

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Albert Schmidt (Hitzhofen), Egbert Nitsch (Rendsburg), Gila Altmann (Aurich), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 13/9578 —

Fahrweg-Monopol der Deutschen Bahn AG und mögliche Verhinderung von Wettbewerb auf der Schiene am Beispiel der Strecke Hamburg – Lübeck

Ein Ziel von Bahnstrukturreform und Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) war es, über Wettbewerb auf der Schiene für sinkende Kosten und ein verbessertes Angebot zu sorgen. Ergebnis war allerdings bisher nur ein stark verzerrter Wettbewerb im Transportbereich, weil die Deutsche Bahn AG (DB AG) gleichsam als Monopolist sowohl im Infrastruktur- wie im Transportbereich dominiert; Wettbewerb im Infrastrukturbereich wurde trotz der Notwendigkeit, gerade dort die Kosten zu senken, überhaupt nicht realisiert. Für die weitere Entwicklung des SPNV drohen damit erhebliche Gefahren, denn es ist zu befürchten, daß die künftige Netz AG (Fahrweg) und die Regio AG (Personennahverkehr) im Rahmen der DB Holding sehr eng zusammenarbeiten und Wettbewerb verhindern werden. Daraus ergeben sich möglicherweise nachteilige Folgen für

- konkurrierende Eisenbahnunternehmen im SPNV, die aus dem Markt ferngehalten werden,
- für die Länder bzw. Aufgabenträger des SPNV, die aufgrund des verhinderten Wettbewerbs höhere Kosten zu zahlen haben, und
- für die heutigen, aber auch alle potentiellen Kundinnen und Kunden der Bahn.

Selbst der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Verkehr hat unlängst deutlich darauf hingewiesen, daß auch die künftige DB Holding keinen Ausweg aus der Misere bieten wird: Der diskriminierungsfreie Zugang zur Schieneninfrastruktur und damit der Wettbewerb auf der Schiene wird durch das Monopol der DB AG bzw. der späteren DB Holding im Bereich des Fahrwegs massiv gefährdet.

Gleichsam postwendend hat „DIE WELT“ am 13. Dezember 1997 bestätigt, daß die DB AG in der Tat plant, ihre Monopolstellung im Fahrwegbereich auch für den Wettbewerb im Nahverkehr zu nutzen: Die Strecke Hamburg – Lübeck soll nur dann zur Kapazitäts- und Angebotsverbesserung elektrifiziert werden, wenn die Landesregierung „die Forderung der Bahn akzeptiert, die Strecke (...) für 20 Jahre aus dem Wettbewerb konkurrierender Nahverkehrs-Anbieter herauszunehmen“. In der Konsequenz bedeutet das Vorgehen der DB AG gegenüber Schleswig-Holstein, daß die Bahn versucht, Investitionen zugunsten der Nahver-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr vom 21. Januar 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

kehrsinfrastruktur durch die künftige Netz AG an das Wohlfverhalten der Aufgabenträger bei Bestellungen für die Regio AG zu koppeln. Soll irgendwo eine Zweigstrecke in ihrem Bestand gesichert werden, droht folglich immer die Gefahr, daß sich die DB AG bzw. Holding dafür zunächst im Gegenzug den Nahverkehr auf den „Filetstücken“ im Bereich dieses Aufgabenträgers sichert. Darüber hinaus handelt es sich bei dem beschriebenen Vorgehen um eine offenkundig ungesetzliche Quersubventionierung zwischen Transport- und Infrastrukturbereich, die durch das Allgemeine Eisenbahngesetz in § 9 Abs. 1 ausdrücklich untersagt wird.

Das Bundesministerium für Verkehr hat zwar in einer Stellungnahme auf die Empfehlungen seines Wissenschaftlichen Beirates „sein Interesse an einem funktionierenden Wettbewerb der Transportunternehmen auf dem Schienennetz“ beteuert und versichert, die Bundesregierung werde „im Aufsichtsrat der DB AG darauf achten, daß die AG-internen Trennungslinien im Verlauf der Ausgliederungen möglichst eindeutig werden“; das in Schleswig-Holstein offenkundig gewordene Vorgehen der DB AG macht jedoch deutlich, daß die Zusagen des Bundesverkehrsministeriums in der Praxis keine Bedeutung haben werden.

Um so notwendiger scheint es, die künftige Netz AG aus dem Unternehmensverbund der DB Holding auszugliedern und die Verantwortung für das Schienennetz an die öffentliche Hand – entsprechend dem Grundgesetzauftrag von Artikel 87e – zurückzugeben. Ein entsprechender Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Schaffung einer Schieneninfrastruktur AG, der bereits im März 1997 eingereicht worden war (Drucksache 13/7283), wurde zwar in der Sitzung des Deutschen Bundestages vom 12. Dezember 1997 abgelehnt. In dieser Sache findet dieser Vorstoß inzwischen aber immer größeren Zuspruch bis hin zu eher unvermuteten Unterstützern wie dem Bundesverband Spedition und Logistik (Verkehrs-Rundschau 47/1997). Der Handlungsdruck auf den Bundesminister für Verkehr wächst also, das Deutsche Bahn Gründungsgesetz entsprechend den neueren Erkenntnissen – nicht zuletzt seines eigenen Wissenschaftlichen Beirates – zu korrigieren. Auch einem sich abzeichnenden Eingriff des Bundeskartellamtes kann so begegnet werden.

Vorbemerkungen

Ziel der Strukturreform des Eisenbahnwesens war u. a. eine stärkere Beteiligung der Schiene an dem zu erwartenden Verkehrswachstum durch Schaffen von Rahmenbedingungen, die die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der Eisenbahnen erhöhen. Dies betrifft nicht nur die Deutsche Bahn AG (DB AG), sondern alle Eisenbahnen und zwar sowohl Infrastruktur- wie Verkehrsunternehmen. Im Rahmen der Bahnreform wurden die Fahrwege öffentlicher Eisenbahnen für die diskriminierungsfreie Nutzung auch durch Dritte geöffnet. Einzelheiten regelt die Verordnung über die diskriminierungsfreie Benutzung der Eisenbahninfrastruktur und über die Grundsätze zur Erhebung von Entgelt für die Benutzung der Eisenbahninfrastruktur (Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung). Wettbewerber, die eine Diskriminierung beim Netzzugang behaupten, können nach § 14 AEG einen Antrag auf Entscheidung beim Eisenbahn-Bundesamt stellen oder sich an die Kartellbehörden wenden. Damit ist der Rechtsschutz der Wettbewerber sichergestellt.

Im Rahmen der sogenannten zweiten Stufe der Bahnreform beabsichtigt die DB AG, die heutigen Geschäftsbereiche auf eigenständige Aktiengesellschaften unter dem Dach einer Holding auszugliedern. Diese Konzeption entspricht § 2 Abs. 2 Deutsche Bahn Gründungsgesetz. Der Gesetzgeber hat die Reform des Eisenbahnwesens als einen Entwicklungsprozeß ausgestaltet. Nach der Umwandlung der Bahnen in eine Aktiengesellschaft

und der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs stellt die Ausgliederung einen weiteren Schritt in diesem längerfristigen Entwicklungsprozeß dar. Das bedeutet jedoch auch, daß mit der Ausgliederung nicht notwendig der letzte Schritt der Neuorganisation erreicht ist. Der Gesetzgeber hat sich ausdrücklich die Entscheidung über weitere Maßnahmen wie z. B. Auflösung der Holding oder weitere Verselbständigung des Fahrwegs vorbehalten. Die Bundesregierung wird daher die weitere Entwicklung des Unternehmens und die Wettbewerbssituation im Schienenverkehr sorgfältig beobachten, um Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten weiterer Maßnahmen kontinuierlich zu prüfen.

Die Bundesregierung weist darauf hin, daß es infolge der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs Angelegenheit der Länder ist, ein angemessenes Angebot im Nahverkehr auf der Schiene sicherzustellen. Dazu können sie sich der DB AG (Geschäftsbereich Nahverkehr) oder anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen bedienen und Qualitätsmerkmale vorgeben. Wenn die Länder Verkehrsleistungen bestellen, die einen Ausbau der Infrastruktur erfordern, hat die DB AG (Geschäftsbereich Netz) ein unternehmerisches Interesse an einer möglichst langfristigen Auslastung der Infrastruktur durch alle Eisenbahnverkehrsunternehmen. Dies wiederum hängt von der Bereitschaft des Aufgabenträgers ab, entsprechende Ausschreibungen von Eisenbahnverkehrsleistungen langfristig zuzusichern und damit die Refinanzierung der Investitionen über die Trassenpreise zu gewährleisten, unabhängig davon, wer die Verkehrsleistungen erbringt.

Im übrigen beantwortet die Bundesregierung Fragen zu dem Bereich Bahn ohne Bindungswirkung bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit und vor dem Hintergrund der Umsetzung des Beschlusses des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 1996.

1. a) Sieht die Bundesregierung aufgrund des in „DIE WELT“ beschriebenen Vorgehens der DB AG in Schleswig-Holstein Handlungsbedarf, insbesondere im Hinblick auf kartellrechtliche Probleme?

Wenn nein, warum nicht?

- b) Ist angesichts dieser Vorgehensweise die Zielsetzung von Bahnstrukturreform und Regionalisierung, über mehr Wettbewerb den Schienenverkehr zu fördern, überhaupt noch realistisch?
- c) Sind der Bundesregierung mögliche Beschwerden bzw. anhängige Verfahren beim Bundeskartellamt bekannt?

Wenn ja, handelt es sich um vergleichbare Fälle?

Zu a)

Nein. Einzelheiten der Verhandlungen zwischen der DB AG und dem Land Schleswig-Holstein sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Zu b)

Der Bundesregierung ist die unterstellte Vorgehensweise nicht bekannt. Im übrigen weist die Bundesregierung darauf hin, daß

über 60 Schienenverkehrsunternehmen bereits heute auf dem Netz der DB AG tätig sind.

Zu c)

Nein.

2. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die DB AG in anderen Ländern bzw. gegenüber anderen Aufgabenträgern ähnlich vorgeht, also ebenfalls ihre Monopolstellung im Bereich Fahrweg nutzt, um Wettbewerb im Transportbereich zu verhindern, und wenn ja, welche Möglichkeiten sieht sie, einer derartigen Entwicklung entgegenzu-steuern?

Nein. Die Bundesregierung teilt auch nicht die Unterstellung, die DB AG wolle Wettbewerb im Transportbereich verhindern.

3. a) Auf welchen Nahverkehrsstrecken in Deutschland sind nach Kenntnis der Bundesregierung bislang Verkehrsleistungen aus-geschrieben worden?
- b) Entspricht diese Zahl den Erwartungen der Bundesregierung nach mehr Wettbewerb auf der Schiene?
- c) Wie viele der in 3. a) abgefragten Ausschreibungen sind zu-gunsten der DB AG ausgegangen?
- d) Bei welchen Ausschreibungsverfahren hat die Bundesregierung über ihre Verantwortung für die Schieneninfrastruktur Kenntnis von Zusagen oder Planungsabsichten der DB AG, Geschäftsbe-reich Netz, im Netz des jeweiligen Aufgabenträgers bzw. bei den ausgeschriebenen Strecken Infrastrukturverbesserungen vorzu-nehmen?
- e) Welche Folgerungen zieht die Bundesregierung aus Vorgängen im Vogtland, wo die DB AG notwendige Infrastrukturver-besserungen deshalb möglicherweise verzögert hat, weil ein konkurrierendes Eisenbahnverkehrsunternehmen den Nahver-kehr übernehmen sollte?

Zu a bis d)

Das Ausschreiben und die Vergabe von Schienenverkehrs-leistungen im Nahverkehr ist eine Angelegenheit der Bundes-länder. Einzelheiten hierzu sind der Bundesregierung nicht be-kannt.

Zu e)

Einzelheiten der Verhandlungen zwischen der DB AG und dem Freistaat Sachsen sind der Bundesregierung nicht bekannt.

4. a) Hält die Bundesregierung die in Schleswig-Holstein möglicher-weise drohende Quersubventionierung zwischen Transportunter-nehmen (Regio AG) und Infrastruktureigentümer bzw. -betreiber (Netz AG) insbesondere vor dem Hintergrund von § 9 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) für rechtlich zulässig und EU-rechtskon-form, und wie reagiert sie ggf. darauf?
- b) Kann sich die Bundesregierung – neben einer Quersubven-tionierung von Transport- und Infrastrukturbereich – andere Gründe für die Kopplung von Nahverkehrsleistungen und Infra-strukturausbau vorstellen?
- Wenn ja: Welche?
- c) Beabsichtigt die Bundesregierung – auch aufgrund des ge-schilderten Vorgangs in Schleswig-Holstein – auf der Grundlage der ihr gegebenen rechtlichen Möglichkeiten die Prüfung der wahrscheinlich allgemein überhöhten Trassenpreise für den SPNV?

Zu a)

Das Eisenbahninfrastrukturunternehmen muß seine Infrastrukturkosten in die Entgelte für die Benutzung von Zugtrassen einbeziehen und nach einheitlichen Maßstäben den Verkehrsunternehmen in Rechnung stellen. Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte für eine Quersubventionierung oder einen Verstoß gegen § 9 AEG vor.

Zu b)

Der Infrastrukturausbau hat sich insgesamt stets an den Verkehrsbedürfnissen auszurichten. Im übrigen ist es nicht Sache der Bundesregierung, zu möglichen Quersubventionen Stellung zu nehmen, für deren Vorliegen keine Anhaltspunkte bestehen.

Zu c)

Nein. Die Gestaltung der Trassenpreise ist eine Angelegenheit der DB AG, die den Voraussetzungen der Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung zu genügen hat. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 b verwiesen.

5. a) Hält die Bundesregierung den Verzicht eines Aufgabenträgers auf eine Ausschreibung für 20 Jahre, der an ein Entgegenkommen eines anderen Unternehmensbereiches (Geschäftsbereich Netz bzw. Netz AG) gekoppelt ist, für wettbewerbsrechtlich zulässig?
- b) Inwiefern sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund solcher Absprachen den nach § 14 AEG geforderten diskriminierungsfreien Zugang zur Schieneninfrastruktur gewährleistet, oder hält sie Klagen möglicher anderer Anbieter von Transportleistungen im SPNV für möglich?

Zu a)

Es ist ausschließlich Sache des jeweils zuständigen Aufgabenträgers, auf der Grundlage der einschlägigen Gesetze eine Entscheidung über die Art der Ausschreibung bzw. die Dauer der Vergabe von Leistungen im Schienenpersonennahverkehr an Eisenbahnverkehrsunternehmen zu treffen. Im übrigen wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Zu b)

Der Bundesregierung sind keine Absprachen bekannt, die den diskriminierungsfreien Zugang zum Netz verhindern. Es steht jedem Wettbewerber frei, sich ggf. im Rahmen des Verfahrens nach § 14 AEG an das Eisenbahn-Bundesamt oder die Kartellbehörden zu wenden.

6. a) Sieht sich die Bundesregierung angesichts des Vorgehens der DB AG in Schleswig-Holstein nach wie vor in der Lage, entsprechend ihren Absichten mit ihrem Sitz im Aufsichtsrat für möglichst eindeutige AG-interne Trennungslinien sorgen zu können?
- b) Falls ja, worauf baut die Bundesregierung ihre Zuversicht?

Zu a und b)

Einzelne Geschäftsverhandlungen des Unternehmens sind nicht Sache des Aufsichtsrates. Die Konzeption zur Umsetzung der

zweiten Stufe der Bahnreform einschließlich der Ausgliederung der heutigen Geschäftsbereiche auf neu gegründete Aktiengesellschaften führt der Vorstand jedoch in enger Abstimmung mit dem Aufsichtsrat und in Zusammenarbeit mit dem Eigentümer durch.

7. a) Wie soll ein Wettbewerber der künftigen DB-Regio (Nahverkehr) AG künftig nachweisen, daß er im Wettbewerb deshalb unterlegen ist, weil es Absprachen von Aufgabenträgern, DB-Netz AG und DB-Regio AG gegeben hat, obwohl solche Absprachen naturgemäß und anders als jetzt in Schleswig-Holstein normalerweise nicht bekannt werden?
- b) Wie bewertet die Bundesregierung vor dem konkreten Hintergrund die Feststellungen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium (in seinen „Empfehlungen“), daß die Verhinderung preislicher Diskriminierung durch Aufsichtsmaßnahmen „bereits schwer möglich“ ist, „bei nichtpreislichen Diskriminierungsstrategien vertikal integrierter Bahnunternehmen (aber) praktisch“ ausscheidet?
- c) Stimmt die Bundesregierung der Auffassung des Wissenschaftlichen Beirates zu, daß „das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen keinen wirksamen Schutz bietet“?
- d) Sieht die Bundesregierung eine andere Möglichkeit als der Wissenschaftliche Beirat, demzufolge „Quersubventionierung zwischen Fahrweg und Transportparten der DB AG“ und Diskriminierung beim Infrastrukturzugang bzw. beim Wettbewerb nur durch eine „strukturelle Lösung“ zu verhindern sind, wozu „der konzernmäßige Verbund der Fahrweg-AG mit den Gesellschaften des Transportbetriebes aufzulösen“ ist?

Zu a)

Auf eine mögliche Beschwerde eines Wettbewerbers wird das Eisenbahn-Bundesamt in eigener Zuständigkeit den zugrunde liegenden Sachverhalt ermitteln.

Zu b bis d)

Siehe Vorbemerkungen.

8. Was spricht aus der Sicht der Bundesregierung dagegen, entsprechend der in den Gesetzen zur Bahnreform enthaltenen „Grundidee einer stufenweisen Entwicklung“ möglichst rasch eine dritte Stufe der Bahnreform – bzw. die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte „Zweite Bahnreform“ – anzugehen und dabei den Bereich der Schieneninfrastruktur neu zu ordnen?

Die Bundesregierung wird den in den Gesetzen zur Bahnreform, insbesondere § 2 Deutsche Bahn Gründungsgesetz, vorgegebenen Weg weiterverfolgen. Im übrigen siehe Vorbemerkungen.

