



**„Privatisierungsstrategien für die
Deutsche Bahn AG“**

Berlin, 13.03.2006



Statements:

**Privatisierungsstrategien für die
Deutsche Bahn AG**

- vertikale Trennung von Transport und Schiene als fundamentale Bedingung für eine verbesserte Wettbewerbssituation auf der Schiene
- dauerhafte Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur „Netzinfrastruktur“
- regulatorischer Eingriff nur auf der Stufe der Wertschöpfungskette, auf der Wettbewerbsdefizite vorliegen, und somit Gewährleistung eines ausreichend großen, aber zugleich möglichst kleinen staatlichen Eingriffs
- Abschaffung der gesetzlichen Diskriminierung anderer Verkehrsträger, so zum Beispiel des faktischen Wettbewerbsausschlusses zwischen Bus- und Bahnfernverkehr über §13 (PBefG) zu Lasten des Busverkehrs
- Sensibilisierung der Bürger, dass mehr Wettbewerb, auch zwischen Verkehrsträgern, zu sinkenden Preisen und somit steigender Wohlfahrt für die Bürger führt

Privatisierungsstrategien für die Deutsche Bahn AG

In der Bahnpolitik steht ein „heißer Sommer“ bevor, in dem die Politik die Entscheidung fällen muss, in welcher Form die Privatisierung der Deutsche Bahn AG betrieben werden soll. Hierzu wurde im Januar 2006 ein Gutachten vorgelegt, das mehrere Modellvarianten bewertet. Wie kontrovers die Bewertung diskutiert wird, zeigte jüngst der Eklat im Verkehrsausschuss, der sich an dem hohen Schwärzungsanteil des Gutachtens entzündete. Während die Deutsche Bahn AG für einen Börsengang als vertikal integriertes Unternehmen, also mit Schienennetz wirbt, scheint das Pendel der Verkehrspolitiker eher zugunsten getrennter Lösungen auszuschielen.

Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG findet ihren Ausgangspunkt in der ersten Stufe der Bahnreform 1994 mit der Organisationsprivatisierung der Deutschen Bundesbahn (West) beziehungsweise der Deutschen Reichsbahn (Ost) zur Deutschen Bahn AG. Es folgte die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) im Jahre 1996 und die rechtliche Verselbstständigung der Einzelgesellschaften mit der zweiten Stufe der Bahnreform 1999. Nach dem Amtsantritt Hartmut Mehdorns als Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn AG und der von ihm im Herbst 2000 angekündigten „schonungslosen Bestandsaufnahme“ folgte die vorläufige Absage des Börsengangs am 22.09.2004. Heute stellt sich nicht mehr die Frage, ob die Deutsche Bahn AG privatisiert werden soll, wohl aber in welcher Form. Wie kann die dritte Stufe der Bahnreform, also die materielle (Teil-)Privatisierung der Deutschen Bahn AG, sinnvoll realisiert werden ?

Die Regierungskommission Bahn formulierte in ihrem Gutachten 1991 drei Ziele der Bahnreform: Erstens mehr Verkehr auf die Schiene durch intermodalen Wettbewerb, zweitens die dauerhafte Entlastung der öffentlichen Haushalte und schließlich drittens die Sanierung der Staatsbahnen Deutsche Bundes- und Reichsbahn.

Bei Betrachtung dieser verkehrs- und haushaltspolitischen Ziele fällt auf, dass das wettbewerbspolitische Argument, dass mehr Wettbewerb zu sinkenden Preisen und somit steigender Wohlfahrt für die Bürger führt, im politischen Raum damals wie heute allenfalls indirekten Einzug in die Argumentation findet. Ohne das fundamentale Verständnis für die Funktionsweise von Markt und Wettbewerb fehlt der Entscheidung, in welcher Form die Deutsche Bahn AG privatisiert werden soll, jedoch eine, wenn nicht **die** entscheidende Grundlage.

Die Marktstruktur auf dem Markt „Schienentransportdienste“ ist in Deutschland alles andere als durch Wettbewerb geprägt; so besitzt die Deutsche Bahn AG 87% Marktanteil im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs, 86% Marktanteil im Bereich des Güterverkehrs und mehr als 99%

Marktanteil im Bereich des Schienenpersonenfernverkehrs (Stand: Ende 2005). Verschärfend kommt hinzu, dass zwar ein gewisser Wettbewerb auf längeren Strecken zwischen den Verkehrsträgern, Bahn- und Flugverkehr eingetreten ist, §13 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) jedoch in der Verwaltungspraxis weitestgehend Wettbewerb zwischen Bus und Bahn ausschließt. Nach §13 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist Busfernverkehr genehmigungspflichtig und zu versagen, „wenn der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedingungen Verkehrsaufgaben übernehmen soll, die vorhandene Unternehmen oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen“. In den allermeisten Fällen wird zugunsten der Bahn entschieden, was dazu führt, dass Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern Bus und Bahn faktisch nicht stattfindet. Das Ziel, Parallelverkehr zu vermeiden, steht so dem Gedanken des Wettbewerbs diametral entgegen.

Die Deutsche Bahn AG besitzt also eine faktische Monopolstellung in vielen Bereichen. Allerdings lässt sich aus wettbewerbspolitischer Perspektive nicht pauschal ableiten, dass jedes Monopol reguliert werden muss. Nur wenn ein sogenanntes resistentes Monopol vorliegt, besteht dauerhaft Regulierungsbedarf. Da es sich hierbei um einen kräftigen Eingriff in das Marktgeschehen handelt, analysiert das Konzept der monopolistischen Bottlenecks die einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette getrennt und empfiehlt einen regulatorischen Eingriff nur dort, wo Wettbewerbsdefizite vorliegen. Stufen der Wertschöpfungskette, auf denen der Wettbewerb funktioniert, bleiben hingegen unberührt. Somit kann ein ausreichend großer, aber zugleich möglichst kleiner staatlicher Eingriff realisiert werden.

Damit ein resistentes Monopol auf einer der Stufen der Wertschöpfungskette nachgewiesen werden kann, muss zunächst die Bereitstellung eines Produktes durch **einen** Produzenten günstiger sein als durch **mehrere** Produzenten (Subadditivität in der Kostenfunktion). Liegen Netzstrukturen vor, so ist dies in der Regel der Fall, da Netzinfrastrukturen zumeist mit hohen fixen und geringen variablen Kosten verbunden sind.

Baumol (1982) hat jedoch gezeigt, dass Subadditivität in der Produktion nicht zwingend zu Wohlfahrtseinbußen führt. Handelt es sich bei dem betrachteten Markt um einen sogenannten bestreitbaren Markt (contestable market), so wirkt allein die potenzielle Konkurrenz auf den Monopolisten disziplinierend, da dieser, wenn er hohe Monopolpreise verlangt, andere Anbieter auf dem Markt anlocken würde. Fürsprecher eines integrierten Börsengangs der Deutschen Bahn AG behaupten nun, dass im Falle des Schienenverkehrs gerade ein solcher contestable market vorliegt. Kann diese Behauptung einer genaueren Betrachtung standhalten?

Damit der Druck potenzieller Wettbewerber den Druck tatsächlicher Wettbewerber auf dem Markt entspricht und somit ein contestable market vorliegt, müssen folgenden Bedingungen erfüllt sein: Es besteht erstens freier Markteintritt. Freier Marktzutritt bedeutet, dass für eine große Zahl von

Unternehmen der Eintritt in dem Markt einfach möglich ist und dass zum Beispiel potenzielle Wettbewerber ohne Kostennachteile Zugang zu allen erforderlichen Technologien haben. Dies ist aber im Falle der Deutschen Bahn AG gerade nicht so, da sie beispielsweise ein herausragendes Rating bei potenziellen Vertragspartnern aufgrund der unbegrenzten Staatshaftung besitzt und darüber hinaus ein schier schrankenloses Diskriminierungspotenzial gegenüber potenziellen Wettbewerbern aufgrund der Gestaltungsmöglichkeit der Zugangsbedingungen zu Trassen und Stationen als wesentliche Einrichtungen (essential facilities) innehält. Damit ein contestable market vorliegt, dürfen zweitens keine irreversiblen Kosten (sunk costs) existieren. Betrachtet man die Investitionen in die Infrastruktur „Schienennetz“, so wird klar, dass genau das Gegenteil der Fall ist. Drittens besteht ein contestable market dann, wenn alle Wettbewerber gleichen Zugang zu wettbewerbsrelevanten Informationen haben. Auch hier dürfte die Deutsche Bahn AG realiter einen entscheidenden Vorteil haben.

Die beiden entscheidenden Kriterien Subadditivität in der Kostenfunktion und Irreversibilität der Kosten sind beim Personennah- und Fernverkehr und dem Güterverkehr in der Wertschöpfungskette auf der Stufe der „Netzinfrasturktur“ erfüllt. Daher liegt bei der Netzinfrasturktur ein sogenannter monopolistischer Bottleneck vor, der einer dauerhaften Regulierung bedarf – und das unabhängig vom Eigentümer.

Abgesehen davon, dass sinkende Preise und somit steigende Wohlfahrt als Folge von „mehr Wettbewerb“ überhaupt nicht argumentativ in Anschlag gebracht wurden, kann insbesondere das von der Regierungskommission Bahn 1991 formulierte verkehrspolitische Ziel „mehr Verkehr auf die Schiene“ bislang als deutlich verfehlt gelten. Seit 1995 kann man im Bereich des Güterverkehrs eine lediglich leicht zunehmende Verkehrsleistung (in Trassenkilometern) bei rückläufigem Marktanteil beobachten. Im Bereich des Schienenpersonenfernverkehrs geht rückläufige Verkehrsleistung mit einem rückläufigen Marktanteil der Deutschen Bahn AG einher. Im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs sind Verkehrsleistung und Marktanteil weitgehend konstant.

Die Hauptursache dieser Stagnation ist der unzureichende Wettbewerb, der wie gezeigt seine beständige Ursache im Bereich der Netzinfrasturktur besitzt. Stellt allein dieser Punkt eine Privatisierung der Deutschen Bahn AG als vertikal integriertes Unternehmen in Frage, so erscheint der Börsengang auch im Hinblick auf die Anforderungen des Kapitalmarktes als ein in nächster Zeit wenig realistisches Ziel.

Einerseits gehen selbst vorsichtige Berechnungen davon aus, dass ein Betriebsergebnis nach Zinsen von ca. 2,4 Mrd Euro erreicht werden muss, um allein die Kapitalkosten zu decken. Im Jahr 2005 lautete das Betriebsergebnis nach Zinsen jedoch lediglich ca. 430 Mio. Euro. Die Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG ist somit heute bei weitem nicht gegeben. Andererseits offenbart sich die

Deutsche Bahn AG als im Höchstmaß staatsabhängiges Unternehmen, wenn man den jährlichen staatlichen Mitteleinsatz in Form von Bestellentgelten für den SPNV sowie Investitionszuschüsse von ca. 10 Milliarden pro Jahr betrachtet. Beide gemeinsam machen heute ca. 60% des Außenumsatzes der Deutschen Bahn AG aus.

Sowohl aus wettbewerbspolitischer Sicht als auch nach Betrachtung der Anforderungen des Kapitalmarktes erscheint ein Börsengang der Deutschen Bahn AG als vertikal integriertes Unternehmen als mehr als fragwürdiges Unterfangen.

Bei der aktuellen Diskussion um die Privatisierungsform stehen mehrere Modellalternativen im Raum, die auch jüngst in einer Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) und des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) dargestellt wurden.

Das von der Deutschen Bahn AG zur Zeit favorisierte „Vertragsmodell“ schreibt in erster Linie die aktuelle Situation fort. Neben dem oben erwähnten Fragezeichen hinter der Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG als integriertem Konzern würde drüber hinaus der wettbewerbsferne Status Quo zementiert werden. Weiterhin ist zu beachten, dass die EU mit der Forderung nach einer eigenständigen und von der Netzgesellschaft getrennten Organisation, die die Trassenvergabe, -preisfestsetzung und -kapazitätsanalyse wahrnimmt, Mindestanforderungen an die Unabhängigkeit des Netzbetreibers stellt, die im „Vertragsmodell“ offensichtlich nicht erfüllt werden.

Eine weitergehenden Modellvariante ist das „Eigentumsmodell“. Hierbei gehen die Eigentumsrechte am Netz in das Eigentum einer dem Bund gehörenden Gesellschaft über, wobei die Deutsche Bahn AG die Infrastruktur allerdings weiter betreibt. Operativ handelt es sich somit nach wie vor um ein voll integriertes Unternehmen, welches sowohl den Transport wie auch das Netz betreibt. Bei diesem Modellansatz erhält der Bund als Eigentümer zwar de jure volle Kontrolle über das Netz und somit über die Infrastruktur, de facto ist aufgrund der Informationsasymmetrien und der daraus resultierenden Principal-Agent-Problematik zwischen dem Bund als Eigentümer (Principal) und der Deutschen Bahn AG als Infrastrukturbetreiber (Agent) kaum eine Verbesserung zu erwarten. Somit wird das Diskriminierungspotenzial der Deutschen Bahn AG nicht reduziert.

Da ein diskriminierungsfreier Netzzugang bei Beibehaltung der vertikalen Integration auch über eine Regulierungsbehörde faktisch nur schwerlich gewährleistet werden kann, ist vertikale Trennung von Transport und Schiene die fundamentale Bedingung für eine verbesserte Wettbewerbssituation auf der Schiene. Die Trennung darf sich hierbei nicht allein auf eine de jure Trennung der Bereiche wie in der Modellvariante des „Eigentumsmodells“ beschränken. Das Modell „Zukunft Bahn“ sieht daher die vollständige vertikale Trennung von Transport und Schiene vor, womit eine vollständig unabhängige

Netzgesellschaft entstünde. Da es sich bei der Schienennetzinfrastruktur jedoch unabhängig von Eigentümer und Unabhängigkeit um einen monopolistischen Bottleneck handelt, besteht auch in diesem Fall weiterer wettbewerbsrechtlicher Aufsichtsbedarf.

Darüber hinaus wäre die Abschaffung der Diskriminierung anderer Verkehrsträger, wie der faktische Ausschluss des Wettbewerbs zwischen Bus- und Bahnfernverkehr über §13 (PBefG) zu Lasten des Busverkehrs, ein wesentlicher Schritt in Richtung „mehr Markt und Wettbewerb“. Dies wäre im übrigen auch ein Schritt in Richtung der von der Europäischen Kommission geforderten wettbewerbslichen Strukturen auf dem gesamten Verkehrsmarkt.

Albach, H. (2002): Die Bahnreform in Deutschland. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Erg.-Heft 3/2002, 51-97.

Scheele, U. (1993): Privatisierung von Infrastruktur – Möglichkeiten und Alternativen. Köln: Bund.

Schneider, J. (1995): Die Privatisierung der Deutschen Bundes- und Reichsbahn. Institutioneller Rahmen – Wertkettenorientiertes Synergiekonzept – Analyse der Infrastrukturgesellschaft. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl./Wiesbaden: Gabler.

Privatisierung der integrierten DB AG – Auswirkungen und Alternativen – Kurzfassung des Endberichts. Studie im Auftrag von: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Berlin, 27. Juni 2005.

Berlin, 13. März 2006