bundesgerichtshof²¹ beschreibt die Wirkungen eines kombinierten Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrages mit den Worten:

„Durch den Unternehmensvertrag in der Form des kombinierten Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrages (§ 291 AktG) werden u.a. die abhängige Gesellschaft der Leitung durch das herrschende Unternehmen unterstellt, das die organschaftliche Verantwortlichkeit bei Ausrichtung des Gesellschaftszweckes am Konzerninteresse für die Konzernleitung übernimmt (§§ 308ff. AktG), die Bindung des Gesellschaftsvermögens eingeschränkt (§ 291 Abs. 3 AktG) und die Zuständigkeit der Hauptversammlung für die Gewinnverwendung aufgehoben. Das herrschende Unternehmen erlangt dadurch das Recht, der abhängigen Gesellschaft nachteilige, die Interessen des herrschenden Unternehmens oder des Konzerns verfolgende Weisungen zu erteilen (§ 308 Abs. 1 AktG) und den von der abhängigen Gesellschaft erzielten Gewinn zu vereinnahmen. [...] Darüber hinaus ist das herrschende Unternehmen infolge seiner Weisungsbefugnis in der Lage, die abhängige Gesellschaft ihrer Vermögenswerte weitgehend zu entkleiden oder sie vollständig in den Konzern einzubinden“.

Der Beherrschungsvertrag überlagert und verändert die Pflicht des Vorstandes der beherrschten Gesellschaft, das Unternehmen unter eigener Verantwortung zu leiten. Durch den Beherrschungsvertrag werden die für die AG zentralen Vorschriften über die Vermögensbindung (§§ 57, 58 und 60 AktG) aufgehoben (§ 291 Abs. 3 AktG). Aus der selbstständig handelnden AG wird eine beherrschte juristische Person ohne geschützte eigene Willensbildung, die dem umfassenden Weisungsrecht der Holdinggesellschaft im Konzerninteresse unterliegt. Eine solche Organisation ist das Gegenteil einer Gesellschaft, die in wesentlichen Funktionen unabhängig ist, um Konkurrenten der DB-Verkehrsgesellschaften glaubwürdig einen diskriminierungsfreien Infrastrukturzugang zu wettbewerbsfähigen Preisen zu gewähren. Der uneingeschränkte Beherr-

²⁰ *Koppensteiner*, Kölner Kommentar zum AktG, 3. Aufl. 2004, § 308 Rn. 2.

²¹ BGHZ 135, S. 374, 378.

schungsvertrag ist daher gemäß § 9a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 4 AEG unwirksam (§ 134 BGB). Er darf demgemäß nicht praktiziert werden.

b. Eingeschränkte Beherrschungsverträge

Die Unabhängigkeit der Netzgesellschaft bei netzzugangsbezogenen Entscheidungen kann auch nicht dadurch hergestellt werden, dass netzzugangsrelevante Entscheidungen vom Beherrschungsvertrag ausgenommen werden. Eine solche formale Ausgrenzung des Bereichs der zugangsrelevanten Entscheidungen ist im Alltag des Unternehmens wegen des Sachzusammenhangs mit sonstigen Entscheidungen nicht praktikabel. Wer durch einen Beherrschungsvertrag zu prinzipiell umfassendem Gehorsam und Bindung an das Konzerninteresse verpflichtet ist, kann nicht partiell von dieser konzernbezogenen Abhängigkeit auf Unabhängigkeit und Eigeninteresse umschalten und gegen die Mutter entscheiden.²²

Fast allen EU-Staaten ist ein Beherrschungsvertrag zur rechtlichen Zementierung der Konzernstruktur unbekannt. Auch das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft kennt keinen Beherrschungsvertrag, der der Obergesellschaft umfassende vertragliche Weisungsrechte zum Nachteil der Tochtergesellschaft einräumt. Die EU-Kommission sieht daher, was auch das Bundesverwaltungsgericht unkommentiert zur Kenntnis nimmt²³, den auf EU-Ebene gefundenen Beratungskompromiss abredewidrig dadurch ausgehöhlt, dass die DB AG und ihre Netztochtergesellschaft einen Beherrschungsvertrag zur Petrifizierung der Konzernstruktur abgeschlossen haben.

Die rechtliche Verfestigung der Holding-Struktur durch einen formal eingeschränkten Beherrschungsvertrag ist mit einer EU-konformen Auslegung des § 9a Abs. 1 S. 2 Nr. 5 AEG unvereinbar. Der Vorstand der

²² *Säcker*, Der Independent System Operator: Ein neues institutionelles Design für Netzbetreiber, 2007, S. 78.

²³ BVerwG, Urt. v. 18.5.2010, BVerwGE 137, 58 ff.

Netz AG hat die über den Beherrschungsvertrag tatsächlich erleichterte Möglichkeit der Muttergesellschaft, auf alle Entscheidungen der Tochter durch deren uneingeschränkte Bindung an das Konzerninteresse Einfluss zu nehmen, zu unterbinden. Sein Abschluss war wegen Verstoßes gegen § 9a Abs. 1 S. 1 und S. 2 Nr. 5 AEG gemäß § 134 BGB unwirksam. § 9a Abs. 1 AEG schützt auch – das Bundesverwaltungsgericht lässt das offen – die Wettbewerber vor Strukturen, die die Neutralität des Netzbetreibers bei zugangsrelevanten Fragen unterminieren. Eine Auslegung des § 9a Abs. 1 AEG, die eine umfassende Beeinflussung abhängiger Infrastrukturgesellschaften mit Hilfe eines Beherrschungsverträgen bei tatsächlich infrastrukturbezogenen Entscheidungen nicht ausschließen kann, gefährdet die Neutralität bei netzbezogenen Entscheidungen und höhlt die EU Vorgabe, die Infrastrukturunternehmen in eigenständiger Rechtsform tatsächlich unabhängig zu führen, substantiell aus.

3. Konsequenzen für Ergebnisabführungsverträge

Vorstehende Überlegungen gelten auch für isolierte Gewinnabführungsverträge. Diese schränken die Freiheit der Netzgesellschaft ein, mögliche Gewinne für Investitionen in das Netz zu verwenden, auch wenn sie diese für erforderlich hält, um ihre gesetzliche Verpflichtungen für ein sicheres Netz zu erfüllen. Dadurch wird die Abhängigkeit von der Zahlungsbereitschaft der Muttergesellschaft verstärkt.²⁴ Zugleich wird die Fähigkeit der Infrastrukturgesellschaft erschwert, Fremdkapital bei Banken aufzunehmen, da der Gewinnabführungsvertrag den Selbstfinanzierungsbeitrag der Gesellschaft, der zur Erreichung einer günstigen Fremdfinanzierung erforderlich ist, schmälert. Durch Ausgleichszahlungen der Muttergesellschaft an die Netzgesellschaft wird diese Abhängigkeit nicht beseitigt, sondern intensiviert. Betroffen sind davon die Wettbewerber, die dann unter einer unzureichenden Trassenbereitstellung leiden.

²⁴ Zu Gewinnabführungsverträgen vgl. *Altmeppen* in: MünchKommAktG Bd. I, 3. Aufl. 20008, § 291 Rn. 141 ff.; *Mühl/Wagenseil*, Der Gewinnabführungsvertrag - gesellschafts- und steuerrechtliche Aspekte, NZG 2009, 1253-1259



Frankfurt am Main, 14.10.2011

**Stellungnahme der
Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG**

zur Öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages

am 19. Oktober 2011

zu den Anträgen:

- Antrag der SPD
Deutschland braucht im ganzen Land einen verlässlichen und sicheren Schienenverkehr Drucksache 17/4428
- Antrag der Fraktion DIE LINKE
Die Bahn im Einklang mit dem Grundgesetz am Wohl der Allgemeinheit orientieren
Drucksache 17/4433
- Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Für eine konsequente Strukturreform der Deutschen Bahn AG
Drucksache 17/4434

60326 Frankfurt am Main, Weilburger Str. 24; Vorsitzender

Grundsätzliche Anmerkungen

Verstärkt durch zurückliegende Störungen des Betriebes der Deutschen Bahn AG, die auf technische Mängel, Personalreduzierungen und Witterungseinflüsse zurückzuführen sind, wird in der Bundesrepublik Deutschland zum wiederholten Male über eine Neuauflage der Bahn-Strukturreform debattiert. Hinzu kommt, dass die Verhandlungen des Europäischen Parlaments zum Recast des 1. Eisenbahnpaketes und auch die Ankündigung der Europäischen Kommission, im Jahre 2012 über eine stringentere Trennung von Netz und Betrieb zu beraten und zu entscheiden, auch in Deutschland eine nochmalige Debatte über die Zerschlagung des DB-Konzerns ausgelöst hat. Darüber hinaus ist im Frühjahr 2012 mit einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zur anhängigen Klage der EU-Kommission bezüglich unterstellter Vertragsverletzungen und damit zu grundsätzlichen Fragen wie etwa der Einheit von Netz und Betrieb zu rechnen.

In den Anträgen der Bundestagsfraktionen SPD, Die LINKE und Bündnis 90 / Die Grünen vom Januar 2011 beklagen diese zu Recht, dass das bundeseigene Unternehmen im 17. Jahr der Bahnreform aufgrund unternehmenspolitischer Fehler aber insbesondere auch aufgrund fehlenden investitionspolitischen Engagements der Bundesregierung Anzeichen einer Strukturkrise aufweist. Die EVG begrüßt von daher grundsätzlich, dass sich der Deutsche Bundestag diesem Thema widmet. Es geht zum einen um die grundgesetzlich Verpflichtung des Bundes zur Daseinsvorsorge und zum anderen um die Verantwortung für über 230 000 Beschäftigten der Deutschen Bahn AG allein in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG hat in den zurückliegenden Jahrzehnten im Zusammenhang mit der Bahnreform und deren Zielsetzungen, ein wettbewerbsfähiges Eisenbahnverkehrssystem zu ermöglichen und damit mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, konstruktiv-kritisch die damit verbundenen politischen Prozesse mitgestaltet und begleitet. Ohne Frage nahmen und nehmen dabei die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine herausragende Stellung ein.

Die zurückliegende Debatte um eine Teilprivatisierung der DB AG und die diskutierten Modelle haben bis heute allerdings, und dieses ist äußerst kritisch anzumerken, zu keinem einheitlichen politischen Verkehrskonzept der Bundesrepublik geführt. Insbesondere die Arbeit der derzeitigen Regierungskoalition lässt einen sowohl auf ökonomische als auch auf ökologische Anforderungen ausgerichteten verkehrspolitischen Ansatz bisher vermissen.

Die EVG fordert deshalb eine generelle Debatte über ein zukunftsfähiges, auf die ökologischen und ökonomischen Erfordernisse und Fragestellungen wie etwa den Klimawandel, die Energiekrise und ebenso zu berücksichtigende Gerechtigkeitsaspekte gerichtetes Gesamtkonzept. Am Ende dieser Debatte muss ein *Masterplan Verkehr* für die Bundesrepublik stehen, der die Maßnahmen in den unterschiedlichen politischen Teildisziplinen zur Erreichung dieser Ziele in einem gesamthaften Ansatz vereinigt.

Dabei spielt die Rechtsform der DB AG aus Sicht der EVG nicht die entscheidende Rolle. Festzustellen ist allerdings, dass sich in Folge des Votums des Deutschen Bundestages im Jahre 1993, die beiden Staatsbahnen DB und DR in eine Aktiengesellschaft zu überführen, die DB AG als integrierter Konzern sowohl in der nationalen Betrachtung als auch im europäischen Vergleich ökonomisch positiv entwickelt hat. Ursächlich dafür waren ohne Frage das Festhalten am Konzernverbund, aber auch die grundsätzliche Klärung des bis dato ungeklärten finanzpolitischen Verhältnisses zwischen Bundeseisenbahnen und Eigentümer. Es liegt nun in der Gestaltungsfreiheit der Bundespolitik, sich für die Fortsetzung dieses Prozesses zu entscheiden, und zwar – wie von der EVG gefordert – auf der Basis eines nicht ideologisch geführten Diskussionsprozesses, oder aber im Wege der Umsetzung praxisferner Lehrbuch-Modelle den bisherigen pragmatischen und deswegen im Kern erfolgreichen Politikansatz zu torpedieren.

Von daher begrüßt die EVG die Lösungsansätze der SPD-Bundestagsfraktion und deren Antrag „Deutschland braucht im ganzen Land einen verlässlichen und sicheren Schienenverkehr“. Die EVG begrüßt ebenfalls das Bemühen der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen um eine ökologisch ausgerichtete Verkehrspolitik und die stärkere Einbeziehung des Verkehrsträgers Schiene in ein Gesamtkonzept. Gleichwohl lehnt die EVG die eigentumsrechtliche Zerschlagung des Konzernverbundes in einen infrastrukturellen und einen verkehrlichen Teil strikt ab.

Im Einzelnen bezieht die EVG zur Trennungsfrage wie folgt Position:

Konzernverbund

Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG die im Antrag von Bündnis90/Die Grünen geforderte eigentumsrechtliche Separierung von Infrastrukturgesellschaften einerseits und Konzern-Verkehrsgesellschaften andererseits sowie die Beendigung des heutigen Finanzregimes im Verhältnis der Holding zu den Infrastrukturgesellschaften strikt ab. Die deutschen als auch die internationalen Erfahrungen lehren uns: Eine eigentumsrechtliche Trennung dieser Bereiche ist weder eine notwendige Voraussetzung für die Durchsetzung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs der Verkehrsgesellschaften untereinander noch bewirkt sie eine Stärkung des gesamten Systems Schiene. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Als größtes und finanzstärkstes Unternehmen mit einem technischen Erfahrungshorizont von beinahe 200 Jahren ist die DB AG das einzige Schienenunternehmen, das eine insbesondere technologische „Treiberfunktion“ für die gesamte Schienenverkehrsbranche wahrnehmen und ausüben kann. Für den Fall einer Abtrennung blieben diese Produktivitätssprünge im gesamten Schienenverkehr aufgrund der dann fehlenden Anreize bzw. Bündelung und Abstimmung auch und gerade im Rahmen der Investitionsplanung sowohl der Infrastruktur- als auch Verkehrsgesellschaften allerdings weitestgehend aus. Die Infrastruktur würde bloß „verwaltet“.

Zwar könnte die Politik im Rahmen eines solchen Modells Ziele vorgeben, die Ausübung der Rolle des technologischen Treibers kann sie aufgrund des fehlenden Know-hows nicht wahrnehmen. Technischen Fortschritt kann man nicht verordnen! Damit aber gingen die zwingenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung hin zu einem nicht nur in den klassischen Segmenten konkurrenzfähigen Verkehrsträger verloren.

Derzeit und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch langfristig ist nur der Verbundkonzern DB AG in der Lage, die skizzierte technologische Vorreiterrolle für das Rad-Schiene-System wahrzunehmen. Davon profitieren gerade die mit dem Bahnkonzern konkurrierenden Unternehmen, die als Nachfrager von Leistungen des größten deutschen Fahrwegbetreibers an den mit der Verbundproduktion einhergehenden Effizienzvorteilen ebenso partizipieren, ohne jedoch – was sie im Übrigen gar nicht könnten – das Planungs-, Investitions- und Auslastungsrisiko tragen zu müssen.

Der Konzernverbund ist zudem die Voraussetzung, um dauerhaft an einem herausragenden Instrument der Beschäftigungssicherung festhalten zu können: am konzernweiten Arbeitsmarkt. Er erleichtert den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wirtschaftlich notwendige und persönlich gewünschte Arbeitsplatzwechsel und verhindert somit lange Suchphasen oder gar den Fall in die Arbeitslosigkeit. Gerade in der zurückliegenden Krise mit ihren erheblichen Einbrüchen bei der Nachfrage nach Güterverkehrsleistungen hat sich dieses Instrument in hervorragender Weise bewährt und eine soziale Verschärfung der Krisenauswirkungen für den Standort Deutschland verhindert. Diese Effekte erhalten Gesellschaft und Eigentümer quasi „frei Haus“. Derartige Gestaltungselemente, die sich auch über verkehrspolitische Aspekte hinaus überaus positiv auf gesamtgesellschaftliche Stabilität und ökonomische Sinnhaftigkeit politischen Handels auswirken, würden ohne den Fortbestand des Konzernverbundes ersatzlos entfallen und somit zusätzliche Kosten verursachen.

Zusammenfassend fordert die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG eine Beendigung der völlig fruchtlosen Diskussion um eine eigentumsrechtliche Herauslösung der Infrastrukturgesellschaften aus dem Konzernverbund DB AG.

Sie verunsichert auf Dauer Mitarbeiter und Konzernführung, torpediert klare Planungsgrundlagen und säht Unruhe in einer Branche, die im europäischen Vergleich durch steigende Marktanteile und unternehmerische Erfolge mittlerweile Spitzenränge einnimmt. Man kann Erfolge auch „kaputt diskutieren“. Allein wage „Verdachtsmomente“ wie etwa in der Befürchtung der Monopolkommission, dass ein Festhalten am Konzernverbund Diskriminierungspotentiale bewirken könnte, zum Ausdruck kommt, reichen nicht nur nicht als Grundlage für politische Entscheidungen aus, sie verstellen tatsächlich den Blick für die Fakten. Sofern zur Stärkung der Nichtdiskriminierung Nachjustierungen im Rahmen des Regulierungsregimes erforderlich sind, wird die EVG die mehrheitlich für erforderlich erachteten Maßnahmen unterstützen. Die Instrumente zur Durchsetzung der Diskriminierungsfreiheit sind vorhanden. Dazu bedarf es keines weiteren, völlig

unverhältnismäßigen und im Ergebnis schädlichen Eingriffs in die derzeitigen eigentumsrechtlichen Strukturen bei der DB AG.

In jedem Falle ist diese Nachjustierung ein weitaus kostengünstigeres Instrument als die Infragestellung eines grundsätzlich funktionierenden Systems, das möglicherweise bloß im Detail fortzuentwickeln ist, um die vollständige Nichtdiskriminierung im Wettbewerb zu erreichen.

Führung der Eisenbahnen des Bundes in öffentlich-rechtlicher Form

Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG kann sich eine Führung der Eisenbahnen des Bundes – und zwar als Konzernverbund (!) – in öffentlich-rechtlicher Form durchaus vorstellen. Die Überführung der Eisenbahnaktivitäten in privatrechtliche Gesellschaften zu Beginn des Jahres 1994 war keine gewerkschaftliche Forderung. Jedoch erachten wir die positive Gestaltung der Rahmenbedingungen, und zwar für alle Eisenbahninfrastruktur- und verkehrsunternehmen, als den eigentlich entscheidenden Faktor für eine positive Fortentwicklung der Unternehmen.

Es ist unbestritten, dass nach dem Vollzug der 1. Stufe der Bahnreform die gesamte Branche einschließlich der Bahnindustrie mit großen Anpassungsschwierigkeiten zu kämpfen hatte. Zum Teil wirken diese Probleme bis heute nach. Jedoch darf nicht übersehen werden, dass auch eine öffentlich-rechtliche Bahn kaum mehr in der Lage ist, politisch gewünschte Entwicklungen zu ermöglichen, wenn es an der notwendigen politischen Unterstützung fehlt. So etwa konnte in den 50er bis 70er Jahren auch „die Staatsbahn“ in Westdeutschland nicht verhindern, dass großflächig Strecken stillgelegt wurden. Zudem fehlte es an Netzausbau-Initiativen, da entsprechende Mittel durch den Eigentümer nicht bereitgestellt wurden. Allein die Möglichkeit, dass eine privatrechtliche Eisenbahn ohne eine entsprechende Ausstattung mit Finanzmitteln „Pleite gehen“ kann, hat den politischen Verantwortungsträgern die Konsequenzen ihres eigenen Handels vor Augen geführt. Somit brachte ausgerechnet die Bahnreform die schon lange zuvor notwendige Klärung des insbesondere finanzpolitischen Verhältnisses zwischen Bundeseisenbahnen und Eigentümer. Die Bereitstellung von Mitteln über die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs oder auch die Vereinbarung einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für den Bereich der Infrastruktur belegen, dass noch stärker als die Frage der Rechtsform die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen das Wohl und Wehe des Schienenverkehrs beeinflusst.

Beseitigung bestehender Wettbewerbsverzerrungen

Ungelöst ist weiterhin das Problem der nach wie vor bestehenden Wettbewerbsverzerrungen, die bis heute einem größeren Anteil der Schiene am Modal-Split in allen Verkehrsbereichen entgegenstehen. Neben den bekannten steuerlichen und investitionspolitischen Fragestellungen

kritisieren die Fraktionen zu Recht die Belastung des Bahn-Konzerns mit aus Sicht der EVG kontraproduktiven Belastungen durch die Abführung einer Dividende an den Eigentümer.

Der Weg des Konzerns, nach vielen Jahrzehnten des finanzwirtschaftlichen Dahinsiechens der Staatsbahnen endlich eine gesunde Kapitalstruktur bei gleichzeitig vergleichsweise hohem Investitionsvolumen aufweisen zu können, wird durch diese Mittelabflüsse behindert und zeitlich gestreckt. Ein Verbleib dieser Mittel im Konzern und gegebenenfalls deren Zweckbindung an politisch gewünschte Verwendungen, die durch die Nutzung der Verbundpotentiale des integrierten Konzerns für alle Schienenverkehrsunternehmen mit sonst nicht zu realisierenden produktiven Vorteilen verbunden wären, stellen in jedem Falle die bessere Alternative dar – und zwar für das Gesamtsystem Schiene.

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

**AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)281-E(neu)**

STELLUNGNAHME DER DB AG

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages 19.10.2011

zu den Anträgen:

- der SPD-Fraktion „Deutschland braucht im ganzen Land einen verlässlichen und sicheren Schienenverkehr“ (BT-Drucksache 17/4428)
- der Fraktion DIE LINKE „Die Bahn im Einklang mit dem Grundgesetz am Wohl der Allgemeinheit orientieren“ (BT-Drucksache 17/4433)
- der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN „Für eine konsequente Strukturreform der Deutschen Bahn AG“ (BT-Drucksache 17/4434)

Die aktuelle Eisenbahnstruktur in Deutschland hat sich bewährt

Die Bahnstrukturreform von 1994 ist ein Erfolg, genießt international hohe Anerkennung und hat ihre wesentlichen Ziele erreicht: Sie hat mehr Verkehr auf die Schiene gebracht und die Belastung des Bundeshaushalts reduziert.

Im Gegensatz zu der Zeit vor der Bahnreform ist es den Eisenbahnen in Deutschland seit 1994 gelungen, am Wachstum des Verkehrsmarktes teilzuhaben und ihren Verkehrsanteil zu steigern. Die Verkehrsleistung auf der Schiene stieg im Personenverkehr von 1994 bis 2010 von 65,2 Milliarden pkm auf 83,1 Milliarden pkm um 27,5 Prozent und im Güterverkehr von 70,6 Milliarden tkm auf 107,3 Milliarden tkm um 51,8 Prozent.

Zudem wurde der **Steuerzahler deutlich entlastet**. Von 1994 bis 2010 ist die nominelle jährliche Belastung des Bundeshaushalts von 20,5 Milliarden Euro auf 16,9 Milliarden Euro gefallen. Real, in Preisen von 1994, war dies ein Rückgang auf 13,4 Milliarden Euro oder um 35 Prozent. Zum Vergleich: In Großbritannien stieg der betreffende Wert im gleichen Zeitraum um 99 Prozent und in Frankreich um 18 Prozent. 2010 entfielen in Großbritannien bezogen auf jeden Personentonnenkilometer 73 Prozent mehr Haushaltsmittel als in Deutschland; dies würde übertragen auf Deutschland eine Mehrbelastung für die öffentliche Haushalte von 6,6 Milliarden Euro zur Folge haben.

Der Wettbewerb auf dem deutschen Schienenmarkt funktioniert europaweit vorbildlich, die Marktzutrittsbedingungen im Schienenverkehr werden von einer unabhängigen, mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteten Regulierungsbehörde überwacht. Insgesamt nimmt Deutschland im Liberalisierungsindex Bahn 2011 einen Platz in der Spitzengruppe ein, in der sich auch Länder mit getrennten Bahnstrukturmodellen befinden. Es gibt weiterhin keinen empirischen Beleg dafür, dass die Organisationsstruktur entscheidend für die Wettbewerbsentwicklung ist.

Die Wettbewerber der DB konnten ihre Betriebsleistung auf dem Netz der DB von 1998 bis 2010 von 13 Milliarden gefahrenen Trassenkilometern auf 195 Milliarden **vervielfachen**. Dieser Wachstumstrend von durchschnittlich 25 Prozent Leistungszuwachs pro Jahr setzt

sich fort. Es ist davon auszugehen, dass die 340 Bahnen auf dem Netz der DB ihren Marktanteil von aktuell 19 Prozent weiter deutlich steigern werden. Eine vergleichbare Anzahl von Drittbahnen ist in keinem anderen Mitgliedsstaat der EU zu verzeichnen, was Beleg ist für die attraktiven Marktzutrittsbedingungen in Deutschland.

Das **Unternehmen ist 17 Jahre nach der Bahnreform sehr gut aufgestellt**. Es hat sich in der Weltwirtschaftskrise als im Kern robust erwiesen. Von 1994 bis 2010 hat die DB AG ihr operatives Ergebnis vor Steuern und Zinsen (ohne Altlastenkompensationen) von ca. minus 3 Milliarden Euro auf ca. plus 1,9 Milliarden Euro um rund 4,9 Milliarden Euro verbessert. Als einziges aus einer Behördenbahn hervorgegangenes europäisches Eisenbahnunternehmen mit Eisenbahn- und Logistikaktivitäten hat die DB AG in 2010 signifikant schwarze Zahlen geschrieben.

Kein Zusammenhang DB-Organisationsstruktur - Wintereinschränkungen

Die **Einschränkungen im Schienenverkehr während des letzten Winters** können nicht sachgerecht mit der Organisationsstruktur der DB AG in Zusammenhang gebracht werden. Sie sind einerseits **auf den außergewöhnlich harten Wintereinbruch** Anfang Dezember 2010 **zurückzuführen**, andererseits auf die **mangelnde Verfügbarkeit von Fahrzeugen**, bedingt durch konstruktive Mängel bei der Herstellung. Hinzu kam infolge der massiven Probleme im Straßen- und Flugverkehr ein ungewöhnlich hohes Fahrgastaufkommen. Trotz der großen Herausforderungen sind jedoch im Unterschied z.B. zum Flugverkehr im betreffenden Zeitraum rund 95 Prozent der DB-Züge gefahren – eine Leistung, zu der gerade der integrierte Konzern beigetragen hat.

Zur Vorbereitung auf den Winter investiert das Unternehmen allein **in diesem Jahr über 70 Millionen Euro zusätzlich**, bis 2015 werden es insgesamt rund **300 Millionen Euro** sein. Die Maßnahmen beinhalten u.a. **Verbesserungen bei der Fahrzeugverfügbarkeit** durch eine Ausweitung der Enteisungskapazitäten und die Aufstockung der Zugreserven im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten. Hinzu kommen zusätzlich 700 neue Weichenheizungen und 600 Schneeräum- und Sicherungskräfte, mit denen die **Verfügbarkeit der Infrastruktur** auch unter schwierigen Witterungsbedingungen **erhöht** wird.

Daneben sollen die **Kunden** vor allem **im Störfall besser informiert und betreut** werden. Dazu sind inzwischen unter anderem mehr als 2.000 dynamische Schriftdisplays auf den Bahnhöfen installiert, mit denen Kunden informiert werden, falls es zu Abweichungen vom Fahrplan kommt.

Trotzdem bleibt vor allem die **Verfügbarkeit der Fahrzeuge im Personenverkehr angespannt**. Durch die verkürzten Ultraschalluntersuchungen – zehnmal häufiger als vom Hersteller vorgesehen – fehlen im täglichen Betrieb bis zu 18 ICE-Züge. Zusätzlich verspätet sich die Lieferung der 16 neuen ICE 3-Züge von Siemens. Außerdem gibt es seit Längerem erhebliche Verzögerungen bei der Auslieferung von 178 Nahverkehrstriebwagen des Typs Talent 2 von Bombardier.

Kein Anlass zur Änderung der bewährten Organisationsstruktur der DB AG

Angesichts der positiven verkehrlichen, haushalterischen und unternehmerischen Bilanz der Bahnreform und der dynamischen Entwicklung des intramodalen Wettbewerbs besteht kein Anlass zu Änderungen der Organisationsstruktur der DB AG, die nachhaltig zur Stärkung des Systems Schiene beigetragen hat.

Der integrierte Konzern hat seit der Bahnreform im Zeitraum von 1994 bis 2010 im Durchschnitt **jährlich knapp 1 Milliarde Euro an Eigenmitteln** in die Infrastruktur investiert.

Mittel von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) sind per Saldo bisher nicht in Richtung Konzern geflossen. Im Gegenteil: Zwischen 2000 bis 2010 erwirtschaftete die DB Netz einen kumulierten **Verlust von 1,3 Milliarden Euro, den die DB AG über den Ergebnisabführungsvertrag (EAV) ausgeglichen hat**. Zusätzlich hat die DB das Eigenkapital der DB Netz in 2005 und 2010 durch Kapitalerhöhungen in Höhe von insgesamt **1,2 Milliarden Euro gestärkt** und somit insgesamt zu den Investitionen der DB Netz einen Finanzierungsbeitrag von 2,5 Milliarden Euro geleistet. Trotz der Verlustsituation investierte die DB Netz im Zeitraum 2000 bis 2010 **insgesamt 9,2 Milliarden Euro an Eigenmitteln** in das Schienennetz, d.h. **jährlich über 800 Millionen Euro**.

Dass trotz der jahrelangen Verluste dauerhaft **so viel investiert wurde ist dem integrierten Konzern, und speziell dem EAV, zu verdanken**. Ohne die Verlustübernahmen wäre die Verschuldung der DB Netz gestiegen und das Eigenkapital von runde 7 Milliarden Euro reduziert worden. Der Konzernverbund sorgte dafür, dass DB Netz trotz der – auch heute noch – schlechten Ertrags- und Finanzkraft ihre finanzwirtschaftliche Situation nicht nur erhalten, sondern sogar verbessern konnte. Der Konzernverbund hat die finanzwirtschaftliche Situation der Infrastrukturunternehmen daher stabilisiert und verbessert.

Erst ab 2007 hat DB Netz positive Ergebnisse erwirtschaftet. Die Gewinne der **DB Netz reichen** aber auch heute – im Jahr 18 nach der Bahnreform – noch immer **nicht zur Deckung der Kapitalkosten**. Die Ergebnisse (EBIT) in Bezug auf das eingesetzte Kapital erreichten in 2010 eine Gesamtkapitalverzinsung von lediglich 3,3 Prozent, was weder für die Refinanzierung am Kapitalmarkt noch für ein Zurückverdienen der getätigten Investitionen ausreicht. Die Erzielung einer angemessenen Rendite ist untrennbar mit der grundgesetzlichen Ausrichtung der DB AG – und auch der Infrastrukturunternehmen des Bundes – an wirtschaftlichen Grundsätzen verbunden. **Die Ergebnisse müssen sich also auch zukünftig weiter verbessern**.

In den kommenden Jahren bleiben die Investitionen der DB in ihre Infrastruktur auf einem hohen Niveau. Die DB investiert in den nächsten fünf Jahren rund 32 Milliarden Euro allein in die Infrastruktur. Der EAV führt demnach nicht zu einem Rückgang an Investitionstätigkeit. Das Gegenteil ist der Fall; **mit einer Auflösung des EAV würden auch nicht mehr Eigenmittel investiert werden. Verblieben die Gewinne bei der DB Netz, müssten diese aufgrund der Bilanzstruktur zur Reduzierung der Verschuldung genutzt werden**.

Die **Auflösung des EAV würde die Finanzkraft der EIU nicht stärken, sondern schwächen**, da die derzeit bestehende steuerliche Organschaft zwischen der DB AG und DB Netz wegfallen würde. Die DB Netz würde einer **zusätzlichen Besteuerung von mehr als**

100 Millionen Euro pro Jahr unterliegen, die dann für Investitionen fehlten. Zudem hätten die DB-EIU keinen Zugang zum Finanzmarkt zu heutigen Konditionen. Der DB AG wären vergleichbare Finanzierungsbeiträge wie in der Vergangenheit nicht mehr möglich. Das bedeutet: Durch den Wegfall der EAV würde die Finanz- und Investitionskraft der EIU verschlechtert. Die Folge wäre vsl. eine Erhöhung der Trassenpreise mit negativen Folgen für den Schienenverkehr.

Ohne die integrierte Konzernstruktur könnte der Finanzierungskreislauf Schiene, durch den bis 2015 ca. 1 Milliarde Euro zusätzlich zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden, nicht aufrecht erhalten werden.

Eine Herauslösung der Infrastruktur aus dem DB-Konzernverbund würde **signifikante Trennungskosten** nach sich ziehen. Aktuelle Schätzungen belaufen sich über ca. 5 Jahre allein für die DB AG auf ca. 5,3 Mrd. Euro. Dieser Betrag setzt sich zusammen u.a. aus dem Verlust von Synergien, dem Wegfall des konzerninternen Arbeitsmarktes, dem erhöhten Koordinationsaufwand und dem Verzicht auf übergreifende Investitions-, Angebots-, Qualitäts- und Effizienzinitiativen. Der Bundeshaushalt würde u.a. durch den Verlust von Dividendenzahlungen und der Reduktion der Eigenmittel für Infrastrukturinvestitionen in Milliardenhöhe belastet. Ferner würde der Eigenkapitalwert der DB ML AG erheblich sinken.

Zusätzlich müsste im Fall einer entschädigungslosen Trennung aufgrund der entfallenden Dividendenzahlungen der DB Netz AG bei der DB AG der Beteiligungsbuchwert in Höhe von ca. 7 Mrd. Euro abgeschrieben werden. Diese Wertberichtigung des Vermögens der DB AG hätte negative Auswirkungen auf ihre Refinanzierungsmöglichkeiten und damit auf Investitionen und Arbeitsplätze. Eine Dividendenzahlung an den Bund wäre auf Jahre nicht möglich.

Die **jetzige Konzernstruktur** ist wesentliche **Vorraussetzung für den internen Arbeitsmarkt** bei der DB. Dieser ist seit Jahren Garant für Interessenausgleich und sozialen Frieden im Unternehmen und hat maßgeblich zur positiven Entwicklung des Verkehrsträgers Schiene beigetragen.

Auch aus EU-rechtlicher Sicht ist die derzeitige Konzernstruktur zulässig. Das europäische Eisenbahnrecht fordert bereits heute eine rechtliche, organisatorische und buchhalterische Trennung der wesentlichen Funktionen des Infrastrukturbetreibers. Diese **Trennungsvorgaben sind im DB-Modell vollumfänglich umgesetzt**. Um den diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz der DB für alle Eisenbahnen in Deutschland sicherzustellen, wurden mit der Bahnreform die Infrastruktur- und Transportbereiche der DB rechtlich, organisatorisch und rechnerisch voneinander getrennt.

Auch der aktuelle Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zum Recast sieht keine weiteren Unbundlingvorschriften vor, die zu einer vollständigen Trennung von Netz und Betrieb führt. Das Ergebnis des **Recast-Gesetzgebungsprozesses ist offen**; gleiches gilt für das Mitte des Jahres 2012 zu erwartende Urteil des EuGH zum **Vertragsverletzungsverfahren**

gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der angeblich mangelhaften Umsetzung der Regelungen des ersten Eisenbahnpakets. Die DB unterstützt die Position der Bundesregierung und geht nicht von einer Verschärfung der Unbundlingvorgaben aus.

Der von der EU-Kommission für Ende 2012 angekündigte **Richtlinienvorschlag** zur strukturellen Trennung von Infrastruktur und Betrieb bleibt abzuwarten. Aus Sicht der DB sollte sich ein Strukturmodell an den Markterfordernissen orientieren und in das Ermessen eines Mitgliedstaates gestellt werden, welches Modell unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten sinnvoll ist. BMVBS, Gewerkschaften und Unternehmen setzen sich dafür ein, dass das EU-Recht auch in Zukunft effiziente Bahnorganisationsstrukturen wie das der DB-AG zulässt.

Stellungnahme zum Sondergutachten der Monopolkommission „Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang“

1. Zusammenfassende Bewertung

- Die Monopolkommission folgt mit ihrem aktuellen Gutachten dem Leitbild ihrer bisher erstellten Arbeiten. Sie prangert auch im neu vorgelegten Gutachten **zahlreiche Wettbewerbshindernisse** an, die sich aus ihrer Sicht an der weiterhin nur langsamen Wettbewerbsentwicklung sowohl im Güter- als auch Personenverkehr zeigten. In erster Linie sollten diese nach Auffassung der Monopolkommission über eine vollständige institutionelle **Trennung von Netz und Betrieb** in Verbindung mit einer kompletten Privatisierung der Transportunternehmen behoben werden. Kurzfristig sollten die Ergebnisabführungsverträge des Konzerns mit den Infrastrukturgesellschaften beendet werden. Regulatorische Maßnahmen allein können der Monopolkommission zufolge das hohe Diskriminierungspotential nicht ausreichend neutralisieren.
- In der vorliegenden vertikal integrierten Struktur der DB müsse das **Regulierungsdesign entsprechend angepasst werden**, um Diskriminierungen zumindest zu minimieren. Daher fordert die Monopolkommission – wie bereits im letzten Gutachten – weitergehende **Anpassungen in der Zugangsregulierung, mehr Befugnisse für die Bundesnetzagentur** sowie eine Weiterentwicklung der Entgeltregulierung hin zu einer wie auch von der Bundesnetzagentur geforderten **Anreizregulierung** von Trassen- und Stationsentgelten parallel zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV).
- **Die Argumentation der Monopolkommission kann nicht überzeugen.** Bei der Begründung ihrer Kernforderungen bleibt die **Monopolkommission ihrer Linie treu**, in dem sie einen **schwebenden und omnipräsenten Diskriminierungsverdacht** aufstellt, ohne diesen belegen oder auch nur substantiiert begründen zu können. Dabei spielt sie erneut auch **die positive Markt- und Wettbewerbsentwicklung in Deutschland herunter**. Ebenso setzt sie sich mit den aktuellen Erkenntnissen zum Thema Marktstruktur, wie z.B. der Diskussion in Großbritannien („Rail Value For Money Study“) nur oberflächlich auseinander. Auch würdigt die Monopolkommission weiterhin nicht ausreichend die **besonderen Gegebenheiten im Eisenbahnsektor** für die Ausgestaltung der Entgeltregulierung.

2. Einfluss des Strukturmodells auf die Markt- und Wettbewerbsentwicklung

Aus Sicht der Monopolkommission ist die Wettbewerbsintensität im Eisenbahnverkehr weiterhin als nicht zufriedenstellend zu bezeichnen (Tz. 4). Grund hierfür sind nach ihrer Ansicht zentrale Schwachstellen im bestehenden Regulierungsrahmen. Zu den wesentlichen im Gutachten gezogenen Schlussfolgerungen gelangte die Monopolkommission bereits im letzten Sondergutachten aus dem Jahr 2009. Dementsprechend erneuert die Kommission überwiegend ihre Forderungen aus dem vergangenen Gutachten und sieht nun die politischen Handlungsträger unter Zugzwang, die Rahmenbedingungen für einen aus ihrer Sicht fairen

Wettbewerb zu stellen, und ihre im Gutachten aufgezeigten Handlungsempfehlungen umzusetzen.

Als das zentrale Wettbewerbshindernis – und damit Hauptursache für die vermeintlich nicht zufriedenstellende Marktentwicklung – sieht die Monopolkommission die bereits im vergangenen Gutachten unterstellten Anreize und Möglichkeiten der DB, Wettbewerber beim Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu diskriminieren. Diese ließen sich in erster Linie durch eine Herauslösung der Infrastrukturgesellschaften aus dem DB-Konzern, und damit einer Beendigung des „integrierten Konzerns“, beseitigen.

Die wiederholte Forderung der Monopolkommission nach einer eigentumsrechtlichen Entflechtung als entscheidenden Stellhebel für die Entwicklung des Eisenbahnsektors hält die DB für grundlegend falsch. Es ist nicht nachvollziehbar, warum sich die Autoren erneut nicht mit den Sachargumenten, die gegen die „Trennungsthese“ sprechen, ernsthaft auseinandergesetzt haben.

Die deutsche Bahnreform ist eine verkehrs- und haushaltspolitische Erfolgsgeschichte. Zur Leistungssteigerung der Schiene haben die klare Abgrenzung zwischen unternehmerischen und öffentlichen Aufgaben, die regionale Verantwortung für die Bestellung und Finanzierung von Nahverkehrsleistungen und die Einführung des Wettbewerbs maßgeblich beigetragen. Eine komplette, eigentumsrechtliche Trennung der DB war und ist dazu nicht erforderlich. Hierbei muss klargestellt werden, dass es sich bei der DB nicht um einen „vollintegrierten“ Konzern, wie etwa im Falle der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) handelt. Vielmehr sind die ausgegründeten Tochterfirmen aus dem DB-Verbund seit 1999 rechtlich, organisatorisch und buchhalterisch entflochten. Weitergehende Regelungen zur funktionellen Unabhängigkeit des Fahrwegbetreibers – insbesondere bei der Zuweisung von Fahrwegkapazität und Entscheidungen bzgl. der Weegeentgelte – werden durch §9a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) sichergestellt.

Innerhalb des bestehenden Strukturmodells in Deutschland hat sich ein **wirksamer Wettbewerb** in den einzelnen Marktsegmenten entwickelt (vgl. hierzu Abschnitt 5). Besonders hervorzuheben ist, dass der Wettbewerb auf der Schiene mit einer **Steigerung der Verkehrsleistung insgesamt** sowohl im Güter- als auch Personenverkehr einher gegangen ist. Damit konnte die Schiene nach jahrzehntelangen Verlusten ihre Position im intermodalen Wettbewerb seit der Bahnreform stabilisieren und sogar leicht verbessern.

Ob die beschriebene Markt- und Wettbewerbsentwicklung in einem vollständig getrennten Marktmodell noch positiver verlaufen wäre, **ist äußerst zweifelhaft**. Mit Blick auf andere europäische Staaten lässt sich die **Überlegenheit eines vollständig getrennten Modells jedenfalls nicht ableiten**. Es lassen sich innerhalb der Europäischen Union sowohl für „getrennte“, als auch für „integrierte“ Modelle Beispiele mit positiver und negativer Marktentwicklung finden.¹ Dies gibt einen deutlichen Hinweis darauf, dass das **Organisationsmodell**

¹ Vgl. dazu Liberalisierungsindex Bahn 2011, verfügbar unter http://www.deutschebahn.com/site/shared/de/dateianhaenge/positionspapiere/liberalisierungsindex__bahn__langfassung__2011.pdf, oder auch Drew, J. und Nash, C., Vertical Separation of Railway Infrastructure – does it always matter?, Working Paper, Institute for Transport Studies.

nicht den entscheidenden Faktor für die Markt- und Wettbewerbsbedingungen darstellen kann.² Hierfür sind vielmehr andere Parameter, wie der Stand der Liberalisierung, eine effektive Regulierung und die Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung der Infrastruktur ausschlaggebend.

Aus **wirtschaftlicher Sicht** ist die enge Verzahnung von Infrastruktur und Betrieb in einem Unternehmensverbund einer „getrennten“ Lösung vorzuziehen. Von den Verbundvorteilen profitiert nicht nur die DB, sondern der gesamte Eisenbahnverkehrssektor und der deutsche Steuerzahler. Zu den Vorteilen zählen insbesondere:

- Die Integration erleichtert übergreifende Qualitäts-, Sicherheits- und Effizienzinitiativen.
- Investitionsentscheidungen orientieren sich in einer integrierten Struktur nicht an Einzelinteressen, sondern an einem Gesamtoptimum für den Schienengüterverkehr sowie den Schienenpersonenfern- und nahverkehr.
- Eine integrierte Unternehmensstruktur stärkt die technologische Weiterentwicklung des Rad-Schiene-Systems und fördert die bestmögliche internationale Vermarktung deutscher Systemkompetenz.
- Der konzerninterne Arbeitsmarkt erhöht den sozialen Frieden und spart Steuergeld. Die Wechselmöglichkeit und die Weiterqualifizierung von Mitarbeitern im integrierten Konzern ermöglichen es, auch in Krisenzeiten Personalanpassungen sozialverträglich zu gestalten.
- Die Integration fördert die effiziente Bewirtschaftung, marktgerechte Entwicklung und Eigenfinanzierungsfähigkeit der Infrastruktur.
- Hinzu kommen die „klassischen“ Synergieeffekte, die sich aus geringerem Koordinierungsaufwand sowie der Bündelung von bestimmten Aufgaben ergeben, wie z.B. Finanzierung oder Einkauf.

In ihrer Analyse kann die Monopolkommission demgegenüber keine signifikanten Synergievorteile eines integrierten Systems von Infrastruktur und Betrieb gegenüber alternativen Strukturmodellen bestätigen (Tz. 24). Dabei setzt sie sich mit den aktuellen Erkenntnissen aus anderen europäischen Staaten nur unzureichend auseinander. So wird **die laufende Diskussion in Großbritannien** („Rail Value For Money Study“) nur oberflächlich angerissen (Tz. 26). Die vom britischen Verkehrsministerium beauftragte Studie kommt zu dem Ergebnis, dass auch auf Grund der Fragmentierung des Sektors **die Kosten im letzten Jahrzehnt signifikant gewachsen sind**, es werden daher auch strukturelle Reformen vorgeschlagen.

² Die Monopolkommission sieht im Ergebnis des Liberalisierungsindex hingegen keinen Beleg dafür, dass die Organisationsstruktur unabhängig von der Marktentwicklung ist. Dies ist insofern verwunderlich, da sie die zentralen Erkenntnisse – u.a. dass sich mit Deutschland und Österreich zwei integrierte Bahnsysteme in der Spitzengruppe der am weitesten geöffneten Märkte Europas befinden – richtig darstellt (Tz. 17). Fragwürdig wird die Argumentation der Kommission dann allerdings bei ihrer Schlussfolgerung, dass die Ergebnisse der Studie im Gegenteil eher darauf hindeuten würden, dass die Trennung von Netz und Betrieb eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Marktentwicklung darstellt. Als Grund hierfür gibt sie an, dass sich unter den „Top 5“ mit Deutschland nur ein Land befindet (Platz 3), bei dem Netz und Betrieb nicht vollständig getrennt sind. Dabei unterschlägt die Monopolkommission, dass auf den folgenden Plätzen 6 bis 8 jeweils Länder mit einer integrierten Struktur folgen. Mit anderen Worten: Unter den Top 8 Ländern befinden sich jeweils 4 Länder mit getrennter und integrierter Struktur.

So sollen u.a. nach einer stärkeren Dezentralisierung des Schienennetzes die Betreiber der regionalen Netze langfristig enger mit den Verkehrsunternehmen bzw. den einzelnen Franchisenehmern zusammenarbeiten. Konkret vorgeschlagen werden **drei Stufen der vertikalen Zusammenarbeit**:

- Kosten- und Erlösbeteiligungen sowie gemeinsame Zielsetzungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Schienenbetreiber
- Joint Ventures oder Allianzen
- Vollständige vertikale Integration durch eine kombinierte Lizenzierung von Schienenbetrieb und Verkehrsdienstleistung

Hierzu finden sich im Gutachten der Monopolkommission keinerlei Aussagen.

Auch in weiteren europäischen Ländern wird derzeit über die Eisenbahnstruktur diskutiert. In **Frankreich** z.B. läuft auf Grund der ausufernden Kosten für das Eisenbahnsystem eine Debatte über eine grundsätzliche Bahnstrukturreform. In Slowenien wurden bereits Änderungen beschlossen, die **Slowenische Eisenbahn** (SZ) erhält ab 1. Januar 2012 eine Holdingstruktur.

Es ist daher grundsätzlich falsch, das in Deutschland etablierte Erfolgsmodell weiter in Frage zu stellen. Auch eine faktische Trennung des integrierten Verbunds u.a. über eine **Beendigung der Ergebnisabführungsverträge**³, wie von der Monopolkommission gefordert (Tz. 32), ist strikt abzulehnen. Die DB sieht derartige Beschneidungen vor allem deshalb kritisch, da hiermit eine schleichende Aushöhlung der Eigentümerstellung und der Verbundvorteile einhergehen würde. Einerseits würde der Konzern seine Steuerungsfähigkeit bzgl. Führung und Wirtschaftlichkeit der Infrastruktur-Töchter verlieren, gleichzeitig bliebe der Konzern als Eigentümer aber in der Verantwortung - auch für Maßnahmen, die er dann selbst nicht mehr verantworten kann.

3. Status Quo und Perspektiven der Entgeltregulierung

Das Fortbestehen des integrierten Unternehmensverbunds DB stellt aus Sicht der Monopolkommission besondere Anforderungen an das Regulierungsdesign, da ein integrierter Infrastrukturbetreiber sowohl Anreize als auch Möglichkeiten zur preislichen und nichtpreislichen Diskriminierung habe. Bei den bestehenden gesetzlichen Vorgaben sieht die Monopolkommission deutliche Defizite und gibt daher eine Reihe von Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung des Regulierungsrechts ab.

³ Die DB Netz AG als größtes DB-Infrastrukturunternehmen hat erstmals überhaupt im Jahr 2007 Gewinne erwirtschaftet, die an den Konzern abgeführt werden können. Allein in den Jahren 2000 bis 2006 glich die DB in Summe jedoch Verluste der DB Netz AG in Höhe von 2,5 Milliarden Euro aus. Zusätzlich erhöhte die DB das Eigenkapital der DB Netz AG im Jahr 2002 um 600 Mio. Euro und im Jahr 2010 um 620 Mio. Euro. In Summe führte der Konzern der DB Netz AG von 2000 bis 2010 so rund 2,5 Mrd. Euro zu. Ohne den Ergebnisabführungsvertrag wäre die Verschuldung der DB Netz AG also drastisch gestiegen, das Eigenkapital läge deutlich niedriger. Anders als vielfach angenommen, haben die DB Netz AG, und damit auch die Wettbewerber der DB-Verkehrsunternehmen, per Saldo von dem bestehenden Ergebnisabführungsvertrag profitiert.

Im Bereich der Entgeltregulierung bemängelt die Kommission insbesondere, dass für die Infrastrukturbetreiber im gegenwärtigen Rahmen keine ausreichenden Anreize existierten, ihre Kosten zu reduzieren (Tz. 81). Sie fordert daher – ähnlich wie die Bundesnetzagentur – parallel zur bestehenden LuFV die Einführung einer Anreizregulierung von Trassen- und Stationsentgelten in Form einer Price-Cap-Regulierung mit verschiedenen Leistungskörben (Tz. 88).

Die Argumentation der Monopolkommission kann angesichts der vorliegenden Fakten auch in diesem Punkt nicht überzeugen. Teilweise sind die Ausführungen auch widersprüchlich.

Der Eisenbahnsektor ist durch zahlreiche Besonderheiten gekennzeichnet, die ihn von anderen Netzsektoren deutlich unterscheidet. **Diese Spezifika sind auch im Entgeltregulierungsrahmen entsprechend zu berücksichtigen.** An erster Stelle ist dabei der **intermodale Wettbewerbsdruck** der nachgelagerten Verkehrsebene zu nennen. Dieser Wettbewerbsdruck hindert den Infrastrukturbetreiber daran, seine Entgelte gegenüber den Eisenbahnverkehrsunternehmen beliebig zu erhöhen. Schon der intermodale Wettbewerb sorgt daher für hohe Anreize, die Produktivität zu steigern. Denn durch die begrenzten Möglichkeiten für Preiserhöhungen sind Verbesserungen der Ergebnissituation hauptsächlich über die Erhöhung der Kosteneffizienz zu erreichen.

Eine weitere Besonderheit des Eisenbahnsektors stellt die **öffentliche Mitfinanzierung** dar. Ohne diese wäre die Infrastruktur in ihrem heutigen – politisch gewünschten – Umfang nicht wirtschaftlich zu betreiben. Die Finanzierung des Bestandsnetzes wurde mit Einführung der LuFV im Jahr 2009 zwischen Bund und der DB grundlegend neu geregelt. Danach erhalten die Infrastrukturunternehmen der DB bis 2013 jährlich 2,5 Mrd. Euro und sichern im Gegenzug ein vereinbartes, steigendes Qualitätsniveau der Infrastruktur zu. Da die Mittel des Bundes im Zeitablauf nicht steigen, ergibt sich inflationsbereinigt eine reale Kürzung der Mittel. Diese Mittelkürzung sorgt, zusätzlich zum intermodalen Wettbewerb, für weitere Kostensenkungsanreize, da der Überwälzung dieser Kosten auf die Entgelte, wie erläutert, durch die Wettbewerbssituation der Eisenbahnverkehrsunternehmen enge Grenzen gesetzt sind.

Die tatsächlich beobachtbare wirtschaftliche Situation der Infrastrukturunternehmen bestätigt diese theoretischen Überlegungen. Wie bereits in Fußnote 3 erläutert konnte z.B. die DB Netz AG nach jahrelangen Verlusten im Jahr 2007 erstmals einen Gewinn ausweisen. Von einer **angemessenen Rendite** war die DB Netz mit einer Kapitalverzinsung von 3,3% jedoch auch im vergangenen Jahr **noch weit entfernt**.⁴

Die Verbesserung der Ergebnissituation geht dabei in erster Linie auf eine **Erhöhung der Produktivität** zurück. Denn anders als die Monopolkommission dies darstellt, wurden die Trassenentgelte in den vergangenen Jahren nicht deutlich erhöht (Tz. 46). Die durchschnitt-

⁴ Die Kapitalverzinsung bezieht sich auf das bereinigte Vorsteuerergebnis (EBIT) in Bezug zum eingesetzten Kapital. Der Verzinsungsanspruch der DB an ihre Infrastrukturunternehmen beträgt 8%. Ein von der Bundesnetzagentur in Auftrag gegebenes Gutachten kommt dagegen zu dem Ergebnis, dass für die Infrastrukturunternehmen der DB rund 6% Gesamtkapitalverzinsung angemessen sind. Dabei wird den Unternehmen der DB auf Grund des staatlichen Eigentümers eine geringere Eigenkapitalrendite zugestanden als anderen Infrastrukturunternehmen. Diese Ungleichbehandlung ist aus Sicht der DB nicht angemessen und begründbar. Auch die Monopolkommission spricht sich richtigerweise gegen eine solche Vorgehensweise aus (Tz. 135)

liche Preisentwicklung der letzten Jahre (2005 -2010) lag **mit 1,41% pro Jahr unterhalb** des für Vorleistungsprodukte relevanten **Erzeugerpreisindex**.⁵

Auch die Monopolkommission erkennt an, dass in einer Situation, in der der Infrastrukturbetreiber seine ihm gesetzlich zugestandene marktübliche Rendite noch nicht erreicht hat, die begrenzten Zuflüsse an öffentlichen Mitteln gewisse Anreize zur Verbesserung des Ergebnisses bieten (Tz. 91). Sie bestreitet jedoch, dass die Kostensenkungen der vergangenen Jahre durch Effizienzsteigerungen hervorgerufen wurden, sondern behauptet, dass diese Einsparungen „offensichtlich“ mit Leistungsverringerungen einher gegangen sind (Fußnote 86). Dieser Vorwurf, der nicht weiter begründet wird, ist nicht nachvollziehbar und falsch. Anhand des Infrastrukturzustands- und entwicklungsberichts lässt sich zeigen, dass die Infrastrukturunternehmen der DB sämtliche vorgegebenen (im Zeitablauf steigenden) Qualitätsziele erreicht haben. Es ist auch widersprüchlich, wenn die Kommission an anderer Stelle (Fußnote 81) dann doch „gewisse Anreize zur Effizienzsteigerung“ der Infrastruktur durch die vertikal integrierte Struktur der DB einräumt.

Unabhängig von der Existenz und vom Ausmaß möglicher Kostensenkungsanreize sieht die Monopolkommission keinen Anreiz mehr für eine effiziente Netzbewirtschaftung im gegenwärtigen Regulierungsrahmen, wenn der Netzbetreiber seine angemessene Rendite erreicht hat. Angesichts der aus ihrer Sicht in der Vergangenheit stark steigenden Renditen insbesondere bei der DB Netz AG sei fraglich, ob die Infrastrukturunternehmen auch in Zukunft keine marktübliche Rendite erreichen können (Tz 92). Allein deswegen sei die Einführung einer Anreizregulierung nun dringend geboten. Es ist aus Sicht der DB nicht verständlich, wieso die Monopolkommission hier **ein Problem lösen möchte, das in Wirklichkeit überhaupt nicht existiert**. Bei der Betrachtung der Ergebnisse der DB Netz AG stellt die Kommission insbesondere auf das vergleichsweise gute Ergebnis des Jahres 2009 ab. Dieses war jedoch durch Sondereffekte (im Rahmen des Projekts „Stuttgart 21“) überlagert, die nicht im Zusammenhang mit dem operativen Geschäft standen. Es ist derzeit nicht absehbar, ob und wann die DB Netz AG dauerhaft in der Lage sein wird, eine angemessene Rendite zu erwirtschaften. Doch selbst wenn der DB Netz AG dies in Zukunft gelingen würde, wäre eine Anreizregulierung in Form einer Price-Cap-Regulierung nicht notwendig. Denn durch die staatliche Mitfinanzierung ist **eine angemessene Rendite streng genommen nur „künstlicher“ Natur**. Durch eine weitere Mittelabsenkung des Bundes im Rahmen der LuFV – angesichts der angespannten öffentlichen Haushaltslage erscheint dies zumindest nicht unwahrscheinlich – müssten weitere Effizienzanstrengungen von den Infrastrukturunternehmen unternommen werden, um eine übliche Verzinsung zu erreichen. In diesem Fall würden von erzielten Produktivitätsverbesserungen die Steuerzahler profitieren.

Sollte der Gesetzgeber tatsächlich weitere Anreize zur Senkung der Infrastrukturentgelte implementieren wollen, könnte dies einfacher und effektiver im Rahmen der LuFV geregelt werden. Dies hätte den zusätzlichen Vorteil, dass in diesem Modell **der Bund weiterhin die Entscheidungshoheit darüber hätte, wie zukünftige Effizienzgewinne verwendet werden**. Neben einer preislichen Entlastung von Eisenbahnverkehrsunternehmen könnte der Bund die Ersparnisse auch zu einer Rückführung seines Finanzierungsbeitrags nutzen, um die Steuerbelastung zu senken oder zusätzlich in die Qualität der Netze zu investieren. Die-

⁵ Im Übrigen auch unter der Entwicklung des Verbraucherpreisindex.

se Gestaltungsmöglichkeit würde durch eine Anreizregulierung nach dem Konzept der Monopolkommission erheblich eingeschränkt – denn danach würden mögliche Einsparungen ausschließlich den Eisenbahnverkehrsunternehmen – und nicht den Steuerzahlern – zu kommen.

Eine parallel zur LuFV implementierte Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur hätte zudem weitergehende negative Konsequenzen. Die staatliche Mitfinanzierung der Infrastruktur kann aus Sicht der DB nicht in eine Regulierungsformel überführt werden, ohne dass dies **verzerrende Anreize auf die Entgeltbildung und Investitionsentscheidung** des Infrastrukturbetreibers hat. Hinzu kommen **erhebliche Risiken und Rechtsunsicherheiten** in Verbindung mit der LuFV, die sich aus einer **Doppelregulierung** durch zwei unterschiedliche Behörden ergeben würden. Dies betrifft insbesondere die **Qualitätsregulierung**. Wenn der Bundesnetzagentur eine Regulierung der LuFV-Mittel ebenso zustehen sollte wie die Formulierung eigener Qualitätsziele an die Infrastruktur, würde sich generell die Frage nach dem Sinn einer LuFV stellen.

Es sei zuletzt darauf hingewiesen, dass auch die Europäische Kommission eine Anreizsetzung über Mehrjahresverträge zwischen Infrastrukturbetreiber und dem Staat vorschlägt. Im Entwurf des sog. Recast (Neufassung des ersten Eisenbahnpakets) ist der verpflichtende Abschluss solcher Verträge vorgesehen, die auch die Effizienzanreize für den Infrastrukturbetreiber regeln sollen. Der Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments hat diesen Vorschlag in seiner Abstimmung am 11. Oktober 2011 übernommen. Sollte sich diese Regelung im Rahmen des noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens letztlich durchsetzen, wäre eine zusätzliche Anreizsetzung über eine Price-Cap-Regulierung bestenfalls obsolet.

Neben einer Regulierung der Rendite im Rahmen einer Anreizregulierung müsse nach Ansicht der Monopolkommission zudem eine effektive Preisstrukturregulierung erfolgen, da das Eisenbahninfrastrukturunternehmen sonst die Möglichkeit habe, seine Zugangsentgelte so zu beeinflussen, dass die konzerneigenen Transportgesellschaften durch niedrigere Zugangsentgelte gegenüber den Wettbewerbern bevorzugt würden (Tz. 59).

Die aktuelle Ausgestaltung der Regulierungsvorgaben erlaubt nach Meinung der Monopolkommission keine effektive Preisstrukturregulierung. Insbesondere der Entgeltmaßstab habe keine ausreichende Wirkung auf eine möglicherweise diskriminierende Zuschlüsselung der im hohen Maße vorhandenen Gemeinkosten (Tz. 77). Klare und transparente Vorgaben zur Strukturierung der Entgeltkomponenten seien notwendig (Tz. 117).⁶ Eine wichtige Kompo-

⁶ Dies gelte auch für die Entgelte im Bereich Bahnstrom. Nach Auffassung der Monopolkommission wirke die dort geltende Rabattstaffelung wie eine offene Preisdiskriminierung (Tz. 150). Dieser Vorwurf ist zunächst zurückzuweisen, da es sich bei den Rabatten um übliche und ökonomisch begründbare Differenzierungen handelt. Darüber hinaus stellt die Versorgung mit Bahnstrom keinen wettbewerblichen Engpassfaktor dar, denn kein Eisenbahnverkehrsunternehmen muss auf das Angebot der DB Energie zurückgreifen. Es besteht die Möglichkeit, sich von alternativen Anbietern mit Strom versorgen zu lassen und diesen durch das Netz der DB Energie durchleiten zu lassen. Die dafür zu zahlenden Bahnstromnetzentgelte unterliegen seit der Entscheidung des BGH vom 9. November 2010 der effizienzbasierteren Regulierung nach dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Eine weitergehende Regulierungsbedürftigkeit ist aus Sicht der DB weder erkenn- noch begründbar.

nente zur Einschränkung von Diskriminierungspotentialen sei die Bildung von Leistungskörben für die verschiedenen Marktsegmente im Rahmen einer Price-Cap-Regulierung (Tz. 87).

Dazu ist zunächst festzustellen, dass sich für die von der Monopolkommission vermuteten, theoretischen Diskriminierungspotenziale in den Zugangsentgeltsystemen der DB-Eisenbahninfrastrukturunternehmen sowie deren praktischer Anwendung keine Belege finden lassen. **Jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen bezahlt für denselben Sachverhalt das gleiche Zugangsentgelt.** Es ist insgesamt nicht nachvollziehbar, warum im Gutachten der Spielraum, den der aktuelle Rechtsrahmen den Eisenbahninfrastrukturunternehmen für die Schaffung einer effizienten Preisstruktur lässt, problematisiert wird. Tatsächlich ist dieser Spielraum im Einklang mit der ökonomischen Theorie zwingend erforderlich, und erst dessen - von den Gutachtern empfohlene - Einengung würde zu Ineffizienzen im Markt führen. Angesichts der sehr unterschiedlichen Marktsegmente und der dem Netzbetrieb immanenten Finanzierungsproblematik kann sich die Preisstruktur zwangsläufig nur an den jeweiligen Gegebenheiten auf der Nachfrageseite orientieren, und nicht allein an den Kosten der Angebotserstellung. Diese sind aufgrund der hohen Verbundeffekte ohnehin nicht objektiv ermittelbar. Grund dafür sind die bezogen auf die Verkehrsarten hohen Gemeinkosten, die insbesondere Folge der ausgeprägten Mischnutzung des deutschen Schienennetzes sind. Der Versuch, dennoch eine Zuordnung der Gemeinkosten auf die einzelnen Verkehrsarten vorzunehmen, würde daher weder für unternehmerische Steuerungsentscheidungen noch für die regulatorische Preisprüfung aussagefähige Informationen generieren. Zudem ist dies wegen der europäischen Vorgabe einer Bepreisung nach Marktragfähigkeiten („Ramsey-Pricing“) nicht notwendig.

Insgesamt kann die Monopolkommission nicht darlegen, warum nicht bereits der gegenwärtige Rechtsrahmen eine hinreichende Überprüfung der Preisstruktur auf Diskriminierungsbestände sicherstellt. Sie vernachlässigt zudem ihre Pflicht zur Neutralität, wenn sie den Grund für fehlende Nachweise von Diskriminierungen ausschließlich in unzureichenden Regulierungsinstrumenten zu deren Aufdeckung sieht, die Möglichkeit einer tatsächlichen Abwesenheit von Diskriminierungen dagegen überhaupt nicht in Betracht zieht.

4. Infrastrukturzugang und Kompetenzen der Regulierungsbehörde

Neben der Entgeltregulierung ist die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur weiterer wesentlicher Bestandteil der Tätigkeit der Bundesnetzagentur. Hierfür wurde die Regulierungsbehörde im Zuge der Novelle des AEG im Jahr 2005 mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet.

Positiv zu werten ist zunächst die Forderung der Monopolkommission, dass sich die **Zugangsregulierung auf wesentliche Einrichtungen beschränken solle.** In diesem Sinne hält sie die Übertragung des grundlegenden Gedankens des europäischen Rechts, der Markt- und Wettbewerbsbezug als Bewertungsmaßstab, auf nationales Recht für angebracht. Demzufolge sind Serviceeinrichtungen nur dann einer Zugangsregulierung zu unterwerfen, wenn keine marktkonformen Alternativen bestehen. Insbesondere bei **Wartungsein-**

richtungen sieht die Kommission die Voraussetzung für eine Zugangsregulierung als nicht immer gegeben an (Tz. 224).

Bei Fragen des Infrastrukturzugangs sieht die Monopolkommission in Folge der vertikal integrierten Struktur der DB zahlreiche Diskriminierungsmöglichkeiten, die im Rahmen der Regulierung auch kaum einzuschränken seien (Tz. 175). Daher wiederholt sie an dieser Stelle, dass für die Erreichung eines funktionierenden Wettbewerbs eine Trennung von Infrastruktur- und Transportgesellschaften unerlässlich sei (Tz. 176). Nur hilfsweise könnten durch umfangreiche Regulierungsvorgaben Diskriminierungen des Infrastrukturbetreibers minimiert werden. Die aktuellen gesetzlichen Grundlagen sieht die Monopolkommission hierfür als nicht ausreichend an und fordert daher einerseits gesetzliche Verschärfungen, wie z.B.:

- Die Herstellung einer höheren Transparenz bei der Trassenbelegung, in dem freie Kapazitäten und Auslastungsgrade elektronisch zugänglich gemacht werden (Tz. 191).
- Die Bundesnetzagentur sollte stärker in die Überwachung der Trassenvergabeverfahren eingebunden werden (Tz. 191).
- Änderungen bei den Regelungen zum Abschluss von Rahmenverträgen, unter anderem eine längere Vorlaufzeit (Tz. 194ff.).
- Vorgabe eines „Mindestzugangspakets“ für Serviceeinrichtungen analog der Regelungen für Schienenwege (Tz. 228).
- Einführung eines Stilllegungsregimes für Serviceeinrichtungen (Tz. 229).
- Übergang des Rangierbetriebs in Rangierbahnhöfen auf Infrastrukturbetreiber und Einführung einer Zugangsregulierung (Tz. 217).

Zudem sei zur effektiven Wahrnehmung ihres gesetzlichen Auftrags eine weitere Stärkung der Kompetenzen der Regulierungsbehörde notwendig. So müssten der Bundesnetzagentur umfangreichere Informationsrechte zugesprochen werden. Unter anderem soll sie Marktbeobachtungen ohne konkreten Missbrauchsverdacht, also auch zur reinen Informationsbeschaffung, durchführen können (Tz. 8).

Aus Sicht der DB sind die heute geltenden detaillierten gesetzlichen Rahmenbedingungen bereits mehr als ausreichend, der seit Jahren ausgeprägte intramodale Wettbewerb mit kontinuierlich steigenden Marktanteilen der Wettbewerbsbahnen bestätigt dies. Eine weitere Erhöhung der Regelungsdichte würde **die unternehmerischen Gestaltungsmöglichkeiten der Infrastrukturgesellschaften über Gebühr einschränken** und so die Ausrichtung der Angebote auf die **Bedürfnisse der Marktteilnehmer** erschweren – ohne dass hiervon eine wesentliche Verbesserung der Zugangsbedingungen zu erwarten wäre. Auch eine weitere **Ausdehnung der Kompetenzen der Regulierungsbehörde sieht die DB skeptisch**, da sie bereits heute über weitreichende Befugnisse verfügt. Diese umfassen bei Vorliegen eines Anfangsverdachts Betretungsbefugnisse zu Geschäftsräumen und Betriebsanlagen von Eisenbahninfrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen, Einsichtsbefugnisse in Bücher, Geschäftspapiere und sonstige Unterlagen sowie umfangreiche Auskunftsrechte. Eisenbahninfrastrukturunternehmen müssen die Bundesnetzagentur vorab insbesondere über die beabsichtigte Ablehnung des Infrastrukturzugangs, über den Abschluss eines Rahmen-

vertrags und die Neufassung oder Änderung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen und Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen unterrichten. Die Behörde kann einer entsprechenden Mitteilung innerhalb gewisser Fristen im Rahmen einer Vorabkontrolle widersprechen (ex ante-Regulierung). Wird das Widerspruchsrecht ausgeübt, so hat das Eisenbahninfrastrukturunternehmen unter Beachtung der Vorgaben der Bundesnetzagentur zu entscheiden bzw. die Nutzungsbedingungen treten nicht in Kraft. Darüber hinaus kann die Behörde auf Antrag und von Amts wegen eine nachträgliche Prüfung vornehmen (ex post-Regulierung). Die Bescheide der Bundesnetzagentur sind kraft Gesetzes unmittelbar vollziehbar; Widersprüche der betroffenen Unternehmen haben keine aufschiebende Wirkung.

Die Forderungen der Monopolkommission sind daher zurückzuweisen. Speziell anlasslose Informationsbeschaffungen der Behörde sieht die DB unter Berücksichtigung von Aufwand und zu erwartendem Nutzen äußerst kritisch. Dass der heutige regulatorische Rahmen mit den Kompetenzen der Regulierungsbehörde funktioniert, zeigen bereits zahlreiche auch im Gutachten angesprochene Themenfelder. So wurden z.B. dritten Verkehrsunternehmen durch einen Bescheid der Behörde der Zugang zu **Betriebszentralen** ermöglicht (Tz. 178). Auch im Bereich der Baustellenplanung („**Fahren und Bauen**“) konnten sogar nach Meinung der Monopolkommission deutliche Verbesserungen erreicht werden (Tz. 181). Nach dem Widerspruch der Bundesnetzagentur gegen die beabsichtigte **Neufassung der Nutzungsbedingungen** bzgl. Regelungen zu Informationsrechten an Bahnhöfen änderte die DB Station&Service die betreffenden Klauseln (Tz. 220).⁷

5. Wettbewerbsentwicklung und spezifische Diskussionsfelder

Der intramodale Wettbewerb hat sich entgegen der Einschätzung der Monopolkommission in den vergangenen Jahren weiter äußerst positiv entwickelt. Insbesondere die Entwicklung im **Schienengüterverkehr** ist dabei hervorzuheben.⁸ Dort erbrachten die Wettbewerber der DB im vergangenen Jahr bereits **über 25 Prozent Marktanteil**. Allein seit dem letzten Gutachten der Monopolkommission konnten die dritten Bahnen ihren Anteil um 4 Prozentpunkte⁹ steigern. Der Marktanteil von Wettbewerbsbahnen unterscheidet sich je nach Transportleistung teils erheblich. Insgesamt sind diese im Bereich der **Ganzzugverkehre deutlich höher** als bei **Wagenladungsverkehren**. Letztere sind mit einem vergleichsweise **hohen logistischen und finanziellen Aufwand** verbunden, so dass hier die spezifischen Vorteile des Schienentransports gegenüber der Straße zurücktreten. In der Konsequenz lässt die Konkurrenz der Straße nur geringe Margen zu. Vor diesem Hintergrund wird es nach Einschätzung der DB bis auf weiteres dabei bleiben, dass der intramodale Wettbewerb sich in diesem Bereich nur sehr zögerlich entwickelt – auch wenn der Rangierbetrieb in Rangierbahnhöfen einer Zu-

⁷ Im Bereich der Entgeltregulierung wäre z.B. die Abschaffung der Regionalfaktoren im Wege eines Vergleichs zwischen der DB Netz AG und der Bundesnetzagentur, oder auch die Anpassung des Stationspreissystems der DB Station&Service zu nennen.

⁸ Zur Wettbewerbsentwicklung vgl. auch Wettbewerbsbericht 2011, verfügbar unter http://www.deutschebahn.com/site/shared/de/dateianhaenge/berichte/wettbewerbsbericht__2011.pdf

⁹ Bezogen auf den Marktanteil von 2010 (25,1%) gegenüber 2008 (21,2%), Basis: Verkehrsleistung.

gangsregulierung unterworfen würde. Dies ist aber bereits deshalb strikt abzulehnen ist, weil es sich hierbei um keine regulierungsbedürftige wesentliche Einrichtung handelt.¹⁰

Auch im **Schiene**personennahverkehr (SPNV) nehmen die Leistungen der Wettbewerber kontinuierlich zu. Bezogen auf die bestellten Zugleistungen lag deren Marktanteil im Jahr 2010 bei mittlerweile **21,6 Prozent**. Durch bereits fest stehende Ausschreibungsgewinne wird sich dieser Anteil in den kommenden Jahren weiter erhöhen. Im Bereich des Nahverkehrs appelliert die Monopolkommission, kein sektorspezifisches Vergaberecht einzuführen (Tz. 253f.), womit Direktvergaben nur noch in eng begrenzten Ausnahmefällen möglich sind. Generell sieht die Kommission keine erkennbaren Gründe, warum sich Aufgabenträger bei der Vergabe von Verkehrsverträgen für eine Direktvergabe entscheiden sollten (Tz. 260). Dass Aufgabenträger in der Vergangenheit dennoch in einigen Fällen Direktvergaben durchgeführt haben, kann sie sich u.a. durch die Verhandlungsmacht der DB als integrierten Konzern erklären (Tz. 262). Diese Argumentation mit nicht belegbaren Vermutungen und unterstellten diskriminierenden Verhaltensweisen der DB ist verwunderlich, da die Monopolkommission an anderer Stelle selbst feststellt, dass es in besonderen Einzelfällen durchaus möglich sei, auch durch gut ausgehandelte Direktvergaben angemessene Rahmenbedingungen zu erzielen (Tz. 238).

Im Bereich des Fahrscheinvertriebs spricht sich die Monopolkommission für die **Gründung eines bundesweiten Tarifverbands** aus (Tz. 295).¹¹ Nach ihrer Einschätzung würde der Mechanismus zur **Erlösaufteilung** und die **Weitergabe von Vertriebsdaten** in diesem Rahmen **keiner gesonderten Regulierung bedürfen** (Tz. 295). Die Einführung eines bundesweiten Tarifverbands im Rahmen einer Marktlösung wird von der DB unterstützt. Die Weiterentwicklung des SPNV-Tarifs soll künftig stärker durch die Verkehrsunternehmen gemeinsam organisiert und durchgeführt werden. Dabei soll im Rahmen des SPNV-Verbundes sichergestellt werden, dass einerseits keine „Alleingänge“ eines Unternehmens möglich sind (Minderheitenschutz), andererseits aber auch die wirtschaftliche Betroffenheit der einzelnen Unternehmen bei Entscheidungsfindungen bei den Abstimmungsprozessen hinreichend berücksichtigt werden. Im Rahmen der Arbeitsgruppe „Neuorganisation TBNE“ hat sich die DB mit konstruktiven Lösungsvorschlägen eingebracht, und ist weiterhin an einer zügigen Umsetzung interessiert.

Der Vorschlag der Kommission, die Marktlösung durch ein hoheitlich vorgegebenes Ergebnis zu ersetzen, falls sie sich nicht im Rahmen einer gesetzten Frist einstellt (Tz. 296), ist dagegen nicht zielführend. Fahrpreise und Vertriebskonzepte stellen im SPNV – trotz aller wettbewerbsrechtlichen Ausnahmeregeln in diesem Bereich – essentielle Angebotsparameter dar, die im Wettbewerb der Verkehrsunternehmen kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert werden. Die Innovationskraft in diesem Bereich würde durch den vorgeschlagenen Eingriff empfindlich beeinträchtigt.

¹⁰ Hier widerspricht sich die Monopolkommission, da sie selbst an anderer Stelle – vgl. Abschnitt 4 – genau eine Beschränkung der Regulierung auf Engpassbereiche vorschlägt.

¹¹ Wie bereits im letzten Sondergutachten stellt die Monopolkommission zutreffend fest, dass das bestehende Tarifsystem und die Vertriebsleistungen grundsätzlich nicht durch Markt- oder Wettbewerbsversagen gekennzeichnet sind (Tz. 294).

Im Segment des **Fernverkehrs** konnte sich bislang noch kein intensiver intramodaler Wettbewerb etablieren. Hier hat die DB bereits in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass der entscheidende Grund hierfür in den **spezifischen Kosten- und Wettbewerbsbedingungen** dieser Verkehrsart – dabei ist insbesondere der ausgeprägte **intermodale Wettbewerb** zu nennen – zu suchen ist. Dies bestätigt die Monopolkommission auch indirekt, indem sie die Fernbusliberalisierung mit der Begründung begrüßt, dass diese Verkehre in der Lage sein könnten, erhöhten Wettbewerbsdruck auf das Angebot im Schienenpersonenfernverkehr auszuüben (Tz. 335, 340). Sie fordert jedoch nicht die aus Sicht der DB zwingende Einführung einer Maut für Fernbusse, die zu einer gerechteren Kostenanlastung von Straße und Schiene führen würde.

Befremdlich mutet die Forderung der Monopolkommission an die Kartellbehörden zur Nachprüfung der bestehenden internationalen Kooperationen im Fernverkehr an, sind doch alle hier in Frage kommenden Sachverhalte von Europäischer Kommission bzw. Bundeskartellamt geprüft und genehmigt worden (Tz. 329).

Die Monopolkommission kann sich durchaus als ökonomisch begründeten Vorteil der DB Fernverkehr auf Grund der Größe des Bestandsnetzes **Netzwerk-Skalenvorteile** vorstellen (Tz. 308), allerdings könne sie diesen Sachverhalt nur eingeschränkt einschätzen (Tz. 333).

Aus Sicht der DB ist es auf Grund der spezifischen Marktbedingungen eher unwahrscheinlich, dass sich kurzfristig ein flächendeckender intramodaler Wettbewerb in diesem Marktsegment entwickeln wird. Gleichwohl ist es denkbar, dass auf bestimmten attraktiven Relationen auch der intramodale Wettbewerb zunimmt. Dies zeigt etwa die Ankündigung eines weiteren neuen Anbieters, in Kürze mit einer ausgewählten Einzelverbindung in den Markt treten zu wollen. Eine Verbesserung der Marktbedingungen im Schienenpersonenfernverkehr und damit eine Erhöhung der Chancen auf intramodalen Wettbewerb ließe sich durch den Abbau von intermodalen Wettbewerbsnachteilen für die Schiene (z.B. Energiebesteuerung, Emissionshandel, Umsatzsteuer auf internationalen Verbindungen) erreichen.

Positiv hervorzuheben ist zuletzt die grundsätzliche Einschätzung der Monopolkommission, **die bestehende Wettbewerbsordnung des eigenwirtschaftlich organisierten und betriebenen Fernverkehrs beizubehalten**. Sie lehnt daher Konzepte wie den „Deutschland-Takt“ mit einem bestellten Angebotsumfang ab (Tz. 333).

Die Monopolkommission beschäftigt sich am Ende ihres Gutachtens erstmals auch mit den Verfahrensabläufen des Eisenbahn-Bundesamts (Tz. 354ff.). Sie kommt hierbei zu dem Ergebnis, dass die Verfahrensabläufe wichtige Hindernisse bei der Durchführung effizienter Verkehre darstellten und daher verbesserungsbedürftig seien. Dies betreffe die derzeitigen Prozesse bei der Zulassung von Fahrzeugen und der Erteilung von Sicherheitsbescheinigungen. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist die Aufforderung an die Bundesregierung, die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben des Eisenbahn-Bundesamts auf privatwirtschaftliche Überwachungsstellen zu überprüfen.

BERATUNGSUNTERLAGE

Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP

Nr. 17(15)281-F

Stellungnahme für den Verkehrsausschuss des Bundestages, 19.10.2011

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten,

ich möchte mich für die Einladung sehr herzlich bedanken, den Standpunkt der Kommission zu den bei dieser Anhörung angesprochenen Themen deutlich zu machen. Die Kommission hat eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren zur Umsetzung des sogenannten ersten Eisenbahnpakets gegen Mitgliedsstaaten eingeleitet. Diese betreffen vor allem die Themen Unabhängigkeit des Netzbetreibers bei den wesentlichen Funktionen Trassenzugang und Trassenpreise, die Stellung der Eisenbahnregulierungsbehörde und die Gestaltung der Trassenpreise. Das gegen die Bundesrepublik Deutschland eröffnete Verfahren befindet sich inzwischen beim Europäischen Gerichtshof. Das schriftliche Verfahren dort ist nunmehr abgeschlossen, so dass in Kürze mit einer mündlichen Anhörung zu rechnen ist. Daraufhin folgen dann der Schlussantrag des Generalanwalts und die Entscheidung selbst. Das Verfahren betrifft vier Themen: die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers, die nach Auffassung der Kommission fehlende Anreizregulierung, den Verstoss gegen die Entgeltgrundsätze, insbesondere das Prinzip der Berechnung der Trassenentgelte nach den direkten Kosten bzw. Grenzkosten, und die Auskunftsrechte des Eisenbahnregulierers.

Zum ersten Thema der Unabhängigkeit bei den wesentlichen Funktionen bestimmen die Eisenbahnrichtlinien, dass diese Funktionen nur von Unternehmen wahrgenommen werden, die selbst keine Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen. Es muss sich dabei um Stellen handeln, die nicht nur rechtlich und organisatorisch, sondern auch in ihrer Entscheidungsfindung von Eisenbahnunternehmen unabhängig sind. Die Kommission ist der Auffassung, dass diese Voraussetzungen in Deutschland nicht erfüllt sind. Zwar gibt es eine rechtliche Unabhängigkeit des Netzbetreibers DB Netz AG von der DB Holding und ihren Verkehrstöchtern. Jedoch kann von einer Unabhängigkeit bei der Entscheidungsfindung nicht gesprochen werden, vor allem angesichts der Tatsache, dass der DB Vorstand über den Aufsichtsrat der DB Netz AG deren Vorstand ernennt und entlässt, auf der Management-Ebene ein häufiger Personalwechsel zwischen Holding und Töchtern stattfindet und die Holding zahlreiche andere Möglichkeiten zur Beeinflussung der Entscheidungen der Infrastrukturgesellschaft besitzt. Ein Vorstandsmitglied, das von der Holding ernannt und entlassen wird, wird bei den Entscheidungen zum Infrastrukturzugang deren Geschäftsziele berücksichtigen, auch ohne dass er dafür spezifische Instruktionen der Holding benötigt.

Der Ausschuss hat mich gebeten, auch zu dem Gutachten der Monopolkommission Stellung zu nehmen. Dieses Gutachten kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Anforderungen des deutschen Eisenbahngesetzes an die Unabhängigkeit der Netz- und Transportunternehmen nicht ausreichend sind. Es wird dort gesagt, dass eine Vielzahl der Wettbewerbsprobleme auf die integrierte Struktur der Deutschen Bahn AG zurückzuführen ist, die im gemeinsamen Konzern zahlreiche preisliche und nichtpreisliche Diskriminierungsmöglichkeiten hat. Die Deutsche Bahn hat durch ihre aktuelle Gesellschaftsstruktur Anreize, den Konzerngewinn zu maximieren, indem über die Zugangspolitik die Wettbewerber auf den Transportmärkten diskriminiert und effizienter Wettbewerb behindert wird. Die Diskriminierungspotentiale betreffen danach beispielsweise Trassenvergabe, Baustellenplanung, Trassenpreisgestaltung, Bahnstrom, Zugang zu Bahnhöfen, Zugbildungsanlagen und Werkstätten, und Ausbau und Stilllegung von Strecken.

Die Europäische Kommission hat angekündigt, Ende 2012 einen Vorschlag für eine über die wesentlichen Funktionen Trassenzuweisung und Trassenbepreisung und damit über die derzeitige Rechtslage hinausgehende Trennung von Netz und Betrieb vorzulegen.

Nun zu dem anderen Komplex, der in diesem Zusammenhang diskutiert wird, nämlich der Trennung der Rechnungsführung zwischen Infrastruktur und Betrieb. Die Europäischen Richtlinien verbieten, dass öffentliche Gelder zugunsten eines dieser Bereiche auf den anderen übertragen werden. Auch die Trassenentgelte dürfen nur für die Kosten der Infrastruktur verwendet werden. Diese Regeln müssen auch in der Rechnungsführung zum Ausdruck kommen. Die Richtlinie will, dass für die Infrastruktur vorgesehene Mittel nicht entfremdet werden, um die Infrastruktur in einem guten Zustand zu halten. Eine klare Trennung der Rechnungsführung ist aber auch aus Wettbewerbsgründen erforderlich. Für die Wettbewerber ist es unzumutbar, dass ihre Trassenentgelte etwa zur Förderung von mit ihnen konkurrierenden Konzerntöchtern verwendet werden.

Die Kommission hat zu diesem Komplex eine Studie in Auftrag gegeben, die 2009 zu dem Ergebnis kam, dass diese Regeln in Deutschland im Falle der DB Holding, aber auch in anderen Mitgliedsstaaten nicht vollständig beachtet werden. Wir haben in diesem Zusammenhang damit begonnen, Auskunftsverlangen an die betreffenden Mitgliedsstaaten zu richten, deren Ergebnisse später zur Eröffnung von weiteren Vertragsverletzungsverfahren führen könnten. Ich möchte aber betonen, dass der Komplex getrennte Rechnungsführung bzw. Gewinnabführung in den bereits vor dem Gerichtshof anhängigen Verfahren nicht behandelt wird. Diese betreffen lediglich die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers bei den wesentlichen Funktionen Trassenzuweisung und Trassenbepreisung.

Dr. Thomas Kaufmann,
Europäische Kommission,
Generaldirektion Mobilität und Verkehr
Abteilung Einheitlicher Europäischer
Eisenbahnraum