



Bahnreform II:

Anforderungen an die Struktur der Eisenbahnen des Bundes

Berlin, 3. Juli 2020



Inhalt

0.	Management Summary	3
1.	Ausgangslage	5
2.	Kritik an der Deutschen Bahn AG	6
2.1.	Verkehrspolitische Sicht	6
2.2.	Kundensicht: Fahrgäste und Verloader	6
2.3.	Eigentümersicht: Haushaltsrisiko	7
2.4.	Sicht der Wettbewerber auf der Schiene	8
2.4.1.	Diskriminierungspotenziale beim Netzzugang, besonders bei Bauarbeiten	9
2.4.2.	Diskriminierungspotenziale bei den Entgelten	9
2.4.3.	Diskriminierungspotenziale beim Ausbau des Systems (Netz und Digitalisierung)	9
2.4.4.	Wettbewerbsverzerrung durch mangelnde Trennung von Kassen und Funktionen	10
2.4.5.	Informelle Wettbewerbsverzerrungen	11
2.4.6.	Wettbewerbsverzerrungen durch Lobbying	12
3.	Notwendige Klarstellungen	13
3.1.	Der Verkehrsträger Schiene ist nicht gleich „Deutsche Bahn AG“	13
3.2.	Monopol- und wettbewerblicher Bereich müssen analytisch getrennt werden	13
3.3.	Der Bund kann über „sein“ Unternehmen nicht allein entscheiden	13
4.	Mythen und Vorurteile zur Deutschen Bahn AG	14
4.1.	Lehren aus dem geplanten Börsengang 2006 ff.	14
4.2.	Volkswirtschaftliche Ziele und Gewinnerzielungsabsicht	15
4.3.	Mehr statt weniger Integration zwischen den Konzernbereichen?	15
4.4.	Halten Strukturdebatten die Verbesserungen bei der Deutschen Bahn auf?	16
5.	Verfassungsrechtliche Lage	17
6.	DB-Konzern: natürliche Monopole und wettbewerbliche Unternehmen	18
7.	Ansatzpunkte für Änderungen	20
7.1.	Organisatorische Trennung von Monopol- und wettbewerblichen Bereichen	20
7.2.	Zusammenlegung der heutigen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU)	20
7.3.	Rechtsformänderungen	20
7.4.	Beendigung der bisherigen Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge	21
7.5.	Vollständige rechtliche Trennung der Monopol- und der Wettbewerbsbereiche	21
8.	Fazit	23



0. Management Summary

Auch wenn die Corona-Krise den politischen Diskurs zurzeit vollkommen beherrscht: Die angesichts des Klimaschutzpakets neuerlich angestoßene Diskussion über effizientere Strukturen im Eisenbahnbereich, insbesondere beim Bundesunternehmen Deutsche Bahn AG, muss dringend fortgeführt werden und Ergebnissen bringen. Dies gilt umso mehr, als die Finanzmittel des Bundes, die der Eisenbahn zugutekommen, in den kommenden Jahren weiter steigen sollen – und auch müssen, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Die Orientierung an diesen Zielen ist gerade nach der Corona-Krise dringender denn je. Und nur effiziente Aufgabenerfüllung durch den Verkehrsträger Schiene rechtfertigt die hohen Ausgaben.

Während der Arbeit an diesem Papier wurden im Zuge der Corona-Krise neue Milliardenforderungen für die Deutsche Bahn AG erhoben, die sich auf einen (vermeintlich?) coronabedingten Mehrbedarf auf bis zu 13 Milliarden Euro summierten, von denen zunächst 6,9 bis 8,4 Milliarden Euro im Wege einer Eigenkapitalerhöhung – der am 2. Juli 2020 beschlossene zweite Nachtragshaushalt sieht eine Eigenkapitalerhöhung von (zunächst?) 5 Milliarden Euro vor. Die Schuldenobergrenze hat der Haushaltsausschuss des Bundestages Ende Mai 2020 bereits auf nunmehr 30 Milliarden Euro angehoben.

Bei alledem ist bisher weder belegt, für welche Teile des Konzerns die Mittel benötigt werden, ob sie tatsächlich in dieser Höhe benötigt werden und ob die Bedarfe wirklich auf die Corona-Krise zurückzuführen sind. Ohne auf die Details dieser Debatte eingehen zu wollen¹: Sie zeigt nochmals eindrücklich, wie dringend die Strukturdebatte bei der Deutschen Bahn tatsächlich ist.

Bisher hat die Schiene ihre Rolle bei der gewollten Verkehrsverlagerung noch nicht ausspielen können; und in der Wahrnehmung der Politik ist die Schiene zudem ein kostspieliger Verkehrsträger. Das deutet darauf hin, dass Effizienzpotenziale bestehen, die durch eine bessere Organisation gehoben werden könnten. Die Politik ist in der Pflicht, die Schiene im intermodalen Wettbewerb angemessen aufzustellen. Sie muss aber auch den intramodalen Wettbewerb so organisieren, dass sie ihr volles Potenzial ausschöpfen kann. Das ist heute noch nicht der Fall. Noch immer gibt es viele latente und manifeste Wettbewerbsverzerrungen, die den Wettbewerbsbahnen im Umgang mit dem integrierten Konzern Deutsche Bahn AG das Leben schwer machen.

In der Debatte muss Folgendes beachtet werden:

1. Die Diskussion muss analytisch klar zwischen den Monopol- und den Wettbewerbssparten der heutigen Deutschen Bahn AG unterscheiden.
2. Sie muss ferner verstehen, dass Probleme der „Deutschen Bahn AG“ nicht gleichbedeutend sind mit Problemen des Verkehrsträgers Schiene.
3. Sie muss die Stimme der Wettbewerber einbeziehen: Diese können wesentliche Hinweise geben, die aus dem DB-Konzern selbst nicht kommen werden.

Zur künftigen Aufstellung des heutigen Deutsche Bahn AG-Konzerns sind nach Ansicht der Wettbewerbsbahnen folgende Punkte zentral:

1. Monopol- und wettbewerbliche Funktionen innerhalb des heutigen Konzerns werden eindeutig einzelnen Gesellschaften zugeordnet. Beispielsweise darf DB Energie nicht mehr gleichzeitig Stromnetzbetreiber und Stromlieferant sein.

¹ Siehe dazu ausführlich ein Schreiben von mofair an die Mitglieder der Bundestagsausschüsse für Verkehr und Haushalt vom 15. Mai 2020: <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/05/200515-Schreiben-an-V-und-HH-Ausschuss-final.pdf>.

2. Die Monopolfunktionen (v.a. Gleisnetz, Stationen, Bahnstromnetz) werden in einer gemeinsamen Gesellschaft in direktem Bundesbesitz zusammengefasst. So können heutige überflüssige Schnittstellen reduziert werden, und so kann der Bund seine „volkswirtschaftlichen Ziele“ am besten verwirklichen.
3. Die bestehenden Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge werden aufgehoben. So werden Quersubventionen zwischen Monopol- und Wettbewerbsfunktionen künftig ausgeschlossen. Der regulatorische Aufwand wird deutlich vermindert. Weitere funktionale Trennungen zwischen Infrastrukturunternehmen und Transportgesellschaften sind dringend notwendig, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

Rechtsformänderungen einzelner Gesellschaften sind im Vergleich zu den genannten Punkten weniger entscheidend.

Wichtig dabei ist: Es geht nicht darum, ein funktionierendes Bahnsystem zu zerlegen – etwa indem Netz und Betrieb bei der Deutschen Bahn getrennt werden. Ganz im Gegenteil: Es geht vielmehr darum, es weiter zu komplettieren: Auch die anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen sind Teil des Systems und sollten so behandelt werden. In den bisherigen Strukturen gelingt das aber nicht ausreichend.



1. Ausgangslage

Der Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD hat sich zwar klar auf den Erhalt des integrierten Konzern Deutsche Bahn AG festgelegt. Aber angesichts der anhaltenden Defizite bei Qualität und Pünktlichkeit sowie den gewaltigen Summen, die der Bund 2020, im kommenden Jahrzehnt und sicher auch darüber hinaus für die Stärkung der Eisenbahn aufwenden wird, hat Verkehrsminister Andreas Scheuer (CSU) eine Debatte über die Zukunft der Deutschen Bahn AG „ohne Denkverbote“ angeregt. So sagte er es in der Haushaltsdebatte Ende November 2019, und seitdem haben Politiker der Koalition, insbesondere der Union, diese Anregung mehrfach wiederholt. Der Bundesrechnungshof hatte im Verlauf des Jahres 2019 und auch 2020 wiederholt kritisiert, dem Bund fehle eine Strategie für sein größtes Beteiligungsunternehmen.

In welchem Format eine solche Debatte stattfinden kann, ist zurzeit (Frühsommer 2020) noch immer offen. Das „Zukunftsbündnis Schiene“ besteht zwar bereits seit Ende 2018 und ist nunmehr mit dem Beschluss des „Masterplans Schiene“ weit gehen abgeschlossen. Grundsätzliche Gedanken zur Struktur des Bahnwesens und speziell der Deutschen Bahn AG waren allerdings nicht in seinem Arbeitsauftrag enthalten. Es umfasste neben Vertretern des BMVI 26 Verbände und Unternehmen, also (fast) alle, die mit dem Verkehrsträger Schiene zu tun haben. Allerdings waren weder Vertreter anderer Bundesministerien dabei noch die Fraktionen des Bundestags. Auch die Bundesländer waren wenig präsent.

Eine möglichst breite Einbeziehung der parlamentarischen Kräfte sowie der Länderebene wird aber notwendig sein, wenn Beratungsergebnisse eine Akzeptanz finden sollen, die über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus reicht. Angesichts der großen Hoffnungen, die sich an die Eisenbahn als Verkehrsträger in der Klimaschutzpolitik knüpfen, ist das ganz entscheidend.

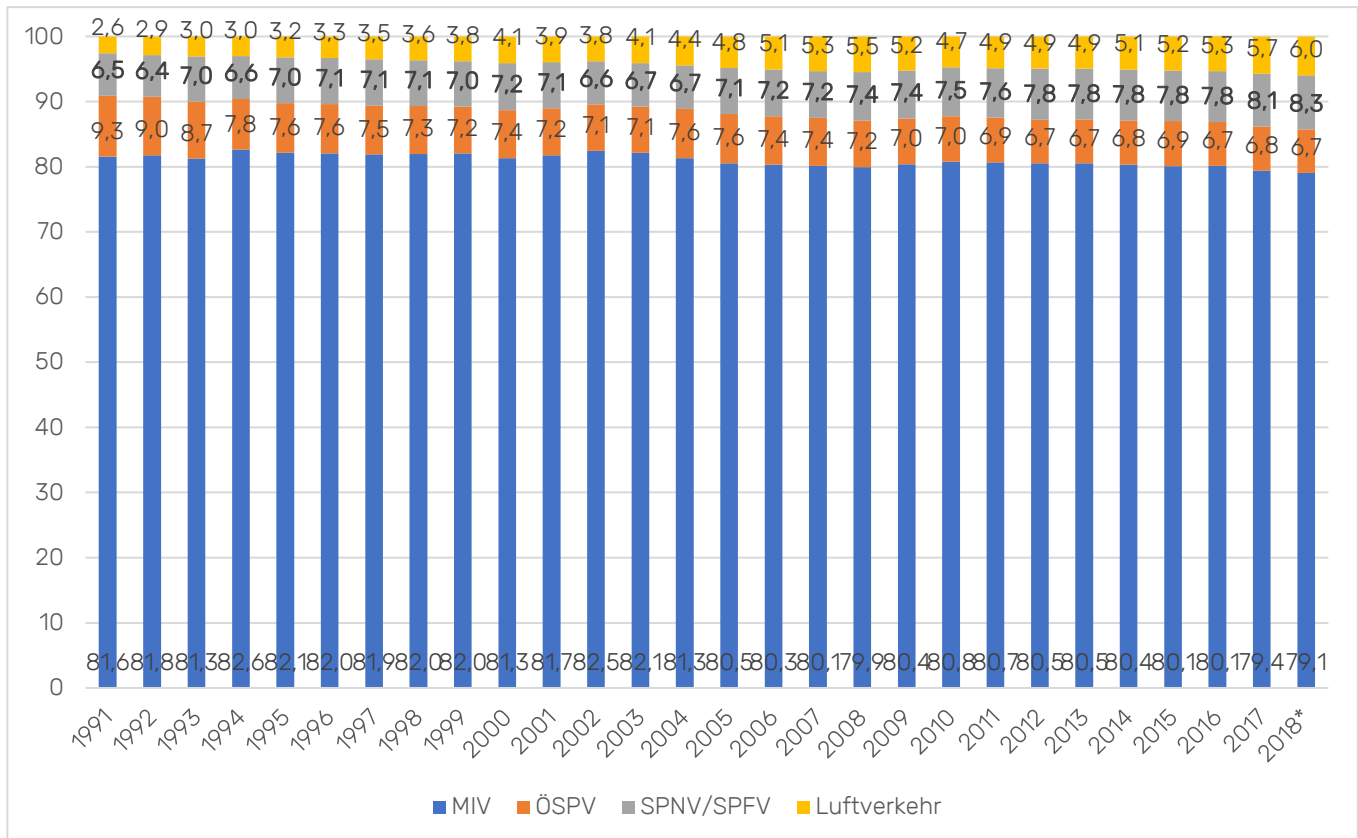
Die Corona-Pandemie hat seit März 2020 fast alle anderen Fragen überlagert, so auch diese. Dennoch wird die Frage nicht einfach verschwinden: Im Gegenteil, der neuerliche Bedarf der Deutschen Bahn AG nach weiteren Finanzhilfen in zweistelliger Milliardenhöhe bis zum Jahr 2024 belegt eindrücklich, dass die Strukturdebatte wichtiger denn je ist.



2. Kritik an der Deutschen Bahn AG

2.1. Verkehrspolitische Sicht

Wesentliches Ziel der Bahnreform der Neunzigerjahre war es nicht nur, deutlich mehr Verkehr auf die Schiene zu bekommen – was gelungen ist – sondern vor allem eine echte Verkehrsverlagerung zu erreichen. Die Schiene sollte relativ im Vergleich zur Straße und zum Luftverkehr gestärkt werden. Dies ist nicht gelungen. Die modal split-Anteile haben sich über die Jahre wenig geändert².



Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs im Personenverkehr verharrt bei um die 80 % lediglich in den unmittelbar zurückliegenden Jahren sank er leicht. Der Anteil des Eisenbahnverkehrs stieg von 1991 bis 2018 von 6,5 auf 8,3 %, allerdings mit starken Schwankungen von Jahr zu Jahr. Der öffentliche Verkehr auf der Straße mit Bussen, U- und Straßenbahnen nahm dagegen sogar leicht ab. Lediglich der Flugverkehr konnte seinen Anteil nachhaltig steigern, sogar mehr als verdoppeln.

Es wurde aber auch nur wenig dafür getan: Während das deutsche Straßennetz seit 1994 um 250.000 Kilometer wuchs, kamen bei der Bahn nur ein 150stel dieser Strecke neu hinzu.³ Zeitgleich wurden an vielen Stellen Strecken, Stationen und Gleisanschlüsse stillgelegt, Weichen und Überholgleise abgebaut und Bahnsteige verkürzt.

2.2. Kundensicht: Fahrgäste und Verloader

Die Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Qualität der Züge der Deutschen Bahn und – angesichts der oftmals entscheidenden Probleme bei der Infrastruktur – auch der anderen Eisenbahnverkehrs-

² BMVI (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 2019/20.

³ mofair und NEE: Wettbewerber-Report Eisenbahn 2019/20, S. 8.



unternehmen lässt aus Sicht vieler Nutzer zu wünschen übrig. Allerdings ist festzustellen, dass oftmals die Kritik an der DB Fernverkehr, also an den EC-/IC- und ICE-Verbindungen, im Mittelpunkt steht. Gewissermaßen als *pars pro toto* wird dann über die Eisenbahn als Ganzes geurteilt. Dabei gerät aus dem Blick, dass Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit im Regionalverkehr, für dessen Bestellung die Aufgabenträger und für dessen Erbringung viele verschiedene EVU zuständig sind, fast überall deutlich höher sind, meist bei Werten deutlich über 90 %.⁴ Aber dass die Qualität insgesamt besser werden muss, ist unbestritten.

Im Schienengüterverkehr gibt es zwar andere Pünktlichkeitsanforderungen, aber auch diese werden oftmals nicht erreicht. Hinzu kommen Probleme bei den Schnittstellen zu Verladern und den anderen Verkehrsträgern, weil viele Gleisanschlüsse und Güterbahnhöfe in den vergangenen Jahrzehnten geschlossen wurden.

Im Personenverkehr wird das Angebot häufig nicht als ausreichend wahrgenommen. Im Verhältnis dazu erscheinen die Fahrpreise vielen (potenziellen) Kunden noch immer als zu hoch, trotz der Mehrwertsteuersenkung für den Fernverkehr Anfang 2020. Auf der anderen Seite ist auf vielen Relationen, im SPNV - noch mehr als im SPFV - „zu gute“ Auslastung ein echtes Problem. Je besser die Züge ausgelastet sind, desto geringer ist der Komfort für die Fahrgäste. An vielen Knotenpunkten beeinträchtigt der intensive Fahrgastwechsel inzwischen auch die Pünktlichkeit. Durch die Corona-Krise hat das Thema Überfüllung noch eine ganz andere Relevanz gewonnen.

2.3. Eigentümersicht: Haushaltsrisiko

Im Zuge der Bahnreform der 1990er Jahre waren die damalige Bundes- und die Reichsbahn im Zuge der Fusion und der gleichzeitigen Überführung in eine Aktiengesellschaft entschuldet worden. Die neue AG konnte schuldenfrei starten. Die Pensionslasten der Bahnbeamten wurden beim Bundeseisenbahnvermögen angesiedelt, so dass die neue AG auch hier gegenüber der entstehenden Konkurrenz keinen Wettbewerbsnachteil hatte.

Der Deutschen Bahn AG ist es seither jedoch nicht gelungen, nachhaltig ohne neue Schulden auszukommen. Der Haushaltsausschuss des Bundestages hatte bereits im November 2016 festgestellt:

„Obwohl die Deutsche Bahn AG bei ihrer Gründung so gut wie schuldenfrei gestellt wurde und in den Jahren nach ihrer Gründung steigende ergebniswirksame Finanzierungsbeiträge des Bundes erhielt, hat sie es nicht erreicht, nachhaltig ohne neue Schulden auszukommen. Damit ist ein wesentliches Ziel der Bahnreform verfehlt.“⁵

Gewissermaßen als letztes Zugeständnis bewilligte der Bundestag seinerseits eine Eigenkapitalerhöhung in Höhe von einer Milliarde Euro in zwei Tranchen, die bei der DB Netz im Jahr 2017 erfolgte. Zwischenzeitlich (Jahreswechsel 2019/20) betragen die Schulden gut 25,4 Mrd. Euro.⁶

Besonders kritisch verfolgt beinahe schon traditionell der Bundesrechnungshof das Verhältnis zwischen dem Bund und seinem größten Wirtschaftsunternehmen. Im Jahr 2019 gab es gleich mehrere

⁴ Siehe hierzu die mofair-Positionspapiere „Qualität und Verfügbarkeit der Schieneninfrastruktur erhöhen“ (<https://mofair.de/positionen/positionen-kategorie/positionspapiere-und-stellungnahmen/#positionen/positionen/qualitaet-und-verfuegbarkeit-der-schieneninfrastruktur-erhoehen-die-politik-ist-gefordert/>) sowie „Eisenbahninfrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge“ (<https://mofair.de/positionen/positionen-kategorie/positionspapiere-und-stellungnahmen/#positionen/positionen/eisenbahninfrastruktur-als-teil-der-daseinsvorsorge-in-deutschland/>), beide aus dem Frühjahr 2019.

⁵ Ausschuss-Drucksache 4060 vom 16. November 2016.

⁶ Deutsche Bahn AG, Integrierter Halbjahresbericht 2019, S. U2. Durch die geänderten Richtlinien zur Rechnungslegung (IFRS-16) ergibt sich allein ein Plus von gut 4 Mrd. Euro. Aber auch nach den alten Richtlinien lägen die Schulden bei 21,1 Mrd. Euro, ebenda S. 15.



einschlägige Gutachten, und zwar neben Stellungnahmen zur LuFV III und zum Haushaltsentwurf mit Bezug auf die (Deutsche) Bahn vor allem den Sonderbericht „Strukturelle Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse“ vom Januar 2019.⁷ Hier kritisierten die Rechnungsprüfer, dass der DB-Konzern quasi unkontrolliert seine Geschäftsaktivitäten im Ausland ausgeweitet hat, obwohl Regierung und Konzernführung wiederholt angekündigt hatten, sich auf das Kerngeschäft „Eisenbahn in Deutschland“ konzentrieren zu wollen. Die Prüfer monierten ferner die massiv gestiegene Verschuldung und dass das verkehrliche Ziel der Bahnreform, nämlich mehr Anteile des Verkehrs von der Straße auf die Schiene zu verlagern, nicht erreicht worden ist. Als Grund machte der Rechnungshof vor allem eine unklare Strategie des Bundes aus und forderte ihn auf, seine Rolle als Eigentümer endlich ernst zu nehmen. Nicht zuletzt mahnte er eine Überprüfung der Struktur der DB AG als integrierter Konzern aus Infrastruktur- und Transportgesellschaften an.⁸

2.4. Sicht der Wettbewerber auf der Schiene

Ein wesentliches Element der Bahnreform der Neunzigerjahre war es, nach Energie, Post und Telekommunikation auch die Netzwirtschaft Eisenbahn zu liberalisieren und für den Wettbewerb zu öffnen. Im Güterverkehr und im Schienenpersonennahverkehr ist dies grundsätzlich gelungen, weil nach Anlaufschwierigkeiten die Infrastruktur weitestgehend diskriminierungsfrei bereitgestellt wurde und im SPNV der Übergang zu wettbewerblichen Vergaben durch die Aufgabenträgerorganisationen seit der Jahrtausendwende erfolgte. Heute liegen die Marktanteile der Wettbewerbsbahnen im Güterverkehr oberhalb der 50-Prozent-Marke und im Personennahverkehr bei gut 39 %.

Lediglich im Schienenpersonenfernverkehr, der anders als der SPNV eigenwirtschaftlich im Open-Access-System erbracht werden soll, liegt der Wettbewerberanteil nach wie vor bei nur ca. 1%. Im Jahr 2020 wird dieser Wert sogar voraussichtlich noch weiter sinken, weil die Wettbewerber gezwungen waren, während der Corona-Krise ihren Betrieb einzustellen und der Wiederhochlauf angesichts der ungewissen weiteren Entwicklung ein sehr großes wirtschaftliches Risiko bedeutet. Die Fernverkehrstochter der DB hingegen fuhr während der Krise trotz desselben Einbruchs der Fahrgastzahlen ca. 75 % ihres planmäßigen Angebots und gewährte trotz Reisewarnungen sogar noch Rabatte.⁹

Hauptgründe für den bisher so geringen Marktanteil der Wettbewerber im SPNV sind hohe Trassenpreise, mangelnde Planungs- und Investitionssicherheit und – unter anderem daraus resultierend – der schwierige Zugang zu Fahrzeugen, speziell für den Hochgeschwindigkeitsverkehr.

Die mangelnde Infrastrukturqualität, z. B.:

- abgängige Stellwerke
- defekte Weichen, Bahnübergänge
- fehlende Resilienz und Redundanz des Netzes angesichts des Abbaus der vergangenen Jahrzehnte
- fehlende Service- und Abstellanlagen

trifft zwar prinzipiell alle Eisenbahnverkehrsunternehmen gleichermaßen. Aber nur die Wettbewerbsbahnen können die Kritik wirklich umfassend und schonungslos äußern und die Ursachen dafür ausleuchten. Geht es um mangelnde Mittelausstattung für die Infrastrukturgesellschaften, werden auch

⁷ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/2019/bahn-ag-2019/>.

⁸ Ebenda S. 3 und S. 23.

⁹ siehe dazu das mofair-Positionspapier „SPNV während und nach der Coronakrise“, <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/04/200421-SPNV-w%C3%A4hrend-und-nach-der-Corona-Krise.pdf>, 21. April 2020.



DB Fernverkehr, DB Regio und DB Cargo in den Wunsch nach mehr Geld einstimmen. Geht es um Managementfehler bei den DB-Infrastrukturunternehmen und dysfunktionale Strukturen dort, wird diese Kritik aus Konzernraison höchstens hinter vorgehaltener Hand geäußert (dort aber durchaus!).

2.4.1. Diskriminierungspotenziale beim Netzzugang, besonders bei Bauarbeiten

Obwohl der Zugang zum Netz für die Wettbewerbsbahnen angesichts einer sukzessive weiter verfeinerten Eisenbahnregulierung deutlich besser geworden ist und es systematische Benachteiligungen im Netzfahrplan kaum mehr gibt, bleiben dennoch weitere Diskriminierungspotenziale bestehen, die der integrierte Konzern Deutsche Bahn gegenüber den Wettbewerbern auf der Schiene nutzen könnte. Und allein der Konjunktiv reicht aus, um Änderungsbedarf zu begründen:

So gibt es bei Bauarbeiten oder anderen außergewöhnlichen Situationen immer wieder Dispositionsentscheidungen der bei DB Netz angesiedelten Fahrdienstleitungen, die auf Benachteiligungen hindeuten („Weiß vor Rot vor Rest“).

Kürzlich musste der Betrieb auf einer Strecke in Oberbayern vorübergehend eingestellt werden, weil krankheitsbedingt kein Personal im Stellwerk vorhanden war. So konnte die dort mit dem SPNV beauftragte Wettbewerbsbahn auf dem dortigen Netz nicht verkehren. Es stellt sich die Frage, ob die Personaldisposition genauso ausgegangen wäre, wenn auf dem Netz die DB Regio fahren würde.

2.4.2. Diskriminierungspotenziale bei den Entgelten

Das Entgeltsystem (Trassen- und Stationspreise) ist formal nichtdiskriminierend, und dennoch gibt es Themen, bei denen genaueres Hinschauen lohnt: So sind die Trassenpreise für Taktverkehre im SPFV besonders hoch. Dagegen sind gelegentliche Verbindungen („Punkt-zu-Punkt“-Verbindungen), die ohne Verknüpfung mit übrigen Verkehren und mit geringerer Geschwindigkeit fahren, vergleichsweise preiswert. Dies führt zu dem Effekt, dass Wettbewerber im SPFV zwar recht einfach in den Markt kommen können – so weit, so gut – dass aber der Aufstieg ihres Angebots zu einer echten Konkurrenz für das Angebot von DB Fernverkehr kaum möglich ist. *So würden beispielsweise mehr als vier Verbindungen pro Tag auf einem beliebigen Streckenabschnitt eine Verdopplung der Trassengebühren für alle Trassen bedeuten, die über diesen Abschnitt fahren.*

Dies stellt de facto eine Preis-Kosten-Schere dar: Der integrierte Konzern hält die Preise im attraktiven SPFV-Segment hoch. Zwar muss auch DB Fernverkehr diese Preise bezahlen, aber aus Konzernsicht ist es ein Spiel „linke Tasche – rechte Tasche“. Bei potenziellen Konkurrenten dagegen ist das Geld „weg“. Sie werden es sich also sorgfältig überlegen, ob sie es sich leisten können, Taktverkehr auf Augenhöhe mit der DB anzubieten. Für den Fahrgast ist das eine schlechte Konstellation, denn ein besseres Angebot auf den stark nachgefragten Strecken kann so nicht entstehen.

2.4.3. Diskriminierungspotenziale beim Ausbau des Systems (Netz und Digitalisierung)

Der integrierte Konzern kann auch mit Entscheidungen darüber, welche Strecken und Bahnhöfe ausgebaut oder modernisiert werden, und wann das passiert, den Wettbewerb verzerren: So bietet das gegenwärtige System keine Gewähr dafür, dass über den Ausbau nach objektiven Kriterien entschieden wird. Es ist ohne weiteres möglich, Strecken, auf denen die DB-Transportunternehmen fahren, besser zu stellen als solche, auf denen nur noch die Konkurrenz unterwegs ist. Die DB-Transportunternehmen können jederzeit ihre Ausbauwünsche konzernintern kundtun, während die Wettbewerbsbahnen bei der Priorisierung ausgeschlossen bleiben.



Auch bei der Bauausführung gibt es Diskriminierungspotenziale: Beispielsweise kann die Durchführung einer Baumaßnahme so verschoben werden, dass DB Regio, deren Vertrag auf einem Netz ausläuft, die negativen Folgen nicht mehr spürt, die den Betrieb aufnehmende Wettbewerbsbahn aber gleich mit Schienenersatzverkehr starten muss und so den Unmut der Fahrgäste auf sich zieht.

Ähnliches gilt für Entscheidungen zur Digitalisierung des Eisenbahnsystems: Für den integrierten Konzern kann es sinnvoll sein, dass der Bund nicht die ETCS-On-Board-Units finanziert, also die ins Fahrzeug verlegten Signale.¹⁰ Zwar entstehen auch den DB-Transportgesellschaften dadurch Mehrkosten. Im Gegenzug dazu aber sind die Einsparungen bei DB Netz so viel größer, dass sich die Rechnung dennoch lohnt. Die nicht integrierten Wettbewerbsbahnen, denen eine solche Kalkulation nicht möglich ist, müssten die Umrüstkosten selbst tragen und damit einen Kostennachteil erleiden.

2.4.4. Wettbewerbsverzerrung durch mangelnde Trennung von Kassen und Funktionen

Noch immer führt die Konstruktion der Deutschen Bahn AG als integriertem Konzern dazu, dass Gelder aus dem Monopolbereich der drei Infrastrukturbetreiber DB Netze Fahrweg, DB Station&Service und DB Energie – den Cash-Cows des Konzerns – zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Transportgesellschaften eingesetzt werden können. Bereits bei einem Blick auf die Konzernergebnisse der letzten Jahre wird deutlich, dass jeweils weniger Gewinne an den Eigentümer Bund abgeführt wurden, als die Infrastrukturgesellschaften erzielt hatten. Die Differenz wurde offensichtlich verwendet, um drohende Verluste bei Fernverkehr, Regio und vor allem Cargo auszugleichen – eine Quersubventionierung des wettbewerblichen Bereichs, die den Wettbewerbsbahnen, die keine Renditen aus Infrastrukturgebühren ziehen können, nicht zur Verfügung steht. Dass die Bundesregierung nicht ausreichend dafür gesorgt hat, Quersubventionierungen zu vermeiden, hatte der Europäische Gerichtshof bereits 2017 festgestellt.¹¹

Besonders auffällig ist der Fall bei den Eigenkapitalerhöhungen für DB-Gesellschaften im Jahr 2017 (eine Milliarde Euro) sowie 2020ff auf Basis des Klimaschutzprogramms 2030 und in Folge der Corona-Krise. Zwar wird die „Klimaschutz“-Eigenkapitalerhöhung vermutlich nicht auf die ursprünglich avisierten elf Milliarden Euro hinauslaufen. Ferner soll sie „nur für die Infrastruktur“ eingesetzt werden. Der Bundesregierung erweckt damit den Eindruck, so könne eine Wettbewerbsverzerrung ausgeschlossen werden. Das sehen Experten für Wirtschaftsrecht anders: Wenn innerhalb eines Konzerns das Eigenkapital einer Gesellschaft erhöht wird, ändert das die Finanzierungsbedingungen für Investitionen des gesamten Konzerns, beispielsweise für die Beschaffung von Fahrzeugen. Das ist unvermeidbar, zumal dann, wenn wie bei der DB AG Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge vorliegen und Cashpooling praktiziert wird. Die Bundesregierung hat bisher nicht darlegen können, wie sie derlei „Rückkopplungseffekte“ zu vermeiden gedenkt.¹²

Für die Anfang Juli 2020 beschlossene Eigenkapitalerhöhung im Volumen von 5 Milliarden Euro wurde dann nicht einmal mehr der Versuch gemacht, so zu tun, als würden die Mittel wettbewerbs-

¹⁰ Hierfür veranschlagt die Machbarkeitsstudie im Auftrag des BMVI insgesamt rund 4 Milliarden Euro, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/machbarkeitsstudie-digitalisierung-schiene.pdf?__blob=publicationFile.

¹¹ Urteil des EuGH vom 28. Juni 2017, Az. C-482/14, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=DF5092374869573A1F11551F3B8B764C?text=&docid=192205&pageIndex=0&doclang=DE&mode=Ist&dir=&occ=first&part=1&cid=6072441>.

¹² Zur Eigenkapitalproblematik siehe das Gutachten von CMS Hasche Sigle vom November 2019: <https://mofair.de/erneute-eigenkapitalerhoehung-der-db-ag-eu-beihilferechtswidrig/>.



neutral eingesetzt werden. Explizit soll das frische Eigenkapital die im Wettbewerb stehenden Konzernteile stützen. Der Bundesrechnungshof hat dies sehr schnell bemerkt und zu Recht kritisiert.¹³

Auch bei den Overhead-Funktionen, die in der Konzernholding angesiedelt sind, gibt es Graubereiche: Zwar dürfen die Juristen, die mit regulierungsrechtlichen Themen bei den EIU befasst sind, keine Funktionen für die übrigen Konzerngesellschaften ausüben (spätestens seit dem „Konzernjuristenuurteil von 2010“¹⁴). Für andere Rechtsmaterien gilt dies aber nicht, woraus die Transportgesellschaften einen Vorteil ziehen können, den andere EVU nicht haben. Noch auffälliger ist die mangelnde Abgrenzung etwa bei der Konzernkommunikation: So zahlen die Tochtergesellschaften erhebliche Lizenzgebühren nur dafür, dass sie das DB-Logo nutzen dürfen – was beim Fahrgast eher für Verunsicherung sorgt, weil der DB-„Keks“ auf jedem Bahnhof prangt, dort aber keineswegs nur Züge verkehren, die dasselbe Logo tragen, sondern auch Züge anderer EVU. Beispiele aus dem Ausland zeigen (Schweden, Tschechien), dass dies auch wettbewerbsfreundlicher geht.

Marketingkampagnen werden über die Konzernumlage durch alle DB-Gesellschaften finanziert, kommen aber im Wesentlichen der DB Fernverkehr zugute: Die DB Regio kann in der Regel auf vereinbarte Marketingbudgets aus den SPNV-Verkehrsverträgen zurückgreifen. Und die EIU benötigen keine Endkundenwerbung, denn sie haben „Musskunden“. Die Konzernumlage aber wird aus den Infrastrukturnutzungsentgelten bestritten. Vereinfacht gesagt, wird die kostspielige Endkundenwerbung von DB Fernverkehr durch die Wettbewerbsbahnen aller Verkehrsarten mitbezahlt.

2.4.5. Informelle Wettbewerbsverzerrungen

Natürlich gibt es zwischen den EIU und den EVU des DB-Konzerns regen informellen Austausch zu ganz verschiedenen Themen, so dass Vertreter der EVU des Konzerns in der Regel einen deutlichen Wissensvorsprung vor den Wettbewerbsbahnen haben.

Besonders ausgefälligt ist dies bei Fragen des Infrastrukturausbaus. Es gibt keine geregelten Verfahren, wie genau die Mittel aus der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) für Aus- und Neubau, der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung sowie jetzt neu die zusätzlichen Mittel aus der Eigenkapitalerhöhung aus dem Klimaschutzpaket (hier ist es egal, ob es wirklich Eigenkapital oder Baukostenzuschüsse sind) eingesetzt werden. Letztlich entscheiden darüber die EIU des DB-Konzerns. Die DB-Transportgesellschaften können dazu informell konzernintern ihre Anregungen geben und Wünsche mitteilen. Wettbewerbsunternehmen können das nicht. Das gleiche gilt für Detailentscheidungen zur Digitalisierung des Netzes.

Verstärkt werden solche Effekte noch durch konzerninterne Social Media wie Planet DB („Facebook“ für DB-Mitarbeiter aller Konzernunternehmen). Vor allem die Regelungen zur „beruflichen Mobilität“ sind höchst problematisch und durch Regelungen im ERegG nicht zu neutralisieren: So besagt die so genannte „3 - 5 - 7-Regelung“, dass Führungskräfte ihre jeweilige berufliche Position mindestens drei, idealerweise fünf, und höchstens sieben Jahre lang ausüben sollen, bevor sie eine andere Tätigkeit im Konzern ausüben, gern auch zwischen EIU und EVU des Konzerns hin- und herwechseln. Nun wird aber beispielsweise kein Manager der Infrastruktur eine Entscheidung treffen, wenn er weiß, dass er sich damit in einem Jahr nach einem Positionswechsel zu einem DB-EVU das Leben schwer

¹³ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über aktuelle Erkenntnisse zur wirtschaftlichen Lage und zum Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsbedarf des DB AG-Konzerns vom 25. Mai 2020, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2020/2020-bericht-aktuelle-erkenntnisse-zur-wirtschaftlichen-lage-und-zum-corona-bedingten-zusaetzlichen-finanzierungsbedarf-des-db-ag-konzerns-pdf>, siehe S. 48.

¹⁴ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.05.2010 - BVerwG 3 C 21.09, <https://www.bverwg.de/180510U3C21.09.0>.

machen würde. – Der gelegentliche Perspektivwechsel zwischen EIU und EVU ist sicher prinzipiell sinnvoll, nur muss er eben *allen* Beschäftigten des Eisenbahnbereichs offenstehen und darf nicht exklusiv die Beschäftigten der DB-Unternehmen bevorzugen.

2.4.6. Wettbewerbsverzerrungen durch Lobbying

Die jahrzehntelange Dominanz und Monopolstellung der Bundesbahn und später der Deutschen Bahn AG hat dazu geführt, dass die Interessen der Deutschen Bahn und der Eisenbahnpolitik des Bundes fast automatisch gleichgesetzt wurden. Zwischen der für Eisenbahnpolitik zuständigen Abteilung des Bundesverkehrsministeriums und der Deutschen Bahn wurde kaum unterschieden; bzw. es herrschte ein reger Austausch inhaltlicher und auch personeller Art. Durch die (Wieder-)Gründung einer Eisenbahnabteilung im BMVI aus der früheren „Landverkehrs“-abteilung heraus emanzipiert sich das Ministerium nun ein bisschen; es hat zumindest eher als früher die personellen Ressourcen dazu. Auch die Rollen der technischen Aufsichtsbehörde Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und vor allem der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde sind ein gewisses Korrektiv gegenüber der alleinigen Dominanz der Deutschen Bahn AG.

Aber noch immer ist der Politikbereich der Deutschen Bahn AG in der Berliner Konzernzentrale sehr gut besetzt. Bei allen auch nur entfernt politisch relevanten oder potenziell kontroversen Themen werden fachlich zuständige DB-Angehörige durch Vertreter des Lobbyingbereiches begleitet. Vor allem aber gibt es einen einheitlichen Politik-, d.h. Lobbyingvorstand für den Gesamtkonzern, also für die Gesamtheit aus Infrastruktur- und Transportparten. Dies allein ist eigentlich schon ein echtes Problem. Es wird dadurch weiter verschärft, dass mit Ronald Pofalla ein- und dieselbe Person nicht nur Politikvorstand ist, sondern zugleich dem „neutralen“ Infrastrukturressort vorsteht und Aufsichtsratsvorsitzender der DB Netz ist. Wie er seine Rolle interpretiert, bringt noch immer seine Aussage von 2016 zum Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes zum Ausdruck: „Die Deutsche Bahn wird dem Gesetz so nicht zustimmen“¹⁵ – als ob die Deutsche Bahn eine dritte Gesetzgebungskammer wäre.

Zu allem Überfluss wird das DB-Lobbying in Berlin bei der EU in Brüssel flankiert. Angesichts der erheblichen Bedeutung der europäischen Verordnungen und Richtlinien für den deutschen Eisenbahnmärkte ist das genauso relevant. Zählt man die Angestellten des Verbandes der europäischen Staatsbahnen CER mit, deren übrige Mitglieder sehr ähnliche Interessen haben wie die Deutsche Bahn – nämlich die Wettbewerber klein zu halten – ist die Deutsche Bahn in Brüssel mit mehr als 100 Lobbyisten vertreten. Richtlinien und Verordnungen, die in Brüssel passend zu den Interessen der Staatsbahnen verabschiedet worden sind, können auf nationalstaatlicher Ebene oftmals nur noch in Detailfragen wieder etwas wettbewerbsfreundlicher ausgestaltet werden.

¹⁵ Böses Spiel, Spiegel Online vom 30. Juli 2016, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-146047966.html>, aufgerufen am 18. Februar 2020.



3. Notwendige Klarstellungen

3.1. Der Verkehrsträger Schiene ist nicht gleich „Deutsche Bahn AG“

Zu oft werden Probleme, die der bundeseigene Konzern „Deutsche Bahn AG“ hat, so diskutiert, als seien diese Probleme dem Verkehrsträger Schiene per se eigen. Dem ist nicht so. Der Markt auf den Schienen ist inzwischen bunt. Es geht also nicht an, dass noch immer die konkreten Probleme eines einzelnen Unternehmens – auch wenn es das mit Abstand größte auf dem Markt ist – zu Problemen des Verkehrsträgers an sich verallgemeinert werden. Die Zeiten der Monopolisten „Bundesbahn“ bzw. „Reichsbahn“ sind seit 1994 Geschichte. Dass der Wettbewerb auch von den Kunden geschätzt wird, zeigt sich an Zufriedenheitsbefragungen im SPNV, bei denen die Wettbewerbsbahnen fast immer im Durchschnitt besser abschneiden als die DB-Töchter. Und betrachtet man die Fahrgastzufriedenheit allein auf die DB bezogen, so liegt sie bei Verkehrsverträgen, die im Wettbewerb vergeben worden sind, signifikant höher als bei Direktvergaben. Auch im Schienengüterverkehr bekommen die Wettbewerber fast durchweg eine höhere Kundenorientierung bescheinigt als die DB Cargo.

3.2. Monopol- und wettbewerblicher Bereich müssen analytisch getrennt werden

Unabhängig von der Frage, ob man einen integrierten Konzern Deutsche Bahn AG favorisiert, eine vollständige gesellschaftsrechtliche Trennung von Netz- und Transportgesellschaften oder ein Modell dazwischen: In der Analyse müssen die Unternehmensbereiche, in denen es ein natürliches Monopol gibt, von jenen Bereichen gedanklich getrennt werden, in denen es Konkurrenz gibt oder zumindest sinnvoll geben könnte. Das Schienennetz zum Beispiel gibt es nur einmal, und es kann tatsächlich nicht von einem Wettbewerber dupliziert werden. Gleiches gilt für Stationen und das Bahnstromnetz. Gäbe es aber die DB-Transportgesellschaften nicht (mehr), könnten rein theoretisch morgen andere Unternehmen ihre Dienstleistungen übernehmen. Eine Aussage, die für die Infrastruktur richtig ist, muss für den wettbewerblichen Bereich noch lange nicht gültig sein.

3.3. Der Bund kann über „sein“ Unternehmen nicht allein entscheiden

Die Bundesregierung scheint die Vorstellung zu haben, dass sie ihre Beziehung zur Deutschen Bahn AG rein bilateral regeln kann. Anders ist beispielsweise die Geheimniskrämerei und Intransparenz rund um die Eigenkapitalerhöhungen der DB nicht zu erklären: Auf mehrfache Nachfragen, schriftlich wie mündlich, erhielten mofair und andere monatelang keine konkreten Auskünfte darüber, wie die insgesamt elf Milliarden Euro „Eigenkapital“, die laut dem Beschluss des Klimakabinetts vom 20. September 2019 (und danach des Bundeskabinetts) bis 2030 an die „Deutsche Bahn AG“ ausgereicht werden sollen, im Detail verwendet werden sollen. Parlamentarische Fragen blieben de facto ebenfalls unbeantwortet. Noch schlimmer wurde es im Vorfeld der Beschlüsse zur „Corona“-Eigenkapitalerhöhung.

Dies wird aber so nicht weitergehen, und zwar gerade, *weil* die Deutsche Bahn ein integrierter Konzern ist. Die Eisenbahninfrastruktur des DB-Konzerns wird heute nicht mehr wie vor einem Vierteljahrhundert nur von den eigenen Verkehrsunternehmen genutzt, sondern von mehreren Hundert anderen. Wenn es ihr gerade in die Argumentation passt, wird die DB selbst nicht müde, dies zu betonen.

Als Nutzer dieser Infrastrukturen haben aber gerade die Wettbewerbsbahnen in der Debatte Substantielles beizutragen. Sie allein können frei und unabhängig von Vorgaben einer Konzerndisziplin sprechen. Die Stimme und die Sichtweise der Wettbewerbsbahnen zu ignorieren, hieße, eine große Chance für den gesamten Verkehrsträger wissentlich zu verspielen. Die Ernsthaftigkeit der Politik, die Potenziale des Verkehrsträgers voll zu nutzen, würde in Frage gestellt.



4. Mythen und Vorurteile zur Deutschen Bahn AG

Vor diesem Hintergrund stellen sich viele Aussagen, die über vergangene Reformbestrebungen gegenüber der DB AG gemacht worden sind bzw. die zu aktuellen Reformüberlegungen gemacht werden, deutlich differenzierter dar. Bestimmte Maßnahmen und Ziele der Vergangenheit und der aktuellen Diskussion kann man dann nicht mehr eindeutig als sinnvoll oder weniger geeignet charakterisieren, sondern es ergeben sich differenzierte Urteile, je nachdem, ob vom Monopol- oder dem wettbewerblichen Bereich die Rede ist:

	Monopolbereich	wettbewerblicher Bereich	Integrierter Konzern
Börsengang	nicht sinnvoll	denkbar, erzeugt Vergleichbarkeit	nicht sinnvoll
Stärkere Integration von Unternehmens- teilen	notwendig	denkbar, unternehmerische Entscheidung	aus Wettbewerbssicht gefährlich, EU-rechtlich ausgeschlossen
Verzicht auf Gewinn, „volkswirtschaftliche Ziele“	sinnvoll	aus Wettbewerbssicht gefährlich, EU-rechtlich ausgeschlossen	aus Wettbewerbssicht gefährlich, EU-rechtlich ausgeschlossen
Umwandlung in bundeseigene GmbH, „externe Steuerung“	möglich, teilweise sinnvoll	eher kontraproduktiv (Tendenz zum Mikromanagement durch den Bund)	aus Wettbewerbssicht gefährlich, EU-rechtlich ausgeschlossen

4.1. Lehren aus dem geplanten Börsengang 2006 ff.

Viele der heutigen Probleme, zum Beispiel das „Fahren auf Verschleiß“ in allen Unternehmensbereichen und der Rückbau von vermeintlich überflüssiger Infrastruktur, werden als Folge des Versuchs interpretiert, die Deutsche Bahn AG teilzuprivatisieren und an die Börse zu bringen. Allerdings ist hier zu differenzieren: Der beabsichtigte Börsengang als solcher kann nicht für alle Probleme verantwortlich gemacht werden. Eine Teilprivatisierung der Deutschen Bahn und der damit verbundene – damals geplante – Handel mit DB-Aktien an der Börse hätte durchaus auch zeigen können, wie groß der Wert des Bundesbesitzes eigentlich ist und dass es sich aus Sicht der Politik lohnen kann, sich für den Erhalt dieses Besitzes zu engagieren.

Problematisch ist aber in erster Linie die Festlegung der Politik gewesen, den Erhalt des integrierten Konzerns seinerzeit über alles zu stellen und ihn mit den Monopolbereichen an die Börse zu bringen. Um das zu erreichen, wurden einige gesellschaftsrechtliche Klimmzüge (z. B. das „Eigentumsmodell“) vollführt. Auch diese konnten aber nicht die Quadratur des Kreises leisten: Einerseits attraktive Renditeaussichten für Anleger zu schaffen, gleichzeitig aber einem Verfall der Netze vorzubeugen. Das Negativbeispiel der britischen Eisenbahninfrastrukturen, die reverstaatlicht werden mussten, war Warnung genug. Letztlich liefen alle diese Gedankenspiele auf eine Privatisierung der Gewinne und eine Sozialisierung der Kosten hinaus und waren auch deshalb – nicht nur wegen des schlechten Börsenumfelds ab Ende 2008 – zum Scheitern verdammt.

Eine Teilprivatisierung allein der wettbewerblichen Bereiche, also vor allem der Eisenbahnverkehrsunternehmen, hätte in dem seinerzeitigen Umfeld zwar möglicherweise weit weniger Einnahmen als geplant für die Staatskasse gebracht, hätte aber den Wettbewerb zwischen den (teilweise) bundeseigenen Bahnen und den Wettbewerbsbahnen angeregt und dem Sektor neue Impulse geben können.

4.2. Volkswirtschaftliche Ziele und Gewinnerzielungsabsicht

„Volkswirtschaftliche Ziele“¹⁶ bei den DB-Transportgesellschaften ergeben keinen Sinn und widersprechen dem grundgesetzlichen Auftrag, die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen zu führen. Wenn die Politik ein bestimmtes Angebot im Personenverkehr (und ggf. auch im Güterverkehr) sicherstellen will, muss sie Verantwortung übernehmen und die Leistungen wettbewerbsneutral über eine Bestellerorganisation oder andere geeignete Instrumente vergeben bzw. deren Erbringung anreizen. Wenn eine Gruppe von Unternehmen – die DB-Transporttöchter – keine Gewinnerzielungsabsicht mehr hat oder nur noch eine relativierte, während alle anderen weiterhin Geld verdienen müssen, kann kein funktionierender Wettbewerb entstehen. Im Gegenteil: Die Nicht-DB-Unternehmen wären gezwungen, sich zurückzuziehen. Deutschland käme zurück zum alten Monopol, das Steuergeld verschlingt und mangels Ansporns von außen keine Innovationen mehr leistet.

Hingegen sind für den Infrastrukturbereich volkswirtschaftliche Ziele des Staates sinnvoll. Sie könnten mittels einer bundeseigenen Gesellschaft, zum Beispiel einer GmbH oder einer anderen geeigneten Rechtsform, umgesetzt werden. Um die Schiene als Verkehrsträger zu fördern und das System robuster zu machen, muss mehr Geld in Gleise, Stationen etc. gesteckt werden als in der Vergangenheit. Damit die Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähiger wird, wäre es sinnvoll, als Trassengebühren nur noch die „unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs“ (uKZ = Grenzkosten) in Rechnung zu stellen. Damit ist in der Regel der Verzicht auf Kostendeckung verbunden, auf Gewinne sowieso. Nur zum Vergleich: Auf dem Großteil des Straßennetzes werden überhaupt keine Nutzungsgebühren erhoben. Lediglich auf den Bundesfernstraßen wird der Güterverkehr zur Nutzerfinanzierung herangezogen. Niemand erwartet von der Straße eine „Kostendeckung“ im betriebswirtschaftlichen Sinn.

4.3. Mehr statt weniger Integration zwischen den Konzernbereichen?

Auch das ist nur halb richtig. Mehr Integration im Infrastrukturbereich, im natürlichen Monopol, ist sinnvoll. Dass nach Jahrzehnten die Abstimmung etwa in der IT zwischen DB Netz und DB Station und Service noch immer nicht funktioniert (Stichwort „umgekehrte Wagenreihung“), ist ein Armutszeugnis. Auch die vermeintliche betriebswirtschaftliche Optimierung mit zahllosen Tochter- und Enkelgesellschaften und vielen Subunternehmern, die das Gesamtsystem aus dem Blick verlieren, gehört auf den Prüfstand. Es darf nicht mehr vorkommen, dass der Dienstleister von DB Station und Service den Bahnsteig vom Schnee befreit, indem er ihn auf Gleise und Weichen schippt.¹⁷

Stärkere Integration zwischen den Infrastrukturgesellschaften und den Transportgesellschaften der DB aber ist keine Hilfe, sondern verzerrt den Wettbewerb. Vielmehr brauchen wir stets aktuelle und dem Stand der Technik angepasste Regeln für das Zusammenspiel aller Beteiligten. Diese müssen für

¹⁶ Siehe hierzu besonders das Gutachten von Thomas Ehrmann: Gutachten zur Satzungsänderung bei DB Netz AG (und dazu verbundener Themen bei der DB AG) im Auftrag des Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V., 18. Juni 2020, online unter https://www.netzwerk-bahnen.de/assets/files/news/2020/2020_06_18_gutachten_ehrmann_satzungsänderungen_db_netz_ag_und-db_ag.pdf, Zugriff am 3. Juli 2020.

¹⁷ So geschehen bei heftigem Schneefall im bayerischen Oberland im Januar 2019.



alle gleich gelten und gemeinsam in der Branche fortentwickelt werden. Die Rolle der Regulierungsbehörde muss gestärkt werden.

4.4. Halten Strukturdebatten die Verbesserungen bei der Deutschen Bahn auf?

Diese Argumentation kommt seit jeher, sobald am integrierten Konzern gerüttelt wird. Immer heißt es, dass die Unruhe, die mit dieser Debatte verbunden wäre, Fortschritte im Produkt – besseres Angebot, mehr Pünktlichkeit, bessere wirtschaftliche Ergebnisse etc. – verhindern würde.¹⁸ In den vergangenen zwölf Jahren ist die Strukturdebatte aber kaum ernsthaft geführt worden. Nach der beschriebenen Logik müsste alles besser geworden sein, denn schließlich hat man die DB machen lassen. Offensichtlich ist es aber nicht so.

Stattdessen wurde Unruhe in erheblichem Maße auch innerhalb des DB-Konzerns erzeugt. Man betrachte nur die Menge der bei DB Cargo oder DB Netz verschlissenen Vorstandsmitglieder in den vergangenen zehn Jahren. Auch die Menge der verschiedenen Konzernstrategien (Zukunft Bahn, Agenda für eine bessere Bahn, Starke Schiene) in nur drei Jahren spricht Bände.

Dass jetzt die zusätzlichen Mittel für die Schiene als Grund dafür herhalten sollen, keine Strukturdiskussion bei der DB zu führen, stellt die Verhältnisse auf den Kopf: *Gerade weil* der Verkehrsträger Schiene in den kommenden Jahren nach DB-Angaben ca. 150¹⁹ Mrd. Euro erhalten soll, muss sichergestellt werden, dass diese nicht in dysfunktionalen Strukturen versickern. Andernfalls sind die gewaltigen Steuermittel für den Verkehrsträger kaum zu rechtfertigen.

¹⁸ Siehe z.B. Handelsblatt vom 5. Februar 2020, wo Richard Lutz mit der Aussage zitiert wird: „Lassen sie uns bloß nicht unsere Zeit und unsere Energie auf Nebenschauplätzen vergeuden.“, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/staatskonzern-deutsche-bahn-ist-puenktlich-wie-lange-nicht-mehr/25506968.html?ticket=ST-1755815-ddA16DNVeD9I4JdQZTtW-ap4>, Zugriff am 5. Februar 2020.

¹⁹ Der Wert schwankt in der Diskussion stark. Es werden auch Werte bis zu 170 Mrd. Euro genannt. Nicht enthalten sind die Mittel betreffend die Corona-Krisenbewältigung.



5. Verfassungsrechtliche Lage

Durch die Bahnreform vom Dezember 1993 wurde den bis dahin rechtlich unselbständigen bundeseigenen Betrieben Bundesbahn und Reichsbahn (ex-DDR) eine neue Form gegeben. In Folge des Artikels 87e (1) und (2) wurden das Eisenbahn-Bundesamt als technische Aufsichtsbehörde und die Bundeseisenbahnvermögensverwaltung gegründet. So konnten die aktiv wirtschaftlich tätigen Betriebsteile in „normale“ Wirtschaftsunternehmen überführt werden, die sich nicht selbst kontrollieren und die nicht mehr von Pensionslasten der Bahnbeamten belastet sind. Die folgenden Passagen lauten:

(3) Eisenbahnen des Bundes werden als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form geführt. Diese stehen im Eigentum des Bundes, soweit die Tätigkeit des Wirtschaftsunternehmens den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen umfaßt. Die Veräußerung von Anteilen des Bundes an den Unternehmen nach Satz 2 erfolgt auf Grund eines Gesetzes; die Mehrheit der Anteile an diesen Unternehmen verbleibt beim Bund. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

Es heißt also, dass die Eisenbahnunternehmen des Bundes in einer privatrechtlichen Form geführt werden müssen. Dabei muss der Bund an den Schienenwegen (d. h. an der heutigen DB Netz AG) immer eine Mehrheit der Anteile halten. Alle anderen Unternehmen, also vor allem die Verkehrsunternehmen, könnten theoretisch verkauft werden.

(4) Der Bund gewährleistet, daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

Hier gibt es einen Auftrag an den Bund, nämlich für eine ausreichende Qualität der Infrastruktur zu sorgen und letztlich auch für ein ausreichendes Verkehrsangebot, zumindest im Fernverkehr. Dass diese Gewährleistungsverpflichtung nicht nur durch „Eisenbahnen des Bundes“ erfolgen werden kann, was das Verkehrsangebot betrifft, ergibt sich aus dem EU-Recht, das den Marktzugang liberalisiert hat. Die deutsche Gesetzgebung ist dem gefolgt. Die in den Absätzen (3) und (4) in Aussicht gestellten Bundesgesetze sind bis heute nicht verabschiedet. Die genauere Form, wie der Bund seinen Gewährleistungsauftrag einzulösen gedenkt, steht also auch mehr als ein Vierteljahrhundert nach der Bahnreform nicht fest.

(5) Gesetze auf Grund der Absätze 1 bis 4 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen ferner Gesetze, die die Auflösung, die Verschmelzung und die Aufspaltung von Eisenbahnunternehmen des Bundes, die Übertragung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes an Dritte sowie die Stilllegung von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes regeln oder Auswirkungen auf den Schienenpersonennahverkehr haben.

Hier wird klargestellt, dass alle weitreichenden Entscheidungen, die Struktur der heutigen Deutschen Bahn AG betreffen, nicht allein in die Gestaltungskompetenz des Bundes fallen, sondern dass jeweils die Länder zu beteiligen sind.



6. DB-Konzern: natürliche Monopole und wettbewerbliche Unternehmen

Wie gezeigt, ist die Unterscheidung zwischen den natürlichen Monopolen einerseits und den wettbewerblichen Bereichen ganz entscheidend, um die Diskussion zu strukturieren. Allerdings lässt sich diese Unterscheidung nicht 1:1 in bestehende Gesellschaften oder gar Vorstandsressorts der heutigen DB-Konzernstruktur übersetzen. Es stimmt nicht, dass „nur“ die drei Unternehmen DB Netz AG, DB Station&Service sowie DB Energie die Infrastruktur bündeln. Genauso wenig trifft es zu, dass das Infrastrukturressort von Ronald Pofalla *alle* Infrastrukturtöchter bündele – und nur diese. Auch im Infrastrukturressort gibt es wettbewerbliche Teile, und auch außerhalb dieses Ressorts gibt es Konzerngesellschaften, die de-facto-Monopole bewirtschaften.

Die Situation ist also deutlich komplexer. Manchmal scheint es, als würden die Grenzen bewusst überschritten, um die Unübersichtlichkeit noch zu vergrößern. In anderen Fällen scheint die Grenzüberschreitung eher aus mangelnder Strategie oder aus dem Geltungsbedürfnis des einen oder anderen Vorstandsmitglieds entsprungen zu sein.

Die größeren DB-Töchter lassen sich wie folgt auf die beiden verschiedenen Sphären zuordnen:

Unternehmen	Vorstandsressort (zuständiges Vorstandsmitglied)	Monopolbereich / wettbewerblicher Bereich?
DB AG (Holding)	(Lutz)	je nach konkreter Funktion
DB Netz (Fahrweg)	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Monopolbereich
DB RegioNetz Infrastruktur GmbH	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Monopolbereich
DB Station und Service	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Monopolbereich
DB Energie	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Monopolbereich (Bahnstromnetz incl. Unterwerke, Umrichter, Tankstellen, Ladepunkte); wettbewerblicher Bereich (Stromlieferung, auch an private Endkunden)
DB Services	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Monopolbereich (netznahe Dienstleistungen); Wettbewerbsbereich (z. B. Reinigung von Zügen)
DB Engineering & Consulting	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Wettbewerbsbereich
DB Bahnbau Gruppe GmbH	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Wettbewerbsbereich
DB International Operations GmbH	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Wettbewerbsbereich
Deutsche Umschlaggesellschaft Straße-Schiene (DUSS)	Infrastruktur und Politik (Pofalla)	Monopolbereich

DB Fahrzeuginstandhaltung	Digitales (Jeschke)	Wettbewerbsbereich; regional aber Monopolbereich
DB Systemtechnik	Digitales (Jeschke)	Wettbewerbsbereich
DB System	Digitales (Jeschke)	Monopolbereich (u.a. Zugfunk GSM-R, Glasfasernetz, zentrale Server) Wettbewerblicher Bereich (Betrieb von Internetseiten der DB-Töchter, auch der Transportunternehmen)
DB Regio	Personenverkehr (Huber)	Wettbewerbsbereich (SPNV); kleiner Teil Monopolbereich (Tarifabrechnung, Einnahmenaufteilung)
DB Fernverkehr	Personenverkehr (Huber)	Wettbewerbsbereich
DB Arriva	Personenverkehr (Huber)	Wettbewerbsbereich
DB Vertrieb	Personenverkehr (Huber)	Monopolbereich (Vertriebsdaten, Zugriff auf Tarifmatrizen, Services für Mobilitätseingeschränkte); Wettbewerblicher Bereich (Fahrausweisvertrieb an sich)
DB Cargo	Güterverkehr (Nikutta)	Wettbewerbsbereich
DB Schenker	Finanzen & Logistik (Holle)	Wettbewerbsbereich
DB Zeitarbeit	Personal (Seiler)	Wettbewerbsbereich

7. Ansatzpunkte für Änderungen

7.1. Organisatorische Trennung von Monopol- und wettbewerblichen Bereichen

Wie unter 6. gezeigt, müssen die Strukturen der Tochterunternehmen dahin gehend entwirrt werden, dass Monopol- und wettbewerbliche Bereiche sich nicht mehr innerhalb eines Konzernressorts oder gar innerhalb eines einzelnen Tochterunternehmens überlagern und wechselseitig durchdringen. Wie schwierig auch regulatorisch der Umgang mit diesen Gesellschaften ist, zeigt exemplarisch die DB Energie GmbH, die aufgrund des unterbliebenen Unbundlings ein Zwitter ist. Hier würde eine klare Trennung zwischen einer Netzbetriebsgesellschaft und einem Bahnstromlieferanten viel Transparenz schaffen und Regulierung erleichtern.

7.2. Zusammenlegung der heutigen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU)

Ein häufiger Kritikpunkt ist die mangelnde Koordinierung zwischen Konzernteilen, insbesondere zwischen den klassischen Monopolbereichen wie dem Fahrweg und den Personenbahnhöfen. Zwar treten Koordinierungsprobleme oftmals auch schon innerhalb eines heutigen EIU auf, beispielsweise zwischen den unterschiedlichen Regionalbereichen der DB Netz, dennoch ist eine engere Koordinierung etwa zwischen Gleis- und Bahnstromnetz sowie den Bahnhöfen ohne Frage sinnvoll; auch Abstellanlagen sollten hier einbezogen werden.

Teilweise wird in den Debatten auch die Einbeziehung der Werkstätten gefordert. Dies wäre aber genauer zu prüfen, denn grundsätzlich sind bei den Werkstätten Alternativen häufig vorhanden bzw. können mit vertretbarem Aufwand geschaffen werden. Wo dies nicht möglich ist, wäre über eine Klärstellung in der Regulierung nachzudenken, nicht notwendigerweise über gesellschaftsrechtliche Änderungen bei der DB.

Unzweideutig wäre eine Zuordnung der 110-kV-Bahnstromversorgungsinfrastruktur samt der Technologie für die Einspeisung (Umformer/Umrichter) aus dem 50-Hz-Netz zu einer einheitlichen Betreibergesellschaft mit der DB Netz, die bereits die gesamte 15-kV-Ebene verantwortet, im Sinne einer einheitlichen Steuerung eines auch künftig noch stärker als heute elektrisch betriebenen Schienenverkehrs.

7.3. Rechtsformänderungen

Eng mit den Vorstellungen verknüpft, die Deutsche Bahn stärker steuern zu wollen, sind Änderungen der Rechtsform der Deutschen Bahn – meistens weg von einer Aktiengesellschaft, die der Vorstand „in eigener Verantwortung“²⁰ führt und in der keine Weisung des Eigentümers gegenüber dem Vorstand möglich ist. Der Eigentümer kann nach dem AG-Recht den Vorstand nur mit der Drohung seiner Abberufung unter Druck setzen und damit Einfluss auf die Unternehmenspolitik zu nehmen versuchen. Allerdings ist dies ein scharfes Schwert, das seine Schärfe sehr schnell verliert. Kaum ein Vorstand wird dies mit sich machen lassen.

Das GmbH-Recht dagegen sieht eine Gesellschafterweisung gegenüber der Geschäftsführung ausdrücklich vor. Allerdings dürfte dieser formalrechtliche Unterschied wenig daran ändern, dass eine mögliche Unternehmensführung einer „Deutschen Bahn GmbH“ über regelmäßige Eingriffe bzw. Eingriffsversuche aus der Bundespolitik nicht erbaut wäre.

²⁰ Aktiengesetz § 76 (1).

Hier sind Änderungen möglich und je nach weiterer Ausgestaltung auch sinnvoll. Die Entscheidung darüber kann und soll aber erst am Ende der Debatte über die grundlegenden Strukturen geführt werden. Die Überführung einer AG in eine GmbH oder in eine AöR ist kein Wert an sich, sondern wäre nur der formale Rahmen einer materiellen Entscheidung, die zuvor politisch gefällt werden muss.

7.4. Beendigung der bisherigen Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge

Die „Deutsche Bahn AG“ ist nicht nur ein Konzern, der formal sehr unterschiedliche Unternehmens- teile umfasst (national/international, monopolistisch/wettbewerblich etc.). Die meisten wesentlichen Tochter- und Enkelunternehmen sind vollständige (100 %-) Beteiligungen. Daher ist es möglich, zwischen ihnen Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge abzuschließen.

Die Folge ist, dass die Ergebnisse der jeweiligen Tochterunternehmen eins zu eins bei den Muttergesellschaften wirksam werden. Das gilt für Gewinne, aber auch für eventuelle Verluste, da „Gewinnabführungsverträge“ immer auch die Pflicht zum Verlustausgleich implizieren. „Beherrschungsvertrag“ macht deutlich, dass die Unternehmen auch sonst wenig eigenen Spielraum haben, sondern in den wesentlichen Unternehmensfunktionen jeweils von der Muttergesellschaft gesteuert werden.

Die starke Verkettung der vielen DB-Unternehmen untereinander und vor allem mit der Holding Deutsche Bahn AG ist Voraussetzung für Quersubventionen der wettbewerblichen Transportgesellschaften durch die Monopolbereiche (siehe oben 2.4.). Sie sind daher abzuschaffen.

Die Abschaffung würde zudem endlich deutlich machen, wie die Ergebnisse der einzelnen Gesellschaften tatsächlich sind. Einen Jahresabschluss des DB-Konzerns, bei dem zum wiederholten Mal der Bereich „Sonstiges/Beteiligungen“ der größte Verlustbringer ist, ohne dass der Leser ersehen kann, ob diese Verluste im In- oder Ausland, beim Regional-, Fern- oder Güterverkehr oder in der Infrastruktur entstanden sind, wäre dann nicht mehr möglich. Auf diese Weise würde die Berichterstattung erstmals zu einem echten Werkzeug der Steuerung der Deutschen Bahn.

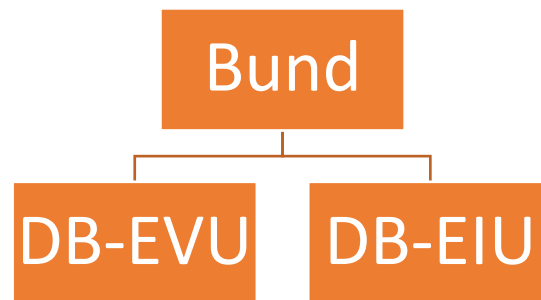
7.5. Vollständige rechtliche Trennung der Monopol- und der Wettbewerbsbereiche

Ein Schritt weitergehend als ein Ende der Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge, aber nicht notwendigerweise mit Rechtsformänderungen verbunden wäre eine vollständige gesellschaftsrechtliche Trennung der heutigen EIU von den EVU. Grundsätzlich könnten die heutigen Gesellschaften wie bisher weitergeführt werden, aber die Querverbindungen zwischen den Monopol- und den Wettbewerbsbereichen würden gekappt.

Das heutige Modell, bei dem eine Holdingstruktur, der zahlreiche andere Gesellschaften direkt nachgeordnet sind und bei der Transport- und Infrastrukturgesellschaften auf derselben Konzernebene angesiedelt sind, ermöglicht Quersubventionierung zwischen den verschiedenartigen Konzerngesellschaften.

Es sollte in ein Modell wie dieses überführt werden:





Alle Gesellschaften können wie bisher im Bundesbesitz verbleiben. Der Unterschied wäre, dass EIU und EVU künftig in *direktem* Bundesbesitz wären, ohne Zwischenschaltung einer Holdingstruktur. „Verschiebebahnhöfe“, die massive Quersubventionierung ermöglichen, könnte es dann nicht mehr geben.

8. Fazit

Die unter 7. genannten Punkte sollten bei der anstehenden Diskussion auf jeden Fall genauer untersucht werden. Dabei sind

- das Ende der Vermischung von Monopol- und wettbewerblichen Funktionen auf der Ebene der einzelnen Gesellschaften
- die Zusammenfassung der Monopolfunktionen in einer Gesellschaft in direktem Eigentum des Bundes sowie
- die Beendigung der Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge

die Kernmaßnahmen, mit denen der Eisenbahnmarkt insgesamt deutlich gestärkt werden kann.

Wichtig dabei ist: Es geht nicht darum, ein funktionierendes Bahnsystem zu zerlegen – etwa indem Netz und Betrieb bei der Deutschen Bahn getrennt werden. Ganz im Gegenteil: Es geht vielmehr darum, es weiter zu komplettieren: Auch die anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen sind Teil des Systems und sollten so behandelt werden. In den bisherigen Strukturen gelingt das aber noch nicht ausreichend.

