

1.6.2008

DR. MANFRED DULLIEN

Warum die Deutsche Bahn eine andere Struktur braucht

*Hinweis für eilige Leser:
Quintessenz in Kapitel 10
(am Ende des Textes)*

1. Das „ *Holdingmodell* “ aus der *Organisatoren-Perspektive*

Am 30.5.2008 hat die „Große Koalition“ per Bundestagsbeschluss einer Teilprivatisierung der Deutschen Bahn zugestimmt, und zwar in der Organisationsform des „Holdingmodells“. Dabei soll die Konzernstruktur der Deutschen Bahn eine zusätzliche Hierarchiestufe erhalten, indem die Verkehrsbetriebe (Personenfernverkehr, Personennahverkehr, Logistik, usw.) in einer eigenen Zwischenholding zusammengefasst werden, die dann ihrerseits teilprivatisiert werden soll. (im Gegensatz zum Netzbetrieb und der sonstigen Infrastruktur). Die Führungspositionen von Holding und Zwischenholding sollen teilweise personell verflochten werden.

Aus dem Blickwinkel der Organisationswissenschaft wäre dies Modell wie folgt zu charakterisieren:

- Der Betrieb, der integriert sein sollte, wird zwischen Schiene und Rad weiter auseinander gerissen.
- Personelle Verflechtungen auf der Entscheidungsebene sollen - wenn auch nur begrenzt - dagegen helfen. Das aber verschärft Interessenkollisionen.
- Eine funktionslose Zwischeninstanz (Gegenteil von Effizienz) wird eingefügt.
- Wegen der verschiedenen Eigentumsverhältnisse zwischen Holding und Zwischenholding sind zentrale Stabs- und Dienstleistungsabteilungen nicht mehr konzernweit eingebunden. Auch dort also ein Verlust an Integration.
- Was weiter unten über Synergieverluste beim Trennungsmodell ausgeführt wird, gilt weitgehend auch beim Holdingmodell.

Offenbar hat sich die Politik in ihrer Privatisierungs-Eile nicht mehr damit beschäftigt, wie eine **zweckmäßige Bahnstruktur** aussehen müsste. **Das muss dringend nachgeholt werden** , wenn die Bahn ihre Aufgaben effizient erfüllen soll.

Der folgende Text soll einige der bisher vergessenen Zusammenhänge aufzeigen.

2. *Geschäftsbereiche sind keine Bausteine zur beliebigen Disposition*

Wie jede Großorganisation musste auch die Deutsche Bahn in Teilbereiche aufgeteilt werden, um verwaltbar zu sein. Dies sind seit einigen Jahren die „produktorientierten“ Geschäftsbereiche, vor der Bahnreform waren es regional orientierte Bezirksdirektionen und zentrale Fachbereiche. Wie auch immer eine solche Aufteilung aussieht, wird sie beim Bahnbetrieb zwangsläufig von zahlreichen Bereichs-übergreifenden Arbeitsabläufen durchschnitten, ebenso wie Kosten und Erträge seltener als in anderen Branchen den einzelnen Betriebsteilen eindeutig zugeordnet werden können.

Völlig abgehoben von dieser Realität war die Privatisierungsdebatte der letzten Zeit, wo die derzeitigen Geschäftsbereiche der Bahn in den verschiedenen Privatisierungsmodellen hin und her geschoben wurden, so als wären sie (die Geschäftsbereiche) naturgegebene, in sich geschlossene Einheiten, und so als könnte man sie wie Bauklötze zusammen- und auseinanderschoben. Völlig vergessen scheint zu sein, dass die Arbeitsabläufe zwischen den Geschäftsbereichen eng miteinander verflochten sind - und zwar beim Bahnbetrieb stärker als in anderen Branchen.

Diese Kritik gilt zunächst einmal für das „Holdingmodell“, aber mindestens genauso auch für das sog. „Trennungsmodell“. Beim „Trennungsmodell“ sollen Infrastruktur- und Fahrbetrieb in zwei unabhängigen Konzernen geführt werden. Die Anhänger des Trennungsmodells betrachten sich als Verfechter des Wettbewerbs und wollen damit erreichen, dass die Infrastruktur nicht von der Deutschen Bahn dafür missbraucht werden kann, die Fahrbetriebs-Wettbewerber der Deutschen Bahn zu diskriminieren. Als Trennungslinie zwischen Infrastruktur und Fahrbetrieb wird die jetzige Abgrenzung zwischen den entsprechenden Geschäftsbereichen der Deutsche Bahn AG übernommen - was die Betriebsabläufe auseinander reißen würde.

Dabei führen die Franzosen vor, dass man die Wettbewerbsziele des „Trennungsmodells“ viel eleganter lösen kann – ohne die Betriebsabläufe auseinander zu reißen. Allerdings müsste man sich dafür vom „Bauklötze“-Denken lösen.

Einzelheiten dazu werden weiter unten behandelt.

3. Zum Kleinen Einmaleins der Organisationslehre

Zum besseren Verständnis der Bahnstruktur soll hier an einige Grundprinzipien aus der Organisationslehre erinnert werden:

3.1. Die derzeitigen DB-Geschäftsbereiche sind keineswegs naturgegeben für einen Eisenbahn-Betrieb

Im Gegenteil; sie wurden in Deutschland erst durch die Bahnreform von 1994 eingeführt. Vorher war die Bundesbahn in einer „Matrix“ aus Bezirksdirektionen, zentralen Fachabteilungen und zentralen Steuerungsfunktionen organisiert – ebenso wie z.B. auch die französischen Eisenbahnen. Die heutige Geschäftsbereichs-Organisation hat sich nicht aus dem Betrieb entwickelt, sondern sie wurde von Nicht-Eisenbahnern auf den Betrieb aufgesetzt. Das heißt nicht, dass sie rückgängig gemacht werden sollte; aber - aus organisatorischer Sicht - ist sie sicher in etlichen Details noch anpassungsbedürftig.

3.2. Ob eine Organisationsstruktur zweckmäßig ist, hängt davon ab, welche Ziele sie erreichen soll.

Wenn jemand das Geschäftsziel der DB darin sieht, ein „Global Player“ zu sein, der weltweit Transportunternehmen aufkauft, nach Finanzgesichtspunkten zusammenfasst und abtrennt, dann gehört dazu eine Strukturpolitik, wie sie von Mehdorn verfolgt wird; d.h. der deutsche Schienen-Güterverkehr wurde z.B. in einem Geschäftsbereich mit Luftfrachten anderer Kontinente zusammengefasst, und DB REGIO zuständig gemacht für Nahverkehrsunternehmen in England.

Soll das Geschäftsziel der Deutschen Eisenbahn aber darin bestehen, Deutschland mit einem effizienten Schienenverkehr zu versorgen, dann müsste der Konzern auch anders aufgeteilt werden - in den Kernbereich einerseits und in die ausländischen Finanzbeteiligungen andererseits. Bei genauerem Hinsehen würde man sicher auch etliche Strukturdetails innerhalb des Kernbereichs finden, die ebenfalls an das Geschäftsziel anzupassen wären

3.3. Geschäftsziele, Produktionsbedingungen und Organisationsstruktur müssen zusammenpassen

Gegen diesen Grundsatz haben ungewollt auch die Bahnreformer von 1994 verstoßen – und damit den Weg für eine folgenreiche Fehlsteuerung der Ära Mehdorn erleichtert. Wenn man Netzbetrieb und Zugbetriebe kostenmäßig und organisatorisch voneinander abgrenzt und mit jeweils eigenem Renditestreben versieht (auch innerhalb des Konzerns), dann darf man sich nicht wundern, wenn dieser Netzbetrieb Reservekapazitäten (Weichen, Ausweichstrecken) abbaut, die für ihn selbst „unrentabel“ sind und deren Fehlen nicht er, sondern der Zugbetrieb ausbaden hat (siehe die Zugverspätungen der letzten Jahre). Mit einer Organisation nach dem Prinzip der Bezirksdirektionen, die nicht nur für die Netzrendite, sondern für den Gesamtbetrieb in ihrem Bezirk verantwortlich waren, wäre diese Art von Fehlsteuerung weniger wahrscheinlich gewesen.

4. Der Weg zur effizienten Organisationsstruktur

Es soll hier nicht für eine Rückkehr zu alten Strukturen plädiert werden; im alten System wurde der Produktaspekt zu Unrecht nicht berücksichtigt; aber ähnlich falsch ist es bei der „Verbundproduktion“ der Eisenbahn, den Gewinn der einzelnen Produktparten absolut zu setzen; diese Denkweise müsste aufgelockert werden. Die konkreten Konzepte dazu können weder Politiker noch Bürgerinitiativen liefern; das müssten Fachleute vor Ort tun. Was die Politik tun kann, das wäre, das Geschäftsziel klarzustellen (Ist es Aufgabe der Bahn, in aller Welt Firmen aufzukaufen, oder sollte die Bahn sich darauf konzentrieren, dass der Schienenverkehr in Deutschland besser läuft?) und den strukturellen Rahmen so zu setzen, dass er zum Geschäftsziel passt.

Allerdings bräuchte das Parlament für den strukturellen Rahmen eine organisatorisch fundierte Konzeption. Eine ebenso fundierte Konzeption bräuchte es, um die Debatte um das „Trennungsmodell“ (s. unten) sauber aufzulösen; und bei der Gelegenheit sollten noch ein paar andere Strukturprobleme mit abgearbeitet werden, von denen einige unten kurz angedeutet werden. Das PRIMON-Gutachten wäre eine Gelegenheit gewesen, ein solches Konzept zu entwickeln – wenn es nicht als Privatisierungs-, sondern als Organisationsgutachten in Auftrag gegeben worden wäre.

5. Worum geht die „Trennungsdebatte“

Unter den verschiedenen Privatisierungs-/Strukturmodellen des PRIMON-Gutachtens spielt auch das sog. „Trennungsmodell“ eine wichtige Rolle. Dieses Modell hat vor allem Anhänger in den Fraktionen von FDP und CDU/CSU; Teile davon werden auch bei den GRÜNEN vertreten. Formuliert wurde dies Modell zuerst durch ein Gutachten von BDI/DIHT. Darin wurde gefordert, den Netzbetrieb aus der Deutschen Bahn herauszulösen und als getrenntes, bundeseigenes Unternehmen zu führen. Der eigentliche Zugverkehr sollte bei der DB AG bleiben und privatisiert werden.

Der Netzbetrieb sollte seine Infrastruktur-Dienste nicht mehr in Abhängigkeit von der Deutschen Bahn erbringen, sondern unparteiisch für alle Schienenverkehrs-Unternehmen. Der Deutschen Bahn wird nämlich oft vorgeworfen, sie würde ihre Entscheidungsmöglichkeiten im Netzbetrieb dafür missbrauchen, um Wettbewerber beim Schienenverkehr zu verdrängen.

Zu diesem Zwecke sollte der Netzbetrieb die Investitionsmittel des Bundes unabhängig von der Deutsche Bahn AG einsetzen, desgleichen die Trassenentgelte für den Schienenverkehr festsetzen und die Trassen unparteiisch den verschiedenen Verkehrsunternehmen zuteilen.

In den wichtigsten Grundzügen entspricht das BDI/DIHT-Modell dem System, das in Großbritannien bereits seit einigen Jahren praktiziert wird - mit ausgesprochen unzufriedenen Kunden.

Das Trennungsmodell nach BDI/DIHT hat zwei Hauptziele:

- Verbesserung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen des Schienenverkehrs
- Privatisierung der verbliebenen Deutsche Bahn AG

Begründet wird es mit dem Wettbewerb; präsentiert wird es als Privatisierungskonzept. **Dass die Privatisierung für den angestrebten Wettbewerbseffekt irrelevant ist, wird in der Diskussion meistens nicht bemerkt oder verschwiegen.** Beim Wettbewerb geht es nämlich um das Außenverhältnis der verschiedenen Unternehmen zueinander. Wem die Aktien bei einem der Beteiligten gehören, ist dafür unwichtig.

6. Synergieverluste beim „Trennungsmodell“

Wenn man ein Unternehmen teilt, gehen Synergien verloren; d.h. es gibt Aufgaben, die zusammen besser oder wirtschaftlicher gelöst werden können als getrennt. Damit sich die Aufteilung des Unternehmens lohnt, muss es positive Effekte der Trennung geben, die die verlorenen Synergien überkompensieren. Vor der Entscheidung über eine Aufteilung muss man daher abwägen, welche Synergien durch die Aufteilung verloren gehen dürften, und welche Vorteile im Gegenzug zu erwarten wären.

6.1. Synergieverluste laut PRIMON-Gutachten

Das Kriterium „Organisationseffizienz“ war „... nicht explizit Teil der Untersuchung durch PRIMON ...“(Seite 459 des PRIMON-Gutachtens). Es spielte jedoch indirekt eine Rolle, soweit es für die Kapitalmarktfähigkeit wichtig war. In diesem Sinne hat sich das PRIMON-Gutachten bemüht, die Synergieverluste zu quantifizieren, die durch das Trennungsmodell entstehen würden. Für die ersten vier Jahre werden dort ca. 2,5 Milliarden EURO angesetzt (Seite 208), teils als einmalige „Trennungskosten“, teils als dauerhafte „Synergieverluste“. Die wesentlich höheren Schätzwerte der DB AG sind in dem Gutachten ausgeschwärzt.

Nach Einschätzung der DB AG ergäben sich außerdem noch größere Unpünktlichkeitskosten (Betrag bei PRIMON leider ausgeschwärzt) durch eine schlechtere Koordination nach der Trennung. Die schlechtere Koordination hält PRIMON für plausibel, aber für einen externen Gutachter „kaum bewertbar“ (Seite 208). Sie geht also nicht ins Bewertungs-Zahlenwerk ein, wird aber noch einmal als Anmerkung aufgeführt: „Weiterhin sind infolge koordinativer Ineffizienzen

zwischen Transport- und Infrastrukturgesellschaft negative Auswirkungen auf die Qualität des Schienenverkehrs zu erwarten“.

Wenn ein Effekt nicht in EURO messbar ist, so wäre es mit Sicherheit falsch, ihn deshalb ganz zu vernachlässigen, es sei denn, er wäre unbedeutend. Das aber sind die Koordinationsnachteile der Trennung keineswegs; und das wird erkennbar, wenn man sich einige typische Organisationsprobleme des Bahnbetriebes ins Gedächtnis ruft.

6.2. Welche Strukturen stecken hinter den Synergien zwischen Schiene und Rad ?

Wenn ein Unternehmen abgrenzbare Güter, wie z.B. Fahrräder, Autoteile und Nähmaschinen herstellt, dann sind die Arbeitsabläufe weitgehend unabhängig voneinander, Kosten, Erträge und Verantwortungen problemlos zurechenbar.

Anders im Eisenbahnbetrieb. In der betriebswirtschaftlichen Terminologie haben wir es hier mit einer ausgesprochenen „Verbundproduktion“ zu tun, weil die Infrastruktur nicht nur gleichzeitig von allen Geschäftsbereichen benutzt wird, sondern weil die Mitarbeiter der verschiedenen Geschäftszweige oft intensiv und flexibel miteinander kommunizieren müssen – am sichtbarsten bei Betriebsstörungen, wo oft schnell und bereichsübergreifend umdisponiert werden muss. Und im Vergleich z.B. zu typischen Fertigungsbetrieben sind die Betriebsstörungen häufiger und komplexer. Wenn sich die Beteiligten nun vor jeder Maßnahme erst darüber einigen müssen, welches Unternehmen welche Kosten trägt, dann behindert dies natürlich die effektive Koordination.

In einem gewissen Maße gilt diese Problematik auch schon für die heutige Produktbereichs-Organisation mit jeweils eigener Ergebnisverantwortung. Die Bahnreform ist darüber hinweg gegangen, weil andere Vorteile diese Nachteile überwogen. Das jetzige System ist also kein Idealzustand der Integration; aber die Nachteile werden noch durch den Konzernverbund gebremst, und ein anderes Management könnte die Situation durch eine andere Geschäftspolitik verbessern. Das Trennungsmodell würde das Problem dagegen verschärfen.

Wir sehen also, dass die Koordinationsnachteile der Trennung keine Kleinigkeit sind, auch wenn sie bei PRIMON ohne Wert geführt werden. Würde man sie volkswirtschaftlich korrekt bewerten, dann müsste man z.B. die Verspätungen sogar mit dem vollen Wert der von den Fahrgästen verlorenen Zeit ansetzen.

Auch wenn wir den exakten Wert nicht abschätzen können, so zeigt sich doch, dass die (bei PRIMON nicht bewerteten) Koordinationsnachteile ebenfalls Milliardenbeträge erreichen könnten.

Bei diesen Nachteilen des Trennungsmodells müssten schon große anderweitige Vorteile erkennbar sein, um dieses Modell zu rechtfertigen.

7. Wettbewerb als Rechtfertigung für das „Trennungsmodell“ ?

Laut PRIMON (Seite 208) konnten aus „... Mangel an konkreten Daten positive Effekte einer Trennung nicht quantifiziert werden“. Wie wir gesehen haben, kann es aber trotzdem gewichtige Effekte geben, auch wenn man ihren Wert nicht exakt feststellen kann. Bei PRIMON wäre dies die Förderung des Wettbewerbs, die sich durch das Trennungsmodell ergeben würde.

Bei der Bewertung des Wettbewerbs geht es hier nicht um den Wettbewerb insgesamt, sondern nur um den zusätzlichen Effekt, der sich aus der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen ergeben würde. Im übrigen gehen die Meinungen darüber, welchen Wert der „Wettbewerb auf der Schiene“ für die Benutzer haben könnte, in unserer Gesellschaft weit auseinander. Dazu kommt, dass bestimmte Formen des Wettbewerbs (z.B. „Lohndumping“) von einer breiten Mehrheit abgelehnt werden.

Zurzeit verbreiten Lohndumping-Tendenzen beim Bahnwettbewerb regelrechte Existenzängste unter Bahn-Beschäftigten. Viele von ihnen fühlen sich in dieser Situation durch monopolistische Praktiken eher geschützt (daher die Unterstützung der Mehdorn'schen Privatisierungskonzepte durch TRANSNET). Ihnen die Angst vor dem „Lohndumping“ zu nehmen würde die politische Diskussion entkrampfen – und wäre auch gut für die Leistungsmotivation bei der täglichen Arbeit.

Diejenigen Wettbewerbsziele dagegen, um die es beim Trennungsmodell offiziell geht (Verhinderung unlauterer Maßnahmen durch die DB AG), dürften eine ziemlich breite Zustimmung finden, besonders wenn sie mit Maßnahmen gegen das „Lohndumping“ kombiniert würden.

Auf eine genaue Bewertung der Wettbewerbseffekte kann hier jedoch verzichtet werden, wenn das „Trennungsmodell“ sowieso ausscheidet, weil eine andere Konstruktion ähnliche Wettbewerbseffekte anbietet, aber ohne die Nachteile des „Trennungsmodells“.

Das „französische Modell“ scheint eine solche Konstruktion zu sein.

8. Das „französische Modell“ als Alternative

Das französische Gegenstück zur DB AG ist die SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer Français). Aus der SNCF wurde vor einigen Jahren das Eigentum an den Grundstücken, Gebäuden und Anlagen ausgegliedert, die dem Netzbetrieb dienen. Der Netzbetrieb selbst blieb bei der SNCF. Das ausgegliederte Eigentum wurde auf die neu gegründete „Eigentumsgesellschaft“ RFF (Réseau Ferré de France) übertragen.

8.1. Integrierter Betrieb, getrenntes Eigentum und die SPD-CDU/CSU-Koalition

Mit Beschluss vom 24.11.2006 forderte der Bundestag mit der Mehrheit der „Großen Koalition“ einen Gesetzentwurf an, und zwar mit zwei Vorgaben, die auf den ersten Blick gegensätzlich erscheinen: Zum einen sollte die Bahn-Infrastruktur aus der DB AG ausgegliedertes Eigentum des Bundes sein, zum anderen sollte die DB AG Schienenverkehr und Infrastruktur als wirtschaftliche Einheit betreiben können.

Die Bundesregierung war nicht in der Lage, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der diese beiden Bedingungen erfüllte. Der von ihr verabschiedete Entwurf höhle die Eigentümerfunktion des Bundes völlig aus und geriet inzwischen in (verdiente) Vergessenheit. Auch im jetzt diskutierten „Holding-Modell“ bleibt die Eigentümerfunktion bei der DB AG. Mit dem „Trennungsmodell“ wäre zwar das Infrastruktur-Eigentum von der DB AG getrennt, aber auch der Netz**betrieb**, mit allen seinen Koordinationsfunktionen für den Fahrbetrieb.

Mit einer Aufgabenteilung wie zwischen SNCF und RFF ließen sich beide Vorgaben sauber erfüllen.

8.2. Aufgabenteilung zwischen RFF und SNCF

(Quelle: www.rff.fr)

Die anfallenden Bau- und Wartungsarbeiten zur Infrastruktur werden von RFF konzipiert und auftragsweise an SNCF vergeben. Auch für Verkehrslenkung und Netzbetrieb tritt RFF als Auftraggeber von SNCF auf. RFF bezeichnet sich selbst als „Bauherr“ („maitre d'ouvrage“), der sich des „Generalunternehmers“ („maitre d'oeuvre“) SNCF bedient – und die auftragsgemäße Ausführung überwacht.

Im einzelnen hat RFF folgende Zuständigkeiten:

- Finanzierung der Infrastruktur, hauptsächlich aus Trassenentgelten (von SNCF und anderen Betreibern) und staatlichen Zuschüssen,
- Konzeption der durchzuführenden Infrastruktur-Projekte und Instandhaltungsmaßnahmen – unter Berücksichtigung der regionalpolitischen Ziele,
- Auftragsvergabe (an SNCF) für Projekte und Daueraufgaben
- Durchführungskontrolle für die erteilten Aufträge,
- Trassenvergabe,
- Ermittlung der Trassenentgelte,
- Immobilienwirtschaft

RFF hat einen eigenen Personalbestand von ca. 800 Mitarbeitern.

9. Einzelheiten zur Bewertung des „französischen Modells“

9.1. Unterschiede zum „Eigentumsmodell“ nach PRIMON

Mit RFF wurde das Eigentum an der Infrastruktur aus dem Bahnbetrieb ausgegliedert und auf eine „Eigentums-gesellschaft“ übertragen. Eine ähnliche Konstruktion sieht auch das sog. „Eigentumsmodell“ vor, das im PRIMON-Gutachten zur Debatte gestellt wird, ebenso wie die sog. „Gestaltungsvariante“ des „Eigentumsmodells“. Rein formal könnte man das französische Modell auch als Variante der „Eigentumsmodelle“ nach PRIMON definieren.

Inhaltlich liegt der Hauptunterschied darin, dass PRIMON den Begriff „Eigentumsmodell“ eher im Sinne einer Generalklausel benutzt, die weitgehend noch mit Inhalt zu füllen wäre, während wir es beim französischen Modell um ein bereits funktionierendes System zu tun haben, das einem in sich schlüssigen Organisationskonzept folgt.

Das französische Modell mit ca. 800 Mitarbeitern nimmt mehr Steuerungs- und Finanzierungsaufgaben wahr als PRIMON für das einfache Eigentumsmodell (ca. 80 Mitarbeiter – Seite 312) vorsieht, und weniger Ausführungsaufgaben als PRIMONS Gestaltungsvariante (ca. 8000 Mitarbeiter – Seite 346). Die „Gestaltungsvariante“ kommt auch insofern dem „Trennungsmodell“ näher, als PRIMON dort „Erhebliche negative Synergien als Folge der Trennung von Transport und Infrastruktur“ sieht (Seite 345).

9.2. Organisationssystematik

Organisationstheoretisch kann man das französische Modell so charakterisieren, dass hier eine zweite Entscheidungslinie (mit finanziellen Kompetenzen als Machtbasis) neben die Hierarchie des Bahnbetriebes in den zusammenhängenden Gesamtkomplex eingezogen wurde, ungefähr so, wie auch die Institution des Projekt-Management manchmal als „Zweiliniensystem“ bezeichnet wird. Solche „Zweiliniensysteme“ empfehlen sich (in geeigneten Fällen), um divergierende Zielsetzungen auszubalancieren (wie z.B. zwischen der gemeinwirtschaftlich orientierten Infrastruktur und dem betriebswirtschaftlich orientierten Bahnbetrieb).

Zu einem solchen System gehört ein gewisses Machtgleichgewicht zwischen den beiden Linien, das beim französischen Modell einigermaßen erreicht zu sein scheint.

In Deutschland wird (nicht nur) von manchen Abgeordneten beklagt, dass das Parlament kaum noch Einfluss auf die Bahn hat. In einem „Zweiliniensystem“ nach Art des französischen Modells könnte die Rechtsform der „Eigentums-gesellschaft“ anders geregelt werden als die der verbleibenden DB AG. ***Damit könnte das Parlament wieder in seiner demokratischen Verantwortung für die Eisenbahn gestärkt werden.***

9.3. *Finanzhoheit für die Infrastruktur*

Die Infrastruktur in Deutschland wird überwiegend vom Staat finanziert, zum einen als direkter Zuschuss, zum anderen indirekt über die Trassengebühren, die der Nahverkehr an die DB AG bezahlt, der seinerseits wieder zum überwiegenden Teil vom Staat finanziert wird. Die Verwendung der Mittel dagegen liegt überwiegend in Händen der DB AG. Um hier die schlimmsten Missbräuche zu verhindern, wird in der Form der „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“ ein schwerfälliges Vertragswerk mit langjähriger Laufzeit konstruiert, dessen Wirksamkeit bei der Kontrolle der DB AG überdies angezweifelt wird. Auf der anderen Seite verzichtet das Parlament damit langjährig auf seine Budgethoheit - sicher nicht im Geiste der Verfassung.

Im französischen Modell dagegen ist die Finanzhoheit für die Infrastruktur einschließlich ihres Betriebes schlicht, staatsrechtlich korrekt und überzeugend geregelt: sämtliche Finanzströme aus diesem Bereich fließen bei der „Infrastruktur-Eigentumsgesellschaft“ zusammen - die ihrerseits nur der Regierung untersteht und damit ein **echtes Gegengewicht gegen gewisse Betriebsegoismen der Bahngesellschaft** bilden kann.

9.4. *Wettbewerbseffekte*

Will man abschätzen, inwieweit ein Strukturmodell einen fairen Wettbewerb begünstigt, so geben die entsprechenden Anforderungen der EU einen guten Anhaltspunkt. Dabei handelt es sich hauptsächlich um:

- Getrenntes Rechnungswesen für die Infrastruktur und den Transportbetrieb
- Öffentliche Gelder zugunsten eines dieser beiden Tätigkeitsbereiche dürfen nicht auf den anderen übertragen werden
- Die Bestimmung der Wegeentgelte sowie die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten müssen von einer Stelle wahrgenommen werden, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist.

Diese Kriterien werden vom französischen Modell sauber erfüllt (im Gegensatz etwa zum „Holdingmodell“). Außerdem wären der Bahn AG noch andere Manipulationsmöglichkeiten genommen:

- Die Gestaltung der Infrastruktur so, dass diejenigen Strecken benachteiligt werden, wo Konkurrenten fahren
- Die Erpressung einzelner Bundesländer dahingehend, dass die DB AG bei der Vergabe von Regionalverbindungen bevorzugt wird und im Gegenzug eine bessere Infrastruktur verspricht.

Es ist schwer erkennbar, wie es im Trennungsmodell zu wesentlich wirksameren Sperren gegen einen unlauteren Wettbewerb kommen sollte

Angesichts der Synergieverluste beim Trennungsmodell wäre also das französische Modell eindeutig vorzuziehen.

10. Wie geht es weiter ?

10.1. Keine Privatisierung innerhalb des DB-Bahnbetriebs !

Die Bahn ist ein wichtiges Instrument staatlicher Strukturpolitik. Sie sollte daher nicht privatisiert werden. Im Hinblick auf die Bahn-Infrastruktur hat sich inzwischen auch die „Große Koalition“ darauf verständigt. Nun hängt der Schienenverkehr aber eng mit dem Betrieb des Netzes zusammen. Hier eine künstliche Grenze durch Teilprivatisierungen zu ziehen, nützt keinem Fahrgast und schadet dem Bahnbetrieb.

10.2. Entflechtung zwischen Deutscher Bahn und Logistik im Ausland

Die Deutsche Bahn AG besteht nicht nur aus Bahnbetrieb in Deutschland, sondern zu ihr gehören auch Logistikunternehmen, die weder etwas mit Eisenbahn noch mit Deutschland zu tun haben, ebenso wie Eisenbahnunternehmen in anderen Ländern, die nichts mit dem Deutschland-Betrieb zu tun haben. Solche Aktivitäten lenken die DB AG nur von ihrer eigentlichen Aufgabe ab und sollten nicht den deutschen Bahntöchtern der DB AG zugeordnet sein.

Alle Betriebe, die nicht zur eigentlichen Aufgabe einer Deutschen Bahn gehören, sollten in einem eigenen internationalen Logistikkonzern (gegebenenfalls auch in mehreren Konzernen) zusammengefasst und vom Konzern der Deutschen Bahn getrennt werden. Einzelheiten der Abgrenzung und Konzernstrukturen wären noch von Experten zu klären.

10.3. Entflechtung auch nach Teilprivatisierung

Wenn die Teilprivatisierung nach dem Holdingmodell durchgeführt wird (wie zur Zeit vorgesehen), so wäre auch danach so bald wie möglich mit der Entflechtung zu beginnen. Zu entflechten wären dann auch die Eigentumsverhältnisse, d.h. die privatisierten Anteile an der Verkehrs-Zwischenholding (mit dem Bahnverkehr für Deutschland) wären wieder dem Staat zuzuführen. Die Investoren könnten mit zusätzlichen Anteilen an dem internationalen Logistikkonzern entschädigt werden,

der vom deutschen Bahnverkehr abgetrennt wäre. Sollten die Investoren nicht zustimmen, wäre eine Enteignung nach Art. 15 des Grundgesetzes möglich.

Die unnütze Konzern-Zwischeninstanz im Holdingmodell könnte dann wieder aufgelöst werden. Zu entscheiden wäre dann noch über das Verhältnis zwischen der Bahn-Infrastruktur und dem Zugverkehr der DB AG

10.4. *Infrastruktur-Eigentum aus DB AG herauslösen ?*

Viele führende Politiker haben in den letzten Jahren nichts unversucht gelassen, um die Frage zu unterdrücken, warum denn überhaupt die Bahn privatisiert werden sollte. In ähnlicher Weise versuchten die zuständigen Minister in der letzten Zeit, jede Debatte darüber zu verhindern, ob der DB AG nicht die Verfügungsmacht über die Bahn-Infrastruktur entzogen werden sollte, wie es z.B. das Trennungsmodell oder das französische Modell vorsehen.

Im Interesse einer effizienten, demokratischen Willensbildung sollte dieses Thema kontrovers und offen ausdiskutiert werden, einschließlich der Frage, wie destruktive Formen des Wettbewerbs (insbesondere Lohndumping) dabei ausgeschlossen werden können.

Denkbar wäre, dass sich dabei ein breiter Konsens für das französische Modell herauschält, ohne Bahnprivatisierung und kombiniert mit Vorkehrungen gegen ein Lohndumping.

10.5. *Detail-Organisation für eine bessere Bahn*

Für die Problematik wird an die Kapitel 3 und 4 (oben) erinnert. Zur Lösung müssten vermutlich Vorstand und Aufsichtsrat (Arbeitgeberseite) der DB AG anders besetzt werden (mit mehr Erfahrung aus dem Eisenbahnbetrieb, und mit Ambitionen, die speziell am deutschen Bahnbetrieb ausgerichtet sind).

Bei der oben geforderten Entflechtung zwischen Deutscher Bahn und ausländischer Logistik kann man auch die Führungskräfte besser nach ihrer spezifischen Eignung einsetzen.

Essen, den 1.6.2008