

# Die Bahn in Deutschland: Trennung von Netz und Betrieb zu Lasten von Klima, Fahrgästen und Beschäftigten?

Kurzstudie im Auftrag des Bündnisses Bahn für Alle

Carl Waßmuth | 19.06.2022



Autor der Kurzstudie:  
Dipl.-Ing. Carl Waßmuth, Tragwerksplaner,  
Sachverständiger für Infrastruktur und  
Mitbegründer von Gemeingut in BürgerInnenhand

Titelfoto und Haiku auf der Rückseite: Carl Waßmuth

## Impressum

Herausgeber:  
Bahn für Alle  
Weidenweg 37, 10249 Berlin  
<https://bahn-fuer-alle.de>

V.i.S.d.P.: Carl Waßmuth  
Redaktion: Katrin Kusche | [www.wortformer.de](http://www.wortformer.de)  
Redaktionsschluss: 19.06.2022

Die Erstellung der Studie wurde finanziell gefördert  
von der Bewegungstiftung und der  
Stiftung Menschenwürde und Arbeitswelt.  
<https://www.bewegungstiftung.de>  
<https://www.stiftungmunda.de>



Bahn für Alle setzt sich für eine bessere Bahn  
in öffentlicher Hand ein.  
Das Bündnis arbeitet als Zusammenschluss  
von Organisationen aus Globalisierungskritik,  
Umweltschutz, politischer Jugendarbeit,  
Gewerkschaften und Fahrgastverbänden.  
Weitere Informationen:  
<https://bahn-fuer-alle.de>

Spendenkonto:  
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.  
IBAN: DE20 4306 0967 1124 2291 00  
BIC: GENODEM1GLS  
GLS Gemeinschaftsbank eG

**Wichtig:** Verwendungszweck „Spende Bahn für Alle“  
angeben, damit die Spende dem Bündnis, das sich  
in Trägerschaft von GiB befindet, korrekt zugeordnet  
werden kann.

**Die Bahn in Deutschland:**  
**Trennung von Netz und Betrieb zu Lasten von**  
**Klima, Fahrgästen und Beschäftigten?**  
Kurzstudie im Auftrag des Bündnisses Bahn für Alle  
Dipl.-Ing. Carl Waßmuth

# Inhalt

<b>Einführung</b>	<b>5</b>	Privatisierungen im Verkehrssektor der Europäischen Union	18
<b>Ausgangslage</b>	<b>6</b>	Forcierung von Privatisierungen durch die Europäische Union	19
<b>1 Bewertung des Koalitionsvertrags</b>	<b>7</b>	ÖPP-Förderung durch die Europäische Union	19
Integrierter Konzern, konzerninterner Arbeitsmarkt, Erhalt in öffentlichem Eigentum	7	Wagenmaterial	21
Mehr Effizienz, mehr Transparenz	8	Förderung von ÖPP-Megaprojekten durch die Europäische Union	21
DB Netz und DB Station&Service als gemeinwohlorientierte Infrastruktursparte	9	<b>4 Sektorale und intersektorale Vergleiche</b>	<b>23</b>
Infrastruktursparte im Eigentum der DB AG	9	Deutschland	25
Gewinne verbleiben bei der Infrastruktur	9	Finanzierungsprivatisierung	25
Mehr Investitionsmittel für die Infrastruktur	10	S-Bahn Berlin	26
Betrieb markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb	11	Großbritannien	27
Widersprüche zwischen den Bahngewerkschaften	11	Frankreich	29
<b>2 Folgen der Bahnreform von 1994</b>	<b>12</b>	Schweiz	31
Bisherige Trennungen	12	Spanien	32
Vernachlässigung der Infrastruktur, Stellenabbau, Fahren auf Verschleiß	12	Energieversorgung	33
Transparenz	12	Wasserversorgung	35
Staatsbahn-Tochtergesellschaften	13	Krankenhäuser	37
<b>3 Privatisierungen</b>	<b>14</b>	Telekommunikation	38
Materielle Privatisierung	14	Post	40
Funktionale Privatisierung	14	Feuerwehr	41
Formelle Privatisierung	15	Gebäude	42
Öffentlich-private Partnerschaften	15	<b>5 Deutschlandtakt</b>	<b>44</b>
Hohe Kosten, Verzögerungen	16	Integraler Taktverkehr	44
Vorzeitige Rückkäufe, Bailouts, Abbrüche, gravierende Probleme	16	Deutschlandtakt versus Wettbewerb	45
Weiterverkäufe	17	Fazit zu den Folgen einer Trennung von Netz und Betrieb für den Deutschlandtakt	46
Projektauswahl nach Finanzfluss statt nach sozialen und ökologischen Kriterien	17	<b>6 Verzögerung der Infrastrukturausbaus</b>	<b>47</b>
Zerstückelung, Konzentration auf Neubau	18	Reform Wasser- und Schifffahrtsverwaltung	47
		Berliner Schulbau-Offensive	47
		Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft	48
		Autobahn GmbH	48
		Gemeinwohlorientierte Infrastruktur	48
		<b>7 Fazit</b>	<b>49</b>

**Widmung**

Die vorliegende Studie widme ich dem Dolmetscher und Journalisten **Hans-Gerd Öfinger** (1955 – 2021). Ich lernte ihn auf einer Demonstration am 10. November 2006 in Hamburg kennen. Er trug eine Eisenbahnermütze und hielt eine kämpferische Rede gegen die Bahnprivatisierung. Seine klare Sprache und sein konsequenter Einsatz für die Beschäftigten beeindruckten mich. Hans-Gerd Öfinger gehörte mit der Gruppe Bahn von unten zu den Gründern von Bahn für Alle. Noch einen Tag vor seinem Tod kritisierte Öfinger in einem Artikel im *neuen deutschland* die Vorstöße von Bündnis 90/Die Grünen und FDP in Richtung „Filetierung, Fragmentierung und Privatisierung“ der Bahn. Ich hätte gern mit ihm meine Studie diskutiert.

**Danksagung**

Für die fachlichen Hinweise und Kommentare, auch für die Ermutigung während der Arbeit an der Studie danke ich Dr. Bernhard Knierim, Karl-Heinz Ludewig, Markus Henn sowie Katrin Kusche, die die Studie sachkundig redaktionell betreut hat. Für die professionelle grafische Umsetzung zeichnet Sabine Klopffleisch verantwortlich, auch ihr gilt mein Dank für ihr gewohnt umsichtiges Arbeiten.

Bahn für Alle danke ich für die Anregung und Beauftragung der Studie. Der Stiftung Menschenwürde und Arbeitswelt gilt mein Dank für die Kofinanzierung.

Carl Waßmuth

## Einführung

Hinsichtlich des Bahnverkehrs in Deutschland sollen im Rahmen der folgenden Kurzstudie die Risiken einer Trennung von Netz und Betrieb untersucht werden. Vor allem soll untersucht werden, ob und wie genau Privatisierungen im Bahnsektor mit der Trennung von Netz und Betrieb zusammenhängen. Daher wird folgenden Fragen nachgegangen:

1. Vergrößert sich nach einer Trennung von Netz und Betrieb das Risiko der Privatisierung von Teilstücken, insbesondere des Betriebs, signifikant?
2. Behindert eine Trennung den Deutschlandtakt?
3. Wird die Infrastrukturentwicklung durch eine derartige Strukturreform maßgeblich verzögert?

Nach einer kurzen Darstellung der Ausgangslage werden in Kapitel eins zunächst die Aussagen des Koalitionsvertrags hinsichtlich Trennung genauer untersucht. Welche Vorhaben sind darin beschrieben, was enthalten sie und was nicht?

Im zweiten Kapitel werden den aktuellen Reformvorschlägen die Folgen der letzten großen Bahnreform von 1994 gegenübergestellt. Wie wurde die Bahn in Deutschland zu dem, was sie ist?

Für ein vertieftes Verständnis von Privatisierungen werden in Kapitel drei einige Grundlagen dargestellt: Welche Privatisierungsformen gibt es? Mit welchen Folgen muss gerechnet werden? Es folgt eine Darstellung, wie sich Privatisierungen im Verkehrssektor und besonders im Schienenverkehr im europäischen Umfeld entwickelt haben.

Dann wird im vierten Kapitel der Fragestellung nachgegangen, welche Zusammenhänge zwischen Trennung von Netz und Betrieb bestehen. Für ausgewählte Schienennetze in Europa wird untersucht, welche Zusammenhänge zwischen Trennung von Netz und Betrieb bekannt sind.

Im Anschluss wird die Frage anhand von intersektoralen Beispielen betrachtet. Dazu wird ein Schema vorgeschlagen, um die Entwicklung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge für sechs Parameterfelder qualitativ grob einzuschätzen und zu vergleichen. Jedes der Felder wird in zwei Dimensionen betrachtet, jeder der Werte auf einer

angenommenen Skala von null bis hundert abgeschätzt. Die Skala umfasst also den Bereich von „gar nicht“ bis „vollständig“. Hinsichtlich der Integration wird eingeschätzt, wie hoch die horizontale Integration ist und wie stark das Unternehmen vertikal integriert ist. Bezogen auf das öffentliche Eigentum werden vergangene Privatisierungen abgeschätzt, und zwar sowohl materiell als auch formell. Mischformen im Zuge funktionaler Privatisierungen und öffentlich-privater Partnerschaften können durch die zweidimensionale Darstellung berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Qualität wird zum einen der Service abgeschätzt und zum anderen das Verhältnis der Kosten zur erbrachten Leistung. Die öffentliche Steuerung berücksichtigt einerseits die realen Möglichkeiten einer institutionellen Kontrolle und andererseits die generelle Transparenz der Einrichtung. Bezogen auf die Infrastruktur wird abgeschätzt, wie sorgfältig die Anlagen erhalten werden und wie gut der bedarfsnotwendige Aus- und Umbau erfolgt, zum Beispiel im Hinblick auf Belange des Klimaschutzes. In einem letzten Diagramm wird der Zugang zur Daseinsvorsorgeleistung bewertet: Ist die Versorgung räumlich gerecht, oder werden hauptsächlich Zentren versorgt und ländliche Räume abgehängt? Und: Ist der Zugang sozial gerecht, können sich alle Einkommensgruppen eine adäquate Versorgung leisten, oder gibt es Hürden, die Gruppen ausschließen?

Im fünften Kapitel wird betrachtet, in welchem Verhältnis die von der Ampelkoalition anvisierten Strukturveränderungen zu den Planungen zum Deutschlandtakt stehen. Das sechste Kapitel nimmt potenzielle Verzögerungen in den Blick. Dazu werden vier Beispiele größerer Strukturreformen angeführt. Das Fazit wird in Kapitel sieben gezogen.



## Ausgangslage

Die Anforderungen des Klimaschutzes erfordern erhebliche Veränderungen im Bereich Verkehr. Autos und Lkws verursachen in diesem Sektor derzeit 95 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Neben einer Vermeidung von Verkehr und einer Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes pro Person und pro Tonne Transportgut ist eine Verlagerung von Verkehr „von der Straße auf die Schiene“ parteiübergreifend eines der zentralen Ziele von Verkehrspolitik. Es herrscht ebenfalls weitgehende Übereinstimmung, dass der Bahnverkehr in Deutschland einer Reform bedarf.

Die allgemein anerkannten Ziele „Verlagerung von Verkehr von der Straße auf die Schiene“ (Klimaschutz) und „Sicherung der Infrastruktur vor Verfall“ (Vermögensschutz) stehen in den Debatten im Vordergrund. Klimaschutz und Vermögensschutz werden jedoch von Privatisierungen konterkariert.

DB Netz und DB Station&Service sollen laut Koalitionsvertrag zu einer neuen Infrastruktursparte zusammengelegt werden. Diese Sparte soll im Unterschied zur Rest-DB

- zu 100 Prozent im Eigentum der Deutschen Bahn AG (DB AG) bleiben,
- gemeinwohlorientiert ausgestaltet werden,
- ihre Gewinne behalten dürfen und
- erhöhte Investitionsmittel erhalten.

Es wird deutlich, dass diese Versprechen für den Fernverkehr, die zahlreichen Nahverkehrstöchter, den Güterverkehr und auch für DB Energie (eigentlich auch Teil der Infrastruktur) nicht gegeben werden. Mit anderen Worten: Dort darf das 100-prozentige Eigentum aufgegeben, dürfen also Betriebsteile verkauft werden, es wird weiterhin keine Gemeinwohlorientierung geben, Gewinne werden transferiert, eine Förderung der Wagenbeschaffung und des Fernverkehrs durch den Bund bleibt ausgeschlossen. Verschärfend heißt es:

*„Die Eisenbahnverkehrsunternehmen werden markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb weitergeführt.“<sup>1</sup>*

Das entstehende System würde damit weitgehend der neoliberalen Organisation des Bahnverkehrs in Großbritannien entsprechen, wie sie nach Wiederverstaatlichung des dortigen Schienennetzes entstanden ist. Die britische Bahnstruktur ist stark von verschiedenen Privatisierungsformen geprägt, sie ist erwiesenermaßen besonders teuer und ineffizient und wird aus diesem Grunde aktuell reformiert.<sup>2</sup>

Im Koalitionsvertrag der Ampelregierung steht auch, dass die DB als integrierter Konzern erhalten wird. Der Erhalt der integrierten Bahn ist ein langjähriges Versprechen der SPD. Aber die beiden Versprechen, die Infrastruktur herauszulösen und gleichzeitig die integrierte Bahn zu erhalten, sind miteinander unvereinbar. Es kommt also notwendigerweise zum Bruch eines der Versprechen.

Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) hatte im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen auch auf den möglichen Zusammenhang zwischen Trennung und Privatisierung hingewiesen:

*„Setzt sich die Koalition für den Erhalt des integrierten Konzerns Deutsche Bahn bzw. gegen die Trennung von Netz und Betrieb ein? Welche Pläne werden für Struktur/Ausrichtung der DB AG verfolgt, und wie stehen die Koalitionspartner zu Ideen, DB-Unternehmen zu privatisieren sowie zu Ausschreibungen im Personenfernverkehr?“<sup>3</sup>*

1 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP: Koalitionsvertrag, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf>

2 Siehe auch Secretary of State for Transport, UK: Great British Railways: The Williams-Shapps Plan for Rail, 20. Mai 2021, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/994603/gbr-williams-shapps-plan-for-rail.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/994603/gbr-williams-shapps-plan-for-rail.pdf)

3 EVG: Der EVG-Ampel-Check zum Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, 2021, [https://www.evg-online.org/fileadmin/user\\_upload/21-12-22-evg\\_bewertung\\_koalitionsvertrag\\_211222\\_\\_004\\_.pdf](https://www.evg-online.org/fileadmin/user_upload/21-12-22-evg_bewertung_koalitionsvertrag_211222__004_.pdf)

# 1 Bewertung des Koalitionsvertrags

In der Bewertung des Koalitionsvertrags gehen die Einschätzungen auseinander, ob damit eine Trennung regierungsseitig angestrebt wird oder ob sie im Gegenteil damit verhindert wird.

Die Monopolkommission hat von der künftigen Bundesregierung mehr Engagement für Wettbewerb gefordert. So solle die Deutsche Bahn zerschlagen sowie die Aktienpakete an Post und Telekom verkauft werden.<sup>4</sup> In einem Artikel in der *Welt* tritt demgegenüber der Forscher Andreas Knie vom Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) gegen Wettbewerb und für einen alle Bereiche integrierenden Schienenpersonenverkehr im alleinigen Besitz der öffentlichen Hand ein.

*„Wir erleben jetzt den Zusammenbruch der Illusionen, auf denen die Bahnreform beruhte“, sagt Knie [...]. „Betrieblich ist es eine Illusion zu glauben, man könne den Fernverkehr und den Nahverkehr auf ein und demselben Schienennetz voneinander trennen und völlig unterschiedlich organisieren. Ordnungspolitisch ist es eine Illusion zu glauben, es herrsche Wettbewerb, wenn Tochterfirmen verschiedener Staatsbahnen um SPNV-Leistungen konkurrieren, die von den staatlichen Aufgabenträgern immer detaillierter vorgegeben werden.“ Und finanziell sei es eine Illusion zu glauben, dass es die öffentliche Hand entlaste, wenn die Aufgabenträger einen gigantischen Personal- und Berateraufwand treiben müssen, um die Vergabe und Kontrolle der Verkehrsleistungen zu bewerkstelligen.“ Knie resümiert: „Das System des sogenannten Wettbewerbs im SPNV ist gescheitert und gehört in die Tonne. Dringend nötig ist eine Debatte über Möglichkeiten eines alle Bereiche integrierenden Schienenpersonenverkehrs im alleinigen Besitz der öffentlichen Hand.“<sup>5</sup>*

Die Aussagen des Koalitionsvertrags sind in der Frage der Trennung nicht eindeutig oder lassen sich zumindest leicht missverstehen. Daher werden nachfolgend die Aussagen im genauen Wortlaut näher untersucht und eventuell enthaltene Trennungstendenzen diskutiert. Die nachfolgend

zitierten Aussagen berühren Fragen der Trennung von Netz und Betrieb im Bahnbereich.

## Integrierter Konzern, konzerninterner Arbeitsmarkt, Erhalt in öffentlichem Eigentum

### 1. „Wir werden die Deutsche Bahn AG als integrierten Konzern inklusive des konzerninternen Arbeitsmarktes im öffentlichen Eigentum erhalten.“

Hierin sind drei Aussagen enthalten, die alle unpräzise sind und mehrere Möglichkeiten zulassen. Sie werden nachfolgend einzeln diskutiert.

#### 1.1 Sinngemäß: Die DB AG bleibt integrierter Konzern.

Es ist nirgendwo definiert, was ein integrierter Konzern ist. Im Zusammenhang mit der Diskussion um eine mögliche Trennung von Netz und Betrieb kennt man den Ausdruck der „integrierten Bahn“. Damit wird allgemein ausgedrückt, dass der Betrieb des Netzes sowie der Betrieb der darauf verkehrenden Züge nicht auf unterschiedliche Firmen aufgeteilt werden. Das allerdings wird hier nicht zugesagt. Die DB besteht schon heute aus hundert von Firmen mit verschiedenen Rechtsformen und wird dennoch als integriert bezeichnet: Mit dem Ausdruck „wir werden ... als integrierten Konzern ... erhalten“ wird ausgesagt, dass diese Form der Integration schon oder noch besteht. Daraus ergibt sich implizit, dass damit keine Integration durch Tätigkeit im selben Unternehmen (also einer AG oder GmbH) gemeint sein kann. Es wird folgerichtig auch vom „Konzern“ gesprochen, der in diesem Fall eine Holding ist. Im Eisenbahnrecht gibt es den Begriff des vertikal integrierten (Eisenbahn-)Unternehmens.<sup>6</sup> Dieser sogar gesetzlich definierte Begriff wird hier allerdings nicht verwendet. Es gelingt offenbar nicht ohne Weiteres, die positive Bedeutung des im Koalitionsvertrag verwendeten Ausdrucks vom „integrierten Konzern“ zu beschreiben. Vor diesem Hintergrund wird

<sup>4</sup> Monopolkommission: Sektorgutachten Bahn 2021, Post 2021, Telekommunikation 2021, <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/gesamtliste-aller-gutachten.html>

<sup>5</sup> Kamann, Matthias: Anbieter-Wettbewerb im Nahverkehr? „Das System gehört in die Tonne“, Interview mit Mobilitätsforscher Andreas Knie vom Wissenschaftszentrum Berlin, *Die Welt* vom 17. Januar 2022, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus236296621/Anbieter-Wettbewerb-im-Bahnverkehr-Das-System-gehoert-in-die-Tonne.html>

<sup>6</sup> Eisenbahnregulierungsgesetz (EReG), <https://www.gesetze-im-internet.de/eregg/BJNR208210016.html>  
 „(25) Ein vertikal integrierendes Unternehmen ist ein Unternehmen, bei dem [...] 1. ein Betreiber von Eisenbahnanlagen von einem Unternehmen kontrolliert wird, das gleichzeitig mindestens ein Eisenbahnverkehrsunternehmen kontrolliert, das Schienenverkehrsdienste auf dem Netz des Betreibers von Eisenbahnanlagen durchführt, 2. ein Betreiber von Eisenbahnanlagen von mindestens einem Eisenbahnverkehrsunternehmen kontrolliert wird, das Schienenverkehrsdienste auf dem

daher die negative Definition betrachtet: Was wäre die DB als desintegrierter Konzern? Eine Steigerung an Desintegration wäre ein Verkauf oder Teilverkauf von Anteilen an Tochtergesellschaften. Eine weitere Möglichkeit zu desintegrieren wäre die Aufhebung beziehungsweise Auflösung von Vertragsbeziehungen zwischen einzelnen Tochterfirmen und die Entflechtung der Aufsichtsräte und Vorstände (keine Doppelmandate mehr). Die Holding würde damit zur reinen Finanzholding. Wie am Beispiel der Kapitalsammelgesellschaft BlackRock gezeigt wurde, ist auch hierbei (und selbst bei Unternehmensanteilen unter 15 Prozent) eine erhebliche Einflussnahme möglich beziehungsweise üblich.<sup>7</sup> Im Grunde genommen gibt es also so etwas wie einen desintegrierten Konzern nicht, es sei denn, Konzernteile werden an unterschiedliche Eigentümer veräußert, womit aber dann auch der Status als gemeinsamer Konzern endet und die vormaligen Teile von nun an miteinander in Wettbewerb treten. Die Zusicherung des Erhalts eines integrierten Konzerns enthält also anders als vermutet nicht das Versprechen, den Betrieb des Netzes und den Betrieb der darauf verkehrenden Züge nicht auf unterschiedliche Firmen aufzuteilen oder zumindest diese Teilung nicht zu verstärken. Vielmehr handelt es sich um eine inhaltsleere Floskel.

## 1.2 Der konzerninterne Arbeitsmarkt bleibt erhalten

Diese Aussage ist wesentlich konkreter. Im konzerninternen Arbeitsmarkt können sich Beschäftigte von einem zum anderen DB-Unternehmensteil bewerben oder vermitteln lassen. Wenn bestimmte Tätigkeiten aus Alters- oder Gesundheitsgründen nicht mehr ausgeübt werden können (zum Beispiel Triebfahrzeugführer:in), ist im konzerninternen Arbeitsmarkt eine Weiterbeschäftigung möglich, die mit weniger Verlusten an Arbeitnehmer:innenrechten und erworbenen Ansprüchen verbunden ist, als es bei einem Wechsel in ein Unternehmen außerhalb des DB-Konzerns der Fall wäre. Es wäre allerdings sicher wesentlich beruhigender für alle aktuell Beschäftigten gewesen, wenn es auch Aussagen zur Qualität des

konzerninternen Arbeitsmarkts gegeben hätte. Das Vorhandensein eines solchen Arbeitsmarktes allein besagt wenig, wenn die damit verbundenen Rechte ebenso gut (oder schlechter) sind als alles, was jedem angeboten wird, der sich bei der Agentur für Arbeit als arbeitssuchend anmeldet.

## 1.3 Die DB AG bleibt in öffentlichem Eigentum

Diese Aussage, so schön sie für Kritiker von Privatisierungen klingen mag, ist ein Allgemeinplatz. Tatsächlich wird das genannte öffentliche Eigentum vom Grundgesetz (GG) vorgeschrieben. Nach GG Art. 87e Abs. 3 stehen Eisenbahnen des Bundes im Eigentum des Bundes, soweit ihre Tätigkeit den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfasst. Die Mehrheit der Anteile an diesen Unternehmen muss bei (erlaubten) Teilverkäufen beim Bund verbleiben.<sup>8</sup> Möglich und auch durch den Koalitionsvertrag nicht ausgeschlossen sind hingegen Teilverkäufe. So wie die DB AG nach der Reintegration der DB Mobility Logistics strukturiert ist, führt die DB AG Tätigkeiten am Schienenweg aus und kann somit nicht veräußert werden, ohne das Grundgesetz zu ändern.

## Mehr Effizienz, mehr Transparenz

## 2. „Die internen Strukturen [der Deutschen Bahn AG] werden wir effizienter und transparenter gestalten.“

Die Allgemeinheit profitiert gemeinhin von der Effizienz von steuerfinanzierten Staatsunternehmen. Jeder Euro und auch jede Milliarde Euro kann nur einmal ausgegeben werden, ineffiziente Staatsbetriebe binden Steuergeld, das anderswo – zum Beispiel für Investitionen in den Klimaschutz – fehlt. Transparenz wiederum hilft, Effizienz zu erreichen, und ermöglicht gleichzeitig eine Vergrößerung des Vertrauens und der Akzeptanz in das betreffende Unternehmen, hier der DB AG. Ohne jegliche konkrete Maßnahmen und ohne Wirkungsmessung solcher Maßnahmen muss das Versprechen allerdings der Kategorie der Koalitionsvertragslyrik zugeordnet werden: schön, aber ohne jeglichen Anspruch auf Einlösung der enthaltenen Versprechen.

Netz des Betreibers von Eisenbahnanlagen durchführt oder 3. mindestens ein Eisenbahnverkehrsunternehmen, das Schienenverkehrsdienste auf dem Netz des Betreibers von Eisenbahnanlagen durchführt, von diesem kontrolliert wird.

Ein vertikal integriertes Unternehmen ist auch ein Unternehmen, das aus voneinander getrennten Bereichen besteht, die keine eigene Rechtspersönlichkeit haben und bei denen ein Bereich den Betrieb von Eisenbahnanlagen und mindestens ein anderer Bereich die Durchführung von Verkehrsdiensten umfasst. Kein vertikal integriertes Unternehmen liegt vor, wenn ein Betreiber von Eisenbahnanlagen und ein Eisenbahnverkehrsunternehmen, die voneinander unabhängig sind, unmittelbar durch den Bund oder mindestens ein Land ohne zwischengeschaltete Stelle kontrolliert werden.“

<sup>7</sup> Siehe dazu auch Rügemeier, Werner: BlackRock & Co. enteignen! Auf den Spuren einer unbekannten Weltmacht, Nomen, Frankfurt am Main 2021

<sup>8</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 87e, [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_87e.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_87e.html)



## **DB Netz und DB Station&Service als gemeinwohlorientierte Infrastruktursparte**

### **3. „Die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) der Deutschen Bahn AG werden innerhalb des Konzerns zu einer neuen, gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte zusammengelegt.“**

Die Zusammenlegung von DB Netz und DB Station&Service würde vermutlich helfen, Ineffizienzen aus der bisherigen Trennung dieser beiden Infrastruktureinheiten zu verringern. Erst 1994 waren die Bereiche getrennt worden, komplizierte interne Regelungen und Schnittstellen insbesondere in den Bahnhöfen waren die Folge. Im Grundbuch wurde die Trennung in DB Netz und DB Station&Service lange Jahre nicht nachgeführt.<sup>9</sup>

Dass die neue Infrastruktursparte gemeinwohlorientiert sein soll, hört sich gut an, wenn es auch eigentlich für ein Unternehmen, das zu 100 Prozent in Staatsbesitz ist, selbstverständlich sein sollte. Der juristisch relevante Begriff lautet allerdings gemeinnützig. Nur gemeinnützige Unternehmen sind – da sie per Definition keine Gewinne machen – von der Zahlung von Steuern auf Gewinne befreit. Gemeinwohlorientiert klingt somit schön, ist aber in keiner Weise justiziabel. Interessant ist im Übrigen, dass nur zwei von drei DB-Infrastrukturunternehmen zusammengelegt werden sollen – die nicht unbedeutende DB Energie fehlt. Warum, wird an dieser Stelle nicht angegeben.

## **Infrastruktursparte im Eigentum der DB AG**

### **4. „Diese [neu geschaffene Infrastruktursparte] steht zu 100 Prozent im Eigentum der Deutschen Bahn als Gesamtkonzern.“**

Dass die Infrastruktursparte nicht veräußert oder teilveräußert wird, mag beruhigen. Beunruhigend ist hingegen, dass dieselbe Garantie für die Betriebsgesellschaften nicht gegeben wird. Das bedeutet, dass DB Regio und DB Fernverkehr durchaus verkauft werden können, ebenso wie Schenker, Arriva und alle weiteren DB-Unternehmen, die nicht zu DB Netz oder DB Station&Service gehören – sogar DB Energie.

Die DB AG hat beträchtliche Schulden akkumuliert. Die Zinskosten für diese Kredite betrugen in den zehn Niedrigzinsjahren 2012 bis 2021 insgesamt 7,5 Milliarden Euro; im gleichen Zeitraum wurden 5,15 Milliarden Euro an Gewinnen an den Bund ausgeschüttet, nur zwei Drittel der Gewinne der Kreditgeber:innen also. Die Eigenkapitalquote der DB AG liegt 2021 bei nur noch 14,8 Prozent (2012 war sie mit 28,5 Prozent noch doppelt so hoch), und auch dieser niedrige Wert war nur durch eine zusätzliche Stützung des Bundes zu erreichen. Von den langfristigen Schulden ist ein Großteil über die Immobilien besichert. Das bedeutet im Umkehrschluss: Wer das Netz bekommt, der bekommt auch die Schulden. Die Verkehrsgesellschaften könnten auf diesem Weg faktisch entschuldet werden, was sie für einen späteren Verkauf erheblich attraktiver macht.

## **Gewinne verbleiben bei der Infrastruktur**

### **5. „Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur verbleiben zukünftig in der neuen Infrastruktureinheit.“**

Flächendeckende Infrastrukturen wie das Bahnnetz in Deutschland dienen der Daseinsvorsorge. Sie generieren keine Gewinne, stattdessen erfordern sie, mit Steuergeld errichtet, erhalten, ausgebaut und oft auch betrieben zu werden. Ihr Nutzen ist nicht betriebswirtschaftlich, sondern volkswirtschaftlich etwa im Sinne der Aufrechterhaltung (oder Wiederherstellung) der sozialen Kohäsion mit und in sogenannten abgehängten Regionen. Die Aufrechterhaltung der für eine arbeitsteilige Gesellschaft mindestens erforderlichen Mobilität gehört zur Daseinsvorsorge, nicht zuletzt in Krisenzeiten wie einer Pandemie.

Dass die DB AG die Trassenpreise und Stationsgebühren sukzessive angehoben hat und in diesen Sparten seit Jahren Gewinne ausweist, hat zwei bemerkenswerte Aspekte. Zum einen behindert diese DB-Preispolitik die Entwicklung des klimapolitisch gewollten Bahnverkehrs. Dies geschieht, indem alle Betreiber (die DB-Betreiber inklusive) die hohen Infrastrukturkosten auf die Ticketpreise umlegen und dem Bahnverkehr somit einen Kostennachteil gegenüber dem Auto verschaffen. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) entste-

<sup>9</sup> Der Fall der Blumenhändlerin Marina Godehard hatte darauf ein Schlaglicht geworfen. Frau Godehard hatte von ihren Eltern in einem S-Bahnhof in Berlin einen Blumenladen geerbt. Ihre Pachtverträge hatte sie mit der DB Netz abgeschlossen. Plötzlich wurde ihre Miete von der DB Station&Service vervielfacht, obwohl sie davon ausging, mit diesem Unternehmen gar kein Vertragsverhältnis zu haben. <https://taz.de/Kleine-Blumenfrau-kaempft-gegen-Bahn/!831058/>

hen den Aufgabenträgern auf diese Weise höhere Kosten, wodurch sie weniger Verkehr bestellen können, als dies bei niedrigeren Infrastrukturkosten möglich wäre. Im Bereich der Auto-Mobilität werden die Infrastrukturkosten hingegen vom Staat voll übernommen, von den Autobahnen über die Bundesstraßen, Kreisstraßen bis hin zu den kommunalen Straßen und den (mit Ausnahme in den Innenstädten) kostenfreien Parkplätzen. Diese Kosten werden durch die Einnahmen aus dem Straßenverkehr nur zu einem Bruchteil gedeckt.<sup>10</sup> Zum zweiten sind Gewinne der DB-Infrastrukturunternehmen nur möglich, weil die DB ihre Ausbauprojekte vom Staat über Subventionen bezahlt bekommt und gleichzeitig für den Erhalt der solchermaßen geschenkten Infrastruktur keine Rückstellung bildet. Ohne Subventionen und mit Rückstellungen kann das deutsche Schienen- und Bahnnetz wie Schienennetze auf der ganzen Welt für sich niemals Gewinne machen.

Das Netto-Anlagevermögen der Verkehrswege der DB AG betrug im Jahr 2020 gemäß „Verkehr in Zahlen“ 107.779 Millionen Euro.<sup>11</sup> Das Sachanlagevermögen der DB AG gemäß Bilanz betrug hingegen nur 49.994 Millionen Euro.<sup>12</sup> Die Differenz beträgt 57.785 Millionen Euro – dieses Anlagevermögen wird von der DB AG also offensichtlich nicht bilanziert. Bezogen auf die Verkehrswege ist die Differenz sogar noch größer, denn im Anlagevermögen der DB AG sind auch die Züge enthalten. Das nicht bilanzierte Anlagevermögen der DB-Verkehrswege hat gemeinwohlschädliche Folgen: Zum einen bildet die DB AG für den Erhalt der Anlagen keine Rückstellungen. Der Erhalt wird so strukturell vernachlässigt. Zudem führt ein solch buchhalterisches Ignorieren großer Teile des Netzes dazu, dass die hohen Kosten desjenigen Erhalts, der noch stattfindet, die Gewinne schmälern und so ein Motivationstreiber für Netzabbau sind. Und nicht zuletzt stellen nicht bilanzierte Werte und Anlagen einen Anreiz zum Heben sogenannter stiller Reserven dar. Direkt nach der formellen Privatisierung von 1994 begann ein Ausverkauf von Bahn-Immobilien. Das Eisenbahn-

bundesvermögen, das eigentlich alle sogenannten nicht-betriebsnotwendigen Grundstücke und Anlagen hätte bekommen sollen, erhielt tatsächlich nur wenige dieser Immobilien. Die DB AG verkaufte zahlreiche Grundstücke und verbesserte mit den Sondereinnahmen ihre Bilanzen. Zu Recht wies die Allianz pro Schiene 2022 darauf hin, dass der DB AG nur noch ein Fünftel ihrer Bahnhöfe gehört.<sup>13</sup>

## Mehr Investitionsmittel für die Infrastruktur

### 6. „Wir wollen die Investitionsmittel für die DB Infrastruktur erhöhen.“

Es steht außer Frage, dass für den Erhalt sowie Um- und Ausbau der Bahn erheblich mehr Mittel nötig sind, als bisher fließen. Während Luxemburg 567 Euro pro Kopf im Jahr 2020 in seine Schienen investierte, sah es bei Deutschland nach Angaben der Allianz pro Schiene wie folgt aus:

*„Im Jahr 2020 investierte Deutschland 88 Euro pro Bürger in sein Schienennetz. Im Vergleich mit den staatlichen Pro-Kopf-Investitionen anderer Industrieländer [siehe Abbildungen 6 und 7, Seite 30] liegt Deutschland damit auf den hinteren Rängen und droht, den Anschluss zu verlieren.“<sup>14</sup>*

So verläuft die Elektrifizierung von Zugstrecken in Deutschland derzeit im Schnecken tempo. Setzt sich die Langsamkeit der Bahn-Elektrifizierung der Jahre von 2000 bis 2020 fort, dauert es noch 175 Jahre, bis das gesamte Netz elektrifiziert ist.<sup>15</sup> Das Schienennetz wurde seit der Bahnreform in seiner Gesamtlänge drastisch reduziert, wobei die Kapazität durch den Abbau von Weichen und Überholgleisen noch stärker verringert wurde, als es sich aus dem reinen Gleislängen-Verlust ergibt. Die im gleichen Zeitraum neu in Betrieb genommenen Hochgeschwindigkeitsstrecken gleichen diese Verluste nicht annähernd aus.

Womöglich noch massiver ist der schwer messbare Verlust an baulicher Substanz im Bereich der Brücken und Bahnhöfe, teilweise auch der Gleisunterkörper. Hier wurde durch mangelhafte Instandhaltung die Infrastruktur erheblich geschäd-

<sup>10</sup> Umweltbundesamt: Umweltkosten des Verkehrs, 10. August 2021,

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/gesellschaftliche-kosten-von-umweltbelastungen>

<sup>11</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Verkehr in Zahlen 2021/2022, 50. Jahrgang, Berlin 2021,

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen.html>

<sup>12</sup> Inklusive immaterielle Vermögenswerte, siehe Deutsche Bahn: Investor Relations, 10-Jahres-Übersicht, 2022,

<https://kpi.deutschebahn.com/de/10-jahres-uebersicht>

<sup>13</sup> Allianz pro Schiene: Nur jedes fünfte Bahnhofsgebäude gehört noch der DB, Pressemitteilung vom 2. Juni 2022,

<https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/nur-jedes-fuenfte-bahnhofsgebaeude-gehört-noch-der-db/>

<sup>14</sup> Allianz pro Schiene: Deutschland investiert zu wenig in die Schieneninfrastruktur, 2022, <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/>

<sup>15</sup> Siehe dazu auch Waßmuth, Carl; Wolf, Winfried: Verkehrswende – Ein Manifest, PapyRossa, Köln 2020. Mehr unter

<https://www.freitag.de/produkt-der-woche/buch/verkehrswende-ein-manifest/keine-utopie>

dig, so dass mittelfristig, in Teilen auch kurzfristig, erhebliche Gelder aufgewendet werden müssen, um das Netz überhaupt nutzen zu können. Geht man von einer Nutzungsdauer von 60 Jahren aus, dann betragen die jährlich notwendigen Ersatzinvestitionen 2,872 Milliarden Euro, in den vier Jahren der voraussichtlichen Dauer der Ampelkoalition dementsprechend 11.489 Milliarden Euro. Die Differenz zwischen Brutto- und Netto-Anlagevermögen beträgt 64,559 Milliarden Euro. Das bedeutet, 37,5 Prozent der Anlagen müssen vollständig erneuert werden. In keinem Verkehrsnetz der Welt schafft man es, alle Anlagen auf dem neuesten Stand zu halten, aber der Investitionsstau im Schienennetz der Bahn ist bedenklich. Wertreduktion und Nutzungseinschränkung verlaufen durchaus nicht linear, vor allem ältere Anlagen neigen bei starker Vernachlässigung zu progressivem Verfall.

Dazu kommen die Herausforderungen des Umbaus, zum Beispiel um den Deutschlandtakt zu ermöglichen. Bedauerlicherweise haben Bund und DB AG in den vergangenen Jahren auch Projekte begonnen, die enorm teuer sind, aber kaum einen Nutzen haben oder sogar Kapazitätsverluste bewirken, allen voran das Projekt Stuttgart 21. Aber auch in Hamburg, München und Frankfurt am Main sind exorbitant teure Tunnelprojekte in Planung. Auch dabei wird von Investitionen gesprochen, tatsächlich handelt es sich weit mehr um Vorhaben, die mit schlechtem Kosten-Nutzen-Verhältnis oder sogar mit verkehrlichem Schaden vor allem der Bauindustrie und der Immobilienwirtschaft nutzen. Wenn es also heißt, es würden die Investitionsmittel für die Infrastruktur erhöht, so kann das auch bedeuten, dass beabsichtigt ist, die gewaltigen Kosten für diese oftmals der lokalen Bevölkerung aufgezwungenen Megaprojekte aus Steuergeld zu begleichen.

### **Betrieb markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb**

#### **7. „Die Eisenbahnverkehrsunternehmen werden markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb weitergeführt.“**

Die Aussage bedeutet, dass mit der geplanten Strukturreform kein Wechsel in der wettbewerbs-

orientierten Bahnpolitik stattfinden soll, im Gegenteil. Fügt man die beiden Vorhaben „neue Infrastruktursparte mit mehr Steuergeld, abgetrennt vom Betrieb“ und „Bahnbetrieb markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb“ zusammen, wird deutlich: Die Infrastrukturkosten sollen staatlich übernommen werden, so dass die darauf fahrenden Bahnen davon entlastet sind. Damit lassen sich dann, ganz wie in Großbritannien, auf den stark frequentierten Linien Gewinne erzielen, die in die Taschen der Eisenbahnverkehrsunternehmen fließen.

### **Widersprüche zwischen den Bahngewerkschaften**

Während die EVG für den Erhalt der integrierten Bahn demonstriert hat, ist die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) für eine Trennung:

*„[...] im Bahnverkehr [muss] dringend effizienter gewirtschaftet und effizienter mit dem Schienennetz umgegangen werden. Hierfür ist eine Trennung von Netz und Betrieb die einzige Lösung. Die Infrastrukturgesellschaften [...] müssen in einer eigenen Gesellschaft ohne Ergebnisabführung und Kontrahierungszwang gegenüber anderen Gesellschaften der gegenwärtigen DB AG zusammengeführt werden.“<sup>16</sup>*

Auswirkungen auf die Tarifverträge werden als einfach heilbar angesehen:

*„Die GDL wird nach wie vor Tarifverträge für ihre Mitglieder aushandeln und dafür kämpfen, dass diese angewendet werden. [...] Für ein bundes-eigenes, unabhängiges Schieneninfrastrukturunternehmen wären solche Möglichkeiten ebenfalls leicht auf Basis von Tarifverträgen realisierbar [...]“<sup>17</sup>*

Die EVG bewertet den Koalitionsvertrag hingegen kritisch:

*„Vorsicht an der Bahnsteigkante. Was die Pläne für die Deutsche Bahn und für die Beschäftigten konkret bedeuten, werden wir bei der Umsetzung sehen. Die EVG ist sehr wachsam und wir werden diesen Prozess sehr kritisch begleiten.“<sup>18</sup>*

16 GDL: Bahnreform 2.0 – jetzt!, 01.12.2021, <https://www.gdl.de/Aktuell-2021/Telegramm-1638374313>

17 Ebenda

18 EVG 2021: siehe Fußnote 3

## 2 Folgen der Bahnreform von 1994

Vor 27 Jahren wurde die Bahn reformiert. Vor allem wurde sie formell privatisiert und durch die Änderung des Grundgesetzes auf den Börsengang vorbereitet. Der Börsengang scheiterte, massiver politischer Widerstand verzögerte die Entscheidung, dann bereitete die Finanzkrise dem Vorhaben „Bahn-Börsengang“ das endgültige Ende.

### Bisherige Trennungen

Im Zuge der Bahnreform wurden die Reichsbahn und die Bundesbahn zusammengeführt. Gleichzeitig begann jedoch ein enormes Trennungsvorhaben, das bis 1998 abgeschlossen wurde: Der bisher integriert organisierte Bahnverkehr wurde aufgeteilt in Fernverkehr, Nahverkehr und Güterverkehr. Für den Fernverkehr sollte die DB „eigenwirtschaftlich“ zuständig sein. Der Nahverkehr wurde im Wettbewerb ausgeschrieben, dazu erhielten die Bundesländer sogenannte Regionalisierungsmittel. Der Betrieb der Infrastruktur wurde auf drei Aktiengesellschaften aufgeteilt, auf DB Netz, DB Station&Service und auf DB Energie.

Die Folgen waren vielfältig. Mit den enormen zusätzlichen Geldern wurde in Metropolregionen ein Zugewinn an Fahrgästen erreicht, weswegen vielfach von einer Erfolgsstory die Rede ist. Dabei wurde nie untersucht, was passiert wäre, wenn man das Geld in den bisherigen Strukturen für mehr Nahverkehr ausgegeben hätte. Im Gegensatz dazu kam es in den ostdeutschen Flächenländern zu einer Ausdünnung des Netzes und der Angebote. Dem positiven Effekt in einigen städtischen Regionen durch zusätzliche Linien und Netze standen viele negative Effekte gegenüber. So fiel eine komplette und bis dato sehr erfolgreiche Zuggattung zwischen alle Stühle: Der InterRegio war weder Nah- noch Fernverkehr und bekam kein Geld aus den Regionalisierungsmitteln. Auch die DB AG gab die Zuggattung InterRegio auf, und so wurden viele Städte und Regionen vom Fernverkehr abgehängt, viele attraktive Mittelstreckenverbindungen über Landesgrenzen hinweg entfielen.

Eine weitere Folge der Auftrennung im Nahverkehr war ein Flickenteppich an Tickets in den zahlreichen Nahverkehrsverbünden. Die Regionalisierung war bezüglich der Gültigkeit von Preisen

und Tarifbedingungen eine Rückkehr in die Kleinstaaterei. Für die Beschäftigten war der sogenannte Wettbewerb verbunden mit dem Verlust an Tarifbindung, mit Lohndumping und gewerkschaftsfeindlicher Unternehmenspolitik. Je mehr Strecken ausgeschrieben wurden, desto mehr GmbHs entstanden, die nur für eine Verbindung zuständig waren. Auch die DB machte bei dem bösen Spiel mit und gründete zwischenzeitlich Tochterfirma um Tochterfirma, mit jeweils neuen Bedingungen für die Beschäftigten.

### Vernachlässigung der Infrastruktur, Stellenabbau, Fahren auf Verschleiß

Hinsichtlich der Infrastrukturfürsorge und -entwicklung war die Bahnreform ebenfalls fatal: Investitionen wurden zurückgefahren. In der Folge verrotteten Brücken, Schienen und Tunnel. Das Bahnmanagement ließ 17 Prozent des Schienennetzes kappen und nahm 40 Prozent der Gleisanlagen (Weichen und Ausweichgleise) aus dem Schienennetz heraus. Dadurch sank die Flexibilität im Betrieb dramatisch. Auf „Abstellgleis“ kamen auch die Mitarbeiter:innen der Bahn: Die Zahl der Beschäftigten im (gesamten) Schienenbereich wurde in den ersten 25 Jahren nach der Bahnreform knapp halbiert – von 340.000 auf 180.000 Vollzeitkräfte. So sind zum Beispiel inzwischen gut 95 Prozent der Bahnhöfe ohne Personal.

### Transparenz

Die formell private DB AG erwies sich als intransparent und fernab von demokratischer Kontrolle. Das wurde noch verstärkt von den Bundesregierungen der vergangenen 27 Jahren, die überwiegend Manager für Bahnvorstand und -aufsichtsrat bestellten, deren Interessen dem Bahnverkehr entgegenstehen: mehrheitlich aus der Auto- und Luftfahrtindustrie. Wenn Parlament oder Bürgerinnen und Bürger eine demokratische Steuerung der Bahn forderten, verwies die Bundesregierung stereotyp auf Aktienrecht: Eine Steuerung wäre nicht möglich, da die Bahn privatrechtlich organisiert sei. Als einer der größten Anzeigenkunden in Deutschland beeinflusste die DB AG auch die

Berichterstattung, und wenn das nicht ausreichte, fingierte sie Leserbriefe und ließ scheinbar neutrale Studien in ihrem Sinne erstellen – wie Lobby-Control 2009 aufdeckte, hatte die DB 1,3 Millionen Euro bezahlt, um verdeckt positive Beiträge, insbesondere zum geplanten Börsengang, in den Medien zu platzieren. Wegen mehrerer Verstöße gegen das Bundesdatenschutzgesetz wurde gegen die DB AG das bisher höchste Bußgeld für ein Unternehmen in Deutschland verhängt (1,1 Millionen Euro). Die Ermittlungen zum Datenskandal durch die Rechtsanwält:innen Herta Däubler-Gmelin und Gerhart Baum als Sonderermittler, PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG und andere kosteten weitere 17,4 Millionen Euro.<sup>19</sup> Das alles war möglich, weil sich die Akteure im Bahnvorstand hinter dem Aktienrecht und im komplexen Geflecht der zahlreichen Tochterfirmen verstecken konnten.

Dabei war die DB AG nur privat, wenn es ums Geldausgeben geht, nicht bei den Einnahmen: Fürs laufende Geschäft bekam die DB AG direkt und indirekt jedes Jahr über sechs Prozent des Bundeshaushalts, seit der Bahnreform waren das über 500 Milliarden Euro, vom Staat. Und schon zuvor, 1994, wurde die junge DB AG für den Börsengang reichlich bestückt: geschätzt 100 bis 200 Milliarden Euro hat der Bund der DB AG allein an Grundstücken übertragen – zum Buchwert von null Euro. Innerstädtische Filetstücke und ganze Firmen wurden anschließend weit unter Wert an Dritte weitergereicht. Zudem wurden unnütze Großprojekte durchgesetzt und die Kosten der öffentlichen Hand auferlegt. Steuergeld und neue Schulden wurden auch dazu verwendet, aus der Bahn einen international tätigen Logistikkonzern zu formen, der Flugzeuge fliegen und Schiffe und Lkws fahren lässt.

### Staatsbahn-Tochtergesellschaften

Viele der Großkonzerne, die sich an Bahn-Ausschreibungen in Deutschland beteiligen, sind formell privatisierte Staatsbahn-Tochtergesellschaften wie etwa die Abellio Transport Holding, die die Personenverkehr-Aktivitäten der niederländischen Staatsbahn Nederlandse Spoorwegen außerhalb der Niederlande koordiniert. Die italienische Trenitalia setzt in Deutschland die Netinera

Deutschland GmbH ein. Die französische Staatsbahn SNCF beschäftigt in ihrer Tochter Keolis über 68.500 Mitarbeiter in neun europäischen Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden). Der Jahresumsatz 2019 betrug 6,6 Milliarden Euro. Die Transdev GmbH ist das zweitgrößte in Deutschland aktive Eisenbahn- und Busunternehmen, mit einem Umsatz von über einer Milliarde Euro jährlich. Einer der maßgeblichen Anteilseigner ist die staatliche französische Bank Caisse des Dépôts. Auch die seit 1994 formell privatisierte DB AG ist über Tochterunternehmen in großem Umfang außerhalb Deutschlands aktiv.

19 Wüpper, Thomas: Datenaffäre bei der Deutschen Bahn. Bahn prüft Haftung von Mehldorn erneut, *Stuttgarter Zeitung* vom 23. Mai 2011, <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.datenaffaere-bei-der-deutschen-bahn-bahn-prueft-haftung-von-mehldorn-erneut.89dd1dca-1aef-4e17-845b-730eeb814319.html>



### 3 Privatisierungen

Privatisierungen sind unbeliebt: Nach einer repräsentativen Umfrage, die der Deutsche Beamtenbund (dbb) 2007 bis 2015 vom Meinungsforschungsinstitut Forsa durchführen ließ, wollten zuletzt nur noch 17 Prozent der Bevölkerung weitere Privatisierungen, mehr als die Hälfte (55 Prozent) lehnt dies ab, 23 Prozent fordern sogar die Rückabwicklung bestehender Privatisierungen.<sup>20</sup> Der Begriff der Privatisierung beschreibt „eine Reihe unterschiedlicher Formen der Übertragung ehemals dem öffentlichen Bereich vorbehaltenen Aufgaben auf den privaten Sektor“<sup>21</sup>. Dabei kann zunächst zwischen drei Formen unterschieden werden:

- materielle Privatisierung
- funktionale Privatisierung
- formelle Privatisierung

#### Materielle Privatisierung

Bei der materiellen Privatisierung wird eine vormals vom Staat übernommene Aufgabe vollständig an die Privatwirtschaft abgegeben, meist durch den Verkauf öffentlicher Unternehmen an private Eigentümer:innen. Im Rückblick auf erfolgreiche materielle Privatisierungen muss festgestellt werden, dass der erzielte Erlös stets weit unter den zuvor staatlicherseits aufgewendeten Kosten für die Errichtung der betreffenden Daseinsvorsorgeeinrichtung gelegen hat. Da gleichzeitig wichtige Versorgungsaufträge weiterhin beim Staat bleiben, sind zudem weitere Zahlungen üblich, teilweise verabredet, häufig aber auch, weil der neue private Eigentümer seinen Pflichten nicht nachkommt. Infrastrukturen in privatisierten Daseinsvorsorge-Einrichtungen unterliegen oft einem beschleunigten Verfall. Neue staatliche Aus- und Umbauziele, zum Beispiel zu einer besseren Versorgung der Fläche oder aus Anforderungen des Klimaschutzes, lassen sich schwer erreichen. Materielle Privatisierungen stoßen in Deutschland mittlerweile auf besonders starke Ablehnung.

#### Funktionale Privatisierung

Bei der funktionalen Privatisierung werden private Unternehmen beauftragt, (in großem Umfang) Aufgaben der öffentlichen Hand wahrzunehmen, der Staat zieht sich jedoch nicht vollständig zurück. Hier lassen sich auch die meisten Modelle öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) hinzurechnen, die stets mit langlaufenden und nur schwer kündbaren Verträgen verbunden sind. Zur funktionalen Privatisierung ist auch die Ausschreibungsprivatisierung zu rechnen. Dabei werden die Leistungen zum Beispiel in Konzessionen im Wettbewerb vergeben.

Der sogenannte Wettbewerb auf der Schiene ist ein Produkt der neoliberalen Umwälzungen der 1990er und 2000er Jahre. Ein Wettbewerb im Sinne klassischer Wirtschaftstheorie kann auf der Schiene allerdings nicht stattfinden, da alle Bieter/Betreiber dieselbe öffentliche (jedoch oft rechtsformprivatisierte) Infrastruktur nutzen, die wiederum ein natürliches Monopol darstellt. Es handelt sich daher um die Vergabe eines staatlichen Monopols für 15 bis 20 Jahre. Der vermeintliche Wettbewerb hilft privaten Firmen, Profite im öffentlichen Sektor zu realisieren. Das geschieht im Wesentlichen zu Lasten der Arbeitsbedingungen: Löhne werden gesenkt, Arbeitsplätze abgebaut und tariflich erkämpfte Standards geschliffen.

Leidtragende funktioneller Privatisierungen sind Beschäftigte auch auf lange Sicht: Wiederkehrende Ausschreibungszyklen unterlaufen eine langfristige Beschäftigungsperspektive. Eine Folge ist ein Fachkräftemangel insbesondere im Fahrdienst. Gewerkschaftliche Organisation und Arbeit wird erschwert, durch die Bindung an zumeist sieben- bis 15-jährige Vertragslaufzeiten werden zyklisch alle erkämpften Errungenschaften wieder annulliert. Die Ausschreibung leistet so der Spaltung und Ungleichbehandlung verschiedener Beschäftigtengruppen Vorschub. Durch Tariffucht sowie diverse Möglichkeiten zum Aufbau von Subunternehmerpyramiden werden die Arbeitsbedingungen verschlechtert. Nicht selten geht mit einer neuen Vergabe nur ein Teil der Beschäftigten zum

20 dbb beamtenbund und tarifunion/forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH: Bürgerbefragung öffentlicher Dienst, 2015, Seite 30

21 Gabler Wirtschaftslexikon/Isabelle Proeller: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/privatisierung-42900>, Zugriff: 15.10.2018

neuen Betreiber, sei es, weil dort die Bedingungen schlechter sind oder weil gar nicht genügend Stellen beim Privaten bereitgestellt werden.

### Formelle Privatisierung

Bei der formellen Privatisierung verbleibt die öffentliche Aufgabe zwar weiterhin in Staatsverantwortung, der Verwaltungsträger nutzt für deren Wahrnehmung jedoch das Privatrecht, zum Beispiel indem öffentliche Verwaltungen in Gesellschaften privaten Rechts umgewandelt werden – etwa in GmbHs oder Aktiengesellschaften. Formelle Privatisierungen werden deshalb auch „Organisationsprivatisierungen“ genannt. Sie bilden eine notwendige Voraussetzung für spätere materielle Privatisierungen. Es ist das Ziel „bestimmte Aufgabenfelder dem unmittelbaren Einfluss des Haushalts, des öffentlichen Dienstrechts und der Politik zu entziehen“<sup>22</sup>. Dies gelingt vor allem durch Einschränkungen der demokratischen Kontrolle: Privatrechtliche Unternehmen in Staatshand unterliegen – im Gegensatz zu Behörden – zumeist nicht den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder. Die Unternehmen handeln weitgehend autonom und werden häufig lediglich durch einzelne Vertreter:innen der Exekutive in den jeweiligen Aufsichtsgremien gesteuert und kontrolliert – eine Aufgabe, die diese meist nur sehr unzureichend leisten können. Die Unternehmen sind zudem frei, privatrechtliche Verträge mit Dritten abzuschließen, können sich meist autonom, also an öffentlichen Haushalten vorbei, mit Fremdkapital versorgen. Teile ihrer Aufgaben können sie (oft wiederum ohne politische Beschlüsse) an Private auslagern. Das Ergebnis ist dann eine sogenannte „Subunternehmerpyramide“. Dadurch werden die Standards des öffentlichen Dienstrechtes, zum Beispiel Tariflöhne, und oft auch das öffentliche Vergaberecht unterlaufen.

### Öffentlich-private Partnerschaften

Eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP, auch: Public-private-Partnership, PPP) ist eine Mischform aus den vorgenannten Privatisierungen. Sie wird oft der funktionalen Privatisierung zugeordnet, ist aber in den meisten Fällen weit mehr. Bei einer ÖPP planen, finanzieren, bauen, betreiben

und verwerten private Firmen Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Im Schienenverkehr sind dies zumeist Zugstrecken und/oder rollendes Material. Die Privaten tun dies mit öffentlichem Geld; die Eigenkapitaleinlage der Privaten beträgt in der Regel nicht mehr als zehn Prozent. Die Investition wird zuzüglich einer Rendite vom öffentlichen Auftraggeber in Raten über die Laufzeit zurückgezahlt. ÖPPs haben stets die Form langlaufender, kreditähnlicher Rechtsverträge. Langlaufend bedeutet im Fall von ÖPP meist 25 oder 30 Jahre, gelegentlich auch 40 oder 50 Jahre.

Die Übertragung des „wirtschaftlichen Eigentums“ im Rahmen möglicher ÖPPs im Autobahnbau durch eine neue staatliche Infrastrukturgesellschaft veranlasste in einer Anhörung des Bundestags am 27. März 2017 den von der CDU eingeladenen Sachverständigen Prof. Christoph Gröpl zu einer heftigen Kritik am vorgeschlagenen Modell. Gröpl schrieb damals in seiner Stellungnahme<sup>23</sup> (und äußerte sich mündlich entsprechend):

*„Sie [Überraschungen im Entwurf des Begleitgesetzes] geben Anlass zur Sorge, dass die Übertragung der Autobahnverwaltung auf den Bund die Tür zu einer Privatisierung in einem Ausmaß aufstößt, die in diesem Umfang in der Öffentlichkeit nicht erahnt wird. [...] Damit beabsichtigt die Bundesregierung, dass die Gesellschaft zur ‚Infrastrukturanbieterin‘ wird. [...] Dies lässt den Schluss zu, dass sich der Bund seiner ihm durch Art. 90 Abs. 2 Satz 1 GG-Entwurf zu übertragenen Aufgaben des Baus, des Betriebs, der Unterhaltung und der Finanzierung der Bundesautobahnen gleich wieder entledigen will. Angepeilt wird also offensichtlich eine Form der Privatisierung, die über eine – in der Öffentlichkeit kommunizierte – formelle und funktionale Privatisierung weit hinausreicht und in der Sache von einer materiellen Privatisierung nicht weit entfernt ist.“*

Bezogen auf den kurz vor der Verabschiedung stehenden (und später auch beschlossenen) Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes zur Autobahnprivatisierung berichtete die *Berliner Zeitung* von Effekten einer materiellen Teilprivatisierung:

*„Kontrollrechte sind im Privatrecht ausgehebelt, selbst wenn der Bund Gesellschafter bleibt. Allein diese Rechtskonstruktion bedeute bereits eine folgenschwere Privatisierung, wie der Staats- und*

<sup>22</sup> Ebenda

<sup>23</sup> <https://www.bundestag.de/blob/500078/7d115729d87c72992bbd85b6c73b3450/prof--dr--christoph-groepel-data.pdf>

*Verwaltungsrechtler Christoph Degenhart der Berliner Zeitung sagte: „Es handelt sich hier um eine formelle oder Rechtsform-Privatisierung, die auf der Projektebene Effekte einer materiellen Teil-Privatisierung haben könnte.“ Auf der Ebene einzelner ÖPP-Projekte können nun Privatisierungen in großem Umfang umgesetzt werden. Unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Das sollten die Genossen wissen, bevor sie abstimmen.“<sup>24</sup>*

Die *Berliner Zeitung* zitierte Degenhart zum Privatisierungscharakter der Reform des Autobahnbaus an anderer Stelle wie folgt:

*„Zwar werde eine ‚materielle Privatisierung‘ ausgeschlossen, aber andererseits werden ÖPP-Projekte nunmehr sogar im Grundgesetz ausdrücklich als zulässig anerkannt; hierüber dürften wirtschaftlich ähnliche Ergebnisse erzielt werden wie im Rahmen einer Privatisierung.“<sup>25</sup>*

Die Vernachlässigung der Infrastruktur ist in einer ÖPP möglicherweise noch stärker als bei materiellen Privatisierungen, denn die Verantwortung endet mit dem Vertragsende. Rückstellungen und Sicherheiten für festgestellte außerordentliche Schäden sind nicht üblich in ÖPP-Verträgen.

### Hohe Kosten, Verzögerungen

In einem 2018 veröffentlichten Bericht des Europäischen Rechnungshofs wurde festgestellt, dass ÖPPs nicht als „wirtschaftlich tragfähige Option zur Verwirklichung öffentlicher Infrastrukturvorhaben angesehen werden“ können. Der Europäische Rechnungshof hatte zwölf von der EU kofinanzierte Projekte in Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien untersucht. Allein die fünf in Spanien und Griechenland geprüften ÖPPs führten zu Mehrkosten in Höhe von 1,5 Milliarden Euro. Kritisiert wurde auch, dass die Vergabeposition der öffentlichen Hand geschwächt werde. Zu Baukostensteigerungen komme der Zeitaufwand für die Vergabe hinzu, der bei ÖPPs wesentlich höher sei als bei konventionellen Vergaben. Hinzu kämen erhebliche Ineffizienzen in Form von Verzögerungen.

In Deutschland gibt es seit 2006 immer wieder Berichte der Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofs, die die Nachteilhaftigkeit von ÖPP darstellen. So wurden 2014 für fünf Autobahn-ÖPP-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 5,1 Milliarden Euro voraussichtliche Mehrkosten von 1,9 Milliarden Euro festgestellt.<sup>26</sup> Das entspricht einem Kostennachteil von 38 Prozent. Bei ÖPP-Projekten auf Autobahnen refinanzieren sich die privaten Betreiber zumeist direkt oder indirekt durch eine Maut, in Frankreich werden dabei von den privaten Betreibern Umsatzrenditen von 20 bis 24 Prozent erzielt, die auch durch Regulierung nicht effektiv verhindert werden können.<sup>27</sup> Bezogen auf den Anteil am Streckennetz kam ÖPP in Deutschland bis 2016 auf 3,6 Prozent aller Autobahnkilometer zum Einsatz. Dafür wurden jedoch 8,8 Prozent der für Autobahnen zur Verfügung gestellten Mittel aufgewendet.<sup>28</sup> Nach den Plänen des deutschen Verkehrsministeriums soll der Streckenanteil auf acht Prozent wachsen, wobei der Anteil der Mittel sich auf 20 Prozent erhöhen würde.

### Vorzeitige Rückkäufe, Bailouts, Abbrüche, gravierende Probleme

Großbritannien spielt in der Bewertung von ÖPPs eine besondere Rolle. Durch die langlaufenden Verträge von 25 bis 30 Jahren fehlen in vielen Ländern immer noch Daten zur gesamten Dauer des ÖPP-Betriebs sowie zur Rückübergabe der Infrastrukturen. In den meisten Ländern Europas ist man zwar eine Vielzahl von ÖPPs eingegangen, hat jedoch bisher noch kein Projekt abgeschlossen. Großbritannien hat demgegenüber circa 15 Jahre vor dem europäischen Durchschnitt mit ÖPPs begonnen und ist gleich eine große Zahl an Verträgen eingegangen. Eine Untersuchung zu ÖPPs, die Projekte von 1990 bis 2017 berücksichtigt, stellt fest, dass es in großem Umfang vorzeitige Rückkäufe, Bailouts, Abbrüche und gravierende Probleme („buyouts, bailouts, terminations and major problems“) gegeben hat. Bezogen auf das

<sup>24</sup> Kai Schlieter: Autobahn-Privatisierung. SPD täuscht die eigenen Genossen, *Berliner Zeitung* vom 26. Mai 2017, <https://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/autobahn-privatisierung-spd-tauescht-die-eigenen-genossen-26972860>

<sup>25</sup> Kai Schlieter: Privatisierung der Autobahnen. Eine der schnellsten Grundgesetzänderungen aller Zeiten, *Berliner Zeitung* vom 31. Mai 2017, <https://www.berliner-zeitung.de/politik/privatisierung-der-autobahnen-eine-der-schnellsten-grundgesetzänderungen-aller-zeiten-27015136>

<sup>26</sup> Bundesrechnungshof: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88, Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Fernstraßenbau, 4. Juni 2014, [https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/2014-06-04\\_Bericht\\_BRH\\_zu\\_PPP\\_an\\_Haushaltsausschuss.pdf](https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/2014-06-04_Bericht_BRH_zu_PPP_an_Haushaltsausschuss.pdf)

<sup>27</sup> Bundesrechnungshof: Vortrag vom 18. Januar 2016 zum Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, [https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/BRH-Bericht\\_2017\\_01\\_18.pdf](https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/BRH-Bericht_2017_01_18.pdf)

<sup>28</sup> Lehrstuhl für Infrastruktur- und Immobilienmanagement der TU Braunschweig: Bericht zum Forschungsvorhaben „ÖPP-Infrastrukturprojekte und Mittelstand“, 2016, Auftraggeber: Zentralverband Deutsches Baugewerbe

Vertragsvolumen fallen ein Drittel aller ÖPPs unter eine dieser Kategorien, insgesamt 74 ÖPP-Projekte.<sup>29</sup>

Abbrüche, Rückkäufe und gravierende Minderleistungen gab es mittlerweile auch bei Autobahnprojekten außerhalb Großbritanniens. In Spanien mussten 2017 neun ÖPP-Verträge wieder in staatliche Hand übernommen werden – wodurch der öffentlichen Hand Kosten von 5,5 Milliarden Euro entstanden. In Deutschland wurde 2017 bekannt, dass der Betreiber eines Autobahnabschnitts (A1 zwischen Hamburg und Bremen) von der Insolvenz bedroht ist und Nachforderungen von 650 Millionen Euro stellt. Kurz nach Bekanntwerden der Meldung verkauften einige Gläubiger ihre Forderungen mit Abschlägen an zwei international tätige Hedgefonds. Ebenfalls in Deutschland war die Mauterhebung für Lkws über ein ÖPP-Projekt an ein privates Konsortium vergeben worden. Die Vergütung sollte etwa 7,8 Milliarden Euro betragen. Weil sich die Einführung um 16 Monate verzögerte, entstanden dem Bund Einnahmeausfälle von 3,5 Milliarden Euro, zudem wurden Vertragsstrafen von 1,6 Milliarden Euro fällig. Deutschland prozessierte vor einem privaten Schiedsgericht 13 Jahre lang, mit Zinsen und Rechtskosten erhöhten sich die Forderungen bis 2018 auf insgesamt 9 Milliarden Euro. Allerdings war der 17.000 Seiten umfassende ÖPP-Vertrag in englischer Sprache abgefasst, Gerichtsstand Schweiz. Auch hatte das Konsortium keine Rückstellungen für eine Niederlage vor Gericht gebildet. So musste Deutschland sich am Ende mit einer Zahlung von 3,2 Milliarden Euro zufriedengeben.

### Weiterverkäufe

Anleger in ÖPP-Projekten lassen ihr investiertes Kapital zumeist nicht bis zum Ende der Vertragslaufzeit im Projekt. Forderungen aus ÖPP-Verträgen sind weiterveräußlich, schon nach durchschnittlich 6,3 Jahren werden Anteile aus ÖPPs zum ersten Mal weiterverkauft. Allein in Großbritannien haben zwischen 1998 und 2012 über 650 Weiterverkäufe von ÖPPs stattgefunden, das verkaufte Volumen umfasste fünf Milliarden Pfund (6,25 Milliarden Euro). Der durchschnittli-

che Gewinn dieser Verkäufe lag bei über 25 Prozent.<sup>30</sup> Die Eigentümerverhältnisse verschoben sich in großem Umfang hin zu Infrastrukturfonds mit Sitz in Steueroasen, am Ende waren das 74 Prozent der 735 ÖPP-Projekte Großbritanniens im Jahr 2012. Allein die fünf größten dieser Fonds machten in den Jahren 2011 bis 2015 rund 2,1 Milliarden Euro Gewinne, die nicht in Großbritannien besteuert wurden.<sup>31</sup>

### Projektauswahl nach Finanzfluss statt nach sozialen und ökologischen Kriterien

ÖPP-Projekte stellen eine Form öffentlicher Verschuldung dar. Sie gelten als kreditähnliche Rechtsverträge, die vom privaten Betreiber aufgenommenen Kredite zahlt die öffentliche Hand zuzüglich Zinsen und der Rendite für den Betreiber in Form von Monats- oder Jahresraten. Allerdings gestatten ÖPP-Projekte (bei üblicher Ausgestaltung der Verträge) eine Umgehung der Maastricht-Kriterien und des Fiskalpakts. Auch nationale Schuldenregeln können teilweise umgangen werden. Damit bekommen ÖPP-Projekte bei knappen öffentlichen Finanzen – wie sie fast überall in Europa vorliegen – strukturell einen Vorteil. Bei der Entscheidung, welches Vorhaben realisiert werden soll, geraten soziale und ökologische Kriterien so ins Hintertreffen.

Im Fall der später insolvent gegangenen spanischen Autobahn-ÖPPs hatte man parallel zu schon bestehenden öffentlichen Straßen neu gebaut. Warnungen von Verkehrsexperten, dass die Schätzung des Verkehrsaufkommens völlig überhöht sei, wurden ignoriert. Hoffnungen der Investoren, dass der Autobahnbau in der Peripherie von Madrid neue Siedlungen generieren und sich so refinanzieren würde, erfüllten sich nicht.

ÖPP-Projekte weisen meist ein Mindestvolumen auf, Projekte unter 50 Millionen Euro haben sich für die Privaten als unrentabel erwiesen. Damit tendieren ÖPPs zu Großprojekten, die wiederum die bekannten Probleme solcher Vorhaben mit sich bringen. Die englischsprachige Website *www.infrappworld.com* berichtet entsprechend täglich über Megaprojekte weltweit („a daily series of MegaProjects articles“).

29 Dexter Whitfield: PFI/PPP Buyouts, Bailouts, Terminations and Major Problem Contracts in UK, ESSU Research Report No. 9, Februar 2017, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/pfi-ppp-buyouts-bailouts-and-terminations.pdf>

30 Dexter Whitfield: PPP Wealth Machine: UK and Global trends in trading project ownership, ESSU Research Report No. 6, Dezember 2012, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2012/12/Private-Wealth-Machine-ESSU-Research-Report-No-6.pdf>

31 Dexter Whitfield: The financial commodification of public infrastructure. The growth of offshore PFI/PPP secondary market infrastructure funds, ESSU Research Report No. 8, Oktober 2016, <https://www.european-services-strategy.org.uk/wp-content/uploads/2017/01/financial-commodification-key-findings.pdf>

Da die ÖPP-Industrie kapitalstark ist, kann sie es sich leisten, große Projekte vorzuplanen, bevor über deren Realisierung demokratisch entschieden wurde. Solche baureifen Vorhaben stellen für öffentliche Körperschaften einen verlockenden Anreiz dar, weil Teile der Planungszeit entfallen können. Auch in diesem Fall werden soziale und ökologische Kriterien möglicherweise ausgestochen.

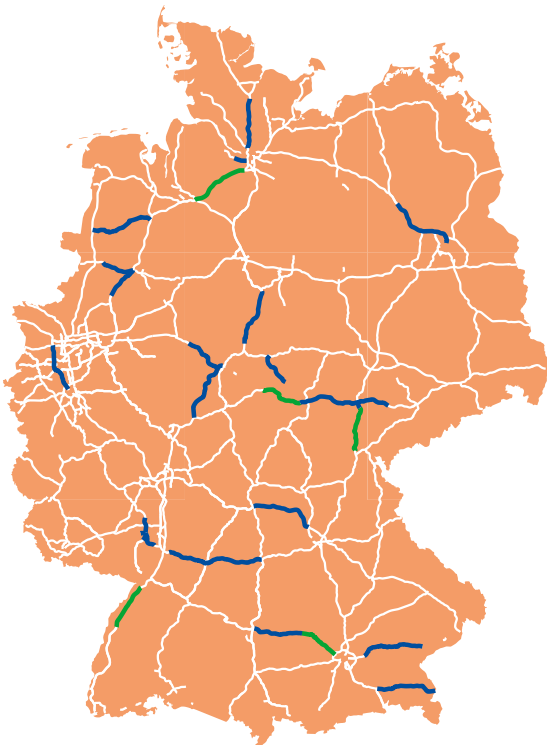
### Zerstückelung, Konzentration auf Neubau

Durch die Vergabe von Ausbau und Betrieb einzelner Autobahnabschnitte wird eine integrierte Infrastrukturplanung erschwert, da jeweils die Anforderungen von 30 Jahre laufenden Verträgen zu berücksichtigen sind. Es kommt auch zu „Rosenpickerei“: Besonders verkehrsreiche Abschnitte werden als ÖPP-Strecken bevorzugt, weil dort höhere Mauteinnahmen vermutet und oft auch erzielt werden.

Weil beim Neubau schnell viel Geld fließt, ist Neubau bei ÖPP-Anbietern deutlich beliebter

### Abbildung 1: ÖPP-Autobahnabschnitte in Deutschland

Karte: Gemeingut in BürgerInnenhand 2017



- ÖPP-Autobahnabschnitte (bereits im Bau/in Betrieb)
- ÖPP-Autobahnabschnitte (geplant/in Ausschreibung)

als langjährige Erhaltung. Je stärker also auf ÖPP zurückgegriffen wird, desto stärker setzt sich der ökologisch und hinsichtlich der Kosten problematische Grundsatz „Neubau vor Erhalt“ durch. So kam ÖPP in Deutschland bei 58,7 Prozent der neu gebauten Autobahnkilometer zum Zuge.<sup>32</sup>

Ein besonders tragisches Beispiel der Gering-schätzung von Instandhaltung in ÖPP-Projekten stellt der Einsturz der Autobahnbrücke in Genua 2018 dar, bei dem 43 Menschen ums Leben kamen.

### Privatisierungen im Verkehrssektor der Europäischen Union

Der Transportsektor in der Europäischen Union ist bereits seit 30 Jahren erheblichen Privatisierungsprozessen ausgesetzt. In den Bereichen Luftfahrt, Schifffahrt und Lkw-Transport befinden sich die Betriebsmittel (Flugzeuge, Schiffe und Lkws) seit längerem weitgehend im Eigentum privatwirtschaftlicher Unternehmen. Dort werden jedoch weiterhin öffentliche Infrastrukturen in Anspruch genommen. Es kam jedoch auch zum Verkauf öffentlicher Infrastrukturen an private Firmen.

ÖPP sind zur umfangreichsten Privatisierungsform im europäischen Verkehrssektor aufgestiegen. Seit 20 Jahren ist das Modell das am häufigsten genutzte und auch vom privatisierten Volumen her umfangreichste Privatisierungsmodell der Europäischen Union, das vor allem beim Autobahnausbau und -betrieb eingesetzt wird. ÖPPs werden von der EU gefördert, zum Beispiel seit 2014 im Rahmen der europäischen Projekt-Bonds. Die zahlreichen und umfassenden Privatisierungen stehen der Entwicklung einer guten Mobilität der Menschen und den Zielen des Pariser Klimaabkommens an vielen Stellen entgegen. Die Fragestellung, ob in Deutschland der Betrieb der Bahn rechtlich-organisatorisch stärker von der Infrastruktur getrennt werden soll, findet nicht im abstrakten Raum statt. Vielmehr wird die Debatte in einer Umgebung geführt, in der die EU für Bahnsysteme massiv Trennungen von Netz und Betrieb fordert und Bahnen gleichzeitig verstärkt Privatisierungen und insbesondere ÖPP ausgesetzt sind.

32 Thiele, Katja; Waßmuth, Carl: Aktuelle Entwicklungen bei der Privatisierung der Daseinsvorsorge in Deutschland mit besonderem Fokus auf Bundesfernstraßen, Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin 2016, [https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Studie\\_Privatisierung\\_Fernstrassen\\_-2016\\_02\\_09.pdf](https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Studie_Privatisierung_Fernstrassen_-2016_02_09.pdf)



## Forcierung von Privatisierungen durch die Europäische Union

Die Europäische Union forcierte mit ihren Vorgaben die Privatisierung, indem sie zur europaweiten Ausschreibung sowie zur Trennung von Netz und Verkehr zwingt. Ausschreibungsprivatisierungen in der EU werden durch die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 befördert. Richtlinie 91/440/EG forderte einen „unabhängigen Netzbetreiber“. Die Richtlinien 2001/12/EG und 2001/14/EG fordern eine „vertikalen Trennung“ von Infrastrukturbetrieb und Verkehrsleistungen. Je weiter eine solche Trennung erfolgt, desto günstiger sind die Bedingungen sowohl für Ausschreibungsprivatisierungen als auch für Privatisierungen der Infrastruktur. Die Umsetzung der Richtlinien erfolgt in den jeweiligen Ländern uneinheitlich.<sup>33</sup> Im Jahr 2012 schlug die Europäische Kommission in ihrem Entwurf des sogenannten vierten Eisenbahnpakets sogar vor, dass Bahnen von Mitgliedsstaaten, die eine Trennung von Netz und Betrieb nicht nachweisen können, ab 2019 nicht mehr in anderen EU-Staaten tätig sein dürfen. Diese trennungsradikale Variante war allerdings umstritten, sie wurde später abgeschwächt und mit Ausnahmen versehen. Trotzdem wurde 2016 das vierte Eisenbahnpaket, bestehend aus einer „marktrelevanten Säule“ und einer „technischen Säule“, von der EU beschlossen. Das Paket umfasst drei Richtlinien und drei Verordnungen. Die Richtlinie 2016/2370/EU zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU enthält Vorgaben bezüglich der Öffnung der jeweiligen Märkte für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und für die zugehörige Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur. Die Allianz pro Schiene kommentierte die Verabschiedung im Europaparlament 2016 wie folgt:

*„Im Zuge der Vereinheitlichung des europäischen Schienenverkehrs hat das EU-Parlament am 14. Dezember die Marktpfeiler des vierten Eisenbahnpakets verabschiedet. Ab Ende 2019 sollen standardisierte Vergabeverfahren den Wettbewerb bei der Eisenbahn auf europäischer Ebene ankurbeln. Allerdings sind Direktvergaben noch bis 2024 mit einer Vertragslaufzeit von 10 Jahren möglich. Die Ausschreibungen stehen allen Eisenbahnverkehrsunternehmen der EU-Mitgliedsstaaten offen. [...] Auch Teilleistungen können laut*

*Eisenbahnpaket zukünftig von EU-Wettbewerbern erbracht werden. Ab 2020 sollen alle Eisenbahnunternehmen in der EU das Recht erhalten, kommerzielle Schienenverkehrsdienstleistungen in der gesamten EU anbieten zu können.“<sup>34</sup>*

Die Deregulierung durch die EU-Richtlinien führte dazu, dass viele Kommunen und staatliche Bahnen ihre Anbieter im Personennah- und Fernverkehr nicht nur funktional (durch Ausschreibung), sondern auch formell (durch Überführung ins Privatrecht) privatisierten. Zunächst traten die öffentlichen Bieter verschiedener Regionen und dann auch Länder zueinander in Wettbewerb um den Betrieb von 15- bis 25-Jahres-Monopolen. Die formellen Privatisierungen waren gleichzeitig die notwendige Vorbereitung für spätere materielle Privatisierungen. Es kam zu verschiedenen Wechseln der öffentlichen Eigentümer. Seit Juli 2019 gehört zum Beispiel die Benex GmbH, eine Bahn-Beteiligungsgesellschaft mit 244,3 Millionen Euro Umsatz im Jahr 2018, vollständig zu International Public Partnerships, einem britischen Infrastrukturfonds. Zuletzt hatte die Hamburger Hochbahn noch 51 Prozent der Benex-Anteile gehalten. Auch wurden im Zuge formeller Privatisierungen die Bahnen und Infrastrukturbetreiber in immer kleinere Einheiten aufgeteilt, die jeweils ihre eigene Profitabilität nachzuweisen hatten. Besonders extrem war dabei der Zersplitterungsprozess bei der DB AG, der zu über 900 einzelnen privatrechtlichen Unternehmen führte.

Bei integrierten Bahnen führte die kaufmännische („doppische“) anstelle der kameralistischen Buchführung zu einer Unternehmenspolitik, die Schieneninfrastrukturen als einen Kostenfaktor auswies und die tendenziell Abbau oder Verschleppung von Nachinvestitionen zur Folge hat.

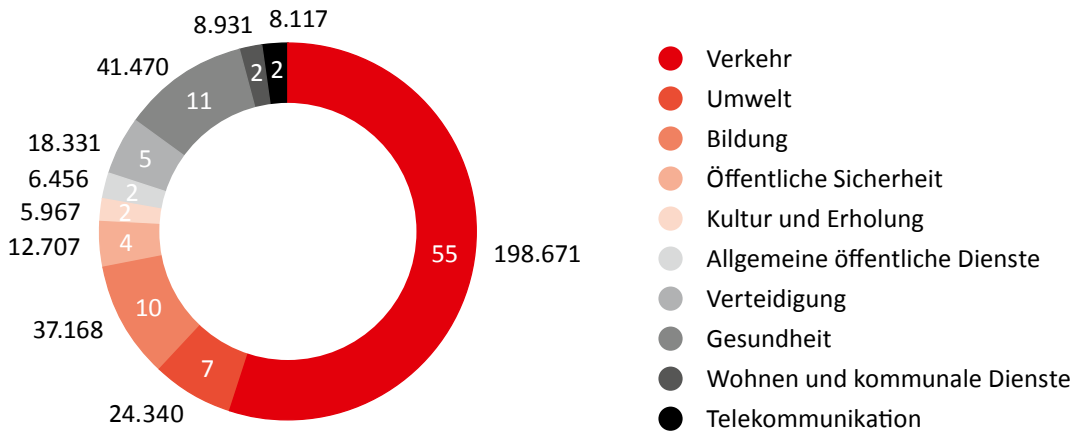
## ÖPP-Förderung durch die Europäische Union

Die ersten ÖPP-Verträge wurden in der Europäischen Union Anfang der 1990er Jahre abgeschlossen.

Ab 1995 begann das kumulierte Vertragsvolumen stärker anzusteigen. Bis 2018 wurden in der Europäischen Union ÖPP-Verträge im Volumen von 211 Milliarden Euro im Bereich „Transport“ abgeschlossen, das sind 55 Prozent des gesamten in der EPEC-Datenbank aufgeführten ÖPP-Volu-

<sup>33</sup> Siehe dazu zum Beispiel Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Trennung von Eisenbahnnetz und -betrieb in Frankreich, Großbritannien und Schweden, WD 5 - 3000 - 037/17, 2017, <https://www.bundestag.de/resource/blob/514738/4636783e27c5ae95e7d706e498468a51/wd-5-037-17-pdf-data.pdf>

<sup>34</sup> Allianz pro Schiene: Viertes Eisenbahnpaket: EU-Parlament öffnet nationale Eisenbahnmärkte, 27. Dezember 2016, <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/aktuell/viertes-eisenbahnpaket-eu-parlament/>



**Abbildung 2: Volumen und prozentualer Anteil von ÖPP-Projekten nach Sektoren in der Europäischen Union 1990 bis 2020**

Quelle: European PPP Expertise Centre 2020; Grafik: Bahn für Alle

mens. Dabei ist der Anteil von Transport-ÖPPs hoch geblieben, in den Jahren 2014 bis 2018 lag er bei 50 Prozent. Von besonderer Bedeutung sind dabei die ÖPPs für den Ausbau und Betrieb von Autobahnen.

ÖPPs wurden von der Europäischen Union in vielfältiger Weise gefördert. Mit dem European PPP Expertise Centre (EPEC) wurde eine eigene Institution geschaffen, deren Ziel die Förderung dieser Privatisierungsform ist. Die Europäische Investitionsbank (EIB) stützte das Zustandekommen von vielen ÖPPs, indem sie dafür Kredite vergab und oft noch als nachrangiger Debitor höhere Kreditausfallrisiken übernahm. Dabei ist man sich des Risikos von ÖPPs bewusst:

*„The typical PPP project is structured to achieve a BB+ or BBB– rating.“<sup>35</sup>*

Das Standard-&Poor's-Rating qualifiziert die Bonität von BB+ wie folgt: „Diese Anlagen sind spekulativ. Probleme der Wirtschaft würden höchstwahrscheinlich zu Ausfällen führen.“

Im Falle staatlicher Eingriffe (oder verweigerter Staatshaftung) kann sich das Rating sogar noch verschlechtern, wie das Beispiel Italien nach dem Einsturz der Brücke in Genua zeigt:

*„Earlier this year, the Italian government introduced a new law unilaterally changing the terms of the 2008 concessions agreement with Autostrade, slashing the company's compensation in case of early termination and reducing toll road*

*fees. The move prompted rating agencies to downgrade the company to junk.“<sup>36</sup>*

*(„Die italienische Regierung erließ Anfang 2020 ein neues Gesetz, in dem sie ohne Absprache die Bedingungen des Konzessionsvertrags mit Autostrade änderte. Die Regierung annullierte mit dem Gesetz vereinbarte Kompensationszahlungen im Falle einer vorgezogenen Kündigung des Vertrags und reduzierte Straßenbenutzungsgebühren. Rating-Agenturen stuften daraufhin die Firma auf Ramsch-Status herab.“)*

Eine strukturierte Form der ÖPP-Förderung war die Schaffung der sogenannten europäischen Projektanleihen. Den direkten Zusammenhang stellte die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel her: „Projektanleihen [...] kann man sich vorstellen wie Public Private Partnerships.“<sup>37</sup>

Infolge einer gezielten Förderung durch die Europäische Investitionsbank (EIB) konnte der Eigenkapitalanteil auf nur fünf Prozent gesenkt werden, wie ein Bericht der Deutschen Bank aufzeigt:

*„Für die Pilotphase der Project Bond Initiative werden der EIB aus dem bis Ende 2013 laufenden langjährigen Finanzrahmen der EU Mittel in Höhe von EUR 230 Mio. als Einlage zur Verfügung gestellt. [...] Die EIB rechnet damit, dass sie aufgrund dieser Einlage in die Lage versetzt wird, etwa EUR 750 Mio. an PBCE-Mitteln zur Verfügung zu stellen. Damit sollen wiederum bis zu EUR 4,6 Mrd.*

35 EIB: Financing PPPs with project bonds. Issues for public procuring authorities European PPP Expertise Centre (EPEC), 10/2012, [https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_financing\\_ppps\\_with\\_project\\_bonds\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_financing_ppps_with_project_bonds_en.pdf)

36 Silvia Sciorilli Borrelli: Hedge fund lodges complaint against Italy over Autostrade stake sale, *Financial Times* vom 24. Juli 2020, <https://www.ft.com/content/80a7a8ef-9407-40f8-b29a-11af900353f3>

37 Angela Merkel: Regierungserklärung, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 188. Sitzung, 29. Juni 2012, Berlin, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17188.pdf>

*an Fremdkapitalmitteln von institutionellen Investoren mobilisiert werden. Insgesamt – so die Hoffnung der Politik und der EIB – würden die EUR 230 Mio. aus dem EU-Haushalt durch die PBI also um das bis zu 20-fache gehiebt.*<sup>38</sup>

Die EU spielt auch eine Rolle, wenn Nationen versuchen, ÖPPs wieder zu verstaatlichen:

*„TCI, the UK hedge fund run by Christopher Hohn, is one of a group of investors lodging a complaint with Brussels against Italy over its move to force the Benetton family to relinquish control of its toll road business, which was at the centre of the Genoa bridge disaster. ‘What the government is doing is illegal and it will have a chilling effect on international investments into Italy,’ Sir Christopher, founder of TCI, told the Financial Times. TCI and several funds have called on the European Commission to launch an infringement procedure against Rome taking control of Autostrade per l’Italia away from Benetton-family owned Atlantia, the infrastructure group.”<sup>39</sup>*

*(„TCI, der von Christopher Hohn betriebene Hedgefonds, ist Teil einer Gruppe von Investoren, die zurzeit in Brüssel gegen Italien Beschwerde einlegen. Das Land hatte die Benetton-Familie dazu gezwungen, ihre Kontrolle über das italienische Straßenbenutzungsgeschäft aufzugeben. Das Geschäft stand im Zentrum des Brückendesasters in Genua. Sir Christopher, Gründer von TCI, teilte der Financial Times mit, dass dieser Schritt der italienischen Regierung ‚illegal‘ sei und ‚einen abschreckenden Effekt auf internationale Investitionen in Italien haben wird‘. TCI und mehrere andere Fonds haben die Europäische Kommission dazu aufgerufen, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Rom einzuleiten, da sie Atlantia [die Infrastrukturgruppe, die im Besitz der Benetton-Familie steht] die Kontrolle über Autostrade per l’Italia entzogen hatten.“)*

Investoren riefen also die Kommission an, gegen Italien ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, weil die Regierung in Rom nach dem Unglück in Genua versucht hatte, die Kontrolle über die Autobahn-Instandhaltung zurückzugewinnen.

## Wagenmaterial

Mit den Ausschreibungen im Schienenverkehr ist häufig die Beschaffung von Wagenmaterial

verbunden, die der private Betreiber im Zuge seiner Dienstleistung zu stellen hat. Meist sind die Wagen auch über den Vertragszeitraum von mindestens 15 Jahren instand zu halten. Der Kauf der Wagen ist kapitalintensiv, die zugehörigen Verträge haben nicht selten ein Volumen von mehreren hundert Millionen Euro, nicht selten von über einer Milliarde. Diese Gelder werden über private Banken kreditfinanziert. Die Kreditzinsen werden an die öffentliche Hand weitergereicht, sie liegen circa drei Prozent über den Zinsen für Staatsanleihen mit entsprechend langer Laufzeit. Damit werden bei 15-Jahres-Verträgen die Kosten für den öffentlichen Verkehr um 50 Prozent verteuert, bei längeren Laufzeiten sind die Kostenunterschiede noch größer, bei 30-Jahres-Laufzeiten erreichen die Zinskosten die Größenordnung der Investitionskosten. Nur große Konzerne bekommen solch hohe Kredite, wodurch die Zahl der Bieter erheblich eingeschränkt wird.

## Förderung von ÖPP-Megaprojekten durch die Europäische Union

Für den Zeitraum 2021 bis 2024 beläuft sich das Aufbaupaket der Europäischen Union auf 2.364,3 Milliarden Euro. Es ist zu befürchten, dass bereits vorgeplante Megaprojekte „aus der Schublade“ maßgebliche Summen davon für sich beanspruchen. Dabei handelt es sich oft um bereits einmal verworfene oder zumindest hochumstrittene Vorhaben, die jetzt allein deswegen umgesetzt werden, weil Geld beziehungsweise Sicherheiten der Europäischen Investitionsbank (EIB) für sie bereitgestellt werden.

Ein „Solvenzhilfeinstrument“ zur direkten Stützung des Eigenkapitals rentabler Unternehmen erhält 31 Milliarden Euro, die über die Dotierung einer EU-Haushaltsgarantie für die EIB-Gruppe zur Mobilisierung privaten Kapitals bereitgestellt werden.<sup>40</sup> Wenn die zugehörigen Bedingungen wie zuvor bei den Projektanleihen ausgestaltet werden und geringe Eigenkapitalquoten von fünf Prozent zulassen, so betragen die „mobilisierten“ Mittel insgesamt 620 Milliarden Euro – privates Kapital, das zur Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen und Dienste sowie für ÖPP-Megaprojekte bereitsteht.

38 Deutsche Bank AG DB Research: Project Bond Initiative: Projektauswahl für Erfolg entscheidend, 23. August 2013,

[https://www.dbresearch.de/PROD/RPS\\_DE-PROD/PROD0000000000444484/Project\\_Bond\\_Initiative%3A\\_Projektauswahl\\_f%C3%BCr\\_Erfolg.PDF](https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD0000000000444484/Project_Bond_Initiative%3A_Projektauswahl_f%C3%BCr_Erfolg.PDF)

39 Silvia Sciorilli Borrelli 2020: siehe Fußnote 32

40 Europäische Kommission: Europäischer Aufbauplan, 2020, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe\\_de](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_de)

Im „Europäischen Green Deal“, der Teil des neuen Aufbauprogramms ist, stehen nach Angaben der Kommission zur Unterstützung einer „grünen“ Verkehrswende 2,2 Milliarden Euro bereit, eine vergleichbar kleine und in jedem Fall unzureichende Summe. Dabei ist Green-Deal-Geld auch für eine „massive Sanierungswelle zur Modernisierung kritischer Infrastruktur“ vorgesehen. Was dabei als kritische Infrastruktur angesehen wird, muss kritisch bewertet werden. Erste Nachrichten dazu enthalten bereits Projekte, die problematisch sind. So sollen Ladestationen für Elektroautos gefördert werden.<sup>41</sup> Gut möglich, dass der Straßenbau wie in den Jahrzehnten zuvor maßgebliche Anteile der Mittel erhält, obwohl aus ökologischer und sozialer Perspektive der Ausbau der Schiene, des ÖPNV sowie des Rad- und Fußverkehrs dringend geboten wäre.

---

41 Deutschlandfunk: Green Deal EU fördert klimaschonende Verkehrsprojekte, 29. September 2020

## 4 Sektorale und intersektorale Vergleiche

Sektorübergreifend erfolgt die Unterscheidung der Trennung von Netz und Betrieb zunächst meist entlang der Grenze „fest verbaut“ versus „beweglich“. Im Bereich der Stromversorgung und in der Telekommunikation gelten die Leitungen als die Netze. Die Bereitstellung von Strom zur Energieversorgung und zur Signalübertragung gilt demgegenüber als Betrieb. Erste Widersprüche in der Definition zeigen sich, wenn man sich die Produktionsstätten vor Augen führt, in denen Energie aus fossilen Trägern oder Wind und Sonne in Strom umgewandelt wird: Sie sind ebenfalls ortsfest. Ähnliches gilt für die Betriebsmittel bei anderen Infrastrukturen. Bis auf wenige Ausnahmen bleiben Betriebsmittel über ihre gesamte Lebensdauer in der Infrastruktur, für die sie konzipiert wurden.

Der wichtigste Grund für eine Unterscheidung von Netz und Betrieb besteht in dem Anliegen, die wirtschaftstheoretische Modellbildung zu erleichtern. Die klassische Wirtschaftswissenschaft sieht bestimmte Netze wie zum Beispiel Schienennetze als sogenannte natürliche Monopole an. Wettbewerb gilt hier weitgehend als unmöglich, man kann demnach höchstens mit anderen Netzen konkurrieren. Wer also grundsätzlich mehr Wettbewerb wünscht, plädiert für die Trennung von Netz und Betrieb.

In der öffentlichen Debatte zur Struktur des Schienenverkehrs wird häufig von einer notwendigen – oder schädlichen – Trennung von Netz und Betrieb gesprochen. Dabei ist zu beachten, dass im Eisenbahnwesen der Betrieb nicht nur den Fahrbetrieb umfasst, sondern auch den Netzbetrieb, der unter anderem wiederum das Signalwesen, die Fahrplankoordination, die Zug- und Gleisdispositionen im Störfall und weiteres beinhaltet. Insofern wäre die Beschreibung „Trennung beziehungsweise keine Trennung von Netz- und Fahrbetrieb“ zutreffender. Wenn nachfolgend von der Trennung von Netz und Betrieb gesprochen wird, ist diese zweite Bedeutung gemeint.

„Rad und Schiene“ gelten in den Verkehrswissenschaften als eng verzahntes System, dessen Trennung unweigerlich zu einem massiven Verlust von Synergieeffekten führt. So „fährt“ auch die

Fahrdienstleitung die Züge und ist damit faktisch kaum weniger Lokführer als die Beschäftigten im Triebfahrzeug selbst. Werden die Bereiche getrennt, schädigt man die Effizienz.

So sind im Zweifel die Schienen eines Gleisschnitts leichter zu demontieren (und anderweitig zu verwenden oder zu veräußern) als eine Lokomotive. Die Lokomotive ist zwar innerhalb des Netzes beweglich, kann aber nur mit erheblichem Kraftaufwand aus dem Netz entfernt werden. Auch die Weiterverkäuflichkeit einer Lokomotive ist unter Umständen stark eingeschränkt. Zuweilen schließt proprietäre Technik den Einsatz in anderen Schienennetzen aus. So können die Berliner S-Bahn-Triebwagen auf keinem anderen Schienennetz der Welt eingesetzt werden, zumindest nicht ohne erhebliche Umbauten. Ins Ausland schränken die betrieblichen Vorschriften einen Weiterverkauf erheblich ein.

Wegen der umfangreichen Nachteile positionierte sich die Schweiz wie folgt zur Trennung:

*„Das Modell der ‚vertikalen Trennung Infrastruktur und Verkehr‘, wie es von der EU-Kommission angestrebt wird, birgt jedoch für das hochgradig vernetzte und stark ausgelastete Bahnsystem der Schweiz nach Meinung der Expertengruppe so viele Risiken, dass es bei heutiger Wettbewerbsintensität nicht umgesetzt werden sollte. Vielmehr ermöglicht die integrierte Führung von Verkehr und Infrastruktur Vorteile, die in einem desintegrierten Umfeld nur noch eingeschränkt möglich wären, beispielsweise:*

- *besser bewältigbare Planabweichungen und Störungen (inkl. Kundeninformation) im täglichen Betrieb*
- *optimalere Netznutzung bzw. Netzauslastung*
- *weniger Ineffizienzen bei Führungs- und Supportprozessen (das heißt einfacher Abstimmungsbedarf und weniger Formalismen)*
- *geringere Transaktionskosten bei Innovationen im System Bahn*
- *bessere Endkundennähe der Infrastruktur*

*Die vertikale Trennung würde zudem zu Effizienzverlusten führen, insbesondere wegen der unabdingbaren Ausgliederung der Infrastruktur auch bei kleineren Bahnen.“<sup>42</sup>*



Die Trennung dient primär der wirtschaftstheoretischen Modellbildung. Trennt man zum Beispiel gedanklich (und später auch organisatorisch) den Betrieb der Züge vom Betrieb des Netzes, so können verschiedene Zugbetreiber zueinander in Wettbewerb treten. Bei der Bahn können Kunden allerdings weiterhin nicht uneingeschränkt zwischen verschiedenen Anbietern entscheiden, da zu einer bestimmten Zeit nur der Zug eines Anbieters fahren kann. Zumeist wird auch für ganze Regionen der Betrieb an einen einzelnen Betreiber vergeben. Es entstehen somit räumliche und zeitliche Monopole, die wegen der langen Beschaffungsdauer und der hohen Investitionskosten bei den Zügen auf sieben bis 15 Jahre vergeben werden. Verteidigt wird der eingeschränkte Wettbewerb damit, hier entstünde zwar kein Wettbewerb im Markt, dafür aber „um den Markt“. Anstelle der Fahrgäste wird die öffentliche Hand Kunde einer Leistung, die sie für die kommenden Jahre einkauft. Der Wettbewerb wird hierbei maßgeblich über den Preis ausgetragen. Einsparmöglichkeiten bestehen vor allem beim Personal. Bei der Sanktionierung stellt sich das Problem, dass die öffentliche Hand dem Betreiber nicht einfach kündigen kann, sie ist auf seine Dienstleistung bis zum erfolgreichen Abschluss einer neuen Ausschreibung angewiesen. Hohe Strafzahlungen stoßen an ihre Grenzen, wenn dem Betreiber dadurch die Insolvenz droht.

Hinsichtlich der aufzuwendenden Mittel und Beschaffungszeiträume liegen Netzinvestitionen und Investitionen in Betriebsmittel oft in vergleichbaren Größenordnungen. Die mittlere Nutzungsdauer bis zum vollständigen Ersatz von Infrastrukturen liegt in Deutschland in vielen Bereichen bei etwa 40 Jahren, die Nutzungsdauer von rollendem Material im Schienenverkehr beträgt ebenfalls 30 bis 40 Jahre. Die Beschaffungsdauer für Züge kann von der Ausschreibung bis zur Lieferung fünf Jahre und länger in Anspruch nehmen und ist damit nicht deutlich kürzer als Planung und Bau von Zugstrecken oder Bahnhöfen.

Mit der organisatorischen Trennung von Netz und Betrieb sind stets Synergieverluste verbunden. Netz und Betriebsmittel haben immer Schnittstellen, die sich gegenseitig beeinflussen. Schlecht gewartete Weichen und Oberleitungen beeinträchtigen den reibungslosen Ablauf des

Zugverkehrs. Unrunde Räder beschädigen die Gleise, die dann häufiger nachgeschliffen werden müssen. Unebene, zu selten geschliffene Gleise verkürzen die Lebensdauer der Radsatzwellen der Züge, die darauf fahren. Im Zuge des ab 2006 anvisierten Börsengangs der Deutschen Bahn AG wurde vom Deutschen Bundestag ein Gutachten zur Privatisierung mit und ohne Netz beauftragt. Dort wird der Eigenkapitalwert der Infrastrukturgesellschaft im Falle einer Trennung 2,7 bis 4,9 Milliarden Euro geringer angesetzt gegenüber einer Unternehmensform, in der Netz und Betrieb integriert sind:

*„[Zudem] fallen Trennungskosten und Synergieverluste an. Die Ersparnisse im Bereich der Regionalisierungsmittel können diesen Effekt nur zum Teil kompensieren, sodass sich dieser für den Haushalt insgesamt nachteilige Effekt ergibt.“<sup>43</sup>*

Mit dem Betrieb ist auch die Gebührenerhebung verbunden. Der Betrieb ist dementsprechend „näher am Geld“. Dieser Umstand kann dazu führen, dass die Betreiber Gewinne machen, das Netz hingegen trotz seiner Monopolstellung Verluste schreibt. Eine solche Konstellation ist bei vielen Verkehrsinfrastrukturen weltweit anzutreffen. Es ist aber auch das Gegenteil möglich: So können Unterinvestitionen in Betriebsmittel vergleichbare Folgen zeitigen. Ein bekanntes Negativbeispiel für diesen Fall ist die S-Bahn Berlin GmbH (siehe Seite 26).

Nachfolgend wird für die Länder Deutschland, Schweiz, Frankreich, Großbritannien und Spanien untersucht, wie sich die Integration von Netz und Betrieb entwickelt hat und ob es im Falle von Trennung im Anschluss verstärkt zu Privatisierungen kam.

Im Weiteren werden für verschiedene Infrastrukturen Betrachtungen angestellt, ob und inwieweit es dort Trennungen von Netz und Betrieb gibt und mit welchen Auswirkungen das hinsichtlich von Privatisierungen verbunden ist.

43 Booz, Allen & Hamilton et al.: PRIMON-Gutachten: Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG „mit und ohne Netz“, teilweise entschwärzte Fassung vom 1. März 2006, Seite 40

## Deutschland

Die Umsetzung der letzten EU-Richtlinien in nationales Recht erfolgte in Deutschland im Juni 2021 zuletzt durch Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes, das Ausnahmen und Befreiungen von den Entflechtungsvorgaben enthält, die allerdings im wesentlichen Nebenbahnen betreffen.

Deutschland hatte schon ab 1994 den Schienenverkehr formell privatisiert und weitreichend liberalisiert. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verschärfte in § 131 sogar die Vorgaben der schon sehr wettbewerbsfreundlichen EU-Richtlinien. Eine immer kleinteiligere Organisation von Nahverkehrsnetzstücken führte nach einigen Jahren zunehmend zu Problemen im Betriebsablauf. Durch die entstehenden Schnittstellen zwischen verschiedenen Betreiberfirmen wurden neue Störpotenziale geschaffen.<sup>44</sup> Private Betreiber haben regelmäßig kein Interesse daran, das Gesamtsystem aus volkswirtschaftlicher Perspektive – im Sinne des sozial-ökologischen Umbaus der jeweiligen Region – weiterzuentwickeln, zum Beispiel durch Ausbau oder Taktverdichtungen.

Kay Scheller kritisierte als Präsident des Bundesrechnungshofs mehrfach die Gewinnmaximierung der Bahn als privatrechtlicher Aktiengesellschaft im Nachgang der formellen Privatisierung der Bahn, die seiner Auffassung nach an die Stelle verlässlicher Schienenmobilität für die Bürger getreten sei.<sup>45</sup>

Nach Vergaben von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr per Wettbewerb traten immer wieder erhebliche Probleme auf:

- Im Dieselnetz Sachsen-Anhalt kam es 2019 zu Zugausfällen aufgrund von fehlendem Personal und technischen Problemen. Der Bieter (Abellio) hatte den Zuschlag wegen seines besonders niedrigen Angebots bekommen. 2020 stellte das Unternehmen Mehrforderungen von 100 Millionen Euro und drohte mit Insolvenz. Sachsen-Anhalt sicherte sich durch jährliche Zuzahlungen den Weiterbetrieb einiger Strecken durch Abellio bis 2030, während andere ab 2023 neu ausgeschrieben werden.

- Auch im Nahverkehr in Baden-Württemberg (Go-Ahead, National Express, Abellio) kam es 2019 immer wieder zu Zugausfällen aufgrund von fehlendem Personal (insbesondere Lokführern) und technischen Problemen. Nach der Insolvenz von Abellio übernahm die landeseigene Südwestdeutsche Landesverkehrs-GmbH (SWEG) das insolvente Unternehmen mitsamt den Beschäftigten. Noch 2016 hatte Verkehrsminister Winfried Hermann (Bündnis 90/Die Grünen) geschwärmt, dass das Land durch eine Vergabe an Abellio in Stuttgart nun weniger als die Hälfte pro Zugkilometer zahle – und diesen Effekt euphorisch „Wettbewerbsrendite“ getauft. Nun managte derselbe Minister den Rückkauf der Reste. Nordrhein-Westfalen entschied sich dafür, Abellio aufzugeben und die betroffenen Bahnstrecken in einer eiligen Notvergabe neu auszuschreiben, unter anderem an die Deutsche Bahn AG.
- Die Stadtebahn Sachsen ging im Juli 2019 in die Insolvenz, wodurch mehrere Regionalbahnlinien über Wochen nicht mehr betrieben wurden.
- Bei der S-Bahn Rhein-Ruhr musste die Vergabe für den Betrieb von zwei S-Bahn-Linien an das Unternehmen Keolis im September 2019 nur zweieinhalb Monate vor Betriebsübernahme wieder zurückgezogen werden, weil das Unternehmen nicht genug Personal einstellte. Die dadurch erforderliche Notvergabe an die DB AG gelang, verursachte jedoch Zusatzkosten.<sup>46</sup>
- Nach der Insolvenz des Bahnunternehmens Abellio in Nordrhein-Westfalen in 2021 mussten andere Anbieter den Regional- und S-Bahnverkehr fortsetzen, auch hier musste öffentliche Hand zusätzliches Geld bezahlen.<sup>47</sup>

## Finanzierungsprivatisierung

Eine wichtige Folge der formellen Privatisierung ist der Umstand, dass Kredite von Bahn- oder Infrastrukturbetreibern seither als Privatkredite gelten und entsprechend höher zu verzinsen sind. Mit 30 Milliarden Euro liegt die Verschuldung der DB AG (ohne Inflationsausgleich) mittlerweile höher als vor der formellen Privatisierung. Im Übergang von Reichsbahn und Bundesbahn zur DB AG 1994 war die Bahn komplett entschuldet

<sup>44</sup> Dies bestätigt unter anderem das Bundesverkehrsministerium in einem Bericht an den Verkehrsausschuss des Bundestages (Ausschussdrucksache 19 (15) 375).

<sup>45</sup> <https://www.bundesrechnungshof.de/de/presse-service/interviews-reden/kay-scheller-im-interview-mit-der-funke-mediengruppe>

<sup>46</sup> Knierim, Bernhard: Das ist schon einmal schief gegangen. Der Berliner S-Bahn drohen Zerschlagung und Privatisierung, SoZ 1/2020, <https://www.sozonline.de/2020/01/das-ist-schon-einmal-schief-gegangen>

<sup>47</sup> WDR: Drei Bahnunternehmen ersetzen Abellio in NRW, 14. Dezember 2021, <https://www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/abellio-nachfolger-nrw-100.html>

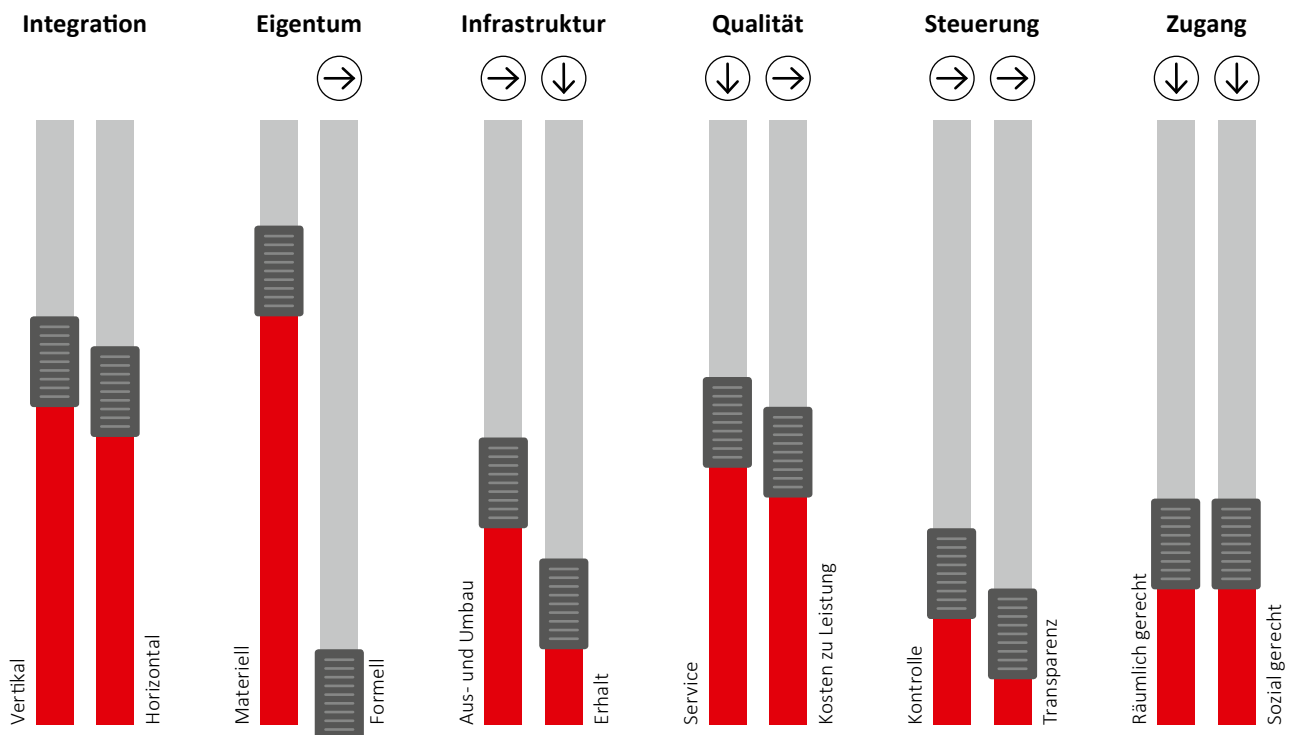
worden. Im Rahmen der Corona-Krise unterstützte der deutsche Staat die Deutsche Bahn AG mit mehr als fünf Milliarden Euro zur Erhöhung des Eigenkapitals. Bezeichnenderweise wandten sich private Bahnbetreiber – viele davon im Eigentum nationaler Landesbahnen europäischer Nachbarstaaten – deswegen mit einer Beschwerde an die EU-Kommission, weil sie in der Stützung eine Wettbewerbsverzerrung sehen. Tatsächlich hätte der Bund auch einfach eine vergleichbare Summe für Investitionen in die Schieneninfrastruktur bereitstellen können. Davon hätte die Deutsche Bahn ebenso wie die private Konkurrenz profitiert. Die gestiegene Verschuldung hatte zusammen mit der Bilanzsumme ohne Infrastrukturvermögen aber dazu geführt, dass 2020 die Eigenkapitalquote der DB AG auf 11,1 Prozent abgesunken war. Damit wurde für die DB AG vermutlich die Kreditbeschaffung schwierig.

### S-Bahn Berlin

Das Unternehmen war lange über die Zwischengesellschaft DB Regio eine hundertprozentige Tochter der DB AG. Die S-Bahn Berlin GmbH war nur für den Betrieb der S-Bahnen zuständig. Allerdings überwies sie etwa ab 2005 durch ein

Bündel von konzerninternen Gebühren und Gewinnabführungen erhebliche Umsatzanteile an die DB AG und andere DB-Töchter. Gleichzeitig wurde in das eigene Wagenmaterial so wenig nachinvestiert, dass sich dessen Zustand schnell rapide verschlechterte. In der Folge kam es ab 2008 zu Technikversagen bei Achsen, Radsätzen, Bremsen und Motoren. Teilweise fuhr nur noch ein Viertel der ursprünglich verfügbaren Wagen. Ein Gutachten ermittelte, dass Berufspendler in einem Zeitraum von hundert Tagen durchschnittlich dreieinhalb Tage zusätzliche Reisezeit aufbringen mussten. Pro Passagier hatte das demnach ein Schadensäquivalent von 235 Euro.<sup>48</sup> Schätzungen der TU Berlin bezifferten den Schaden durch die Ausfälle für Berlin insgesamt auf zwei Millionen Euro täglich. Insgesamt konnte die Daseinsvorsorgeanforderung „Mobilität der Bürger:innen“ über Jahre nur noch eingeschränkt bereitgestellt werden.

Aktuell wird die Zerschlagung und Privatisierung der Berliner S-Bahn betrieben. Die betreffenden Unterlagen wurden im August 2020 europaweit veröffentlicht. Statt eines (öffentlichen) Betreibers werden bis zu fünf verschiedene private Akteure zugelassen. Zwei Drittel des Netzes sollen



**Abbildung 3: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Bahn“ in Deutschland (Status quo)**

Quelle: Bahn für Alle

48 Hampel, Thorsten: Die Entgleisung, *Die Zeit* vom 15. April 2010, <http://www.zeit.de/2010/16/DOS-Berliner-S-Bahn/komplettansicht>

an solche neuen Betreiber gehen, die komplette Wagenneubeschaffung samt der Instandhaltung soll in ein ÖPP-Projekt mit 30 Jahren Laufzeit fließen. Bestehenden Werkstätten droht die Schließung. Das Gesamtvolumen der Privatisierung beläuft sich auf geschätzt acht Milliarden Euro (nach anderen Quellen auf elf Milliarden Euro) und wäre die größte Privatisierung der vergangenen 15 Jahre in Deutschland.

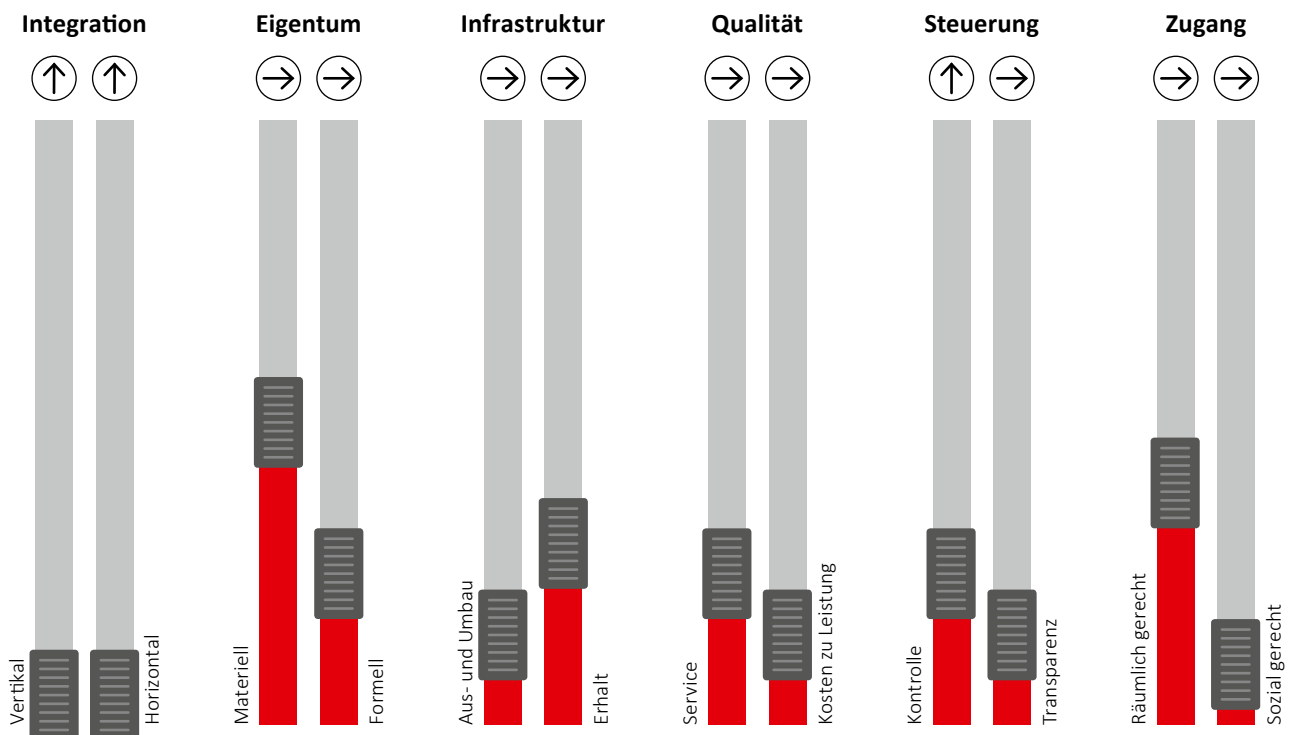
Aus den Berliner Koalitionsverhandlungen wurde bekannt, dass Berlins neue rot-grün-rote Koalition beim Bund dafür werben wolle, die S-Bahn an das Land zu verkaufen, um auf Ausschreibungsprozesse verzichten zu können, die „viel Stress und Ärger“ machten. Die scheinbare Abkehr von der Wettbewerbspolitik wird allerdings durch den Berliner Koalitionsvertrag konterkariert. Darin heißt es: „Die [rot-grün-rote] Koalition schließt das laufende Ausschreibungsverfahren mit dem Ziel eines sicheren Betriebs, neuer S-Bahnen sowie umfassender Beschäftigtenrechte ab.“ Bettina Jarasch (Bündnis 90/Die Grünen) ist die neue Verkehrssenatorin von Berlin, sie könnte noch die Notbremse ziehen. Gegen das Vorhaben hat sich Widerstand gebildet: Ein wachsendes und aktives Bündnis klärt zu den Hintergründen auf und de-

monstriert mit Vehemenz für einen Abbruch der Ausschreibung.<sup>49</sup>

### Großbritannien

In Großbritannien wurde zwischen 1994 und 1997 im Zuge der Privatisierung die Britische Eisenbahn, British Rail, in über 100 verschiedene Unternehmen zerschlagen. Der Verkauf umfasste das Schienennetz (an Railtrack), die Wagen und Lokomotiven (an vier Kapitalgesellschaften, die Rolling Stock Companies oder Roscos) und den Betrieb (an zunächst sieben Franchise-Geber, später 25). Der Güterverkehr wurde zu einem Teil an die English, Welsh & Scottish Railway (heute DB Cargo UK) veräußert, der auch 50 Prozent der Kapazität des Eurotunnels bis zum Jahr 2052 übertragen wurde. Freightliner Ltd übernahm die Unternehmensführung im Zuge eines Management-Buyout.

Die Privatisierung erwies sich für den britischen Schienenverkehr als Desaster. Unfälle mit dutzenden Toten und hunderten Verletzten zeigten, dass das formell und materiell privatisierte Netz in kurzer Zeit völlig heruntergewirtschaftet worden war. Es mussten zusätzliche 1.200 Langsamfahrstellen eingerichtet werden, die Firma Railtrack ging in



**Abbildung 4: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Bahn“ in Großbritannien**

Quelle: Bahn für Alle

49 Informationen zum Aktionsbündnis, seinen Forderungen und Aktivitäten gibt es auf dessen Website: <https://www.eine-s-bahn-fuer-alle.de>

Insolvenz, das Netz wurde der teilstaatlichen Gesellschaft Network Rail übertragen. Die Kosten der Sanierung mit weiteren Folgekosten sollen über 100 Milliarden britische Pfund betragen haben. Der britische Schienenverkehr ist für schlechten Service bekannt, für zersplitterte Zuständigkeiten, für ein Chaos von Preisen und Anschlüssen und auch für seine enorm hohen Kosten. Pendler müssen für Jahreskarten auf vergleichbaren Strecken bis zu fünfmal so viel bezahlen wie Bahnkunden auf dem europäischen Festland.<sup>50</sup>

Die Privatisierung von British Rail hatte jedoch auch weitreichende Folgen für die Privatisierung des Bahnverkehrs in ganz Europa. Die neu geschaffenen Betreiber konnten sich mit den staatlichen Mitteln aus Großbritannien kapitalisieren und expandierten schnell über die Landesgrenzen hinweg, wo sie im zunehmend deregulierten Schienen-, Bus- und Stadtverkehrsmarkt zu den dortigen öffentlichen Anbietern in Konkurrenz traten.

Der Verkauf des rollenden Materials war begleitet vom Einzug der Investmentfonds in den Bahnverkehr. So ist Macquarie European Rail Ltd eine Leasinggesellschaft für Schienenfahrzeuge, die der australischen Macquarie Bank mit Sitz in London gehört. Macquarie Rail ist unter anderem Eigentümer der Züge, die von der Transdev GmbH im HarzElbeExpress (HEX) eingesetzt werden sowie der Züge, die die Abellio Rail NRW seit Dezember 2007 auf der Ruhr-Sieg-Strecke verwendete. In Deutschland ist Macquarie durch seine Fonds für Infrastrukturprojekte bekannt, zum Beispiel für das ÖPP-Projekt Warnowtunnel, sowie für sein Co-Investment im Zuge der Privatisierung des baden-württembergischen Energieversorgers Badenwerk (heute EnBW). Der Wagenvermieter VTG, der mittelbar aus der Privatisierung der Preussag hervorgegangen war, wurde 2018 von Morgan Stanley gekauft und anschließend von der Börse genommen. VTG betreibt eine Flotte von 94.000 Zugwaggons. Ein Teil der Übernahmekosten – das Gesamtvolumen der Transaktion hatte 3,3 Milliarden Euro betragen – wurde vom Infrastrukturinvestor Omers beigesteuert.

„Von Verteidigern der britischen Bahnprivatisierung wird immer wieder darauf verwiesen, dass trotz der Unzufriedenheit der Bahnverkehr in Großbritannien immerhin deutlich zugenommen

*hat. Tatsächlich stieg der Personenverkehr seit 1990 um 57,8 Prozent an und der Schienengüterverkehr um 55 Prozent. Andererseits ist der Marktanteil der Bahn mit 6,6 Prozent im Personen- und 4,4 Prozent im Güterverkehr auch damit noch immer niedriger als in Deutschland oder im EU-Durchschnitt, das Wachstum fand also ausgehend von einer sehr niedrigen Ausgangsbasis statt. British Rail war bereits vor der Privatisierung erheblich heruntergewirtschaftet worden, so dass die zitierten Wachstumszahlen vor diesem Hintergrund zu sehen sind. Für die Entwicklung in Großbritannien gab es aber noch zwei weitere spezifische Gründe: Erstens führte die umfassende Liberalisierung des Arbeitsmarktes zu einer enormen Aufsplitterung der Arbeitsstrukturen und zur Verwandlung von Vollarbeitsplätzen in Billigjobs; viele Menschen arbeiten inzwischen in mehreren parallelen Jobs. Letzteres führte zu einer massiven Zunahme des Berufsverkehrs. Zweitens hat der rasante Anstieg der Bodenpreise und der Mieten in den britischen Großstädten – vor allem im Großraum London – zur Folge, dass eine wachsende Zahl von Menschen ihren Wohnsitz aus den Ballungszentren in das preiswertere Umland verlagerte, was erneut einen erheblichen Anstieg der Nachfrage nach Nah- und Regionalverkehrsleistungen nach sich zog und insbesondere dem Schienenverkehr im Bereich von Greater London einen massiven Auftrieb gab, zusätzlich beflügelt durch die dortige Innenstadtmaut für Autos.“<sup>51</sup>*

Der im Auftrag der britischen Regierung erstellte „Williams Rail Report“ legt die Probleme und Ineffizienzen der Trennung von Netz und Betrieb in Großbritannien offen. Die Neugründung von Great British Rail ist die Antwort auf diese Probleme und hat das Ziel, das britische Bahnsystem wieder stärker zusammenzuführen.

In Großbritannien hat die Regierung im März 2021 die privaten Bahn- und Busbetreiber unter öffentliche Aufsicht gestellt. Alle Kosten werden übernommen, es dürfen jedoch ohne Zustimmung der Regierung weder Kredite aufgenommen noch Fahrplanwechsel vorgenommen werden. Auch Personaleinstellungen sind zustimmungspflichtig. Faktisch wurde der öffentliche Personenverkehr wieder verstaatlicht. Die Entwicklung veranlasste das eher wirtschaftsliberale Blatt Wirtschaftswoche zu dem bemerkenswerten Kommentar:

50 Schlesinger, Christian; Zastiral, Sascha: Unter Londons Knute, *Wirtschaftswoche* vom 21. August 2020

51 Knierim, Bernhard; Wolf, Winfried: Abgefahren. Warum wir eine neue Bahnpolitik brauchen, Papyrossa, Köln 2019, Seite 118 f.



„Großbritannien zeigt auch, dass Wettbewerb auf der Schiene schwer durchsetzbar ist.“<sup>52</sup>

Die überschlägige Einschätzung verschiedener Daseinsvorsorgeeinrichtungen wird wie folgt visualisiert: Ähnlich einem Schieberegler wird der Status in der betreffenden Kategorie auf einen Wert zwischen null (unten) und hundert (oben) eingestellt. Null entspricht „gar nicht erfüllt“, Hundert wäre „vollständig erfüllt“ (zu weiteren Details siehe auch Seite 5).

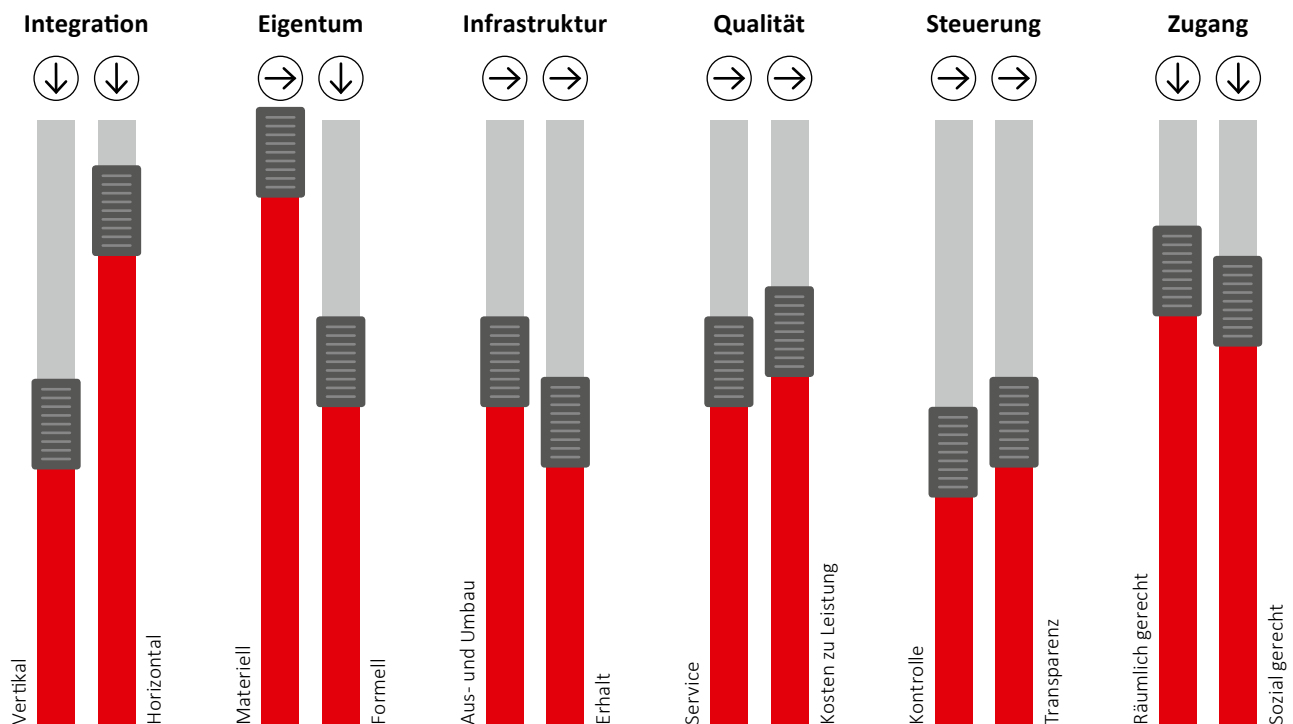
## Frankreich

Die französische Eisenbahngesellschaft SNCF ist zu hundert Prozent staatlich. Von besonderer Bedeutung ist in Frankreich der Hochgeschwindigkeitszug TGV, der großteils auf einem eigenen Netz fährt. In der Amtszeit des Regierungsbeamten Guillaume Pepy von 2008 bis 2019 wurde die SNCF in eine Holding umstrukturiert. Zum Stichtag 1. Januar 2015 erfolgte eine Aufteilung auf den Netzbetreiber SNCF Réseau (zusammengeführt aus dem Streckennetzbetreiber Réseau ferré de France RFF, der SNCF Infra sowie der Direction de la circulation ferroviaire DCF) und dem Bahnbetreiber SNCF Mobilité. Die Rechtsform blieb dabei

öffentlich. Im Unterschied zu Deutschland wurde der Anlagenwert des Schienennetzes voll bilanziert. Der Nah- und Fernverkehr werden weiter öffentlich betrieben. Nur im Güterverkehr konnten Dritte einen Marktanteil von 20 Prozent erreichen.

Die SNCF ist allerdings selbst an bis zu 700 Unternehmen beteiligt, darunter an der SNCF Voyages Deutschland GmbH, die seit 2012 auch in Deutschland fährt, an den Marken Corail, Eurostar und Thalys, an den österreichischen Bahnunternehmen Rail Holding AG und der zwischen Wien und Salzburg verkehrenden Westbahn.

Im Zuge der ersten Amtszeit von Präsident Emmanuel Macron wurde der Schienenverkehr in Frankreich radikal reformiert. Die Reform ähnelt in mehrfacher Hinsicht der Bahnreform in Deutschland 1994. Grundlage der Reform war eine extrem einseitig neoliberale Analyse, die den französischen Schienenverkehr aus der Sicht von (kurzfristiger) Kostenreduktion und sogenannter Eigenwirtschaftlichkeit betrachtete. Klimateffekte wie die Reduktion von Autoverkehr, Lkws und Flugverkehr sowie volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen spielten keine Rolle. Die Reform begann mit einer bemerkenswerten Personalie: Ausgerechnet der vormalige CEO von



**Abbildung 5: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Bahn“ in Frankreich**

Quelle: Bahn für Alle

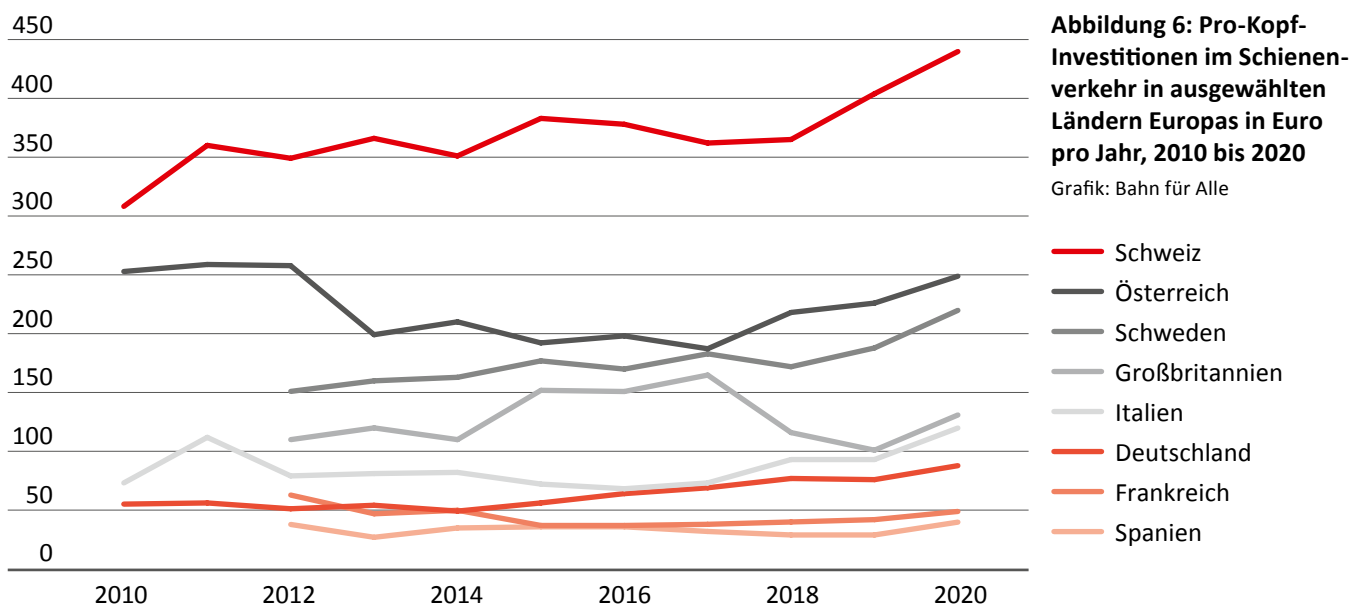
52 Schlesinger, Christian; Zastiral, Sascha 2020: siehe Fußnote 46

Air France-KLM, Jean-Cyril Spinetta, sollte eine Gesamtstrategie zur Neugestaltung des französischen Bahnverkehrs erarbeiten. Die Öffnung des französischen Eisenbahnverkehrsmarktes für private Betreiber war dabei bereits in der Aufgabenstellung enthalten. Der am 15. Februar 2018 dem Premierminister vorgelegte Spinetta-Bericht „L’avenir du transport ferroviaire“ („Die Zukunft des Eisenbahnverkehrs“) attestiert einen zum Teil desaströsen Zustand der Bahninfrastruktur und eine Angebotsverschlechterung des Personenverkehrs in der Fläche. Dabei weist der Spinetta-Bericht darauf hin, dass die Verausgabung staatlicher Finanzmittel für die Schiene in Frankreich ein Höchstniveau erreicht habe. Unter den 43 Handlungsempfehlungen findet sich der Vorschlag zur Stilllegung sogenannter gering frequentierter Nebenbahnen. So werden circa 4.000 Streckenkilometer bezeichnet, auf denen weniger als zehn Zugpaare pro Tag verkehren.

Der 2018 diagnostizierte schlechte Zustand der Infrastruktur und die damit teilweise verbundene Verschlechterung der Angebote hängen mit den extrem niedrigen Pro-Kopf-Investitionen des französischen Schienenverkehrs zusammen. Das von Spinetta attestierte Höchstniveau der Ausgaben ist bezogen auf die Infrastruktur nur ein französisches Höchstniveau, im internationalen Vergleich geben Italien und Großbritannien das Fünf- bis Sechsfache, die Schweiz das Neunfache aus.

Frankreich hat sein Bahnnetz zwischen 1970 und 2017 um ein Viertel verkleinert (–25 Prozent). Dabei sind vor allem Regionalstrecken stillgelegt worden, was eine deutliche Verschlechterung der Anbindung für viele ländliche Regionen mit sich bringt und zur Folge hat, dass die Bahn dort für viele Menschen keine Mobilitätsoption mehr darstellt.

Es folgten ab 2019 verschiedene Reformschritte. Zum 10. Januar 2020 wurde die SNCF Réseau in



**Abbildung 7: Pro-Kopf-Investitionen im Schienenverkehr: Werte in Euro pro Jahr zu Abbildung 6**

Quelle: Allianz pro Schiene; Tabelle: Bahn für Alle

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schweiz	308	360	349	366	351	383	378	362	365	404	440
Österreich	253	259	258	199	210	192	198	187	218	226	249
Schweden			151	160	163	177	170	183	172	188	220
Großbritannien			110	120	110	152	151	165	116	101	131
Italien	73	112	79	81	82	72	68	73	93	93	120
Deutschland	55	56	51	54	49	56	64	69	77	76	88
Frankreich			63	47	50	37	37	38	40	42	49
Spanien			38	27	35	36	36	32	29	29	40

eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Ende 2021 startete die Trenitalia France eine Hochgeschwindigkeitsverbindung von Paris über Lyon nach Mailand im Wettbewerb mit dem TGV.

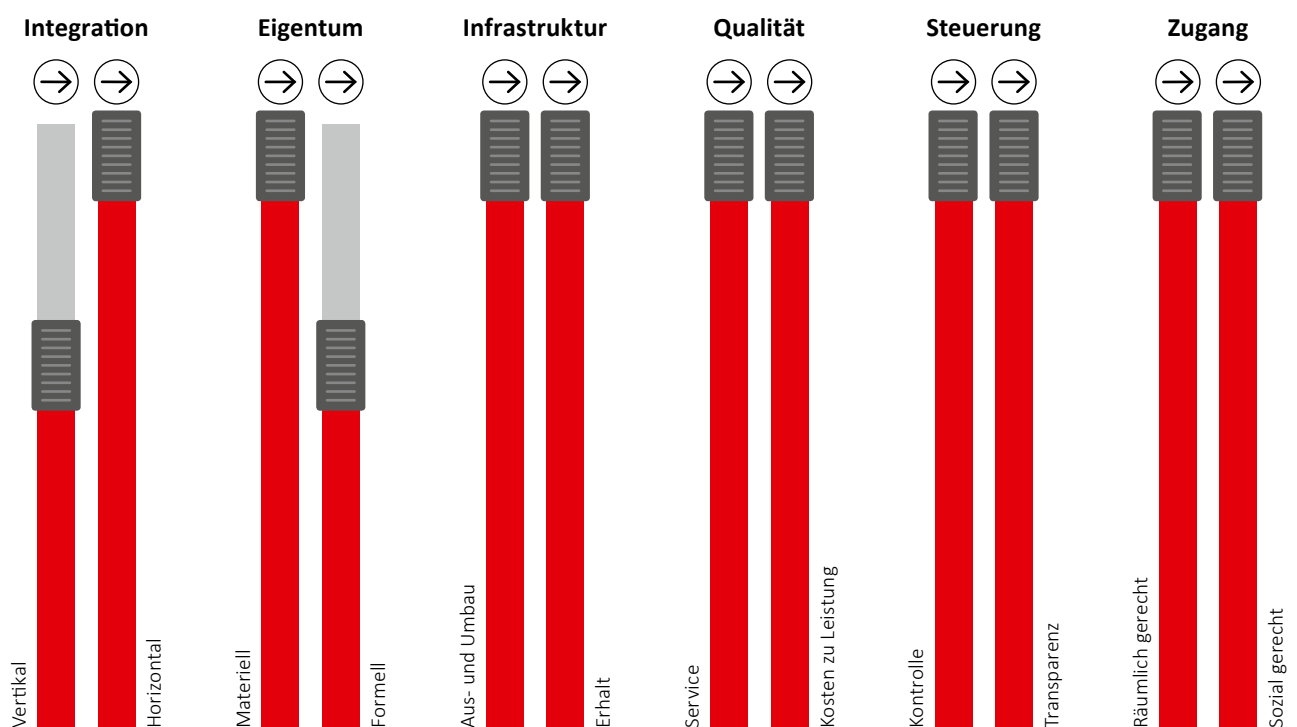
Die Regionen dürfen seit Dezember 2019 die TER-Leistungen ausschreiben. Die genauen Auswirkungen der Reformen können im Rahmen der vorliegenden Studie nicht bewertet werden. Viele Folgen werden auch noch nicht eingetreten sein, da wesentliche Veränderungen gerade erst vorgenommen wurden. Manches liegt auch reformseitig noch in der Zukunft: Erst ab 2023 soll der französische Bahnverkehr zum großen Teil im Wettbewerb betrieben werden.

## Schweiz

Die Schweiz gilt hinsichtlich ihres Eisenbahnverkehrs als weltweit vorbildlich, auf eine detaillierte Darstellung der Erfolge und Leistungszahlen wird an dieser Stelle verzichtet. Die hohen jährlichen Investitionen wurden oben schon dargestellt. Die erheblichen Investitionskosten sind dabei zu un-

terscheiden von den gesamten sogenannten externen Kosten, in denen alle volkswirtschaftlichen Effekte zusammengefasst werden. Sie werden üblicherweise pro Personenkilometer (und im Güterverkehr pro beförderte Tonne) gerechnet. Diese externen Kosten des Eisenbahnpersonenverkehrs betrugen in Deutschland im Jahr 2017 kumuliert 3,2 Cent pro Personenkilometer.<sup>53</sup> Der Kostensatz des Schweizer Schienenverkehrs (externe Kosten) lag 2018 bei 3,0 Cent pro Personenkilometer.<sup>54</sup> Die hohen Schweizer Investitionen führen also nicht etwa zu hohen, sondern zu geringen Kosten. Dabei werden bis zu 95 Prozent der Eisenbahninfrastrukturkosten staatlich finanziert.<sup>55</sup> Die Schweiz hat mit den hohen Investitionen ihr Schienennetz um fast ein Drittel ausgebaut (+29 Prozent an Streckenlänge zwischen 1970 und 2017), wobei der größte Teil (+26 Prozent) seit 1995 hinzugekommen ist.

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) sind vollständig in Bundesbesitz. Zum 1. Januar 1999 wurden sie formell privatisiert (in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt). Dane-



**Abbildung 8: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Bahn“ in der Schweiz**

Grafik: Bahn für Alle

53 Statista: Externe Kosten des deutschen Verkehrs nach Verkehrsträgern im Jahr 2017 (in Cent pro Personenkilometer), August 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/13192/umfrage/externe-kosten-im-deutschen-verkehr>

54 Bundesamt für Raumentwicklung: Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2018, Zürich/Bern 2021, [https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/publikationen/externe\\_kosten\\_undnutzendesverkehrsinderschweiz.pdf.download.pdf/externe\\_kosten\\_undnutzendesverkehrsinderschweiz.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/publikationen/externe_kosten_undnutzendesverkehrsinderschweiz.pdf.download.pdf/externe_kosten_undnutzendesverkehrsinderschweiz.pdf)

55 PricewaterhouseCoopers: Studie zur Gestaltung und Entwicklung der Eisenbahninfrastrukturpreise in Europa, Studie im Auftrag der Deutschen Bahn AG, Januar 2018, [https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/eisenbahninfrastrukturpreise\\_012018.pdf](https://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/eisenbahninfrastrukturpreise_012018.pdf)

ben fahren in der Schweiz per Konzession zahlreiche formell private Bahnen, die mehrheitlich oder vollständig in öffentlichem Eigentum sind; in unterschiedlichen Anteilshöhen gehören sie Bund, Kantonen und Gemeinden. Für alle Bahnen gelten wichtige gemeinsame Regeln wie die Einhaltung des Taktfahrplans, die allgemeine Gültigkeit des Generalabonnements und des Halbtax-Abo sowie die Verknüpfung mit Tram und Bus.

Die SBB teilten ab 1998 das Unternehmen schrittweise in die Bereiche Verkehr und Infrastruktur auf, mit jeweils eigener Bilanz und Gewinn-und-Verlust-Rechnung für jeden Teil. Damit erfüllten sie die Forderungen der Europäischen Union nach vertikaler Trennung. Gleichzeitig wurde formal der ungehinderte Netzzugang für Dritte eingeräumt, ebenfalls eine EU-Vorgabe.

Im Zuge der Umstrukturierung gründete die SBB eine eigene Unternehmensberatung (SBB Consulting). Weiterhin legt der Schweizer Bundesrat jeweils für vier Jahre die strategischen Ziele sowie die Zahlungen und die Kredite des Bundes für die Infrastruktur und die dafür zu erbringende Leistung fest.

## Spanien

Das Schienensystem in Spanien ist geprägt von den unterschiedlichen Spurbreiten. Das ursprüngliche Breitspurnetz (1.672 mm) wurde in einer Breite von 1.668 mm modernisiert. Ab 1992 begann Spanien ein Netz für seinen Hochgeschwindigkeitsverkehr (HGV) in Normalspur zu bauen. Dazu gibt es noch 1.200 Kilometer Schmalspur, vor allem in Nordspanien sowie im Baskenland.

Zum 1. Januar 2005 wurde die bisherige Staatsbahn RENFE in die beiden Unternehmen Renfe Operadora (Schienenpersonenfernverkehr und der Güterverkehr) und die Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif, zuständig für das Netz) aufgeteilt. Der Güterverkehr wurde in diesem Zuge für private Wettbewerber geöffnet. Der Nahverkehr wird weiterhin als Teil der allgemeinen Grundversorgung durch den Staat subventioniert, Fernverkehr und Güterverkehr gelten als eigenwirtschaftlich.

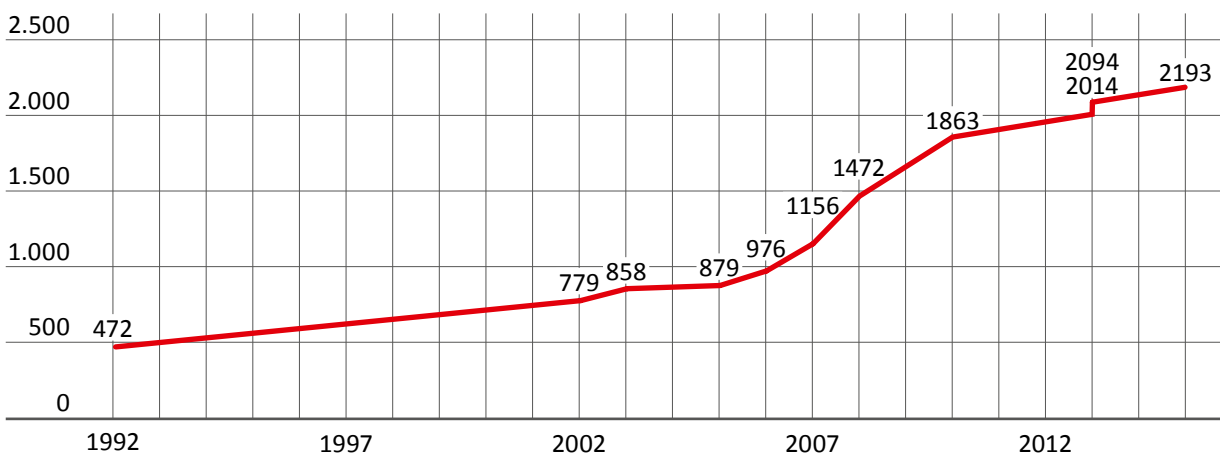
Das spanische Hochgeschwindigkeitsnetz wuchs besonders zwischen zum Start 1992 (mit anfangs circa 500 Kilometern) sowie zwischen 2003 und 2010 (Wachstum um circa 1.000 Kilometer). Mit dem Ausbau machte Spanien die Verluste in der Netzlänge wieder wett, die zwischen 1970 und 1995 entstanden waren. Seit 2010 ist die Infrastrukturentwicklung in Spanien jedoch geprägt von bedrückend geringen Investitionen, mit unter 35 Euro pro Kopf gehört Spanien zu den Schlusslichtern in Europa.

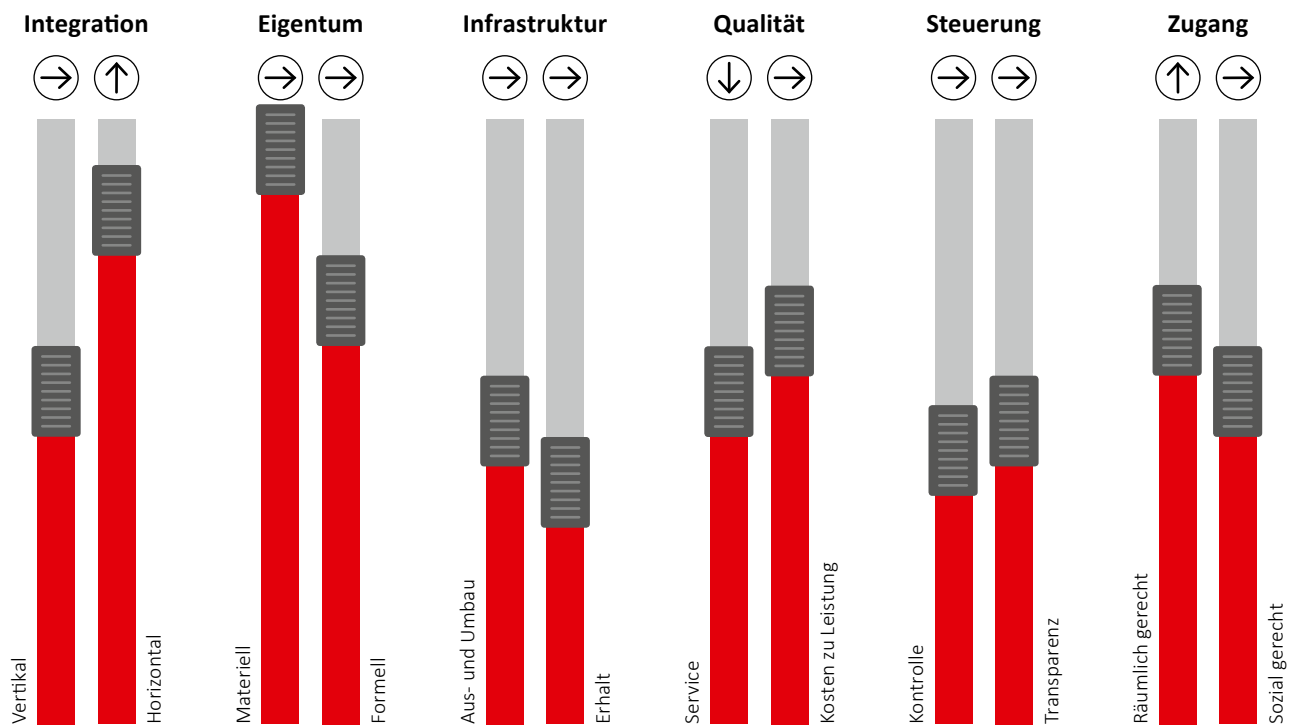
2020 wurde in Spanien der Fernverkehr für den Wettbewerb geöffnet. Bewerber der ersten Stunde waren die Deutsche Bahn und die französische SNCF. Die verschiedenen Spurbreiten begrenzen allerdings weiterhin Zahl und Umfang von Wettbewerbern zur staatlichen RENFE.

Von besonderer Bedeutung war der Eisenbahnunfall von Santiago de Compostela vom 24. Juli 2013, bei dem 80 Menschen starben und 134 weitere Menschen verletzt wurden. Der Unfall ereignete sich im Übergang vom Hochgeschwindigkeitsnetz in das Normalnetz, der Zug hatte seine Geschwindigkeit zu spät reduziert. In der zivil-

**Abbildung 9: Netzlänge Hochgeschwindigkeitsverkehr in Spanien in Kilometer Normalspur**

Quellen: Wikipedia 2022, Alta Velocidad Española (AVE); Grafik: Bahn für Alle





**Abbildung 10: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Bahn“ in Spanien**

Grafik: Bahn für Alle

rechtlichen Aufarbeitung ging es um Schadensersatz in Millionenhöhe, den Angehörige von der RENFE forderten. Die RENFE wiederum verlangte Schadensersatz von der ADIF, weil die Strecke nur mangelhaft mit Sicherungsanlagen ausgestattet gewesen sei. Die Zuständigkeitsstreitigkeiten sowohl in der Koordination als auch in der Schadensregulierung ähneln den Auseinandersetzungen nach den Unfällen in Großbritannien von Southall, Ladbroke Grove, Hatfield, Potters Bar und Grayrigg.

## Energieversorgung

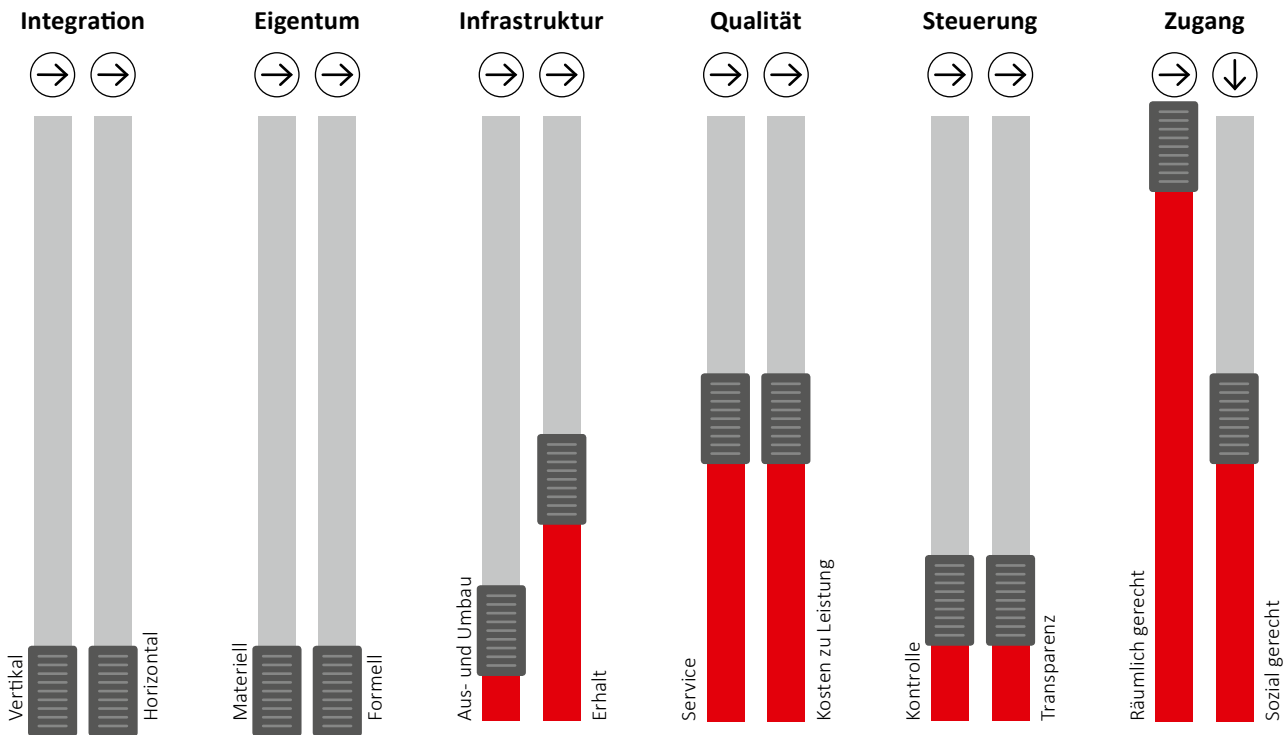
Nach der Darstellung von Trennung im Bereich von Bahnsystemen sollen nun auch andere Sektoren betrachtet werden, in denen Daseinsvorsorge betrieben wird. Begonnen wird mit dem Bereich Energie.

Seit 1996 hat die Europäische Union die Energiemärkte in drei sogenannten Energiepakten sukzessive liberalisiert, das dritte Paket datiert auf 2009. Deutschland setzte ab 1998 die betreffende EU-Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt mit dem novellierten Energiewirtschaftsgesetz in nationales Recht um, 2005 folgte mit dem novellierten Energiewirtschaftsgesetz die Liberalisierung des deutschen Gasmarktes.

Dabei wurde zunächst Dritten der Netzzugang zu Übertragungs- und Verteilnetzen ermöglicht. Netznutzungsentgelte und Netzananschlussbedingungen wurden einer Regulierung unterstellt. Es folgte die sogenannte Entflechtung der Netzbetreiber (englisch: Unbundling). Infrastrukturen der Energieversorgung bestehen aus:

- Anlagen zur Gewinnung von Energieträgern (zum Beispiel Kohle, Erdöl, Erdgas, Uran)
- Kraftwerken oder anderen Anlagen zur Umwandlung in Strom, Fernwärme oder Flüssiggas, darunter auch Windkraftanlagen und Photovoltaikfeldern
- Übertragungsnetzen, bestehend aus Höchstspannungsnetzen (220 bis 380 kV), Ferngasleitungen, Fernwärmeleitungen, Flüssiggasterminals
- Hochspannungsnetzen (60 bis 110 kV für Überlandleitungen und Bahnstrom)
- Mittelspannungsnetzen (10 bis 35 kV),
- Niederspannungsnetzen, Niederdrucknetzen
- Umspannwerken und Schaltanlagen
- Energiespeichern wie Fernwärmespeichern, Pumpspeicherkraftwerken, Druckluftspeicherkraftwerken
- Industrieanschlüssen
- Hausanschlüssen inklusive Stromzählern und Gaszählern





**Abbildung 11: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Energieversorgung“ in Deutschland**

Grafik: Bahn für Alle

- Tankstellen und E-Auto-Ladestationen
- Lagerstätten zur Zwischen- und Endlagerung von Atommüll

Im Zuge der Entflechtung wurden in Deutschland die Übertragungsnetze herausgelöst. Es entstand ein mindestens dreigliedriges System aus Energieversorgern, Übertragungsnetzbetreibern und Stadtwerken. Es folgte eine immer weitere Zergliederung. Im Endeffekt unterlag der Energiesektor nach der Entflechtung einer enormen Privatisierungswelle. Infrastrukturen mit Anlagewerten in Milliardenhöhe, beispielsweise die Übertragungsnetze, wurden für wenig Geld verkauft, enorme Produktionskapazitäten weitgehend privatisiert, tausende Stadtwerke und kommunale Energienetze wurden teilprivatisiert oder verkauft. Herausgebildet hat sich das bekannte Oligopol aus E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall. RWE hat noch 25 Prozent kommunale Anteile, der Rest ist in Privatbesitz. 45 Prozent der EnBW-Anteile gehörten von 2000 bis 2010 dem börsennotierten und teilprivaten französischen Staatskonzern Électricité de France (EDF) und kamen nach einem hochumstrittenen, weil über- teuertem Rückkauf zum Land Baden-Württemberg zurück. Vattenfall AB ist vollständig im Besitz des schwedischen Staates, aber privatwirtschaft-

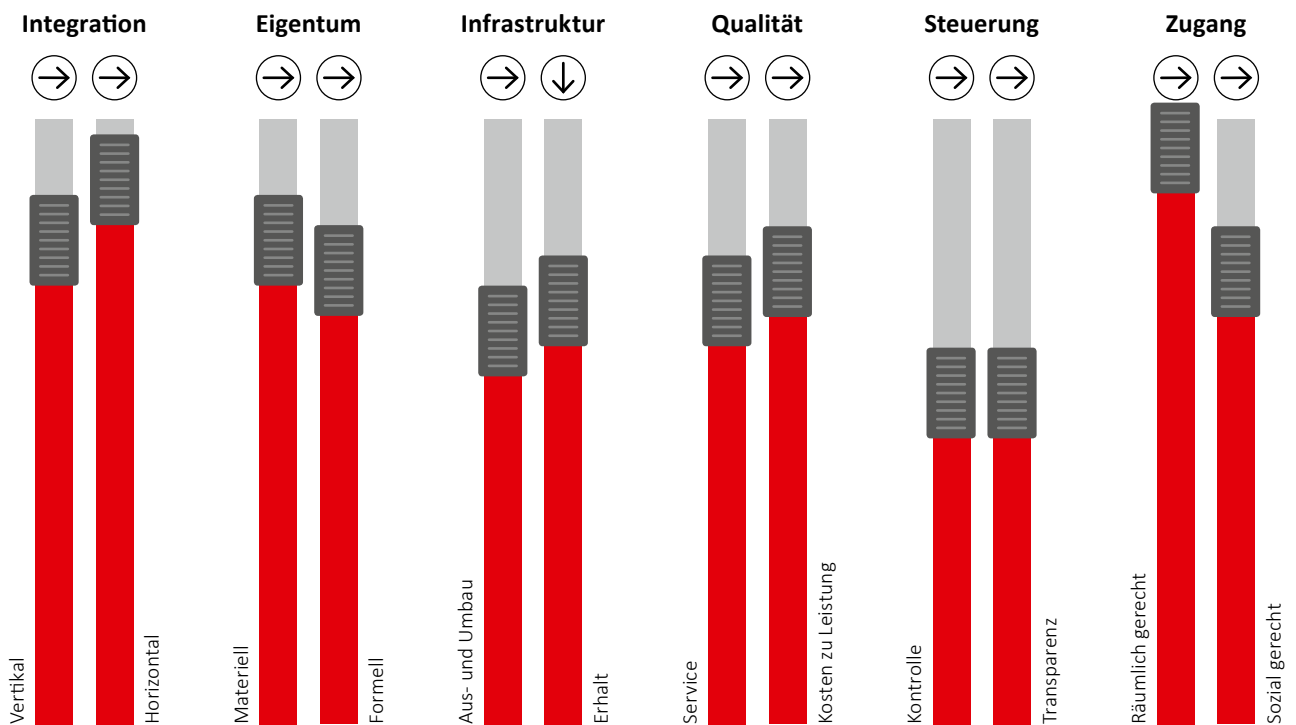
lich organisiert und durch zahllose Aufkäufe zum fünfgrößten Stromerzeuger in Europa aufgestiegen. Die Übertragungsnetzbetreiber haben folgende Eigentumsverhältnisse:

- 50Hertz: vollständig privat
- Amprion: 25,1 Prozent der Anteile gehören noch RWE
- Tennet: zu 100 Prozent im Besitz des niederländischen Staates
- TransnetBW: vollständig im Eigentum der börsennotierten EnBW, deren Aktien sich fast vollständig in öffentlicher Hand befinden (private Aktionäre: 0,39 Prozent)<sup>56</sup>

Im Gesamtbild ergibt sich somit ein Sektor, der zahlreichen Verkäufen unterliegt und in dem die öffentliche Hand der Bundesrepublik Deutschland nur noch wenige Anteile zurückbehalten hat.

Vorteile für die Verbraucher:innen haben sich kaum oder gar nicht ergeben. Der Bezug von Energie wurde für sie zumeist teurer statt günstiger. Dazu erwies sich bald, dass Liberalisierung und Privatisierung nichts vorsahen, um externe Kosten, zum Beispiel durch Umweltverschmutzung, den Ausstoß von Kohlenstoffdioxid oder die Risiken der Kernenergie, abzubilden und im Sinne der Betroffenen zu steuern. Der Erhalt der Infrastrukturen ist mindestens im Bereich der

<sup>56</sup> EnBW: Die Eigentümer der EnBW, Aktienanteile der Aktionäre, 2022, <https://www.enbw.com/unternehmen/investoren/aktie/>



**Abbildung 12: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Wasserversorgung“ in Deutschland**

### Grafik: Bahn für Alle

Netze intransparent. Ereignisse wie der Blackout von Münsterland im Jahr 2005 werfen ein Schlaglicht auf die Zustände in den Netzen. Damals waren infolge eingestürzter Freileitungsmasten 250.000 Menschen bis zu vier Tage ohne Strom. Im Nachgang erfuhr die Öffentlichkeit, dass 10.300 der 44.000 RWE-Strommasten älter als 65 Jahre sind.

Noch gravierender sind die Probleme hinsichtlich des Aus- und Umbaus der Netze für Belange der erneuerbaren Energien. Viele neue Produktionsanlagen stehen an anderen Orten als die bisherigen, insbesondere Offshore-Windparks. Kernkraftwerke werden sukzessive abgeschaltet, der Rückbau wird auch die Netzanschlüsse betreffen. Ein relevanter Anteil der Windkraft und Solarenergieproduzenten ist dezentral verteilt. Dazu kommt die Herausforderung, erhebliche Speicherkapazitäten aufzubauen. Für den gesamten Umbau gibt es seitens der Energieversorger und Übertragungsnetzbetreiber keine eigenen Anreize, nur Kosten. Es bedarf einer langfristigen vorausschauenden Planung künftiger Investitionen durch die öffentliche Hand. Aufgrund der extremen Zergliederung und der umfassenden Privatisierung fehlen nun fast alle relevanten Zugriffsmöglichkeiten, von den Grundstücken über die Anlagen bis hin zum Personal.

## Wasserversorgung

In der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sind Trennungen der Infrastruktur vom Betrieb unüblich. Zwar wird Trinkwasser mit der Übergabe an die Haushalte zum privaten Gut.

Es ist somit auch möglich, dass die Übergabegrenze schon vorher gezogen wird, etwa nach der Entnahme aus dem Grundwasser und vor der Aufbereitung. In der Regenwasserentsorgung bestimmen die Leitungskapazitäten, wie oft und in welchem Maße schadstoffbelastete Oberflächenwasser in umliegende Gewässer gelangen. Für eine Trennung der Infrastruktur vom Abwasserentsorgungsbetrieb müssen zuvor die verschiedenen Nutzungen getrennt werden. Dann kann Abwasser ähnlich wie feststofflicher Müll einem privaten Betreiber übereignet werden, der seine Entsorgung und Reinigung übernimmt und sich dabei des öffentlichen Abwassernetzes nur als Transportinfrastruktur bedient.

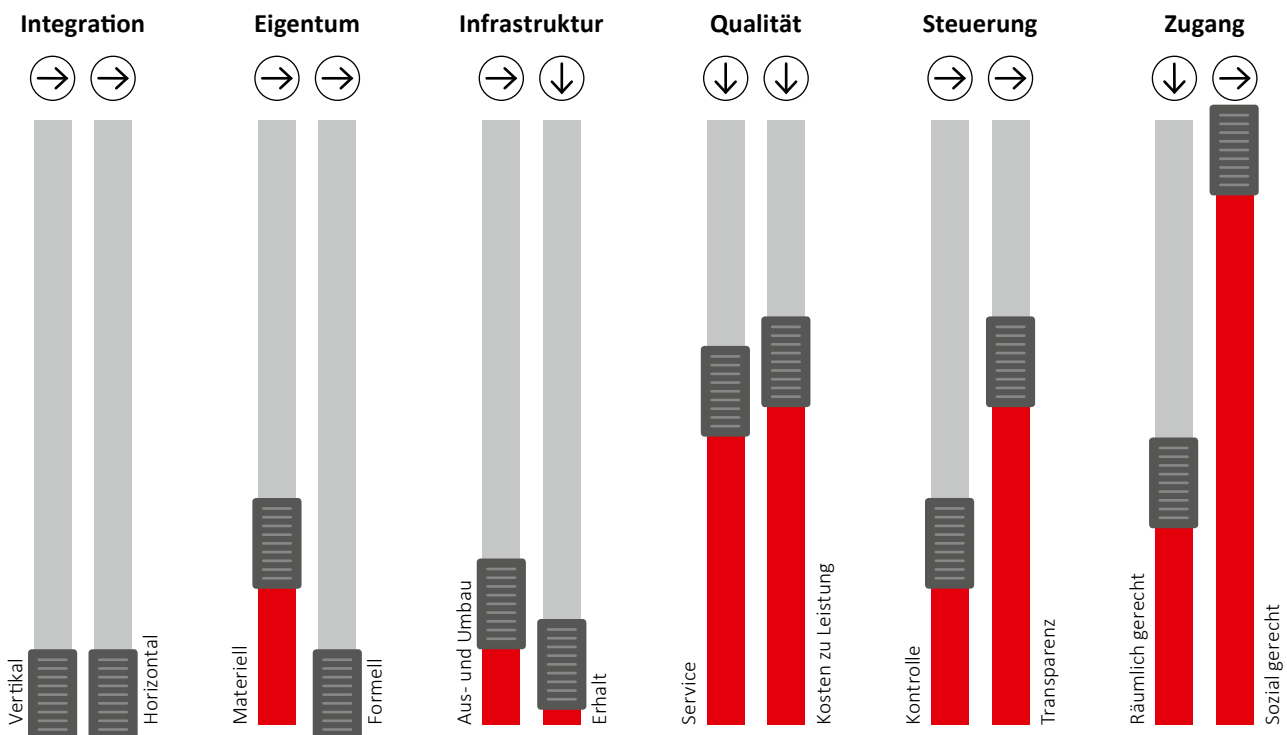
Im Wassersektor wird häufig vom Holismus der Wasserversorgung gesprochen. Mehr noch als in anderen Sektoren wird Wasser als Kreislauf angesehen. Trennungsbestrebungen wie Unbundling (Entflechtung) rufen regelmäßig Widerstand durch betroffene Bürger:innen auf den Plan. Die gegenseitigen Beeinflussungen von Netz und Betrieb

bleiben tatsächlich bei allen Trennungsformen der Wasserwirtschaft groß. Schlechte oder schadhafte Trinkwasserleitungen können sowohl die Wasserqualität negativ beeinflussen als auch zu Mengenverlusten sowie zum Verlust an Wasserdruck führen. Schlechte oder schadhafte Abwasserleitungen emittieren unerwünscht Schadstoffe in die Umwelt. In Einzelfällen können Rohrbrüche durch Unterspülungen die Verkehrssicherheit gefährden. Werden Regenwasser und sonstige Abwässer getrennt abgeleitet, sind dazu aufwendigere Infrastrukturen notwendig. Für die Abwasserrohre entfällt die Spülung durch das Regenwasser, die Anforderungen an die Rohrreinigung vergrößern sich.

Privatisierungen im Bereich Wasser sind weltweit ein anhaltender Trend. Gleichzeitig dazu haben sich ebenfalls weltweit Bewegungen formiert, die die Rücknahme von Privatisierungen fordern und vielfach auch durchgesetzt haben, von Cochabamba in Bolivien, Nairobi in Kenia, Johannesburg in Südafrika, Kerala in Indien über Manila, Atlanta, Gambia, Mali, Tschad und Tansania bis hin zu europäischen Städten wie Lyon und Paris oder Potsdam und Berlin.<sup>57</sup> In Italien kam es zu einem landesweiten Referendum, an dem sich

27,6 Millionen Italiener:innen beteiligten, 95 Prozent davon stimmten gegen die Wasserprivatisierung. Eine wichtige Unterstützung leistete dabei die Vollversammlung der Vereinten Nationen, indem sie 2010 mit großer Mehrheit „das Recht auf einwandfreies und sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung als ein Menschenrecht“ anerkannte, das „unverzichtbar für den vollen Genuss des Lebens und aller Menschenrechte ist“.

Bei Privatisierungen im Wasserbereich verfolgen private Kapitalanleger zwei Strategien. Zum einen wird versucht, zu industriellen Zwecken große Mengen an Trinkwasser möglichst gratis oder zu sehr geringen Gebühren zu entnehmen, um es etwa der Kaliproduktion oder der Herstellung von Softdrinks oder der Produktion von Batterien für Elektroautos zuzuführen, Produkte, die dann teuer verkauft werden. In einer weiteren Strategie bemühen sich private Investoren um einen möglichst umfassenden Zugriff auf die Infrastrukturen zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung. Dabei gilt ihr Interesse den diesen Infrastrukturen gewidmeten öffentlichen Geldern sowie den von den Verbrauchern erhobenen Gebühren. Während Investitionsmittel und Wassergebühren eingenommen und wieder



**Abbildung 13: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Krankenhäuser“ in Deutschland**

Grafik: Bahn für Alle

<sup>57</sup> Siehe dazu unter anderem Petra Dobner: Wasserpolitik, Suhrkamp Berlin 2010, Seite 142

an Aktionäre als Gewinne ausgeschüttet werden, vernachlässigt man die Rohrnetze und sonstigen Anlagen und veruntreut faktisch die dem Erhalt, Betrieb und Ausbau der Wasserversorgung gewidmeten Gelder. Eine solcherart gezielte Unterinvestition erfolgt meist über längere Zeiträume, eher über Jahrzehnte denn über Jahre. In solchen 15- bis 30-Jahreszyklen können sich aufstauende Schäden bis zum Kollaps des Netzes führen. In öffentlich-privaten Partnerschaften entsprechen diese Zyklen den Vertragszeiträumen. Aber auch ohne Kollaps ergibt sich bei der Rückgabe stets ein Sanierungsstau. Meist muss die öffentliche Hand nach einer Rückübertragung teure Nachinvestitionen und Sanierungen übernehmen.

Léo Heller, Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für das Menschenrecht auf Wasser, warnt in seinem Bericht von 2020 davor, dass Fragen der Privatisierung oder öffentlichen Bereitstellung von Wasser- und Abwasserdienstleistungen nicht neutral in Bezug auf die Umsetzung der Menschenrechte sind. Vor allem Profitmaximierung, Missbrauch des natürlichen Monopols sowie Machtungleichgewichte stellen nach Heller mögliche Risiken für die Umsetzung der Menschenrechte auf Wasser durch Privatisierung dar. Heller fordert, Kredite, Zuschüsse und technische Unterstützung nicht von Privatisierung im Wasser- und Abwassersektor abhängig zu machen.<sup>58</sup>

## Krankenhäuser

Krankenhäuser stellen eine wichtige und zugleich kapitalintensive Infrastruktur der Gesundheitsversorgung dar. Gebäude und Medizintechnik als Betriebsmittel werden dabei gemeinsam betrachtet, es gibt jedoch seit über 30 Jahren eine Aufteilung der Verantwortung für die Investitionen auf der einen Seite und des medizinisch-pflegerischen Betriebs auf der anderen. Die Verantwortung für die Investitionen liegt bei den Ländern. Der Betrieb erfolgte durch die Kommunen sowie durch sogenannte freigemeinnützige Träger wie Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Mit der organisatorischen Trennung verbunden war der Übergang vom Kostendeckungsprinzip zur kommerziellen Organisation der Krankenhäuser. Die Folgen waren drastisch: Deutschland erlebte

die größte Privatisierungswelle im Krankenhausbereich weltweit. Mittlerweile stellen private Klinikbetreiber den größten Anteil aller Krankenhäuser in Deutschland, gefolgt von öffentlichen Kliniken, dann kommen die freigemeinnützigen. Damit hat Deutschland einen höheren Anteil privater Krankenhäuser als die Vereinigten Staaten von Amerika.

Parallel zur raschen Privatisierung erfolgte ein massiver Abbau der Infrastruktur. Im Jahr 1986 gab es in den beiden Teilen Deutschlands zusammen 3.613 Krankenhäuser, 1991 waren es im vereinten Deutschland nur noch 2.411. Und es ging weiter, wie Christoph Butterwege ausführt:

*„Nach der Vereinigung am 3. Oktober 1990 hat ein Kliniksterben stattgefunden, das keineswegs bloß Krankenhäuser in den östlichen Bundesländern traf, sondern ihre gesamtdeutsche Anzahl von 2.411 (1991) auf 1.914 (2019) reduzierte. [...] Außerdem blieben viele weniger rentable Stationen auf der Strecke, verringerte man aus Kostengründen das Pflegepersonal und zwang es zur Arbeitsverdichtung. Vornehmlich im technischen und im Servicebereich fand eine Ausgliederung in häufig Dumpinglöhne zahlende Tochterfirmen statt. Gerade in dünn besiedelten, ohnehin benachteiligten Regionen und auf dem Land hat die Versorgung dadurch gelitten, dass sowohl Patient(inn)en wie auch deren Besucher/innen eine weitere Anfahrt zur nächsten Klinik in Kauf nehmen müssen.“<sup>59</sup>*

Bernd Hontschik beschreibt, wie die Entwicklung mit der Trennung von Netz und Betrieb zusammenhängt:

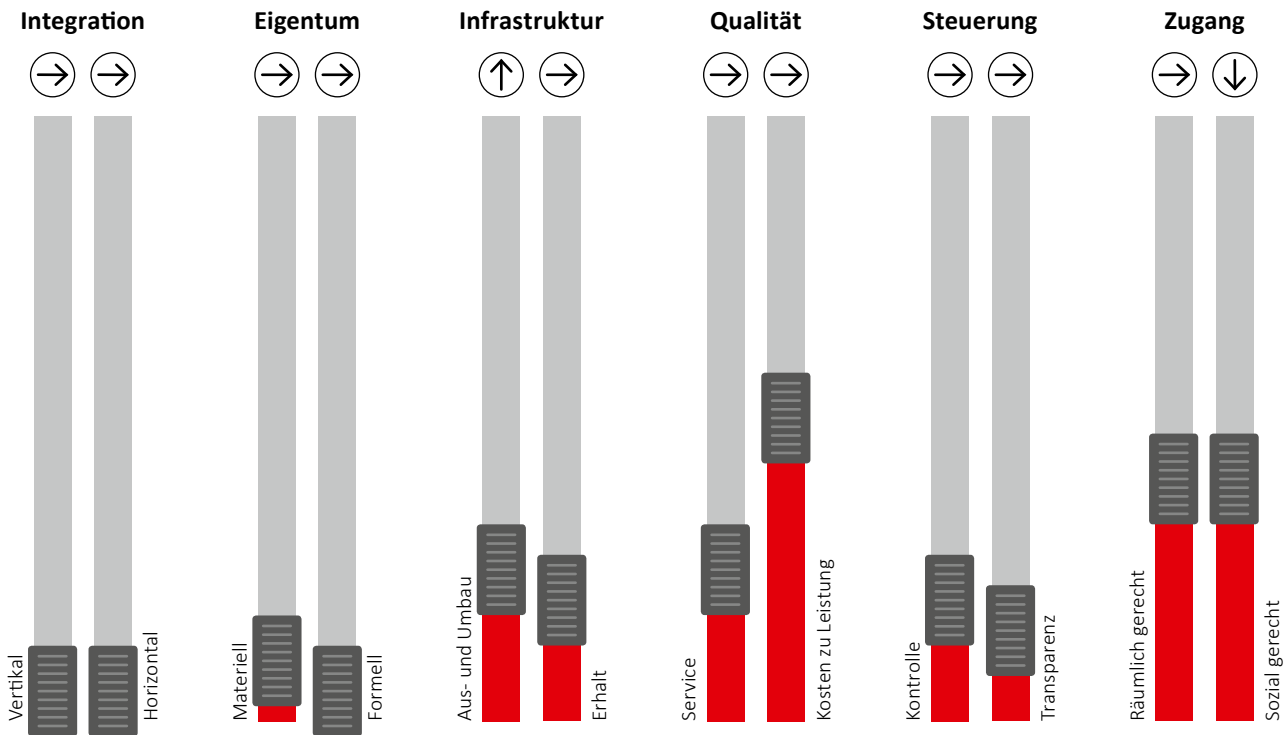
*„Mit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz [...] wurde die Investitionsfinanzierung durch die Länder [...] eingeführt, von der nun alle Plankrankenhäuser profitierten. [...] Das Ganze nennt man duale Krankenhausfinanzierung [...]: Die Länder sind für die Hardware zuständig (Bauten, Einrichtung, Modernisierungen) und die Krankenkassen für die Software (Personal, Unterhalt). Jetzt waren Krankenhäuser auf einmal auch für private Träger attraktiv, ein vollkommen risikofreies Geschäft, denn Einnahmen und Gewinne waren durch gesetzliche Rahmenbedingungen praktisch garantiert.“<sup>60</sup>*

Zu dem Privatisierungseffekt noch einmal Butterwege:

58 Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft/Léo Heller: Privatisierung und die Menschenrechte auf Wasser- und Sanitärversorgung, [https://aoew.de/daseinsvorsorge/menschenrecht\\_wasser/leo-heller-menschenrechte-und-die-privatisierung-von-wasser-und-abwasserdienstleistungen/](https://aoew.de/daseinsvorsorge/menschenrecht_wasser/leo-heller-menschenrechte-und-die-privatisierung-von-wasser-und-abwasserdienstleistungen/)

59 Butterwege, Christoph: Die polarisierende Pandemie. Deutschland nach Corona, Beltz Juventa, Weinheim 2022

60 Hontschik, Bernd: Heile und herrsche! Eine gesundheitspolitische Tragödie, Westend, Frankfurt am Main 2022, Seite 58–60



**Abbildung 14: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Telekommunikation“ in Deutschland**

Grafik: Bahn für Alle

„Klinikkonzerne wie Helios, Sana und Asklepios sind private, teilweise börsennotierte Unternehmen, die sich vorrangig um eine optimale Verwertung des eingesetzten (Aktien-)Kapitals bemühen und maximale Renditen erwirtschaften müssen. Sie wandeln Krankenkassenbeiträge der gesetzlich Versicherten in Dividenden für Aktionäre um, richten ihr Hauptaugenmerk dabei allerdings weder auf das Wohl des medizinischen Personals und der Pflegekräfte noch auf das der von diesen behandelten und betreuten Patient(inn)en. [...] Man kann von einer US-Amerikanisierung des Gesundheitswesens sprechen, weil die Bundesrepublik dem Kapital nach der weltweit größten Privatisierungswelle im Krankenhausbereich einen höheren Anteil dieser Institutionen der Daseinsvorsorge als die Vereinigten Staaten überlässt. Ein teilprivatisiertes, gewinnorientiertes Gesundheitssystem garantiert keine optimale medizinische Behandlung der Kranken und in Krisensituationen wie einer Pandemie auch keine maximale Versorgungssicherheit für die gesamte Bevölkerung.“<sup>61</sup>

Der Krankenhaussektor in Deutschland hat also im Nachgang der Entscheidung zur Trennung von Netz und Betrieb sowohl zu einem massiven Abbau an Infrastrukturbestandteilen geführt als auch zu einer Vernachlässigung des Bestands-

erhalts bei den meisten verbliebenen Häusern. Obendrein wurde eine massive Privatisierungswelle ausgelöst.

### Telekommunikation

Der Sektor der Telekommunikation hat gegenüber den Infrastrukturen für Wasser, Verkehr, Strom und auch Wohnen in den vergangenen dreißig Jahren erhebliche technologische Innovationen erfahren. Von Privatisierungsbefürwortern wird das gemeinhin der Privatwirtschaft zugeschrieben, tatsächlich handelt es sich dabei maßgeblich um Technologien, die von der öffentlichen Hand bereitgestellt und erst dann privatisiert wurden. So basiert das Internet auf staatlicher Forschung, ebenso Datenübertragung per Glasfaserkabel und DSL. Im Mobilfunk und in der mobilen Datenübertragung wurden die erforderlichen Frequenzbänder staatlicherseits freigemacht. Bevor Fragen der Trennung von Netzen und Betrieb beleuchtet werden, soll ein Blick auf das Ergebnis geworfen werden. Unter den größten Konzernen der Welt sind heute Google, Apple, Amazon und Facebook – Unternehmen, die ihren Börsenwert maßgeblich öffentlich entwickelten Technologien und öffentlich errichteten Übertragungsnetzen verdanken.

61 Butterwegge, Christoph 2022: siehe Fußnote 55



Im Zuge einer mehrstufigen Postreform wurde zwischen 1989 und 1996 in Deutschland der zugehörige Sektor aufgeteilt, liberalisiert und die einzelnen Unternehmen weitgehend privatisiert. Insbesondere wurde die Deutsche Bundespost aufgespalten und formell privatisiert, es entstanden die Deutsche Post AG, die Deutsche Postbank AG und die Deutsche Telekom AG. Im Anschluss folgte die materielle Privatisierung, im Falle der Telekom im Zuge eines spektakulär begleiteten Börsengangs.

Mit der Postreform war eine weitreichende Entflechtung der Übertragungsnetze verbunden. Die Infrastruktur der Telekommunikationssysteme wird unter anderem gebildet aus:

- Backbone (breitbandige Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen Netzknoten aus Glasfasernetz und satellitengestützten Telekommunikationselementen)
- Datennetzen, bestehend aus Wide Area Networks (WAN; deutsch Weitverkehrsnetze)
- örtlichen Breitbandverteilnetzen (Festnetze), meist in Kupfer-Koaxialkabeltechnik, zum Beispiel für Kabelfernsehen, bestehend aus
  - zentralen Einrichtungen (Netzebene 2),
  - Breitbandverteilnetz mit aktiven und passiven Komponenten (Netzebene 3),
  - angeschlossenen Hausübergabepunkten mit den dahinterliegenden privaten Hausverteilnetzen (Netzebene 4)
- Mobilfunknetzen, bestehend aus Richtfunknetzen auf Türmen und Dachstandorten
- Telefonanlagen und Routern
- Endgeräten

Zum Betrieb von Telekommunikationssystemen gehören zahlreiche Dienste:

- Betrieb des Backbone inklusive Management der Ausfallsicherungen
  - private und gewerbliche Internetzugänge
  - Festnetz-Telefonie
  - Mobilfunk-Telefonie
  - Fernsehen und Radio
  - Streaming-Dienste
  - Smart Home (bidirektionales Fernsehen)
  - weitere Datendienste wie Cloud-Angebote
- Die Telekom betreibt heute im Wesentlichen Festnetze und Mobilfunknetze. Die darauf laufenden

Dienste verkauft sie an Privat- und Geschäftskunden sowie an Wiederverkäufer. Es haben sich zahlreiche Dienstleister gebildet, die meist eine geringere Zahl von Wertschöpfungsstufen anbieten.

Der volkswirtschaftliche Effekt der Privatisierung der Telekom war überwiegend negativ. Der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Siegfried Broß nennt Gründe:

*„Wir zahlen über Steuern und Sozialversicherungsabgaben für den Stellenabbau, die Pensionslasten und die Ausgründung der Beschäftigten in Personal-Service-Agenturen.“<sup>62</sup>*

Prof. Tim Engartner von der Frankfurter Goethe-Universität nennt dazu Zahlen:

*„Von 1994 bis 2007 baute die Telekom im Inland rund 77 000 Arbeitsplätze ab, was der Hälfte aller Stellen entspricht. Auch im Telekommunikationssektor hat die Privatisierung mehr Arbeitsplätze vernichtet als neue hinzukamen: Die Wettbewerber der Telekom haben bis 2007 lediglich 14 000 neue Stellen geschaffen.“<sup>63</sup>*

Zu den Pensionslasten schreibt Engartner:

*„So wird der Bund bis 2076 rund 550 Mrd. Euro Witwen-, Waisen- und sonstige Renten für die ehemaligen Beamten des ‚Gelben Riesen‘ [die ehemalige Deutsche Bundespost, aus der die Deutsche Post AG und die Telekom AG hervorgingen] zahlen.“<sup>64</sup>*

Dazu kommt, dass der später privaten Telekom ein großes Geschenk in Form einer enormen Infrastrukturinvestition beigegeben wurde, dazu noch einmal Engartner:

*„Unmittelbar nach der Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten legte der Bund ein Investitionsprogramm in Höhe von 55 Mrd. DM auf. Mit diesen Mitteln errichtete die Bundespost kurz vor dem Börsengang auf dem Gebiet der ehemaligen DDR eines der weltweit leistungsfähigsten Telekommunikationsnetze – das dann kurz darauf unter den Hammer kam.“<sup>65</sup>*

Dass die Preise für die Einheiten einzelner Telefongespräche stark gesunken sind, wird häufig als ein wesentlicher Erfolg der Postreform angegeben. Es ist dabei aber auch möglich, dass der Effekt teilweise oder sogar überwiegend dem allgemeinen technischen Fortschritt in dem Bereich

62 Broß, Siegfried: Wasser, Gas, Strom. Warum Privatisierung kein Allheilmittel ist oder sogar die Demokratie gefährden kann, 2013, <http://berliner-wassertisch.info/wp-content/schriftenreihe/BROSS-SZR2013.pdf>

63 Engartner, Tim: Der große Postraub. Die Privatisierung der Bundespost und ihre Folgen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1/2014, [https://post-und-telekommunikation.de/PuT/1Fundus/Dokumente/Gastbeitraege/Engartner-Privatisierung\\_Der-grosse-Postraub\\_Blaetter\\_I\\_2014.pdf](https://post-und-telekommunikation.de/PuT/1Fundus/Dokumente/Gastbeitraege/Engartner-Privatisierung_Der-grosse-Postraub_Blaetter_I_2014.pdf)

64 Ebenda

65 Ebenda

zuzuschreiben ist. Einen Preisverfall bezogen auf einzelne (vormalige) Gebühreneinheiten konnte weltweit im gleichen Zeitraum nahezu parallel in zahllosen entwickelten Ländern beobachtet werden, und zwar unabhängig davon, ob im betreffenden Land der Telekommunikationssektor schon liberalisiert und die Telefongesellschaft schon verkauft worden war oder noch nicht. Langfristig sind die für Kommunikation erforderlichen Kosten anteilig am Haushaltseinkommen eher gestiegen als gesunken.

Der Börsengang erfolgte in drei Tranchen und erzielte trotz New-Economy-Hype nur 35,9 Milliarden Euro an Einnahmen für die Staatskasse. Im direkten und indirekten Staatsbesitz blieben nur geringe Anteile. Abzüglich der Einmal-Investition Pensionszahlungen entstanden aus der Postreform über 500 Milliarden Euro Kosten, die die Steuerzahlenden noch heute abbezahlen.

## Post

Mit der Postreform war auch die Privatisierung der Post verbunden, der Markt für Briefpost und für Pakete wurde für Wettbewerber geöffnet. Die Infrastruktur wird gebildet aus den Briefzentren, Paketzentren, Filialen, Briefkästen und Paketstationen (Packstationen).

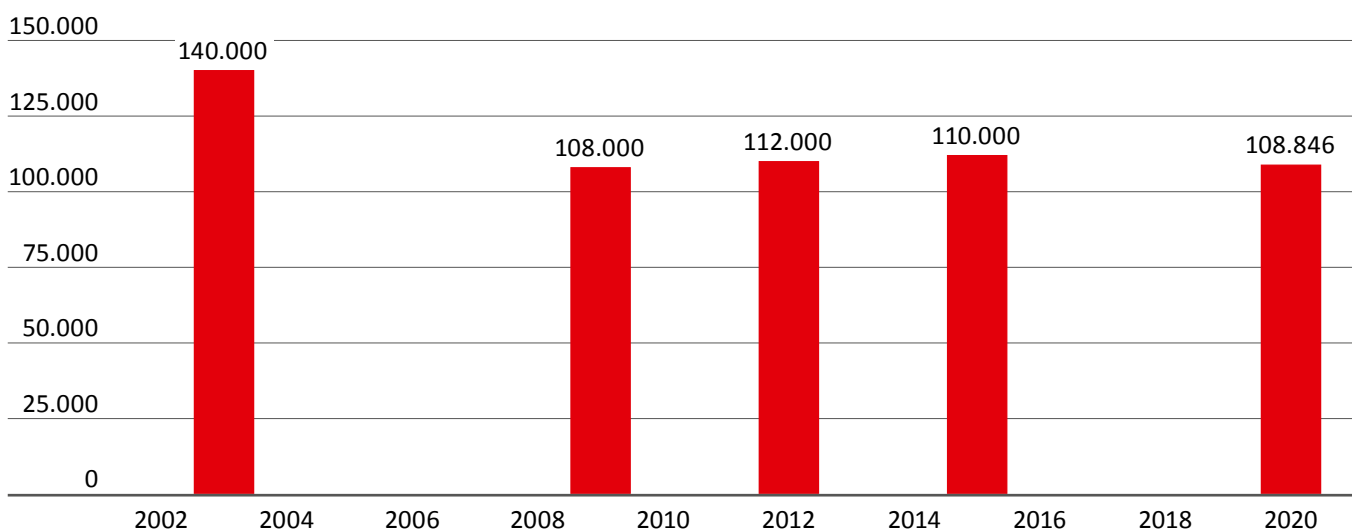
Seit 2012 betreibt die Deutsche Post (abgesehen von der Zentrale in Bonn) keine eigenen Filialen mehr, stattdessen werden vormalige Filialen

nach dem Franchise-Prinzip als fremdbetriebene Agenturen geführt, viele wurden auch geschlossen. Kundenseitig können bei einzelnen Agenturen keine Gesamtleistungen mehr eingefordert werden. Neben der Schließung von Postfilialen wurde auch Kritik wegen des Abbaus von Briefkästen geäußert.

Allein in den Jahren 2003 bis 2009 betrug der Rückgang mit 32.000 abgebauten Briefkästen 23 Prozent. Während zur Zeit der Postreform etwa ein Briefkasten auf 565 Einwohner kam, ist es heute ein Briefkasten auf 765 Einwohner. Die etwa 6.000 Briefkästen von Wettbewerbern spielen bestenfalls regional eine Rolle.

Weitere Leistungseinschränkungen sind die reduzierten Leerungszeiten sowie der Umstand, dass vielerorts faktisch an einigen Wochentagen keine Zustellung mehr erfolgt.

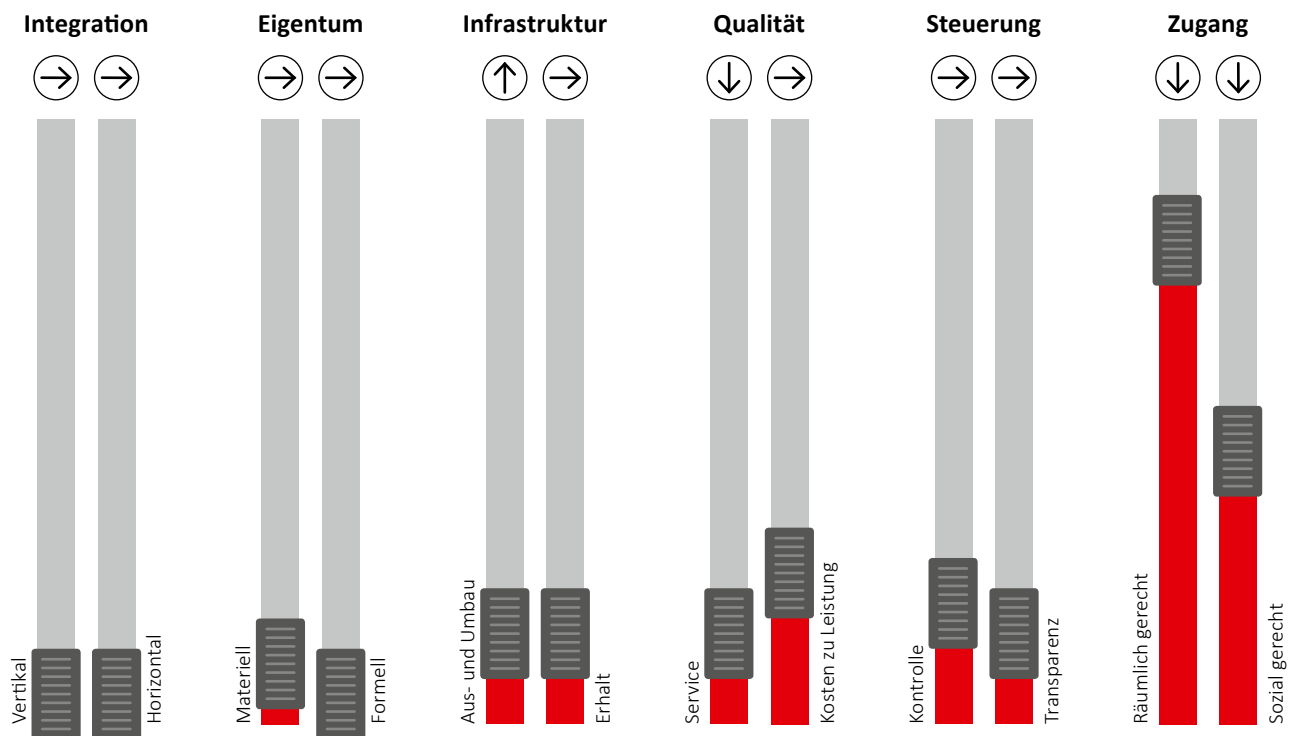
Dies wird zuweilen einem unzureichenden Wettbewerb zugeschrieben. Im Bereich der Briefpost liegt der Marktanteil der Deutsche Post-Gruppe auch nach 25 Jahren über 85 Prozent. Die kumulierten Umsätze der Wettbewerber der Deutschen Post im lizenzpflichtigen Briefbereich stiegen in den Jahren 2008 bis 2021 nur langsam an und stagnieren seit 2013 bei etwa 1,2 Milliarden Euro.<sup>66</sup> Bei den Paketdiensten lag der Marktanteil von DHL, zugehörig zur Deutsche Post-Gruppe, im Jahr 2019 bei 48 Prozent. Wettbewerber sind die fünf Unternehmen DPD, UPS, Hermes GLS und FedEx. Dazu kommt inzwischen



**Abbildung 15: Briefkästen der Deutschen Post AG**

Quellen: Öfinger, Hans-Gerd: Sturm der Entrüstung gegen Schließung von Postfilialen und Demontage von Briefkästen, labournet.de, sowie Wikipedia (ab 2014); Grafik: Bahn für Alle

66 Statista: Umsatz von Wettbewerbern der Deutsche Post-Gruppe im lizenzpflichtigen Briefbereich in den Jahren 2008 bis 2021, Juni 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/6923/umfrage/umsatz-von-wettbewerbern-der-deutsche-post-gruppe/>



**Abbildung 16: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Post“ in Deutschland**

Grafik: Bahn für Alle

Amazon als Selbstlieferant. Im Paketbereich ist der Wettbewerb also ausgeprägter als bei der Briefpost, aber er zeitigt auch die Blüten von Mehrfachstrukturen: Neu gebaute Logistikzentren der verschiedenen Anbieter auf der vormals grünen Wiese versiegeln bundesweit erhebliche Flächen. Gleichzeitig wird ein Mehrfamilienhaus pro Tag womöglich bis zu sechs Mal angefahren, mit entsprechend sechsfachen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die Bedingungen für die Beschäftigten sind nicht nur bei den Wettbewerbern der Deutsche Post Group über die Jahre schlechter geworden. Die Deutsche Post gründete selbst 49 neue Regionalgesellschaften im Paketgeschäft als DHL Delivery GmbH, deren rund 6.500 Mitarbeiter schlechter bezahlt werden als die Kollegen im Post-Haustarif.

## Feuerwehr

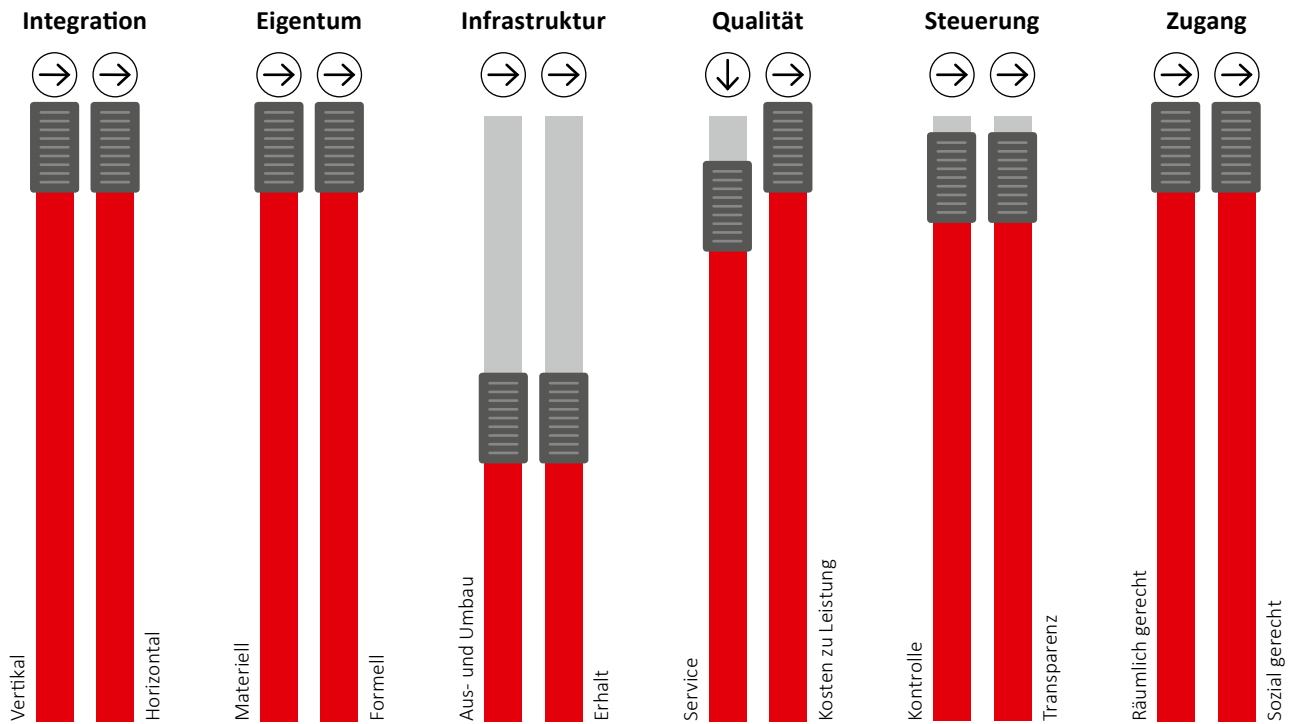
Von den 2.054 Städten in Deutschland unterhalten etwa hundert Berufsfeuerwehren, die jedoch durch freiwillige Feuerwehren verstärkt werden. In Deutschland waren im Jahr 2019 in freiwilligen Feuerwehren 994.042 Erwachsene aktiv, dazu kommen 48.558 Berufsfeuerwehrleute. Damit beträgt das Verhältnis von Feuerwehrangehörigen zu Einwohnern 1,26 Prozent und ist somit auch im internationalen Vergleich recht hoch. Nur in Einzel-

fällen muss auf Pflichtfeuerwehren zurückgegriffen werden. Eine Pflichtfeuerwehr ist eine öffentliche Feuerwehr, die eingerichtet wird, wenn eine freiwillige Feuerwehr nicht zustande kommt und dadurch der Brandschutz nicht gewährleistet werden kann. In diesen Fällen werden dann geeignete Personen nach entsprechender Ausbildung zum Feuerwehrdienst verpflichtet.

Die Infrastruktur von Feuerwehren wird durch die Feuerwachen und Rettungsleitstellen gebildet sowie durch dezentrale Netze zur Entnahme von Löschmitteln, zumeist Hydranten zur Wasserentnahme. Dabei gibt es Löschwasserleitungen, aus denen Trinkwasser entnommen wird, sowie eigene Löschwassersysteme. Sie werden ergänzt durch trockene Steigleitungen.

Der Vernetzungsgrad der Feuerwehren in Deutschland ist auf Infrastrukturebene gering. Benachbarte Feuerwehren unterstützen sich gegenseitig, bei Großbränden wird die ganze Umgebung alarmiert. Darüber hinaus ist jedoch jede Feuerwache unabhängig funktionsfähig, und somit kann auch jede Feuerwehr für sich entscheiden, ob sie Infrastruktur und Betrieb trennen will.

Die Betriebsmittel bestehen aus den speziell für die hohen Anforderungen der Feuerwehr produzierten Geräten und Werkzeugen, darunter Geräte zur Brandbekämpfung wie Leiterwagen,



**Abbildung 17: Kurzbewertung der Daseinsvorsorgeeinrichtung „Feuerwehr“ in Deutschland**

Grafik: Bahn für Alle

Löschfahrzeuge und Löschboote, Rettungswagen, Pumpen, Strahlrohre, Schläuche, Geräte zur technischen Hilfeleistung wie tragbare Leitern, Sprungrettungsgeräte und hydraulisches Rettungsgerät sowie die persönliche Ausrüstung von Feuerwehrangehörigen.

Obwohl die Trennung von Infrastruktur und Betrieb in jeder Stadt einzeln, also prinzipiell 2.000 Mal in Deutschland, neu entschieden werden kann, haben nur wenige Städte den Weg der Trennung gewählt. Ausnahmen sind Trier, Krefeld und Dinslaken. Mülheim an der Ruhr hat seine neue Feuerwache 2010 in einen geschlossenen Immobilienfonds eingebracht.<sup>67</sup>

Das dänische Unternehmen Falck A/S übernimmt als eine der wenigen Privatfirmen in Europa im Auftrag von dänischen Kommunen Aufgaben der Feuerwehr und des Rettungsdienstes. Falck A/S ist auch in Deutschland mit 2.200 Beschäftigten tätig, allerdings nur im Bereich von Rettungswachen und -diensten, nicht für Aufgaben der Feuerwehr.<sup>68</sup> Die Feuerwehr in Deutschland rangiert in Umfragen zu vertrauenswürdigen Institutionen regelmäßig auf dem ersten Platz. Wenn von Problem zu lesen ist, betreffen sie die

teilweise rückläufige Finanzierung durch Städte und Kommunen, nicht die Struktur.

### Gebäude

Wohngebäude teilen sich auf in Mietwohnungen und Eigentumswohnungen beziehungsweise Einfamilienhäuser. Bei Mietwohnungen sind Infrastruktur und Betrieb getrennt, der Betrieb erfolgt durch die Mieter, die auch die Betriebskosten tragen. Das Eigentum der Anlagen bleibt bei den Vermietern. Weil die Betriebskosten auf die Mieter abgewälzt werden können, gibt es in dem Sektor kaum Innovationen, und auch die Maßnahmen zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen erfolgen nur schleppend. Anders ist es bei Einfamilienhäusern. Obwohl die Bauform an sich mit eigenen ökologischen Problemen behaftet ist wie pro Kopf hohem Flächenverbrauch, hoher Versiegelung und großem Materialverbrauch waren Einfamilienhäuser lange Zeit Innovationstreiber in Sachen Niedrigenergie und Ökologie. Maßgeblicher Hintergrund war dabei, dass Infrastruktur und Betrieb integriert sind. Kosteneinsparungen infolge Investitionen kommen den Eigentümern

<sup>67</sup> Hannover Leasing: HL 204 Vermögenswerte 6 – Feuerwache Mülheim, 2022, zum Beispiel unter <https://www.fondsdiscout.de/beteiligungen/hl-204-vermoegenswerte-6-841/>

<sup>68</sup> Falck: Unternehmen, Zahlen, Daten, Fakten, 2022, <https://www.falck.de/unternehmen/>

selbst zugute. Auch in der aktuellen Energiekrise sind es wieder die Eigentümer von Einfamilienhäusern, die besonders schnell durch einen weiteren Ausbau von Anlagen zur Solarenergiegewinnung reagierten.

Größere Bürogebäude haben heutzutage oft einen eigenen Betreiber, der die technische Gebäudeausrüstung (TGA)<sup>69</sup> steuert und wartet. Diese Anlagen könnten im Prinzip demontiert und in einem anderen Gebäude neu verbaut werden. Bisher ist es jedoch noch unüblich, die TGA als nicht zum Gebäude gehörig zu betrachten. Für einen effizienten Betrieb muss die TGA über die ersten Jahre präzise auf das jeweilige Gebäude und die spezifischen Nutzeranforderungen abgestimmt werden, diese Erstabstimmung müsste bei einem Neueinbau an anderer Stelle wiederholt werden. Die Dimensionierung der Anlagen samt der zugehörigen Lüftungsquerschnitte erfolgt zudem jeweils für genau ein Gebäude, ein Wiedereinbau an anderer Stelle würde Umbauten erforderlich machen. In der Summe entstehen erhebliche Kostennachteile, so dass sich bisher noch kein Markt für gebrauchte TGAs gebildet hat. Die Trennung von Infrastruktur und Betrieb erfolgt also ohne Eigentumsübertragen an den Betriebsmitteln. Aus Sicht der Eigentümer verspricht man sich, dass ein Betreiber die Betriebskosten und CO<sub>2</sub>-Emissionen durch spezifische Fachkenntnisse besser senken kann als ein Betrieb mit eigenen Beschäftigten. Unter Umständen werden beim Betreiber auch geringere Gehälter gezahlt, und die Immobilieneigentümer erhoffen sich davon Kostenvorteile. Der Immobilienkonzern Vonovia, der aus der Privatisierung der deutschen Eisenbahnerwohnungen entstanden ist und dem inzwischen in Deutschland 400.000 Wohnungen gehören, ist seit einigen Jahren allerdings wieder dazu übergegangen, den Betrieb seiner Immobilien selbst zu übernehmen.

---

<sup>69</sup> Die Technische Gebäudeausrüstung (TGA) ist ein Teilgebiet der Versorgungstechnik von Gebäuden. Die Versorgungstechnik umfasst alle technischen Maßnahmen, die der energetischen Versorgung (beispielsweise Beheizung und Beleuchtung) sowie der stofflichen Versorgung (Wasser, Luft) und der Entsorgung aller Abfallprodukte (Abwasser, Müll) dienen. Zur TGA gehören Aufzugstechnik, Elektrotechnik und Gebäudeautomation, Raumluftechnik, Reinraumtechnik, Sanitärtechnik, Wärmetechnik/Heiztechnik sowie Kältetechnik/Kühlung.

## 5 Deutschlandtakt

Mit dem Deutschlandtakt sollen Fahrgäste schneller und zuverlässiger mit der Bahn in Deutschland reisen können. Zentraler Gedanke des Konzepts ist die getaktete Umsteigmöglichkeit an allen zentralen Knoten. Zu festen Zeiten, ganz überwiegend kurz vor der halben und der vollen Stunde, kommen die Züge am Bahnhof an und fahren kurz danach weiter. Dazwischen kann umgestiegen werden. Das Modell basiert auf dem sogenannten integralen Taktverkehr und wird in der Schweiz seit über zwanzig Jahren erfolgreich umgesetzt.

### Integraler Taktverkehr

Der integrale Taktverkehr macht sich den Umstand zunutze, dass nur sehr wenige Menschen etwa von der Innenstadt Münchens in die Innenstadt Hamburgs fahren möchten. Die tatsächlichen Reisewege führen zwar oft über große Städte, aber viele beginnen dort nicht, und häufig enden sie auch woanders. Während Verbindungen zwischen wenigen Großstädten in den letzten Jahren stark beschleunigt wurden, haben sich die realen Fahrzeiten auf zahlreichen anderen Verbindungen verlängert, durch lange Umsteigezeiten von teilweise über 45 Minuten und durch Unterinvestitionen in die Strecken, auf denen sich in der Folge die Fahrzeiten verlängert haben.

Die Schweiz hat nach einer Reihe von Volksentscheiden auf den Bau neuer Schnellfahrstrecken größtenteils verzichtet und unter dem Motto „Bahn 2000“ stattdessen im Taktverkehr eine Verkürzung der Reisezeiten ins Zentrum der Bahnentwicklung gestellt. „Bahn 2000“ war dabei ausgerichtet auf die Ziele „häufiger – rascher – direkter – bequemer“ und gilt heute weltweit als vorbildlich. Im Rahmen von „Bahn 2030“ wird das System noch weiterentwickelt, was vor allem durch die hohe Verkehrsnachfrage notwendig wird.

Kernstück jedes integralen Taktverkehrs ist die Schaffung eines Systems von Knotenbahnhöfen, zwischen denen die Fahrzeiten einschließlich der Aufenthalte jeweils etwas weniger als eine halbe

Stunde, eine Stunde oder eineinhalb Stunden und so weiter betragen. Dadurch können nicht nur im Fernverkehr, sondern auch bei den Anschlüssen in der Region Zeitverluste beim Umsteigen wesentlich reduziert werden.

Im integralen Taktverkehr werden im gesamten Netz die durchschnittlichen Reisezeiten verkürzt, indem die Wartezeiten stark reduziert werden. Dazu wird das Bahnfahren von Ende her entwickelt – vom zukünftigen Fahrplan her. Dieser sogenannte Zielfahrplan wird auf Basis der möglichen Verbindungen, des geschätzten Reisebedarfs und anhand der Kapazitäten an Wagenmaterial errechnet. Die Weiterentwicklung des Netzes ergibt sich dabei aus den Anforderungen an die Umsteigebahnhöfe mit den notwendigen Zulauf- und Gleiskapazitäten und Strecken, auf denen Fahrzeiten noch länger als 25, 55 oder 85 Minuten betragen. Nur dort lohnt sich der Ausbau von Strecken zur Fahrzeitverkürzung.<sup>70</sup> Dabei spielt auch das Wagenmaterial eine wichtige Rolle, denn ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Fahrzeit wird von Beschleunigung, Neigungsfähigkeit und Höchstgeschwindigkeit der Züge mitbestimmt.

Der Bundesverband SchienenNahverkehr (bisher BAG SPNV) hat Christian Böttger mit einem Kurzgutachten zu verschiedenen Modellen beauftragt, wie man den Deutschlandtakt zukünftig realisieren könnte. Mitglieder des Bundesverbands sind die 27 Aufgabenträgerorganisationen des SPNV. Der Verband tendierte bisher zu wettbewerbsfreundlichen Positionen. Entsprechend wird von Böttger ein Modell mit vielen Betreibern vorgeschlagen. Interessanterweise untersucht Böttger aber auch ein Modell mit nur einem Aufgabenträger für den Fernverkehr, das bei entsprechender Ausgestaltung auf ein „Schweizer Modell“ mit einer DB mit klarem politischem Auftrag nahekomen könnte.<sup>71</sup> Die Schweiz zeigt allen auf der Welt seit 20 Jahren, dass integraler Taktverkehr funktioniert, günstig ist, hohe Akzeptanz und hohe Fahrgastzahlen erreicht.

Der integrale Taktverkehr, der dem Deutschlandtakt zugrunde liegt, erfordert ein höheres

<sup>70</sup> Neubauten sind wegen der Kosten, „grauer Energie“ und der damit verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen nur selten sinnvoll. Zu den Ausnahmen gehören Reaktivierungen, Lückenschlüsse, Kapazitätsvergrößerungen für den Güterverkehr und Vorhaben, mit denen größere Tunnelprojekte vermieden werden können. Bahn für Alle hat eine Liste mit Vorschlägen für sinnvolle Reaktivierungen und Neubauten herausgegeben, siehe <https://bahn-fuer-alle.de/klimabahn/> und [https://bahn-fuer-alle.de/wp-content/uploads/2021/07/bahn\\_fuer\\_alle\\_taz-beilage\\_2021-07-29\\_web.pdf](https://bahn-fuer-alle.de/wp-content/uploads/2021/07/bahn_fuer_alle_taz-beilage_2021-07-29_web.pdf)

<sup>71</sup> Böttger, Christian: Marktmodelle zur Organisation des Deutschlandtaktes, Kurzgutachten im Auftrag des Bundesverbands SchienenNahverkehr, Berlin 2021, <https://www.schiennahverkehr.de/wp-content/uploads/2021/11/2021-November-Gutachten-Marktmodelle-Organisation-D-Takt.pdf>



und auch langfristig vorausschauendes Ineinandergreifen von Streckenentwicklung, Streckeninstandhaltung, Bahnhofsusbau, Bahnhofsbetrieb, Wagenbeschaffung, Wageninstandhaltung und Zugbetrieb als bisher. Die zugehörigen Planungen und Investitionen haben Vorlaufzeiten von zehn bis fünfzehn Jahren. Zuverlässigkeit spielt dabei am Ende eine maßgebliche Rolle. In einem System, wo man ohnehin oft bis zu 45 Minuten auf den Anschlusszug warten muss, machen zehn Minuten Verspätung unter Umständen wenig aus. Im integralen Taktverkehr wirken sich Verspätungen an einem Knoten massiv auf das ganze Netz aus, viele Reisende erreichen dann den nächsten Zug 30 oder gar erst 60 Minuten später.

### Deutschlandtakt versus Wettbewerb

Die Frage, wie man zu einem Deutschlandtakt kommt, ist allerdings nicht unabhängig von den sonstigen Strukturpräferenzen. Dies wird besonders klar von der FDP in ihrem Fraktionspapier vom April 2021 zugestanden. Zwar beginnt die FDP mit einem Bekenntnis zum Deutschlandtakt:

*„Wenn der Schienenpersonenverkehr in Deutschland eine Zukunft haben will, muss er eine attraktive Alternative zu den anderen Verkehrsträgern darstellen. Ein enger Takt-Fahrplan im Fernverkehr kann dazu einen erheblichen Beitrag leisten. Unter dem Begriff ‚Deutschlandtakt‘ wird daher gegenwärtig unter Federführung und Koordinierung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Einführung eines deutschlandweit abgestimmten Zielfahrplans vorbereitet. Nach Schweizer Vorbild sollen langfristig unter anderem Nah- und Fernverkehrsstrecken aufeinander abgestimmt, Anschlüsse optimiert und Taktzeiten verdichtet werden.“<sup>72</sup>*

In der Priorisierung wird der Deutschlandtakt dann jedoch im Weiteren nachrangig gegenüber Festlegungen auf den Wettbewerb sowie auf eine (dazu als erforderlichlich angesehene) Trennung von Netz und Betrieb gesehen:

*„Bis heute sind die Vorstellungen darüber, wie ein politisch vorgegebener und koordinierter Deutschlandtakt ausgestaltet werden soll, jedoch höchst unterschiedlich. So werden unter dem Na-*

*men Deutschlandtakt zum Teil Modelle diskutiert, welche einen Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen vollständig ausschließen. Stattdessen soll die DB Fernverkehr als Monopolist für die Erbringung von Verkehrsleistungen im Fernverkehr allein zuständig sein. Ein solches Modell lehnen wir entschieden ab, auch weil das EU-Recht die Liberalisierung auf der Schiene fordert. Darüber hinaus ist bis heute unklar, wie sehr ein zukünftiger Deutschlandtakt die Zahl der Wettbewerbsparameter im Fernverkehr einschränken soll. Denn bei einer zentralen Planung des Fahrplans übernimmt zukünftig der Taktgeber – und nicht die Eisenbahnunternehmen – die Planung von Wegen, Fahrzeiten und Haltestellen. Darüber hinaus wäre denkbar, dass der Taktgeber auch weitere Bedingungen für den Zugbetriebe, wie etwa die Zuglänge, den Service und die Ausstattung an Bord, die Sitzplatzzahlen oder den Ticketvertrieb vorschreibt. Auch ein solches Modell lehnen wir ab.“<sup>73</sup>*

Es wird zum einen deutlich, dass auch der FDP bewusst ist, dass sich ihre Vorstellung von Wettbewerb im Schienenverkehr und staatliche Planung für den Deutschlandtakt widersprechen. Zum anderen zeigt das Wahlkampfpapier, dass im Zweifel dem Wettbewerb – also dem System – der Vorzug vor dem Ergebnis – dem integralen Taktverkehr – gegeben wird:

*„Für uns Freie Demokraten kann es den Deutschlandtakt daher nur unter bestimmten Voraussetzungen geben. Zunächst ist für uns entscheidend, dass der für den Deutschlandtakt verantwortliche ‚Taktgeber‘ unabhängig ist. Vorschläge, welche die Aufgabe des Taktgebers der DB Netz zuweisen, lehnen wir daher ab. Stattdessen sollte die Organisation des Deutschlandtaktes die staatliche Infrastrukturgesellschaft übernehmen, nachdem die Trennung von Netz und Betrieb erfolgreich vollzogen worden ist.“<sup>74</sup>*

Die Widersprüche, die sich aus diesen teilweise antagonistischen Forderungen ergeben, werden nicht aufgelöst. Es wird billigend in Kauf genommen, dass es am Ende ein vom Fahrbetrieb abgetrenntes Netz gibt, auf dem ein verschärfter Wettbewerb stattfindet, aber kein Deutschlandtakt.

<sup>72</sup> Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag: Schienenverkehr neu denken – Mit mehr Wettbewerb zu einer attraktiveren Bahn, Berlin, 13. April 2021, <https://docplayer.org/210000545-Schienenverkehr-neu-denken-mit-mehr-wettbewerb-zu-einer-attraktiveren-bahn.html>

<sup>73</sup> Ebenda

<sup>74</sup> Ebenda

## **Fazit zu den Folgen einer Trennung von Netz und Betrieb für den Deutschlandtakt**

Die Einführung eines bundesweiten integralen Taktverkehrs (Deutschlandtakt) basiert fundamental auf einer langfristigen Verkehrsplanung. Ausgehend vom geschätzten Bedarf wird ein Zielfahrplan gebildet. Daraus werden sowohl eine Zielinfrastruktur als auch eine Gesamtmenge von anvisiertem Wagenmaterial mit sehr spezifischen Eigenschaften (Neigetechnik, Höchstgeschwindigkeit, Kapazität) abgeleitet. Die betreffenden Zeiträume umfassen sowohl im Infrastrukturausbau als auch in der Wagenbeschaffung zehn Jahre und mehr. Dem steht das Konzept eines weitgehend oder vollständig liberalisierten Wettbewerbs auf Seiten der Betreiber entgegen. Und auch eine Trennung von Netz und Betrieb würde den Deutschlandtakt maßgeblich gefährden, selbst wenn unterstellt wird, dass ein stärker an Entscheidungen der öffentlichen Hand herangerückter Infrastrukturbereich alles aus seinem Teil der Planung umsetzt. Zum Erfolg kommt es jedoch nur dann, wenn alle erforderlichen Strecken und Knoten auch wie vorgesehen bedient werden. Dabei spielt es eine wesentliche Rolle, Betreiber nicht nur vertraglich zu binden. Wie die Erfahrungen mit Vergaben in Europa und gerade auch in Deutschland zeigen und wie auch die wachsenden Probleme mit der Einbindung von Flixtrain in ein gesamtheitliches Fernverkehrsschema nahelegen, neigen formell und erst recht materiell privatisierte Betreiber dazu, ihre Verpflichtungen nur unzureichend zu erfüllen. In diesem Fall sind die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand enorm beschränkt, da der Staat seine materiellen Zugriffsmöglichkeiten abgegeben hat.

Der Deutschlandtakt geht also richtigerweise vom Zielfahrplan aus, der dann durch Betreiber erfüllt werden muss. Gleichzeitig muss ein Netzausbau erfolgen, der es der betrieblichen Seite überhaupt ermöglicht, den Fahrplan zu erfüllen. Zugbetreiber und Schienennetz erreichen nur gemeinsam das Einhalten der Taktzeiten. Auch für den Fall, dass eine vertiefte Trennung von Netz und Betrieb wider Erwarten nicht zu weiteren Veräußerungen von Teilen der DB und zu einer Zunahme von Ausschreibungsprivatisierungen führen sollte, verschlechtern sich die Chancen für eine erfolgreiche Einführung des Deutschlandtakts.

## 6 Verzögerung des Infrastrukturausbaus

Der Deutschlandtakt ist bereits ein Großvorhaben. Die Schweiz hat sich viele Jahre darauf vorbereitet. Konzernumstrukturierungen und Verwaltungsreformen können sich ebenfalls zu Großvorhaben auswachsen. Mit der Vorgabe des Koalitionsvertrags soll bezogen auf DB Netz und DB Station&Service eine Fusion vorgenommen werden, bei gleichzeitig veränderter organisatorischer Ausrichtung. Wird also der Infrastrukturausbau durch die angedachte Strukturreform verzögert? Dafür gibt es jetzt schon Hinweise. Hans Leister, Vorstand der Allianz pro Schiene, monierte:

*„Die Realisierung der 181 aus dem [Deutschlandtakt-]Zielfahrplan abgeleiteten Infrastrukturprojekte bis zum Ende dieses Jahrzehnts ist zusammen mit den Maßnahmen zur Engpassbeseitigung aus dem sogenannten Bedarfsplan Schiene die Voraussetzung für die Ausweitung und Verbesserung des Schienenverkehrs in Deutschland. Weder gibt es in diesem Haushaltsjahr mehr Geld für Schiene als für die Straße noch gibt es in diesem oder nächstem Haushaltsjahr [sic!] Finanzierungssicherheit für die Infrastrukturmaßnahmen des Deutschlandtaktes.“<sup>75</sup>*

Es ist banal, dass sich eine Struktur, die ein Netz mit einem Anlagevermögen von 173 Milliarden Euro verwaltet, nicht einfach umstrukturieren lässt und dabei auch noch gleichzeitig ihr größtes Ausbauvorhaben seit Jahrzehnten verfolgen kann. Hier muss eine Reihenfolge beachtet werden, die Umstrukturierung würde voraussichtlich vorgegestellt. Allerdings wird oft unterschätzt, wie viel Zeit eine solche Umstrukturierung in Anspruch nimmt. Dazu gibt es verschiedene Beispiele, die nachfolgend angeführt werden. Angesichts der Herausforderungen des Klimaschutzes spielt die Geschwindigkeit, mit der klimaschonende Maßnahmen umgesetzt werden, eine Rolle. Hinsichtlich der globalen Erwärmung werden bestimmte Kippunkte wie das Auftauen des Permafrost-

bodens prognostiziert, die die Erderhitzung nicht-linear und irreversibel ablaufen lassen würden. Das mögliche Eintreten solcher Kippunkte wird auf 2040 bis 2050 geschätzt, sofern bis dahin die weltweite Emission von Treibhausgasen nicht entscheidend reduziert werden kann.

### Reform Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

Die Reform der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes hat acht Jahre in Anspruch genommen. Im Zuge der Reform wurden ab 2013 die früheren sieben Direktionen zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt in Bonn zusammengelegt.<sup>76</sup> Gleichzeitig wurden die Aufgaben und Kompetenzen im Binnen- und Küstenbereich in der neuen Generaldirektion zusammengefasst.<sup>77</sup> Im zweiten Reformschritt wurden dann die bundesweit 39 Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter auf 17 reduziert, wobei die alten Standorte alle erhalten wurden. Die Reform wurde mit der Einrichtung des Wasser- und Schifffahrtsamts Main am 12. April 2021 abgeschlossen.

### Berliner Schulbau-Offensive

Im Herbst 2016 beschlossen Berliner Bezirke und Berliner Senat die sogenannte Berliner Schulbau-Offensive. Im Zuge der Reform sollten innerhalb von zehn Jahren 86.000 Schulplätze neu geschaffen werden, marode Bauten saniert und die Mittel für den bauliche Unterhalt um 250 Prozent angehoben werden. Das Gesamtvolumen des Vorhabens sollte 5,5 Milliarden Euro betragen.<sup>78</sup> Zur Beschleunigung sollte eine Wohnungsbau-gesellschaft hinzugezogen werden, der einige der geplanten Neubauten und Sanierungen im Volumen von einer Milliarde Euro (für Neubau und Sanierung) übertragen werden sollten.<sup>79</sup> Die Bezirke stellten daraufhin vereinbarungsgemäß Amtshilfeanträge, der Senat trat in Vertragsver-

<sup>75</sup> Allianz pro Schiene: Verkehrsministerium bremst Deutschlandtakt aus, Pressemitteilung vom 10. Juni 2022,

<https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/verkehrsministerium-bremst-deutschlandtakt-aus/>

<sup>76</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Reform der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), 04.09.2015,

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/WS/reform-wsv.html>

<sup>77</sup> Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt: Modernisierung der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung, Bonn 2022,

<https://www.gdws.wsv.bund.de/DE/gdws/modernisierung/modernisierung-node.html>

<sup>78</sup> Waßmuth, Carl: Kurzstudie zu Prognosefehlern als Basis der Berliner Schulbauoffensive (BSO), Studie im Auftrag von Gemeingut in BürgerInnenhand, Berlin 2021,

[https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Studie\\_BSO\\_Schu%CC%88lerzahlen\\_2021\\_05\\_28.pdf](https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Studie_BSO_Schu%CC%88lerzahlen_2021_05_28.pdf)

<sup>79</sup> Waßmuth, Carl: Studie zu den Kosten der Berliner Schulbauoffensive (BSO) und den Auswirkungen auf Beschäftigte in Berlin und Brandenburg, Studie im Auftrag von Gemeingut in BürgerInnenhand, Berlin 2019, [https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/Studie\\_BSO\\_Kosten\\_2018\\_08\\_29b.pdf](https://www.gemeingut.org/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/Studie_BSO_Kosten_2018_08_29b.pdf)

handlungen mit der ausgewählten Wohnungsbau-gesellschaft HOWOGE. Gleichzeitig gründeten die Bezirke gemeinsame Einrichtungen für die ihnen verbliebenen Aufgabenbereiche. Fünf Jahre später konnten Senat und Bezirke die Strukturreform zur Übertragung der Aufgaben an die HOWOGE noch immer nicht abschließen, Erbbauverträge, Projektverträge und Mietverträge für 40 Neubauten und elf Großsanierungen sind immer noch nicht unterschrieben. In der Folge wurde durch die HOWOGE keine Schule neu gebaut und auch keine Schule saniert. Die von der Wohnungsbau-gesellschaft angegebenen Fertigstellungstermine wurden teilweise bis 2031 verschoben, dann sind 15 Jahre seit dem Start der Berliner Schulbau-Offensive vergangen.

### **Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft**

Die österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft, kurz ASFINAG, ist eine Infrastrukturgesellschaft, die für Planung, Finanzierung, Ausbau, Erhaltung, Betrieb und Mauterhebung des österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßennetzes zuständig ist. Die ASFINAG ist vollständig im Eigentum der Republik Österreich. Sie wurde 1982 gegründet. Ab 1997 sollte das Unternehmen die Gesamtverantwortung für Netz und Verbindlichkeiten übernehmen. Es folgte eine neunjährige Verwaltungs- und Unternehmensreform. 2006 übernahm das Unternehmen dann endgültig den Straßenbetrieb durch Beendigung der Werkverträge mit den Bundesländern. Die ASFINAG erhebt und erhält seither in staatlichem Auftrag die gesetzlichen Mautgebühren und führt im Gegenzug eine Dividende an die Republik Österreich ab.

### **Autobahn GmbH**

Mit einer Grundgesetzänderung wurde 2017 in Deutschland die Zentralisierung der Autobahnverwaltung beschlossen. Anstelle der bisherigen Auftragsverwaltung durch die Bundesländer sollte eine privatrechtliche Gesellschaft Finanzierung, Ausbau, Erhaltung und Betrieb der deutschen Autobahnen übernehmen. Dazu wurde die Autobahn GmbH gegründet, die bis 2021 die Länder

ablösen sollte. Statt loszulegen beschäftigte man aber erst einmal Berater. Die ursprünglichen Beratungskosten in Höhe von 24 Millionen Euro kletterten schnell auf eine Höhe von über 130 Millionen Euro.<sup>80</sup> Der nahtlose Übergang zum Stichtag scheiterte dennoch, und auch ein Jahr später ist eine eigenständige Tätigkeit der Autobahn GmbH ohne Mithilfe der Länder nicht gegeben. Große Probleme zeigten sich im Rechnungswesen und bei der IT, die teilweise sogar wieder an die Länder zurückübertragen wurde. Außerdem hat die Autobahn GmbH mit massiven Problemen zu kämpfen, Personal zu bekommen. Infolge des angekündigten Stichtags liegen zahlreiche Projekte auf Eis, da die Länder seit fünf Jahren davon ausgehen müssen, diese Projekte nicht mehr ausführen zu dürfen. Ein Ende der Hängepartie ist derzeit nicht in Sicht.

### **Gemeinwohlorientierte Infrastruktur**

Es ist davon auszugehen, dass auch die Umstrukturierung der DB-Infrastrukturbereiche zu einer neuen Infrastruktursparte einige Jahre in Anspruch nehmen wird. Neben dem reinen Umfirmieren müssen zahlreiche Verträge umgeschrieben werden. Da auf der Infrastruktur der Großteil der Schulden lasten, muss das Rating einer neuen DB Infrastruktur beachtet werden, denn davon hängt die Höhe der künftigen Kreditzinsen ab. Für die Gemeinwohlorientierung bedarf es einer neuen Satzung, in dem die Gemeinwohlziele verankert werden, eine einfache Übernahme einer der beiden Satzungen von DB Netz oder DB Station&Service wird nicht ausreichen. Wenn eine Gemeinnützigkeit angestrebt wird, muss das Finanzamt die neue Satzung prüfen. Die bisherige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung muss aufgehoben werden, eine neue Vereinbarung ist auszuhandeln und abzuschließen. Und während der ganzen Konzernumbauphase muss es weiter arbeitsfähige Strukturen geben, die den sicheren Betrieb von Netz und Bahnhöfen gewährleisten. Voraussichtlich gehen also fünf Jahre oder mehr verloren, die dem ökologischen Ausbau der Bahn fehlen und auch die Einführung des Deutschlandtakts verzögern werden.

<sup>80</sup> Vetter, Philipp: Die Autobahn GmbH, das nächste Scheuer-Debakel, *Die Welt* vom 14. Juli 2020, <https://www.welt.de/wirtschaft/article211560573/Autobahn-Selbst-Scheuer-haelt-Kosten-fuer-Berater-fuer-zu-hoch.html>

## 7 Fazit

Es wurde eingangs die Frage gestellt, ob sich nach einer Trennung von Netz und Betrieb das Risiko der Privatisierung von Teilstücken, insbesondere des Betriebs, signifikant vergrößert. Diese Frage muss bejaht werden.

Die Bahnsysteme in Europa befinden sich seit dreißig Jahren in einem Prozess, in dem seitens der Europäischen Union vertikale Trennungen und Liberalisierungen forciert werden. Formelle, funktionale und materielle Privatisierungen sind die Folge. Gleichzeitig konkurrieren zunehmend Tochterunternehmen von Staatsbahnen auf jeweils fremdem Staatsgebiet miteinander.

Die Bahnsysteme in Deutschland, in der Schweiz, in Großbritannien, in Frankreich und in Spanien haben alle eine Form der vertikalen Trennung, der Trennung von Netz und Betrieb vorgenommen. In jedem der genannten Länder wird die Infrastruktur von eigenen Unternehmen mit eigener Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung betrieben. Auch haben in allen genannten Ländern Liberalisierungen stattgefunden, die Wettbewerb auf der Schiene befördern sollen. Unterschiede gibt es in der Umsetzung der vertikalen Trennung und in der politischen Steuerung der Bahnen. Unter den Bahnsystemen bilden die Schweiz und Großbritannien zwei Pole. Großbritannien hat die Trennung am weitgehendsten umgesetzt. Zugleich gab es bis zur Rücknahme des Netzes unter staatliche Kontrolle kaum noch eine politische Steuerung. Im Ergebnis litt die Sicherheit massiv, die Qualität des Bahnfahrens ging deutlich zurück, die Kosten sowohl für den Staat als auch die Nutzenden stiegen enorm. Aktuell werden Liberalisierungsschritte zurückgenommen, zunächst in einer Form von Notbetrieb in der Pandemiezeit, aber perspektivisch auch dauerhaft. Die Schweiz nahm eine organisatorische Trennung vor, verzichtete jedoch nicht auf die politische Steuerung, sondern erarbeitete langfristige Pläne, die dann für alle am Schweizer Schienenverkehr Beteiligten verbindlich gemacht wurden. Gleichzeitig investierte die Schweiz gegenüber Großbritannien pro Kopf das Drei- bis Vierfache in die Schiene. Im Ergebnis gilt die Schweizer Bahn als vorbildlich.

Deutschland, Frankreich und Spanien investieren pro Kopf noch weniger als Großbritannien in die Schiene, obwohl alle drei Länder ein Hochge-

schwindigkeitsnetz haben. Frankreich und Spanien haben in den letzten beiden Jahren den Schienenverkehr zusätzlich liberalisiert, Frankreich hat zudem den Netzbetreiber formell privatisiert. In Deutschland wurde eine vergleichbare Liberalisierung bereits 1994 vorgenommen. Für eine Bewertung der Folgen der Trennung in Frankreich und Spanien ist es noch zu früh. Es kann jedoch festgestellt werden, dass dort erst eine Vertiefung der Trennung stattfand, und dann erst weitgehende Liberalisierungsschritte. Deutschland würde eine Vertiefung der Trennung in einem langjährig liberalisierten Markt vornehmen, so dass Effekte sich vermutlich schneller einstellen würden, darunter womöglich auch Privatisierungen.

Dass weitgehende Trennungen von Infrastruktur und Betrieb in zuvor oder gleichzeitig liberalisierten Märkten in Privatisierungsprozesse münden, belegen die intersektoralen Beispiele. Energie- und Telekommunikationssektor haben hier besonders eindrücklich gezeigt, dass eine Aufteilung keinen Automatismus zum Infrastrukturausbau bewirkt, dass aber der Betrieb verkauft wurde. Besonders bedrückend ist die Entwicklung im Krankenhaussektor, wo es nach der Trennung zu einem starken Infrastrukturabbau kam, bei gleichzeitig erheblichen Privatisierungsentwicklungen.

Vorstellbar ist, dass nach den Vorgaben des Koalitionsvertrags zwei von drei Infrastrukturgesellschaften der DB AG weitgehend aus dem Gesamtkonzern herausgelöst werden könnten, dies aber von offizieller Seite als Vorgang innerhalb einer integrierten Bahn angegeben wird, quasi als Quadratur des Kreises.

Vor einem solchen Vorgehen muss sowohl vor dem Hintergrund der betrachteten Beispiele im Bahnbereich als auch der anderen Daseinsvorsorgenetze gewarnt werden. Der Zusammenhang zwischen der Auftrennung von Infrastruktur und Betrieb und Privatisierungen ist als sehr eng anzusehen. Für eine Weiterentwicklung und einen verbesserten Erhalt bedarf es politischer Planung und Kontrolle, diese wird durch eine (vertiefte) Trennung von Netz und Betrieb erschwert, zudem werden weitere, ebenfalls schädliche Prozesse induziert wie Infrastrukturverfall und Privatisierungen.



Mit der Trennung von Netz und Betrieb erhöht sich die Gefahr der Privatisierung derzeit noch öffentlicher Betriebsteile. Durch die Entlastung von den Infrastrukturkosten entstehen Bereiche, in denen durch staatliche Zahlungen und Vorleistungen für potenzielle Käufer sichere Einnahmen ohne größere Kostenrisiken generiert werden. Nah- und Fernverkehrsbetreiber, die Güterverkehrssparte und auch das Wagenmaterial könnten einfach verkauft werden.

Durch den Strukturwandel in Form der fortschrittenen Aufteilung von Netz und Betrieb mit anschließender weiterer Aufteilung des Betriebs auf zahlreiche Unternehmen verlieren auch die Beschäftigten weitgehend den Einfluss auf die Organisation des Bahnverkehrs und auf ihre Arbeitsbedingungen. Geboten wäre aus ihrer Sicht die Rückgewinnung der Kontrolle und Steuerung des Staatsunternehmens, nicht die Aufteilung und fortschreitende Kapitalprivatisierung. Das Vorhaben „Trennung von Netz und Betrieb“ würde die Position der Bahnbeschäftigten erheblich schwächen. Es droht eine Erosion der Arbeitsbedingungen durch eine Aufspaltung in neue GmbHs im Eigentum internationaler Infrastrukturfonds. Bereits erkämpfte Tarifbindungen würden vielfach verloren gehen. Auch in der Bahnindustrie droht ein Investitionsstau und somit ein Verlust von Arbeitsstellen und Knowhow – wie die Entwicklung in Großbritannien gezeigt hat, investieren die allermeisten Wagenvermieter extrem wenig.

Der Deutschlandtakt ist das wichtigste Projekt, um die Bahn für die Herausforderungen des Klimaschutzes fit zu machen. Eine Trennung würde den zugehörigen Ausbau behindern, indem sie den Zugriff auf die notwendigen materiellen Ressourcen bei den Betreibern verschlechtert. Möglicherweise würde eine Trennung den Deutschlandtakt sogar gänzlich konterkarieren, wenn statt dem dazu erforderlichen Ausbau dem gewünschten Wettbewerbsmodell der Vorzug gegeben wird (FDP-Modell).

Gleichzeitig droht mit dem Konzernumbau, der faktisch eine Strukturreform wäre, eine längere Phase, in der man innerhalb der DB im Wesentlichen mit sich selbst beschäftigt wäre. Eine politisch gewünschte Infrastrukturentwicklung würde verzögert, weil die neue Gesellschaft DB Infra-

struktur jahrelang im Bereich des Ausbaus kaum handlungsfähig wäre. Dies zeigen Beispiele vergleichbarer Strukturumbauten, die bis zu neun Jahre in Anspruch genommen haben.

Aus Sicht des Klimaschutzes muss der Bahnverkehr attraktiver werden. Dazu müssen die Preise deutlich sinken, das Tarifsysteem einfach sein, die Takte dicht und vernetzt, die Bahnhöfe und Züge komfortabel und die Anschlüsse zwischen Fern- und Nahverkehr gut, es müssten viel mehr Nachtzüge betrieben werden und die Züge pünktlich abfahren und ankommen. Auch eine Wiedereinführung des InterRegio oder einer vergleichbaren Zuggattung würde viel helfen. Hinzu haben die Infrastrukturbereiche der DB wichtige Aufgaben zu leisten, beispielsweise im Bereich von Streckenreaktivierungen, sinnvollen Neuerschließungen, neuen Ausweichgleisen, Weichen, um das Netz zu ertüchtigen.<sup>81</sup>

Wenn Staaten, Länder oder Kommunen den Betrieb ihrer Bahnen selbst übernehmen oder an ein öffentliches Unternehmen beziehungsweise einen öffentlichen Verkehrsverbund vergeben möchten, muss dies ohne Auflagen möglich sein. Ein Zwang zur Ausschreibung im Schienenverkehr und ÖPNV befördert schädliche Privatisierungen und ist abzulehnen. Öffentliche Infrastrukturen sollten öffentlich finanziert und gesteuert werden, die Pflicht der Europäischen Union zur Trennung von Netz und Verkehr im Schienenverkehr ist diesbezüglich kontraproduktiv. Entsprechend wäre auch Deutschland gut beraten, statt einer vertieften vertikalen Trennung der Bahn eine bessere politische Steuerung der Bahn vorzunehmen. Das hatte die letzte Koalition bereits versprochen, aber nicht eingelöst. Man kann der Bahn in Deutschland nur wünschen, dass das aktuelle Versprechen, die Trennung von Netz und Betrieb, auch nicht eingelöst wird.

81 Bahn für Alle hat 2021 eine Liste und eine Karte zu wünschenswerten klimafreundlichen Bahnprojekten vorgelegt. Näheres dazu unter <https://bahn-fuer-alle.de/klimabahn/> und Kurzfassung auf den Seiten 2 und 3 der Sonderzeitung von Bahn für Alle 2021: [https://bahn-fuer-alle.de/wp-content/uploads/2021/07/bahn\\_fuer\\_alle\\_taz-beilage\\_2021-07-29\\_web.pdf](https://bahn-fuer-alle.de/wp-content/uploads/2021/07/bahn_fuer_alle_taz-beilage_2021-07-29_web.pdf)



Was ein Ganzes war  
teilte dein Hieb. Wie Sterne  
glitzern die Splitter.

Bahn für Alle  
Weidenweg 37, 10249 Berlin  
<https://bahn-fuer-alle.de>

Zum Download der Studie:

