

Böttger, Christian

Article

Umbruch bei der Eisenbahn in Deutschland?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Böttger, Christian (2022) : Umbruch bei der Eisenbahn in Deutschland?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 102, Iss. 8, pp. 618-623, <https://doi.org/10.1007/s10273-022-3259-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/267059>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Christian Böttger

Umbruch bei der Eisenbahn in Deutschland?

Die Politik hat der Eisenbahn eine wichtige Rolle bei der Senkung der Emissionen zugedacht. Aktuell zeigt sich allerdings, dass die DB AG als wichtigstes Unternehmen der Branche in Schwierigkeiten steckt. Die Zuverlässigkeit des Netzes sinkt dramatisch, sichtbar an abnehmender Pünktlichkeit und rückgestauten Güterzügen. Zugleich ist die wirtschaftliche Lage kritisch. Verkehrsminister V. Wissing hat Ende Juni 2022 angekündigt, die DB AG künftig stärker zu beaufsichtigen. Daraufhin trat der Aufsichtsratsvorsitzende, M. Odenwald, zurück. Die Probleme des Sektors und Lösungsansätze werden diskutiert.

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die Treibhausgasemissionen deutlich zu senken. Während dies in den meisten Sektoren geschieht, stagnieren die Emissionen im Verkehrssektor, die Sektorziele liegen in weiter Ferne. Sowohl die vorige als auch die aktuelle Bundesregierung setzen primär auf die Umstellung von Pkw und Lkw auf umweltfreundlichere Antriebe und planen hierfür gewaltige Subventionen ein. Mit erkennbar geringerer Priorität hat die Politik auch Verlagerungsziele auf die Schiene formuliert. Im aktuellen Koalitionsvertrag wird das Ziel einer Verdopplung des Personenverkehrs bis 2030 festgeschrieben, der Schienengüterverkehr soll bis 2030 einen Marktanteil von 25 % erreichen (SPD et al., 2021). Allerdings ergibt sich aus dem Koalitionsvertrag nicht, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Es gibt nur vage Aussichten auf zusätzliche Geldmittel. Strukturreformen bei dem Unternehmen DB AG werden im Koalitionsvertrag mit Ausnahme einer Zusammenlegung von DB Netz und DB Personenbahnhöfen zu einer „gemeinwohlorientierten“ neuen Sparte innerhalb des Konzerns ausgeschlossen.

Aktuelle Krise und das Eckpunktepapier vom Juni 2022

Bereits seit Ende 2021 häufen sich die Beschwerden der Betreiber im Schienengüterverkehr und der verladenden Industrie über die Zuverlässigkeit des Netzes. Immer mehr Baustellen behinderten den Betrieb, die Pünktlichkeit sinke. Im

© Der/die Autor:in 2022. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Mai 2022 bedankte sich der DB-Cargo-Produktionsvorstand R. Kloß bei den Mitarbeitern, die sich dem „Chaos entgegenstellten“. Er berichtete, man habe nahezu 30 % der Verkehre aus dem System genommen, aber das „reiche noch nicht“. In einer daraufhin angesetzten Pressekonferenz sah auch Bahnchef R. Lutz nur die Lösung, kurzfristig Verkehr von der Schiene auf die Straße zu verlagern.

Ende Juni reagierte Bundesverkehrsminister Wissing auf die Krise mit einem Eckpunktepapier zur Zukunft der DB AG und der Schiene. Angekündigt wurde die Schaffung eines „Hochleistungsnetzes“, hierfür sollen ab 2024 acht Korridore mit etwa 3.500 km Länge grundlegend saniert werden. Die Arbeit an allen Gewerken solle gebündelt werden, es solle nicht nur ersetzt, sondern zugleich modernisiert werden – natürlich kundenorientiert und kapazitätsschonend. Die im Koalitionsvertrag beschlossene Fusion von DB Netz und DB Personenbahnhöfen zu einer „gemeinwohlorientierten“ neuen Sparte innerhalb des Konzerns solle bis Anfang 2024 umgesetzt werden, eine Einbeziehung der DB Energie werde geprüft. Die im Januar 2022 angekündigte Beschleunigungskommission soll im Juni erstmals tagen und noch 2022 Ergebnisse vorlegen. Wissing erklärte, er wolle die Eisenbahn zur „Chefsache“ machen, eine Steuerungsgruppe des Ministeriums solle die Fortschritte bei den genannten Projekten überwachen. Auch solle wieder eine Stabstelle für den Deutschlandtakt eingerichtet werden, diese hatte der Minister bei Amtsantritt gerade abgeschafft. In der Pressekonferenz kündigte er an, die Interessen des Bundes künftig gegen den Aufsichtsrat besser durchzusetzen. Die Formulierungen des Ministers sind interpretationsfähig. Deutlich wird aber das Ziel, die DB AG künftig stärker aus dem Ministerium heraus zu steuern.

Governance der DB AG

Mit der Bahnreform von 1994 wurde grundgesetzlich festgelegt, dass die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Die

Prof. Dr. Christian Böttger ist Professor im Studiengang Wirtschaftsingenieurwesen an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin.

DB AG als Obergesellschaft und die großen Tochterfirmen in Deutschland sind Aktiengesellschaften. Gemäß Aktienrecht führt der Vorstand die Geschäfte, der Aufsichtsrat überwacht den Vorstand. Die Rolle der Eigentümer ist aktienrechtlich klar begrenzt: Sie bestimmen die Aufsichtsräte (der Eigentümerseite) und entscheiden über die Gewinnverwendung.

Zwar sind Gespräche zwischen Eigentümer:innen und Vorstand einer AG durchaus zulässig. Allerdings ist zur Geschäftsführung nur der Vorstand, zur Überwachung des Vorstandes nur der Aufsichtsrat berechtigt. Die unterschiedlichen Verkehrsminister der vergangenen Jahre haben zunehmend in die Steuerung der DB AG eingegriffen, wobei hier nicht die rechtliche Zulässigkeit beurteilt werden soll. Auf jeden Fall haben die Minister mit ihrem Vorgehen die Erwartung von Öffentlichkeit und Medien bedient. In der medialen Berichterstattung ist der Eindruck entstanden, der Minister greife gegenüber nachgeordneten Mitarbeitern durch. So wurde anlässlich eines Krisentreffens zum Thema Pünktlichkeit im Fernverkehr berichtet, der Minister habe die Vorstände der DB AG „zum Rapport antreten lassen“ (Spiegel Online, 2019). Wenig später wurde berichtet, er habe vom Vorstand neue Konzepte verlangt und ein Ultimatum gestellt (Süddeutsche Zeitung Online, 2019). Im Juni 2020 hat der damalige Verkehrsminister als Einstieg in den Deutschlandtakt angekündigt, die DB werde ab Dezember 2020 die Strecke Berlin – Hamburg im Halbstundentakt bedienen (Süddeutsche Zeitung Online, 2020).

In der Ära Mehdorn hat der DB-Konzern seine aktienrechtliche Autonomie noch weitgehend verteidigt. Über die Jahre ist der Einfluss der Politik immer stärker geworden. Diese Entwicklung lässt sich zum einen mit den immer deutlicher werdenden finanziellen Problemen der DB AG erklären, die dazu führten, dass der Konzern gegenüber der Politik zunehmend als Bittsteller auftreten musste. Zum anderen hat sich auch die Struktur des Aufsichtsrats verändert. In der Mehdorn-Ära waren sechs der zehn Aufsichtsräte der Eigentümerseite aus der Wirtschaft. Auswahlkriterium war eine Unterstützung des Mehdorn-Kurses. Daneben entsandten die drei zuständigen Ministerien je einen Staatssekretär, hinzu kam eine Vertretung des Bundestags. Inzwischen stammen (inkl. Odenwald) sieben der zehn Vertreter:innen aus Verwaltung und Politik. Der Bundesrechnungshof (2021, 171 ff.) hat die Besetzungspraxis des Bundes grundsätzlich kritisiert. Mitglieder des Bundestags und Ministerialvertretungen nähmen konkurrierende Funktionen bei der Mittelempfängerin DB AG und beim Geldgeber Bund wahr oder müssten einerseits Wettbewerbsinteressen der DB AG vertreten, hätten aber auch Einfluss auf die Marktordnung und das Wettbewerbsgeschehen. Die neue Bundesregierung hat diese Empfehlung ignoriert und den Aufsichtsrat nach gleichem Muster besetzt wie die Vorgängerregierung.

Mit den Eckpunkten hat der Minister angekündigt, die DB aus dem Ministerium heraus künftig stärker kontrollieren zu wollen und eine entsprechende „Steuerungsgruppe“ einsetzen zu wollen. Mit diesem Plan greift das Ministerium in die Kompetenzen des Aufsichtsrats noch weitergehend ein als in den zuvor beschriebenen Fällen. Derzeit ist unklar, mit welchen Kompetenzen und auf welcher Rechtsgrundlage diese ministerielle Steuerung erfolgen soll. Medienkommentare unken bereits über eine „Rückkehr der Bundesbahn“ (z. B. Wirtschaftswoche, 2022, 11). Auf jeden Fall könnte mit der Steuerungsgruppe eine Doppelstruktur zum Aufsichtsrat entstehen.

Ein weiterer Aspekt, den Verkehrsminister Wissing in der Pressekonferenz ansprach, ist das Verhältnis zwischen Eigentümer und Aufsichtsrat. Er kündigte an, die Interessen des Bundes künftig besser „gegen den Aufsichtsrat“ durchzusetzen. Tatsächlich gibt es immer wieder Berichte, dass einzelne Vertretungen der Eigentümerseite gemeinsam mit den Arbeitnehmervertretungen abgestimmt hätten, auch bei Personalentscheidungen. Formal ist solches Stimmverhalten nicht zu beanstanden, da die Aufsichtsratsmitglieder nicht weisungsgebunden sind. Trotzdem ist es unüblich und erschwert die Arbeit der Organe des Unternehmens. Am Tag nach diesen Ankündigungen des Ministers erklärte der Vorsitzende des Aufsichtsrats seinen Rücktritt. Es gab keine offizielle Begründung, aber es wird vermutet, dass dieser Rücktritt aus Protest gegen den Durchgriff des Ministeriums auf Aufsichtsrat und Unternehmen erfolgte.

Die Unzufriedenheit des Ministers mit dem fehlenden Durchgriff auf die Bahn ist zwar gut nachvollziehbar. Dennoch überzeugt der Lösungsansatz mit Steuerungsgruppe und die Ankündigung einer besseren Aufsichtsratssteuerung nicht. Es ist ein politisch und medial geprägter Ansatz, der – soweit heute erkennbar – die institutionellen Strukturen und die Organe der DB AG schwächen wird. Es entsteht eine institutionelle Rivalität zwischen der Steuerungsgruppe und dem Aufsichtsrat. Dabei ist der Handlungsspielraum des Aufsichtsrats begrenzt, da er einerseits die gesetzlich bestimmten Aufgaben erfüllen und Verantwortung tragen muss, andererseits das Ministerium über die Steuerungsgruppe einen direkten Zugriff auf das Unternehmen haben wird. Einen derartigen Machtkampf mit dem Eigentümer kann der Aufsichtsrat nicht gewinnen. Deshalb dürfte es sich als schwierig erweisen, die Position des oder der Aufsichtsratsvorsitzenden zu besetzen, da sich kompetente Kandidat:innen nicht in einen solchen Konflikt begeben werden.

Die Steuerung der DB AG sollte in einer Struktur erfolgen, die rechtlich unstrittig ist und sich nicht in einer Grauzone bewegt. In der jetzt angedachten Struktur besteht das Risiko institutioneller Konflikte, die das Unternehmen weiter schwächen könnten. Ein relativ einfacher Ansatz könnte darin be-

stehen, die DB AG in eine GmbH umzuwandeln. Das würde allerdings die ordnungspolitischen Probleme nicht lösen.

Ordnungspolitik

Die Eingriffe des Ministeriums in die Organverantwortlichkeiten der DB AG finden eine Entsprechung in einer zunehmenden ordnungspolitischen Aufgabenvermischung. Die heutige Marktordnung beruht darauf, dass die DB AG ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen ist. Das Grundgesetz weist dem Bund die Aufgabe der Bereitstellung der Eisenbahninfrastruktur und der Gestaltung von Verkehrsangeboten zu. Zu diesem Zweck kann der Bund entsprechende Gesetze erlassen. Art. 87e Ziffer 4 des Grundgesetzes sieht dieses ausdrücklich vor. Mit diesen gesetzlichen Vorgaben wird das ordnungspolitische Prinzip durchgesetzt, die Funktionen des Bundes einerseits als Eigentümer und andererseits als Verantwortlicher für den Sektor klar zu trennen.

Für den Regionalverkehr und für die Infrastruktur bestehen umfangreiche Gesetze zur Schaffung und Finanzierung verkehrspolitisch erwünschter Angebote und zur Regulierung von Netzzugang und Wettbewerb. Zur Förderung des Schienengüterverkehrs gibt es einige Leistungsgesetze, aber keine marktordnenden Gesetze. Für den Fernverkehr werden seit Jahren aus der Branche Forderungen erhoben, der Bund solle Gesetze erlassen, auf deren Basis der Bund z. B. Verkehre bestellen könnte. Dies hat der Bund bislang abgelehnt. Allerdings nimmt der Bund über seine Funktion als Eigentümer – und nicht als Gesetzgebung – Einfluss auf den Fernverkehr.

Mit der Bahnreform wurden die Rollen des Eigentümers und des gesetzlich Verantwortlichen aus gutem Grund getrennt: Dahinter steht der Gedanke eines Besteller-Ersteller-Prinzips. Damit soll sichergestellt werden, dass die Politik nur Leistungen zusagt und erbringen lässt, die auch finanziert sind. In vielen Staaten, bei denen dieses Prinzip nicht gilt, gibt es Staatsunternehmen, denen Aufgaben aufgebürdet und niedrige Preise vorgeschrieben werden, ohne dass sie dafür entsprechende Mittel erhalten. Das Prinzip Besteller-Ersteller sieht vor, dass die von der Politik bestellten Leistungen über transparente Gesetze beschrieben und über den Haushalt finanziert werden. Die Rollenvermischung, die im Umgang des Bundes mit der DB AG zu beobachten ist, stellt ein politisches Risiko dar und sollte gestoppt werden. Stattdessen sollte die Rolle der DB AG als Wirtschaftsunternehmen gestärkt werden und die Steuerung entsprechend ausgerichtet werden. Seine verkehrspolitischen Ziele sollte der Bund durch entsprechende Gesetze durchsetzen.

Betriebliche Probleme

Seit vielen Jahren altert das Netz der DB AG (IZB, verschiedene Jahrgänge). Der Sanierungsrückstau bei der

DB Infrastruktur steigt. Für 2019 wurde der Rückstau vom Verkehrsministerium auf 49 Mrd. Euro taxiert, davon 20 Mrd. Euro „kritisch“, für 2020 wurde der Rückstau auf 60 Mrd. Euro geschätzt, davon sind 29 Mrd. Euro kritisch. Bis 2025 wird auf Basis der aktuellen Finanzierung ein weiterer Anstieg des Rückstaus erwartet (Deutscher Bundestag, 2021).

Der Bund hat mit der LuFV III¹ die Mittel für die Bestandsnetzerhaltung erheblich erhöht. Dies führt zu deutlich steigender Bautätigkeit im Netz. Einerseits sind die Baumaßnahmen zur Netzerhaltung erforderlich, andererseits reduzieren die Baustellen die Leistungsfähigkeit des Netzes und sind die Hauptursache der aktuellen betrieblichen Engpässe. Dieser Sachverhalt ist seit Jahren bekannt, seit Jahren arbeiten Verkehrsministerium, DB AG und Verkehrsunternehmen am „Runden Tisch Baustellenmanagement“ an einer Verbesserung der Bau- und zugehörigen Kommunikationsprozesse.

Das Verbesserungspotenzial durch die jetzt angekündigte Bündelung von Baumaßnahmen in den Hauptkorridoren ist unklar. Das gebündelte Bauen ist nicht neu, gerade bei den Schnellfahrstrecken wendet die DB Netz AG das Verfahren heute standardmäßig an. Es gäbe eine Lösungsidee, mit der kurzfristig Kapazitäten geschaffen und Kosten gesenkt werden könnten: Viele technische und betriebliche Regeln für die Eisenbahn sind deutlich strenger und restriktiver als die Regeln für andere Verkehrsträger (Prechtl und Schulz, 2020). In den vergangenen Jahren sind viele Regeln weiter verschärft worden, zudem sind neue hinzugekommen. Jede Regel erhöht die Kosten des Systems Schiene weiter und schwächt sie im intermodalen Wettbewerb. Soweit öffentlich bekannt, gibt es keine Aktivitäten in der Branche, um diese permanenten Regelverschärfungen zu verhindern und intermodale Benachteiligungen abzuschaffen. Eine grundlegende Überprüfung der Regelwerke als konzentrierte Maßnahme der Branche wäre wohl der einzige Weg, der kurzfristig Wirkung entfalten könnte.

Investitionen und Kapazitätsausbau

In der Zeit nach der Bahnreform stellte der Bund für den Neu- und Ausbau des Netzes jährlich rund 4 Mrd. Euro bereit. Vor 20 Jahren wurden die Mittel auf 1,5 Mrd. Euro reduziert, zuletzt wieder auf gut 2 Mrd. Euro angehoben (BMVI, 2016).² Dem steht eine Projektliste mit einem Volumen von rund 150 Mrd. Euro gegenüber, die erforderlich

¹ Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ist ein Vertrag zwischen Bund und DB AG, über den der Bund Mittel für die Bestandsnetzerneuerung bereitstellt.

² Der Bundeshaushalt enthält einige weitere investive Positionen für die Schiene, z. B. Digitalisierung, Lärmschutz, GVFG, Kohleausstieg – mit diesen werden aber nicht die genannten Neubauvorhaben finanziert.

wären, um die verkehrlichen Ziele der Bundesregierung zu erreichen. Von der Regierung wird eine solche Zahl nicht genannt, die Werte lassen sich aber zusammentragen: Zum einen enthält der Bundesverkehrswegeplan eine Liste „vordringlicher“ Projekte mit einem Volumen von rund 50 Mrd. Euro.³ Dabei stehen die meisten Projekte bereits seit 30 Jahren auf dieser Liste. Für die als Deutschlandtakt bezeichnete Angebotskonzeption werden weitere 50 Mrd. Euro an Investitionen benötigt (SMA, 2021). Allerdings ist diese Planung auf den Personenverkehr konzentriert, für den Güterverkehr ist kein signifikantes Wachstum angenommen (SMA, Intraplan und Via Consulting, 2021, 9), entsprechend sind für diesen nur wenige Projekte vorgesehen. Der Branchenverband VDV hat in einer Studie geschätzt, dass weitere 32 Mrd. Euro benötigt werden, um ein Wachstum des Schienengüterverkehrs gemäß den Zielen der Bundesregierung zu ermöglichen (VDV und Roland Berger, 2021). In den genannten Zahlen ist die Inflation der Baukosten der vergangenen Jahre noch nicht berücksichtigt. Inklusiv dieser Inflationszuschläge dürfte sich ein Wert von 150 Mrd. Euro ergeben.

Derzeit ist nicht erkennbar, dass die Bundesregierung Mittel in der genannten Größenordnung bereitstellen will. Jenseits des haushaltspolitischen Willens wäre eine massive Erhöhung der Mittel kurz- und mittelfristig auch kaum möglich, da die erforderlichen Ressourcen zur Realisierung von Projekten fehlen. In den vergangenen Jahren konnte die DB AG selbst die vorhandenen Mittel für Neu- und Ausbau nicht vollständig abrufen, zudem gibt es derzeit praktisch keine durchgeplanten, baureifen Projekte. Es besteht ein massiver Mangel an Ressourcen für Planung, Genehmigung und Umsetzung von Bauprojekten. Die Kapazität der Planungs- und Baubranche hat sich den geringen Mitteln der vergangenen Jahre angepasst. Um den Ausbau der Schiene zu ermöglichen, ist dringend ein umfangreiches Programm zur Gewinnung von Fachkräften erforderlich (DZSF, 2022a und 2022b). Besonders kritisch ist die Situation bei Ingenieuren, da die Ausbildung einen großen zeitlichen Vorlauf erfordert und andere Maßnahmen wie Abwerbung im Ausland oder Umschulung nur wenig Potenzial bieten.

Ein weiteres Problem ist der zunehmende Anwohnerwiderstand bei Bauvorhaben. Die Bereitschaft zur Duldung neuer Infrastrukturprojekte sinkt dramatisch. Inzwischen gehen Anwohner:innen selbst gegen bestehende Infrastruktur vor. Dies wird ermöglicht durch das extrem komplizierte und langwierige Planungsrecht, das auf jeder Stufe extensive Klagemöglichkeiten bietet. Zuletzt gab es Hoffnung, durch eine breite Bürgerbeteiligung zu Lösungen zu gelangen. Die Ergebnisse sind jedoch ernüchternd. Die jeweils be-

troffenen Anwohner:innen lehnen Projekte vor der eigenen Haustür ab, der „Lösungsvorschlag“ besteht in einer Trasse irgendwo anders, wo die dann jeweils Betroffenen ebenfalls protestieren. Der von Anwohner:innen oft geforderte Bau von Tunnelstrecken erfordert umfangreiche Planungen, die Investitionen sind um ein Vielfaches höher als Strecken an der Oberfläche. Zudem verursachen Tunnelstrecken im Bau und Betrieb deutlich höhere Emissionen. Tunnel als neue Standardlösung des Streckenbaus würden sämtliche Baubudgets sprengen und die ökologische Vorteilhaftigkeit des Verkehrsträgers deutlich mindern. Derzeit ist nicht erkennbar, wie diese Konflikte gelöst werden könnten.

Die Trägheit der Planungsprozesse in Deutschland betrifft nicht nur die Eisenbahn, sondern auch andere Infrastruktursektoren. Eine große Reform von Planungsrecht und -prozessen wäre erforderlich, um die Infrastruktur zu modernisieren. Allerdings bestehen große Widerstände, zum einen in den Reihen der Umweltschützenden, zum anderen bei Mitgliedern der Politik, die den „Nimbyismus“⁴ unterstützen.

Finanzlage und Produktivität

Die wirtschaftliche Lage der DB AG ist kritisch, wengleich die Coronapandemie und die entsprechenden Ausgleichszahlungen die Auswertung der Zahlen der letzten zwei Jahre erschweren. Eine Betrachtung der einzelnen Sparten zeigt, dass Schenker, wie alle Logistikunternehmen, durch die internationale Lieferkrise zuletzt massive Zusatzgewinne erwirtschaftet hat, die aber wieder schrumpfen werden. Arriva hat sich nach den Milliardenverlusten in England stabilisiert, ernsthafte Gewinne sind aber nicht zu erwarten. Der Fernverkehr hat die Coronaeinbrüche wieder aufgeholt und dürfte wieder Gewinne auf Vorkrisenniveau erreichen. Die Sparte Regio hingegen wird die üppigen Margen der vergangenen Jahrzehnte nicht mehr erreichen, bei ihr wie auch der Konkurrenz ist die Lage angespannt (Bundesnetzagentur, 2022, 33). DB Cargo verliert seit Jahren in einem wachsenden Markt an Leistungen und erzielt hohe Verluste, eine Wende ist nicht in Sicht. Die Konkurrenz von DB Cargo hingegen erzielt steigende Gewinne, wenn auch auf niedrigem Niveau (Bundesnetzagentur, 2022, 34). Die Infrastruktur hat zuletzt kaum Gewinne erwirtschaftet. Die Sparte Sonstiges/Beteiligungen hat in den vergangenen Jahren ihre Verluste ausgeweitet. Sie umfasst den Overhead des Konzerns, zahlreiche Beteiligungen und insbesondere das Venture Capital Geschäft, das die DB AG seit Jahren ausbaut, über das aber keine Informationen veröffentlicht werden. Berücksichtigt man Risiken wie steigende Zinsen, ist es denkbar, dass die DB AG in dieser Struktur in den kommenden Jahren dauerhaft in die roten Zahlen rutscht.

³ Bewertung der Schienenwegeausbauvorhaben des Potenziellen Bedarfs, Stand 5.11.2018, eigene Summierung.

⁴ Nimby ist ein Akronym für „Not in my backyard“, eine Blockadehaltung gegen Projekte in der eigenen Nachbarschaft.

Ein bislang wenig beachtetes Problem, das eine wichtige Ursache der wirtschaftlichen Krise darstellen dürfte, ist die Entwicklung der Produktivität bei der DB AG. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Produktivität, gemessen an Zug- oder Trassenkilometern je Mitarbeiter:in, deutlich verringert. In den Personenverkehrssparten betrug der Rückgang der Produktivität rund 15 %, bei Cargo nahezu 30 % und bei Netz etwa 20 %.⁵ Sowohl innerhalb der DB AG als auch in der Branche werden seit einiger Zeit Reformvorschläge für die DB AG diskutiert, bislang fehlt aber der politische Wille zur Umsetzung.

Marktordnung

Die Krise der DB AG hat auch Auswirkungen auf die Marktordnung: Zum einen schafft die Vermischung der Rollen des Eigentümers Misstrauen und Unsicherheit im Markt. Wettbewerber befürchten, dass der Bund als Gesetzgebung und Regulierungssetzer nicht neutral agiert, sondern zugleich Eigentümerinteressen vertritt. Zum anderen stellt die abnehmende Zuverlässigkeit der Infrastruktur eine schwere wirtschaftliche Belastung der Betreibenden (EVU) dar. Nach geltender Gesetzeslage haftet die Infrastruktur gegenüber den EVU nicht für Schlechtleistung. Die EVU hingegen verlieren Kundschaft oder müssen Strafen für Verspätungen und Ausfälle zahlen, die sie nicht zu verantworten haben.

Im Regionalverkehr hat sich die Marktordnung grundsätzlich bewährt, allerdings ist die unzuverlässige Infrastruktur eine der Ursachen dafür, dass sich in den vergangenen Jahren drei Betreibende, darunter zwei große, aus dem Markt zurückgezogen haben. Dabei war die Marktöffnung im Regionalverkehr eigentlich ein Erfolg: Die Verkehrsleistung ist seit der Bahnreform um 40 % gestiegen, auch der Marktanteil ist deutlich gewachsen. Die Angebotsqualität ist – abgesehen von den Infrastrukturengpässen – gestiegen, eine Reihe privater Wettbewerber erbringt inzwischen knapp ein Drittel der Verkehre. Das Marktdesign hat sich grundsätzlich bewährt, allerdings haben sich neben der Qualitätskrise der Infrastruktur weitere Probleme gezeigt: Die Personalkosten sind in den vergangenen Jahren überproportional gestiegen. Außerdem enthalten Ausschreibungen inzwischen so detaillierte Vorgaben, dass die Vergaben fast nur noch durch Kostenwettbewerb entschieden werden und Nachsteuerungen erforderlich sind (Berschin und Böttger, 2019).

Auch im Schienengüterverkehr hat der Wettbewerb eine deutlich positive Wirkung entfaltet. Trotz schwieriger intermodaler Wettbewerbsbedingungen und Verschiebungen

in der Güterstruktur zuungunsten der Eisenbahn hat sich die Verkehrsleistung seit der Bahnreform fast verdoppelt, der Marktanteil ist leicht gestiegen. Das Wachstum wird weitgehend von Wettbewerbern getragen, sie erbringen inzwischen mehr als die Hälfte der Verkehrsleistung. Besonders gut entwickelt sich das Segment „Kombinierter Verkehr“, der die Transporte von Containern und Lkw umfasst. Das Segment „Ganzzugverkehr“ umfasst Leistungen, in dem ganze Züge zwischen Produktions- und Logistikstandorten verkehren. In diesem Segment brechen einzelne Gütergruppen wie Kohle und Montanprodukte weg, andere wie Chemie, Holz, Fahrzeuge und Mineralöl entwickeln sich recht stabil. Sie bieten aber auch wenig Wachstumspotenzial. Kritisch ist die Lage im „Einzelwagenverkehr“. In diesem Segment werden in der Fläche Wagen oder Wagengruppen abgeholt, zu ganzen Zügen für lange Strecken zusammenrangiert und dann wieder vereinzelt und in der Fläche zugestellt. Durch den Rangierbetrieb und die Zustellung einzelner Wagen in die Fläche ist diese Betriebsform sehr aufwändig, zudem ist es ein natürliches Monopol, das in Deutschland praktisch nur von DB Cargo betrieben wird. Aufgrund der hohen Systemkosten und der ungünstigen Güterstrukturentwicklung schrumpft die Nachfrage seit Jahren, trotzdem werden täglich immer noch ca. 15.000 Wagen befördert. Die DB Cargo AG erzielt nach eigenen Angaben in dem Segment hohe Verluste und drohte jahrelang mit der Stilllegung des Systems. Als Reaktion stellt der Bund bis 2025 eine Unterstützung von 0,6 Mrd. Euro bereit, die von Kundschaft und anderen Betreibenden angeregte Öffnung des Einzelwagensystems für Dritte lehnt der Bund bisher ab.

Im Eisenbahnfernverkehr ist bisher kaum Wettbewerb entstanden.⁶ Hierfür werden mehrere Gründe angeführt. Zum einen sind für einen Markteinstieg im Hochgeschwindigkeitsverkehr Investitionen im dreistelligen Millionenbereich erforderlich. Die Züge müssten bestellt werden, bevor Trassen für den Betrieb zugesagt werden. Niemand wird ein solches Risiko eingehen. Zum anderen beherrscht die DB AG die Fahrgastinformation und Ticketbuchung über ihre leistungsfähige IT-Plattform. Der Zugang zu dieser Plattform und zu Tarifkooperationen ist für Dritte sehr schwierig. Also ist ohne Impulse von außen keine Änderung der Marktstruktur zu erwarten. Mit der angekündigten Einführung des Deutschlandtakts mit definierten, dichteren Takten und Bedienungszusagen für Großstädte wird die Frage immer drängender, ob der Fernverkehr weiterhin ohne staatliche Vorgaben durchgeführt werden kann. In der Diskussion sind derzeit unterschiedliche Varianten von Konzessionsmodellen (Böttger, 2021).

5 Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Einzelabschlüsse DB Fernverkehr AG, DB Regio AG, DB Cargo AG und DB Netz AG, die Produktivität wurde berechnet als Quotient aus zkm zu vollzeitäquivalentem Mitarbeiter. Bei DB Netz dürfte der Wert negativ verzerrt sein durch eine Steigerung des Anteils aktivierter Eigenleistungen in der GuV.

6 Bislang stiegen Wettbewerber nur außerhalb des Hochgeschwindigkeitsverkehrs mit gebrauchten Fahrzeugen ein. Einige wie HKX und Locomore sind gescheitert, Flixtrain expandiert derzeit, die österreichische ÖBB betreibt Nachtzüge.

Die Eisenbahninfrastruktur ist der einzige Bereich, für den die Bundesregierung eine Reform vorsieht. Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass die Infrastruktursparte zu einer gemeinwohlorientierten Sparte innerhalb des DB-Konzerns fusioniert werden sollen. Verkehrsminister Wissing hat die Umsetzung der Reform Anfang 2024 in Aussicht gestellt. Die Hausgewerkschaft der DB AG, die EVG, organisiert bereits den Widerstand gegen die Reform. Dabei ist unklar, wie die Gemeinwohlorientierung ausgestaltet werden könnte. Bislang hat die Gesetzgebung im Eisenbahnregulierungsgesetz von 2016 den Anspruch der DB AG auf eine „kapitalmarktadäquate“ Verzinsung des Kapitals festgeschrieben (Eisenbahnregulierungsgesetz, Anlage 4, Ziffer 5.1). Dies führt dazu, dass die Trassenpreise rund 15 % höher sind, als wenn die DB AG lediglich den tatsächlichen Zinsaufwand ansetzen und den Trassennutzenden anlasten dürfte. Seit 2015 ist zwischen Bund und DB AG vertraglich vereinbart, dass die Gewinne der Infrastruktur über den Konzern an den Bund ausgeschüttet und als Investitionszuschuss an die Bahninfrastruktur zurückfließen (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III, § 2a). Allerdings wurde diese Vereinbarung schon vor Corona nicht eingehalten, tatsächlich dienen die Gewinne der Infrastruktur zur Finanzierung anderer Konzernaktivitäten (Bundesrechnungshof, 2021, 186 f.).

Denkbar wäre es im Rahmen der Reform, die Trassenpreise auf Basis der tatsächlichen Kosten zu ermitteln. Die neue Infrastruktursparte würde dann keine Gewinne mehr erzielen, die Trassenpreise könnten deutlich sinken. Allerdings würde damit eine Finanzierungsquelle für den DB-Konzern oder für Infrastrukturinvestitionen wegfallen. Alternativ wäre denkbar, die bisherige Verwendungslimitierung für die Gewinne der Infrastruktur zu schärfen und konsequenter durchzusetzen. Viele Branchenfachleute halten nach wie vor eine komplette gesellschaftsrechtliche Trennung der Infrastruktur und der Transportsparten des DB Konzerns für sinnvoll. Allerdings ist keine politische Mehrheit für eine solche Reform in Sicht. Zudem ist die Frage, ob das angeschlagene Unternehmen eine große institutionelle Reform derzeit ohne weitere Schäden würde umsetzen können.

Fazit

Die DB AG steckt in einer schweren Krise. Wissing hat angekündigt, die Bahn zur Chefsache zu machen. Er geht damit ein großes Risiko ein, denn in der Fachwelt glaubt niemand, dass sich die finanzielle und betriebliche Krise

der Bahn schnell beheben lässt. Die im Eckpunktepapier vorgelegten inhaltlichen Überlegungen insbesondere zum Hochleistungsnetz überzeugen nicht. Strukturell besteht eine große Gefahr, dass die beabsichtigte Steuerung der DB AG aus dem Ministerium zu einer institutionellen Krise führt und die DB AG weiter schwächt. Deshalb ist das Eckpunktepapier sicher nicht die große Reform, auf die der Sektor so dringlich wartet.

Literatur

- Berschlin, F. und C. Böttger (2019), Gestörte Marktordnung: SPNV zwischen Markt und Staat, *Der Nahverkehr*, 11, 30-33.
- Böttger, C. (2021), Marktmodelle zur Organisation des Deutschlandtaktes, Kurzstudie im Auftrag des Bundesverbandes Schienenverkehr, <https://www.schienenbahnverkehr.de/wp-content/uploads/2021/11/2021-November-Gutachten-Marktmodelle-Organisation-D-Takt.pdf> (4. Juli 2022).
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016), Bundesverkehrswegeplan 2030, Anlage 2.
- Bundesnetzagentur (2022), *Marktuntersuchung Eisenbahnen 2022*, 3. Sonderausgabe.
- Bundesrechnungshof (2021), Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/downloads> (4. Juli 2022).
- DB AG (verschiedene Jahrgänge), *Infrastrukturzustandsberichte*.
- DZSF (2022a), Analyse der Hochschulausbildung im Schienenverkehrssektor.
- DZSF (2022b), Analyse der Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Schienenverkehrssektor – jeweils ohne überzeugende Lösungsvorschläge.
- Deutscher Bundestag (2021), Investitionen der Bundesregierung in die Verkehrsinfrastrukturen und Folgen der haushaltspolitischen Schwerpunktsetzungen in den letzten elf Jahren, Drucksache, 19/26501.
- Prechtel, T. und A. Schulz (2020), Reduziert die Richtlinien-Flut, *Eisenbahn-Revue International*, 10, 538-541.
- SMA (2021), Maßnahmen des Planfalls „Deutschlandtakt“, laufende Nummer 44 des Unterabschnitts 2, Vorhaben des Potenziellen Bedarfs des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/sma-entwurf-massnahmen-planfall-deutschlandtakt.pdf?__blob=publicationFile (4. Juli 2022).
- SMA, Intraplan und Via Consulting (2021), Abschlussbericht zum Ziel-fahrplan Deutschlandtakt – Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung, https://downloads.ctfassets.net/scbs508bajse/7hundjzKsJuMMt31b3tv5a/0e3d5a8e981c3d8068ebc95254e53894/2021-08-31_Abschlussbericht_Deutschlandtakt_1-00_gesamt.pdf, 9.
- SPD, Grüne und FDP (2021), Koalitionsvertrag Bund 2021, 49, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (4. Juli 2022).
- Spiegel Online (2019), Erste Prüfung versiebt, 15. Januar.
- Süddeutsche Zeitung Online (2019), Zoff im Cockpit, 25. Oktober.
- Süddeutsche Zeitung Online (2020), Scheuer: Zug zwischen Berlin und Hamburg im 30-Minuten Takt, 28. Juni.
- VDV und Roland Berger (2021), Schienengüterverkehr als Garant des Klimaschutzes im Verkehr.
- Wirtschaftswoche (2022), DB will 2022 in Gewinnzone zurückkehren, 31. März, 26, 11.

Title: *Upheaval on the Railways in Germany?*

Abstract: Deutsche Bahn, the German principal rail and rail infrastructure operator, is in critical condition. Profits are declining, punctuality and reliability are on the lowest level ever. The Federal Minister for Transport announced changes in governance in June that are scrutinized in this article.