

Strukturmodelle und EU-Recht im PRIMON-Gutachten

1. Die Modelle des Primon-Gutachtens

1.1. Wie kam es zum PRIMON-Gutachten ?

Bei der Diskussion um einen Börsengang der Deutsche Bahn AG hatte sich die Privatisierungsdiskussion auf zwei Hauptvarianten konzentriert. Dabei verfocht der Vorstand der Deutsche Bahn AG (DB AG) einen Börsengang der kompletten DB AG zu einem möglichst baldigen Zeitpunkt. Die Gegenposition (vertreten durch ein Gutachten von BDI/DIHT) forderte die Herausnahme des Schienennetzes aus der DB AG. Dieses sollte in einem eigenen, vom Bund finanzierten Unternehmen voll vom Zugverkehr der DB AG getrennt werden. Die verbleibende DB AG sollte dann privatisiert werden.

Begründet wird die geforderte Trennung vor allem damit, dass die DB AG die vorhandenen und geplanten Schienenverkehr-Wettbewerber verdrängen würde, wenn sie gleichzeitig über das Schienennetz verfügte. Außerdem entspräche die Trennung in besonderem Maße dem Geiste des EU-Rechts - auch wenn nach den EU-Richtlinien selbst nur einzelne Funktionen des Netzbetriebes nicht mit dem Fahrbetrieb vermischt werden dürfen.

Der Vorstand der DB AG beruft sich darauf, dass der gemeinsame Betrieb von Netz und Zugverkehr zahlreiche und wichtige Synergien mit sich brächte, und dass deshalb die beiden Aktivitäten (Netzbetrieb und Fahrbetrieb) nicht auseinandergerissen werden dürften.

Zur Klärung der Zusammenhänge ließ der Bundestag die Unternehmensberatung Booz, Allen und Hamilton mit einem Gutachten zum Thema ‚Privatisierung mit und ohne Netz‘ (abgekürzt PRIMON) beauftragen.

1.2. Die fünf Strukturmodelle

Das Gutachten liegt jetzt vor und enthält fünf alternative ‚Strukturmodelle‘ für eine (Teil-)Privatisierung der DB AG. Bei den fünf Strukturmodellen handelt es sich um:

- „Integriertes Modell“ : Dies entspricht einem einfachen Börsengang des DB-Konzerns mit seinen 5 Bereichen (Netz, Station & Service, Regio, Fernverkehr, Railion)

- Eigentumsmodell (Grundversion nach PRIMON): Dies wäre das „Integrierte Modell“ reduziert um das Eigentumsrecht an der Infrastruktur (Netz etc.). Das Eigentumsrecht an der Infrastruktur läge bei einer bundeseigenen Eigentumsgesellschaft, der komplette Betrieb weiter im DB-Konzern (Pachtvertrag)
- Eigentumsmodell – „Gestaltungsvariante“: Der Eigentumsgesellschaft würde nicht nur das Eigentumsrecht, sondern auch der Betrieb der Infrastruktur zufallen. Die DB würde mit Durchführungsaufgaben beauftragt
- Finanzholding – Modell: Die einzelnen Bereiche würden nicht mehr von der Holding operativ koordiniert; sehr theoretische Konstruktion für eine Eisenbahn
- Trennungsmodell: Netzbetrieb einerseits und Zugbetrieb andererseits wären in 2 getrennten Konzernen organisiert.

1.3. Strukturmodelle und Privatisierung

Für die Zulässigkeit einer Privatisierung unterscheidet das Grundgesetz (Art. 87e, Abs. 3) zwischen Infrastruktur- und Transportbetrieb. Beim Infrastrukturbetrieb muss die Aktienmehrheit beim Bund bleiben, für den Transportbetrieb gibt es keine derartige Regel.

Das „**integrierte Modell**“ (Verfechter: Bahnchef Mehdorn) erlaubt danach nur einen Börsenverkauf von maximal 49,9 % der Anteile am Gesamtkomplex.

Beim **Trennungsmodell** (Verfechter: BDI/DIHK) kann der Konzern mit den Transportgesellschaften zu 100 % privatisiert werden. Der Bund hätte dort keine Mehrheit mehr. Eine Privatisierung des Netzbetriebs sieht das Modell nicht vor.

Die **Eigentumsmodelle** haben bisher in der deutschen Diskussion nur eine geringe Rolle gespielt. Dafür ist die in Frankreich vorgenommene Ausgliederung des Infrastruktur- Eigentums auf eine eigene Eigentums-Gesellschaft als Anwendungsfall der Eigentumsmodelle anzusehen (in der Ausgestaltung zwischen den beiden PRIMON-Varianten angesiedelt). In Frankreich ist keine Privatisierung der Eisenbahn vorgesehen.

Bei den Motiven der jeweiligen Modell-Verfechter spielen die Privatisierungsmöglichkeiten sicher eine wichtige Rolle, desgleichen für die zu erwartende Geschäftspolitik der zukünftigen Eisenbahn.

Nur ist nicht zu erkennen, wie die Privatisierung die eigentlichen Probleme der Deutschen Bahn (z.B. chronische Unpünktlichkeit im Vergleich zu früher, zur schweizerischen SBB und inzwischen auch zur französischen SNCF) **lösen soll.**

1.4. Das verdrängte Organisationsproblem der Deutschen Bahn

In den letzten Jahren hat die Deutsche Bahn AG immer wieder negative Schlagzeilen gemacht. Hauptsächlich geht es dabei um Verspätungen, ausgefallene Züge, verpasste Anschlüsse, eine komplizierte Fahrpreisreform, Zeitverluste beim Fahrscheinkauf, fehlendes und schlecht informiertes Personal, usw. Die Kritik an der Bahn ist keineswegs als emotional abzutun; sie geht bis zu gründlichen, fachmännisch fundierten Analysen (Anmerkung 1).

Nun haben die Kritikpunkte bei der DB AG sehr unterschiedliche Ursachen: ein branchenfremdes Management (Fahrpreisreform), Geldmangel, geänderte Verfahren bei der Beschaffung, bei der Behandlung von Zugselbstmorden, Abbau von Ausweichgleisen und –weichen, Abbau von Eingreifreserven usw. – und natürlich auch menschliche Schwächen wie in jeder Organisation.

Vieles wird aber auch durch Koordinationsmängel verursacht bzw. verschärft, die sich aus den Organisationsstrukturen der DB AG ergeben. Die wiederum wurden mit der Bahnreform neu geschaffen, und zwar mit dem Anspruch, die Bahn leistungsfähiger zu machen. Auf sie wird im folgenden kurz eingegangen.

1.5. Die Strukturentscheidung der Bahnreform

In der Betriebswirtschaft ist anerkannt, dass die normalen Methoden von Kostenrechnung, Preiskalkulation und ergebnisorientierter Betriebsführung nicht ohne Abstriche anwendbar sind, wenn man es mit einer „Verbundproduktion“ zu tun hat, bei der mehrere Produkte in einem einheitlichen Verfahren entstehen. Dann ist es nämlich schwierig, Verantwortlichkeiten, Kosten und Ergebnisse zu unterteilen. Dieses Problem ist aus der Chemieindustrie bekannt, gilt aber in besonderem Maß auch für die deutsche Eisenbahn, wo Güterverkehr, Personennahverkehr und Fernverkehr alle dieselben Gleise, Signale, Bahnhöfe usw. benutzen.

Vor der Bahnreform wurde die deutsche Eisenbahn (Reichsbahn, Bundesbahn) als Anstalt des Öffentlichen Rechts betrieben. Es gab Bezirksdirektionen einerseits und fachlich spezialisierte Zentralabteilungen, aber keine Unternehmensbereiche für die „Sparten“ Güterverkehr, Personennahverkehr und Fernverkehr – sowie für die Infrastruktur. Die in den meisten Unternehmen üblichen Methoden der ergebnisorientierten Spartenorganisation wurden nicht angewendet; denn angesichts der Verbundproduktion galt eine Spartenorganisation als zu schwierig zu realisieren. Das System ohne Spartenorganisation wurde allerdings dafür kritisiert, dass es zu viele Dienstanweisungen gäbe und zu wenig Ergebnisdanken (Anmerkung 2).

Um den Riesenbetrieb Deutsche Bahn nach moderneren Management-Methoden führen zu können, wurde im Zuge der Bahnreform das Konzept einer Spartenorganisation aufgegriffen – zumal es inzwischen auch verbesserte betriebswirtschaftliche Methoden gab. Man bildete die Unternehmensbereiche Fahrweg, Station & Service, Güterverkehr, Personennahverkehr und Personen-

fernverkehr, und zwar als eigene Aktiengesellschaften mit eigener Bilanz und Ergebnisrechnung. Abgeschafft und aufgeteilt wurden dafür die Bezirksdirektionen und mehrere Zentralabteilungen.

Dabei entfiel z.B. der gemeinsame Lokomotivpool (der Wege gespart hatte); und unter anderem gab es auf den Bahnhöfen keinen Chef aller dortigen Eisenbahner mehr, sondern folgende Teilzuständigkeiten (Anmerkung 3):

- DB Netz AG : Betriebliche Infrastruktur usw.
- DB Station&Service AG: Zu- und Abgang der Reisenden, Information, usw.
- Je nach Zug einer der anderen Unternehmensbereiche: Zugaufsicht

Dies sind nur willkürlich herausgegriffene Beispiele. Einer der Kritiker veröffentlichte ein ganzes Buch unter dem Titel „Die zerrissene Bahn“ (Anmerkung 4).

Man darf die heutigen Unternehmensbereiche allerdings nicht nur unter dem Gesichtspunkt sehen, welche Zuständigkeiten auseinandergerissen wurden. Schließlich wurden dafür andere Zusammenhänge vereint, die vorher getrennt waren.

Nur heißt dies nicht, dass alles das, was damals getrennt wurde, radikal voneinander getrennt bleiben muss. Die Bahnreform bedeutete einen regelrechten Umsturz für die Organisation der Bahn; und bei Umstürzen muss man die Details noch nachträglich aufarbeiten. Auch in anderen Branchen kommt man dabei zu „mehrdimensionalen“ Organisationsformen, wo die scharfen Trennungen in Teilen aufgehoben oder kompensiert werden - ohne dass man die Grundsatzentscheidung wieder rückgängig machen müsste.

Eine solche technisch-organisatorische Nachbesserung der Bahnreform fand bisher kaum statt – vielleicht auch, weil die Unternehmensbereiche per Gesetz fixiert wurden. Jedenfalls ist der jetzige Zustand kein Idealmodell, das eine Fortschreibung in die Zukunft verdient hätte.

2. Das fehlende Modell

2.1. Integration versus Trennung

Wie eingangs erwähnt, steht die Auseinandersetzung zwischen den Privatisierungsvarianten im Spannungsfeld zwischen:

- Integration von Infrastruktur und Zugverkehr einerseits (Synergieeffekte, mehr Pünktlichkeit, bessere Koordination im Betrieb)
- deren Trennung andererseits (soll für eine neutrale Infrastruktur sorgen und angeblich einen vollwertigen Wettbewerb zwischen verschiedenen Zugbetreibern zur Folge haben)

Wenn das PRIMON-Gutachten das Entscheidungsspektrum abdecken soll, dann müssten seine Strukturmodelle die ganze Bandbreite zwischen Integration und Trennung enthalten. Dies tun die fünf vorhandenen Strukturmodelle aber nicht. Auch ist es ein Unding, dass eine Privatisierung als selbstverständlich vorausgesetzt wird - ohne Begründung, was daran für die Allgemeinheit gut sein soll.

2.2. Das „integrierte Modell“ : ein Etikettenschwindel ?

Zu einem wirklich integrierten Modell würde eine Organisationsstruktur gehören, die schon „vor Ort“ für die nötige Integration der Arbeitsabläufe sorgt und gemeinsame Einrichtungen für die Bereiche vorsieht, wo immer dies sinnvoll ist.

Das sogenannte „Integrierte Modell“ ist dagegen nur teilintegriert, denn es entspricht dem derzeitigen Organisationsaufbau der DB AG. Dieser basiert auf dem Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn AG von 1993. Damals stand nicht die Integration der technischen Abläufe im Vordergrund, sondern die Bildung von Unternehmensbereichen mit Ergebnisverantwortung. Das PRIMON-Gutachten schreibt hierzu auf Seite 63 (im Zusammenhang mit dem EU-Recht):

„Während die Richtlinie 91/440/EWG lediglich die rechnerische Trennung von Fahrweg- und Transportbetrieb verbindlich vorschreibt, ist in der Bundesrepublik Deutschland über die rechnerische Trennung hinaus noch die organisatorische Desintegration der Bereiche Fahrweg, Station & Service, Schienengüterverkehr sowie Schienenpersonennah- und Schienenpersonenfernverkehr vollzogen worden, auch wenn die Bereiche in der Management-Holding integriert sind.“

Ein Modell, das sich „integriert“ nennt, müsste die organisatorische Trennung zwischen den Ergebnisbereichen auch auf unteren Hierarchiestufen aufbrechen können.

Das „integrierte Modell“ ist also in Wahrheit nur ein Modell der integrierten Privatisierung, aber nur teilweise ein Modell der integrierten Arbeitsabläufe.

2.3. Gesucht: Modell mit integrativerer Unternehmensstruktur

Auch die anderen Strukturmodelle des PRIMON-Gutachtens gehen von der Trennung zwischen den Bereichen Fahrweg, Station & Service, Schienengüterverkehr, sowie Personennah- und Personenfernverkehr aus, deren Arbeitsabläufe miteinander verzahnt sind, aber erst in der Holding auf gemeinsame Vorgesetzte stoßen.

Was gesucht wird, ist ein Modell, dessen interne Organisationsstruktur die technischen Abläufe stärker integriert, aber gleichzeitig den Vorgaben der EU

entspricht und außerdem noch den Grundgedanken der Bahnreform von 1993 (Ergebnisverantwortung) respektiert.

Lässt man die EU-Erfordernisse einmal beiseite, so würde das richtige Gleichgewicht zwischen dem Grundgedanken der Bahnreform und der Integration der technischen Abläufe mit Sicherheit ein komplexeres Grundmuster der Organisation erfordern als bisher – keine schnell zu lösende Aufgabe. Im Augenblick geht es auch gar nicht darum, die „ideale“ Struktur sofort zu entwickeln; es muss nur der Weg offengehalten werden, auf dem dies in Zukunft geschehen kann.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass das integrative Strukturmodell:

- im Hinblick auf die Organisationsstruktur alle Möglichkeiten zur Integration der technischen Abläufe offenlassen muss,
- kompatibel mit den EU-Anforderungen sein muss.

2.4. Eigentumsmodell mit beliebiger Organisationsstruktur ?

Gesucht wird also ein Modell, das der Forderung nach rechnerischer Trennung gerecht wird, aber keine Trennungsforderungen an die Organisation der technischen Abläufe stellt.

Grundsätzlich könnte das Eigentumsmodell des PRIMON-Gutachtens hierfür eine Lösung bieten. Im Eigentumsmodell wird das Eigentum an der Eisenbahn-Infrastruktur auf eine getrennte, staatliche Eigentumsgesellschaft übertragen. Mit Pflege, Weiterentwicklung und Betrieb des Fahrwegs (mit seinen Signalen, Weichen, Leitstellen etc.) würde die Eigentumsgesellschaft entweder die Deutsche Bahn AG beauftragen (**Grundversion** des Eigentumsmodells); oder die Infrastrukturgesellschaft würde den Betrieb der Infrastruktur (sowie einige andere Aufgaben) selbst übernehmen (**Gestaltungsvariante** des Eigentumsmodells).

Wird die DB AG mit dem gesamten Betrieb der Infrastruktur beauftragt (Grundversion Eigentumsmodell), so verbleiben alle entsprechenden Mitarbeiter und Arbeitsabläufe bei der DB AG; entsprechend einheitlich kann die Organisation gestaltet werden.

2.5. Grundversion PLUS des Eigentumsmodells

Die Grundversion des Eigentumsmodells laut PRIMON-Gutachten würde allerdings praktisch nur das nackte Eigentumsrecht auf die Infrastrukturgesellschaft übertragen und sämtliche Zuständigkeiten (auch für die Erhebung von Trassenentgelten und für den Trassenzugang anderer Eisenbahnen) bei der Bahn AG belassen.

Hiermit wären im Prinzip auch alle relevanten Modelle für die interne Organisation der Bahn AG vereinbar (bis hin zu einer Gliederung nach dominanten Regionalbereichen). Allerdings haben die im Eigentumsmodell (von PRIMON) vorgesehenen DB-Zuständigkeiten für Trassenzugang und Trassenentgelt ein hohes Konfliktpotential im Verhältnis zur EU, weil diese Aufgaben zu viele Möglichkeiten bieten, Wettbewerber der DB AG zu benachteiligen.

Würde man es bei dieser Aufgabenverteilung belassen, wäre die Gestaltung der internen Organisation der DB AG mit vermeidbaren Konflikten belastet. Vermieden würden diese Konflikte, wenn die Zuständigkeiten für Trassenzugang, Trassenentgelte und ähnliche sensible Entscheidungen von der DB AG weg auf die Eigentumsgesellschaft verlagert werden. Deshalb wird im folgenden nicht das Grundmodell des PRIMON-Gutachtens zur Basis für das integrative Strukturmodell genommen, sondern das Grundmodell wird zu diesem Zweck dahingehend erweitert, dass die genannten sensiblen Entscheidungen auf die Eigentumsgesellschaft übertragen werden.

Diese Variante wird im folgenden als „Eigentumsmodell PLUS“ bezeichnet. Sie ähnelt übrigens dem Ansatz, der sich in Frankreich für die Arbeitsteilung zwischen RFF (Eigentumsgesellschaft) und SNCF (Bahnbetriebsgesellschaft) in den letzten Jahren entwickelt hat (Einzelheiten unter der Internet-Adresse www.rff.fr).

2.6. Warum überhaupt ein Eigentumsmodell für die Integration ?

Um die Organisationsstruktur der DB AG weiterzuentwickeln, bräuchte man zunächst kein Eigentumsmodell, sondern man könnte theoretisch auch beim „Integrierten Modell“ aufsetzen. Nun ist das „Integrierte Modell“ primär als schneller Weg zur (Teil-)Privatisierung gedacht, mit einem möglichst baldigen Börsengang. Diesem Ziel stünde aber das Eingeständnis, dass die optimale Organisationsstruktur erst noch entwickelt werden muss, diametral entgegen. Es müsste also zunächst einmal auf den baldigen Börsengang verzichtet werden.

Ebenso wichtig ist das Verhältnis zum EU-Recht: Der Grundgedanke beim „Eigentumsmodell“ beruht darauf, dass damit ein getrenntes Rechnungswesen (EU-Forderung) möglich ist, ohne die wichtigen Arbeitsabläufe zwischen Infrastruktur und Fahrbetrieb durchschneiden zu müssen. Damit dies auch im sog. „Integrierten Modell“ möglich ist, müsste für ein getrenntes Rechnungswesen gesorgt werden, das unabhängig von der Organisationsstruktur wäre; d.h. das sog. „Integrierte Modell“ müsste an etlichen Punkten erweitert werden und wäre dann nicht mehr sehr weit vom Eigentums-Modell entfernt. Übrigens empfiehlt das PRIMON-Gutachten (aus anderen Gründen), das Infrastruktur-Eigentum auch beim sog. „Integrierten Modell“ in eine eigene Eigentumsgesellschaft auszugliedern (Seite 266).

Auf den ersten Blick erscheint es paradox, dass eine Ausgliederung in eine zusätzliche Eigentumsgesellschaft ein Schritt in Richtung Integration sein soll. Beim Eigentumsmodell wäre dies der Fall. Nach der französischen Darstellung hat die Eigentumsgesellschaft RFF (wo alle Investitionsentscheidungen fallen und eine Projektkontrolle stattfindet) etwa die Rolle eines Bauherrn („maitre d'ouvrage“), die Bahngesellschaft SNCF etwa die Rolle eines Generalunternehmers („maitre d'oeuvre“). Dies ist eine Arbeitsteilung, die kaum Synergien zerreißt, wohl aber der Bahngesellschaft ihre Organisationshoheit zurückgibt, weil die Schnittstelle zu den EU-Anforderungen in die Eigentumsgesellschaft ausgelagert wird.

2.7. Warum nicht das Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante ?

Das „Eigentumsmodell PLUS“ wäre überflüssig, wenn sich derselbe Effekt auch mit dem „Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante“ (laut PRIMON – Gutachten) erreichen ließe. Dem steht aber entgegen, dass im Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante ein größerer Teil der zentralen Arbeitsabläufe der Bahngesellschaft entzogen werden sollen, sodass sich das Modell eher dem „Getrennten Modell“ nähert. Dies wird zwar nicht zwingend so ausgedrückt; das Modell soll wohl auch ein breites Spektrum von Möglichkeiten bieten.

Allerdings ergeben sich Anhaltspunkte für die gedachte Arbeitsteilung aus den von PRIMON genannten Planstellen in der Eigentumsgesellschaft. Dies wären 80 Stellen bei der Grundversion des Eigentumsmodells und 8000 Stellen bei der Gestaltungsvariante (Seiten 312 bzw. 346 des PRIMON-Gutachtens). Unter www.rff.fr ist dagegen die Rede von ca. 660 Stellen bei der französischen Eigentumsgesellschaft RFF, die dem „Eigentumsmodell PLUS“ am nächsten käme.

Schließlich sieht das „Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante“ die verbleibende DB AG weiter in der nur teilweise integrierten Form der jetzigen Organisationsstruktur.

Auch wenn es möglich wäre, das „Eigentumsmodell PLUS“ als Unterfall der Gestaltungsvariante zu definieren, dann wäre diese Definition komplizierter (oder unklarer) als die Arbeit mit einem eigenen „Eigentumsmodell PLUS“.

2.8. Zusammenfassung zum „Eigentumsmodell PLUS“

Das „Eigentumsmodell PLUS“ mit der (noch zu entwickelnden) integrativen Organisationsstruktur ist also das zusätzliche Strukturmodell, das wir brauchen, um auch eine wirklich integrierte Alternative zu haben. In der Reihenfolge des Integrationsgrades haben wir also folgende Modelle:

- Eigentumsmodell PLUS mit (noch zu entwickelnder) integrativer Organisation
- „Integriertes Modell“ mit Bereiche-Organisation der DB AG
- Grundversion Eigentumsmodell mit Bereiche-Organisation der DB AG

- Gestaltungsversion Eigentumsmodell mit Bereiche-Organisation wie DB AG, schärfer voneinander getrennt
- Finanzholding-Modell
- Getrenntes Modell

Das „Eigentumsmodell PLUS“ mit (noch zu entwickelnder) integrativer Organisation (und nicht das sog. „Integrierte Modell“) wäre der Gegenpol zum „getrennten Modell“. Während das „getrennte Modell“ allein auf Privatisierung und „Wettbewerb“ im Fahrbetrieb abzielt, stünde beim „Eigentumsmodell PLUS“ mit integrativer Organisation die technisch-organisatorische Effizienz im Vordergrund.

2.9. Erster Schritt

Als erster Schritt bietet sich übrigens für beide Fälle (**sowohl Trennung wie auch Integration**) ein „Eigentumsmodell PLUS“ mit der derzeitigen DB-Organisationsstruktur an. Erst danach kämen die eigentlichen Richtungsentscheide.

3. Verhältnis zum EU-Recht

3.1. Die Anforderungen des EU-Rechts

Bei den einschlägigen Vorschriften des EU-Rechts geht es darum, dass die Transportbetriebe der DB AG nicht vom Netzbetrieb der DB AG gegenüber konkurrierenden Eisenbahn-Transportbetreibern unfair bevorzugt werden. Zu diesem Zweck setzt das EU-Recht vor allem die folgenden, hier relevanten Bedingungen:

- Getrenntes Rechnungswesen für die Infrastruktur und den Transportbetrieb (RL/91/440/EWG, Art.6,(1))
- Öffentliche Gelder zugunsten eines dieser beiden Tätigkeitsbereiche dürfen nicht auf den anderen übertragen werden /RL/91/440/EWG, Art.6,(1))
- 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. (RL/2001/14/EG, Art.4,(2) und Art.14,(2))

Mit welchen Organisationsstrukturen die Bedingungen zu realisieren sind, ist im Einzelnen nicht verpflichtend geregelt. Vielmehr heißt es in Art.6, Abs. (3) der RL/91/440/EWG: „.....Ungeachtet der Organisationsstrukturen ist der Nachweis zu erbringen, dass dieses Ziel erreicht worden ist.“

3.2. Privatisierung als Erschwernis ?

Da die endgültige Rechtslage davon abhängig ist, wie die EU-Kommission den Nachweis einschätzt bzw. die Vorschriften auslegt, ist es für die integrierten und teilintegrierten Modelle wichtig, dass sie in der Lage sind, ihre Organisation nachträglich noch an Forderungen der EU-Kommission anzupassen.

Bei einer Privatisierung von mehr als 25 % der Anteile wäre der Bund dafür auf die Zustimmung anderer Aktionäre angewiesen, sobald der Beherrschungsvertrag zwischen der DB AG und einer ihrer Töchter geändert werden muss (PRIMON-Gutachten, Seite 265)

Grundsätzlich ist es im Interesse der Privataktionäre, dass die Wettbewerber so weit wie möglich behindert werden, damit ein Monopolgewinn entsteht (anders beim Bund als Eigentümer, mit weitergehenden Verantwortlichkeiten). Bei einer Privatisierung sind also eher Konflikte mit dem Wettbewerbshüter (EU-Kommission) zu erwarten.

3.3 Verschärfung des EU-Rechts ?

Wenn man eine langfristige Entscheidung trifft, dann sind nicht nur die aktuellen Rechtsvorschriften von Interesse, sondern auch solche Änderungen, die mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang heißt es auf Seite 267 des PRIMON-Gutachtens:

„Auch ist nicht auszuschließen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber zur nachhaltigen Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Infrastrukturzugangs – über die Trassenzuweisung und die Wegeentgeltbestimmung hinaus – weitere Bereiche in das funktionsbezogene Trennungsgebot einbeziehen wird und somit ein integrierter Konzern nicht aufrecht erhalten werden kann.“

Es mag sein, dass dieser Satz schärfer klingt, als er gemeint war. Sollte aber wirklich eine massive Verschärfung der Trennungsforderungen gemeint sein, dann wäre eine solche Entwicklung aus verschiedenen Gründen äußerst unwahrscheinlich, denn:

- Auch der EU-Kommission ist der Synergieverlust bei scharfen organisatorischen Trennungen geläufig.
- Auf diesem Hintergrund wurde sogar in einer Periode des liberalen Überchwangs im Wesentlichen nur die rechnerische Trennung vorgeschrieben, nicht die organisatorische. Inzwischen ist die Tendenz z.B. des Europa-Parlaments in Sachen Liberalisierung eher noch zurückhaltender geworden.
- Schließlich wäre Deutschland selbst am Gesetzgebungsverfahren beteiligt und könnte einer solchen Entwicklung entgegenwirken – zumal andere Länder (z.B. Frankreich) auch gegen eine solche Verschärfung wären.

3.4. EU-Recht und „Integriertes“ Modell

3.4.1 vereinbar, aber kompliziert

Wie auch das PRIMON-Gutachten ausführt (Seite 266), ist das „Integrierte“ Modell grundsätzlich vereinbar mit den EU-Vorgaben. Es müssen jedoch die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Zielvorgaben der EU (unabhängige Stellen für Entgeltberechnung und Trassenvergabe, keine Benachteiligung anderer Eisenbahnunternehmen durch die Infrastruktur) zu erfüllen.

Bei der heutigen Konzernstruktur der DB AG wären die entsprechenden organisatorischen Regelungen ziemlich kompliziert, aber machbar (Einzelheiten vgl. im PRIMON-Gutachten, Seiten 266-272).

3.4.2. Weitergehende Integration zulässig ?

Zum Thema Trennung/Integration heißt es im PRIMON-Gutachten (Seite 267):

„Es ist ... möglich, dass die Kommission bei der Feststellung wiederholter Diskriminierungen eine verschärfte funktionsbezogene Trennung zwischen Schienenwegs- und Eisenbahnverkehrsbetrieb einfordern wird.“

Sofern mehr als nur die bekannten kritischen Funktionen gemeint sein sollten, wäre eine solche Maßnahme jedenfalls nicht aus dem Text der bei PRIMON zitierten Richtlinien abzuleiten.

Also wären auch EU-Forderungen in Richtung „Getrenntes Modell“ normalerweise nicht zu erwarten, möglicherweise aber eine konsequentere Ausgliederung der Wettbewerbs-kritischen Funktionen – etwa in Richtung „Eigentumsmodell PLUS“. Dafür spricht die Richtlinie RL/2001/14/EG, Artikel 4,(2) und 14,(2). Darin heißt es:

„Ist der Betreiber der Infrastruktur rechtlich, organisatorisch oder in seinen Entscheidungen nicht von Eisenbahnunternehmen unabhängig, so werden die ... genannten ... Aufgaben von einer entgelterhebenden Stelle wahrgenommen, die rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnunternehmen unabhängig ist.“

Auch im sog. „Integrierten“ Modell wäre also eine weitergehende Integration denkbar. Eventuell muss das Modell dabei aber dem „Eigentumsmodell PLUS“ angenähert werden (wegen der Ausgliederung einzelner kritischer Funktionen).

3.5. EU-Recht und Eigentumsmodell (Grundversion)

Im Eigentumsmodell (Grundversion) gehört das Eigentum an der Infrastruktur zu einer selbständigen Eigentumsgesellschaft in direktem Bundesbesitz. An den Arbeitsabläufen ändert sich im Vergleich zum sog. „integrierten“ Modell praktisch nichts. Mit Ausnahme einer „strategischen Investitionsplanung“ mit minimalem Personaleinsatz bleiben praktisch alle Zuständigkeiten beim DB-Konzern erhalten (PRIMON-Gutachten Seite 478).

Wie auch das PRIMON-Gutachten ausführt (Seite 303), gilt daher für das Verhältnis des Eigentumsmodells zum EU-Recht praktisch dasselbe wie für das sog. „integrierte“ Modell. Eine kleine Erleichterung kann sich daher ergeben, dass bei der „strategischen Investitionsplanung“ der Eigentumsgesellschaft weniger Parteilichkeit gegenüber den Interessen der DB-Wettbewerber erwartet werden kann, als wenn diese Aufgabe auch bei der DB AG läge. Auch hier gilt also:

- Mit EU-Recht vereinbar, aber kompliziert
- Weitergehende Integration denkbar, aber eventuell Annäherung an „Eigentumsmodell PLUS“ nötig

3.6. EU-Recht und Eigentumsmodell PLUS

3.6.1. Was gehört zum Eigentumsmodell PLUS ?

In seiner praktischen Ausgestaltung liegt das Eigentumsmodell PLUS zwischen den beiden Eigentumsmodellen des PRIMON-Gutachtens (Grundversion und Gestaltungsvariante - 80 bzw. 8000 Mitarbeiter bei der Eigentumsgesellschaft). Einfachheitshalber wird unterstellt, dass die Eigentumsgesellschaft im Umfange etwa dem französischen Beispiel entspricht (ca. 700 Mitarbeiter). Danach bestünde das Eigentumsmodell PLUS aus folgenden Elementen:

- 1) Der DB-Konzern ohne Eigentumsrecht an der Infrastruktur, aber mit sämtlichem Personal zu deren Betrieb und Pflege
- 2) **Unabhängig vom DB-Konzern:** Die Eigentumsgesellschaft als Auftraggeber des DB-Konzerns mit den folgenden Detailaufgaben:
 - Finanzierung der Infrastruktur aus Trassenentgelten und staatlichen Zuschüssen
 - Entscheidung über die durchzuführenden Infrastruktur-Projekte und Instandhaltungsmaßnahmen
 - Kosten- und Terminkontrolle für Infrastruktur-Projekte
 - Trassenvergabe
 - Festsetzung der Trassenentgelte.

3.6.2 Rechtliche Bewertung Eigentumsmodell PLUS

Wettbewerbskritisch sind die unparteiische Ausübung von Trassenvergabe, Festsetzung der Trassenentgelte, Investitionsplanung und Instandhaltungsplanung.

Theoretisch werden hier die EU-Vorgaben optimal erfüllt. Die Eigentums-gesellschaft wäre unabhängig von der DB AG; durch die Finanzierungsfunktion hätte sie auch die nötige Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem DB-Konzern.

In der Praxis könnte es begrenzte Probleme dadurch geben, dass die Trassenvergabe kaum von der Fahrplannerstellung zu trennen ist. Es könnte nötig sein, die Detailorganisation solange nachzujustieren, bis sich eine optimale Arbeitsteilung zwischen Eigentums-gesellschaft und DB-Konzern ergibt (etwa ähnlich dem Verhältnis zwischen einer Projektleitung und den am Projekt beteiligten Fachabteilungen).

Wenn die Funktionen sauber erfüllt sind, die für das EU-Recht relevant sind, besteht für den Rest Freiheit in der organisatorischen Gestaltung; d.h. das EU-Recht wäre kein Hindernis für eine engere Integration zwischen den heutigen Unternehmensbereichen.

Das „Eigentumsmodell PLUS“ mit einer stärker integrierten Organisationsstruktur wäre also klar kompatibel mit dem EU-Recht.

3.7. Zwei weitere Modelle und das EU-Recht

Im **Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante** hat die Eigentums-gesellschaft alle Möglichkeiten plus zusätzlicher Zuständigkeiten wie im Eigentumsmodell PLUS. Der Nachteil dieses Modells (im Vergleich z.B. zum Eigentumsmodell PLUS) liegt in dem geringeren Integrationsgrad und den damit verbundenen Synergieverlusten.

Ebenso wie das Eigentumsmodell PLUS erfüllt das Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante die Bedingungen des EU-Rechts (so auch PRIMON-Gutachten, Seite 341)

Das PRIMON-Gutachten enthält auch noch ein **Finanzholding-Modell**. Eine Finanzholding wählt man, wenn man mehrere Unternehmen besitzt, deren Produkte voneinander völlig unabhängig sind; dann kann man auf fast jede Koordination verzichten. Für den Betrieb eines Eisenbahnsystems erscheint so etwas kaum angebracht.

Was das EU-Recht angeht, so kann man der Einschätzung des PRIMON-Gutachtens (Seite 372) folgen. Danach wäre das Modell EU-kompatibel, verlangt aber einen erhöhten Kontrollaufwand der Regulierungsbehörde im Vergleich zum Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante.

3.8. EU-Recht und Getrenntes Modell

Im Getrennten Modell soll es zwei getrennte Konzerne geben, zum einen den Infrastrukturkonzern, zum anderen den Transportkonzern mit seinen Betriebszweigen Personennahverkehr, Personenfernverkehr und Railion (Güterverkehr). Auf die Integration der Arbeitsabläufe zwischen den beiden Konzernen wird verzichtet. Deshalb geht auch das PRIMON-Gutachten (Seiten 413,435) von beträchtlichen quantifizierbaren Synergie- und Trennungsverlusten schon im Vergleich zur „Integrierten“ Privatisierung aus.

Hinzurechnen müsste man noch die Synergieverluste, die das sog. „Integrierte Modell“ im Vergleich zu einem wirklich integrierten System aufweist. Außerdem fehlen in der Rechnung noch die **nicht quantifizierbaren** Folgen von „koordinativen Ineffizienzen“ (vgl. PRIMON-Gutachten, Seiten 443,207-208)

Zur EU-rechtlichen Bewertung heißt es im PRIMON-Gutachten (Seite 401):

„Das Getrennte Modell setzt die Vorgaben des funktionsbezogenen Trennungsgebots der Eisenbahnpakete in „Idealform“ um und gewährleistet damit auch in der Zukunft eine Übereinstimmung des Modells mit den regulativen Vorgaben des Gemeinschaftsrechts“.

Zu erwähnen wäre, dass dieser Satz so ähnlich auch für das „Eigentumsmodell PLUS“ gelten könnte. Die weitergehende Funktionentrennung, wie sie das Getrennte Modell vorsieht, wird vom EU-Recht nicht verlangt.

Zusammenfassung:

Das Eigentumsmodell PLUS ist klar kompatibel zum EU-Recht, ebenso wie das Getrennte Modell. Die vom Getrennten Modell gebotene Sonderleistung an Funktionentrennung wird vom Gesetz gar nicht verlangt. Es besteht also kein Anlass, wegen des EU-Rechts auf die Vorteile einer integrierten Struktur (z.B. Eigentumsmodell PLUS) zu verzichten.

4. Exkurs zum Wettbewerb auf der Schiene

4.1. Eigentumsmodell PLUS contra Getrenntes Modell

Im Folgenden werden nur noch diese beiden Modelle behandelt, weil sie die beiden Gegenpole am klarsten vertreten:

- Das Getrennte Modell vernachlässigt seine Synergie- und Trennungsverluste und behauptet, dass der von ihm ermöglichte Wettbewerb des Transportbereichs zu maximalen Qualitäts- und Kostenvorteilen führen würde.

- Das Eigentumsmodell PLUS setzt dagegen auf die Synergien einer integrierten Struktur. Außerdem bemüht es sich um Fairness im Wettbewerb und vermeidet den Fehler des sog. „Integrierten“ Modells, dessen Zuständigkeiten in den wettbewerbskritischen Funktionen nicht so transparent geregelt sind und das dadurch immer wieder den Verdacht erweckt, die DB AG könnte die (Teil-)Integration des Modells benutzen, um unlauter gegen konkurrierende Transportfirmen vorzugehen.

4.2. Wirklich mehr Wettbewerb durch Trennung ?

Laut PRIMON-Gutachten (Seiten 435, 403-409) kommt es beim Getrennten Modell zu einer maximalen Belegung des Wettbewerbs, weil keine Diskriminierungspotentiale bestünden. Die Diskriminierungspotentiale werden aber auch im Eigentumsmodell PLUS ausgeschlossen – wie sich in der guten Verträglichkeit des Eigentumsmodell PLUS zum EU-Recht zeigt.

In der Tat vergleicht PRIMON das Wettbewerbspotential des Getrennten Modells auch nicht mit dem Eigentumsmodell PLUS, sondern mit dem „Integrierten“ Privatisierungsmodell. Es sei dahingestellt, ob das sog. „Integrierte Modell“ wirklich um soviel wettbewerbsfeindlicher ist; jedenfalls kommt das „Eigentumsmodell PLUS“ dem Getrennten Modell in Sachen Wettbewerb recht nahe (So auch PRIMON, Seite 344, für das insoweit verwandte Eigentumsmodell – Gestaltungsvariante).

4.3. Wettbewerb ist nicht gleich Wettbewerb

Soweit sich die berühmten Ökonomen des 19. und 20. Jahrhunderts mit der Eisenbahn befassten, waren sie sich (bis hin zu Milton Friedman) einig darin, dass die Eisenbahn ein „natürliches Monopol“ ist. Ein natürliches Monopol entsteht dadurch, dass es aus speziellen technischen Gründen effizienter ist, wenn ein ganzes Netz „aus einer Hand“ betrieben wird (Anmerkung 5+6).

Liest man dagegen, wie (nicht nur) im PRIMON-Gutachten über den Wettbewerb zwischen verschiedenen Transportbetrieben **innerhalb desselben Netzes** geschrieben wird, so sollte man meinen, man hätte es mit einem perfekten Konkurrenzmarkt zu tun. Das ist grundfalsch. Auch wenn man die Benutzung der Gleise an verschiedene Betreiber verpachtet, haben wir es immer noch mit einem natürlichen Monopol zu tun, das allerdings mit einzelnen Wettbewerbs-Elementen aufgelockert wird.

Um dieses System richtig zu nutzen, reicht es nicht aus, pauschal auf die Segnungen „des“ Wettbewerbs zu verweisen, sondern wir müssen uns Element für Element darüber klar sein, ob dieses Element in einer unperfekten Umgebung nicht ganz anders wirkt.

Zum Beispiel bleibt die Qualität der Dienstleistungen bei der Vergabe langjähriger Konzessionen oft auf der Strecke, weil wir es hier nur mit einer Art von Er-

satzwettbewerb zu tun haben, bei der der eigentliche Kunde (nämlich der Fahrgast) keine Rolle spielt. Hier kommt es sehr darauf an, inwieweit sich der konzessionierte Betreiber aus „gemeinnützigen“ Gründen dem Wohl der Fahrgäste verpflichtet fühlt.

Es gibt in Deutschland sehr positive Beispiele von „Privatbahnen“ auf Strecken, die sich für die Deutsche Bahn nicht lohnten und kaum noch bedient wurden, bis eine örtliche Organisation (z.B. der Landkreis) die Strecke übernahm, für bessere Verbindungen sorgte und insgesamt soviel neue Fahrgäste anlockte, dass der Betrieb die notwendigen Einnahmen brachte.

Ganz anders klingen zum Beispiel Berichte von England-Reisenden über ihre Erlebnisse mit dortigen, profitorientierten Bahnbetreibern.

Betrachten wir die Situation noch näher, dann können wir feststellen, dass sich die fahrgastfreundlichen Kreis- und ähnlichen Bahnen auch unter einem relativ „wettbewerbsfeindlichen“ Klima entwickeln konnten – weil sie vielleicht auch eher unter den Begriff des „Outsourcing“ von Zubringerstrecken als unter den eines echten Konkurrenten passen.

Welche Art von Betreibern wir bei einer verstärkten Öffnung für Wettbewerber erhalten werden, wissen wir noch nicht. Auch wissen wir nicht, inwieweit die Verschärfung des Wettbewerbs nicht einfach zum kurzfristigen Renditedenken zu Lasten der Fahrgäste und/oder zu Lasten langfristiger technischer Belange führen wird.

Solange wir das aber nicht wissen, sollten wir uns davor hüten, die nachweisbaren Vorteile einer integrierten Lösung für die vage Hoffnung aufzugeben, dass es auf die Synergien der integrierten Lösung gar nicht mehr ankäme, weil ein (abstrakt definierter) Wettbewerb automatisch alles zum Besten richten wird – auch wenn die üblichen Voraussetzungen eines Wettbewerbsmarktes fehlen.

Und genau das schlägt das Getrennte Modell vor.

Zusammenfassung

Im Verhältnis zwischen „Eigentumsmodell PLUS“ und Getrenntem Modell gibt es keinen vernünftigen Grund, um die Integrationsvorteile des „Eigentumsmodell PLUS“ dem Getrennten Modell unter dem Vorwand eines angeblich nur dort vorhandenen, idealen Wettbewerbs zu opfern.

Weder ist der Wettbewerb auf das Getrennte Modell begrenzt; noch ist er überhaupt voll vorhanden.

Anmerkungen

1. vgl. z.B. den Sammelband *Die Zukunft der Bahn*, herausgegeben von Monheim/Nagorni, Karlsruhe 2004
2. Für eine organisationswissenschaftliche Darstellung und Analyse der Eisenbahnorganisation zu Bundesbahn-Zeiten vgl. Bleicher, Knut: *Organisation - Formen und Modelle* (Wiesbaden 1981), Seiten 517-527
3. vgl. Pacht, Jörn: *Auswirkungen der Bahnreform auf Infrastruktur und Bahnbetrieb* (in: Ritzau/Oettle/Pacht/Stoffels: *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung*, 2003), Seiten 267 ff.
4. Preuß, Erich: *Die zerrissene Bahn - 1990-2000. Tatsachen, Legenden, Hintergründe*, Stuttgart 2001
5. vgl. Friedman, Milton: *Kapitalismus und Freiheit* (Frankfurt 2002), Seiten 52-53
6. Das natürliche Monopol (Volkswirtschaft) und die oben (Punkt 1.5.) erwähnte Verbundproduktion (Betriebswirtschaft) sind nur unterschiedliche Aspekte derselben Zusammenhänge.