

Bahnreform:

Von Großbritannien lernen ... heißt privatisieren lernen

Von Joachim Kemnitz

> „Von der Sowjetunion lernen heißt siegen lernen“ – wie oft haben Schüler diesen Spruch lesen und auch schreiben müssen, die je eine Schule in der nicht mehr existierenden DDR besucht haben. Die Geschichte hat diesen Leitspruch irrelevant werden lassen, da die Mehrheit der Menschen diese Art des Siegens für nicht erstrebenswert gehalten hat. Und auch das System ist verschwunden, das ihn hervorgebracht hat.

„Von Großbritannien lernen heißt privatisieren lernen“ – wird die Geschichte auch diesen Leitspruch bald irrelevant machen, weil die Mehrheit der Menschen diese Art der Privatisierung der Eisenbahnen nicht will? Und besteht nicht die Gefahr, dass auch das dahinter stehende System, die Bahn, in ihrer Existenz gefährdet wird? Anzeichen dafür gibt es bereits.

Diskussion über Wiederverstaatlichung

In Großbritannien ist eine heftige Diskussion darüber entbrannt, ob das 1995/96 privatisierte Bahnsystem nicht de facto die Wiederverstaatlichung erfahren habe. Die Mehrheit der Bevölkerung und der Presse glaubt das inzwischen. Sie stützt ihre Vermutungen darauf, dass der neue Netzbetreiber „Network Rail“ – der Nachfolger der 1996 an die Börse gebrachten Netzgesellschaft „Railtrack“, die nach einem zwischenzeitlichen Höhenflug des Aktienkurses 2001 für insolvent erklärt wurde – in der Rechtsform einer „private sector ‘company limited by guarantee’“ (entspricht in Deutschland etwa einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung) unter der finanziellen Verantwortung des Staates geführt wird. Die Mitbeteiligung privater Investoren – wie ursprünglich angedacht – hat sich mangels Interessen nicht realisieren lassen, sodass das Kapital der „Network Rail“ im Wesentlichen durch staatlich garantierte Schuldverschreibungen aufgebracht worden ist.

Die Regierung streitet die Wiederverstaatlichung vehement ab und argumentiert formal. So sagte Verkehrsminister Alastair Darling am 10. September 2003 vor einem Parlamentsausschuss: „Of course I do not have any powers over Network Rail, it is a private company“.

(Natürlich habe ich keine Weisungsbefugnis gegenüber Network Rail, denn es ist eine private Gesellschaft).

Ein weiteres Indiz für die Quasi-Wiederverstaatlichung sieht man darin, dass inzwischen mehr als die Hälfte der 25 Betriebsgesellschaften des Personenverkehrs nur durch über die Beträge der ursprünglichen Konzessionsverträge hinausgehende Transferzahlungen des Staates vor der Insolvenz und der möglichen Betriebseinstellung bewahrt werden konnten.

Fragen wir nun: Birgt die britische Entwicklung Lehren für Deutschland oder handelt es sich um typisch britische Probleme?

Problem und insbesondere die Folge der Trennung von Netz und Verkehr.

Eine eingehende Bewertung dieses „Betriebsunfalls“ muss einem vertiefenden Beitrag*) vorbehalten bleiben. So viel kann aber schon gesagt werden: „Railtrack“ ging nicht einfach zum Gericht und meldete Insolvenz an, sondern das Insolvenzverfahren wurde von der Regierung – nach Einberufung des obersten Gerichtshofes an einem Sonntagnachmittag – eingeleitet. Und das auf öffentlichen Druck, der ausgelöst wurde durch Meldungen der britischen Presse, Railtrack verwende in großem Stil Steuergelder zur Zahlung von Dividenden an

Man stelle sich vor: Steuergelder für das Schienennetz würden in großem Stil für die Finanzierung der Dividenden privater Anleger benutzt. Könnte eine deutsche Regierung einem solchen Druck lange standhalten?

Die „Railtrack-Insolvenz“ – ein typisch britischer Betriebsunfall?

Die Railtrack-Insolvenz des Jahres 2001 ist in Deutschland nicht unbemerkt geblieben, doch herrscht hierzulande die Meinung vor, das sei ein eher britisches

private Aktionäre, und zwar nicht nur an Kleinaktionäre, sondern auch an institutionelle Anleger.

Man stelle sich eine deutsche Regierung vor, die mit der Anschuldigung der Presse konfrontiert würde, Steuergelder würden in großem Stil für die Finanzierung privater Dividenden benutzt.



Privatisierung will gelernt sein: Eisenbahnverkehrsunternehmen können nicht besser sein, als Fahrzeuge und Infrastruktur es zulassen. Als die Erneuerung der Konzession für Connex anstand, war die privatisierte Netzgesellschaft Railtrack gerade zusammengebrochen. Als erstes gebar die Regierung die Idee, die Verkehrsgesellschaften sollten sich an der Finanzierung des Netzes beteiligen. Connex lehnte ab – und verlor die Lizenz. Connex-Zug im Bahnhof London Bridge.

Könnte sie einem solchen Druck lange standhalten?

Wettbewerb schützt vor Kostensteigerungen nicht

Ein finanziellen Vorteil hat „Network Rail“ gegenüber „Railtrack“: Sie hat keine Aktionäre und muss daher keine Dividenden erwirtschaften. Das allein schien ihr jedoch nicht ausreichend, um gegen die Gefahr einer späteren Insolvenz gefeit zu sein. Also hat „Network Rail“ das Wirtschaften von „Railtrack“ einer gründlichen Analyse unterzogen und als einen Hauptgrund der Misere festgestellt: Die Netzwartung war zu teuer und zudem von schlechter Qualität. Gegenüber den Staatsbahnzeiten kostete die Netzwartung und Ausbau das Zweifache; Wissenschaftler sprechen sogar vom Zweieinhalbfachen. Zum Schluss war das Heer der Gleisbauarbeiter bei über 2.000 privaten Firmen beschäftigt, die im Auftrag von „Railtrack“ als Auftragnehmer, Unter-Auftragnehmer (sub-contractors) und Auftragnehmer von Unter-Auftragnehmern die Schienen gewartet haben.

Auf die Forderung von Network Rail, die Netzwartung müsse billiger werden, reagierten die großen Auftragnehmer mit der Kündigung der Verträge, da sie sich dann nicht mehr lohnten. Der Netzbetreiber wird die Netzwartung wieder selbst übernehmen. Einige tausend Gleisbau-

arbeiter hat er bereits in eigene Dienste übernommen, weitere rund 8.000 werden folgen.

So wird auch die Netzwartung des Netzes vom privaten Sektor wieder von einer zumindest halbstaatlichen „company limited by guarantee“ übernommen. Aus den Erfahrungen der Praxis also die komplette Abkehr von der bisherigen Doktrin, bei entsprechendem Wettbewerb könne der

private Sektor Leistungen billiger und besser erstellen als der öffentliche. (letztere nur dann, wenn der Bewerber besondere Investitionen versprach) wurden im Wege der Ausschreibung vergeben. Im Ausschreibungsverfahren erfuhr der Bewerber die Höhe der von ihm nicht beeinflussbaren Kosten (z. B. Gebühren für Trassen und Stationen, Fahrzeugmiete (in Großbritannien werden die meisten Fahrzeuge „geleast“)). Er brauchte nur

Was macht die Vergabebehörde, wenn der Konzessionsinhaber vorspricht und erklärt, zu den vereinbarten Konditionen könne er den Betrieb nicht mehr weiterführen?

private Sektor Leistungen billiger und besser erstellen als der öffentliche.

Ein auch für Deutschland lehrreiches Detail, wie man durch eine praxisfremde staatliche Vorgabe die Kosten in die Höhe treiben kann, ist die Unterscheidung der Netzwartung in „maintenance“ und „renewal“. Auch das bedarf ausführlicher Erläuterung*).

„Pacta sunt servanda“ (Verträge sind einzuhalten) – und wenn nicht?

Im Personenverkehr schien alles bestens geregelt, zumindest finanziell. Konzessio-

nen von 7–15 Jahren Dauer (letztere nur dann, wenn der Bewerber besondere Investitionen versprach) wurden im Wege der Ausschreibung vergeben. Im Ausschreibungsverfahren erfuhr der Bewerber die Höhe der von ihm nicht beeinflussbaren Kosten (z. B. Gebühren für Trassen und Stationen, Fahrzeugmiete (in Großbritannien werden die meisten Fahrzeuge „geleast“)). Er brauchte nur noch für jedes Jahr der Konzession anzugeben, ob er einen Zuschuss bräuchte oder eine Konzessionsgebühr zu zahlen bereit wäre, und schon konnte der „günstigste“ Anbieter den Vertrag für ein Gebietsmonopol unterschreiben. In seiner Region gab es keinen Wettbewerb, was sollte da schon schief gehen?

Doch was macht die Vergabebehörde SRA (Strategic Rail Authority), wenn der Konzessionsinhaber vorspricht und erklärt, zu den vereinbarten Konditionen könne er den Betrieb nicht mehr weiterführen? Nach der Railtrack-Pleite einen weiteren Aufschrei der Öffentlichkeit

riskieren, weil in einem Gebiet keine Züge mehr fahren? Im Großraum London wäre dadurch der Lebensnerv getroffen.

„Der Kavalier genießt und schweigt“ – inzwischen zahlt die SRA mehr als der Hälfte der 25 Betriebsgesellschaften Zuwendungen über die im ursprünglichen Konzessionsvertrag vereinbarte Summe hinaus. Vorübergehend betreibt die

Zahl der Fahrgäste von 1996/97 auf 2002/03 um 26 % erhöht. Eine Analyse der Steigerungen ergab, dass diese fast ausschließlich im Großraum London und im mittelweiten Fernverkehr zwischen London und den Midlands (Birmingham, Manchester, Liverpool, Sheffield usw.) aufgekommen sind, unglücklicherweise auf Strecken, die ohnehin schon überlastet sind. Hauptgründe sind die aufgrund der

Die Zugverspätungen in Großbritannien sind seit der Privatisierung stark angestiegen.

Behörde SRA über die eigens gegründete Tochtergesellschaft „South Eastern Trains“ sogar selbst wieder den Zugverkehr nach Kent, nachdem sie Connex vorzeitig den ursprünglich bis 2011 laufenden Konzessionsvertrag gekündigt hatte.

Und so verwundert es nicht, wenn sich die Zuwendungen des Staates an das private Bahnsystem in den letzten fünf Jahren verdoppelt haben, wie selbst der Verkehrsminister zugeben musste.*)

Und was ist das Ergebnis der höheren Subventionen?

Als der große Erfolg der Bahnprivatisierung in Großbritannien wird die stark gestiegene Verkehrsleistung genannt. Von 1994 bis 2000 sind die Personenkilometer um 34 % gestiegen; nach einer anderen Zählung hat sich die

guten Konjunktur stark steigenden Mieten im Großraum London, die die Pendlerweiten immer mehr ansteigen lassen, die steigenden Pendlerzahlen (viele internationale Firmen siedeln ihre europäische Zentrale in London an, da man dort wie „zu Hause“ in den USA spricht) und das relativ wenig leistungsfähige Straßennetz um London. Außer dem äußeren Autobahnring M25 gibt es kaum Schnellstraßen im Raum London; nach der Argumentation der deutschen Straßenbaulobby müsste London daher einer der strukturschwächsten Räume in Europa sein. Der Anstieg der Fahrgastzahlen ist also weder ein primärer Verdienst des Systems Schiene noch der Privatisierung, sondern auf die Umfeldbedingungen zurückzuführen.

Für die Richtigkeit dieser These gibt es noch weitere Indizien:

- Die britischen Fahrpreise sind wie zu Staatsbahnzeiten die höchsten in Europa.
- Die Zugverspätungen sind seit der Privatisierung stark angestiegen.
- Die Kapazität der eingesetzten Fahrzeuge hat sich nicht entsprechend der Nachfrage vergrößert; insbesondere im Zulaufverkehr nach London kommt es zu Überbesetzungen.
- Es wird noch mit vielen alten Fahrzeugen (vom Typ „preußische Abteilwagen“) gefahren.
- Wichtige Ausbauprojekte kommen langsamer voran als geplant oder sind gar nicht in Angriff genommen worden, weil die Kosten gegenüber Staatsbahnzeiten gestiegen sind.
- Der Prozess der Wiedervergabe auslaufender Konzessionen stockt.
- Die Zahl der Mitarbeiter in den Überwachungsbehörden nimmt zu.

„Everyone's railway: a wider case for rail“ (Jedermanns Eisenbahn: ein Plädoyer für die Schiene)

Steigender Subventionsbedarf auf der einen Seite, unbefriedigende Leistungen auf der anderen: Die Bereitschaft des Steuerzahlers und seines Repräsentanten, der Regierung, weiterhin so viel für die private Bahn zu zahlen, schwindet. So ist politische Lobbyarbeit dringend erforderlich. Der Chef der strategischen Bahnbehörde (SRA), Richard Bowker, hat sie begonnen mit der Veröffentlichung einer 70-seitigen Broschüre mit dem obigen Titel, in der er für das System Bahn wirbt und seine Bedeutung für die britische Bevölkerung und Wirtschaft hervorhebt. Danach fährt die Hälfte der britischen Bevölkerung mindestens einmal im Jahr mit der Bahn. Täglich verkehren 18.725 Züge des Personenverkehrs (zum Vergleich: In Deutschland sind es rund 30.000 auf einem etwa doppelt so großen Netz). Auch der Teil der Bevölkerung, der nie die Bahn benutzt, profitiert von ihrer Tätigkeit.

Ein bemerkenswerter Ansatz, auch wenn die Veröffentlichung nicht die Patentlösung enthält. Aber immerhin ein Appell an die Regierung, sich nicht ihrer Verantwortung für die Bahn zu entziehen.

Und in Deutschland?

Geht man von der Lautstärke der Veröffentlichungen aus, dann scheinen „Kapitalmarktfähigkeit“ und „Börsengang“ die Allheilmittel zu sein. Vielleicht folgen die Börsen in Deutschland anderen Gesetzen als in Großbritannien und honorieren hohe Dividenden aus staatlichen Steuermitteln? Hoffentlich erfahren sie nie von der internationalen Verflechtung des Kapitalmarktes, denn sonst könnte es ein schlimmes Ende für das deutsche Bahnwesen geben.

Politische Lobbyarbeit für die Bahn wird privaten Organisationen überlassen. Könnte man sich vorstellen, dass der Chef des Eisenbahn-Bundesamtes in einer Broschüre der breiten Öffentlichkeit die Vorteile der Bahn begreiflich zu machen versucht?

*) der **Fahrgast** wird in der Mai-Ausgabe auf die Entwicklung der britischen Bahnreform und die Lehren, die daraus zu ziehen sind, näher eingehen.

PRO BAHN
in Ihrer Nähe

PRO Bahn hat über 150 regionale und lokale Organisationen.
Die aktuelle Liste finden Sie im Internet:

www.pro-bahn.de