

Berlin, 27. Februar 2025

Integrierter Bahnkonzern: Die häufigsten Fehlschlüsse

Die Diskussion um eine weitere Bahnreform ist so alt wie die erste Bahnreform 1994 selbst. Dabei steht vor allem zur Debatte, ob die Infrastruktursparte der Deutschen Bahn AG besser als eigenständiges Unternehmen agieren oder der integrierte Konzern, wie es ihn im Moment gibt, bestehen bleiben sollte.

Die so genannte „Trennung von Netz und Betrieb“, die Herauslösung der DB InfraGO und anderer natürlicher Monopole aus dem Einflussbereich des Konzerns, wird dabei vor allem von der Deutschen Bahn selbst abgelehnt. Weitere bekannte Gegner sind die SPD und die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG).

DIE GÜTERBAHNEN unterstützen die Herauslösung des Netzes aus dem DB-Konzern, einschließlich des Bahnstromnetzes der DB Energie. Sie schlagen die Gründung einer Bundesunternehmens in der Rechtsform einer GmbH vor, der „Schiene Deutschland GmbH“. Diese soll gemeinwohlorientiert und kundenfreundlich arbeiten sowie einen fairen Wettbewerb auf der Schiene gewährleisten. Kontrollieren soll das Unternehmen ein Bundesamt für Schieneninfrastruktur (BaSchi), das Steuerungs- und Kontrollaufgaben übernimmt und bestehende Ressourcen aus Bundeseinrichtungen stellenneutral integriert.

Wir haben hier die wichtigsten Fehlschlüsse und Vorurteile gegenüber größeren Reformen und stärkerem Wettbewerb auf der Schiene zusammengefasst und erklären, wieso es sich dabei um Fehlschlüsse handelt:

Herauslösung der Infrastruktursparte aus dem DB-Konzern

„Nicht der integrierte Konzern ist das Problem, sondern die finanzielle Ausstattung durch den Bund, es läuft ja so schon ganz gut, mehr Geld wird alle Probleme lösen.“

Es stimmt, dass der Bund andere Verkehrsmittel viel stärker als die Schiene unterstützt und seine finanziellen Verpflichtungen u. a. aus der Bahnreform nicht eingehalten hat. Hier besteht nach wie vor Nachholbedarf.

In ein ineffizientes System immer mehr Geld reinzuwerfen, macht das System aber nicht weniger ineffizient. Ein Blick auf die Produktivitätskennzahlen und die Entwicklung der Verschuldung der DB AG zeigt, dass mehr staatliches Geld kein Garant für ein verkehrliches Wachstum der Schiene ist. Es braucht also beides: Mehr Geld und Reformen.

Zudem ist fraglich, ob das gewünschte Schienenverkehrswachstum überhaupt durch mehr staatliche Einflussnahme bei der staatlichen DB AG erreichbar wäre. Die Pällmann-Kommission hatte seinerzeit empfohlen, dass sich der Staat aus der operativen

Steuerung zurückzieht. Auch ein Blick auf die Entwicklung anderer ehemaliger Staatsunternehmen lässt berechtigte Zweifel aufkommen, ob der Bund sich hier stärker engagieren – oder ob nicht vielmehr ein unabhängiges Bundesunternehmen die richtige Lösung wäre. Der Bundesrechnungshof stellt beispielsweise regelmäßig fest, dass sich der Konzern der politischen Steuerung immer wieder entzieht. Die vermengte konzerninterne Steuerung der völlig unterschiedlichen Aufgaben „Infrastruktur“ und „Verkehrsangebote“ sowie das Wissensgefälle zwischen Top-Management und (staatlichen) Kontrolleuren spielen hierbei eine Hauptrolle.

„Es gibt in Europa kein Positivbeispiel ohne integrierten Konzern.“

Tatsächlich ist es so, dass in Ländern mit höherer Wettbewerbsintensität bei Angeboten auf der Schiene die Qualität und das Preis-Leistungs-Verhältnis für Kunden besser ist als in Ländern, in denen (nahezu) allein die staatlichen integrierten Bahnunternehmen (bei denen Infrastruktur und Verkehrsangebot anders als bei allen anderen Verkehrsträgern von *einem* monopolistischen Unternehmen verantwortet wird) den Schienenverkehr repräsentieren. Selbst in Ländern mit integrierten Unternehmen wie der Schweiz und Österreich gibt es aber eine bessere sogenannte „Governance“. Der Staat sorgt hier mit besserer Steuerung und darüber hinaus mit mehr Mitteln für einen besseren Zustand in der Schieneninfrastruktur.

„Die Privatisierung der Schieneninfrastruktur in Großbritannien hat das große Chaos auf der Schiene erst ausgelöst.“

Eine Privatisierung der Schieneninfrastruktur wäre nicht nur verkehrt, es hat sie vor allem auch niemand gefordert. Zudem ist nach Artikel 87 e des Grundgesetzes ohnehin eine mehrheitliche Privatisierung grundsätzlich untersagt. Befürworter einer Trennung von Netz und Betrieb, z. B. DIE GÜTERBAHNEN fordern, die bisherige Aktiengesellschaft DB InfraGO AG in eine bundeseigene GmbH zu überführen, also aus dem gewinnorientierten DB-Konzern herauszulösen. Diese soll sich dann gemeinwohlorientiert der staatlichen Aufgabe der Schieneninfrastruktur widmen – effizient, gewinnfrei und unabhängig von der Einflussnahme des DB-Konzerns.

Das Beispiel Großbritannien ist zudem für die deutsche Diskussion nahezu irrelevant. Dort wurde die Schieneninfrastruktur privatisiert. Anschließend konnte man zuschauen, wie das verantwortliche Unternehmen Railtrack praktisch alle Klischees erfüllte, wenn man gewinnorientiert mit Infrastruktur umgeht. Nachdem jedoch Fehler eingestanden wurden, entwickelte man das System weiter: zu einer unabhängigen und gemeinnützigen Infrastrukturgesellschaft, heute die Network Rail. Nicht die Trennung von Netz und Betrieb war das Problem, sondern die Privatisierung.

„Eine Reform ist notwendig, aber jetzt ist nicht die Zeit dafür. Umstrukturierungen stören die Umsetzung der Netzsanierung und legen das Unternehmen lahm.“

Ein Argument so alt wie die Idee einer Reform selbst. Wenn „jetzt nicht die Zeit ist“, wäre die Alternative, so weiterzumachen wie bisher. Durch eine Reform und Organisationsmodernisierung mag Aufwand entstehen – wobei Gegner:innen einer Reform nicht zu beziffern in der Lage scheinen. Die Unterlassung verursacht zudem weit größere Schäden und zieht die Probleme, wie bereits seit Jahren, immer weiter in die Länge. Verändern müssen sich bei der Schieneninfrastruktur Ziele, Strategien und Prozesse – das geht auch „unter dem rollenden Rad“: Sodass während der Umwandlung Betrieb sowie Sanierung und Ausbau von Netz und Bahnhöfen ohne Abstriche weiterlaufen können.

Wenn sich das Argument „jetzt nicht!“ schon immer durchgesetzt hätte, hätten wir noch immer eine Eisenbahn-Verwaltung aus der Kaiserzeit.

„Die begonnene Reform muss erst einmal ins Laufen kommen und dann gegebenenfalls weiterentwickelt werden.“

Leider gibt es gar keine „begonnene Reform“, da es weder ein gesetzlich noch durch Beschluss des Bundestages festgelegtes Ziel einer Reform gibt. Auch eine Eigentümerstrategie des Bundes fehlt noch immer. Was passiert ist: Es wurden kleine Satzungsänderungen vorgenommen, in denen nicht numerisch bezifferte „weiche“ Ziele formuliert wurden, die jedoch keinerlei Bindung oder externer Überprüfung unterliegen. Ein Handschlag, der diese Ziele besiegelt, wäre nicht weniger verbindlich gewesen.

Es haben sich mit der 2022 angekündigten Verschmelzung der zwei DB-Aktiengesellschaften für Netz und Bahnhöfe zur DB InfraGO AG auch keine spürbaren Veränderungen ergeben: Die Qualität der Schieneninfrastruktur und die Produktivität sinken ungebremst weiter.

„Der Konzern muss wegen des arbeitsplatzsichernden konzerninternen Arbeitsmarkts erhalten bleiben, der eine Weiterbeschäftigung auch beim Verlust eines bisherigen Arbeitsplatzes sichert.“

Es gibt in der Branche praktisch kein Risiko eines Arbeitsplatzverlusts aufgrund von etwaigen Personalabbau-Maßnahmen – der Fachkräftemangel ist viel zu groß, Eisenbahnverkehrsunternehmen suchen permanent gut ausgebildetes Personal. Grundsätzlich ist beim politisch erwünschten Wachstum des Schienenverkehrs sogar mit zusätzlichem Personalbedarf zu rechnen.

Wettbewerb auf der Schiene

„Wettbewerb hat negative Folgen auf Innovationen, da nur der integrierte Konzern die Mittel hat, diese zu finanzieren.“

Das Gegenteil ist richtig. Wettbewerb bewirkt vergleichsweise hohe Gesamtausgaben in Forschung und Produktentwicklung. Marktbeherrschende Unternehmen, noch dazu wenn sie in staatlichem Eigentum sind, stärken dagegen vor allem ihre Fähigkeit, sich aus öffentlichen Förderprogrammen zu finanzieren. Die Unternehmensgröße allein ist für das Investitionsvermögen nicht aussagekräftig. Aus dem Cash-Flow kann die DB AG aktuell durch diverse fehlgeschlagene Strategien kaum noch größere Investitionen finanzieren. Die hohe und immer weiter steigende Verschuldung entfaltet nur wegen des staatlichen Eigentümers noch keine starke Erhöhung der Kosten der Fremdfinanzierung. Start-ups zeigen im Übrigen, dass die Tragfähigkeit der Unternehmensstrategie entscheidend für die Investitionsfinanzierung ist. Um Chancengleichheit mit anderen Industrien herzustellen, sollte der Bund auf der Grundlage einer Verkehrs- und Eisenbahnpolitik aus einem Guss unternehmerische Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in der gesamten Branche durch öffentliche Forschungseinrichtungen oder -programme stimulieren und finanzieren.

„Wettbewerber betreiben ausschließlich „Rosinenpickerei“.“

Der erreichte und weiter steigende Marktanteil der Summe der Wettbewerbsunternehmen im Güterverkehr von 56 Prozent zeigt das Gegenteil: die einstmals marktbeherrschende DB-Güterbahn kann viele ihrer Kunden offenbar nicht mehr zufriedenstellen. „Süße, saftige Rosinen“ gibt es in der (Eisenbahn-)Verkehrswelt selten. Wenn das doch einmal der Fall sein sollte, fokussieren sich in einer funktionierenden Wettbewerbssituation viele Anbieter – natürlich auch die DB-Verkehrsunternehmen – auf diese Leistungen. Zum Beispiel der Transport auf die Insel Sylt, der fast vollständig frei von Konkurrenz durch den Lkw ist, oder Güterverkehre, für die Spezialwaggons benötigt werden. Das ist gut für die Kunden und verhindert die Abwanderung von Verkehren auf die Straße. Gute Leistungen für die Kunden und zugleich wirtschaftliche Ergebnisse bei den Bahnen, die deren Investitionsfähigkeit gewährleisten, gibt es nur bei fair organisiertem Wettbewerb zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Es ist ein offenes Geheimnis, dass die DB-Verkehrsunternehmen unwirtschaftliche Verkehre betreibt – entweder in vorauseilendem Umfang oder auf Geheiß ihres Eigentümers (der Bund), die mit ihm verbundene Landes- und Kommunalpolitik und Arbeitnehmervertretungen. Nachhaltig für Gesellschaft und Bahnen wäre es, wenn gewollte, aber wirtschaftlich nicht darstellbare Leistungen, in einer offenen Ausschreibung vergeben und vergütet würden.

„Wettbewerber können nur durch schlechtere Beschäftigungsbedingungen punkten.“

Weder Größe noch eine besonders diversifizierte Unternehmensstrategie sind per se Garant für den Unternehmenserfolg. Die DB zeigt es: das Unternehmen verfehlt seit vielen

Jahren seine selbstgesetzten unternehmerischen Ziele und bringt kaum bahnbrechende, kundenorientierte Innovationen in den Markt. Eine der wesentlichen Ursachen dürfte die Vielzahl der Hierarchie- und Informationsstufen, damit verbundene Verantwortungsdiffusion, gekoppelt mit starken informellen Einflüssen von Politik und Arbeitnehmervertretungen sein. So ist der im Milliardenbereich angesiedelte Aufwand für den sogenannten „Overhead“ des Konzerns und der Leitungsfunktionen in den Geschäftsfeldern nicht bekannt bzw. exakt definiert. Als Hinweis auf die Dimension kann aber schon der 730 Millionen Euro umfassende Personalaufwand allein der Dachgesellschaft DB AG im Jahr 2019 dienen. Die Klagen über fehlende interne Kooperation sind vielfältig (zum Beispiel in mehreren Brandbriefen des Vorstandsvorsitzenden) und bekommen immer wieder neue Nahrung (beispielsweise bei der Bewältigung von „Winterkatastrophen“).

Wo ein gesellschaftliches Interesse besteht (insbesondere bei den natürlichen Monopolen der Infrastrukturen, aber auch Themen wie Tarife, Auskunfts- und Vertriebssysteme), muss der Staat diskriminierungsfreie Vorschriften und die einheitlichen Schnittstellendefinition für Verkehrsunternehmen vorgeben. Auch Kooperation und Innovation bei den Verkehrsunternehmen werden am besten durch fairen Wettbewerb und öffentlich organisierte Formate gefördert. Aber auch der kontinuierliche fachliche Austausch der Wettbewerbsunternehmen führt dazu, dass schlechte Beschäftigungsbedingungen beim einen sofort zur Abwanderung zum anderen führen würden.

Die DB AG ist dagegen nicht bekannt dafür, exklusives Know-How zu teilen, künftige Entwicklungsrichtungen ergebnisoffen zu diskutieren oder andere Bahnunternehmen an ihren unbestreitbaren Größenvorteilen bei Finanzierung, Einkauf oder politischer Interessenvertretung teil haben zu lassen. Besonders diskriminierender Charakter bekommt dieses Verhalten an der für alle Eisenbahnen notwendigen Schnittstelle von Infrastruktur und Verkehrsunternehmen.

„Wettbewerb gefährdet die Sicherheit im Eisenbahnbetrieb.“

Für die DB und die Wettbewerbsunternehmen gelten die gleichen gesetzlichen Sicherheitsanforderungen und in beiden Fällen wacht darüber das Eisenbahn-Bundesamt. Das Eisenbahn-Bundesamt bestätigt allen Bahnen ein gleiches, hohes Sicherheitsniveau. Kein Wunder: Die – wesentlich europaeinheitlich geltenden - gesetzlichen Sicherheitsvorschriften müssen von allen Bahnen mit Hilfe ihrer verpflichtenden und anspruchsvollen Sicherheitsmanagementsysteme samt Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eingehalten werden.

„Wettbewerb führt nicht zu mehr Verkehr oder besseren Angeboten.“

Jedes Schulkind lernt heute, dass das Gegenteil der Fall ist. Auch das DB-Management hat ein ums andere Mal betont, dass der Wettbewerb auf der Schiene Anstoß zur Verbesserung eigener Angebote und Leistungen war. Innovationen und höhere Wirtschaftlichkeit

(durch Kosteneffizienz und höheren Absatz) sind für die Schiene im harten intermodalen Wettbewerb unerlässlich. Eine im September 2024 von der EU-Kommission veröffentlichte [Studie](#) kommt ebenfalls zum Ergebnis, dass im Personen-, wie im Güterverkehr die Kunden bei Preis und Qualität vom Wettbewerb profitiert haben.

„Es gibt heute gar keine Diskriminierung mehr.“

Das ist in dieser Eindeutigkeit falsch. Zwar wurden Strategien der DB, Wettbewerber klein zu halten, beseitigt (vor allem durch EU-Recht und die Arbeit der Bundesnetzagentur). Weiterhin findet aber eine exklusive Koordination zwischen den nach EU-Recht neutral zu führenden Infrastrukturgesellschaften und den im Wettbewerb dadurch bevorteilten Transportgesellschaften im Konzern bzw. Konzernvorstand statt. Dies drückt sich beispielsweise auch in verzögerter Einbindung der Wettbewerber in Planungsprozesse aus.

Im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG ist zwar die DB-Konzernleitung personell – vor allem durch den Aufsichtsrats-Vorsitzenden – vertreten, nicht aber die Wettbewerber und deren Kunden. Auch andere, mindestens fragwürdige Praktiken und xxx werden zurzeit nicht effektiv verhindert:

- **Rotation von Personal:** Die kontinuierliche konzerninterne Rotation von (Führungs)personal – insbesondere auch zwischen Monopolunternehmen und Wettbewerbsunternehmen – sorgt dafür, dass Informationen um die viel beschworenen „Chinese Walls“ herum in den Köpfen transportiert werden. Auch könnten Mitarbeiter:innen der DB-Infrastrukturbereiche ihre eigene Konzernzugehörigkeit sowie die Interessen und das Ergebnis des Konzerns höher gewichten als legitime Erwartungen der externen Kunden an ihre wichtigsten Dienstleister.
- **DB als exklusiver Ansprechpartner:** Besondere wirtschaftliche Interessen des Eigentümers Bund machen den DB-Konzern zum exklusiven Ansprechpartner von Parlament und Exekutive.
- **„Too big to fail“:** Die Größe des Gesamtkonzerns und der hohe Marktanteil in einzelnen Segmenten (z. B. Personenfernverkehr, Spezialverkehre, Bahnenergieversorgung) machen die DB AG immun gegenüber ordnungspolitischen Vorstößen der Politik. Auch begünstigt dieser Zustand die Herausbildung von Hausgewerkschaften.
- **Zusatzpersonal, bezahlt durch die Kunden:** Arbeitskräfte für Stabsstellen werden auch aus den vollkostendeckenden Einnahmen der Infrastrukturbetreiber finanziert (Trassenpreise). Diese können anschließend zur Formulierung von konzernnützigen Positionen und Rechtsverfahren gegen die eigenen Kunden eingesetzt werden.