

MOFAIR

Eisenbahninfrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge in Deutschland

**Erste strukturelle Schritte zu einer
Stärkung des Bahnsystems**

Inhalt

Inhalt.....	2
Management Summary	3
Sofortmaßnahmen	4
1. Ausgangslage.....	5
2. Herausforderungen.....	5
2.1. Unzureichende Kapazität	5
2.2. Verbesserungsfähiges Baustellen- und Störungsmanagement.....	6
2.3. Kaum Haftbarkeit bei Infrastrukturmängeln.....	7
2.4. Unzureichende Kontrolle.....	8
2.5. Ambivalente Rolle der Regulierungsbehörde	8
3. Widersprüchliche Programmierung durch die Politik	9
3.1. Anspruch an den Konzern: Sicherstellung der Daseinsvorsorge	9
3.2. Aufstellung eines integrierten Konzerns als Aktiengesellschaft	10
3.3. Integrierter Konzern funktioniert – aber anders als gewollt	10
3.4. Nicht erfüllte Hoffnungen	11
4. Exkurs: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)	12
5. Lösungsansätze.....	13



Management Summary

Zwar sind viele Großprojekte des Schienenverkehrs (ETCS, Deutschland-Takt, Dekarbonisierung der Antriebe u. a.) in Bearbeitung. Akut aber sind Schwächen des Systems unübersehbar. Zu lange wurden Infrastrukturen -ganze Strecken, aber vor allem Überholgleise und Verknüpfungen, Bahnsteige und Zugänge abgebaut. Gleichzeitig stieg die Menge des Verkehrs massiv an. Jetzt Fahrpläne müssen „auf Kante genäht“ werden. Jede einzelne Verspätung aus nichtigem Grund pflanzt sich ungebremst fort.

Vor allem die Zustände bei den Infrastrukturgesellschaften des Deutsche-Bahn-Konzerns sind bedenklich: Verbesserungsfähiges Baustellenmanagement, schlechtes Störungsmanagement stehen stellvertretend dafür.

Vor allem mangelt es an effektiver Kontrolle. Die Beiräte beim EBA und der Bundesnetzagentur haben keine verbindlichen Auskunfts- und Durchgriffsrechte. Die BNetzA kann nur im (unzureichenden) gesetzlichen Rahmen tätig werden. Die Anteilseigner Vertreter in den Aufsichtsräten der Infrastrukturgesellschaften stammen aus anderen DB-Konzerngesellschaften, meist aus der Holding. Sie sind Konzerninteressen verpflichtet, nicht Interessen der Fahrgäste, der Politik und auch nicht „volkswirtschaftlichen Zielen“.

Die Politik agiert dabei widersprüchlich: Einerseits muss der Konzern als Aktiengesellschaft gewinnorientiert geführt werden. Haushaltspolitiker und das Bundesfinanzministerium machen klare Ergebnisvorgaben. Andererseits soll die DB als Staatskonzern der Daseinsvorsorge dienen. Klar ist die Infrastrukturverantwortung. Für das Verkehrsangebot im SPNV sind die Länder bzw. Aufgabenträger zuständig - so weit, so unbestritten. Aber die Politik geht weiter und hat zehn Jahre nach dem Ende der Börsengangpläne einen weiter gehenden Gestaltungsanspruch für die Bahnpolitik, ohne genau sagen zu können, welchen. Die Idee, in der Satzung der DB AG „volkswirtschaftliche Ziele“ zu verankern, drückt dies aus. Im Zusammenhang mit einem integrierten Konzern ist das gefährlich. Dieses Dilemma hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht hervorragend herausgearbeitet.

Der integrierte Konzern „funktioniert“ - aber anders als gewollt. Die Herauslösung der Infrastrukturgesellschaften aus dem DB-Konzern war in der Bahnreform von 1994 bereits angelegt, wurde aber nicht umgesetzt. Man hoffte, die Transportparten, die sich im Wettbewerb behaupten müssen, würden mit ihrer Marktorientierung positiv auf die Infrastrukturgesellschaften „abfärben“. Es kam anders; die Infrastrukturgesellschaften blieben wenig kundenorientiert. *Wo der integrierte Konzern funktioniert, geht es zu Lasten der Wettbewerber:* Abschöpfung von (zu hohen) Gewinnen aus den Infrastrukturgesellschaften, die dann die DB-Transportgesellschaften im Wettbewerb stärken, Rotation von Managementfunktionen zwischen Transport- und Infrastrukturgesellschaften, die Gefälligkeitsentscheidungen begünstigen, strittige Dispositionsentscheidungen zugunsten der DB-Transportunternehmen, unfaire Praktiken bei Fahrgastinformation, Tarif, Vertrieb und Einnahmenaufteilung etc. *Wo eine engere Zusammenarbeit zwischen den Infrastrukturgesellschaften helfen würde, funktioniert diese nicht.* Schon die Regionalbereiche der DB Netz stimmen sich kaum untereinander ab, geschweige denn mit DB Station und Service oder DB Energie.



Sofortmaßnahmen

- 1. Schnell umsetzbar wäre eine *komplette Trennung der Kassen der Transport- und der Infrastrukturgesellschaften* und die Vermeidung von Verrechnungsmöglichkeiten über die Konzernmutter. So wird transparent, wo genau das Geld fehlt: Ob bei der Infrastruktur – hier ist der Bund in der Pflicht – oder bei den Transportgesellschaften – hier ist er es nicht.**
- 2. Notwendig sind *differenzierte Verhaltensregeln* für DB-Mitarbeiter der DB AG in Wettbewerbs- oder Monopolbereichen. Diese Grundregeln der Corporate Governance müssen sich hinsichtlich des Verhaltens deutlich unterscheiden und nach außen klar erkennbar sein.**
- 3. Ebenfalls sofort umsetzbar ist eine *deutlich verbesserte Haftung der Infrastrukturbereiche bezüglich der Qualität und Pünktlichkeit*, entsprechend den Fahrgastrechten für die Endkunden. Diese kommt allen Eisenbahnverkehrsunternehmen gleichermaßen zugute.**
- 4. *In die Aufsichtsgremien der Infrastrukturgesellschaften müssen Vertreter der Eisenbahnverkehrsunternehmen entsandt werden.* So wird einem Geburtsfehler der Eisenbahnregulierung abgeholfen: Ein „normales“ Wirtschaftsunternehmen würde die Wünsche der Kunden selbst einsteuern. Nicht so bei der Eisenbahninfrastruktur: Deren Kosten werden aufgrund der Regulierung immer gedeckt; schlimmstenfalls müssten weniger Kunden dann eben höhere Infrastrukturnutzungsgebühren bezahlen.**
- 5. *Für die weitergehenden Strukturfragen sollten noch in der 19. Wahlperiode des Bundestages Alternativen entwickelt werden, bis hin zu einer vollständigen Trennung von Netz und Betrieb, wie sie in anderen Staaten erfolgreich war. Denkbar wäre, die Infrastrukturgesellschaften des heutigen DB-Konzerns enger zusammenzuschließen und sie aus dem integrierten Konzern herauszulösen.***



1. Ausgangslage

Fast ein Vierteljahrhundert nach der Bahnreform und nach vielen Legislaturperioden, an deren Anfang die die Regierung tragenden Parteien immer wieder die Formel „Mehr Verkehr auf die Schiene“ propagiert haben, macht sich Ernüchterung breit: Die Pünktlichkeit speziell im Personenfernverkehr auf der Schiene ist im Sinkflug. Fernverkehrszüge befinden sich in einem schlechten Zustand, selbst gutwillige Kunden reagieren zunehmend genervt. Und was noch schlimmer ist: Sie haben wenig Hoffnung, dass sich in absehbarer Zeit etwas zum Besseren wendet. Statt eines „Wow“-Effekts scheint das System eher wieder auf dem Weg zum „Muss-Kunden“, der nur deshalb achselzuckend dabeibleibt, weil er keine verlässlich bessere Mobilitätsalternative sieht.

Bei der Darstellung des Gesamtbildes gerät etwas aus dem Blick, dass der Zustand des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV), der zu einem erheblichen Teil durch Wettbewerber der Deutschen Bahn betrieben wird (37 % der Betriebsleistung im Fahrplanjahr 2019), deutlich besser ist – wobei viele Verspätungen aus dem Fernverkehr „importiert“ werden. Die mediale Orientierung am Fernverkehr (der nur etwa ein Sechstel der gefahrenen Trassenkilometer ausmacht) verzerrt das Bild zuungunsten des Gesamtsystems und lässt es schlechter erscheinen, als es vielerorts ist.

Nachdem über lange Jahre an der Instandhaltung und den Neuinvestitionen gespart wurde, zieht nun das Baugeschehen an. Das betrifft alle Eisenbahnverkehrsunternehmen gleichermaßen. Was an sich dringend notwendig ist, bringt das System derzeit dem Kollaps nahe. Es fehlt an Redundanz (betrieblichen Ausweichmöglichkeiten) und an Resilienz (Widerstandsfähigkeit des Gesamtsystems), wie es der Verkehrsminister des Landes Baden-Württemberg auf den Punkt gebracht hat. Verbesserungen bei der Bauplanung und der Kommunikation mag es prinzipiell ja geben, nur merken die Eisenbahnverkehrsunternehmen und vor allem die Fahrgäste angesichts der steigenden Baustellenlast nicht viel davon.

Die diversen Probleme für die Fahrgäste sind derzeit erheblich. Sie zu reduzieren, ist gemeinsame Aufgabe aller Beteiligten am System Schiene. Wie speziell die Eisenbahnverkehrsunternehmen als Wirtschaftsakteure betroffen sind und was sich ändern muss, sollen die folgenden Passagen erläutern.

2. Herausforderungen

2.1. Unzureichende Kapazität

Seit der Bahnreform und insbesondere im Vorfeld der geplanten Teilprivatisierung samt Börsengang ist die Gleisinfrastruktur um mehrere tausend Streckenkilometer reduziert worden. Und nicht nur die Strecke als solche, sondern vor allem auch die Verknüpfungen, also Weichen, wurden an Stellen entfernt, an denen sie vermeintlich nicht mehr benötigt wurden. Und der Prozess ist nicht beendet: Noch immer werden z.B. bei der Sanierung von Stationen regelmäßig Bahnsteige verkürzt.

Gleichzeitig stieg die Menge des abgewickelten Verkehrs massiv an. Bis zu einem gewissen Punkt war das durch eine insgesamt effizientere Trassenkonstruktion möglich. Weitere Mehrverkehre, obwohl umwelt- und verkehrspolitisch dringend notwendig, sind nun aber an vielen Stellen, insbesondere rund um die großen Bahnknoten in den Ballungsgebieten, nicht mehr möglich. Die Zahl der offiziell zu „überlasteten Schienenstrecken“ erklärten Abschnitten ist von null (bis 2007) auf inzwischen 15 (plus 2 Bahnhöfe) gestiegen. Für keine einzige dieser Strecken ist die Überlastungserklärung zurückgenommen worden.



Hinzu kommt, dass die Zahl der Baustellen nach langem Instandhaltungsrückstau in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat, und zwar auf bis zu 800 an jedem einzelnen Tag. Zudem stehen in den kommenden Jahren vor allen die Sanierung komplexerer Ingenieurbauwerke wie Brücken und Tunnels an. Das Alter vieler Anlagen steigt weiter an; die Trendwende ist noch immer nicht gelungen. Der Bundesrechnungshof hat in seinem im Dezember 2018 veröffentlichten Bericht moniert, dass die Kennziffern des Infrastrukturzustandsberichts das wahre Ausmaß der Probleme nicht voll widerspiegeln. (1)

Die infolge des Infrastrukturrückbaus vor allem der 1990er und 2000er Jahre verminderte und nun ohnehin schon zu knapp bemessene Kapazität gerät bei den vielen baustellenbedingten Einschränkungen dabei vollends an ihre Grenzen - und darüber hinaus: Fahrpläne müssen „auf Kante genäht“ werden. Auch jede einzelne kleine Verspätung aus eigentlich nichtigem Grund pflanzt sich im System ungebremst fort, weil keine Ausweichmöglichkeiten, keine Alternativen bestehen.

2.2. Verbesserungsfähiges Baustellen- und Störungsmanagement

Die steigende Zahl von Baustellen und die sich daraus ergebenden Risiken für die Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger waren Anlass für die Etablierung des „Runden Tisches Baustellenmanagement“, der im Jahr 2017/18 eine Reihe von Empfehlungen zur besseren Risikoverteilung und zur Kommunikation zwischen den Beteiligten im Rahmen ihrer vertraglichen Beziehungen erarbeitet hat. Deren Umsetzung steht nun an. Nicht zuletzt richtet sich eine Empfehlung an den Bund: Um kapazitätsschonende Bauverfahren und kapazitätserhaltende Bauinfrastruktur finanzieren zu können, muss die DB Netz im Rahmen einer neuen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV III) mit angemessenen zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden.

Ebenfalls Gegenstand des Runden Tisches war eine verbesserte Baustellenplanung und Baustellenkommunikation gegenüber den Zugangsberechtigten (Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträgern). Hier wurde schnell klar, dass diese Aufgabe nicht nach einem Jahr als „abgeschlossen“ betrachtet werden kann, sondern dass es hier einen kontinuierlichen Dialog geben muss. Der „Runde Tisch“ brachte mit Überlegungen zu Baukorridoren (weitere Bündelungen verschiedener Baumaßnahmen auf bestimmten Strecken statt ständig neuer Einzelmaßnahmen) und Bautakten (Reduktion der Anzahl verschiedener Baufahrpläne, leichtere Kommunizierbarkeit) eine deutliche Hinwendung zu einem kapazitätsorientierten Baugeschehen. Die konkrete Umsetzung wird sich aber auf Jahre erstrecken. Und die damit verbundene Schaffung neuer IT-Systeme ist DB-Netz-intern ins Stocken geraten.

Nicht Gegenstand des „Runden Tisches“ war die rein DB-Netz-interne Prozessorganisation in der Baustellenplanung, bei der Auftragsvergabe und beim Auftragscontrolling

1

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2018/2018-sonderbericht-ziele-des-bundes-bei-den-verhandlungen-mit-der-deutschen-bahn-ag-ueber-eine-dritte-leistungsund-finanzierungsvereinbarung-fuer-die-bestehende-eisenbahninfrastruktur-pdf/view>, S. 9 ff.

gegenüber der Bahnbauindustrie. Es steht zu vermuten, dass hier noch einige Potenziale zu heben sind.

Problematisch sind die DB-Netz-internen Strukturen auch beim Umgang mit Wetterextremen, wie die Sturm- und Starkregeneignisse 2017/18 („Xavier“, „Herwart“, „Friederike“) oder aktuell dem starken Schneefall im Januar 2019 in Bayern gezeigt haben. Nicht nur, dass durch den vernachlässigten Vegetationsrückschnitt der vergangenen Jahre Bäume ins Gleis fallen konnten, die dort niemals hätten stehen dürfen. Gleise konnten nicht freigeräumt werden, weil kein Personal vor Ort war; Weichenheizungen, wenn vorhanden, funktionierten nicht richtig. Hilfsangebote Dritter Firmen liefen ins Leere, weil es bei DB Netz gar keine Strukturen gibt, diese anzunehmen.

Die konkrete Arbeit wird durch die Bildung von immer mehr Tochter- und Enkelunternehmen erschwert, die ihrerseits noch kurzfristige Verträge mit externen Subunternehmern schließen. Im Ergebnis haben die einzelnen DB-Netz-Töchter vielleicht ihre je unternehmenseigene Bilanz verbessert, die Gleise sind aber dennoch nicht geräumt. Das System insgesamt nimmt Schaden.

Die Entstörung nach den Extremwetterereignissen zieht sich unnötig lange hin; manches Mal bleibt der böse Schein, dass Strecken, auf denen Wettbewerbsbahnen fahren, systematisch später freigeräumt wurden.

Schließlich berichten Wettbewerbsbahnen immer wieder von nicht nachvollziehbaren Dispositionsentscheidungen im Verspätungsfall: So müssen oft an sich pünktliche Züge des SPNV eine Überholung durch bereits verspätete Fernverkehrszüge erdulden oder deutlich langsameren Güterzügen folgen, so dass am Ende alle verspätet sind.

2.3. Kaum Haftbarkeit bei Infrastrukturmängeln

Zwischen der DB Netz als dem Betreiber der Schienenwege und den das Netz nutzenden Eisenbahnverkehrsunternehmen besteht jeweils ein Vertragsverhältnis, das durch die Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB), quasi die „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ der DB Netz, bestimmt werden.

Diese sind grundsätzlich aus Sicht des Infrastrukturbetreibers geschrieben. Für die Folgen von Infrastrukturmängeln, die sich bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen ergeben, steht DB Netz nicht gerade. Die einzige Ausnahme stellt das nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz zwingend vorgeschriebene (§ 39 und Anlage 7, Abs.2 ERegG) Anreizsystem bei Verspätungen dar, das aber explizit nicht zur Regulierung von Folgeschäden gedacht ist. Die DB Netz stellt sich auf den Standpunkt, dass der Infrastrukturnutzungsvertrag zwischen DB Netz und den einzelnen EVU keine Verpflichtung geographischer (genauer Laufweg) und zeitlicher Art (Pünktlichkeit) beinhaltet. Entstehen den EVU durch Verspätungen oder Zugausfälle infolge von Infrastrukturmängeln Verluste (z. B. Fahrgeldmindereinnahmen bzw. Kundenverluste im Güterverkehr, Pönalen aus Verkehrsverträgen), steht die DB Netz dafür nicht ein.

Ähnliche Verhältnisse wären in anderen Branchen zwischen Vertragspartnern undenkbar. Darüber hinaus versucht DB Netz mit schöner Regelmäßigkeit, auch die letzten noch vorhandenen Haftungsrisiken gegenüber den Netznutzern aus den SNB zu tilgen. Da die Bundesnetzagentur Änderungen an den SNB genehmigen muss und sich die EVU in den jährlichen Genehmigungsverfahren regelmäßig dagegen wehren, waren die bisherigen Versuche nicht von Erfolg gekrönt. Eine komplette Revision der SNB hin zu einer angemessenen Verteilung der Verantwortung kann die Bundesnetzagentur aber nicht aktiv vornehmen.



2.4. Unzureichende Kontrolle

Die Infrastrukturgesellschaften der Deutschen Bahn (DB Netz AG, DB Energie GmbH, DB Station und Service) werden zwar von mehreren Institutionen überwacht. Dennoch ist die Kontrolle insgesamt unzureichend. Anders ist kaum zu erklären, dass die aufgewendeten Finanzmittel in den vergangenen Jahren immer weiter gestiegen sind, dass aber die Qualität der Infrastruktur dennoch nicht besser, sondern eher schlechter geworden ist.

Zum einen haben die einzelnen Infrastrukturgesellschaften ihre jeweiligen, handelsrechtlich vorgesehen Aufsichtsräte. Diese sind mit Vertretern der Arbeitnehmer und der Anteilseigner besetzt. Letztere stammen jeweils aus anderen DB-Konzerngesellschaften, in der Regel aus der Holding. Sie sind immer Konzerninteressen verpflichtet, nicht Interessen der Fahrgäste, der Politik und auch nicht „volkswirtschaftlichen Zielen“. Nirgendwo in diesen Gremien sind Vertreter der Nutzer, also der Eisenbahnverkehrsunternehmen, eingebunden. In anderen Branchen würde ein Wirtschaftsunternehmen die Wünsche seiner Kunden selbst einsteuern, weil die Kunden andernfalls ausbleiben und die wirtschaftlichen Ergebnisse sich verschlechtern würden. Nicht so bei der Eisenbahninfrastruktur: Deren Kosten werden aufgrund der Regulierung ohnehin gedeckt. Schlimmstenfalls müssten weniger Kunden dann eben höhere Infrastrukturnutzungsgebühren bezahlen.

Zum anderen gibt es weitere Gremien, wie den von Eisenbahn-Bundesamt (EBA) berufenen Netzbeirat und den Netzinfrasturbeirat bei der Bundesnetzagentur. Beide tagen relativ selten und sind lediglich – wie die Namen bereits sagen – „Beiräte“ ohne echtes Recht auf Einsichtnahme oder auf bindende Entscheidungen. Schließlich befassen sich noch Monopolkommission (alle zwei Jahre in einem Sondergutachten) sowie anlassbezogen der Bundesrechnungshof mit dem Gebaren der Infrastrukturgesellschaften, ebenfalls ohne irgendwelche Durchgriffsrechte.

2.5. Ambivalente Rolle der Regulierungsbehörde

Wie in anderen Netzökonomien wurden im Eisenbahnbereich Vorschriften zur Regulierung des Netzzugangs und der Netzentgelte geschaffen und 2016 im Eisenbahnregulierungsgesetz verankert. Anders als etwa in der Telekommunikation oder bei der Post ist es aber bei der Gleisinfrastruktur, bei den Stationen oder bei der Bahnstrominfrastruktur nicht einmal theoretisch möglich, komplett neue Netze zu schaffen.

Was die Regulierungsbehörde darf, ist gegenüber einem integrierten Konzern keineswegs ausreichend. Obwohl die Bundesnetzagentur ihre Arbeit im Rahmen ihrer Zuständigkeit ihre Arbeit gut und gewissenhaft versieht, bleiben die „Verschiebebahnhöfe“ innerhalb der DB-Bilanz bestehen und sind der Überprüfung durch die Netzagentur weit gehend entzogen.

Die Bundesnetzagentur kann ferner die Schienennetz-Benutzungsbedingungen (SNB; siehe oben) nicht aktiv überarbeiten. Sie hat auch keine Überprüfungsmöglichkeit im Bereich der „nichtmateriellen“ Infrastruktur wie Fahrausweistarife, Fahrausweisvertrieb, Einnahmenaufteilung, Fahrgastinformation (hier gibt es eine nur minimale Zuständigkeit des Bundeskartellamts).

Hinzu kommt, dass die Regulierung des Bahnstrommarkts nicht der Eisenbahnregulierung, sondern der Strommarktregulierung unterfällt. Daraus ergeben sich innerhalb der



Bundesnetzagentur verschiedene fachliche Zuständigkeiten. Nebenbei ist die DB Energie, nach eigenem Bekunden das fünftgrößte Energieunternehmen Deutschlands, nicht zum Unbundling seiner Rollen als Energielieferant einerseits und als Netzbetreiber andererseits verpflichtet.

Viele aus Sicht des DB-Konzerns lästige Entscheidungen der Bundesnetzagentur – z. B. die Nichtgenehmigung beantragter höherer Trassenentgelte in einzelnen Segmenten – sind derzeit noch vor Zivilgerichten anhängig. Die Verfahren ziehen sich z. T. lange hin. Für die betroffenen Verkehrsunternehmen türmen sich finanzielle Risiken auf, die immer weniger kontrollierbar sind.

Oftmals übersehen wird schließlich, dass die Bundesnetzagentur nicht nur einerseits darauf achten muss, dass die Gewinne der DB Netz nicht zu hoch ausfallen (mittels der Anreizregulierung aus den §§ 25 ff. ERegG). Sie ist gleichermaßen angesichts der Organisation der Infrastrukturgesellschaften als Kapitalgesellschaften verpflichtet sicherzustellen, dass die Gewinne nicht zu niedrig sind (!).

3. Widersprüchliche Programmierung durch die Politik

Es wäre falsch, allein dem Management der Infrastrukturgesellschaften die Schuld an den geschilderten Problemen zuzuweisen. Vielmehr ist offenkundig, dass es an vielen Stellen gar nicht anders handeln kann.

3.1. Anspruch an den Konzern: Sicherstellung der Daseinsvorsorge

Für den Nahverkehr (im Eisenbahnbereich: SPNV) ist unstrittig und sogar im Grundgesetz (Art. 87e) festgeschrieben, dass eine ausreichende Infrastruktur und darauf auch ein gewisses Verkehrsangebot vorgehalten werden muss. Grundgesetz (Art. 106a) und Regionalisierungsgesetz weisen die Aufgabenwahrnehmung für den SPNV den Bundesländern zu. Hierzu haben die Bundesländer Aufgabenträgerorganisationen geschaffen, die Verkehrsverträge in der Regel im Wettbewerb vergeben, diese Verträge überwachen und anhand von (landes-)politischen Vorgaben die Bestellung des Verkehrsangebots vornehmen. Innerhalb eines gewissen Rahmens sind jederzeit Mehr- oder Minderbestellungen möglich.

Der Schienenpersonenfernverkehr soll zwar einerseits eigenwirtschaftlich erbracht werden, d.h. sich komplett durch (Fahrausweis-)Einnahmen selbst finanzieren. Dennoch gibt es den wirkmächtigen Standpunkt, dass ein Staatsunternehmen dazu verpflichtet werden müsse, mindestens Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern regelmäßig im Fernverkehr zu bedienen. Zuletzt wurde diese Forderung im Koalitionsvertrag von Union und SPD erhoben. Die Zahl der Kunden (Fahrgäste und Verloader im Güterverkehr) soll bis 2030 verdoppelt werden.

Und auch was die Infrastruktur angeht, hat die Politik klare Vorstellungen: So setzten die Länder Hessen und Rheinland-Pfalz beim Bau der Hochgeschwindigkeitsstrecke Köln-Rhein/Main durch, dass auch kleinere Städte wie Montabaur und Limburg (Lahn) angefahren werden. Dass diese Einflussnahme auch in der heutigen Struktur möglich war, zeigt, dass eine vermeintliche stärkere „Politisierung“ bei einer Herauslösung der Infrastrukturgesellschaften aus dem integrierten Konzern kein stichhaltiges Argument ist.



3.2. Aufstellung eines integrierten Konzerns als Aktiengesellschaft

Trotz aller dieser politischen Ansprüche ist die Deutsche Bahn aber ein integrierter Konzern, der formal eine strikte Trennung von (wettbewerbsneutralen) Infrastrukturgesellschaften und (im Wettbewerb befindlichen) Transportgesellschaften vornehmen muss.

Eine Aktiengesellschaft hat einen Vorstand, der die Gesellschaft „in eigener Verantwortung“ (§ 76 Abs. 1 AktG) zu leiten hat. Eine Anweisung durch den Gesellschafter ist nicht möglich. Der Vorstand ist darüber immer dem Wohl der (Aktien-)Gesellschaft verpflichtet, nicht direkt dem der Eigentümer. Die aktuell diskutierte Forderung, die Satzung der DB AG zu ändern und dort „volkswirtschaftliche Ziele“ zu verankern, verträgt sich damit nicht. Haushaltspolitiker und das Bundesfinanzministerium geben dem Konzern auch klare Ergebnisvorgaben. Dass die AG insgesamt eine Gewinnerzielungsabsicht hat, ist durch das Aktienrecht vorgegeben.

Das Dilemma zwischen Daseinsvorsorge auf der einen Seite und fiskalischer Orientierung hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht vom Januar 2019 (2) hervorragend herausgearbeitet. Seinen Feststellungen gibt es nichts hinzuzufügen.

3.3. Integrierter Konzern funktioniert – aber anders als gewollt

Staatsbahnen in Europa waren früher allesamt als integrierte Konzerne organisiert. Die vier Eisenbahnpakete der Europäischen Union haben Schritt für Schritt den Eisenbahnmarkt weiter geöffnet und hatten als Zielbild implizit die Trennung von Netz und Betrieb. Auf Drängen der großen Staatsbahnen der EU-Mitgliedsstaaten und ihres Verbandes CER wurden aber bisher alle Versuche, die Trennung von Netz und Betrieb durch europäische Rechtssetzung voranzutreiben, vereitelt. So zuletzt beim Vierten Eisenbahnpaket, das 2013 noch eine weit schärfere Entflechtung vorsah als die wenigen Regelungen, die schließlich 2017 beschlossen wurden und nun zur Umsetzung in deutsches Recht anstehen.

In der deutschen Diskussion wird regelmäßig die Quadratur des Kreises versucht: Der integrierte DB-Konzern erziele Synergieeffekte durch die Vorhaltung und Bewirtschaftung von Infrastruktur einerseits und dem Betrieb von Verkehrsleistungen auf diesen Netzen andererseits. Wie diese Synergieeffekte aber mit der geforderten Nichtdiskriminierung zusammenpassen, bleibt unklar. Die Trennung der Infrastruktur- von den Transportgesellschaften wird von interessierter Seite mit polemischen Begriffen wie „Zerschlagung“ belegt – so als stünde die Zerstörung des Systems auf dem Spiel und nicht eine andere Organisation mit dem Ziel einer Qualitätsverbesserung.

Ein weiteres Argument gegen die Trennung von Netz und Betrieb, das vorrangig von der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) vorgebracht wird, ist das des konzernweiten Arbeitsmarkts. Dieser ermögliche es DB-Beschäftigten, zwischen verschiedenen

² Im Internet abrufbar unter:

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/bahn-ag-2019/2019-sonderbericht-strukturelle-weiterentwicklung-und-ausrichtung-der-deutschen-bahn-ag-am-bundesinteresse>.



Gesellschaften hin- und herzuwechseln und verringere so das Risiko, arbeitslos zu werden. In Wirklichkeit existiert dieses Risiko angesichts des Fachkräftemangels in allen Bereichen des Eisenbahnmarkts nicht mehr. Ein Wechsel von Arbeitnehmern zwischen Infrastruktur- und Transportgesellschaften hat auch in der Vergangenheit auf Ebene der Tarifbeschäftigten wenig stattgefunden. Tatsächlich bedeutend und auch integraler Teil der Konzernstrategie ist die „Jobrotation“ beim Management. Weder hat das Management diese Protektion wirklich nötig, noch ist eine systematische Rotation, wie sie z. B. zwischen den Vorständen von DB Regio und DB Netz stattfindet, völlig unbedenklich.

Vereinfacht gesagt:

Dort wo, der integrierte Konzern funktioniert, tut er das zum Schaden der Wettbewerber der DB-Transportgesellschaften. Noch immer birgt er erhebliche Diskriminierungspotenziale. Die folgende Aufstellung ist nicht abschließend:

- **Abschöpfung von (zu hohen) Gewinnen aus den Infrastrukturgesellschaften:** Diese können im nächsten Schritt indirekt die Transportgesellschaften im Wettbewerb stärken. Das gilt auf je unterschiedlichen Wegen für alle Verkehrsarten: SPNV, SPFV und SGV.
- **Rotation von Managementfunktionen zwischen Transport- und Infrastrukturgesellschaften:** Wer heute als Entscheider einer Infrastrukturgesellschaft weiß, dass er künftig bei einer Transportgesellschaft des DB-Konzerns arbeiten wird, will sich das künftige Leben sicher nicht „unnötig“ erschweren und wird schon heute seine Entscheidungen entsprechend treffen.
- **Strittige Dispositionsentscheidungen der Fahrdienstleitungen zugunsten der Konzerntransportunternehmen.**
- **Unfaire Praktiken bei Fahrgastinformation, Tarif, Vertrieb und Einnahmenaufteilung.**
- **Ständige Vermischung von Belangen der Transportgesellschaften mit denen der Infrastrukturgesellschaften.** Dass es einen Vorstand im Konzern gibt, der für das Lobbying im Gesamtkonzern zuständig ist, ist schon nicht zu rechtfertigen. Dass dieser in Personalunion auch noch für die „neutrale“ Infrastruktur zuständig ist, verschärft die Probleme noch.

Dort aber, wo durch eine engere Zusammenarbeit zwischen einzelnen Infrastrukturgesellschaften echte Verbesserungen für das System insgesamt und für die Fahrgäste im Besonderen erreicht werden könnten, funktioniert diese nicht:

- **Bei Verspätungen passt die Fahrgastinformation auf den Bahnsteigen (DB Station und Service) nicht zu den Angaben in den Zügen oder denen in den Online-Medien wie bahn.de oder der DB Navigator-App (Stichwort „Umgekehrte Wagenreihung“).** Abhilfe soll hier das Projekt Reisendeninformation bringen – das zudem noch falsch im DB-Ressort Personenverkehr verortet ist.
- **Die Regionalbereiche der DB Netz stimmen sich schon untereinander kaum ab, und noch weniger mit DB StU und DB Energie.** Bei der Bildung von Profitcentern wurde des Guten zu viel getan. Der Eindruck, dass jeder für sich wurschtelt, bestätigte der DB-Vorstand in seinem „Brandbrief“ an die Führungskräfte vom September 2018 selbst.

3.4. Nicht erfüllte Hoffnungen

Im Rahmen der ersten Bahnreform in den Neunzigerjahren war die vollständige, auch gesellschaftsrechtliche Trennung von Transport- und Infrastrukturgesellschaften geplant. Sie wurde unter anderem deshalb nicht umgesetzt, weil man hoffte, dass die



Transportparten, die sich künftig im Wettbewerb würden behaupten müssen, mit ihrer Marktorientierung positiv auf die Infrastrukturgesellschaften „abfärben“ würden. Nach zwanzig Jahren ist festzustellen, dass das nicht funktioniert hat. Aus verschiedenen Gründen, die oben geschilderten problematischen Regulierungsmechanismen sind einer davon, blieben die Infrastrukturgesellschaften hierarchisch strukturiert und kaum kundenorientiert. Es ist eher das Gegenteil des Intendierten eingetreten: Auch die Fernverkehrssparte leidet unter erheblichen Mängeln.

Insgesamt hat der integrierte Konzern seit Jahren nicht bewiesen, dass die vermuteten Synergieeffekte und damit eine höhere Leistungsfähigkeit für die Kunden tatsächlich erreicht werden. Damit ist ein weiteres Hauptargument gegen die Herauslösung der Infrastrukturgesellschaften aus dem DB-Konzern widerlegt.

4. Exkurs: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)

Dass die Finanzierung der Infrastruktur eine öffentliche Aufgabe ist, steht im Grundgesetz. Dass man sie nicht dem bundeseigenen Unternehmen allein überlassen kann, ist inzwischen politischer Konsens. Die Absicherung der Finanzierung des Bestandsnetzes über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV I 2009-14; LuFV II 2015-19; LuFV III vsl. 2020-24) als überjährigen Finanzierungsvereinbarungen war ein deutlicher Fortschritt. Dadurch wurde deutlich, dass der Bund seine Verantwortung wahrnimmt, die Infrastrukturfinanzierung grundsätzlich nicht den alljährlichen Etatberatungen unterwerfen und so Planungssicherheit für alle Beteiligten schaffen will.

Die kürzlich (und erneut!) geäußerte Kritik des Bundesrechnungshofes, dass die vereinbarten Qualitätskennziffern den tatsächlichen Zustand der Infrastruktur-entwicklungen nicht adäquat abbildeten und dass sogar Fehlanreize gesetzt würden – lieber Wartung der Infrastruktur, die die DB Netz aus eigenen Mitteln zahlen müsste, aussetzen, und auf die Zahlung von Ersatzinvestitionen über die LuFV warten –, ist grundsätzlich nachvollziehbar und richtig. Dennoch sollten die Mittel in der LuFV III jetzt aufgestockt werden, um das dringend notwendige kapazitätsschonende Bauen zu erleichtern.

Insgesamt aber zeigt das Konstrukt der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und seinem Unternehmen, wie untauglich die Schnittstelle zwischen Politik und Infrastrukturgesellschaften beschaffen ist. Die Verhandlungen für eine neue Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ziehen sich in die Länge. Es diskutieren nicht zwei Partner, die beide grundsätzlich dasselbe wollen, sondern zwei verfeindete Lager. Die LuFV wird so zu einem Dokument des Misstrauens. Durch noch detailliertere Vorgaben und genauere Indikatoren, wie vom Bundesrechnungshof gefordert, würde dieses grundlegende Problem nicht beseitigt, sondern eher noch verstärkt.

Das Grundübel bleibt: Wenn und solange der Konzern Deutsche Bahn ein integrierter Konzern bleibt, wird die Infrastruktur immer in erster Linie den Konzerninteressen folgen (müssen) und als Cash-Cow helfen müssen, den Gesamtkonzern und die Transportgesellschaften zu stützen. Daseinsvorsorge ist dann immer nur zweitrangig. Das Gesamtsystem Bahn kommt so nicht aus seiner Krise.



5. Lösungsansätze

Die Misere des Bahnsystems lässt sich nicht schnell beheben. An vielen Stellen – z. B. im „Zukunftsbündnis Schiene“ werden derzeit zukunftsweisende Konzepte wie der Deutschland-Takt, die Digitalisierung der Schiene und andere entwickelt. Bis diese Früchte tragen, wird es noch Jahre dauern. Die Probleme, die in der derzeitigen Struktur und Steuerung des DB-Konzerns lauern, werden die inhaltlichen Konzepte zudem nicht lösen.

Derzeit kann keiner von sich behaupten, er wisse bereits, wie die beste Struktur für das deutsche Bahnsystem aussieht. Sicher ist, dass ein bloßes Austauschen der Köpfe im DB-Vorstand keines der Probleme nachhaltig lösen wird. Sie birgt eher die Gefahr, dass sich Suche nach besseren Strukturen eher wieder verlangsamt. Personalfragen sind spannend, lenken aber leicht von den kniffligeren Themen ab.

Schnell umsetzbar hingegen ist eine sofortige *Trennung der Kassen der Transport- und der Infrastrukturgesellschaften und die Vermeidung von Verrechnungsmöglichkeiten* auf dem Umweg über die Konzernmutter. Insbesondere für jeden Haushaltspolitiker müsste dies unmittelbar einleuchtend sein. So würde sofort transparent, wo das Geld fehlt: Ob bei der Infrastruktur – hier ist der Bund in der Pflicht – oder bei den Transportgesellschaft – hier ist er es nicht, hier kann auf privates Kapital zurückgegriffen werden.

Ein weiterer zügig umsetzbarer Schritt wäre es, *Vertreter der Kunden der Infrastrukturgesellschaften in die Aufsichtsräte von DB Netz, DB Station und Service sowie von DB Energie zu entsenden*. Auf diese Weise würden Gesichtspunkte des Marktes eingespeist, die auf andere Weise, wie oben gezeigt, nicht angemessen in die Aufsicht der Gesellschaften eingebracht werden. Für die Themen, bei denen es um die direkte Vertretung von Bundesinteressen geht, könnten die Mandatsträger im Aufsichtsrat entsprechende Weisungen von der Bundesregierung erhalten.

Ferner müssen *differenzierte Verhaltensregeln für alle Mitarbeiter der DB AG etabliert werden – je nachdem, ob sie in Monopol-/Infrastrukturbereichen oder in wettbewerblichen Bereichen arbeiten*. Diese Grundregeln der „Corporate Governance“ müssen sich hinsichtlich des Verhaltens deutlich unterscheiden. Nach außen, gegenüber den Partnern und Kunden der DB AG, soll die Zugehörigkeit der Mitarbeiter zu Wettbewerbs- oder Infrastrukturbereich deutlich werden, z.B. durch unterschiedlich Farben der Visitenkarten (blaues DB-Logo: Infrastruktur, rotes DB-Logo: Wettbewerbsbereich).

Schließlich ist eine *deutlich verbesserte Haftung der DB-Infrastrukturgesellschaften bezüglich Qualität und Pünktlichkeit* nötig, etwa durch eine komplette Neufassung der Schienennetz-Benutzungsbedingungen und vergleichbarer Regelungen. Dies käme allen Kunden, Wettbewerbsbahnen und bundeseigenen EVU gleichermaßen zugute und würde die Verantwortlichkeiten deutlich werden lassen. Es ist das notwendige Gegenstück zu den Fahrgastrechten im Verhältnis zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Fahrgästen.

Für die *weitergehenden Strukturfragen* sollten noch in der 19. Wahlperiode des Bundestages Alternativen entwickelt werden, bis hin zu einer vollständigen Trennung von Netz und Betrieb, wie sie in anderen Staaten (z.B. Niederlande, Großbritannien, Skandinavien) erfolgreich war. Die Umsetzung einer favorisierten Alternative sollte dann in der folgenden Legislaturperiode erfolgen.



Denkbar wäre, die Infrastrukturgesellschaften des heutigen DB-Konzerns enger zusammenzuschließen, sie aus dem integrierten Konzern herauszulösen und wieder stärker an den Staat zu binden. So könnte die Politik direkt Standards und Eckpunkte für die Infrastrukturqualität vorgeben, die dann direkt und unverfälscht durch andere Vorgaben gelten. Dabei sollte die Netzgesellschaft nicht als „Behörde“ organisiert werden. Ein Zurück zur „Beamtenbahn“ will niemand. Die doppelte Buchführung, die den tatsächlichen Werteverzehr transparent macht, muss auf jeden Fall beibehalten werden. Aber die neue Rechtsform sollte zum einen vermeiden, dass eine Netzgesellschaft zur Gewinnerzielung verpflichtet wird (wie das etwa bei einer AG der Fall ist). Zum anderen sollte eine angemessene Vertretung der Länder und auch von „Kunden“ (also den Eisenbahnverkehrsunternehmen) in einem Aufsichtsgremium ermöglicht werden.

