

**Gutachten zur Satzungsänderung bei DB Netz AG
(und dazu verbundener Themen bei der DB AG) im Auftrag des
Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V.**

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Ausgangslage: Mangelnde Zielerreichung DB AG und Konsequenzen für das System Schiene	5
2.1. Allgemeiner Befund	5
2.2. Aktuelle Ausprägung in der Coronakrise	9
3. Eigentümer & Unternehmen: mangelnde Aufgabenteilung & Zielunklarheit.....	10
3.1. Volkswirtschaftliche Ziele, Shareholder- & Stakeholderinteressen	10
3.2. Kontrollkräfte und Staatsunternehmen	11
3.3. Staats- und Privatunternehmen: Unterschiedliche Anreize	13
4. Staatsnetz und Transportparten	16
5. Stakeholderinteressen, Mehrzielmaximierung und Kausalketten	19
5.1. Interessen von Stakeholdern: Kunden, Wettbewerber, Eigentümer	20
5.2. Mehrzielmaximierung	21
5.3. Kausalketten	23
5.4. Satzung und Angleichung von Eigentümer- und Managerinteressen: eine empirische Studie	24
6. Kundenwünsche, Prioritäten und Ziele	25
7. Kundenwünsche und Satzungen	27
7.1 Ziele: Logik und Verankerung	27
7.2 Satzungsänderungen bei DB AG und DB Netz AG (in Anlehnung an SBBG).....	30
7.2.1 DB AG Unternehmensgegenstand	30
7.2.2 DB Netz AG	30
7.3. Strategische Ziele	31
8. Anhänge	32

1. Einleitung

Das Schienennetz ist der wesentliche Produktionsfaktor innerhalb der Verbundproduktion von Eisenbahnleistungen. Es stellt eine Essential Facility für die Erstellung von Eisenbahntransportleistungen dar, was entsprechende Diskriminierungspotentiale gegenüber dritten Eisenbahnverkehrsunternehmen (kurz EVU) beinhaltet. Dementsprechend gab es eine lange Auseinandersetzung über die vertikale Separation bzw. vertikale Integration von Netz, mithin Eisenbahninfrastrukturunternehmen (kurz EIU), und EVUs. Im nachfolgenden Gutachten werden Satzungsänderungen bei der DB Netz AG (sowie eine dazu verbundene Satzungsänderung bei der Deutsche Bahn AG) vorgeschlagen, die den Interessen aller im Markt agierenden EVUs gerecht werden sollen. Diese Vorschläge, die ein Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag vom März 2018 aufgreifen und präzisieren sowie durch geplante Erhöhungen des Eigenkapitals des Unternehmens seitens des Eigentümers eine zusätzliche Aktualität erhalten, werden in mehreren Schritten begründet. Zuerst wird geklärt, wie die mangelnde Zielerreichung der o. g. Unternehmen Probleme für das System Schiene mit sich bringt. Auf Basis dieser Ausgangslage werden die Zielunklarheiten und die mangelnden Aufgabenteilungen zwischen Eigentümer und Unternehmen erläutert. Insbesondere werden die Probleme der EVU, ob im Deutsche Bahn (DB) Konzern oder bei den Wettbewerbern, mit der DB Netz AG dargestellt. Dabei wird gezeigt, wie wenig Kontrollkräfte auf dieses Staatsunternehmen einwirken und wie sich die DB Netz AG sowohl gegen die privaten EVUs als auch gegen die eigenen Konzernunternehmen abschottet. Dies geschieht ungeachtet aller mit der Bahnreform unternommenen Versuche, diesen alten Problemen abzuhelpfen. Dementsprechend ist es wichtig, neue Ansätze zu verfolgen, um zum einen unstrittige volkswirtschaftliche Ziele zu realisieren und zum anderen legitimen Stakeholderinteressen, hier insbesondere den Interessen der Wettbewerber, zum gesetzlich geregelten Recht zu verhelfen.

Wegen Unklarheiten in der öffentlichen Diskussion soll vorab eine kurze Klärung zu gemeinwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Zielen vorgenommen werden. Dieses Gutachten befasst sich mit der Umsetzung volkswirtschaftlicher Ziele und der Rolle der Satzungen des DB-Konzerns und der DB Netz AG dabei. Es gibt eine Reihe von Tatbeständen, die als gemeinwirtschaftliche Aufgaben bezeichnet werden. Dazu gehören etwa Betriebspflichten, Beförderungspflichten oder Tarif- und Fahrplanpflichten. Allerdings gibt es in der Literatur keine übereinstimmende Definition zu gemeinwirtschaftlichen Aufgaben.

Eher juristisch geprägt ist die Vorstellung, daß gemeinwirtschaftliche Aufgaben z.B. von einer zuständigen Behörde festgelegte Anforderungen sind, die der Betreiber unter Berücksichtigung

seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte.

Volkswirtschaftliche Ziele bestehen etwa bei der Sicherung der optimalen Allokation, mithin der Anpassung der Angebotsstruktur an Änderungen der Nachfrage sowie der Realisierung von technischem Fortschritt. Hierzu ist die Sicherung von Wettbewerb essentiell, u.a. weil z.B. intra- und intermodaler Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern den Verkehrsmix einer Volkswirtschaft optimiert. Damit profitiert die nationale Volkswirtschaft von Wettbewerbspolitik durch Marktliberalisierungen, wie etwa der des deutschen Bahnmarktes. Die Bereitstellung einer effizienten Infrastruktur (als natürliches Monopol) als Vorleistung für effiziente (und auch klimaeffiziente) Verkehrsleistungen aller Art ist dabei eine wesentliche Grundlage für das Gelingen der Wettbewerbspolitik. Der Bund muss als Wahrer des öffentlichen Interesses wettbewerbspolitisch für eine Verhinderung von monopolistischen Strategien eines staatlichen Monopolunternehmens (zum Beispiel DB Netz AG) sorgen, was z.B. ohne Subventionen mit anreizsetzender Regulierung geschehen kann. Er hat aber andererseits, z.B. durch effizienzsteigernd finanzierte Leistungsbestellungen sicherzustellen, dass ein solches Unternehmen nicht mit zusätzlichen gemeinwirtschaftlichen Aufgaben überfrachtet wird, die es nicht aus eigener Leistung nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen am Markt verdienen kann.

Wichtig ist für die Deutsche Bahn AG diesbezüglich die Klärung von Zielhierarchien: Volkswirtschaftliche Ziele sollten nicht in den Satzungen von wirtschaftlich agierenden Unternehmen stehen, dagegen sind klar regulatorisch – wirtschaftliche Ziele durchaus positiv dort zu verankern. Anschließend wird anhand der Kundenwünsche der Schienengüterverkehrsunternehmen erläutert, welche Prioritäten – mit welchen Trade-offs - existieren. Abschließend werden Kundenwünsche in die Satzungen der Unternehmen integriert. Dabei wird dem Schweizer Vorbild folgend (Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) vom 20.3.1998 (Stand am 1.1.2016)) aufgezeigt, wie die strategischen Ziele des Eigentümers zuerst politisch formuliert, dem Unternehmen dann kommuniziert und schließlich die Zielerreichung überprüft und bewertet wird. Wenn also der Bund als Ziel “mehr Verkehr auf die Schiene” auch quantitativ vorgibt, dann müsste die DB AG selbst stärkeren Einfluss nicht auf das Ergebnis, sondern auf die wirtschaftliche Leistungserbringung, mithin das Wachstum der Verkehrsleistung und nicht der Trassenentgelte, der Vorleistungstochter DB Netz AG ausüben. Dabei muss es nach einer Verankerung der Ziele in der Satzung der DB Netz AG darum gehen, die Ziele des Eigentümers, in denen sich die Ziele und Wünsche von Kunden,

auch von Wettbewerbern zu konzernangehörigen Verkehrsunternehmen, widerspiegeln müssen, in Key Performance Indicators (nachfolgend kurz: KPIs) zu operationalisieren.

2. Ausgangslage: Mangelnde Zielerreichung DB AG und Konsequenzen für das System Schiene

2.1. Allgemeiner Befund

Die Ausgangslage zur Beschäftigung mit Satzungsänderungen lautet: Bereits vor der Corona-Krise verfehlte die DB AG samt ihren Tochterunternehmen seit Jahren die von außen (z. B. vom Eigentümer, Wettbewerbern und Kunden) an sie explizit oder implizit formulierten Ziele. Sie erreicht aber auch nicht ihre selbstgesteckten Ziele.

Allgemein merkt das Kartellamt an, dass die ungelöste “Doppelrolle” des Staates als Marktteilnehmer (Eigentümer) und Rahmengestalter (Regulierer) immer noch zu Problemen führt, wenn es darum geht, wirksam Marktzutrittsschranken und Wettbewerbshindernisse abzubauen, mithin dem Unternehmen klare Ziele zu setzen. Als weitere Rollen kommen diese Probleme verschärfend hinzu, dass der Bund im Bereich der Infrastruktur eine wesentlich weitgehendere rechtliche Verantwortung hat als bei den Verkehrsangeboten bzw. deren Finanzierung (Art. 87 e GG). Außerdem ist der Bund (Staat) auch legitimer Urheber politischer Ziele für den Verkehrssektor sowie Normgeber (Teil der Rahmengestaltung) und Dienstvorgesetzter der wesentlichen Genehmigungs-, Überwachungs- und Regulierungsbehörden.

Diesen Rollenkonflikten entsprechen Zielkonflikte, die sich sowohl im unklaren Umgang des Staates mit seinem Unternehmen niederschlagen, als auch zu Problemen bei der Behandlung der Wettbewerber dieses Staatsunternehmens führen. Anders formuliert: die Rollenkonflikte des Staates führen zu einer Begünstigung des Staatsunternehmens, dem komplementär Probleme der Wettbewerbsunternehmen entsprechen.

Aus Sicht der Wettbewerbsunternehmen des Schienengüterverkehrs (SGV) sind insbesondere die drei Problemfelder Diskriminierung, allgemeine Vorteile und kundenorientierte Weiterentwicklung zu nennen.

Zu den Diskriminierungsthemen sei zunächst angemerkt, dass nur für die beiden Aktiengesellschaften DB Netz und DB Station&Service im Infrastrukturbereich überhaupt Aufsichtsräte existieren, in denen zwar die DB-Konzernleitung, nicht aber die Wettbewerber vertreten sind. Auch der bei der DB Netz AG nach § 34 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes gebildete “Netzbeirat” kann nur “Empfehlungen” aussprechen. Während eine offene

Diskriminierung anderer EVU in der Regel nicht stattfindet, beeinflusst die DB vor allem durch ihre Größe sowie die enge Verzahnung mit Gewerkschaft, Verbänden und anderen europäischen Staatsbahnen die Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit im Sinne ihrer Interessen. Zudem sind Informationstransfer und Strategieabgleich *prinzipiell* nur konzernintern durch ständige Rotation von Führungspersonal insbesondere auch zwischen Monopolunternehmen und Wettbewerbsunternehmen möglich.

Allgemeine Vorteile der DB AG bestehen vorderhand in den primären wirtschaftlichen Interessen des Eigentümers, die den DB-Konzern zum exklusiven Ansprechpartner von Parlament und Exekutive machen. Die Größe des Gesamtkonzerns und der hohe Marktanteil in einzelnen Segmenten (z. B. Personenfernverkehr, Spezialverkehre, Bahnenergieversorgung) machen die DB gegenüber ordnungspolitischen Vorstößen aus der Politik immun und begünstigen die Herausbildung von Hausgewerkschaften.

Die kundenorientierte Weiterentwicklung der Unternehmen im DB-Konzern leidet unter den Führungsvorteilen zwischen Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen und damit erst deutlich später erfolgender Einbindung der Wettbewerber in Planungsprozesse. Dies spiegelt sich bei der DB Netz AG durch sicherheitsorientiertes und sehr defensives Verwaltungshandeln wider, obwohl eine Kultur der Ermöglichung und Weiterentwicklung geboten wäre. Außerdem fehlt hier eine leistungsfähige, die o. g. Themen beherrschende und souverän auftretende Behördenstruktur unterhalb der Ministeriumsebene, die Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen unterstützt und treibt.

Die DB AG verfehlt aber auch konstant ihre selbst gesteckten Ziele (vgl. DB integrierter Bericht 2017; Lagebericht 10-Jahresübersicht 2018; Brief des Vorstandes an die Führungskräfte der Bahn vom 7.9.2018, nachfolgend kurz: Brief des Vorstandes). Bei der DB AG selbst fanden sich diese Ziele kompakt formuliert in den "Integrierten Berichten" bis 2018 (in 2019 sind die Ziele über den Bericht verstreut), die sich bei den Oberzielen aufteilen in profitabler Qualitätsführer, Top-Arbeitgeber und Umwelt-Vorreiter. Der profitable Qualitätsführer will sich selbst messen nach den Kategorien: Kundenzufriedenheit Reisende, Kundenzufriedenheit Güterverkehr, Produktqualität, angemessene Verzinsung und finanzielle Stabilität. Es gibt keine ebenso parallel nach außen kommunizierten quantitativen Ziele für die DB Netz AG (vgl. dazu auch 5.2.). Am nächsten kommen diesen die Äusserungen in "Starkes Netz" - als Teilstrategie von "Starke Schiene" -, wonach es künftig ein integriertes Kapazitätsmanagement ermöglichen soll, sowohl die vorhandene Kapazität effizient zu nutzen als auch neue Kapazität zu schaffen, wobei bis 2040 (!) "die angebotene Kapazität um 30 Prozent steigen" soll.

Diese Nichtkommunikation ist umso überraschender, als direkte Kunden (Schienengüterverkehr und Personenverkehr) von den Vorleistungen der DB Netz AG abhängig sind. Gerade für diese Kunden ist diese Vorleistung der zentrale Inputfaktor, der über die Qualität der Endprodukte zu hohen Anteilen entscheidet. Wenn es also um Engpässe bei Trassen, mangelndes Baustellenmanagement, Kapazitätsprobleme etc. pp. geht, dann ist die Qualität des Endproduktes davon zu hohen Anteilen (negativ) bestimmt. Beispiele sind die schlechte Koordination vieler Baustellen im Netz, die einen reibungslosen Verkehrsablauf und damit zum Beispiel wirtschaftliche Umläufe von Fahrzeuggarnituren im Schienengüterverkehr behindern sowie hochbelastete Knotenbahnhöfe, die als Nadelöhre für die EVUs wirken oder die sich im Extremfall über Wochen hinziehende Rückkehr zum Normalbetrieb nach Großstörungen.

Ausweislich ihrer eigenen Lageberichte liegt die DB AG in allen Zieldimensionen bei profitabler Qualitätsführerschaft seit langen Jahren unterhalb ihrer selbst gesteckten Zielwerte. Dramatisch ist die Lage bei der angezielten angemessenen Verzinsung des Return on Capital Employed (ROCE) (2019: 4,3 %; 2018: 5,8 % gegenüber Zielwert von 8,3 %); damit wurden die Kapitalkosten vor Steuern um 2,1 % (2019) und 1,2 % (2018) unterschritten. Die finanzielle Stabilität entsprach ebenfalls nicht den DB-eigenen Zielen: die Tilgungsdeckung lag in 2019 (15,3 %) und 2018 (17,6 %) weit unterhalb des Zielwertes von 25 %. Anzumerken ist, daß im Kleingedruckten des Berichtes 2019 die Zielwerte für ROCE auf 6,5 % und für die Tilgungsdeckung auf > 20 % gesenkt wurden (a.a.O., S. 107), was sowohl eher beiläufig Zielanpassungen nach unten kommuniziert, als auch Zielerreichungen zukünftig wahrscheinlicher macht.

Die Corona-Pandemie wird aufgrund der starken Rückgänge der Außenumsätze aus Fahrgeld- und Transporteinnahmen und einem per se hohen Fixkostenanteil im Eisenbahnsektor nun dazu führen, dass sich die wirtschaftliche Lage der DB insgesamt deutlich verschlechtern wird. Eine Vergleichbarkeit mit den Vorjahren wäre nur durch entsprechende Transparenz seitens des Unternehmens zu erreichen, das hieran jedoch kein Interesse hat, weil es existente und pandemie-bedingte Probleme möglichst gleichzeitig durch finanzielle Unterstützung des Eigentümers (und weiterer öffentlicher Geldgeber im In- und Ausland) lösen lassen möchte. Die Frage, wo in diesem Zusammenhang entfallende/verminderte Innenumsätze, z.B. Trassengebühren der DB-eigenen EVU, bilanziert und vom Bund gegebenenfalls erstattet werden, zeigt die Schwierigkeiten einer wettbewerbsneutralen Gestaltung des Ordnungsrahmens in der jetzigen Rechtsform.

Die mangelnden Pünktlichkeitswerte und Kundenzufriedenheiten sind bei der Überprüfung der Unternehmensziele vorsichtiger zu interpretieren, da sie auf eigener Definition und Messung

der Konzernunternehmen beruhen. Unbefriedigend ist diese Lage allerdings bei der Kundenzufriedenheit im Schienengüterverkehr der DB, die von den Zielwerten noch stärker als im Personenverkehr abweicht. Ungeachtet der Nichterwähnung bei den Zielen in den Lageberichten gibt es anderweitige Hinweise aus dem DB AG-Vorstand auf Probleme im Verhältnis zur DB Netz AG. In dem Brief des Vorstandes wird darauf hingewiesen, dass die DB AG nicht mit „Wirtschaftlichkeit, Qualität und Pünktlichkeit“ zufrieden sein kann.

Es wird in diesem Brief mehrmals auf den nicht funktionierenden Systemverbund hingewiesen, dessen Funktionsprobleme Schwierigkeiten bei Kundenzufriedenheit und Produktqualität mit sich bringen. Als wesentlich für Verspätungen betrachtet die DB AG selbst Engpässe in der Infrastruktur. Es wird auch die mangelnde Managementkompetenz bei Prozessen und Steuerung hervorgehoben sowie herausgestellt: *„die geschäftsfeldübergreifende Zusammenarbeit ist nach wie vor unbefriedigend und einer der Gründe, warum wir in der Performance abrutschen. Verantwortung wird hin- und hergeschoben. Entscheidungen werden nicht getroffen oder nach oben delegiert“*. Diese Einlassungen können als Problemeingeständnis vor allen Dingen im Zusammenspiel mit DB Netz AG interpretiert werden, was auch durch ähnliche Einschätzungen der Wettbewerber gedeckt wäre.

Der einzige Eigentümer Bund gibt hier weder mit strategischen Zielen und Plänen, noch mit realisierbaren Einzelmaßnahmen Guidance. Im aktuellen Koalitionsvertrag wurde bisher uneingelöst angekündigt: *„Wir werden in den Satzungen der DB Netz AG, der DB Station&Service AG sowie des Gesamtkonzerns volkswirtschaftliche Ziele wie die Steigerung des Marktanteils der Schiene festschreiben und die Vorstände der Unternehmen auf die Erfüllung der Ziele verpflichten.“*

Dementsprechend gibt sich das Unternehmen, wie schon in der Vergangenheit, selbst zur dauernd nachholenden Performanceverbesserung immer wieder neue Maßnahmenkataloge vor, man denke etwa an “DB 2020”, “DB 2020+” oder “Zukunft Bahn”. Aktuell lautet die entsprechende Konzernstrategie “Starke Schiene”, die sich von ihren Vorgängern durch höhere Verkehrsleistungsziele und eine verbal stärkere Konzentration auf den Schienenverkehr in Deutschland unterscheidet. Aus der gleichzeitigen Nichterreicherung folgt ein Verlust an Glaubwürdigkeit und politischer Unterstützung, der nicht nur das bundeseigene Unternehmen, sondern das Verkehrssystem Schiene als Ganzes und die mittlerweile in erheblichem Umfang von konzernexternen, wachstumsorientierten Unternehmen geprägte Eisenbahnverkehrslandschaft betrifft und hemmt.

2.2. Aktuelle Ausprägung in der Coronakrise

Das Bundesministerium der Finanzen hat zunächst mit Schreiben vom 22. Mai 2020 ein Konzeptpapier der Bundesregierung zum Corona-bedingten zusätzlichen - von der DB AG summarisch geschätzten - Finanzierungsbedarf aus Umsatzausfällen bis einschließlich 2024 vorgelegt, nach dem diese beabsichtigt, das Eigenkapital der DB AG mit Zustimmung des Parlaments um weitere 5,5 bis 6,7 Milliarden Euro zu erhöhen. Unter wirtschaftlicher Perspektive würde folgende Vorgehensweise erwartbar sein: prioritär sind die detailgenaue Ermittlung des Finanzbedarfs, eine Klärung der Möglichkeiten zur Selbsthilfe der DB AG oder zur durch den Eigentümer unterstützten Selbsthilfe bei DB AG und erst dann die Prüfung von Eigenkapitalzuführung. In der weiteren Beratung in den zuständigen Parlamentsausschüssen sowie in der Übernahme des bereits im ersten Vorstoß skizzierten Vorschlages einer weiteren Eigenkapitalerhöhung des DB AG-Konzerns um fünf Milliarden Euro haben weder detaillierte Nachweise über die Ursachen der angegebenen Umsatzverluste noch politische Prämissen/Bedingungen für das vorgesehene massive finanzielle Engagement eine Rolle gespielt.

Die selbst gesteckten Ziele, an denen sie im Kern weiterhin festhält (zu Abschwächungen bei Finanzziele siehe oben) und teilweise wie in der aktuellen Unternehmensstrategie „Starke Schiene“ an einigen Stellen sogar noch erhöht, hat die DB AG wie erläutert bisher nicht erfüllt; dementsprechend ist quantitativ zu bestimmen, welche Effekte wegen der Pandemie tatsächlich unvermeidbar anfallen. Deshalb sind auch die bisherigen Zielverfehlungen zu klären und abzugrenzen von den tatsächlichen Pandemieschäden. Der nur auf Basis von DB-eigenen Einschätzungen aufgezeigte Gesamtbedarf sollte nach Geschäftstätigkeiten getrennt ermittelt werden. Entsprechend müssen Finanzbedarfe ermittelt, aber auch Eigenbeiträge der DB AG fixiert werden.

Allgemein gilt: glaubt das Management *eines* Unternehmens an den eigenen zukünftigen wirtschaftlichen Erfolg, dann ist Fremdfinanzierung das erste Mittel der Wahl. Bei einem ROCE, der dauernd unterhalb der eigenen Kapitalkosten liegt (und wahrscheinlich auch zukünftig trotz Abwärtskorrektur liegen wird), ist dies bei der DB AG nicht der Fall. Dementsprechend wird eine Eigenkapitalzuführung, der derzeit keine zusätzlichen Handlungs- und Kontrollrechte des Eigenkapitalgebers entsprechen, von der DB AG als „günstigste“ Finanzierungsform bevorzugt. Es handelt sich hier um eine „sanktionslose“ Form eines allgemeinen Verlustausgleiches. Aus Sicht des Eigenkapitalgebers müsste allerdings gelten: Eigenkapitalzuführungen sind erst dann zu diskutieren, wenn alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten oder Garantien ausgeschöpft sind und auch

Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen werden können. Die nicht zweckgebundene und überprüfte Finanzierung von im Wettbewerb stehenden Unternehmen der DB AG führt zu Wettbewerbsverzerrungen, die zudem weitere zukünftige Finanzbedarfe bei Nichtklärung der spezifischen Mittelverwendung nicht ausschliessen.

Es ist also vorab zu klären, inwieweit die DB AG noch Kreditmöglichkeiten hat und welche Möglichkeiten z.B. zinslose Gesellschafterdarlehen oder Patronatserklärung bieten. Kurzum: alle Möglichkeiten der Nutzung von Kredit- und Kapitalmärkten müssen auch wegen der Vermeidung von finanzierungsbedingten Wettbewerbsverzerrungen zuerst geprüft werden. Eigenkapitalzuführungen kommen erst dann ins Spiel, wenn alle anderen genannten Fremdfinanzierungsmöglichkeiten ausscheiden und wenn dem Eigenkapitalgeber zusätzliche Handlungs- und Kontrollrechte eingeräumt werden; in diesem Falle bieten sich Möglichkeiten, die Wettbewerb erhöhend wirken, an.

3. Eigentümer & Unternehmen: mangelnde Aufgabenteilung & Zielunklarheit

3.1. Volkswirtschaftliche Ziele, Shareholder- & Stakeholderinteressen

Der Bund muss für die Stärkung des Schienenverkehrs die richtigen Rahmenbedingungen setzen, eine effiziente Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sicherstellen, eine leistungsfähige Infrastruktur schaffen und für einen effizienten Betrieb derselben sorgen sowie Forschung und Innovationen fördern. Es ist dann die Aufgabe von leistungsfähigen Eisenbahnverkehrsunternehmen, mit motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Wettbewerb die beste Transportlösung für ihre Kunden zu erbringen. Nur damit kann das Angebot der Schiene im Verkehrsmarkt letztlich überzeugen und mehr Verkehr auf die Schiene geholt werden.

In der in 2. geschilderten Gemengelage fehlt aber eine klare Aufgabenteilung zwischen Eigentümer und Unternehmen. Insbesondere fehlen die Oberziele des Eigentümers sowie seine strategischen Vorgaben, die dann u. a. über die Scharniere von Regulierung und Wahrnehmung von Eigentümerinteressen an das Unternehmen kommuniziert werden. Hinzuweisen ist darauf, dass für die oft diskutierten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben das Bestellerprinzip gilt, mithin ebenso eine genaue Definition der Aufgaben und eine finanzielle Abgeltung für deren Erfüllung. Die weitere Abfolge einer solchen Vorgabe wäre, dass das Management entsprechende Maßnahmenpläne zur Zielerreichung formuliert, Berichte über Zielerreichung gibt und ein Controlling dafür eingerichtet wird, das Soll-Ist-Abweichungen für den

Eigentümer entsprechend ermittelt und dann wiederum zu Belohnungen oder Sanktionierungen führt.

3.2. Kontrollkräfte und Staatsunternehmen

Generell wird Unternehmenskontrolle von Regulierung, Mitarbeitern, Absatzmärkten und entsprechend auch von Konkurrenten und dem Kapitalmarkt ausgeübt. Sowohl bei privaten als auch bei staatlichen Unternehmen sind Eigentümer die wichtigste Kontrollkraft. Dementsprechend werden die einzelnen Interessen sowie die auch von der Bahn selbst formulierten Ziele kurz herausgearbeitet, es wird die Zielverfehlung bestimmt und dann skizziert, wo und wie durch den Eingriff des Eigentümers in die Satzungen Ziele sowie Zielerreichungsverbesserungen implementiert werden könnten. Hinzuweisen ist darauf, dass übergeordnete Ziele des Eigentümers Bund („volkswirtschaftliche Ziele“) und die Festlegung von deren Umsetzung keine Berücksichtigung in der Satzung der DB Netz AG finden müssen, im Gegensatz etwa zu seinen unternehmenspolitischen Wünschen oder den Anforderungen ihrer Kunden an die DB Netz AG als kundenorientierten Dienstleister (s. Bundesgesetz über die SBB vom 20.3.1998).

Die Beziehung zwischen den einzelnen Unternehmens- und Marktakteuren können anhand von Abbildung 1 (siehe Anhang 1) dargestellt werden. Von unten nach oben gelesen ergibt sich folgender Zusammenhang: Der Kapitalmarkt übt auf die Nachfrager von Güter- und Personenverkehrs-Leistungen Druck aus. Diese bestellen Transportleistungen bei EVU oder bei deren Konkurrenten. Die privaten EVUs nun, auf die Druck des Kapitalmarktes ausgeübt wird, bestellen – in Konkurrenz zu den DB AG EVUs – Leistungen beim Staatsunternehmen Netz. Das Netz gibt diese Leistungen gegen regulierte oder unregulierte Entgelte an die Transportunternehmen ab. Entscheidend sind im Falle der DB AG EVUs und des Staatsnetzes der *fehlende* Kapitalmarktdruck auf die Unternehmen.

Es lässt sich diesbezüglich noch die Politik als ein weiterer Akteur einführen, der auch medialen Druck auf das Staatsnetz ausübt. Bevor nun im Einzelnen auf die unterschiedlichen Anreize eines Staats- und Privatunternehmens im Eisenbahnwesen hingewiesen wird, lässt sich festhalten, dass der Druck, den die genannten Unternehmen spüren, somit in unterschiedlichen Einheiten, nämlich in finanzwirtschaftlichen und in politisch-medialen, gemessen wird. Die oft geäußerte Vermutung aus dem Kreise der Staatswirtschaftsbefürworter, dass auch klassische Staatsunternehmen starkem Effizienzdruck unterliegen, ist bezüglich ihrer Interaktion mit privaten Unternehmen fraglich, weil sie de facto keinem Insolvenzrisiko unterliegen. Wenn private Transportunternehmen, die unter starkem Druck ihrer Kapitalgeber stehen, mit einem

Staatsnetz verhandeln müssen, dem Kapitalmarktdruck völlig fehlt, zeigt sich diese ungleich verteilte Handlungs- und Verhandlungsmacht. Während also ein privates Transportunternehmen seine laufenden Kredite bedienen sowie seine Aktionäre zufrieden stellen muss, können sich Staatsunternehmen ohne Insolvenzgefahr auf den Umgang mit politischem Druck konzentrieren. Der Preis für das Warten (niedrige Diskontrate) ist wegen mangelnder Zinszahlungen für Staatsunternehmen niedriger als für das Privatunternehmen. Daraus resultiert c. p. eine extrem starke Verhandlungsposition eines Staatsunternehmens, von dem die Privatunternehmen in diesem Falle wegen des Monopolbezuges der Vorleistung abhängig sind. Belege für diese starke Verhandlungsposition, die insbesondere dann eintreten, wenn das Staatsnetz z. T. seine Spielregeln (s. Trassenvergaben) bestimmen darf, werden nachfolgend gegeben. So werden von Seiten der Verkehrsunternehmen – im Übrigen hinter vorgehaltener Hand auch von konzernangehörigen EVU – immer wieder unfaire Vorgaben der DB Netz AG kritisiert. So haftet der Infrastrukturbetreiber nicht für die von ihm verursachten Schäden etwa durch geplatze Transportverträge nach schweren Infrastrukturstörungen, sofern sie nicht wenigstens auf grobe Fahrlässigkeit zurückzuführen sind. Stornierungsentgelte für abbestellte Trassen stehen unabhängig von der möglichen Nutzung durch andere EVU ebenso in der Kritik wie Interpretationen, dass mehr als 5 cm Neuschnee bereits als witterungsbedingte katastrophenähnliche Zustände zu betrachten sind. Bei den EVU bzw. ihren Auftraggebern anfallende Folgekosten baustellenbedingter Einschränkungen der Schieneninfrastruktur werden vom Infrastrukturbetreiber nicht getragen. Diese machen sich vor allem in höheren Betriebskosten für Energie, Personal und Abnutzung in Folge der teilweise mehrere hundert Kilometer betragenden Umwege bemerkbar. Nachdem nach jahrelanger Diskussion wenigstens die Trassenentgelte auf den Betrag der kürzeren, nicht nutzbaren Verbindung bei Zügen beschränkt wurden, die langfristig im sogenannten Netzfahrplan angemeldet waren, existiert immer noch keine vergleichbare Regelung für den großen Teil kurzfristig angemeldeter Güterzüge. Über die technischen Nutzungsbedingungen oder betriebliche Vorschriften, die wiederum faktische Einschränkungen der Befahrbarkeit des Netzes und damit wirtschaftliche Folgekosten für die EVU nach sich ziehen, wälzt der Infrastrukturbetreiber Kosten auf die EVU ab, um mehr oder minder kostenintensive Nachrüstmaßnahmen an der Infrastruktur zu vermeiden. Dieses Verhalten kann auch Abstriche am hohen Sicherheitsniveau der Schiene nach sich ziehen, wie am Beispiel der jahrelang vergeblich angemahnten Nachrüstung von automatischen Achszählern gezeigt werden kann, die anstelle der weniger zuverlässigen Gleisfreimeldeanlagen Zusammenstöße noch sicherer vermeiden können. Selbst im Kundenkontakt ist dieses Verhalten üblich: nachdem die Bundesnetzagentur Vertragsstrafen

für den Fall angeordnet hatte, dass DB Netz weiterhin die vertraglichen Pflichten zur Lieferung kurzfristig bestellter Fahrpläne in großem Umfang nicht einhält, hat die DB Netz die günstigere vertragliche Regelung auf die längere gesetzliche Mindestfrist für die Lieferung bestellter Fahrpläne von fünf Werktagen verlängert. Zum Vergleich: keiner der intermodalen Konkurrenten der Schiene im Güterverkehr muss überhaupt einen Fahrplan bei seinem Infrastrukturbetreiber bestellen.

In diesen Belegen kommt die vorgängige Analyse präzise zum Ausdruck: Die Kapitalmarktferne führt zur Ignorierung von auszahlungsrelevanten Kosten bei abhängigen Unternehmen. Es liegt auf der Hand, dass die Auswirkungen einer solchen Haltung auf die Kapitalmarktbeurteilung der privaten EVUs negativ sind.

3.3. Staats- und Privatunternehmen: Unterschiedliche Anreize

Die Analyse von Unternehmen, bei denen der Eigenkapitalgeber entweder der Staat oder privat ist, ergibt zentrale Unterschiede bei vier Anreizeffekten: der Informationsbeschaffung über die Managementaktivitäten, dem Zielsystem der Eigentümer, den Mitarbeiterrenten sowie den Innovationsaktivitäten. Nachfolgend werden diese Effekte kurz skizziert.

Informationsbeschaffungsaktivitäten

Eine Funktion der Kapitalmärkte besteht darin, die Bewertung der Aktivitäten des Managements allen Marktteilnehmern via Börsenkurse zugänglich zu machen. Für Eigenkapitalgeber ist diese Kapitalmarktbeurteilung die einfachste Möglichkeit, den Wert ihres Unternehmens bzw. ihrer Unternehmensanteile zu ermitteln. Wegen der börsentäglichen Unternehmenswertermittlung, kombiniert mit Anstrengungen der Marktteilnehmer, diese Werte zu Managementaktivitäten in Beziehung zu setzen, übt der Kapitalmarkt eine disziplinierende Funktion auf die Aktivitäten der Manager aus. Diese Kontrollaktivitäten werden u. a. von Eigenkapitalvertretern durchgeführt. Bei einem Staatsnetz fehlt dieser Kontrollmechanismus des Kapitalmarktes. Dem-entsprechend müssten diesbezügliche Kontrollaktivitäten durch eigene staatliche Angestellter oder Beamte substituiert werden.

Wie steht es um die Kontrollaktivitäten des Absatzmarktes bei einem staatlichen Monopolunternehmen, wie etwa einem separaten staatlichen Schienennetzunternehmen? Es ist nicht bekannt, dass sich der staatliche Eigenkapitalgeber bzgl. der DB Netz AG eine Informationsbasis verschafft hat, um damit seine Unternehmenskontrollaktivitäten zu verbessern, die

- Konkurrenz und Leistungsanreize schaffen innerhalb eines Monopolunternehmens,
- Erfolgsmessungen etabliert und

- Benchmarkingprojekte

durchführt.

Staatliche Kontrollaktivitäten, die Kapitalgeberaktivitäten von Privaten nachbauen, sind teuer und werden, weil nicht der Kapitalmarkt, sondern die Politik öffentlicher Kontrolladressat solcher Aktivitäten ist, nicht vom Markt honoriert. Dementsprechend sind die Kontrollaktivitäten bei einem Staatsunternehmen deutlich schwächer als bei einem Privatunternehmen ausgeprägt.

Zielsystem der staatlichen Eigenkapitalgeber

Aus Sicht von Managern bestehen beim Zielsystem des Staates, das er auch auf seine Staatsunternehmen anwendet, mehrere Probleme. Hier ist die Vielfalt von staatlicherseits für wichtig gehaltenen Zielen zu nennen, die sich auf Konsumentenrenten, Unternehmensgewinne, staatliche Einnahmen, Lösung von Beschäftigungsproblemen oder struktur- und industriepolitische Maßnahmen beziehen können. Diese Vielfalt von Zielen erschwert die wirtschaftliche Orientierung im Vergleich zu einem Zielsystem bei Privaten, das im Wesentlichen auf Vermögensmaximierung ausgerichtet ist (natürlich sind Nebenbedingungen immer vorausgesetzt). Während bei Privaten das Ziel der Vermögensmaximierung konstant sein wird, gibt es bei Staatsunternehmen Trade-Offs zwischen den einzelnen Zielen, die sich in unterschiedlichen Politikeinflüssen dokumentieren. So werden bei schwieriger Beschäftigungslage Staatsunternehmen als Instrumente der Beschäftigungspolitik genutzt, mit entsprechenden Konsequenzen für die Kosten der von ihnen abhängigen Unternehmen. Schwankungen am Kapitalmarkt werden z. B. genutzt, um Aktien von teilprivatisierten Unternehmen zur Kursstabilisierung und Einnahmenerzielung an Staatsbanken zu verkaufen (z. B. DT AG-Aktien an die KfW), was ebenfalls Auswirkungen auf die Kostenposition der Letzteren hat.

Problematisch wird damit das staatliche Zielsystem insbesondere für das Wirtschaften im Zeitablauf. Die genannten Ziele werden nämlich nicht in der Zeit konstant bleiben, mithin werden die Gewichte der staatlichen Zielfunktion für das Management – je nach aktuellem politischen Problemdruck – im Zeitablauf nicht konsistent sein. Das Problem für die Aktivitäten des Managements ist, dass der Staat immer geneigt sein wird, bei neu auftretenden Problemlagen diskretionär auf das Unternehmen einzuwirken, d. h. veränderte Ziele mit stärkerer Gewichtung *kurzfristig vorzugeben*. Die Rückwirkung solcher antizipierbaren und dauerhaft beobachtbaren Eingriffe ist, dass in Staatsunternehmen ohne Aussicht auf Kapitalmarktzugang sinnvolle spezifische Investitionen, die politisch „enteignet“ werden können, unterbleiben. Mithin wird wegen der zeitlich inkonsistenten Zielvorgaben die

Orientierung von Managern dauerhaft ineffizienter sein müssen, als dies bei vergleichbaren privaten Unternehmen der Fall ist.

Mitarbeiterrenten

Die Kontrollrechte liegen in einem Staatsunternehmen, wie schon erläutert, im Wesentlichen bei Politikern und ihren Beauftragten, wie etwa hochrangigen Beamten. Damit entfallen Kontrollen durch Kapitalgeber. Die Besitzer der Kontrollrechte, wie etwa die Mitglieder der Aufsichtsräte, sind von politischen Gruppen abhängig. Bei großen Staatsunternehmen stellen die Beschäftigten eine große, im Normalfall stark gewerkschaftlich organisierte Gruppe dar, die direkt auf Politiker und Beamte Druck ausüben. Demgegenüber sind die Interessen der großen Gruppe der Steuerzahler oder die der Wettbewerber nicht gebündelt als Gegenmacht organisiert. Die Gruppe der Beschäftigten ist hoch organisiert und hat starke Anreize, einen günstigen Status quo zu verteidigen oder auszubauen (Beamtenstatus, Arbeitszeitregelungen, Entlohnung, Kündigungsschutz etc.). Die Kosten der Einflussnahme und Kontrolle auf Seiten der Steuerzahler sind hoch, die auf den einzelnen Steuerzahler daraus entfallenden Vorteile allerdings marginal.

Daraus folgt, dass bei der genannten Vielzahl der staatlichen Ziele durchaus (explizit oder implizit) die Interessen von Mitarbeitern tendenziell höher gewichtet sind, als dies bei privaten Unternehmen der Fall sein kann. Dabei müssen *nicht ex orbitant* hohe Löhne gezahlt werden. Die Berücksichtigung von Mitarbeiterinteressen kann sich auch in der Erhaltung von Überbeschäftigung, der Gewährung impliziter Zusagen über den Buchstaben der Arbeitsverträge hinaus, der Zulassung mangelnder Mitarbeiterqualifikation oder der Unterlassung wichtiger Aktivitäten (z. B. Kundenorientierung, Investitionen) manifestieren. Verglichen mit Privatunternehmen sind also die Teile von Mitarbeiterinteressen, die sich nicht mit Effizienz- und Gewinninteressen vereinbaren lassen, tendenziell höher gewichtet.

Innovation

Mangelnder Kapitalmarktdruck führt dazu, dass die Belohnung von Investitionen in Innovationen bei Staatsunternehmen schwächer ausfällt als bei privaten Unternehmen; das liegt daran, dass Erträge aus Innovationen nicht an Aktionäre und – via Boni oder Tantiemen – an Manager und Mitarbeiter verteilt werden können. Erschwerend kommt, wie beim Punkt Zielinkonsistenz des Staates erwähnt, dazu, dass Investitionen tendenziell wegen sich ändernder Ziele im Zeitablauf enteignet werden können. Dementsprechend fehlen für ein staatliches Monopolunternehmen, das sich als separates Schienennetz dem Wettbewerb nicht stellen muss, die Anreize zu Innovationen, die bei vergleichbaren privaten Unternehmen vorhanden wären.

4. Staatsnetz und Transportparten

Der Einfachheit halber wurde bisher angenommen, dass Management und Mitarbeiter bei staatlichen Netzunternehmen die gleichen Qualifikationen hätten, wie bei einem vergleichbaren privaten Unternehmen. Herausgearbeitet wurde, dass in einem Staatsnetz die Anreize zur Informationsbeschaffung kleiner sind als die im privaten Unternehmen, die inkonsistenten Ziele des Staates tendenziell zur Unterlassung von spezifischen Investitionen führen, die Mitarbeiterinteressen höher gewichtet werden, sowie Anreize zu kunden- und marktorientierten Innovationen im besten Falle sehr schwach ausgeprägt sind.

Daraus folgt, dass die privaten Transportparten zweierlei Druck ausgesetzt sind: Zum einen erhalten sie von Absatz- und Kapitalmärkten wirtschaftlichen Druck, zum anderen wird ihnen seitens der staatlichen Schienenunternehmung politischer Druck entgegengesetzt. Die starke Verhandlungsposition eines staatlichen EIU, die *fälschlicherweise* von Managern solcher Unternehmen oft mit tatsächlicher wirtschaftlicher Stärke *verwechselt* wird, führt bei den privaten EVU dazu, dass sie den Kapitalmärkten zweierlei Ergebniseinflussgrößen präsentieren müssen. Einerseits handelt es sich dabei um die (durchgängig verständlichen) Kosteneinflussgrößen, die auf Beschaffung- und Absatzmärkten eine Rolle spielen, andererseits handelt es sich aber um die – ex ante schlecht prognostizierbaren – diskretionären staatlichen Einflüsse. Die bisherigen Erfahrungen mit Unternehmen, die einem monopolistischen Staatsschienennetzunternehmen vergleichbar sind, geben wenig Anlass zur Hoffnung, dass sich ein solches Unternehmen trotz fehlenden Kapitalmarktdruckes marktorientiert verhält.

In einer gedachten idealen Welt, in der die vertikale Integration und der DB-intern so genannte “Systemverbund Schiene” bestens funktionieren, könnten die EVUs innerhalb des DB Konzerns Druck auf die DB Netz AG ausüben. Diese würde dann die marktgängigen gewünschten Dienstleistungen in gewünschter Qualität und zu adäquaten Preisen zur Verfügung stellen. Die Regulierung würde sicherstellen, dass diese Leistungen diskriminierungsfrei und zu nachweisbar an Kosten der effizienten Leistungserstellung orientierten Preisen auch Dritten angeboten werden. In dem Maße nun, in dem der Systemverbund nicht funktioniert, gibt es große Probleme für die konzernfremden EVUs. Der im Brief des DB AG Vorstandes hervorgehobene “nicht funktionierende Systemverbund” belegt, dass auch DB AG und die DB AG EVUs selbst eingeständenermaßen keinen Zugriff auf die DB Netz AG haben.

Ein Zusatzproblem für die privaten EVUs besteht wegen des in der sogenannten “Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV III)” fixierten “Finanzierungskreislaufs Schiene”. Die Festlegung einer jährlichen Dividende, die zuerst erwirtschaftet und dann ausgezahlt werden

muss, um danach wieder in die Finanzierung der als Staatsaufgabe definierten Erneuerungsinvestitionen (zur Erhaltung der Funktionstüchtigkeit des bestehenden Netzes) eingespeist zu werden, führt bei der DB Netz AG nicht zu Leistungsdruck, sondern zu einem Ergebnisdruck; belegen lässt sich dieser Zusammenhang mit dem Wachstum der Betriebsleistung, das deutlich niedriger ist als das der Trassenentgelte. Gegenüber der Umsatzentwicklung bei Trassenentgelten, die von 4,6 Mrd. Euro (2014) auf 5,3 Mrd. Euro (2018) stiegen, mithin ein Wachstum von 15,2 % aufwiesen, stieg die Verkehrsleistung von 1,064 Mrd. Trkm (2014) auf 1,115 Mrd. Trkm (2018) nur um 4,7 % (im SGV von 0,251 Mrd. Trkm (2014) auf 0,262 Mrd. Trkm (2018) um 4,4 %)). Von 2018 auf 2019 hat sich die Betriebsleistung auf dem Netz nur um 0,4 % erhöht, dabei nahm aber die der konzernexternen Bahnen um 5,4 % zu. Der Gesamtumsatz zu dieser um 0,4 % gestiegenen Gesamtbetriebsleistung stieg allerdings um 2,6 %, wobei der Außenumsatz um 8,2 % stieg. Folglich gilt auch hier der Zusammenhang, dass den Preiserhöhungen an Dritte im Aggregat keine erhöhte Leistung entsprach.

Wie würde sich ein idealtypisches Monopolunternehmen verhalten, das Vorleistungen an Downstream -Unternehmen liefert? Es würde für diese Leistungen Monopolpreise nehmen, mit der Folge, dass die Downstream-Unternehmen, die im Wettbewerb stehen, gewinnlos bleiben, während das Monopolunternehmen Gewinne macht.

Die Verhältnisse sind dementsprechend bei der im Wettbewerb stehenden DB Fernverkehr anders als bei DB Netz AG: Die Steigerung der Verkehrsleistung um 19% von 2014 - 2018 erfolgt im gleichen Zeitraum bei um 20 % gestiegenen Umsätzen (Quellen: *BNetzA Eisenbahnmarktuntersuchung, S. 53f; Berichte DB AG*). Ein Nebeneffekt der LuFV-Ausgestaltung ist also mithin ein Anreiz zu kundenunfreundlicher Minderleistung, was angesichts des über die Zeit steigenden Anteils DB AG fremder SGV-EVUs gerade Letztere teuer zu stehen kommt. Die frühere Hoffnung der Bahnreform, dass die DB AG EVUs starken wirtschaftlichen Einfluss auf Netz ausüben können, der zumindest auch indirekt die Position der Wettbewerber im SGV verbessert, hat sich nicht erfüllt.

Für DB Cargo wäre schon Gewinnlosigkeit ein erstrebenswertes Ziel: schon das bereinigte EBIT war für die Jahre 2017 (-90 Mio. Euro), 2018 (-190 Mio. Euro) und 2019 (-308 Mio. Euro) immer negativ; die bei DB Cargo durch die überhöhten Nutzungsentgelte entstehenden Defizite bzw. Defizitanteile müssen natürlich intern ausgeglichen werden, was c.p. deren Wettbewerber benachteiligt.

Fasst man die Effekte zusammen, dann ergibt sich: die Summe des bereinigten EBIT der von den Vorleistungen der DB Netz AG abhängigen DB AG Wettbewerbsunternehmen war über die Jahre 2017-2019 deutlich kleiner als die Summe das EBIT von DB Netz AG.

(Quelle: Integrierte Berichte DB AG 2018 und 2019)

Operative Ergebnisgrößen in Mio.€	EBIT bereinigt		
	2019	2018	2017
DB Fernverkehr	485	417	381
DB Regio	408	492	508
DB Cargo	-308	-190	-90
Summe Wettbewerbsunternehmen	585	719	799
DB Netze Fahrweg	807	840	687

Dieses monopolistische Verhalten der DB Netz AG, das Preis- und damit Gewinnerhöhungen anstelle von Verkehrsleistungserhöhungen setzt (s. Anhang 2), wurde vom Eigenkapitalgeber nachgerade erzwungen, und zwar auch auf der Basis der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Sie regelt für die Jahre 2020-2024 eine jährliche „geplante Dividende“ (§2a) von jeweils 650 Mio. Euro (eine genaue Auflistung und Analyse der Probleme findet sich in dem ausgezeichneten Wirtschaftsdienst-Artikel von Christian Böttger (2020): Bahnsektor – Krise trotz erhöhter Finanzmittel). Der Eigenkapitalgeber der DB AG hat sich in den letzten sechs Jahren bei kumulierten Jahresergebnissen von knapp 2,35 Mrd. Euro insgesamt Dividenden in Höhe von 2,85 Mrd. Euro auszahlen lassen. Über die Gründe kann nur spekuliert werden – kein einziger weist auf die verkehrspolitisch immer wieder beschworene Stärkung der Schiene hin. Vermiedene Ausgaben des Bundes für seine Aufgabe der Erhaltung (durch Ersatzinvestitionen im Bestandsnetz) sind möglicherweise im originären Interesse des Finanzressorts bzw. der Haushaltspolitiker, möglicherweise im Interesse des Fachressorts (das weiterhin auf Rekordhöhe beispielsweise in die Straßeninfrastruktur des Bundes investieren kann). Denkbar ist aber auch das Beharren auf der Grundphilosophie der stärkeren Nutzerfinanzierung (aus Zeiten, in denen auch die Bahnreform realisiert wurde), die allerdings nur bei der Schiene konsequent und damit wettbewerbsverzerrend umgesetzt wurde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Eigenkapitalgeber, wie die Berechnung in Anhang 8.2. bestätigt, die als geplante Dividende abschöpfbaren Gesamtgewinne der DB AG als Ziel priorisiert. Dieses fiskalische Partialinteresse erfordert, dass die monopolistische (Preis-) Politik der DB Netz AG höher gewichtet wird als die Interessen der DB Transportunternehmen und von deren Wettbewerbern, weil die Gewinnmöglichkeiten auf Wettbewerbsmärkten kleiner sind als im monopolistischen Vorleistungsmarkt der DB Netz AG.

Damit dominiert das fiskalische Partialinteresse des Bundes sein Interesse als Rahmengestalter. Das dominierende Gewinnziel im Bereich des öffentlichen Unternehmens DB AG nimmt ihm gerade denjenigen Vorteil, den es gegenüber privaten Unternehmen hat: es kann sich an anderen Zielen orientieren und damit eine Verbesserung des Marktergebnisses auf unvollkommenen Wettbewerbsmärkten erzielen – sofern der öffentliche Eigentümer diese anderen Ziele verbindlich vorschreiben würde. Dementsprechend bleibt das im Koalitionsvertrag angekündigte Ziel: „Wir werden in den Satzungen der DB Netz AG, der DB Station&Service AG sowie des Gesamtkonzerns volkswirtschaftliche Ziele wie die Steigerung des Marktanteils der Schiene festschreiben und die Vorstände der Unternehmen auf die Erfüllung der Ziele verpflichten“ nachrangig und damit bisher uneingelöst.

5. Stakeholderinteressen, Mehrzielmaximierung und Kausalketten

Nach der bisherigen Herausarbeitung der Ausgangssituation sollen nun die einzelnen Perspektiven: Finanz- (z. B. Subventionen), Wettbewerber- (z. B. Trassenpreise) - und Kundenperspektive (z. B. Einbindung in das System des Einzelwagenverkehrs) kurz bestimmt werden, bevor auf die damit verbundenen Probleme bei der Implementierung dieser Interessen eingegangen wird. Eine einfache betriebswirtschaftliche Erkenntnis besagt, dass jeder zusätzliche Gewinn bezahlt werden muss. Im Falle der Kundenzufriedenheit bedeutet zusätzlicher Gewinn die Überwindung von Nachteilen anderer Instrumente. Die dabei anfallenden Kosten stehen für die durch die Problemlösung zusätzlich erzeugten Probleme. Diese lassen sich in drei Aspekten zusammenfassen, deren Handhabung Voraussetzung für eine sinnvolle Nutzung von Informationen zu Kundenwünschen ist. Es handelt sich dabei um:

1. die Berücksichtigung der unterschiedlichsten Interessen von Stakeholdern,
2. die Problematik der Mehrzielmaximierung und
3. die relevanten Kausalketten (Ursache-Wirkungszusammenhänge).

Wie noch herausgestellt wird, hängen diese Aspekte z. T. direkt, z. T. indirekt zusammen. Die Voraussetzungen ihrer Überwindung werden nachfolgend erläutert.

Für eine tatsächliche Implementierung noch entscheidend sind die unterschiedlichen Interessen der Stakeholder.

5.1. Interessen von Stakeholdern: Kunden, Wettbewerber, Eigentümer

„We cannot maximize the long-term market value of an organization if we ignore or mistreat any important constituency.“ (Michael C. Jensen, 2001)

Allgemein gilt, dass eine Unternehmung der Wirtschaft Ressourcen entnimmt, diese als Inputs für ihre Outputerstellung nutzt und dabei langfristig sicherstellen muss, dass der Grenzertrag des Outputs über den Grenzkosten der Ressourcen liegt. Mit diesen – direkten oder indirekten – Inputs sind unterschiedliche Stakeholder verbunden. Die Interessen dieser Stakeholder lassen sich nun, sehr vereinfacht, wie folgt benennen:

- Kunden haben Interesse an hoher Qualität, gutem Service und dabei niedrigen Preisen,
- Mitarbeiter sind für hohe Löhne, viel Freizeit sowie angenehme Arbeitsbedingungen und eine hohe Arbeitsplatzsicherheit zu begeistern,
- Wettbewerber-EVU der DB AG EVUs wollen nicht diskriminiert werden,
- Kapitalgeber interessieren sich für eine hohe Verzinsung resp. erwarten die Rückzahlung von gegen Fixanspruch zur Verfügung gestellten Beträgen (Stichwort: Fixe Dividende in der LuFV).

Schon diese einfache Aufzählung macht deutlich, dass zwischen unterschiedlichen Stakeholdern Interessenskonflikte bestehen, die sich in Zielkonflikten niederschlagen. So werden die Interessen von Kapitalgebern und Mitarbeitern unter bestimmten Voraussetzungen nicht immer deckungsgleich sein. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn sich zusätzliche Löhne oder die Verbesserung von Arbeitsbedingungen nur durch den Verzicht auf eine alternative Kapitalverwendung resp. den Verzicht auf Rückzahlung von Krediten realisieren lassen. Die ex ante zahlenmäßig fixe Dividende in der LuFV erzeugt, wie erwähnt, Druck auf die DB Netz AG zur Ergebnis- und nicht zur kundenorientierten Leistungsverbesserung. Dementsprechend sind die isolierten fiskalischen Interessen des Eigenkapitalgebers ebenfalls nicht immer kompatibel mit den Interessen von Wettbewerbern und Kunden, weil angemessene Vorleistungspreise und ex ante fixierte Dividende konfliktieren.

Entscheidend ist also, dass letzten Endes eine klare Vorstellung der Trade-offs zwischen den einzelnen Interessen von Stakeholdern gegeben sein muss, damit ein operationales Entscheidungskriterium für die Strategieimplementierung vorliegt. Alle nicht explizit niedergelegten und nicht in genauen KPIs formulierten Ziele, die an das Unternehmen

herangetragen werden („mehr Verkehr auf die Schiene, mehr Pünktlichkeit etc. pp.“), werden von der fixen Dividendenfestlegung und den gut organisierten und klar artikulierten Mitarbeiterinteressen dominiert.

Im Kontext eines Staatsunternehmens, was keinem direkten Marktdruck unterliegt wie die DB Netz AG, muss noch etwas Anderes herausgestellt werden. Während Unternehmen, die direktem Markt- und auch Kapitalmarktdruck unterliegen, an der Effizienzgrenze operieren, ist dies für ein solches Unternehmen ohne weitere wirksame Anreiz- und Kontrollmechanismen nicht der Fall. Dementsprechend gelten die Trade Offs zwischen der Erfüllung unterschiedlicher Ziele auch nicht in diesem Maße. In Anhang 3 ist dies grafisch verdeutlicht: Wenn noch genügend Verbesserungspotenzial vorhanden ist, dann lassen sich Zielkonflikte zwischen Stakeholdern durch Effizienzverbesserung lösen, mithin mit gleichen Ressourcen mehr Output erzeugen. Einen Hinweis auf die Ineffizienzprobleme bei DB Netz AG gibt das Wachstum der Betriebsleistung, das über einen langen Zeitraum deutlich niedriger als das der Trassenentgelte ist. Hier wäre also mit modernen Methoden (z. B. Data Envelopment Analyse) zuerst einmal der Stand des Effizienzniveaus bei der DB Netz AG vor der Festlegung der weiteren Schritte festzustellen.

5.2. Mehrzielmaximierung

Der Geschäftsbericht 2018 der DB Netz AG hält zu ihren Unternehmenszielen Folgendes fest, wobei die Gewinnerwartung des Bundes nicht erwähnt wird:

*„Die DB Netz AG ist für die Schieneninfrastruktur des Eisenbahnbetriebs verantwortlich. Zentrale Aufgabe ist es, mit einem substanziell hochwertigen, auf die Bedürfnisse der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) abgestimmten Streckennetz die **Grundlage für einen sicheren Bahnverkehr** zu schaffen. Damit bietet die DB Netz AG die Voraussetzung dafür, dass der Personen- und Güterverkehr auf der Schiene **pünktlich und zuverlässig** durchgeführt werden kann. Neben Betrieb und Instandhaltung zählen Investitionen in die bestehende Infrastruktur sowie in Neu- und Ausbaustrecken zu den **vorrangigen Tätigkeitsfeldern**. Darüber hinaus erstellt die DB Netz AG Fahrpläne und vermarktet Trassen, Anlagen sowie Dienstleistungen an über 400 Kunden aus dem In- und Ausland. Ein weiterer Schwerpunkt ist der Einsatz neuer Technologien, um **effizienter zu werden**, Prozesse zu beschleunigen und die Strecken besser auszulasten“.*

In dieser Formulierung werden weder die Hierarchie der Ziele geklärt noch das Problem von Zielkonflikten und damit wird das der Maximierung unterschiedlicher Ziele nicht thematisiert.

Die Wünsche der Kunden nach mehr Kapazität (z.B. mehr Streckengleise, Abstellmöglichkeiten, Überleitstellen, Überholgleise und Kreuzungsbahnhöfe), besserer Qualität (i. e. Erhöhung der Zuverlässigkeit der Infrastruktur durch bessere Instandhaltung und häufigere Inspektionen) und höherer Preiswürdigkeit (z.B. Übernahme der Folgekosten wegen Baumaßnahmen), sowie die daraus entstehenden Konflikte mit den Zielen anderer Stakeholder (andere Verkehre) werden nicht thematisiert. Dementsprechend fehlt die Erwähnung gemeinsamer Planung mit Kunden; stattdessen werden „Dienstleistungen an Kunden erstellt“. Weder an dieser Stelle noch bei der Thematisierung von Innovationen geht es um kurz- und langfristige Kundenzufriedenheit, ein interessantes Faktum, wenn man sich vergegenwärtigt, dass DB Netz AG ein Vorprodukt für andere Unternehmen herstellt, die wiederum von ihren Kunden und deren Zufriedenheit abhängig sind. Zusammengefasst heißt das: Interessenskonflikte unterschiedlicher Stakeholder werden nicht einmal erwähnt und die Zuordnung mehrerer Ziele zu einem Akteur im Unternehmen scheint nicht gesehen zu werden. Damit erscheinen die Anreize von DB Netz AG zu einer am Erfolg des Gesamtsystems Schiene ausgerichteten Kundenorientierung gering.

Es ist logisch unmöglich, mehrere Zielgrößen zu maximieren, wenn diese konfliktieren (Hax, 1974; Klein und Scholl, 2004). Dementsprechend müssen Lösungen für die adäquate Berücksichtigung unterschiedlicher Ziele bei der Strategieimplementierung angewandt werden. Eine klassische Lösung besteht in der Hierarchisierung der unterschiedlichen Ziele, wobei einem Oberziel Vorrang zuerkannt und den Unterzielen die Stellung von Nebenbedingungen eingeräumt wird. Damit kann man z. B. Nebenzielen bestimmte Werte zuweisen, die minimal erreicht werden müssen. Sicherzustellen ist dann weiterhin, dass die zu realisierenden Werte der Nebenbedingungen nicht zu hoch sind. Für die nachfolgend vorgestellten unterschiedlichen Perspektiven, in denen sich divergierende Stakeholderinteressen ausdrücken, lässt sich also festhalten, dass zuerst einmal geklärt werden muss, welche Sichtweise welchen Stellenwert bekommt. Im Normalfall wird die der Eigenkapitalgeber bevorrechtigt sein. Als wichtige Unterziele, die die Interessen von Wettbewerbern und Konsumenten berücksichtigen, sind dann von diesen geforderte Level an Kapazitäten, Produktqualität und Preiswürdigkeit einzusetzen. Zur Formulierung dieser unterschiedlichen Zusammenhänge bedarf es allerdings der Aufklärung von Kausalketten. Darauf wird im Folgenden eingegangen.

5.3. Kausalketten

Die bisherigen Kritikpunkte lassen sich in folgenden Fragen bündeln:

- Sind Ursache- und Wirkungszusammenhänge bekannt?
- Sind die entscheidenden Leistungstreiber identifiziert?
- Sind Interdependenzen zwischen Leistungstreibern identifiziert?
- Sind Zielhierarchien zwischen Ober- und Unterzielen geklärt?

Damit verbunden sind die klare Hierarchisierung von Ober- und Unterzielen (in Nebenbedingungen) sowie deren quantitative Verknüpfungen. Angesprochen sind die Ursache- und Wirkungszusammenhänge im Unternehmen, mithin die Identifikation entscheidender Leistungstreiber und ihrer Interdependenzen. Warum sind diese Fragen im Kontext der DB Netz AG wichtig? Im Koalitionsvertrag ist die Festschreibung von volkswirtschaftlichen Zielen in Satzungen, wie zum Beispiel die Steigerung des Marktanteils der Schiene, festgehalten, deren Erreichung zugleich für Unternehmensvorstände verpflichtend sein soll. Fraglich ist, warum die schon beschriebene direkte Orientierung an den Stakeholderzielen für die Berücksichtigung in Satzungen adäquat ist, dies aber für solche volkswirtschaftlichen Ziele nicht gelten kann? Die Antwort darauf lautet: Ein Unternehmen hat ursächlich nur sehr begrenzt Einwirkungsmöglichkeiten auf bestimmte Kennzahlen. Evident ist, dass das Management auf Finanzen, Kosten, z. T. Umsätze und auf jeden Fall Absatzpreise Einfluss hat. Damit ist allerdings, da Unternehmen im Wettbewerb stehen, der nicht direkt auf dem gleichen Markt stattfinden muss, eine direkte Einflussnahme auf zum Beispiel Gewinne oder Marktanteile *nicht* eingeschlossen. Wie im Anhang 4 an einem sehr einfachen Cournot-Spiel erläutert wird, ist selbst bei nur zwei Wettbewerbern *ohne* Qualitätswettbewerb der Marktanteil eines Unternehmens nicht nur von seinen eigenen Kosten beeinflusst, sondern auch von den Kosten der konkurrierenden Unternehmen. In dem Maße, in dem zum Beispiel der Autoverkehr an günstigeren Infrastruktur- und Kraftstoffkosten und Steuervorteilen oder ähnlichem partizipiert, wird c. p. der Marktanteil des Schienengüterverkehrs abnehmen. Selbst wenn sich der Güterverkehr nun kostenmäßig und preislich verbessert, kann sich eine Verschlechterung des eigenen Marktanteils aufgrund *exogener* Faktoren einstellen. Eine Nichterreichung solcher Ziele könnte vom Management deshalb gut begründet werden. Dementsprechend geht es darum, die Ziele in der Satzung zu verankern, die *direkt im Einfluss* des Managements sind. Volkswirtschaftliche Ziele, wie z. B. die Gleichstellung von Schiene und Autoverkehr, sind oberhalb der Unternehmensebene anzusetzen. Probleme wie vorgegebene Infrastruktur, steuerliche und sonstige nicht durch das Management beeinflussbare Kosten(-unterschiede),

müssen in vorgelagerten politischen Prozessen und/ oder nachgelagerten Subventionen geklärt werden. Sie können deshalb nicht Bestandteil einer Satzung sein.

Desgleichen gilt für die oft diskutierten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben. Hier tritt das Bestellerprinzip in Kraft, das genaue Definition der Aufgaben und eine finanzielle Abgeltung für deren Erfüllung erfordert. Dieses Prinzip soll sicherstellen, dass u. a. das Management der DB Netz AG sich nicht mit Verweis auf nicht kostendeckende gemeinwirtschaftliche Aufgaben der Verantwortung für die Mindererfüllung in anderen Bereichen (z. B. Kundenzufriedenheit) entzieht.

5.4. Satzung und Angleichung von Eigentümer- und Managerinteressen: eine empirische Studie

Vom DB AG Vorstand wurde wie erwähnt das Problemeingeständnis im Zusammenspiel mit DB Netz AG so formuliert: „die geschäftsfeldübergreifende Zusammenarbeit ist nach wie vor unbefriedigend und einer der Gründe, warum wir in der Performance abrutschen. Verantwortung wird hin- und hergeschoben. Entscheidungen werden nicht getroffen oder nach oben delegiert“.

Dabei verfehlt die DB AG seit Jahren samt ihren Tochterunternehmen die von außen an sie formulierten Ziele. Sie erreicht aber auch nicht ihre selbstgesteckten Ziele. Aus Sicht von Managern der DB Netz AG bestehen beim Zielsystem des Staates respektive der ihn im DB Netz AG AR vertretenden DB AG Holding zwei Hauptprobleme. Zum einen gibt es eine Vielfalt von staatlicherseits für wichtig gehaltenen Zielen, die sich auf Konsumentenrenten, Unternehmensgewinne, staatliche Einnahmen, Lösung von Beschäftigungsproblemen oder struktur- und industriepolitische Maßnahmen beziehen können und zum anderen sind diese Ziele oft nicht explizit formuliert oder werden aus aktuellen Anlässen geändert.

Eine praktische Lösung für die Probleme mangelnder Angleichung zwischen Eigentümer- und Managerinteressen besteht grundsätzlich darin, in Satzungen Konkretisierungen vorzunehmen. Diese Konkretisierungen bestehen in Einschränkungen des Geschäftsbereiches, in Eingrenzung der operativen Tätigkeit, in der Klärung von internen Kontrollmechanismen sowie in Restriktionen der Investitions-, Finanzierungs- und Dividendenpolitik.

Dass diese Restriktionen in Satzung tatsächlich genau zur Eindämmung solcher Probleme zwischen den Eigentümern und Managern eingeführt wurden, hat die empirische Arbeit von *David Mayers* und *Clifford Smith* (2005): „*Agency Problems and the Corporate Charter*“ im *Journal of Law, Economics & Organization*, gezeigt. Untersucht wurden über einen sehr langen Zeitraum die Satzungsfestlegungen von unterschiedlichen Typen von

Versicherungsunternehmen: offenen Unternehmen und Versicherungsvereinigen auf Gegenseitigkeit. Sie stellten genau fest, dass die - in einem Marktprozess implementierten – Restriktionen in den og. Bereichen dort am ausgeprägtesten waren, wo die Handlungsfreiheit der Manager am höchsten war.

Bevor Vorschläge für Satzungsänderungen für die DB Netz AG gemacht werden, muss darauf hingewiesen werden, dass es *nicht* um Schuldzuweisungen für das Management geht. Wie herausgestellt wurde, kann das Management auf mangelnde oder inkonsistente Zielvorgaben der Eigentümer eigentlich nur sinnvoll mit Abschottung zum Schutz der eigenen Organisation reagieren. Erst wenn die Eigentümer ihre Ziele zusammen mit Kontroll- und Sanktionsmechanismen festlegen, sind die Anreize für das Management sinnvoll organisiert. Dementsprechend ist erst dann eine Verbesserung der Zieladäquanz des Handelns zu erwarten.

6. Kundenwünsche, Prioritäten und Ziele

Es wurde schon erläutert, dass die mangelnde Wirksamkeit des konzerninternen Drucks auf die DB Netz AG natürlich auch zu Problemen in deren Verhältnis zu den Wettbewerbsgütereiisenbahnen führt. Ansonsten hätte funktionierender Druck als Nebenprodukt auch für Letztere po-sitive Auswirkungen gehabt. Der schon konstatierten Problematik, wie sie im Brief desr Vorstands angesprochen wird, entspricht die mangelnde wirtschaftliche Aufstellung der DB Netz AG. Es wird wenig kundenorientiert, sondern eher rein sicherheitsorientiert und defensiv verwaltungsmäßig gearbeitet und geplant. Vor diesem Hintergrund sollen die Kundenwünsche für die DB Netz AG hierarchisch geordnet werden (s. Tabelle 1). Dabei wird das Thema potentieller Trade Offs nicht ausgespart.

An erster Stelle aus SGV-Sicht steht die Zurverfügungstellung von Kapazität. Schließlich muss wegen der dynamischen Anforderungen an SGV-Unternehmen, die unter Kapitalmarkt- und Absatzmarktdruck stehen, oft ungeplante respektive Zusatznachfrage befriedigt werden. Diese Zurverfügungstellung von Kapazität setzt voraus, dass mit positiven Zukunftserwartungen – gerade vor den gesicherten zukünftigen Zahlungen aus LuFV etc. – geplant wird und nicht nur auf Sicht Trassenanmeldungen angenommen und Mitarbeiterereinstellungen geplant werden. Kapazitätserweiterung bedeutet aus SGV-Sicht nicht nur der Neubau von Strecken, sondern auch und vor allem zeitnah eine Leistungssteigerung und Ertüchtigung des Netzes, z.B. mit mehr Überleitstellen, Überholgleisen und Kreuzungsbahnhöfen. Dabei sind aus SGV-Sicht dazu komplementär Qualitätsaspekte wichtig: Es muss eine Erhöhung der Zuverlässigkeit der Infrastruktur durch höhere Qualität der verbauten Komponenten, bessere Instandhaltung und häufigere Inspektionen und schnellere Reaktion bei Störungen angestrebt werden. Schließlich sind hier auch Fragen der Preiswürdigkeit einzubeziehen. Die DB Netz AG sollte Folgekosten

übernehmen, die z. B. durch Nutzungseinschränkungen entstehen. Drei Jahre nach der fast zehnwöchigen Sperrung der Rheintalbahn als zentraler Transportroute im deutschen Schienengüterverkehr als Folge einer kollabierten Baustelle weigert sich die DB AG weiterhin und mittlerweile auch im Gerichtsverfahren, den betroffenen EVU ihre Schäden zu ersetzen. Hier ist auch die Annahme von Anmeldungen auf der Basis von überhöhten Stornogebühren zu nennen, die eine Rücküberweisung von Risiken von der DB Netz AG an die SGV-Unternehmen beinhaltet. Ebenso ist es Aufgabe des Infrastrukturbetreibers (oder des Bundes), dass er den EVU die Kosten der notwendigen Bordgeräte für das einheitliche europäische Leit- und Sicherungssystem ETCS mindestens bei vorhandenen, zugelassenen und betriebssicheren Fahrzeugen erstattet.

Es ist klar, dass neben der Preiswürdigkeit dieses Angebotes die Diskriminierungsfreiheit der Leistung gegeben sein muss. Die letzten beide Punkte sind sicher, wenn Themen wie Stornierung etc. pp. oder willkürliche Preisgestaltungen für Extraleistungen wie beispielsweise Fahrplanstudien, regelmäßig nachgefragte Abstellgleise oder die Mitnutzung des betrieblichen Systems LEIDIS nicht mehr bestehen und vorab geklärt sind, für die großen Themen Aufgabe der Regulierungsinstitution. Des Weiteren ist die Bedienerfreundlichkeit des Systems wichtig. Andere Länder könnten hier für die DB Netz AG interessant sein: Die gesamte Korrespondenz kann digital über Schnittstellen statt wie bisher teilweise noch üblich per Fax (!) oder gemailter Excel-/pdf-Dateien geführt werden (Niederlande etc.). Schließlich, und nicht ganz von den Kapazitätswünschen zu trennen, ist für ein gedeihliches Wachstum des Schienengüterverkehrs ebenso eine Wachstumsorientierung bei der DB Netz AG erforderlich, die einhergeht mit hoher Bereitschaft zu Innovationen.

Evident ist, dass Kapazitäten bezahlt werden müssen und dass sich preiswerte Angebote und Qualität nicht immer einfach in Einklang bringen lassen. Allerdings ist nochmals darauf hinzuweisen, dass bei der DB Netz AG noch Effizienzgewinne zu heben sind, so dass nicht jede Qualitätsverbesserung auch tatsächlich zu einer Preiserhöhung führen dürfte; es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Umsatzverbesserungen in Infrastrukturbereich sich überwiegend den überproportional gestiegenen Trassenpreisen verdanken und nicht einer stark gewachsenen Betriebsleistung.

Tabelle 1: Kundenwünsche und Prioritäten

Stakeholder-Wünsche	Priorität	Evtl. Trade-offs	Bemerkungen
Kapazität	1	2	
Qualität	2	1; 3; 6	Effizienzreserven
Preiswürdigkeit	3	2	Regulierung
Diskriminierungsfreiheit	4		Regulierung
Bedienerfreundlichkeit	5		Kundenorientierung
Wachstumsorientierung	6	2	

7. Kundenwünsche und Satzungen

Die DB AG selbst müsste stärkeren Einfluss nicht auf das Ergebnis, sondern auf die wirtschaftliche Leistungserbringung (Stichwort: Verkehrsleistung vs. Trassenentgelte) der Vorleistungs-tochter DB Netz AG ausüben. Zu diesem Zweck bedarf es auch bei ihr der Konzentration auf das Kerngeschäft. Deshalb soll bei der Bewertung der Auslandsgeschäfte der DB AG darauf geachtet werden, dass diese zur Erreichung der strategischen Ziele und zur nachhaltigen Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen, wobei dem Risikoaspekt genügend Rechnung zu tragen ist.

Bei der Verbesserung der Kooperation zwischen DB AG, DB EVUs und DB Netz AG sind zu Teilen Interessenskongruenzen zu den privaten EVUs im Güterverkehr festzustellen. Wichtig ist, insgesamt in den Satzungsänderungen die Anforderungen der Kunden wie in 6. beschrieben hierarchisch in eine Abfolge zu bringen. Dementsprechend müssen auch die strategischen Ziele dort verankert werden, die vom Bund festgelegt und in Zielüberprüfungen in (KPIs, jährliche Berichte etc. pp.) verwandelt werden.

7.1 Ziele: Logik und Verankerung

Bisher wurden die unterschiedlichen Kundenwünsche und Ziele des Eigentümers erwähnt. Die Stakeholderziele der EVUs sind zu wesentlichen Teilen deckungsgleich mit strategischen Zielen des Eigentümers, der die Schiene insgesamt im Markt stärken will und zu diesem Zweck auch den Wettbewerb erhalten und fördern möchte. Nach dem Bestellerprinzip kann ein wirtschaftliches Unternehmen nicht auf gemeinwirtschaftliche Ziele festgelegt werden, ohne dass es eine finanzielle Gegenleistung gibt. Dementsprechend ist es wichtig, die Ziele festzulegen, die mit wirtschaftlichem Verhalten kompatibel sind. Die Satzung der DB Netz AG muss das festlegen, was erst auf der nächsten Ebene in den kleineren und größeren Details von einer Fachbehörde gemessen, in Zielerreichungen bewertet und für eine Fortentwicklung der maßgeblichen Kennzahlen aufbereitet wird. Bei den größeren Zielen muss zusätzlich das

Ministerium mit Unterstützung einer ähnlich wie das Schweizer “Bundesamt für Verkehr” positionierten “schlanken” Fachbehörde auf der Basis der ggf. auch vom Gesetzgeber bereits bestimmten Ziele Vorgaben machen, die wiederum dann in KPIs umgewandelt werden. Die erste Hinführung zu den Unternehmenszielen der DB Netz AG ist eine Veränderung im Unternehmensgegenstand bei der Holding. Damit wird eine Verhaltensrestriktion erreicht, die dort das Kerngeschäft stärkt. Auf der nächsten Ebene müssen bei der DB Netz AG Ziele verankert werden, die tatsächlich zu markt- und kundenorientierten Verhaltensneuorientierung führen.

Prioritäre strategische Ziele sind, wie ausgeführt: Kapazität, Qualität und Preiswürdigkeit. Angesichts der aktuellen Herausforderungen stellt sich heraus, dass gerade die Kapazitätswünsche der EVUs zu wesentlichen Teilen deckungsgleich sind mit sinnvollen strategischen Zielen des Eigentümers. Wer den Schienengüterverkehr als wesentlichen Baustein für die Versorgungssicherheit funktionsfähig erhalten will, der muss die Verfügbarkeit von Infrastruktur und Verkehrsangebot stabil und möglichst umfassend aufrechterhalten. Themen wie zu erwartende Veränderungen in der Raumstruktur des Produzierens, die Erhöhung der Fertigungstiefe und eine Neubewertung der Lagerhaltung müssen vor diesem Hintergrund für die kritische Transportinfrastruktur bewertet werden. Ziele wie deren Verlässlichkeit, Robustheit und ausreichende Redundanz müssen vom Eigentümer mit den relevanten Unternehmen diskutiert und qualitativ und quantitativ festgelegt werden.

Die Unterziele: Dienstleistungsorientierung – als Verhaltensorientierung -, Diskriminierungsfreiheit, Bedienerfreundlichkeit und Wachstumsorientierung müssen ebenfalls in der DB Netz AG Satzung verankert werden. Schließlich bedarf es für diese Verhaltensorientierungen auch der Zielüberprüfungen. Auch diese müssen in den Satzungen erwähnt sein. Da dem Aufsichtsrat eine bedeutsame Funktion bei diesen wirtschaftlich für das System Schiene sehr wichtigen Tätigkeiten zukommt, ist es geboten, dort auch den Wettbewerbern Stimmen zu geben.

Tabelle 2: Logik und Verankerung der Satzungsänderungen

Logik	Verankerung
Strategische Ziele Eigentümer <i>Kapazität, Qualität, Preiswürdigkeit</i>	Satzungen
DB AG Unternehmensgegenstand	<i>Eingrenzung Unternehmensgegenstand;</i> Verhaltensrestriktion damit auch Kerngeschäftsstärkung
DB Netz AG Unternehmensziele	<i>Verhaltensorientierung: Dienstleistungsdefinition</i> mit Unterzielen Definition von KPIs; Verknüpfung mit strategischen Plänen & deren Überprüfung AR-Zusammensetzung (Kunden)
DB Netz AG Unternehmenszielüberprüfung	Der Aufsichtsrat ist zuständig für die <i>Umsetzung der strategischen Ziele</i> . Er erstattet dem BMVI sowie der zuständigen Fachbehörde, dem Bundesrat sowie dem Bundestag jährlich Bericht und stellt die notwendigen Informationen für Überprüfung der Zielerreichung zur Verfügung

7.2 Satzungsänderungen bei DB AG und DB Netz AG (in Anlehnung an SBBG)

In der Satzung der DB Netz AG sollen explizit das Thema der Repräsentanz der Kunden im Aufsichtsrat sowie die hierarchisierten Unternehmensziele neu geregelt werden (7.2.1). Um die Wirksamkeit dieser Satzungsänderungen zu gewährleisten, die von einer stärkeren Fokussierung der DB AG auf ihr Kerngeschäft begleitet sein muss, muss auch eine Satzungsänderung bei der DB AG erfolgen (7.2.2). Die vorgeschlagenen Satzungsänderungen bei der DB Netz AG müssen mit strategischen Zielen des Eigentümers verknüpft werden. Deren qualitative und quantitative Formulierung sowie Unterstützung und Überprüfung der Umsetzung strategischer Ziele bei der DB Netz AG könnte wie in der Schweiz einer dazu qualifizierten Behörde übertragen werden (7.3).

7.2.1 DB AG Unternehmensgegenstand

In *Unternehmensgegenstand* § 2 (3) wird neu der *Satz 3* eingefügt:

Die DB AG geht Kooperationen (Beteiligungen, Allianzen, Gründung von Gesellschaften sowie andere Formen der Zusammenarbeit) im In- und Ausland nur dann ein, wenn diese zur Erreichung der strategischen Ziele und zur nachhaltigen Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen, wobei dem Risikoaspekt genügend Rechnung zu tragen ist.

7.2.2 DB Netz AG

In *Aufsichtsrat*, § 9 (2), *Satz 1* wird neu geregelt:

Die 7 Aufsichtsratsmitglieder der Aktionäre sowie die 3 Aufsichtsratsmitglieder der Kunden, die aus den von Kundenorganisationen des Schienenpersonen- und -güterverkehrs benannten Personen durch das Bundeskabinett vorgeschlagen werden, werden durch die Hauptversammlung gewählt.

In *Gegenstand des Unternehmens* § 2 wird neu eingefügt der § 2 (3):

1. Unternehmensgegenstand der DB Netz AG ist insbesondere die eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens, das für seine Kunden und im Einvernehmen mit diesen eine von der **Kapazität immer** ausreichende, qualitativ hochwertige, **preiswürdige** und **bedienerfreundliche** Schieneninfrastruktur plant, baut, instand hält, bereitstellt und betreibt.

2. Die Dienstleistungsbereitstellung erfolgt diskriminierungsfrei und orientiert sich am **angestrebten Marktwachstum der Kunden auf den Transportmärkten**. Die DB Netz AG ist ein **Dienstleister**, der auf Basis seiner Dienstleistungen zum **Erfolg seiner Kunden** im Personen- und Güterverkehr beiträgt.
3. DB Netz AG wird gemessen an der qualitäts- und preisgewichteten Steigerung der Verkehrsleistung; bei der Leistungsmessung spielt die Zufriedenheit der Kunden eine wichtige Rolle.
4. Für die DB Netz AG ist die **Kundeneinbeziehung** bei der Planung und Erstellung der Dienstleistungsangebote und die Kundenzufriedenheit bei allen angebotenen Leistungsdimensionen sowie die **Gewinnung weiterer Kunden** handlungsleitend.

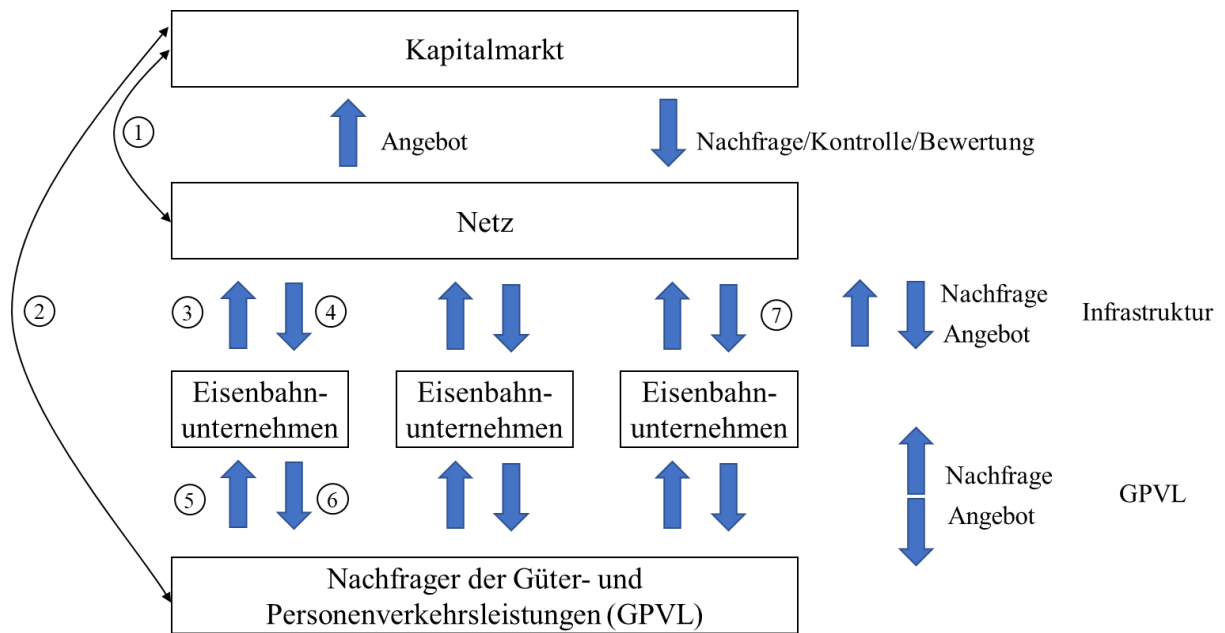
7.3. Strategische Ziele

Die Übertragung der o.g. Aufgaben bei den strategischen Zielen der DB Netz AG an eine dazu qualifizierte Behörde muss gesetzlich an geeigneter Stelle (neben einer spezialgesetzlichen Regelung könnte hierfür auch das Eisenbahnregulierungsgesetz geeignet sein) erfolgen.

1. Das BMVI legt für jeweils vier Jahre **qualitativ und quantitativ** fest, welche strategischen Ziele der Bund als Eigner der DB Netz AG erreichen will.
2. **Eine der Zielerreichung verpflichtete Fachbehörde (z.B. Bundesamt für Eisenbahninfrastruktur)** sorgt für die Überprüfung der Umsetzung der strategischen Ziele. Die DB Netz AG erstattet dem BMVI jährlich Bericht über die Zielerreichung und stellt die notwendigen Informationen für deren Überprüfung zur Verfügung.

8. Anhänge

Anhang 1: Vertikale (Des-)Integration – Beziehungen zwischen den Akteuren



Anhang 2: Zwang zur Monopolpreissetzung der DB Netz AG

Hier wird mittels einer einfachen Überlegung der Zwang zur Monopolpreissetzung gezeigt. Es wird auch erläutert, dass es unter den aktuellen Zielvorgaben des Eigentümers keine *andere* Möglichkeit für die DB Netz AG gibt.

Die Gesamtmenge der beiden konkurrierenden Transportunternehmen, davon eines im DB Konzern und eines außerhalb (Cournot-Duopol): $X = x_1 + x_2$, mit der Preis-Absatz-Funktion (inverse Nachfragefunktion): $P_c(X) = a - bX$.

Es wird der Einfachheit halber unterstellt, dass es im Transportbereich ein Oligopol zwischen einem DB Transport- und privaten Transportunternehmen gäbe, die jeweils von DB Netz, dem Schienenmonopol, ihre Netznutzungsvorleistungen beziehen.

Die Gewinnfunktion des Transportunternehmens 1 (= Gewinnfunktion von 2) lautet:

$G_{T1} = P_c x_1 - p_N x_1 = (a - bX) x_1 - p_N x_1$, mit p_N : Preis des Netzbetreibers pro Einheit X.

Die Überlegung ist so vereinfacht, dass die einzigen relevanten Grenzkosten bei den Transportunternehmen die Vorleistungen sind und dementsprechend das Netz mit auf 0 normierten Grenzkosten pro Einheit X anbietet; die Gewinne des Netzbetreibers hängen also nur von seinen Absatzpreisen und den von den Transportunternehmen nachgefragten Mengen ab. Die Maximierung des Netz-Gewinns mittels p_N ergibt:

$$p_N = \frac{a}{2}, G_N = \frac{(a)^2}{6b}.$$

Dementsprechend erhöht sich der Gewinn partiell betrachtet mit der Erhöhung von Vorleistungspreisen, sinkt aber wieder mit der dadurch verursachten Verringerung der nachgefragten Menge. Im anhängenden Schaubild ist der Verlauf der idealisierten Gewinnfunktionen für den dargestellten Fall abgebildet.

Die Gewinnmaximierung im DB AG Konzern führt zu:

$$G_K(c) = \frac{(a-c)^2}{6b}.$$

Aus Sicht des Gesamtkonzerns DB AG stellt sich die Lage so dar: während die Monopolgewinne des Netzes im Konzern „verbleiben“, da die Vorleistungen an unternehmenseigene und unternehmensfremde Unternehmen verkauft werden, würden Kosteneinsparungen (in Höhe von Preissenkungen bei der Netz AG) bei den unternehmenseigenen Transportunternehmen sich aber auf den gesamten Transportmarkt verteilen, mithin auch zur Gewinnerhöhung bei den Konkurrenten führen.

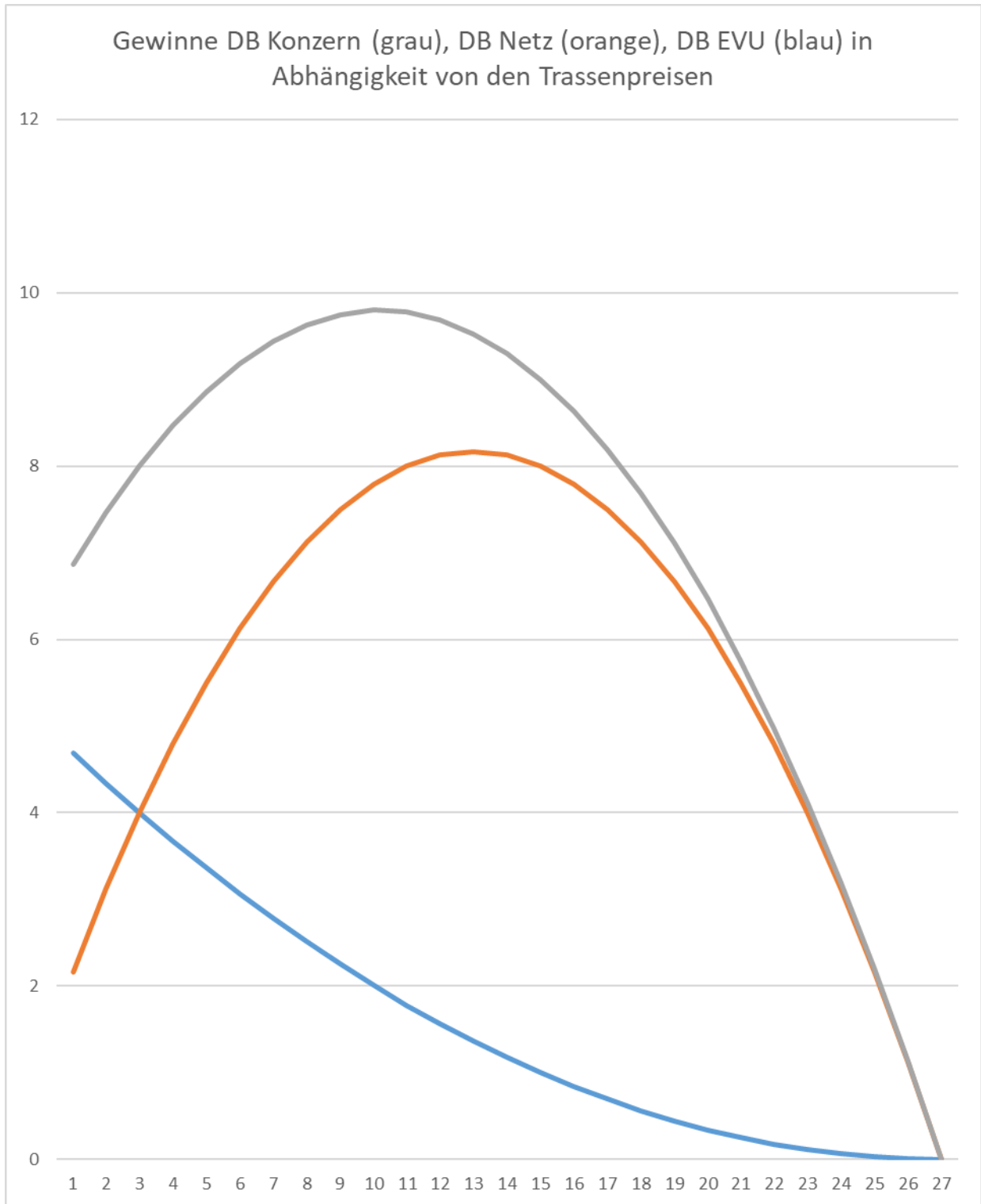
Bei der der Einfachheit halber angenommenen $c = 0$ beim Netzbetreiber liegt das Maximum des Konzern-Gewinns bei:

$$G_K = G_N + G_{T1} = \frac{a^2}{6b} + \frac{a^2}{36b} = \frac{7a^2}{36b} > 0.$$

Aus DB AG Sicht steigt der Konzerngewinn mit Preiserhöhungen im Netz damit stärker als der gleichzeitige Gewinnverlust beim eigenen EVU aus dieser Preiserhöhung. Es wurde schon erläutert - und ist abgebildet im Schaubild -, dass Preiserhöhungen im Netz unter Einbezug der Mengenreaktionen bei den Transportunternehmen direkt den Konzerngewinn erhöhen. Die denkbaren, gleich hohen Kosteneinsparungen (i.e. Preis- und Gewinnverzicht bei Netz AG) würden aber über Zusammenhang der Oligopolkonkurrenz nicht nur zwischen unternehmenseigenen und unternehmensfremden Unternehmen geteilt werden, sie würden auch noch zu Teilen an die Konsumenten weitergegeben und würden deshalb nicht in der Bilanz der DB AG als Gewinn auftauchen, der potentiell für die „geplante“ Dividende der LuFV nutzbar wäre.

Es liegt auf der Hand, dass in Folge der konzerninternen Gewinnoptimierung zulasten der eigenen EVUs die konkurrierenden EVUs, selbst wenn sie nicht vom Netz diskriminiert würden, einen Kollateralschaden erleiden; dieser steigt natürlich mit zunehmenden Dividendenanforderungen des Eigenkapitalgebers an.

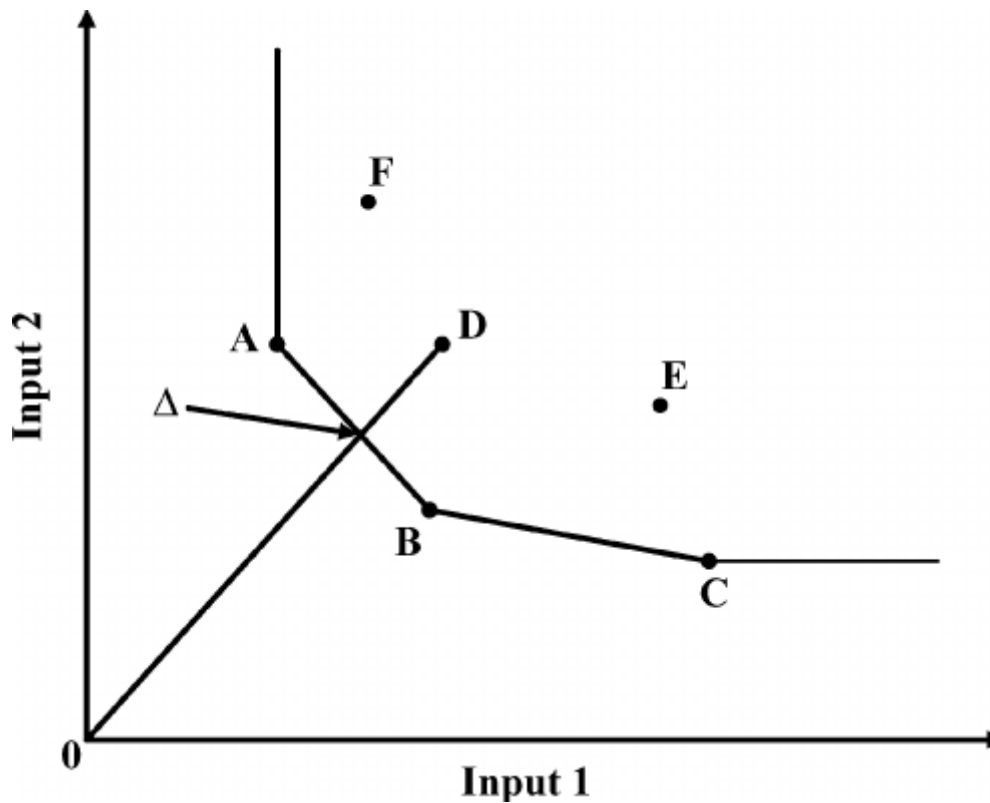
Schaubild Abhängigkeit der Gewinne von DB Konzern, DB EVU und DB Netz von den Trassenpreisen



Anhang 3: Effizienz & DEA

Mit unterschiedlichen Inputkombinationen von Kapital und Arbeit wird jeweils 1 Einheit Output, also hier: Betriebsleistung, erzeugt.

In A, B & C wird die Outputeinheit effizient erzeugt, mit jeweils etwas mehr oder weniger Arbeit oder Kapital; in D, E & F dagegen, weil zu viele Inputs eingesetzt werden, nicht. So wird z.B. in E sowohl mehr Kapital als auch mehr Arbeit für die Produktion einer Outputeinheit aufgewandt als in B.



Anhang 4: Beeinflussbarkeit der Marktanteile unterschiedlicher Verkehrsträger im Verkehrsmarkt

Angenommen werden der Einfachheit halber nur zwei Wettbewerber im Verkehrssektor, ein Eisenbahnunternehmen (Unternehmen 1) und eine Spedition (Unternehmen 2), die die Straßen in Anspruch nimmt. Auch *ohne* Qualitätswettbewerb wird der Marktanteil eines Unternehmens nicht nur von seinen eigenen Kosten beeinflusst, sondern auch von den Kosten des konkurrierenden Unternehmens. In dem Maße, in dem zum Beispiel der Autoverkehr niedrigere Kosten hat, weil er an günstigeren Infrastruktur- und Kraftstoffkosten und Steuervorteilen oder Ähnlichem partizipiert, wird c. p. der Marktanteil des Schienengüterverkehrs abnehmen. Selbst wenn sich der Schienengüterverkehr nun kostenmäßig und preislich *absolut* verbessert, kann sich eine Verschlechterung des eigenen Marktanteils aufgrund *exogener* Faktoren wie z.B. der Veränderung von KfZ-Steuern oder Kraftstoffpreisen einstellen. Eine Nichterreichung der im Koalitionsvertrag genannten Marktanteilsziele für die Schiene könnte vom Management deshalb gut begründet werden. Dessen ungeachtet kann man dem (Netz-) Unternehmen vorgeben, effizienter zu werden, marktgerecht zu investieren und eine Preispolitik zu betreiben, die die Verkehrsleistung des gesamten Schienenverkehrs erhöht.

Preis für die Verkehrsdienstleistung:

$$p = a - b(x_1 + x_2) = a - b \cdot x$$

Bei ebenfalls linearen Kostenfunktionen

$$c_1(x_1) = c_1 \cdot x_1 \text{ und } c_2(x_2) = c_2 \cdot x_2$$

Gewinne der Unternehmen jeweils:

$$\begin{aligned} \Pi_i &= p \cdot x_i - c_i \cdot x_i \\ &= [a - b(x_i + x_j)] \cdot x_i - c_i \cdot x_i \\ &= (a - c_i) \cdot x_i - b \cdot x_i^2 - b \cdot x_i \cdot x_j \end{aligned}$$

Bedingung 1. Ordnung:

$$\begin{aligned} \delta \Pi_i / \delta x &= (a - c_i) - 2b \cdot x_i - b \cdot x_j = 0 \\ \text{d.h. } (a - c_1) - 2b \cdot x_1 - b \cdot x_2 &= 0 \\ (a - c_2) - 2b \cdot x_2 - b \cdot x_1 &= 0 \text{ woraus folgt, dass} \\ x_1 &= (a - c_1)/2b - 1/2x_2 \text{ und } x_2 = a - c_2/2b - 1/2x_1 \end{aligned}$$

$x_1(x_2)$ und $x_2(x_1)$ sind die sogenannten optimalen Reaktionsfunktionen.

Im "Schnittpunkt" (= Gleichgewicht) gilt:

$$\begin{aligned} x^* 1 &= a - (2c_1 - c_2)/3b \\ \text{und } x^* 2 &= a - (2c_2 - c_1)/3b \\ (c_1 = c_2 = c : x^* 1 = x^* 2 = (a - c)/3b) \end{aligned}$$

Also ist der Marktanteil für Unternehmen 1 grösser, als für Unternehmen 2, wenn seine Kosten grösser sind als die von Unternehmen 2 (und umgekehrt):

$$x^* 1 > x^* 2 \iff c_1 < c_2$$

Kostenvorteile von Unternehmen 2 wegen günstigeren Infrastruktur-, Kraftstoffkosten oder Steuervorteilen o.ä. führen c. p. zur Verringerung des Marktanteils des Schienengüterverkehrs.