

Bahnreform II – Warum die Politik im eigenen Interesse handeln muss

Die Eisenbahnorganisation in Deutschland ist überholt. Zwar hat die Politik mit der Bahnreform von 1994 die Bundesbahn entschuldet und Wettbewerb auf der Schiene ermöglicht. Durch den Markteintritt neuer Eisenbahnunternehmen verbesserten sich Qualität und Effizienz. Insgesamt konnte damit mehr Verkehr auf die Schiene gebracht, aber der Marktanteil der Schiene trotzdem - im wachsenden Verkehrsmarkt - nicht gesteigert werden. Nun behindern die unerledigten Aufgaben der Bahnreform und das unveränderte Festhalten am 1994 geschaffenen integrierten DB-AG-Konzern die Verkehrswende stärker als allgemein vermutet. Die Politik muss die Eisenbahnorganisation neben weiteren Feldern erneuern. Die Unzufriedenheit in der Politik über die Performance der DB und die wachsenden Erwartungen an die Schiene aus den Klimaschutzanforderungen haben dazu geführt, mehr politische Steuerung des privatwirtschaftlich organisierten, aber zu 100 Prozent in Staatsbesitz befindlichen Konzerns einzufordern. Damit der Bund an der richtigen Stelle ansetzt, muss er jedoch zunächst seine Aufgaben und Rollen sauber definieren. Aus guten Gründen bestimmt er bei keinem Verkehrsmittel mehr wie früher – vom Gesetzgeber bis zum Alleinunternehmer – sämtliche Bedingungen. Es ist die Aufgabe des Bundes, zunächst einmal für die Stärkung des Schienenverkehrs die richtigen intermodalen Rahmenbedingungen zu setzen, eine effiziente Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sicherzustellen, eine leistungsfähige Infrastruktur zu schaffen und für einen effizienten Betrieb derselben zu sorgen sowie Forschung und Innovationen zu fördern. Es ist dann die Aufgabe von leistungsfähigen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), mit motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Wettbewerb die beste Transportlösung für ihre Kunden zu erbringen. Nur damit kann das Angebot der Schiene im Verkehrsmarkt letztlich überzeugen und mehr Verkehr auf die Schiene verlagert werden.

Das Konstrukt DB AG passt nicht zu einer modernen, wachstumsorientierten Eisenbahnpolitik und muss überarbeitet werden. Statt nur abstrakt über eine Trennung von Netz und Betrieb zu diskutieren, sollte die Politik eine [unabhängige Expert:innenkommission](#) mit der Überprüfung des Modells eines integrierten Konzerns sowie der Ausarbeitung von Vorschlägen beauftragen, wie die infrastrukturellen Aufgaben, die behördlichen Aufgaben, die Innovationsentwicklung und die im fairen Wettbewerb zu organisierenden verkehrlichen Aktivitäten der DB wie bei anderen Bahnunternehmen effizient verzahnt, aber unabhängig geführt werden können.

Mit der Bahnreform 1994 wurde der Eisenbahnmarkt für den Wettbewerb geöffnet. Auch wenn dies bis heute großen Teilen der Politik und Bevölkerung fremd geblieben ist: Eine Leitidee war es zum einen, Eisenbahnverkehre als unternehmerische Dienstleistung zu organisieren und deutlich von mehreren staatlichen Aufgaben, die zuvor von Bundes- bzw. Reichsbahn mit wahrgenommen bzw. bestimmt wurden, zu trennen: Der nationalen und europäischen Eisenbahngesetzgebung, der Eisenbahnpolitik als Teil der Verkehrspolitik, Kontroll- und Überwachungsaufgaben und der neuen Aufgabe der Regulierung des entstehenden Eisenbahnmarkts.

Das Grundgesetz definiert es in Artikel 72 als Aufgabe des Staates, für gleichwertige Lebensverhältnisse im Land zu sorgen. Das betrifft auch die Eisenbahninfrastruktur als essenziellen Teil eines verkehrlichen Gesamtkonzeptes und als Rückgrat für die Leistungserbringung sowohl im Schienengüter- als auch im Schienenpersonenverkehr. Nach Artikel 87 e GG muss der Bund darüber hinaus den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes und der Verkehrsangebote auf diesem Netz gewährleisten, welches dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung trägt (sog. Gewährleistungsverantwortung). Im Grundgesetz ist eine privatwirtschaftliche Führung von Eisenbahnunternehmen des Bundes vorgeschrieben. Der Bund ist jedoch nicht verpflichtet, die Infrastrukturen durch eine auf Gewinnmaximierung ausgerichtete konventionelle Aktiengesellschaft betreiben zu lassen. Eine „DB Netz AG“ und eine „DB Station & Service AG“ zu gründen, war ebenso eine politische Entscheidung wie einen integrierten Konzern DB AG.

Die zuvor von den Bahnen selbst betriebene Forschung und Entwicklung sowie der Betrieb der nunmehr für viele Eisenbahnen notwendigen Infrastrukturen waren Schwachstellen der Reform. Während erstere für viele Jahre in einem Bermuda-Dreieck zwischen Staat, DB und Bahnindustrie ersatzlos untergingen, werden noch heute neben dem faktischen Monopol der DB Fernverkehr AG wesentliche Infrastrukturen (Gleise, Bahnhöfe, Güterterminals, Bahnstromleitungen) als natürliche Monopole unter dem DB-Konzerndach gemeinsam mit im Wettbewerb stehenden Verkehrsunternehmen gesteuert. Den gleichberechtigten Zugang zu den Infrastrukturen mussten sich die neuen Wettbewerber erst mühsam erkämpfen.

Vor allem durch europäische Rechtsetzung wurden in einem langwierigen Prozess die gesetzlichen Vorschriften geschaffen, um anderen Eisenbahngesellschaften den Eintritt in den Verkehrsmarkt auf der Schiene zu ermöglichen. Heute gibt es einen weitgehend diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur, so dass im Personennahverkehr durch Ausschreibungswettbewerb und im Güterverkehr durch die große Zahl von aktiven Bahnunternehmen der Wettbewerb auf der Schiene (und damit auch mit der Straße) zwischen vielen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) ausgetragen wird. Die Marktanteile der Wettbewerber wachsen stetig, die Marktanteile der Schiene im gesamten Verkehrsmarkt stagnieren jedoch. Immer wieder wird darüber diskutiert, ob eine „Trennung von Netz und Betrieb“ bei der DB AG nützlich oder gar notwendig ist, um das verkehrspolitische Ziel einer Steigerung der Verkehrsmarktanteile zu erreichen. Wesentliches Argument der Befürworter:innen einer Trennung sind die Verhinderung von Diskriminierung der nicht zur DB gehörenden Betreiber von Schienenverkehren und eine deutliche Effizienzsteigerung.

Von den positiven Wirkungen eines fairen Wettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern eines Produkts oder einer Dienstleistung muss gemeinhin niemand überzeugt werden, denn dieser sichert Wahlmöglichkeiten und eine kontinuierliche Verbesserung oder mindestens ein hohes Niveau der Produktqualität. Offiziell hat die Bundesregierung über viele Jahre den Wettbewerb zwischen EVU als das zentrale Mittel gesehen, mit dem auch die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene zu Straßen-, Luft- und Binnenschiffsverkehren gesteigert werden kann. Das ist im Autoland Deutschland mit seinen strukturellen Nachteilen für die Schiene nicht ausreichend, richtig daran ist allerdings, dass die Schiene noch weiter zurückfallen würde, wenn sie auf die stimulierenden Wirkungen des fairen Wettbewerbs verzichten müsste.

Diskriminierung der Wettbewerber ist noch nicht vollständig beseitigt

Nach Auffassung des Netzwerks Europäischer Eisenbahnen (NEE) e.V., in dem insgesamt über 80 Unternehmen des Schienengüterverkehrs, die nicht zum DB-Konzern gehören, zusammengeschlossen sind, wären getrennte, mindestens jedoch mit unterschiedlichen Zielen geführte Organisationen der Infrastrukturen und der Verkehrsunternehmen der heutigen DB AG sachgerecht und naheliegend. Auch wenn der Zugang zum Netz mittlerweile für alle Eisenbahnen möglich ist, betreibt die DB AG unter dem Konzerndach in vielen Fällen eine die Wettbewerber und damit die Entwicklung der Schiene insgesamt behindernde Politik, die schon allein eine Änderung der Eisenbahnorganisation notwendig macht:

- Im DB-Konzernvorstand findet eine geschäftsfeldübergreifende Abstimmung statt, die den DB-Unternehmen Informationsvorsprünge verschafft und die gesetzliche Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber beschränkt. Dies drückt sich beispielsweise auch in verzögerter Einbindung der Wettbewerber in Planungsprozesse aus.
- Nur für die beiden Aktiengesellschaften DB Netz und DB Station & Service existieren im Infrastrukturbereich überhaupt Aufsichtsräte, in denen zwar die DB-Konzernleitung, nicht aber die Wettbewerber bzw. Kunden vertreten sind.
- Die kontinuierliche konzerninterne Rotation von Führungspersonal insbesondere auch zwischen Monopolunternehmen und Wettbewerbsunternehmen sorgt dafür, dass Informationen um die viel beschworenen „Chinese Walls“ herum in den Köpfen transportiert werden sowie Konzernzugehörigkeit und -interessen bis hin zum konzernweiten wirtschaftlichen Ergebnis von den Mitarbeiter:innen der DB-Infrastrukturbereiche höher gewichtet werden als die legitimen Erwartungen der externen Kunden an ihre wichtigsten Dienstleister.
- Besondere wirtschaftliche Interessen des Eigentümers Bund machen den DB-Konzern zum exklusiven Ansprechpartner von Parlament und Exekutive.
- Die Größe des Gesamtkonzerns und der hohe Marktanteil in einzelnen Segmenten (z.B. Personenfernverkehr, Spezialverkehre, Bahnenergieversorgung) machen die DB AG hinsichtlich ordnungspolitischen Vorstößen gegenüber der Politik immun und begünstigen die Herausbildung von Hausgewerkschaften.
- Arbeitskraft für Stabsstellen wird auch aus den vollkostendeckenden Einnahmen der Infrastrukturbetreiber finanziert und zur Formulierung von konzernnützigen Positionen und Rechtsverfahren gegen die eigenen Kunden eingesetzt.

Begünstigt werden diese Verhältnisse dadurch, dass der Bund seine eigentlichen, nicht-unternehmerischen, Aufgaben nur unzureichend wahrnimmt und gleichzeitig gegenüber seinem Unternehmen widersprüchlich agiert. Er erwartet hohe Gewinne, die seine eigenen Verpflichtungen zur Infrastrukturfinanzierung teilfinanzieren sollen. Zugleich beschränkt er die Wachstumschancen der DB im intermodalen Wettbewerb durch verkehrspolitische Entscheidungen und eingeforderte Folgsamkeit zur wenig eisenbahnfreundlichen Regierungspolitik und erlaubt sich schließlich immer wieder die Formulierung unwirtschaftlicher politischer und verkehrlicher Ziele und Maßnahmen, ohne dafür zu zahlen.

Auch die mangelnde Effizienz des Branchenriesen spricht für eine Fortführung der Bahnreform

Die negativen Auswirkungen der ungeeigneten Struktur gehen darüber aber weit hinaus und behindern das System Schiene insgesamt im Verkehrsmarkt. Die Personalkosten steigen stärker als die Umsätze bereits vor der Pandemie gestiegen sind – die Produktivität des Unternehmens fällt im Wettbewerb auch mangels durchgreifender technologischer Innovationen zurück. Im Ergebnis sieht sich der Bund gezwungen, Hilfe über eine Reihe von Fördermaßnahmen zu leisten, ohne eine nachhaltige Effizienzsteigerung zu erreichen. Das Management verfehlt regelmäßig seine selbstgesetzten Ziele, was zu einem Anwachsen der Verschuldung, häufigen Managementwechseln, einem starken Wachstum des Overheads und dennoch immer weiteren Engagements abseits des Kerngeschäfts im In- wie im Ausland führt.

Der Bund kann das öffentliche Unternehmen trotz erklärter Absicht und einer stärkeren Präsenz von Verwaltung und Politik im Aufsichtsrat weder steuern, noch effizienter machen. Es ist vielmehr umgekehrt so, dass der große Apparat der DB faktisch die Leitlinien der deutschen Eisenbahnpolitik vorgibt.

Auch die übrigen Akteure im Schienenverkehrsmarkt leiden unter der wenig kunden- und wachstumsorientierten Unternehmensführung des Konzerns, der vor allem in der Infrastruktur den notwendigen Kapazitätsausbau nicht gestemmt bekommt und die vorhandene Infrastruktur qualitativ unzureichend bewirtschaftet.

Die Eisenbahnorganisation ist ohne guten Grund atypisch

Die im Verkehrssektor einzigartige (und auch darüber hinaus völlig unübliche) Bündelung der infrastrukturellen und der verkehrlichen Aufgaben in einem Konzern, ist für eine dynamische Entwicklung des Systems Schiene hinderlich und ihr angeblicher Nutzen nicht nachweisbar.

Im integrierten Konzern DB steuert der Konzernvorstand – teilweise unter direkter Einwirkung der Vertreter:innen des Eigentümers Bund – große Teile der Wertschöpfungskette bei der Erbringung von Verkehrsleistungen: Bau und Betrieb der vom Bund finanzierten und überlassenen Infrastruktur (Strecken, Bahnhöfe, Verladeterminale, Abstellanlagen, Bahnstromleitungen, etc.), die Beschaffung und Instandhaltung von Fahrzeugen sowie die Erbringung der Verkehrsleistungen. Im Personenverkehr dominiert er zudem die Gestaltung von durchgängigen Tarifen und den Vertrieb.

Übertragen auf den Straßengüterverkehr würde in einem ähnlichen Modell z.B. die Spedition Kühne+Nagel den Bau und den Betrieb von Autobahnen und Bundesstraßen unter einem Konzerndach mit dem Kauf von Fahrzeugen und der Abwicklung sämtlicher Transporte bis hin zum Eigentum aller Tankstellen samt Kraftstoffversorgungsnetz durchführen und verantworten.

Im Luftverkehr würde die Lufthansa nicht nur als größtes Luftfahrtunternehmen des Landes die Erbringung der Verkehrsleistung dominieren, sie würde auch alle Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung, die Treibstoffversorgung und die einzige Buchungsplattform betreiben. In allen Verkehrsarten im Personen- wie im Güterverkehr gibt es diesen Wettbewerb – und bei keiner Verkehrsart, mit Ausnahme von Pipelines, werden Infrastruktur und Transport in einem Unternehmen gebündelt betrieben.

Würde man in einem eisenbahnlosen Deutschland das Verkehrssystem Eisenbahn neu einführen, würde die Erfüllung der volkswirtschaftlichen Ziele höchstwahrscheinlich so gelöst werden, dass die Infrastrukturbereitstellung, wie beim Verkehrsträger Straße, Teil der Daseinsvorsorge ist und ohne Gewinnzwang geführt würde. Außerdem wäre das Eisenbahnsystem ausschließlich dem Ziel verpflichtet, allen Transportunternehmen eine gute Dienstleistung und damit ein hochqualitatives Vorprodukt zu deren Leistungserstellung zu bieten. Diese Monopolbereiche würden als einheitliches Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) im direkten Eigentum des Bundes verbleiben und somit allen EVU diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen.

Bedarf an Weiterentwicklung unabhängig und zügig ermitteln

Die immer wieder erhobene pauschale Forderung nach einer Trennung von Netz und Betrieb allein ist noch kein tragfähiges Alternativkonzept. Die Politik sollte daher – ähnlich wie 1987 vor der Bahnreform – eine unabhängige [Expert:innenkommission](#) mit der Prüfung einer zweiten Bahnreform und der Optimierung der Eisenbahnorganisation zur Stärkung der Schiene im Verkehrssektor beauftragen. Dazu sollen in der kommenden Legislatur maximal sechs unabhängige Expert:innen bis Mitte Januar 2022 berufen werden, die bis Ende September 2022 eine Analyse des Handlungsbedarfs und bis Ende Januar 2023 Vorschläge für die Weiterentwicklung der Eisenbahnorganisation vorlegen. Mitglieder der Kommission sollen Expert:innen sein, die – möglichst internationale – praktische und theoretische Kenntnisse im Eisenbahnwesen, im Verkehrsmarkt, der Unternehmens- und der Verwaltungsorganisation, des Marketings und der Strategieentwicklung haben und zugleich unabhängig von den derzeit handelnden Akteuren sind. Der Auftrag kann begrenzt bleiben, denn die auf einen fairen intermodalen Wettbewerb und auf die Strategie zum Ausbau der Schieneninfrastruktur zielenden Vorschläge, u.a. der sog. „Pällmann-Kommission“ von 1991, existieren, sind aber von der Bundespolitik geflissentlich übersehen worden und müssen – mit gewissen Aktualisierungen – endlich in die politische Realität umgesetzt und durch zwischenzeitlich notwendig gewordene Entscheidungen (etwa zur Umsetzung des Deutschlandtakt-Konzepts) ergänzt werden.