

# Markt und Staat im Schienenverkehr

## Gutachten

Im Auftrag der  
Deutsche Bahn AG

### **Ansprechpartner:**

Thomas Puls

Köln, 06. Februar 2014

**Kontaktdaten Ansprechpartner**

Thomas Puls  
Telefon: 0221 4981-766  
Fax: 0221 4981-99766  
E-Mail: [puls@iwkoeln.de](mailto:puls@iwkoeln.de)

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>Markt und Staat im Schienenverkehr .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Privatisierung, Wettbewerb und (De-)Regulierung im Schienenverkehr .....</b>	<b>7</b>
1.1 Grundlagen.....	8
1.2 Strukturmodelle im Schienenverkehr .....	13
1.2.1 Organisation der Bahnen und die Rolle des Staates.....	13
1.2.2 Finanzierung.....	18
1.2.3 Wettbewerbsmodelle .....	19
1.2.4 Regulierung .....	23
<b>2 Die Entwicklung der europäischen Verkehrs- und Bahnpolitik ....</b>	<b>25</b>
2.1 Die Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments gegen den Rat....	27
2.2 Die Anfänge der Liberalisierung des Schienenverkehrs durch die EU..	28
2.3 Die drei Eisenbahnpakete .....	29
2.4 Entwurf des vierten Eisenbahnpakets .....	31
2.5 Der Stand der Liberalisierung im europäischen Eisenbahnsektor .....	31
<b>3 Intermodaler Vergleich .....</b>	<b>35</b>
3.1 Straßenverkehr - Von der Verkehrsmarktordnung zum Wettbewerb .....	36
3.2 Der Luftverkehr .....	39
<b>4 Schienenverkehr in Deutschland .....</b>	<b>44</b>
4.1 Die Vorgeschichte: Vom Adler bis zur Bundesbahn .....	45
4.2 Die Bundesbahn – Im Spannungsfeld von Markt und Politik .....	46
4.3 Die Bahnreform von 1994 .....	53
4.4 Ein Zwischenfazit – 10 Jahre nach der Bahnreform .....	57
4.5 Deutschland heute – 20 Jahre nach der Bahnreform .....	63
4.6 Die deutsche Bahnreform: Fazit und kommende Herausforderungen ..	69
<b>5 Internationaler Vergleich.....</b>	<b>73</b>
5.1 Die Entwicklung der Bahnen in Europa.....	73
5.1.1 Frankreich.....	77
5.1.2 Großbritannien .....	82
5.1.3 Schweiz.....	88
5.1.4 Schweden .....	94
5.2 Außereuropäische Bahnen .....	96
5.2.1 USA .....	97
5.2.2 Japan .....	101
<b>6 Fazit und Politikempfehlungen.....</b>	<b>105</b>
<b>7 Literatur .....</b>	<b>110</b>

## Markt und Staat im Schienenverkehr

Vor 20 Jahren wurde mit der Bahnreform eine verkehrspolitische Revolution in Deutschland eingeläutet. Mit der Rückbesinnung auf die unternehmerische Bereitstellung von Transportleistungen im Wettbewerb kam mit einiger Verzögerung die Liberalisierungswelle der 80er Jahre auch im Schienenverkehr an und läutete damit einen neuen Abschnitt in der Geschichte der Eisenbahn ein.

Egal ob in Europa, Nordamerika oder auch in Japan - schon seit ihrer Erfindung steht die Eisenbahn im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat. Im Laufe der Zeit haben sich die Ansichten darüber, ob der Schienenverkehr vom Staat oder im Wettbewerb über den Markt erbracht werden sollte, mehrfach verschoben. Die Anfänge der Eisenbahn waren allein von der Privatinitiative geprägt. Einzelne Visionäre nahmen Risikokapital auf und boten eine innovative Transportdienstleistung an, die allen bekannten Alternativen überlegen war. Tatsächlich gab der Aufbau der Eisenbahnnetze in so manchem Land auch den Startschuss für die Entwicklung von privaten Kapitalmärkten, denn der Staat hielt sich in den frühen Aufbaujahren weitgehend aus dem Schienenverkehr heraus. Zu groß schien den Regierungen das finanzielle Risiko zu sein und es gab aus ihrer Sicht auch keinen Grund anzunehmen, dass die Schienenwege nicht auch von privaten Unternehmen betrieben werden könnten. Der Staat beschränkte sich in den stürmischen Aufbruchsjahren darauf, Regulierungen vorzunehmen und den Ausbau der Infrastruktur je nach Land mehr oder weniger stark zu planen und zu fördern.

Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts engagierten sich die Staaten stärker im Schienenverkehr. In Folge von Pleiten und aufgrund der zunehmenden militärischen Bedeutung der Eisenbahn kam es zu ersten Verstaatlichungen im Schienenverkehr. Doch bei diesen frühen Staatsbahnen handelte es sich zumeist nicht um Behörden, sondern um staatseigene Unternehmen, die oftmals noch mit Privatunternehmen im Wettbewerb standen. Erst im Vorfeld des zweiten Weltkrieges entstanden die meisten Staatsbahnen, die bis heute das Bild vieler Menschen von der Eisenbahn prägen. Nach der Zwangsbewirtschaftung im Krieg wurde in den westlichen Industriestaaten auf eine unternehmerische Bereitstellung von Schienenverkehrsleistungen im Markt verzichtet. Stattdessen interpretierten die Staaten den Schienenverkehr als Teil der Daseinsvorsorge beziehungsweise des öffentlichen Dienstes und stellten diesen in Eigenregie bereit.

Dabei mag die Erwartung eine Rolle gespielt haben, dass der Schienenverkehr hohe Einnahmen abwerfen würde, wie er es zu seinen Glanzzeiten getan hatte, als Eisenbahntycoons wie Cornelius Vanderbilt zu märchenhaftem Reichtum gekommen waren. Doch es kam ganz anders. Mit der Übernahme durch die Staaten ging das goldene Zeitalter der Eisenbahn in allen westlichen Ländern zu Ende. Fallende Marktanteile und wachsende Verluste prägten seit den 1950er Jahren den Eisenbahnsektor der westlich orientierten Industriestaaten. Die Gründe hierfür waren vielfältig. So kam mit dem Straßenverkehr ein neuer Konkurrent auf den Transportmarkt, der den Bedürfnissen der Kunden besser entsprach als die etablierten Transportmittel Schiene und Schiff. Der Schienenverkehr war also erstmals einer ernsthaften intermodalen Konkurrenz ausgesetzt. Im Prinzip geschah dasselbe wie bei der Einführung der Eisenbahn 100 Jahre zuvor. Ein neues Transportmittel setzte die Etablierten im Wettbewerb unter Druck, nahm ihnen Marktanteile ab und ermöglichte den Nutzern eine völlig neue Mobilitätskultur. In dieser Lage erwies es sich als problematisch, dass die Bahnen nicht mit unternehmerischen Mitteln auf die neue Herausforderung reagieren konnten. Stattdessen waren sie in einem engen Kor-

sett von verkehrs-, regional- und sozialpolitischen Vorgaben gefangen, was es ihnen unmöglich machte, sich mit neuen Angeboten an die sich verändernden Transportbedürfnisse anzupassen. All dies führte zu wirtschaftlichen Problemen bei den meisten Bahnen der Welt.

Die Antwort der Politik auf fallende Marktanteile und steigende Verluste der staatlichen Eisenbahnen sah in der ganzen westlichen Welt gleich aus. Sie versuchte die Eisenbahnen durch mehr Regulierung im Verkehrsmarkt, Marktabschottung und steigende Subventionen vor der Konkurrenz zu schützen. In Europa ist es gerade die Abschottung der nationalen Schienenmonopole von anderen Bahnen, die sich noch bis in die heutige Zeit negativ auf das europäische Schienensystem als Ganzes auswirkt. Nach wie vor stellen die Staatsgrenzen für die Bahnen eine ernstzunehmende Barriere da, während sie für die intermodale Konkurrenz nur ein Strich auf einer Landkarte sind. Das führt zu erheblichen Ineffizienzen auf der Langstrecke, was die Position der Bahnen nachhaltig schwächt. Tatsächlich kann die Entwicklung im Schienenverkehr nach 1945 als ein Paradebeispiel dafür gelten, wie Staatsversagen zu Allokations- und Produktionsineffizienz in einem von der öffentlichen Hand kontrollierten Sektor führen kann. Eine große Rolle spielten dabei auch die Aufgaben der Daseinsvorsorge, die der Schiene aufgeladen wurden. Den sozial- und regionalpolitisch begründeten Verkehren stand nämlich in der Regel keine finanzielle Kompensation gegenüber, so dass die Bahnen als „Aushilfskasse“ zur Finanzierung politisch gewünschter Leistungen benutzt wurden.

In Deutschland herrschte zu dieser Zeit eine besonders restriktive Verkehrsmarktordnung vor, die fast unverändert aus dem Dritten Reich übernommen wurde und von den Liberalisierungen unter Ludwig Erhard nicht betroffen war. Die theoretische Grundlage der marktfeindlichen deutschen Verkehrspolitik war die sogenannte „Besonderheitentheorie des Verkehrs“, die von Emil Sax, einem Vertreter der Gemeinwirtschaftslehre, entwickelt worden war. Die Besonderheitentheorie des Verkehrs postuliert, dass ein wettbewerbliches Angebot von Verkehrsdienstleistungen aufgrund produktspezifischer Charakteristika wie der Nicht-Lagerfähigkeit von Transportvorgängen nicht möglich sei. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der Besonderheitentheorie war die Doktrin der Daseinsvorsorge, die bis heute in der politischen Debatte überdauert hat (Wieland, 2010, 43).

Auch wenn sie heute unter Verkehrswissenschaftlern als widerlegt gilt, hat die Besonderheitentheorie des Verkehrs doch die westdeutsche Verkehrspolitik bis in die frühen 80er Jahre dominiert. Zu dieser Zeit brach in den angelsächsischen Ländern eine große Liberalisierungswelle los, die einen neuen politischen Geist ausdrückte. Dieser Schwung erreichte auch die abgeschotteten Schienenverkehrsmärkte. Den Vorreiter gaben die USA, die bereits 1980 ihren praktisch bankrotten Schienenverkehr wettbewerblich neu aufstellten. Japan zog 1987 nach. In Europa gab es große Beharrungskräfte, wobei die deutsche Regierung lange einer der größten Bremser war. Hierzulande kam der Aufbruch zu mehr Markt im Verkehrssektor von der EU, welche die Mitgliedstaaten vor den EuGH zog, um eine europäische Verkehrspolitik einzufordern, ohne die der Binnenmarkt nicht hätte funktionieren können. Zunächst fielen Beschränkungen im Straßen- und Luftverkehr, was diesen einen enormen Produktivitätssprung bescherte und den Druck auf die weiterhin regulierten europäischen Bahnen erhöhte.

In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde mit Inkrafttreten der Richtlinie 91/440/EWG dann auch der europäische Schienenverkehr sukzessive liberalisiert (siehe Kapitel 2.2), wobei Deutschland mit der Bahnreform von 1994 eine Vorreiterrolle einnahm. Bedingt durch den Finanzierungsbedarf der Bundesbahn, die Wiedervereinigung und die Integration der völlig maroden Reichsbahn

der DDR war der Reformdruck so groß geworden, dass die alten Widerstände gegen den Markt im Schienenverkehr überwunden werden konnten. Die Bahnreform beinhaltete gleich mehrere Paradigmenwechsel für den deutschen Schienenverkehr. Die Bundes- und Reichsbahn wurden in eine gemeinsame Aktiengesellschaft umgewandelt, und Artikel 87e Abs. 3 GG gibt seither vor, dass die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen zu führen sind. Zudem wurde der Markt für Konkurrenten auf der Schiene geöffnet und sukzessive mehr Wettbewerb ermöglicht, wobei verschiedene Wettbewerbsformen zum Einsatz kamen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass die Bahnreform von 1994 Marktstrukturen geschaffen hat, die sich deutlich dem annähern, was in der Goldenen Zeit der Bahnen vorherrschte. Inzwischen zeichnen sich in vielen Ländern Erfolge durch die Liberalisierung der Schienenverkehrsmärkte ab. Trotz schwieriger konjunktureller Umfelder hat sich der Schienenverkehr in den USA, Japan und Teilen Europas stabilisiert, beziehungsweise eine Trendumkehr geschaffen. Die Umsetzung von Wettbewerb und unternehmerischen Handeln hat sich im Schienenverkehr allerdings als Langstreckenlauf erwiesen. Die hohen Markteintrittshürden und erheblichen institutionellen Widerstände haben dazu geführt, dass es lange brauchte, bis die Liberalisierung ihre Wirkungen entfalten konnte. Noch vor 10 Jahren wäre das Fazit der Bahnreform deutlich schlechter ausgefallen als heute.

Dies erweist sich jetzt als Problem bei der Beurteilung der Bahnreform, denn die in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 einsetzende Wirtschaftskrise hat gerade in Europa dazu geführt, dass sich die Wahrnehmung der komparativen Leistungsfähigkeiten von Markt und Staat zugunsten des Staates verschoben hat. In der Öffentlichkeit ist ein allgemeiner Trend zur Rückbesinnung auf den Staat erkennbar. Dieser Trend ist gerade in den verschiedenen Netzbranchen zu beobachten. Ein Beispiel hierfür sind die Volksabstimmungen über die Rekommunalisierung von Stromnetzen. Im Schienenverkehr kommt noch eine ausgeprägte Nostalgie hinzu, welche die Zeit der Staatsbahnen in erstaunlich hellen Farben malt. Dabei darf nicht verkannt werden, dass nicht wenige Probleme der heutigen Zeit ihren Ursprung in der Zeit vor den Reformen hatten. Zu nennen ist hier beispielsweise die Infrastrukturplanung und auch das Fehlen von gemeinsamen technischen Standards für Fahrzeuge in den Mitgliedstaaten der EU. In der Summe gibt es gerade in den europäischen Ländern heute eine politische Lobby für weniger Wettbewerb und für eine Ausweitung der Daseinsvorsorge (Meister, 2012, 263), die auch im Schienenverkehr das Rad zurückdrehen möchte.

Dieser Beitrag analysiert die verschiedenen Reformbemühungen im Verkehr und zeigt, dass Wettbewerb und unternehmerisches Denken auch im Verkehrssektor die Grundlage für ein effizientes und zukunftstaugliches System bilden. Dieses Ergebnis wird in einer differenzierten Sektoranalyse hergeleitet. Dabei werden zwei Fragen auf verschiedene Epochen, Länder und Sektoren angewandt:

- Wie sind Arbeitsteilung und Rollen zwischen Markt, Unternehmen und Staat ausgestaltet?
- Wie ist diese Ausgestaltung vor dem Hintergrund der empirischen Erfahrungen zu bewerten?

Die letztgenannte Frage wird dabei insbesondere auf die Entwicklung des deutschen Eisenbahnsektors seit der Bahnstrukturreform von 1994 angewandt.

Dabei ist zu betonen, dass die Betrachtung dem gesamten Schienenverkehrssektor und nicht einem Unternehmen zu gelten hat. Es geht nicht um unternehmerische Kennzahlen oder Probleme in einzelnen Unternehmen, sondern um die volkswirtschaftliche Frage, wie man den

Schienenverkehr organisieren sollte, damit er die an ihn gestellten Anforderungen von Bevölkerung und Wirtschaft möglichst effizient erfüllen kann. Um die Erfolge und Potenziale der Liberalisierung des Verkehrs- und insbesondere des Schienenverkehrssektors aufzuzeigen, soll ein intermodaler, intertemporaler und ein internationaler Vergleich durchgeführt werden. Diese Vergleiche untermauern die positiven Effekte, welche die Deregulierung der völlig verkrusteten Märkte in diesem Bereich erzielt haben. Damit soll einer Rückbesinnung auf die Staatsmonopole entgegengetreten und für ein weiteres Setzen auf unternehmerische Führung und Liberalisierung geworben werden. Als erster Schritt sollen aber die verschiedenen Konzepte thematisiert werden, die im Schienenverkehr zur Anwendung kommen.

## 1 Privatisierung, Wettbewerb und (De-)Regulierung im Schienenverkehr

Im Laufe ihrer Geschichte haben die Eisenbahnen verschiedene Phasen durchlaufen. In dieser Zeit wurden sehr unterschiedliche Struktur-, Wettbewerbs- und Regulierungsmodelle erprobt. Die Spanne reicht von privaten Unternehmen im freien Wettbewerb bis zum Monopol der Staatsbahnen. Auch heute kommen in den einzelnen Schienenverkehrsmärkten unterschiedliche Kombinationen dieser Strukturmerkmale zur Anwendung. Vor der Analyse verschiedener Reformen sollen daher zunächst Eigenschaften des Schienenverkehrs, sowie die für ihn denkbaren Marktstrukturen und Ordnungsrahmen abstrakt diskutiert werden.

Bei der Bewertung der Strukturmodelle ist zu bedenken: Wettbewerb und unternehmerisches Handeln haben sich stets als effizienz- und innovationstreibende ökonomische Kräfte erwiesen. Ihre positiven Folgen sind in vielen Bereichen der Volkswirtschaft völlig unbestritten, doch dem Verkehr – und insbesondere auch dem Schienenverkehr - wurde über lange Zeit unterstellt, dass er im Markt nicht funktionieren könnte, da er in den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge falle. Auf Basis dieser Annahme wurde gerade auch in Deutschland zwischen dem zweiten Weltkrieg und den 80er Jahren eine Verkehrspolitik betrieben, die eine ihrer wichtigsten Aufgaben in der Vermeidung von Wettbewerb und unternehmerischen Handeln sah.

### *Preisentwicklung durch Liberalisierung*

Ungeachtet der zu erwartenden Effizienzgewinne kann in der Praxis nicht einfach davon ausgegangen werden, dass aus einer Liberalisierung und Privatisierung niedrigere Preise resultieren. Die Gründe für Preissteigerungen nach einem Liberalisierungsprozess können unterschiedlich sein. Erstens sind die Preise vor der Marktöffnung häufig verzerrt und liegen aus politischen Motiven unter den Gestehungskosten. Zweitens besteht gerade auf Infrastrukturmärkten ein gewisser Raum für die Verzögerung von Investitionen. Notwendige Investitionen in den Unterhalt oder die Kapazitätserweiterung werden hinausgeschoben, um die aktuellen Kosten künstlich tief zu halten. Je nach Konjunktur, Staatshaushalt oder Wiederwahlchancen einer Regierung kann solches Verhalten rational sein. Ein anschauliches Beispiel für dieses Verhalten stellt die Privatisierung der Britischen Eisenbahn dar, deren Infrastruktur in einem sehr schlechten Zustand an die Börse gebracht wurde.

## 1.1 Grundlagen

Wie bereits angedeutet, befindet sich das Verhältnis von Markt und Staat im Schienenverkehr weltweit im Fluss. Phasen mit einer sehr marktnahen Gestaltung und solche mit massiven staatlichen Eingriffen haben sich in über 175 Jahren Eisenbahngeschichte abgewechselt. Diese Geschichte spiegelt damit auch das generelle Verhältnis von Markt und Staat in den westlichen Gesellschaften wieder. Für den Verkehrssektor – und hier vor allem für den Schienenverkehr – wurde sogar immer wieder diskutiert, ob er ohne staatliche Eingriffe überhaupt funktionieren könnte. Konkret ging es dabei oft um die Einordnung der öffentlichen Verkehre als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge, die unabhängig von wirtschaftlichen Überlegungen zu erbringen seien. Diese Vorstellung hat in der Vergangenheit zahlreiche Eingriffe des Staates in die Verkehrsmärkte gerechtfertigt und wird noch heute als Argument gegen Liberalisierungen ins Feld geführt. Die dahinter stehende Überlegung ist aber mehr als zweifelhaft, wie eine Diskussion prägender Eigenschaften des Verkehrssektors und der von ihm angebotenen Dienstleistungen verdeutlicht.

### *Daseinsvorsorge – ein unbestimmter Begriff*

Im Zuge der Debatte über die Zukunft des Schienenverkehrs taucht unter Hinweis auf Daseinsvorsorgegesichtspunkte immer wieder die Forderung auf, die Liberalisierungsbemühungen der letzten 30 Jahre zurückzunehmen. Dabei ist es eigentlich recht erstaunlich, dass im deutschsprachigen Raum der Begriff der Daseinsvorsorge so prominent ins Feld geführt wird, denn jeder kann darunter etwas anderes verstehen. Tatsächlich handelt es sich beim Begriff „Daseinsvorsorge“ aus juristischer Sicht um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Mit anderen Worten: Er wird in Gesetzen häufig verwendet, ohne dass dort sein Inhalt näher definiert wird. In Deutschland wird der Begriff der Daseinsvorsorge zumeist als Synonym aller von Staatswegen erbrachten Leistungen verstanden. Als wichtiges Charakteristikum der Daseinsvorsorge gilt die Garantie des freien Zugangs zur angebotenen Leistung in allen Regionen zu erschwinglichen Preisen. Nicht definiert ist jedoch, welches Angebots- und Preisniveau diesem Grundversorgungsanspruch hinreichend gerecht wird. Ferner wird in der öffentlichen Debatte vielfach unterstellt, Dienstleistungen im Bereich der Daseinsvorsorge erfordern zwangsläufig eine Bereitstellung durch staatliche Behörden. Daraus wird dann geschlossen, dass ein Schienenverkehr im Rahmen der Daseinsvorsorge im Prinzip eine Rückkehr zur Staatsbahn erzwingt. Dies verkennt jedoch, dass in vielen Bereichen Unternehmen eigenwirtschaftlich und/oder im Auftrag der öffentlichen Hand Dienstleistungen erbringen, die der Daseinsvorsorge dienen. Die Herausforderung besteht somit darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die dafür Sorge tragen, dass ein politisch definierter Grundversorgungsauftrag erfüllt wird, wenn betriebswirtschaftliche Erwägungen der Marktteilnehmer zu einem geringeren Versorgungsniveau führen. Hier bietet sich neben der staatlichen Bereitstellung der Dienstleistungen ein Besteller-Ersteller-Prinzip zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen an.

Außerhalb des deutschsprachigen Raumes werden solche Arten von öffentlichen Diensten anders definiert. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird in Anlehnung an den französischen Begriff der „services publics“ von „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ gesprochen, was eine extrem breite Definition darstellt (Meister, 2012, 60). Die EU-Kommission hat den Begriff der Daseinsvorsorge in ihr Vokabular übernommen und definiert ihn als „marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden“.

Tatsächlich können staatliche Eingriffe in das Verkehrswesen ökonomisch oder politisch begründet werden. Ökonomisch begründen ließen sich Eingriffe des Staates in einen Markt beispielsweise dann, wenn es sich bei dem Produkt um öffentliche Güter handelt oder wenn der betroffene Markt ein natürliches Monopol darstellt, der Markt also systematische Funktionsstörungen aufweist. Von diesen Argumenten wird gerade von den Befürwortern einer Bereitstellung des Schienenverkehrs in staatlicher Eigenregie beziehungsweise als Staatsmonopol oft Gebrauch gemacht.

Es besteht aber immer die Gefahr, dass ein angebliches Marktversagen nur als Deckmantel für eine verdeckte politische Agenda dient. Sprich: Es werden mit dem Argument des Marktversagens Subventionen gewährt und Eingriffe vorgenommen, die in Wahrheit regional- oder verteilungspolitisch motiviert sind und notwendige Strukturwandlungsprozesse behindern. Vor diesem Hintergrund gilt es genau zu prüfen, ob tatsächlich eine Form von Marktversagen im Schienenverkehr vorliegt. Wenn dies nicht der Fall ist, ist eine Regulierung des Schienenverkehrssektors die über das allgemeine Wettbewerbsrecht hinausgeht, ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Ferner kann auch bei Vorliegen eines Marktversagens eine unternehmerische Bereitstellung im staatlichen Auftrag und / oder bei staatlicher Regulierung der behördlichen Bereitstellung überlegen sein.

Dabei ist zu beachten, dass sich der Schienenverkehrsmarkt aus verschiedenen Ebenen zusammensetzt, die allesamt für das Funktionieren des Verkehrssystems unverzichtbar sind. Sie unterscheiden sich aber erheblich anhand ihrer spezifischen Eigenschaften und damit auch in Bezug auf ihr Wettbewerbspotential. Mit anderen Worten: Es ist durchaus möglich, dass Marktversagen nur in einem Teil des Sektors vorliegt, während der Großteil der Wertschöpfung problemlos im freien Wettbewerb erbracht werden kann. Um zu einer ökonomisch fundierten Aufgabentrennung zwischen Markt und Staat im Verkehr zu kommen, ist es daher unabdingbar, sich zunächst dieser unterschiedlichen Ebenen bewusst zu werden. Zu nennen sind hier vor allem drei Ebenen, die genau genommen getrennte Branchen darstellen, aber miteinander unzertrennbar verflochten sind und nur im Zusammenspiel das Produkt Transportdienstleistung erbringen können. Es handelt sich um:

1. Verkehrsdienste, also die Ebene der eigentlichen Transportunternehmen. Hierunter fallen aber auch weitere Funktionen, wie die Übernahme von Speditionsaufgaben und die Verknüpfung zu integrierten Logistikkonzepten (Weiß, 2010, 4).
2. Verkehrssteuerungssysteme wie Zugüberwachung oder Flugsicherung. In dieser Ebene finden sich die notwendigen Systeme zur kurzfristigen Lenkung von Bewegungen in den Verkehrssystemen.
3. Verkehrsinfrastrukturen, also die Bereitstellung, der Unterhalt und der Betrieb von Straßen, Schienen und Wasserstraßen, sowie den zugehörigen Umschlagplätzen. Dieser Ebene ist auch die langfristige Verkehrssteuerung in Form von Kapazitätsplanung, Slot- und Trassenvergabe zuzurechnen.

Diese Ebenen stehen in komplementärer Beziehung. Es ist relativ offensichtlich, dass im Verkehr gilt, dass jeder Marktteilnehmer in Ebene 1 als Kunde der Ebenen 2 und 3 auftreten muss. Ebenso wenig kann Ebene 2 ohne Koordination mit Ebene 3 ein Produkt anbieten.

Der Grad der Verknüpfung fällt aber je nach Verkehrsträger unterschiedlich aus, was sich vor allem an Ebene 2 zeigt. Im Straßenverkehr wird diese Funktion dezentral von den einzelnen

Fahrern und den in der Straßenverkehrsordnung festgelegten Verkehrsregeln übernommen. Die allgemeinen Regeln sorgen also dafür, dass es die Ebene der kurzfristigen Verkehrssteuerung beim gewichtigsten Verkehrsträger keine eigene Wertschöpfung besitzt. Zwar gibt es Angebote in Form von Telematikdienstleistungen, aber dabei handelt es sich anders als im Schienen- und Luftverkehr, nicht um eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren des Verkehrssystems, Aber auch zwischen Luft- und Schienenverkehr gibt es auf Ebene 2 beträchtliche Unterschiede, die auch Auswirkungen auf die institutionelle Ausgestaltung von Liberalisierungsprozesse haben. Im Luftverkehr lässt sich die Ebene 2 technisch und organisatorisch weitgehend von Ebene 3 separieren. Die Luftraumkontrolle ist nur in der Start- und Landephase direkt an die Bedürfnisse des Flughafens gekoppelt. In der Flugphase hingegen kann die Zuordnung von Luftstraßen und die Höhenstaffelung der Flugzeuge unabhängig von einzelnen Flughäfen vorgenommen werden. Im Schienenverkehr ist die Verknüpfung hingegen deutlich enger, da auch die eigentliche Fahrstrecke einer weitergehenden Steuerung unterliegt, die sich an den Möglichkeiten der Ebene 3 orientiert. So müssen Beeinträchtigungen an bestimmten Streckenabschnitten auch durch eine kurzfristige Verkehrsumlenkung jederzeit ausgeglichen werden können. Dies erfordert im Schienenverkehr eine enge Verbindung zwischen den Ebenen 2 und 3 und führt auch dazu, dass die Ebene 2 im Schienenverkehr in Bezug auf Wertschöpfungsanteil und Marktsteuerung sehr viel bedeutender ist, als bei den intermodalen Wettbewerbern.

Doch obwohl die einzelnen Märkte so eng miteinander vernetzt sind, ist es offensichtlich, dass die Rollenverteilung zwischen Markt und Staat auf den einzelnen Ebenen sehr unterschiedlich ausfallen kann. Die Wettbewerbspotenziale sind sehr verschieden.

So haben die Marköffnungen im Straßengüterverkehr und im Luftverkehr eindeutig gezeigt, dass die eigentliche Verkehrsdienstleistung im Wettbewerb erbracht werden kann. Zahlreiche Wettbewerber traten in die geöffneten Märkte ein und sorgten für erhebliche Innovationen und Effizienzgewinne (siehe Kapitel 3). Aufgrund aller bisherigen Erfahrungen ist die prinzipielle Marktfähigkeit von Verkehrsdienstleistungen eigentlich unbestreitbar.

Für die Verkehrssysteme mit zentraler Verkehrssteuerung kann hingegen davon ausgegangen werden, dass auf der Ebene 2 (kurzfristige Verkehrssteuerung) ein aktiver Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern von Verkehrssteuerung aus Sicherheitsgründen kaum denkbar ist. Diese sollte vielmehr in einem räumlich abgrenzbaren Markt in einer Hand liegen. Somit ist das Wettbewerbspotenzial zunächst einmal deutlich kleiner als auf der Ebene der Verkehrsdienstleister. Das ist aber nicht mit einem generellen Ausschluss von Wettbewerbselementen in dieser Ebene gleichzusetzen. Da die modernen Verkehrssteuerungssysteme zunehmend softwareorientiert sind, besteht die Möglichkeit zumindest einen Teil der einmal getätigten Investitionen auch in einem anderen Land/Markt zu transferieren. Ein Marktaustritt bedeutet für einen Anbieter also nicht zwangsläufig den wirtschaftlichen Totalverlust. Zumindest im Luftverkehr sollte ein Ausschreibungswettbewerb um den Markt in Ebene 2 möglich sein. Im Schienenverkehr ist diese Möglichkeit aufgrund der viel engeren Verflechtung zwischen Ebene 2 und 3 aber schwer vorstellbar.

Im Verkehrsinfrastrukturbereich liegt hingegen ein erhebliches Marktmachtproblem vor, dass eindeutig größeren Regulierungsbedarf nach sich zieht. Bei der Verkehrsinfrastruktur gilt, dass sie unabdingbar ist um den Kunden zu erreichen und das weder ein aktives, noch ein passives Substitut vorliegt. Sprich: Es gibt heute keine Ausweichmöglichkeit und es ist weitestgehend ausgeschlossen, dass in Zukunft eine erstellt wird. Die Kosten für den Aufbau einer alternativen

Infrastruktur liegen vielmehr im prohibitiven Bereich, und getätigte Investitionen wären im Falle eines Marktaustrittes verloren, da sie nicht für andere Zwecke nutzbar sind und sich nicht verkaufen lassen. Das investierte Kapital ist also irreversibel gebunden und das vermutlich über Jahrzehnte. Doch trotz der langen Bindungszeit bedeutet ein Marktaustritt den wirtschaftlichen Totalverlust des eingesetzten Kapitals (Weiß, 2010, 6). Dies schließt auch einen Wettbewerb um den Markt effektiv aus, denn der aktuelle Betreiber würde in einer Ausschreibung auch nicht kostendeckende Preise akzeptieren, um den wirtschaftlichen Totalverlust zu vermeiden. In der Summe führt dies dazu, dass der Markteintritt eines Konkurrenten eigentlich ausgeschlossen ist. Somit spricht alles dafür Netzbetrieb und Netzzugang einer spezifischen Regulierung zu unterziehen. Dabei spielt die Frage nach dem Netzeigentum eigentlich eine untergeordnete Rolle. Die zentrale Aufgabe der Regulierung besteht darin, Folgewirkungen für die anderen Ebenen zu verhindern.

Wie bereits beschrieben, ist eine intramodale Wettbewerbslösung im Infrastrukturbereich aufgrund der spezifischen Eigenschaften dieser Netzebene schwer vorstellbar. Hieraus lassen sich aber keine Schlüsse für die anderen Ebenen ableiten, da insbesondere das Argument des irreversibel gebundenen Kapitals hier nicht mehr gilt. Für die anderen Ebenen erscheint aber eine wettbewerbliche Bereitstellung plausibel. Doch insbesondere für die Ebene der eigentlichen Verkehrsdienstleistungen ist zu hinterfragen, ob hier ein Marktversagen vorliegt, welches öffentliche Regulierung oder gar die öffentliche Bereitstellung im Rahmen der Daseinsvorsorge ökonomisch rechtfertigen würde. Dies wäre der Fall wenn eine Tendenz zum natürlichen Monopol existiert oder aber ein öffentliches Gut angeboten wird.

Ein natürliches Monopol ist dadurch charakterisiert, dass ein einzelner großer Anbieter die nachgefragte Menge kostengünstiger herstellen kann, als mehrere Anbieter. Diese These ist in diversen Studien für die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen empirisch untersucht worden und kann anhand der Ergebnisse eigentlich verworfen werden (Eckey, 2007, 116f). Zwar wurden in gewissem Maß Größenvorteile festgestellt, die aber ab einer gewissen Unternehmensgröße nicht mehr anstiegen.

Damit bleibt die Frage zu klären, ob es sich bei den Transportleistungen des Schienenverkehrs um ein öffentliches Gut handelt. Öffentliche Güter sind durch zwei wesentliche Aspekte gekennzeichnet:

- Nicht Ausschließbarkeit, was bedeutet, dass der Anbieter seine Eigentumsrechte am Produkt nicht gegen nicht-zahlungswillige Trittbrettfahrer durchsetzen kann.
- Nicht Rivalität, was bedeutet, dass die Transportleistung von beliebig vielen Personen zu beliebigen Zeitpunkten in Anspruch genommen werden kann.

Es ist offensichtlich, dass Schienenverkehrsdienstleistungen diese Kriterien nicht erfüllen. Es ist problemlos möglich, den Zugang zu den Transportleistungen so zu regulieren, dass nur zahlende Passagiere transportiert werden, und die Kapazitätsgrenzen des Rollmaterials sind auch nicht wegzudiskutieren. Ökonomische Gründe für Marktversagen und damit eine weitergehende Regulierung liegen im Falle der Transportleistungen des Schienenverkehrs somit nicht vor.

Das der Staat dennoch massiv in den Markt eingreift ist viel mehr damit zu erklären, dass er aus politischen Erwägungen mit dem eigentlichen Marktergebnis nicht zufrieden ist. In der Ökonomie wird in diesem Fall von einem meritorischen Gut gesprochen. Bei meritorischen Gütern wird

das Eingreifen mit der Diskrepanz zwischen gesellschaftlichen Zielen und Marktergebnissen begründet. Oftmals wird diese Diskrepanz in der Öffentlichkeit als Marktversagen dargestellt, was aber mit den Fakten nicht in Deckung zu bringen ist.

Wenn nun ein meritorisches Gut vorliegt, hat der Staat im Prinzip vier Möglichkeiten einzugreifen, um das Marktergebnis in seinem Sinne zu verändern:

- Er kann gewisse Leistungen durch Regulierung bzw. gesetzliche Vorgaben von den privaten Unternehmen fordern. Dabei legt der Staat gewisse minimale Leistungs- und Qualitätsstandards oder Preisobergrenzen fest. Werden diese von den Unternehmen nicht eingehalten, müssen sie mit Sanktionen rechnen.
- Der Staat stützt die Bürger mit finanziellen Mitteln aus, was die kaufkräftige Nachfrage für meritorische Güter auf das gewünschte Niveau hebt.
- Der Staat gibt die Leistung bei privaten Unternehmen in Auftrag und entschädigt diese für den entstandenen Aufwand. Der Staat nimmt in diesem Zusammenhang die Rolle des Auftraggebers und Financiers ein.
- Der Staat erbringt die Leistung selbst. Die Leistungserstellung erfolgt entweder innerhalb der Verwaltung oder durch eine öffentliche Unternehmung.

Die meisten dieser Varianten finden im Verkehrssektor ihre Anwendung. Im Endeffekt geht es aber immer darum, dass der Staat einen alternativen Allokationsmechanismus zum Markt schafft. Obwohl dieser Eingriff in der Regel mit Marktversagen begründet wird, ist aber keineswegs gesagt, dass der neue Allokationsmechanismus effizienter sein muss. Er passt nur besser zum politischen Willen.

In der Praxis greift der Staat besonders gerne auf die vierte Möglichkeit zurück. Aus seiner Sicht besteht der Vorteil darin, dass er so die politische Steuerung am besten ausüben kann. Es gibt aber auch bei meritorischen Gütern keine ökonomische Notwendigkeit für staatliche Leistungserbringung. Wie Musgrave (2001, 37) betonte: “[T]he provision of public goods (...) means the political process by which such goods are made available, and not their public production.” Ob ein Gut oder eine Leistung durch eine staatliche Institution selber erbracht wird, ist nicht zuletzt eine Frage der Effizienz der Leistungserstellung sowie der Transaktionskosten im Falle einer Auslagerungsentscheidung. Kann der Staat eine Leistung bei gleicher Qualität selber kostengünstiger erbringen als ein privates Unternehmen? Das ist die zentrale Frage, die auch im Schienenverkehr zu klären ist. Es geht bei den Liberalisierungsschritten im Schienenverkehr genau genommen um eine einfache Anwendung des ökonomischen Prinzips bei einer make or buy Entscheidung. Der volkswirtschaftliche Aufwand zur Erreichung des gesellschaftlichen Zieles soll möglichst gering gehalten werden.

Dieser kurze Abriss zeigt bereits, dass es sehr verschiedene Wettbewerbspotentiale auf den einzelnen Netzebenen des Schienenverkehrs gibt, die auch einer angepassten Marktordnung unterliegen sollten. Eine einheitliche Struktur aller Ebenen wird sich hingegen allen bisherigen Erfahrungen nach als ineffizient erweisen.

## 1.2 Strukturmodelle im Schienenverkehr

Seit der Erfindung der Eisenbahn sind diverse Strukturmodelle im Schienenverkehr erprobt worden. Das beinhaltet auch verschiedene Übergangsprozesse, in denen wesentliche Merkmale des Schienenverkehrssektors und die wichtigsten Akteure in diesem Bereich teilweise radikal verändert wurden. Von diesen Übergangsprozessen besonders betroffen waren:

- Die Organisation der Bahnen und die Rolle des Staates.
- Die eingesetzten Finanzierungsinstrumente.
- Die implementierten Wettbewerbsmodelle.
- Die Organisation der staatlichen Regulierung.

Konkret geht es bei den genannten Übergängen vor allem um das sich verändernde Verhältnis von Markt und Staat im Schienenverkehr. Die gravierendsten Übergangsformen stellten Verstaatlichungen und Privatisierungen dar, wie sie in den meisten westlichen Industrieländern vorkamen und stets eine komplette Neukonfiguration des gesamten Schienenverkehrssektors eines Landes auslösten.

Verstaatlichungen wurden typischerweise dann durchgeführt, wenn es zu einem nachhaltigen Konflikt zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmenszielen (Gewinnerzielung) und den Erwartungen des Staates an den Schienenverkehr kam, wobei die staatlichen Erwartungen in der Regel regional-, sozial- oder verteidigungspolitisch motiviert waren. Die Verstaatlichungen wurden typischerweise in Kriegszeiten durchgeführt oder waren eine Reaktion darauf, dass Bahnen vor dem finanziellen Kollaps standen. Letzteres wurde gerade in den frühesten Zeiten der Bahn oftmals durch fragwürdige Finanzierungsmodelle ausgelöst. Später waren es eher staatlich geforderte – und nicht kompensierte – Verkehrsleistungen, die zu Finanzproblemen bei privaten Bahnen beitrugen (siehe Kapitel 5) und ihre Verstaatlichung auslöste.

Der Gegenprozess der Privatisierung kam hingegen erst in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts in Gang. Grund hierfür war der durchweg schlechte wirtschaftliche Zustand der staatlichen Bahnen, die praktisch alle am Rande des Zusammenbruches standen. Strukturelle Veränderungen waren im Schienenverkehr zumeist aus der Not geboren, mussten gegen massive Widerstände durchgesetzt werden und dauerten entsprechend lange.

Verstaatlichung und Privatisierung beschreiben in diesem Zusammenhang komplexe Übergänge, die alle oben aufgeführten Strukturmerkmale in den Transformationsprozess einbezogen. Wohin die Veränderung führte war je nach Zeit, Land und Strukturmerkmal sehr unterschiedlich. Von daher ist es folgerichtig, an diese Stelle genauer auf die verschiedenen Abstufungsmöglichkeiten der einzelnen Strukturmerkmale einzugehen.

### 1.2.1 Organisation der Bahnen und die Rolle des Staates

An dieser Stelle ist zu beachten, dass es zumindest bei der Privatisierung feine Abstufungen gibt. Oftmals wird eine Rechtsformänderung bereits als Privatisierung verstanden, wobei es zu keiner Veränderung der Eigentümerstruktur kommt. Betrachtet man gerade die heutige Debatte zum Thema Schienenverkehr in Deutschland, so kommt der Rechtsform eine große Bedeutung

zu, weshalb an dieser Stelle mögliche Rechtsformen und damit verbundene Marktstrukturen kurz skizziert werden.

### *Zwangsbewirtschaftung*

Die Zwangsbewirtschaftung ist ohne Zweifel die radikalste Form des staatlichen Zugriffs auf den Schienenverkehrssektor. Zur Zwangsbewirtschaftung zählen nicht nur eine Verstaatlichung von Infrastruktur und Rollmaterial sowie die Abwicklung der Verkehrsdienstleistungen. Vielmehr gehört zu diesem Strukturmodell auch die Auferlegung von Verkehren – ohne Rücksicht auf betriebswirtschaftliche Bedürfnisse der Bahnen. In diesem System werden also sowohl das Angebot als auch die Nachfrage im Schienenverkehr von staatlicher Seite gesteuert.

Die Zwangsbewirtschaftung ist somit als Teil von Planwirtschaften zu sehen. In der Geschichte der Eisenbahnen haben Zwangsbewirtschaftungssysteme großen Einfluss gehabt. Im früheren Ostblock herrschten solche Systeme über längere Zeit und sie bildeten das Rückgrat der dortigen Verkehrswirtschaft. In den westlichen Industriestaaten wurde dieses Regime während der beiden Weltkriege eingeführt. In beiden Fällen waren die Bahnen Teil einer zentral gesteuerten Volkswirtschaft und hatten Transportleistungen, nach Maßgabe der zentralen Planungsbehörden zu erbringen. Die dafür nötigen Betriebsmittel wurden ebenfalls zentral zugeteilt. Aufgrund dieser Struktur kann ein Zwangsbewirtschaftungssystem eigentlich nicht mit marktnäheren Systemen verglichen werden, da sich Fragen nach Finanzierung oder Wettbewerbsordnung bei Zwangsbewirtschaftung erübrigen. Der einzige Maßstab in einem solchen System ist die Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben. Dieses System ist also vollständig auf Effektivität ausgerichtet. Effizienz spielt hingegen bestenfalls eine untergeordnete Rolle, was sich auch in der Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung widerspiegelt.

Die historischen Erfahrungen mit den verschiedenen Zwangsbewirtschaftungssystemen weisen auch einige strukturelle Gemeinsamkeiten auf. So sind zwangsbewirtschaftete Schienennetze typischerweise stark ausgelastet. Andererseits wurden die Schienennetze in diesen Systemen immer vernachlässigt. Eine zukunftsorientierte Investitionspolitik fand nicht statt und am Ende von Zwangsbewirtschaftungen waren die Schienennetze aufgrund von Überbeanspruchung und unterlassenen Investitionen stets in einem beklagenswerten Zustand. Beispielhaft hierfür wäre der Zustand des britischen Bahnnetzes nach dem ersten Weltkrieg zu nennen oder auch das Netz der Reichsbahn der DDR zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung (siehe Kapitel 4.2 und 5.1.2). Von einer langfristig orientierten Verkehrs- und Investitionspolitik war in keinem der bekannten Zwangsbewirtschaftungssysteme etwas zu sehen – auch nicht in denen die mehr als 40 Jahre währten.

### *Die Staatsbahn*

Als Staatsbahn wird in diesem Kontext ein System verstanden, in dem ein Staat die Eisenbahninfrastruktur und den überwiegenden Teil der Eisenbahnverkehrsunternehmen übernimmt und den Schienenverkehr durch eine Behörde oder eine vergleichbare Struktur in Eigenregie anbietet. Anders als bei der Zwangsbewirtschaftung stellt der Staat also nur das Angebot von Schienenverkehrsleistungen bereit und zwar in aller Regel als Monopolist. Wichtig ist hier die Feststellung, dass eine Staatsbahn ihr Angebot nicht auf Basis unternehmerischer Überlegungen, sondern gemäß gesetzlicher Vorgaben als Teil der staatlichen Exekutive bereitstellt. Typischerweise handelt es sich bei Staatsbahnen um voll integrierte Bahnunternehmen, die in enger Beziehung zu marktwirtschaftlich agierenden Kunden und intermodalen Konkurrenten stehen.

Nach der Zwangsbewirtschaftung bietet die Staatsbahn dem Staat die größten Steuerungsmöglichkeiten für den Bahnbetrieb. Da eine Staatsbahn als Teil der Exekutive zu sehen ist, agiert sie wie eine Behörde. Sie leitet ihr Angebotsspektrum also nicht über die zu erwartende Nachfrage ab, sondern orientiert sich an politischen und gesetzlichen Vorgaben. In der Regel bedeutet das eine Orientierung an der Idee der Daseinsvorsorge. Kennzeichnend ist auch, dass die Beschäftigten der Staatsbahnen den Beamtenstatus innehaben und auch die Personalführung auf Basis des Beamtenrechts erfolgt. Auch die Führungsspitze einer Staatsbahn unterscheidet sich von der eines Unternehmens, denn sie ist nicht einem Unternehmensergebnis verpflichtet, sondern politisch definierten, staatlichen Zielen. Die oberste Ebene einer Staatsbahn wird daher auch typischerweise von Politikern gestellt. Im Falle der Bundesbahn handelte es sich um den Verwaltungsrat, in dem Bundes- und Landespolitiker die Hälfte der Mandate innehatten. Die operative Führung lag zumindest in Deutschland nicht in der Hand von Politikern, sondern in den Händen von Bahnbeamten. Festzuhalten ist in jedem Fall, dass aufgrund der genannten Eigenschaften eine Staatsbahn in einer freien Marktwirtschaft einen Fremdkörper darstellt. Ihre strategische Steuerung und ihre Unternehmenskultur unterscheiden sich doch sehr von den Ansätzen, nach denen die als Privatunternehmen organisierten Kunden und intermodalen Wettbewerber agieren.

Diese Rechtsform bestand in verschiedenen Ländern nach dem zweiten Weltkrieg. Die im Endeffekt politische Steuerung der Staatsbahnen hat in der Vergangenheit eigentlich überall auf der Welt zu den gleichen Problemen geführt. Die Bahnen wurden als eine Art Schattenhaushalt benutzt, indem man ihnen sozial- oder regionalpolitische Aufgaben übertrug, ohne sie für diese Leistungen aus dem Haushalt zu kompensieren. Ein gutes Beispiel für dieses Vorgehen der Politik hierfür liefern die deutsche und die japanische Bahn, die direkt nach ihrer Gründung in erheblichem Umfang Vertriebene und Veteranen einstellen mussten (siehe Kapitel 4.1 und 5.2.2). Möglich wurde dies durch die spezifische Konstruktion vieler Staatsbahnen, deren Betriebsergebnisse in aller Regel keinen Eingang in die allgemeinen Haushalte fanden, wodurch die Kosten der politisch motivierten Programme vor dem Wähler verborgen werden konnten. Ein weiteres gravierendes Problem bestand darin, dass die Bahnführungen eben nicht einem Unternehmensergebnis verpflichtet waren. Dies hatte stets zur Folge, dass betriebswirtschaftliche Überlegungen bei der Entscheidung über Verkehrsangebote nur von sekundärer Bedeutung waren, weshalb die Staatsbahnen eben auch zahlreiche defizitäre Verkehre anboten. Zudem verhinderte die Behördenstruktur und die politische Steuerung sehr effektiv die Anpassung der Staatsbahnen an die Veränderungen der marktwirtschaftlich organisierten Transportmärkte. In der Summe häuften eigentlich alle Staatsbahnen enorme Defizite auf.

#### *Privatwirtschaftliche Unternehmen im Staatseigentum*

Anders als die Staatsbahnen sind staatseigene Bahnunternehmen mit privater Rechtsform kein Teil der Exekutive. Sie sind vielmehr privatrechtlich organisiert und im Gegensatz zu gemeinwirtschaftlichen Unternehmen haben sie eine Gewinnerzielungsabsicht. Das wesentliche Kennzeichen dieser Unternehmen liegt darin, dass sie zwar zahlreiche Merkmale privater Unternehmen aufweisen, aber im Eigentum des Staates liegen, der beispielsweise in einer AG als Hauptaktionär auftritt. In diesem System stellen jedoch ausschließlich Unternehmen Angebote im Schienenverkehrssektor bereit. Anders als bei der Staatsbahn sind die Steuerungsmöglichkeiten des Staates bei einer AG in seinem Eigentum strukturell beschränkt. Es ist aber zu betonen, dass der Staat – je nach Umfang seiner Anteile am Unternehmen – seine langfristigen politischen Anliegen bei strategischen Entscheidungen in den Aufsichtsgremien berücksichtigen kann, sofern das Wohl des Unternehmens dadurch nicht nachteilig berührt ist. In vielen Unter-

nehmen dieser Kategorie, hat sich der Staat zudem besondere Zugriffsrechte gesichert, beispielsweise in Form von Stimmrechtsübergewichtungen und speziellen Regelungen für Sperrminoritäten in der Hauptversammlung.

Ein zentraler Unterschied zur Staatsbahn besteht darin, dass im Unternehmen das zu erbringende Angebot an der erwarteten Nachfrage orientiert wird. Die Unternehmensführung ist prinzipiell dem Unternehmensergebnis und – im Falle einer AG – den Vorgaben der Hauptversammlung verpflichtet. Eine übergeordnete Gemeinwohlverpflichtung besteht hingegen trotz des öffentlichen Eigentümers nicht. Typischerweise leitet sich daraus ab, dass die Bahnen nur dann meritorische Verkehre anbieten, wenn sie dafür vom Staat finanziell kompensiert werden. In den meisten Ländern gibt es daher inzwischen eine Trennung in eigenwirtschaftliche Verkehre, welche die Bahnen am Transportmarkt anbieten und gemeinwirtschaftlichen Verkehren, die auf Bestellung der öffentlichen Hand abgewickelt werden. Durch die Konstruktion als privates Unternehmen werden vor allem die politischen Einflussmöglichkeiten eingeschränkt. Die Nutzung von Bahnunternehmen als Schattenhaushalt ist stark eingeschränkt. Zudem bietet die private Rechtsform den Vorteil, dass eine effizienzorientierte Personalpolitik und nachfrageorientierte Angebotspolitik betrieben werden kann. Das erleichtert die Anpassung an Umfeldveränderungen. Zudem bildet die private Rechtsform eine Voraussetzung für die Zulassung von intramodalem Wettbewerb, da sie dafür sorgt, dass die im öffentlichen Besitz befindliche Bahn und ein privater Konkurrent zu vergleichbaren Rahmenbedingungen<sup>1</sup> ihre Angebote am Markt platzieren können. Allerdings gibt es auch Nachteile gegenüber der reinen Staatsbahn. So sind beispielsweise die Refinanzierungskosten eines privatwirtschaftlichen Unternehmens im Eigentum des Staates in der Regel höher, als die einer Behörde. Zudem muss ein privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen auch seine Kapitalkosten erwirtschaften.

Die Bahnreformen der letzten 30 Jahre haben in fast allen westlichen Industrieländern dazu geführt, dass die früheren Staatsbahnen in staatliche Unternehmen umgewandelt wurden. Dabei gibt es diverse strukturelle Unterschiede. So wurde in einigen Ländern eine strikte Trennung von Infrastrukturbetreibern und Eisenbahnverkehrsunternehmen vorgenommen. Andere behielten das Konzept eines integrierten Bahnunternehmens in öffentlichem Besitz bei. Mit der Umstellung der Rechtsform ging auch eine mehr oder weniger ambitionierte Öffnung des Schienenverkehrssektors für Wettbewerb einher (siehe Kapitel 4 und 5).

#### *Gemeinwirtschaftliche Unternehmen*

Unter dem Terminus „Gemeinwirtschaftliches Unternehmen“ soll im Folgenden ein Sonderfall des Unternehmens im Staatseigentum verstanden werden. Konkret geht es um privatwirtschaftliche Unternehmen im Staatseigentum, deren Geschäftsziel nicht die Gewinnmaximierung ist, sondern die Verfolgung meist gemeinnütziger Ziele. Dies bedeutet: Solche Unternehmen im öffentlichen Besitz wollen einen volkswirtschaftlichen Bedarf decken und einen Gewinn nur in der Höhe erzielen, der zur Erhaltung des Geschäftsbetriebs notwendig ist. Sie stellen also eine Art von öffentlichen Non-Profit Unternehmen dar und stehen in mancherlei Hinsicht der Behördenstruktur sogar näher, als einem privatwirtschaftlichen Unternehmen in Staatseigentum. So ist bei vielen gemeinwirtschaftlichen Unternehmen eine Beteiligung privater Investoren explizit ausgeschlossen. Im Verkehrssektor finden sich einige gemeinwirtschaftliche Unternehmen, vor allem bei den öffentlichen Nahverkehrsunternehmen. Aber auch die schweizerische Bahn

---

<sup>1</sup> Typischerweise ist die Bahn im Staatseigentum allerdings der dominierende Anbieter im Markt, da sie aus einer Monopolsituation entstammt.

(SBB) ist als gemeinwirtschaftliche Aktiengesellschaft aufgestellt worden, die laut Gründungsakte nicht rein nach unternehmerischen Gesichtspunkten zu führen ist.

### *Private Unternehmen*

Der Unterschied zwischen dem staatlichen Unternehmen und dem privaten Unternehmen besteht nicht in der Rechtsform, sondern in der Eigentümerstruktur. Anstelle des Staates treten private Akteure als Eigentümer des Eisenbahnunternehmens auf. Dies hat zunächst einmal nur geringe Auswirkungen auf die innerbetrieblichen Prozesse. Erfahrungsgemäß ist der Effizienzdruck in privaten Unternehmen aber noch etwas höher, als in staatlichen Unternehmen, da die Eigentümer oftmals höhere Renditeerwartungen haben, als die öffentliche Hand.

Heute sind in den meisten westlichen Industrieländern private Eisenbahnverkehrsunternehmen aktiv. Ihr geschäftlicher Schwerpunkt liegt zumeist im Güterverkehr<sup>2</sup> und in den meisten Ländern handelt es sich um deutlich kleinere Unternehmen, als es bei Bahnen im öffentlichen Besitz der Fall ist. Zu den Eisenbahnverkehrsunternehmen gehören die wohl effizientesten Bahnen der Welt (siehe Kapitel 5.2.1 und 5.2.2).

Während es relativ unstrittig ist, dass ein Unternehmen effizienter arbeitet als eine Behörde, fällt der Vergleich zwischen einem Unternehmen in öffentlicher Hand und einem in Privatbesitz weniger eindeutig aus – so unterliegen ja auch beide dem gleichen Rechtsrahmen. Rein private Unternehmen weisen tendenziell Effizienzvorteile auf, müssen aber auch höhere Refinanzierungskosten tragen, als Unternehmen in öffentlichem Besitz.

Diese Aussagen wurden in zahlreichen empirischen Studien untermauert, welche die relative Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen vergleichen. Auch für den Schienenverkehrssektor wurden entsprechende Untersuchungen angestellt, wobei sich zeigte, dass die Eigentümerstruktur der Unternehmen nicht der entscheidende Faktor für die Effizienz von Eisenbahnunternehmen war, sondern ihr Marktumfeld. Bereits vor der Liberalisierungs- und Privatisierungswelle der 1990er Jahre stellte eine Untersuchung im kanadischen Eisenbahnsektor fest, dass weniger die Eigentumsstrukturen an den Eisenbahnunternehmen als vielmehr die Marktbedingungen die Effizienz der Unternehmen beeinflussen (Caves/Christensen, 1980). Die Analyse zeigte, dass nach der Einführung von Wettbewerb das öffentliche Unternehmen nicht per se weniger effizient operierte als die private Konkurrenz. Zu ähnlichen Schlüssen kamen in der Folge viele Untersuchungen. Eine Vielzahl von Studien in diversen Sektoren scheint zu bestätigen, dass weniger die Eigentumsverhältnisse als vielmehr die Intensität des Wettbewerbs die Effizienz eines Unternehmens beeinflusst. Bedeutenden Einfluss haben somit die Ausgestaltung des institutionellen Kontextes, also vor allem die Regulierung sowie der Grad des Wettbewerbs. Zum gleichen Schluss kommen Studien, welche die Wirkungen der Auslagerung öffentlicher Leistungen im Rahmen von Ausschreibungen analysieren.

Der Grund für die gemessene Effizienzsteigerung liegt in erster Linie in der Konkurrenzsituation, die inhärent auch mit Ausschreibungen verbunden ist. Insgesamt gelangt man zum Schluss, dass die Effizienz der Leistungserbringung weniger durch die Eigentümerschaft eines Unternehmens als vielmehr durch den merklichen Kontext beeinflusst wird (Meister, 2012, 108 ff.). Dabei ist in der Praxis zu beachten, dass öffentliche Unternehmen oftmals über privilegierte

---

<sup>2</sup> Eine Ausnahme stellt Japan dar, siehe Kapitel 5.2.2.

Beziehungen zu Staat und Regulierer verfügen, was sich gerade auch im Bereich der Liberalisierung des Schienenverkehrs in vielen Ländern als Problem erwiesen hat. Ein Markt in dem öffentliche und private Unternehmen konkurrieren benötigt daher einen verlässlichen Regulierungsrahmen, der über das allgemeine Wettbewerbsrecht hinausgeht.

### *Non-Profit Unternehmen*

Einen Sonderfall mit Relevanz für den Schienenverkehrssektor gilt es noch zu beachten, nämlich die Rechtsform eines Non-Profit Unternehmens. Hierbei handelt es sich im Prinzip um eine Sonderform des privaten Unternehmens, welches aber satzungsgemäß keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt. An Stelle der Gewinnerzielung setzen sich Non Profit Unternehmen andere Ziele, beispielsweise die Erfüllung verschiedener Bedarfsdeckungs niveaus. Der wichtigste Unterschied zu den anderen Unternehmensformen liegt darin, dass ein Non Profit Unternehmen definitionsgemäß keine Kapitalrendite an seine Anteilseigner ausschütten darf. Etwaige Einnahmeüberschüsse sind vielmehr in eine Angebotsausweitung zu investieren oder für Preissenkungen zu verwenden. Das Ziel des Unternehmens steht somit grundsätzlich im Einklang mit dem ökonomischen Prinzip, da es ein bestimmtes Versorgungsniveau mit möglichst geringem Aufwand sichern will. Allerdings hängt eine Einordnung in Hinblick auf Effizienz und Refinanzierungsaspekte eines Non Profit Unternehmens sehr stark an der institutionellen Ausgestaltung und insbesondere am satzungsgemäßen Zielsystem. Im Schienenverkehrssektor gibt es zumindest ein relevantes Non Profit Unternehmen und zwar den britischen Schienennetzbetreiber Network Rail.

## **1.2.2 Finanzierung**

Eng mit den Rechtsformen sind auch die verschiedenen Finanzierungsmodelle für den Schienenverkehr verbunden. Lässt man einmal den Extremfall der Zwangsbewirtschaftung außer Acht, so stützen sich alle Varianten auf einen Mix von Finanzierungsquellen. Streng genommen gibt es zwei Möglichkeiten, den Schienenverkehr zu finanzieren:

- Nutzerentgelte (Tickets, Gebühren, Mieten)
- Haushaltsmittel

Gerade der Zufluss von Mitteln aus dem Haushalt kann dabei unterschiedlich organisiert werden. Der wichtigste Unterschied liegt darin, wie sehr die Politik auf eine – im Infrastrukturbereich essenzielle - langfristige Finanzierung festgelegt ist und wie stark die Politik über die Zuweisungen in den eigentlichen Betrieb eingreifen kann. Am größten sind diese Eingriffsmöglichkeiten bei der Erstellung der jährlichen Haushaltsgesetze. Es gibt aber verschiedene Instrumente, welche eine mehr oder weniger starke finanzielle Selbstbindung der Politik darstellen. Zu nennen wäre beispielsweise die Finanzierung durch:

- Öffentliche Fonds
- Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen

Eine weitere Quelle für die kurz- bis mittelfristige Finanzierung des Schienenverkehrs bietet der Kapitalmarkt. Allerdings müssen Kredite am Ende immer durch Einnahmen aus den öffentlichen Haushalten oder aus Nutzerentgelten zurückgezahlt werden, wenn das Finanzierungssystem nicht irgendwann kollabieren soll. Eine dauerhafte Kreditfinanzierung ist also nicht nachhaltig.

Im Prinzip stehen den Bahnen unabhängig von der Rechtsform also private und öffentliche Finanzierungsquellen zur Verfügung, wobei unterstellt werden kann, dass die Rechtsform spürbaren Einfluss auf die Gewichtung dieser Quellen unter den Gesamteinnahmen hat. Das muss sich nicht auf die Gewichtung von Nutzentgelt und öffentlichen Mitteln beschränken. In der Vergangenheit kam es in verschiedenen Ländern vor, dass die Bahnen als staatlicher Schattenhaushalt genutzt wurde. Aufgrund staatlicher Kreditgarantien konnten die Bahnen günstig Geld aufnehmen, mit denen sie dann von der Politik vorgegebene Aufgaben finanzierten, ohne dass die Kredite im Staatshaushalt verbucht werden mussten. Dies war ein wesentlicher Grund für die strukturelle Überschuldung vieler Bahnen, wie in den Kapiteln 4 und 5 dargelegt wird.

Wichtig ist an dieser Stelle auch eine Trennung zwischen der Finanzierung von eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren vorzunehmen, also zwischen Verkehren die am freien Markt erbracht werden und meritorischen Verkehren.

Eigenwirtschaftliche Verkehre müssen definitionsgemäß über Geschäftseinnahmen finanziert werden. Variable, sowie fixe Kosten und Kapitalverzinsung sind durch Abgaben der Nutzer zu erbringen. Sie entsprechen damit einem normalen Angebot im Markt. Zu den eigenwirtschaftlichen Verkehren gehören typischerweise sämtliche Güterverkehre, sowie der Personenfernverkehr.

Bei meritorischen Verkehren reichen die Einnahmen typischerweise nicht aus, um das gewünschte Angebotsniveau zu sichern. Aus diesem Grund müssen die Geschäftseinnahmen durch öffentliche Mittel ergänzt werden. Wie die Kompensation für meritorische Verkehre erfolgt kann sehr unterschiedlich sein. In der Zeit der Staatsbahnen wurde auf diese Kompensation für die Übernahme öffentlicher Aufgaben in aller Regel verzichtet, weshalb die Zusatzfinanzierung zunächst durch Querfinanzierung aus eigenwirtschaftlichen Verkehren und später durch Kreditaufnahme erbracht wurde. Heute ist die Finanzierung zumeist so geregelt, dass der Staat als Besteller der Verkehre auftritt und sie bei einem Schienenverkehrsunternehmen einkauft. Dies ist beispielsweise die Finanzgrundlage des deutschen Schienenpersonennahverkehrs.

Kompliziert wird es bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Diese ist in den meisten Ländern in Staatseigentum und wird über verschiedene Finanzmodelle finanziert. Normalerweise stehen Nutzerabgaben, Haushaltsmittel und auch verschiedene Zuflüsse aus Fonds nebeneinander. Die konkrete Konstruktion weicht aber sehr stark voneinander ab und kann daher nur am jeweiligen Einzelfall diskutiert werden (siehe Kapitel 4 und 5).

### 1.2.3 Wettbewerbsmodelle

Wie bereits angesprochen spielt für die konkrete Ausgestaltung von Schienenverkehrsmärkten gerade auch die Zulassung von Wettbewerb eine zentrale Rolle. Wettbewerb ist dabei vor allem auf der Ebene der Verkehrsdienstleistungen umsetzbar. Die hier anwendbaren Wettbewerbsmodelle hängen dabei stark von den Rechtsformen der konkurrierenden Bahnen und ihren Finanzierungsquellen, aber auch von der Art der Verkehre ab. Eigenwirtschaftliche Verkehre bieten andere Möglichkeiten als Meritorische. Somit sind verschiedene Wettbewerbsvarianten im Schienenverkehr denkbar, die in verschiedenen Märkten auch zur Anwendung kommen.

Typischerweise steht der Schienenverkehr immer im intermodalen Wettbewerb, also in Konkurrenz zu Straße, Wasserstraße und Luftfahrt. Lediglich in Zwangsbewirtschaftungssystemen

entfällt dies zugunsten zentraler Steuerung. Weniger klar sind die Möglichkeiten einen intramodalen Wettbewerb zu implementieren, also der Wettbewerb zwischen Anbietern von Schienenverkehrsleistungen.

In der Öffentlichkeit herrscht oftmals das Bild vor, dass Wettbewerb im Schienenverkehr notwendigerweise auch konkurrierende Infrastrukturen einschließen müsste. Diese Sicht unterschätzt aber die bestehenden Möglichkeiten zur Erzeugung von Wettbewerb erheblich.

Richtig ist: In den frühen Tagen der Eisenbahn fand praktisch ein freier Wettbewerb statt, bei dem auch mit konkurrierenden Infrastrukturen gearbeitet wurde. Dies war zumindest in der Zeit tragbar, wo ein stürmisches Wachstum von Einzelverbindungen stattfand. Danach stieß dieses Modell aber schnell an seine Grenzen. Das Modell der konkurrierenden Infrastrukturen erwies sich als nicht tragfähig (Meister, 2012, 49). Zwar gibt es noch vereinzelt Situationen, wo parallele Infrastrukturen von unterschiedlichen voll integrierten Eisenbahnen betrieben werden, doch das ist eine Ausnahme und aufgrund der oben beschriebenen Eigenschaften der Infrastruktur ist ein Ausbau von konkurrierenden Infrastrukturen im heutigen Schienenverkehr weitestgehend auszuschließen.

Aus diesem Grund beschäftigen sich die heutigen Liberalisierungskonzepte mit der Frage, wie man Wettbewerb auf der Schiene generieren kann. Es geht also um die Ebene der Eisenbahnverkehrsunternehmen. Doch auch auf dieser Ebene muss auf die Eigenschaften des Schienenverkehrs Rücksicht genommen werden. So erfordert ein Markteintritt hohe Investitionen in Rollmaterial. Hinzu kommen mögliche Ausweichreaktionen der Kunden auf intermodale Konkurrenten und ein erhebliches Regulierungsrisiko – der Staat kann mit Hinweis auf das Gemeininteresse relativ leicht die Spielregeln des Marktes verändern. Auch der Marktaustritt kann schwierig werden, denn es ist nicht leicht die eigenen Betriebsmittel zu veräußern. In der Summe ist zu konstatieren, dass ein Markteintritt in den Schienenverkehrsmarkt immer mit erheblichen wirtschaftlichen Risiken verbunden ist. Die Markteintrittsbarrieren sind also recht hoch, so dass es schwierig ist, Wettbewerber in den Markt zu bekommen. Aus diesem Grund gibt es in den meisten Ländern auch nach fast 30 Jahren Liberalisierungsprozess noch einen dominanten Anbieter, der aus der früheren Staatsbahn hervorgegangen ist. In einigen Ländern sind ganze Teilmärkte – vor allem der Schienenpersonenfernverkehr – für Wettbewerber immer noch komplett verschlossen. Und das, obwohl Wettbewerb mit großen und kleinen Akteuren bessere Marktergebnisse als ein geschütztes Monopol verspricht.

Bei der Auswahl von geeigneten Wettbewerbsvarianten ist erneut zu beachten, dass es im Schienenverkehr zwei Arten von Verkehrsfinanzierung gibt. Zum einen gibt es eigenwirtschaftliche Verkehre, welche die Transportunternehmen ohne eine spezielle Förderung<sup>3</sup> anbieten und zum anderen gemeinwirtschaftliche Verkehre, bei denen der Staat offen als Förderer oder Besteller von Verkehren auftritt, um das politisch gewünschte Angebotsniveau zu sichern.

Um trotz dieser Widrigkeiten eine Konkurrenzsituation zu schaffen, stehen dem Staat/Regulierer verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, auf die im Folgenden eingegangen wird:

---

<sup>3</sup> Das schließt nicht aus, dass der Staat diese Verkehre über Infrastrukturpreise, Steuervergünstigungen oder Ähnliches fördert. Diese Förderungen kommen aber eher dem System Schiene allgemein zu Gute.

### *Freier Zugang – Wettbewerb im Markt*

Im Prinzip handelt es sich hierbei um eine regulierte Marktöffnung. Es wird ein Regulierungsrahmen geschaffen, der es allen lizenzierten Verkehrsunternehmen erlaubt, als Kunden eines Netzbetreibers aufzutreten und Verkehre abzuwickeln. Dafür haben die Verkehrsunternehmen einen Trassenpreis zu entrichten. Die Verkehrsunternehmen bestellen also Trassen auf denen sie Verkehre abwickeln wollen, und der Netzbetreiber muss darüber entscheiden, ob die Trasse verfügbar ist und zu welchem Preis er sie vergibt. Dieses Konzept kommt dem freien Wettbewerb nahe, aber in der Praxis erfordert es strikte Regulierungsvorgaben. Typischerweise kommt Marktöffnung dann zum Einsatz, wenn der Staat auf eigenwirtschaftliche Bereitstellung der Transportleistungen setzt. Die gewünschten Mehrverkehre sollen durch wettbewerbsinduzierte Effizienzsteigerungen erzielt werden. Es handelt sich also um ein wettbewerbliches System.

Tatsächlich spielt die Marktzugangsregulierung im europäischen Schienenverkehr eine zentrale Rolle. Praktisch der gesamte Schienengüterverkehr in Europa wird unter diesem Regime abgewickelt. Die Entwicklungen im Güterverkehrssektor unterstreichen dabei noch einmal die große Bedeutung der konkreten Ausgestaltung des Regulierungsrahmens. So konnten beispielsweise in Deutschland, das den Marktzugang bereits vor längerer Zeit völlig geöffnet hat, seit der Liberalisierung eine Trendwende im Güterverkehr erzielt werden. Länder mit weniger Engagement bei der Liberalisierung haben dies nicht erreicht. Einschränkend ist an dieser Stelle aber zu erwähnen, dass die Wahrscheinlichkeit eines Markteintrittes auch sehr stark von der Attraktivität des jeweiligen Marktes abhängt. Der winzige und schrumpfende Schienengüterverkehrsmarkt in Griechenland ist nun einmal von Haus aus deutlich weniger attraktiv, als der große und wachsende deutsche Markt.

Neben dem Güterverkehr fällt in der Regel auch der Schienenpersonenfernverkehr unter dieses Wettbewerbsregime. In diesem Sektor kann man aber bislang kaum intramodale Wettbewerbsdynamik verzeichnen. Tatsächlich kam es erst im Jahr 2012 zu ersten nennenswerten Markteintritten in den europäischen Schienenpersonenfernverkehr. Vorreiter sind hier Italien und Österreich. In den meisten anderen EU Ländern gibt es nur eine Handvoll von Fernverkehrsverbindungen, die nicht vom dominierenden Anbieter betrieben werden. Das dürfte der Tatsache geschuldet sein, dass es nur wenige profitable Verbindungen gibt, die zumeist im Hochgeschwindigkeitsverkehr bedient werden. Dies unterstreicht noch einmal, dass freier Marktzugang keine hinreichende Bedingung für Wettbewerb im Schienenverkehr darstellt. Es passt allerdings ins Bild, dass der wettbewerbsarme Schienenpersonenfernverkehr, der zudem in Konkurrenz zur wettbewerbsintensiven Luftfahrt sowie zum motorisierten Individualverkehr steht, das Sorgenkind unter den Sparten des Schienenverkehrs ist.

Sowohl im Güter- als auch im Personenfernverkehr liegen die ökonomischen Markteintrittsbarriere relativ hoch, denn der Markteintritt erfordert hohen Kapitaleinsatz und es ist mit einer sehr langfristigen Bindung des eingesetzten Kapitals zu rechnen. Schnelles Geld ist auch in einem geöffneten Schienenverkehrsmarkt kaum zu verdienen, weshalb auch die Verlässlichkeit von Rechtsrahmen und Regulierungsbehörde sehr wichtig ist.

### *Ausschreibungswettbewerb - Wettbewerb um den Markt*

Gerade in Europa hat das Modell des Ausschreibungswettbewerbs eine große praktische Bedeutung. In diesem Modell schreibt der Staat Betriebskonzessionen für einzelne Strecken oder abgegrenzte Teilnetze aus. Dabei werden im Ausschreibungsverfahren Art und Umfang der zu erbringenden Transportleistungen definiert. In der Praxis gehen die Vorgaben zumeist sogar

sehr viel weiter. Den Zuschlag erhält dann der Anbieter, der am meisten für die Konzession zahlen will beziehungsweise die geringsten Entgelte verlangt.

Typischerweise wird das Ausschreibungsverfahren dann eingesetzt, wenn es sich um gemeinwirtschaftlich zu erbringende Verkehre handelt, also um solche Verkehre die der Staat bestellt oder direkt finanziell fördert. Große Teile des europäischen Schienenpersonennahverkehrs werden schon heute über Ausschreibungen vergeben. In Deutschland sind wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren für staatlich geförderte Nahverkehrsleistungen seit Längerem die Regel und inzwischen sogar verpflichtend vorgegeben. Als Besteller tritt hier der Staat auf, der damit ein Angebot anbieten will, das über das im Markt erzielbare Niveau hinausgeht. Es handelt sich also in der Regel um staatlich mitfinanzierte Verkehre und Fahrpreise, weshalb der Zuschlag normalerweise an den Anbieter geht, welcher die geringste staatliche Förderung für die ausgeschriebene Leistung einfordert. Der Ausschreibungswettbewerb verspricht eine größere Transparenz und Effizienz der gemeinwirtschaftlich betriebenen Verkehre, als es eine rein staatliche Bereitstellung erreichen würde. Da ein Großteil der Kosten (Trassenentgelt, Preis für Bahnstrom) vom Ausschreibungsgewinner nicht beeinflusst werden kann und die Fahrpreise vom Aufgabenträger / Besteller genehmigt werden müssen, findet in der Ausschreibungsphase tatsächlich ein Effizienzwettbewerb statt. Günstigere Angebote beruhen dabei in der Regel auch auf unterschiedlichen Annahmen in Bezug auf die Fahrgastzahlen. Das hat zur Folge, dass für den Ausschreibungsgewinner ein sehr hoher Anreiz besteht, mehr Kunden auf die Schiene zu locken. Die bisherigen Erfahrungen in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass die gewünschte Steigerung des Verkehrsaufkommens zumeist auch erreicht wurde. Das gilt zumindest, wenn die Ausschreibungen Anzelelemente enthielten, welche dafür sorgen, dass die Erlöse von zusätzlichen Verkehrsaufkommen dem Bahnunternehmen zugutekommen und nicht an den Besteller fließen.

Doch die konkrete Umsetzung von Ausschreibungswettbewerben ist auch mit Problemen behaftet. So besteht der Wettbewerb immer nur zum Zeitpunkt der Ausschreibung, während der Konzessionslaufzeit kann man von einem regulierten Monopol sprechen. Daher müssen Ausschreibungen periodisch wiederholt werden. Doch das hat auch negative Folgen. So werden oftmals sehr spezifische technische Anforderungen an das einzusetzende Rollmaterial usw. gestellt. Daher sind die Ausschreibungen sehr komplexe Vorgänge, die für alle Beteiligten sehr kostenintensiv sind. Der Ausschreibungszeitraum ist daher eine besonders wichtige Stellschraube. Es kommt noch erschwerend hinzu, dass die Ausschreibungen die Tendenz haben, so spezifisch zu werden, dass es schwierig wird das für eine Ausschreibung angeschaffte Rollmaterial in einer anderen Konzession einzusetzen. Auch das Entstehen eines Gebrauchtwagenmarktes wird dadurch massiv behindert. Durch die Komplexität der Ausschreibung kann also das bereits beschriebene Problem der irreversiblen Investitionen entstehen. Dies kann einen Konzessionsinhaber dazu bringen mit Dumpingpreisen in eine Ausschreibung zu gehen, damit er seine bereits getätigte Investitionen nicht abschreiben muss. Doch auch für den Besteller können hier Probleme erwachsen, denn die hohen Kosten der Ausschreibungen setzen auch ihn unter einen Nachverhandlungszwang, wenn der Gewinner mit zu optimistischen Annahmen geboten hatte und den Betrieb nicht im gewünschten Ausmaß aufrechterhalten kann.

Das verdeutlicht, dass der Regulierungsrahmen und die Durchsetzungsfähigkeit des Regulierers über die Effizienz dieser Wettbewerbsvariante entscheiden. Je stärker der öffentliche Besteller in die Wertschöpfung eingreift beziehungsweise Wertschöpfungselemente selber erbringt, umso näher liegt dieses Modell am herkömmlichen öffentlichen Monopol.

### *Yardstick Competition*

Eine weitere Möglichkeit für Wettbewerb im Schienenverkehr stellt die sogenannte Yardstick Competition dar. Hierbei handelt es sich im Prinzip um ein System mit dem der Regulierer Wettbewerb zwischen verschiedenen Firmen simuliert, um das Ausnutzen monopolistischer Marktmacht zu verhindern. Der Grundgedanke besteht darin, dass ein Regulierer identische oder gut vergleichbare Firmen anhand von Kosten- oder Effizienzkennzahlen vergleicht. Anschließend werden diese Firmen mit dem Durchschnitt oder einer extra konstruierten Schattenfirma verglichen. Firmen, die schlechter als der Benchmark abschneiden, werden vom Regulierer sanktioniert. Es besteht auch die Möglichkeit jene Firmen zu belohnen, die überdurchschnittlich gut gearbeitet haben (Shleifer, 1985, 326).

Es kann beispielsweise verwendet werden, um für regional tätige Eisenbahnen mit firmeneigenen Netzen Wettbewerb zu simulieren, obwohl die Firmen in geographisch abgegrenzten Bereichen tätig sind und daher in keiner echten Konkurrenzbeziehung stehen. Ein Beispiel wären zwei Bahnen, die jeweils auf einer Insel aktiv sind, die aber zum selben Staat gehören. Dieses System wird in Japan verwendet, wo die Staatsbahn in mehrere regional abgegrenzt tätige Firmen zerlegt wurde. In Japan ist das System so ausgestaltet worden, dass das als Regulierer tätige Ministerium den Eisenbahnunternehmen, die im Leistungsvergleich unterdurchschnittlich abschneiden, keine Tarifanpassungen genehmigt (Mizutani, 2005, 14).

In der Tat bleibt die Yardstick Competition aber nur ein Wettbewerbsersatz. Die Effizienz dieses Systems hängt stark am Regulierer und seinen Möglichkeiten die Leistungsfähigkeit der Firmen zu vergleichen. Zudem muss er auch mit entsprechenden Sanktionsmitteln ausgestattet sein, um einen ausreichenden Druck auf die betroffenen Firmen ausüben zu können.

## **1.2.4 Regulierung**

Je nachdem welche Struktur- und Wettbewerbsmodelle im Schienenverkehr eines Landes etabliert wurden fällt auch der zusätzliche Regulierungsbedarf für diesen Sektor aus. Bei Modellen wie der Zwangsbewirtschaftung oder der Staatsbahn fällt ein deutlich geringerer Regulierungsbedarf an, da der staatliche Monopolist sämtliche Aufgaben in Eigenregie durchführt. Dies ändert sich mit der Zulassung von Wettbewerb im Schienenverkehrsmarkt.

Dabei ist festzustellen, dass es verschiedene Regulierungsebenen gibt, die auch unterschiedlich zu handhaben sind. Da ist zum einen die technische Regulierung, die vor allem auf Sicherheitsaspekte abgestimmt ist. Sie ist ohne Zweifel eine hoheitliche Aufgabe. Die technische Regulierung hat dafür zu sorgen, dass alle Marktteilnehmer einheitliche Sicherheitsstandards erfüllen und dass die technische Kompatibilität von Infrastruktur und eingesetztem Rollmaterial gewährleistet ist. Sie sollte daher aus Wettbewerbssicht neutral sein und ist dort anzusiedeln, wo die entsprechenden technischen Kompetenzen vorhanden sind. In der Praxis zeigt sich allerdings immer wieder, dass die Neutralität der technischen Regulierung keineswegs immer gewährleistet ist. Vielmehr werden Spezifikationen und Zulassungsverfahren durchaus dazu genutzt heimische Märkte abzuschotten. Dies ist insbesondere ein europäisches Problem, da hier viele unterschiedliche technische Spezifikationen auf engem Raum existieren. So gibt es beispielsweise bis heute keinen EU weit anerkannten Lokführerschein. Auch der Einsatz von Rollmaterial muss in jedem Land gesondert genehmigt werden und scheitert an teilweise recht fragwürdigen Vorschriften. Auf diese Weise werden in Europa grenzüberschreitende Verkehre

aktiv behindert und die Märkte heimischer Bahntechnikhersteller geschützt. Hierdurch kann die technische Regulierung sehr wohl zum wettbewerbsbeschränkenden Element werden.

Während die technische Regulierung von ihrer Natur her eigentlich neutral sein sollte, geht es bei der Wettbewerbs- und Zugangsregulierung ganz konkret um den Schutz einzelner Marktteilnehmer vor der Marktmacht anderer Akteure. Sie kommt dann zum Tragen, wenn bestimmte Akteure so große Einflussmöglichkeiten haben, dass die Möglichkeiten des allgemeinen Wettbewerbsrechtes nicht mehr ausreichen. In der Vergangenheit kam es zum Beispiel gerade in den USA häufiger zu Klagen der verladenen Wirtschaft über Preisabsprachen der Eisenbahnen, weshalb dort eine strikte Preiskontrolle eingeführt wurde (siehe Kapitel 5.2.1). Wegen des intermodalen Wettbewerbs haben Eisenbahnverkehrsunternehmen heute aber eher selten eine so starke Position, dass ihre Preissetzung einer gesonderten Regulierung unterzogen werden müsste. Heutige Regulierungen betreffen daher in der Regel die Geschäftsbeziehungen zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Betreibern von Verkehrsinfrastruktur und Verkehrssteuerung. Es handelt sich also um Fragen des allgemeinen Netzzuganges und der spezifischen Trassenvergabe. Primär treten hier Probleme auf, wenn eigenwirtschaftliche Verkehre bei Wettbewerb im Markt abgewickelt werden sollen. Mit Abstrichen gilt dies auch beim Wettbewerb um Märkte. Da hier aber der Staat als Besteller der Verkehre auftritt, ist das Diskriminierungspotenzial von Seiten der Netzbetreiber in diesem Fall deutlich geringer. Es ist dennoch vorhanden, insbesondere, wenn der Netzbetreiber in enger institutioneller Verflechtung mit einem der Bieter steht.

Der Regulierungsbedarf bei Wettbewerb im Markt entsteht dadurch, dass erhebliche Diskriminierungspotenziale von Seiten des Netzbetreibers bestehen. In vielen Ländern ist der Netzbetreiber mehr oder weniger eng mit dem dominanten Verkehrsanbieter verzahnt. Wenn der Regulierer Wettbewerb erzeugen will, muss er also sicherstellen, dass die Trassenbestellungen aller Verkehrsunternehmen nach den gleichen Kriterien bewertet werden, wie die des dominanten Anbieters. Dies ist eine *conditio sine qua non* für Wettbewerb im Schienenverkehr. Gerade in Europa kommt noch erschwerend hinzu, dass ein gemischtes Eisenbahnsystem vorliegt, in welchem im großen Umfang Personen- und Güterverkehr abgewickelt werden. In einem solchen Mischsystem kann es durch generalisierte Vorfahrtsregeln ebenfalls zu erheblichen Einschränkungen für Verkehrsangebote kommen. So führt eine generelle Vorfahrt für Personenverkehr dazu, dass es den Güterbahnen kaum möglich ist, Premiumangebote mit Pünktlichkeitsgarantien anzubieten, was ihre Einbindung in Just-in-Time Logistikkonzepte aber erleichtern würde. Die konkrete Regulierung des Marktzuganges bleibt dabei stets ein Einzelstück, das an die Gegebenheiten des jeweiligen Marktes angepasst werden muss. In jedem Fall steht und fällt dieses Marktöffnungsregime mit der Durchsetzungsfähigkeit des Regulierers und der Qualität des Regulierungsrahmens. In Europa hat die EU hierzu Mindestanforderungen in den ersten Eisenbahnpaketen definiert, die – teilweise mit erheblichen Verzögerungen – inzwischen auch EU-weit umgesetzt sind. Diese Anforderungen wurden im Recast des ersten Eisenbahnpakets verschärft und mit einer Umsetzungsfrist bis Mitte 2015 verknüpft.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass es die wenigsten Probleme in dieser Situation gibt, wenn der Regulierer bestimmte Anforderungen erfüllt. Hierunter fallen:

- Der Regulierer sollte unabhängig vom dominanten Bahnunternehmen, vom Infrastrukturbetreiber und vom Staat sein.
- Die Entscheidungen des Regulierers sollten umgehend rechtskräftig sein.

- Der Regulierer sollte Tätigkeitsberichte und relevante Entscheidungsgrundlagen veröffentlichen, um Transparenz zu sichern.

Die Erfahrung aus diversen Ländern hat gelehrt, dass es für die Etablierung von Wettbewerb im Schienenverkehr von entscheidender Bedeutung ist, dass es einen starken und unabhängigen Regulierer gibt, was sich in oben genannten Punkten widerspiegelt. Ein weiterer wichtiger Aspekt liegt in der langfristigen Verlässlichkeit von Regulierer und Gesetzesrahmen. Ein Markteintritt in den Schienenverkehrsmarkt eines Landes stellt stets ein hohes und sehr langfristiges Investment dar, welches am ehesten von finanzstarken Unternehmen gestemmt werden kann, die bereits im Schienenverkehr tätig sind. Doch auch solche Firmen werden einen Markt zunächst sehr genau sondieren, bevor sie investieren. Hierin liegt einer der Gründe dafür, dass es immer relativ lange dauerte, bis Markteintritte nach Liberalisierungsgesetzen zu verzeichnen waren. In Ländern, in denen die dauerhafte politische Rückendeckung für die Marktöffnung zweifelhaft erschien, wurde daher auch nur selten investiert. Mangelndes Vertrauen und hohe Investitionskosten legten somit auch bei liberalisierten Märkten die Eintrittsbarrieren im Schienenverkehr relativ hoch, was sich für den Verkehrsträger Schiene negativ ausgewirkt hat, wie die Erfahrungen mit der Öffnung des europäischen Verkehrssektors gelehrt hat.

## 2 Die Entwicklung der europäischen Verkehrs- und Bahnpolitik

Das Spannungsverhältnis von Staat und Markt spiegelt sich in der Geschichte der europäischen Verkehrsmärkte wider. Jahrhundertlang spielte Verkehrspolitik für die Staaten eine untergeordnete Rolle. Wenn überhaupt engagierte sich der Staat beim Bau von Kanälen. Die Situation änderte sich jedoch, als mit der Eisenbahn ein neues Verkehrsmittel erfunden wurde, welches das gesamte bisherige Verkehrssystem revolutionierte – zum ersten Mal in der Geschichte waren schnelle Massentransporte abseits der Wasserstraßen möglich.

Wie alle revolutionären Techniken wurde auch die Eisenbahn am Anfang von vielen Zeitgenossen sehr skeptisch gesehen. Es brauchte Visionäre vom Schlage eines Friedrich List, welche die Chancen des neuen Systems erkannten und die Mittel aufbrachten, um die ersten Bahnprojekte zu realisieren. Die Staaten waren hingegen kaum bereit, den Schrittmacher für die Entwicklung der Eisenbahn zu geben. In der Folge entstanden in den europäischen Ländern erste Einzelstrecken, die von privaten Investoren finanziert wurden. In der Regel wurden die neuen Bahnen als Aktiengesellschaften aufgelegt. Gerade in Deutschland kann man sagen, dass es die aufkommende Eisenbahn war, welche die Zulassung von Aktiengesellschaften erst ermöglicht hat (Breitfeld, 1985, 185). Dies hatte aber auch zur Folge, dass es in den ersten Jahren der Eisenbahn keine Standards gab. Jede Strecke und jede Lokomotive war ein Einzelstück und die Investitionen in Eisenbahnstrecken waren vor allem eine Frage des Standortwettbewerbs. Lokale Fabrikanten und Städte waren weltweit die Treiber des Eisenbahnaufbaus. Ein einheitliches Netz konnte so kaum entstehen. Tatsächlich gab es Parallelstrecken und erhebliche Kreuzungsprobleme zwischen den einzelnen Eisenbahnunternehmen.

In der Folge kam es auch zu spektakulären Pleitewellen unter Eisenbahnunternehmen, was zunehmend die Staaten auf den Plan rief. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begannen einige Staaten jedoch steuernd einzugreifen (siehe Kapitel 6), wobei strategische Überlegungen eine große Rolle spielten. Dies führte zu einer ersten technischen Vereinheitlichung und dem Aufbau nationaler Netze. Andererseits begann aufgrund strategischer Überlegungen auch eine

bewusste technische Abgrenzung gegenüber den Netzen der Nachbarstaaten, beispielsweise in Form unterschiedlicher Spurbreiten - ein Erbe an dem die europäischen Bahnen noch heute zehren. Zur damaligen Zeit war die gezielte Abgrenzung aber ein untergeordnetes Problem, denn es fehlte schlicht eine Transportalternative. Es ist aber zu betonen, dass der Staat auch in dieser Phase der europäischen Eisenbahngeschichte in der Regel als Regulierer auftrat und nicht als Eisenbahnbetreiber. Die volle Verstaatlichung der europäischen Bahnen und die Schaffung der Staatsbahnen kamen erst im Vorfeld des zweiten Weltkrieges richtig in Gang. Im Krieg wurden die Bahnen vom Staat zwangsbewirtschaftet und nach dem Krieg gab es in ganz Europa eigentlich nur noch die jeweiligen Nationalbahnen.

Kurz nach der Schaffung der Staatsbahnen begann aber auch eine neue Zeit für die Verkehrsmärkte. Durch den technischen Fortschritt der Motorentechnik und die Ausweitung der Straßennetze wurde das Automobil zu einer ernstzunehmenden Konkurrenz für die Bahn. Zudem verloren die schweren Massengüter Kohle und Stahl an Bedeutung. Kleinere und leichtere Transporte wurden auf den Güterverkehrsmärkten immer wichtiger und erforderten neue Logistikkonzepte von Verladern und Speditionen. Diese konnte der Straßenverkehr anbieten, die straff regulierten Bahnen taten sich mit der neu aufkommenden Güterstruktur hingegen schwer. In den 1950er Jahren begannen daher die Marktanteile der Bahnen einzubrechen und sie fingen an Defizite zu erwirtschaften. Dies wiederum belastete die Staatshaushalte. Die Antwort der Politik auf diese Entwicklung bestand nicht in einer Anpassung der Bahnangebote an das geänderte Umfeld, sondern in einer aktiven Abschottung des gesamten Verkehrssektors gegen marktwirtschaftlichen Wettbewerb (Calthorp, 2005, 15), wobei die Vorgaben an Bedürfnissen und Kostenstrukturen der Bahnen orientiert wurden.

Der Schutz der National-Bahnen vor dem Wettbewerb wurde zum Leitbild der Verkehrspolitik in vielen Ländern. Auf dieser Basis wurden auch der Straßen- und der Luftverkehr einer extrem dirigistischen Ordnung unterworfen. In der Folge wurde der gesamte Verkehr zu einem der am stärksten regulierten Branchen in Europa und Deutschland und tat sich dabei durch eine besonders straffe Regulierung hervor (siehe Kapitel 4.1). Es kam noch erschwerend hinzu, dass die National-Bahnen oftmals eine regionalpolitisch motivierte Kapazitätsplanung vornehmen mussten. Obwohl der europäische Kontinent politisch und wirtschaftlich zusammenrückte wurden internationale Schnittstellen sträflich vernachlässigt, was für ein Transportsystem mit systemischen Vorteilen auf der Langstrecke extrem problematisch ist.

Das änderte sich auch nicht mit dem Abschluss der römischen Verträge und der Schaffung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In der Tat war die europäische Verkehrspolitik ein echter Stolperstein vor Abschluss der Verträge, wobei darüber gestritten wurde, inwieweit Verkehr als normale Wirtschaftstätigkeit oder als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge zu sehen sei. Der deutsche Verhandlungsführer Walter Hallstein verglich den verkehrspolitischen Teil der Verhandlungen später mit einem „pseudokirchlichen Konzil“ bei dem mit „geradezu religiöser Inbrunst dogmatische Positionen“ ausgetauscht wurden (Hallstein, 1969, 185). Vor diesem Hintergrund kann es kaum überraschen, dass eine europäische Verkehrspolitik zwar in den Verträgen verabredet wurde, es aber keine Fortschritte in dieser Richtung gab. Vor allem Deutschland und Frankreich blockierten Versuche zur Schaffung von echten Verkehrsmärkten in Europa. Eines ihrer Hauptargumente gegen eine Öffnung der nationalen Verkehrsmärkte war dabei die fehlende steuerliche Harmonisierung zwischen den Ländern, was Transporteure aus Ländern mit hohen Steuern und Abgaben nach Ansicht der Regierungen belastet hätte. Vorstöße in

Richtung auf eine Harmonisierung wurden aber auch nicht unternommen, so dass der Status quo über viele Jahre gewahrt blieb.

Dies änderte sich erst 1983, als der europäische Gerichtshof den Anstoß zur Liberalisierung der Verkehrsmärkte gab (siehe Kapitel 3.1) und damit einen Paradigmenwechsel in der europäischen Verkehrspolitik einläutete. Seit Beginn der 80er Jahre geht der Trend wieder in Richtung auf einen marktwirtschaftlich organisierten Verkehrssektor.

## 2.1 Die Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments gegen den Rat

Die Entwicklung der Verkehrspolitik in der EU und ihren Mitgliedstaaten wurde entscheidend von dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs über die sogenannte Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments beeinflusst. 1983 verklagte das Europäische Parlament den Rat vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Nach Ansicht des Parlaments hatte der Rat gegen den Vertrag verstoßen, weil er noch keine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs eingeführt habe und weil er über 16 konkret benannte Vorschläge der Europäischen Kommission nicht entschieden habe (Frerich/Müller, 2004a, 117).

Der Gerichtshof hat der Klage (teilweise) stattgegeben: „Der Rat hat es unter Verletzung des Vertrages unterlassen, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs sicherzustellen und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen.“ (EuGH, 1985, 1603). Das Urteil mahnte also eine Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs zwischen den Mitgliedstaaten an und forderte Regelungen für die sogenannte Kabotage<sup>4</sup>. Aus dem Urteil folgt auch, dass der Rat nicht verpflichtet ist, vor der Liberalisierung der Verkehrsmärkte auf eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen hinzuwirken (Epiney, 2012, 107). Eine vertragswidrige Untätigkeit des Rates wegen der nicht behandelten Kommissionsvorschläge hat der EuGH dagegen wegen mangelnder Justitiabilität und eines erheblichen Gestaltungsspielraums des Rates verneint (Epiney, 2012, 107f).

Die Aufhebung des Junktims zwischen Liberalisierung und Harmonisierung beendete die Blockade, die die EU-Verkehrspolitik in den Jahren zuvor geprägt hatte. Zwar hatte der Rat sich schon 1965 in einer Entscheidung über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, auf diverse, zeitlich terminierte Vereinheitlichungsmaßnahmen geeinigt<sup>5</sup>. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen erfolgten jedoch wegen unterschiedlicher Auffassung zwischen den Mitgliedstaaten nicht (Frerich/Müller, 2004a, 134). Damit war auch die Liberalisierung der Verkehrsmärkte blockiert. Liberalisierungsvorschläge der Kommission wurden mit dem Hinweis darauf abgelehnt, dass die Wettbewerbsbedingungen nicht harmonisiert seien: In Deutschland waren die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuersätze wesentlich höher als in den Niederlanden, Belgien und Frankreich.

---

<sup>4</sup> Unter Kabotage versteht man die Beförderung von Waren oder Personen innerhalb eines Staatsgebietes durch ein Verkehrsunternehmen, das in einem anderen Staatsgebiet ansässig ist. Sie kann auch als Anschlusskabotage stattfinden, wenn ein Unternehmen einen grenzüberschreitenden Transport ausgeführt hat, und auf dem Rückweg in sein Herkunftsland auf dem ausländischen Streckenanteil Personen oder Güter transportiert.

<sup>5</sup> Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1963, (65/271/EWG), Amtsblatt 088 vom 24. Mai 1965, Nr. 088, S. 1500 ff.

Deutschland weigerte sich aber, die Sätze zu senken, weil die Eisenbahn geschützt werden sollte. Die liberalisierungshemmende Politik Deutschlands wurde von Frankreich und Italien weitgehend mitgetragen (Aberle, 2009, 172).

Der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten blieb somit durch bilaterale Kontingente reguliert, was Anbieter aus anderen EU-Ländern diskriminierte. Es gab zwar auch Gemeinschaftskontingente, die quantitativ aber von geringer Bedeutung waren (Frerich/Müller, 2004a, 89). Die Kabotage war bis in die 80er Jahre in keinem Mitgliedstaat verwirklicht (Frerich/Müller, 2004b, 149). Die Vorschriften für die Preisbildung differenzierten zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten. Zwischen den sechs Gründungsmitgliedern wurden bilaterale Margentarife angewendet, für den Verkehr zwischen und mit den neuen Mitgliedstaaten galten seit dem 1. April 1980 Referenztarife, so dass die Preisregulierung weniger stringent war (Frerich/Müllers, 2004b, 335).

Als Reaktion auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs kam es nun zu einer Reihe von verkehrspolitischen Initiativen, mit denen die Dienstleistungsfreiheit durch Öffnung der Märkte verwirklicht werden sollte. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch das mit dem Weißbuch der Kommission von 1985 initiierte Programm zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, das unter anderem den freien Dienstleistungsverkehr durchsetzen wollte. Im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr wurden die obligatorischen Tarife zum 1. Januar 1989 in unverbindliche Empfehlungspreise umgewandelt. Zum 1. Januar 1990 wurden die Preise ganz freigegeben. Zum 1. Januar 1993 endeten die quantitativen Marktzugangsbeschränkungen in Form der Kontingente für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (Aberle, 2009; Müller/Frerich, 2004a, 164). Am 5. Dezember 1989 begann die Einführung der Kabotage mit einem speziellen Kabotage Kontingent, das schrittweise aufgestockt wurde. Zum 1. Januar 1998 wurde die Kabotage freigegeben. Allerdings gilt immer noch die Einschränkung, dass sie auf die Zeit von sieben Tagen nach der Auslieferung bei einer grenzüberschreitenden Beförderung und auf drei Fahrten begrenzt ist.<sup>6</sup>

## 2.2 Die Anfänge der Liberalisierung des Schienenverkehrs durch die EU

In der Vergangenheit hatten die engen Beziehungen zwischen den nationalen Eisenbahnunternehmen und ihren Regierungen dazu geführt, dass die Eisenbahnen ihre Geschäftstätigkeit überwiegend auf das eigene Land beschränkten (Kommission, 1990, 17). Dementsprechend gering war auch der intramodale Wettbewerb. Mit ihrer Mitteilung von 1989<sup>7</sup> über die Eisenbahnpolitik der Gemeinschaft unternahm die Kommission einen Versuch, dies zu ändern. Diese Mitteilung kann im Nachhinein als Ausgangspunkt für die schrittweise Umgestaltung und Liberalisierung der europäischen Eisenbahnen angesehen werden (Frerich/Müller, 2004a, 659). Darin hatte die Kommission unter anderem eine stärkere unternehmerische und eigenwirtschaftliche Orientierung der Eisenbahn angemahnt und zumindest eine organisatorische Trennung von Schienennetz und Eisenbahnbetrieb („zwei verschiedene Unternehmensbereiche“) vorgeschlagen, um Quersubventionierung zu verhindern (Kommission, 1990, 18f).

---

<sup>6</sup> BAG, 2013.

<sup>7</sup> Die Mitteilung lässt sich aufgrund ihrer Ordnungsnummer (89/564) auf das Jahr 1989 datieren, das Erscheinungsdatum ist jedoch der 25. Januar 1990.

Mit der Richtlinie des Rates Nr. 91/440/EWG vom 29. Juli 1991 kam es zu einer ersten, begrenzten Marktöffnung. Alternativen Anbietern von Eisenbahnverkehrsleistungen wurde es ermöglicht, ihre Dienstleistungen im Netz der vormaligen integrierten Schienenverkehrsunternehmen zu erbringen (Frerich/Müller, 2004b, 238f). Zum einen erhielten internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen, die grenzüberschreitend Personen- oder Güterverkehr anbieten, Transit- und Zugangsrechte in den Mitgliedstaaten, in denen die angeschlossenen Unternehmen niedergelassen sind, und Transitrechte in anderen Mitgliedstaaten. Zum anderen erhielten Eisenbahnunternehmen, die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr erbringen, Zugang zu den Netzen der anderen Mitgliedstaaten (Rat, 1991, 25). Artikel 4 der Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Leitung, der Geschäftsführung, der Verwaltung und der Kontrolle von Eisenbahnunternehmen eine unabhängige Stellung zu geben. Damit ist eine klare Trennung von staatlichen Institutionen und Eisenbahnunternehmen unionsrechtlich vorgegeben. Artikel 6 der Richtlinie verpflichtet zudem die Mitgliedstaaten in der Rechnungsführung das Erbringen von Verkehrsleistungen vom Betrieb der Eisenbahninfrastruktur zu trennen und untersagt den Transfer von Subventionen zwischen beiden Bereichen. Dies sollte zur Auflösung nationaler Streckenmonopole beitragen (Ende/Kaiser, 2004, 27).

Zwei Ergänzungen wurden notwendig: Erstens: Mit der Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 wurden die Genehmigungsanforderungen festgelegt, um die einheitliche und diskriminierungsfreie Anwendung der Netzzugangsrechte für Eisenbahnunternehmen zu gewährleisten (Frerich/Müller, 2004b, 239). Zweitens: Mit der Richtlinie 95/19/EG vom 19. Juni 1995 sollte der diskriminierungsfreie Zugang zu den liberalisierten Eisenbahnverkehrsmärkten sichergestellt werden, indem gemeinschaftliche Bestimmungen für die Zuweisung der Fahrwegkapazitäten vereinbart wurden (ebenda, 241).

Insgesamt erwiesen sich die Regelungen mit Blick auf die Umsetzung in den Mitgliedsstaaten als wenig erfolgreich. Markteintritte wurden durch eine unzureichende Umsetzung der Vorschriften in den meisten Mitgliedstaaten und fehlende Informationen über die Verfügbarkeit und die Preise von Trassen behindert (Frerich/Müller, 2004b, 242). Die Kommission präsentierte im Juli 1996 mit einem Weißbuch ihre Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft. Darin wird eine weitergehende Marktöffnung als kritisches Element für die Strategie der Wiederbelebung der Eisenbahnen angesehen (EG-Kommission, 1996, 4). Gefordert wurde der freie Marktzugang im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr. Ein Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 1995, der konkrete Vorschläge zur Öffnung des Güter- und Personenverkehrs sowie zur Kabotage im Güterverkehr enthielt, war jedoch nicht durchsetzungsfähig (Frerich/Müller, 2004b, 242). Mit den Richtlinienvorschlägen zum ersten Eisenbahnpaket schlug die Kommission eine vorsichtigeren Gangart an.

### 2.3 Die drei Eisenbahnpakete<sup>8</sup>

Das **erste** Eisenbahnpaket von 2001, bestehend aus drei Richtlinien<sup>9</sup>, regelte die Marktöffnung im Güterverkehr. Grenzüberschreitend tätige Eisenbahnunternehmen erhielten zum

---

<sup>8</sup> Vgl. zum folgenden: Bardt/Busch, 2011, 103 ff; Deville/Verduyn, 2011, 8 ff; Ende/Kaiser, 2004, 27 ff; Frerich/Müller, 2004b, 246 ff.

<sup>9</sup> RI 2001/12/EG; RI 2001/13/EG; RI 2001/14/EG.

15. März 2003 Zugang zum sogenannten transeuropäischen Schienengüternetz und zum 15. März 2008 zum gesamten Schienennetz im Güterverkehr. Außerdem enthielt es Regelungen zur Berechnung und Erhebung der Weegeentgelte und Bestimmungen zur Unabhängigkeit von Schiene und Betrieb sowie die Trennung der Rechnungslegungen für den Passagier- und den Frachtverkehr. Ferner schärfte das Paket die Regelungen zur Unabhängigkeit des Schienennetzbetreibers von staatlichen Stellen. Vorgeschrieben wurde, dass Eisenbahnunternehmen und Netzbetreiber getrennte Gewinn- und Verlustrechnungen sowie Bilanzen erstellen und veröffentlichen müssen. Außerdem wurde die Einrichtung von unabhängigen nationalen Regulierungsstellen vereinbart.

Das **zweite** Eisenbahnpaket aus dem Jahr 2004, bestehend aus drei Richtlinien<sup>10</sup>, einer Verordnung und einer Empfehlung, enthielt eine weitergehende Öffnung des Güterverkehrs. Mit der Richtlinie 2004/51/EG wurde der Marktzugang zum gesamten Schienennetz im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf den 1. Januar 2006 vorgezogen. Zum anderen wurden die nationalen Märkte zum 1. Januar 2007 für den Frachtverkehr geöffnet, also Kabotage ermöglicht. Außerdem enthielt es Regelungen zur weiteren Harmonisierung im Bahnverkehr und zur Interoperabilität. Mit der Verordnung 881/2004 wurde die Europäische Eisenbahngentur geschaffen, die sich um Sicherheits- und technische Aspekte kümmern soll.

Das **dritte** Eisenbahnpaket (zwei Richtlinien und eine Verordnung<sup>11</sup>) von 2007 betraf den Personenverkehr auf der Schiene. Zum 1. Januar 2010 wurde der Marktzugang zum grenzüberschreitenden Personenverkehr auf der Schiene sowie zur Kabotage auf den Strecken der grenzüberschreitenden Verbindung geöffnet. Allerdings gibt es hier einige Ausnahmeregelungen. Ergänzend wurden Regelungen für einen europäischen Lokomotive-Führerschein und zu den Rechten und Pflichten der Passagiere vereinbart.

Zum Ende der Umsetzungsfrist der Richtlinie zur Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehrs am 4. Juni 2009 hatte noch kein Mitgliedstaat die Umsetzung notifiziert<sup>12</sup> (EU-Kommission, 2013a (34), 3). Die Kommission leitete Ende Juli 2009 daraufhin gegen 19 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein. Inzwischen haben alle Mitgliedstaaten der Kommission die Umsetzung mitgeteilt. Die rechtlichen Voraussetzungen für mehr grenzüberschreitenden Wettbewerb und auch für die Kabotage sind mithin gegeben (ebenda, 7). Gleichwohl sind nur wenige Markteintritte für diese Verkehre zu verzeichnen. Die Kommission macht dafür unter anderem administrative und betriebliche Hindernisse, Hindernisse für die Informationsbeschaffung sowie Schwierigkeiten beim Zugang zu Verkaufskanälen verantwortlich (ebenda, 9). Freilich muss die Kommission auch konstatieren, dass es wenig internationale Ziele gibt, in denen das Verkehrsaufkommen für einen rentablen Personenverkehrsdienst ausreicht (ebenda, 8). Selbst bei der Beseitigung noch bestehender Hindernisse sei daher nicht mit einer schnellen Zunahme neuer internationaler Schienenpersonenverkehrsdienste zu rechnen (10).

Mittlerweile hat der EuGH alle Klagen entschieden. Daraus lässt sich ein klares Anforderungsprofil des Unionsrechts an das nationale Eisenbahnrecht und dessen Umsetzung ableiten. Die Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland wurde in allen Punkten abgewiesen. Im Falle

<sup>10</sup> RL 2004/49/EG; 2004/50/EG; 2004/51/EG; VO 881/2004.

<sup>11</sup> RL 2007/58/EC; RL 2007/59/EC; VO 1371/2007; alle abgedruckt in Amtsblatt der EU, Nr. L 315 vom 3. Dezember 2007.

<sup>12</sup> Das bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Vorgaben nicht umgesetzt wurden.

einiger anderer Mitgliedsstaaten wurde unter anderem eine unzureichende Unabhängigkeit der Bahnunternehmen vom Staat bemängelt.

Mit Blick auf das Thema der vorliegenden Studie lässt sich also festhalten, dass das Unionsrecht die Trennung von Staat und Unternehmen anlegt. Die Marktöffnung für Wettbewerb auf der Schiene und die Unabhängigkeit aller Betreiber von staatlichen Stellen kann als gesamthafes Konzept und Kern des EU-Ansatzes angesehen werden.

## 2.4 Entwurf des vierten Eisenbahnpakets

Mit dem **vierten** Eisenbahnpaket will die Kommission den einheitlichen europäischen Eisenbahnraum weiterentwickeln, indem die Qualität und die Effizienz des Schienenverkehrs erhöht werden. Dazu sollen noch bestehende rechtliche, institutionelle und technische Hindernisse beseitigt und die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn gefördert werden (COM, 2013 (29), 3). Dazu sollen nun auch die inländischen Schienenpersonenverkehrsdienste für den Wettbewerb geöffnet werden. Hier bestünden noch „Bastionen nationaler Monopole“ (EU-Kommission, 2013b (25), 7). Ausnahmen sind Deutschland, Italien, Schweden und das Vereinigte Königreich, die ihre inländischen Märkte einseitig geöffnet haben. Laut Richtlinienvorschlag der Kommission erhalten Eisenbahnunternehmen „für alle Arten von Schienenpersonenverkehrsdiensten zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen das Recht auf Zugang zur Eisenbahninfrastruktur in allen Mitgliedstaaten“ (EU-Kommission, 2013c (29), 19). Die Unternehmen können an jedem beliebigem Bahnhof Fahrgäste aufnehmen und absetzen. Des Weiteren schlägt die Kommission eine institutionelle Trennung von Infrastruktur und Eisenbahnbetrieb vor. Damit soll verhindert werden, dass integrierte Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil erlangen, den sie sich für den Wettbewerb mit Anbietern von Schienenverkehrsleistungen nutzbar machen können (EU-Kommission, 2013b (25), 6). Die Kommission will die institutionelle Trennung allerdings formal nicht zur Pflicht machen. Mitgliedstaaten können bestehende Holdingstrukturen, die den Infrastrukturbetrieb umfassen, aufrechterhalten. In diesem Fall sollen die Staaten aber „strenge Maßnahmen zum Schutz der Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers“ ergreifen (ebenda, 7). Diese Vorgaben sind jedoch derart weitgehend, dass Holdingstrukturen faktisch nicht mehr möglich wären.

Im Rahmen der Vorschläge des vierten Eisenbahnpakets soll die Europäische Eisenbahnagentur neue Befugnisse erhalten: Die Agentur soll künftig für die Zulassung der Fahrzeuge und für die Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen zuständig sein (ebenda, 10).

## 2.5 Der Stand der Liberalisierung im europäischen Eisenbahnsektor

Nachdem der europäische Verkehrssektor über Jahrzehnte hinweg vom Wettbewerb nachhaltig abgeschirmt worden war, setzte mit dem Untätigkeitsurteil des EuGH ein ebenso nachhaltiger Liberalisierungsprozess ein. Straßenverkehr und mit einigen Abstrichen auch der Luftverkehr sind heute normale Branchen in denen Unternehmen im Wettbewerb ihre Dienstleistungen anbieten (siehe Kapitel 3). Der Schienenverkehr ist im Vergleich zu seinen intermodalen Konkurrenten immer noch ein Nachzügler in Bezug auf Liberalisierung und Wettbewerb, holt aber in den letzten Jahren auf. Allerdings ringt der Schienenverkehr nach wie vor mit sektorspezifi-

schen Problemen, die aus der langwierigen Verweigerung einer europäischen Verkehrspolitik resultieren.

Die Folgen dieser Verweigerungshaltung sind vielfältig: Bis heute ist das europäische Schienensystem aus technologischer Sicht fragmentiert. Steuerungstechniken und Rollmaterial sind zwischen den EU Ländern oftmals wenig kompatibel, was die Bahn gerade auf der Langstrecke ausbremst. Es kommt noch erschwerend hinzu, dass in verschiedenen Ländern der Eindruck entsteht, dass die Zulassungsbehörden dem grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr eher skeptisch gegenüberstehen. Es kommt immer wieder vor, dass Zulassungen verweigert werden und auch die Anerkennung von Lokführerscheinen ist nicht unproblematisch. Das hat Folgen für die Leistungsfähigkeit des Schienenverkehrs. Der grenzüberschreitende Bahnverkehr erreichte selbst im Jahr 2000 nur eine Durchschnittsgeschwindigkeit von 18 km/h. Die staatliche Abgrenzung und Führung der Vergangenheit bremst die Bahn aber nicht nur, sondern verursacht auch hohe Zusatzkosten, welche andere Verkehrsträger nicht zu tragen haben. So gibt es nach wie vor keinen europäischen Markt für Schienenfahrzeuge. Das hat zur Folge, dass es der Fahrzeugindustrie fast unmöglich ist entsprechende Economies of Scale zu realisieren, was die Fahrzeuge teuer und oftmals auch technisch anfälliger macht. Ein weiteres Beispiel sind die aus der Fragmentierung der Schienenverkehrsmärkte folgenden Personalanforderungen, wie ein Zitat des ehemaligen SNCF Chefs Louis Gallois unterstreicht. Dieser erklärte im Jahr 2000 vor der französischen Nationalversammlung: „I think the Charleroi-Paris route needs five driving Crew Members: two in Belgium and three in France.“ Die Strecke beträgt etwa 300 Kilometer und kann im Straßenverkehr problemlos von einem einzelnen Lkw Fahrer bewältigt werden (Rotengatter, 2006, 308). Man kann mit Sicherheit annehmen, dass der hier zutage tretende mangelnde Kooperationswille mancher Stakeholder den Entwicklungsprozess der Bahnen stark verlangsamt hat – zum Nutzen der intermodalen Konkurrenz. An diesen Stellen besteht noch erheblicher Verbesserungsbedarf, der aber über gesetzliche Regelungen hinausgehen muss. Liberalisierung und Marktöffnung müssen in allen EU-Staaten auch von Bahnen und Zulassungsbehörden endgültig akzeptiert werden, damit die noch immer zu beobachtenden Widerstände abgebaut werden können.

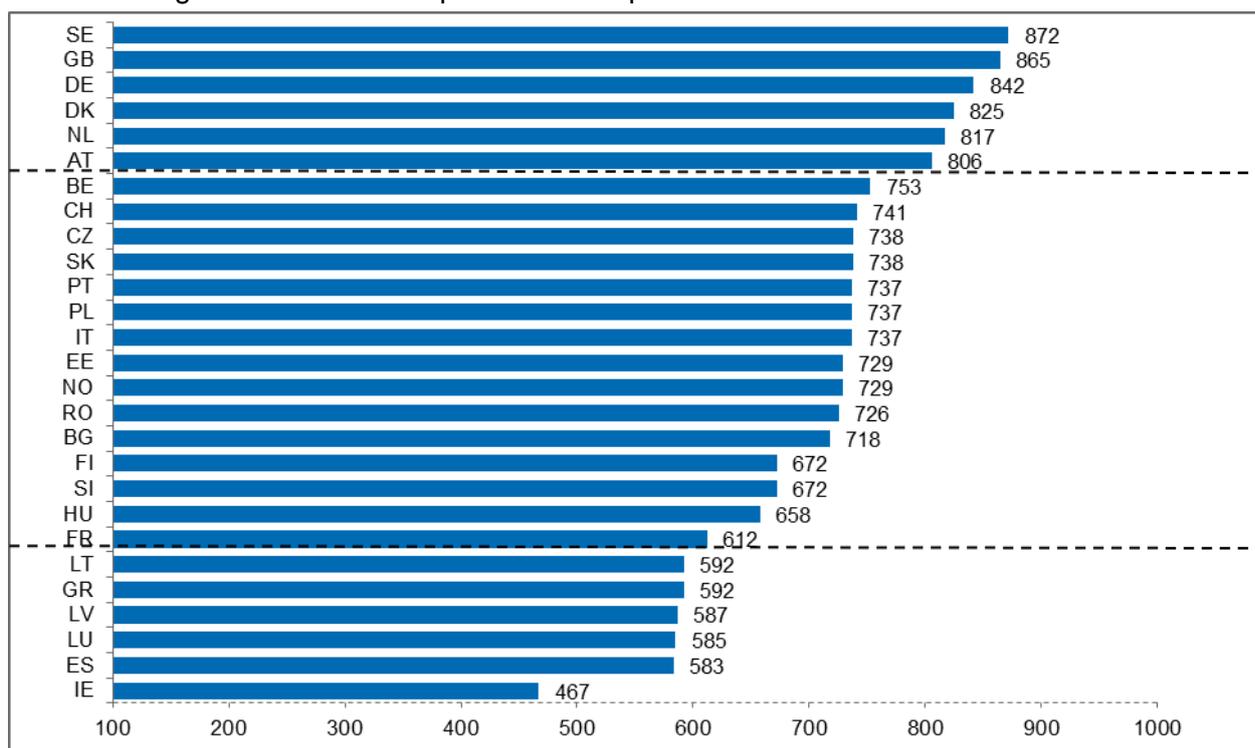
Die nach wie vor bestehenden Probleme sollten aber nicht den Blick darauf verstellen, dass die Liberalisierung und der Wettbewerb auch im Eisenbahnsektor große Fortschritte gemacht haben. Das gilt vor allem für den Schienengüterverkehr. Seit 2007 sind die Schienengüterverkehrsmärkte aus Sicht des Gesetzgebers vollständig geöffnet. Im Personenverkehr gibt es recht große Unterschiede in Bezug auf die Marktöffnung. Versucht man die Offenheit der einzelnen europäischen Schienenverkehrsmärkte zu bewerten, so zeigen sich nach wie vor erhebliche Unterschiede, wie Abbildung 2-1 illustriert.

Der hier dargestellte Index bezieht nicht nur die aktuelle Gesetzeslage der einzelnen Staaten sondern auch die Verwaltungspraxis der jeweiligen Regulierungsbehörden mit ein und liefert damit einen praxisnahen Eindruck über die Offenheit der nationalen Schienenverkehrsmärkte. Hierbei zeigt sich, dass es eine Gruppe von Vorreiterstaaten gibt, die über die Vorgaben der EU hinausgegangen sind. Hierzu zählen beispielsweise Deutschland, Großbritannien und Schweden. All diese Länder können in diesem Jahrtausend einen wachsenden Schienenverkehrsmarkt vorweisen. Die Zusammenstellung der Vorreitergruppe ist insofern bemerkenswert, als dass die Länder ihre Schienenverkehrsmärkte recht unterschiedlich strukturiert haben (Siehe Kapitel 6). Ein augenfälliger Unterschied zwischen Vorreitern im Index liegt in der Eigentumsstruktur der Schieneninfrastruktur – eine Frage die in Deutschland immer wieder scharf

diskutiert wird. So erreichen Deutschland und Österreich hohe Werte, obwohl es keine vollständige eigentumsrechtliche Trennung von Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen gibt. Schweden und das Vereinigte Königreich haben diese Trennung hingegen besonders strikt vollzogen. Eins haben aber alle Vorreiter gemeinsam: Sie verfügen über unabhängige Regulierungsstellen mit sehr weitreichenden Befugnissen. Das liefert einen Hinweis darauf, dass die Stellung der Regulierungsbehörden ein besonders wichtiger Faktor bei der Öffnung der nationalen Schienenverkehrsmärkte ist.

**Abbildung 2-1: Liberalisierungsindex Bahn (LIB-Index) 2011**

für Schienengüter- und Schienenpersonentransport – Maximum 1.000 Punkte



Quelle: IBM, 2011, 10

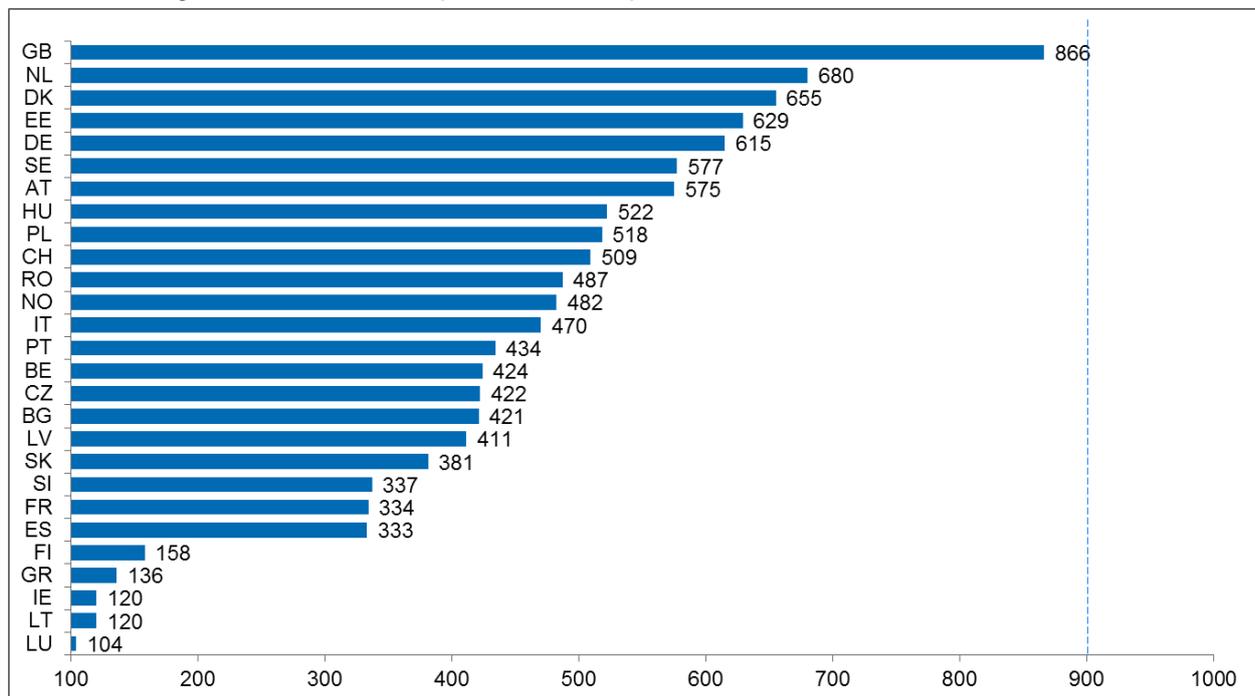
Neben den Vorreitern gibt es eine große Gruppe von Ländern, deren Marktöffnung zwar deutlich langsamer voranschreitet als in der ersten Gruppe, die aber dennoch die wesentlichen Vorgaben umgesetzt haben. In dieser Gruppe gibt es erhebliche Unterschiede. So kann man davon ausgehen, dass in Frankreich ziemlich genau die Minimalanforderungen umgesetzt wurden, während beispielsweise die Schweiz ein Beispiel dafür liefert, dass auch ein Staatsbahnsystem relativ offen gestaltet werden kann (Kapitel 5.1.3).

Die Gruppe der Nachzügler besteht vor allem aus Ländern mit kleinen und/oder vom europäischen Verkehrsraum isolierten Schienennetzen. Lediglich Spanien passt nicht in dieses Raster. Diese Länder weisen eine prägende Gemeinsamkeit auf: Im Jahr der Indexberechnung waren keine dritten Eisenbahnverkehrsunternehmen im Personenverkehr dieser Länder aktiv.

Mit Ausnahme Großbritanniens ist in allen Ländern von einer geringeren Wettbewerbsintensität im Personenverkehr als im Güterverkehr auszugehen. Mit Ausnahme von Griechenland und Finnland gab es seit Beginn des Marktöffnungsprozesses auch in allen Ländern der EU 27 Markteintritte von neuen Güterverkehrsunternehmen (IRG, 2013, 5). Gerade im Ganzzugesgeschäft

gab es Markteintritte. In nahezu allen europäischen Ländern können die Neueinsteiger, bei denen es sich oftmals um die ehemalige Staatsbahnen anderer Länder handelt, Marktanteile gewinnen. Durch diesen Prozess kann man nicht nur eine steigende Effizienz im Schienengüterverkehr erwarten sondern auch eine Entwicklung zur europaweiten Verflechtung der Verkehre. Aber dieser Prozess wird wohl noch viel Zeit benötigen. Damit ist der Güterverkehr dem Personenverkehr in Bezug auf Marktöffnung und Wettbewerbsintensität inzwischen recht weit voraus. Obwohl oder gerade weil der Personenverkehr in vielen Ländern von den Staaten massiv gestützt und in Teilen als gemeinwirtschaftliche Aufgabe betrieben wird, ist die Wettbewerbsintensität in vielen Staaten in diesem Bereich viel geringer als im Güterverkehr. In Summe fällt auch die Wettbewerbsintensität zwischen den Ländern unterschiedlich aus, wie Abbildung 2-2 zeigt.

**Abbildung 2-2: Wettbewerbsintensitätsindex (COM Index) 2011**  
für Schienengüter- und Schienenpersonentransport



Quelle: IBM, 2011,15

Der abgebildete COM Index beruht auf quantifizierbaren Daten, wie Marktanteilen und Anzahl der Wettbewerbsteilnehmer. Großbritannien liegt hier sehr weit vorne, da die frühere Staatsbahn in zahlreiche Unternehmen aufgespalten wurde, es also keinen dominanten Anbieter im Schienenverkehr gibt. Auch das schwache Abschneiden der baltischen Staaten und Griechenlands ist relativ leicht nachzuvollziehen. Die Länder und damit auch die Schienenverkehrsmärkte sind zu klein, um für Markteintritte attraktiv zu werden. Beachtenswert ist hingegen die schwache Wettbewerbsintensität in Frankreich, einem der größten Schienenverkehrsmärkte überhaupt. Während der französische Markt noch immer kaum Wettbewerb aufweist, tritt die französische Staatsbahn SNCF über Tochterfirmen in diversen Ländern als Anbieter auf, vor allem im Güterverkehrsbereich.

Auch wenn die Wettbewerbsintensität zunimmt, ist doch zu erwähnen, dass zeitgleich auch eine Konsolidierungswelle durch den europäischen Schienenverkehrssektor rollt. Kleinere private Anbieter kommen zunehmend unter Druck. Im Personenverkehr ist zu beobachten, dass die

Zahl der Teilnehmer an Ausschreibungsprozessen in verschiedenen Ländern sinkt. Die immer komplexer werdenden Ausschreibungen sorgen dafür, dass sich kleinere Anbieter auf die Abgabe weniger Angebote konzentrieren müssen. Lediglich die großen ehemaligen Staatsbahnen scheinen derzeit in der Lage zu sein, an einer größeren Zahl von Ausschreibungen parallel teilzunehmen. Es gibt also einen Konzentrationsprozess. Dieser ist auch im Güterverkehr zu beobachten. So wurde 2011 mehr als die Hälfte der Schienengüterverkehrsleistung in der EU von 6 Bahnen erbracht – alles ehemalige Staatsbahnen. Der größte Marktteilnehmer ist dabei die DB Schenker mit 25 Prozent. Die SNCF Geodis war mit 7 Prozent beteiligt und die Schweizer SBB konnte mit 3 Prozent auch einen nennenswerten Marktanteil verbuchen (SCI, 2012, 22). Neben den oben genannten gehört auch die polnische Staatsbahn zu den bedeutenden Akteuren im europäischen Eisenbahnverkehr.

### 3 Intermodaler Vergleich

Wie schon dargelegt, war der gesamte europäische Verkehrssektor bis zum Beginn der 80er Jahre sehr stark reguliert. Als dann die Liberalisierung auf europäischer Ebene vorangetrieben wurde zeigte sich schnell, dass der Schienensektor zum Nachzügler werden würde. Der Straßengüterverkehr und mit Abstrichen der Luftverkehr konnten sehr viel schneller auf die neuen Chancen reagieren, die ihnen die Liberalisierung bot. Dies war auf verschiedene Aspekte zurückzuführen. Eine wesentliche Rolle dürfte aber die Branchenstruktur gespielt haben. Der Straßengüterverkehr war stets eine kleinteilig aufgestellte Branche, in die Newcomer mit relativ geringem Aufwand einsteigen konnten, sobald die Marktzugangsbeschränkungen (Konzessionspflicht) fielen. Der Wettbewerb setzte hier also praktisch mit der Marktöffnung ein. Zudem bieten die Frachtführer aus Sicht der Speditionen ein relativ homogenes Gut an, weshalb sich umgehend ein harter Preiswettbewerb etablierte. Bedenkt man zudem, dass die Preisregulierung im Güterverkehr auf die Kostenstruktur der Bahnen abgestimmt war, dann liegt es nahe anzunehmen, dass der Straßengüterverkehr mit der Marktöffnung schlagartig einen großen Preissenkungsschub realisieren konnte, der seine Position im intermodalen Wettbewerb erheblich verbesserte.

Mit Abstrichen gilt das auch für den Luftverkehr, der in vielerlei Hinsicht zwischen Straßen- und Schienenverkehr anzusiedeln ist. Hier lagen die Markteintrittsbarrieren aufgrund der nötigen Investitionskosten höher als im Straßenverkehr, aber auch diese Branche hatte zumindest den Vorteil, dass die Luftfahrtgesellschaften trotz striktester Regulierung bereits als Unternehmen in privater Rechtsform geführt worden waren. Dies ermöglichte ihnen auch eine schnellere Anpassung an das neue Umfeld, als es im Schienenverkehr der Fall war. Daher konnte auch der Luftverkehr von den neuen Chancen profitieren, die der Wettbewerb eröffnete, während die Bahnen noch in einer Umstrukturierungsphase steckten und eine unternehmerische Kultur erst entwickeln mussten. Zudem war die Infrastrukturregulierung relativ einfach zu bewerkstelligen, da zumindest die großen Flughäfen und die Flugsicherungen in der Regel profitabel sind. Ein weiteres Plus besteht darin, dass es globale Standards für die eingesetzten Flugzeuge und Flugsicherungssysteme gibt, so dass es nicht zu technischer Inkompatibilität auf verschiedenen Märkten kommen kann.

Für die Staatsbahnen waren Wettbewerb und unternehmerisches Denken hingegen weitestgehend Neuland. Es kam erschwerend hinzu, dass die Marktöffnung im Schienenverkehr von Seiten der Politik teilweise massiv behindert wurde und dass die Bereitstellung von Infrastruktur

und Verkehrssteuerung im Wettbewerb eine echte Herausforderung an Regulierer und Nutzer darstellte. In der Summe führte dies dazu, dass der Schienenverkehr gegenüber den Sektoren mit hartem intramodalen Wettbewerb an Boden verloren hat.

Die Erfahrung der anderen Sektoren zeigt aber auch recht deutlich, dass Wettbewerb im Verkehr den Nutzern große Vorteile bringt, wenn er in angepasster Form implementiert wurde. Eine solche Erfolgsgeschichte ist die Liberalisierung des Straßengüterverkehrs in Deutschland.

### 3.1 Straßenverkehr - Von der Verkehrsmarktordnung zum Wettbewerb

Die sogenannte Verkehrsmarktordnung in Deutschland hatte ihren Ursprung in der „Überlandverkehrsordnung vom 6. Oktober 1931“ als Teil der Brüning'schen Notverordnungen zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen<sup>13</sup>. Diese Verordnung hatte das erklärte Ziel, die Eisenbahn vor dem Wettbewerb durch den Straßengüterverkehr zu schützen. 1935 wurden mit dem Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen der Reichskraftwagentarif (RKT) und die Kontingentierung der Genehmigungen geschaffen. Außerdem wurde zwischen Güternahverkehr (bis 50 km Versandweite) und Güterfernverkehr unterschieden.

Diese dirigistische Grundkonstruktion blieb auch nach dem Krieg bestehen. Vielmehr waren auch in der grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierten Bundesrepublik sowohl für die Abwicklung von Güternahverkehr als auch für Güterfernverkehr weiterhin staatliche Konzessionen erforderlich. Bei letzterem wurde eine Höchstzahl (Kontingentierung) festgelegt. Freie Preisbildung wurde nicht zugelassen, stattdessen wurden die Beförderungsentgelte von einer Tarifkommission festgesetzt und per Rechtsverordnung für verbindlich erklärt. Der Werkverkehr, also die Beförderung von Gütern für eigene Zwecke, war genehmigungsfrei, es durften jedoch keine Güter für Dritte befördert werden (Drittladeverbot), selbst nicht für andere Unternehmen eines Konzerns (Konzernverkehr).

Erst die Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen durch die EU brachen diese Struktur auf und veränderten die innerdeutsche Marktordnung nachhaltig. So sind beispielsweise nationale Kontingente mit einer Freigabe der Anschlusskabotage im grenzüberschreitenden Verkehr nicht vereinbar. Es ist also festzuhalten, dass die Deregulierung des Straßengüterverkehrs in Deutschland im Wesentlichen auf die Aktivitäten der EG zurückzuführen ist (Boss et al., 1996, 94). Der von der EU angestoßene Umbruch der Marktordnung im deutschen Straßengüterverkehr entfaltete dann auch schnell seine Wirkung. So wurden zum 1. Januar 1994 zunächst die Preisbildungsvorschriften aufgehoben, damit wurde die freie Preisbildung möglich. Mitte 1998 wurden dann auch die Kontingente im Straßengüterfernverkehr sowie für Kabotageverkehr aufgehoben. Die Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehr wurde aufgegeben (BAG, 1999, 4). Zwar wurde die Unterscheidung zwischen gewerblichem Verkehr und Werkverkehr beibehalten, Werkverkehrsunternehmen konnten jedoch nach dem Ende der Kontingentierung ein Unternehmen gründen, das gewerbliche Transporte durchführt (BAG, 1999). Erwartungsgemäß sanken die Preise, denn die Tarife des vormaligen Güterfernverkehrstarifs galten als zu hoch, was sich unter anderem im Vergleich mit den Preisen im geringer reglementierten grenzüberschreitenden Verkehr feststellen ließ (Boss et al., 1996, 95). Eine Befragung des Bundesamtes für Güterverkehr (BAG) ergab, dass das Entgeltniveau im nationalen Straßengüterfernverkehr in

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu und zum folgenden Willeke, 1984, S. 58 ff.

der zweiten Hälfte 1993 und im ersten Quartal 1994 zusammengenommen durchschnittlich um 24 Prozent unter der Margenuntergrenze des vormaligen Güterfernverkehrstarifs lag (Boss et al., 1996, 96). Das hatte zur Folge, dass sich die Preisunterschiede zwischen den nationalen und internationalen Verkehren auf der Straße deutlich verringerten (ebenda, 98). Die Tendenz fallender Preise hat sich fortgesetzt. So schreibt die BAG im Sonderbericht zum Strukturwandel im Güterkraftverkehrsgewerbe (2005), dass der Wegfall der Kontingentierung und der Genehmigungspflicht zum Eintritt neuer Wettbewerber sowie zu einem Überangebot an Laderaum geführt hat, was einen weiteren Preisverfall zur Konsequenz hatte. Aus Sicht der verladenden Wirtschaft seien die realen Transportkosten in den letzten Jahren und Jahrzehnten gesunken (BAG, 2005, 1).

**Tabelle 3-1: Übersicht: Organisation des Straßenverkehrs in Deutschland**

	Vor 1994		Heute	
Teilbereich	Güterverkehr	Infrastruktur	Güterverkehr	Infrastruktur
<b>Marktstruktur</b>	Beschränktes Polypol	Staatliches Monopol	Offenes Polypol	Staatliches Monopol; Einzelne ÖPP Strecken
<b>Rechtsform<sup>1)</sup></b>	Privates Unternehmen	Öffentliche Verwaltung	Privates Unternehmen	Öffentliche Verwaltung
<b>Finanzierung</b>	Nutzerentgelt	Steuern	Nutzerentgelt	Steuern und Nutzerentgelt (Maut)
<b>Intramodaler Wettbewerb</b>	Beschränkter Wettbewerb im Markt	Keiner	Freier Wettbewerb im Markt	Keiner
<b>Regulierung</b>	Angebotsregulierung (Konzessionen) Preisregulierung (Tarife) Technische Regulierung (TÜV, Fahrzeugnormen)		Technische Regulierung (TÜV, Fahrzeugnormen)	

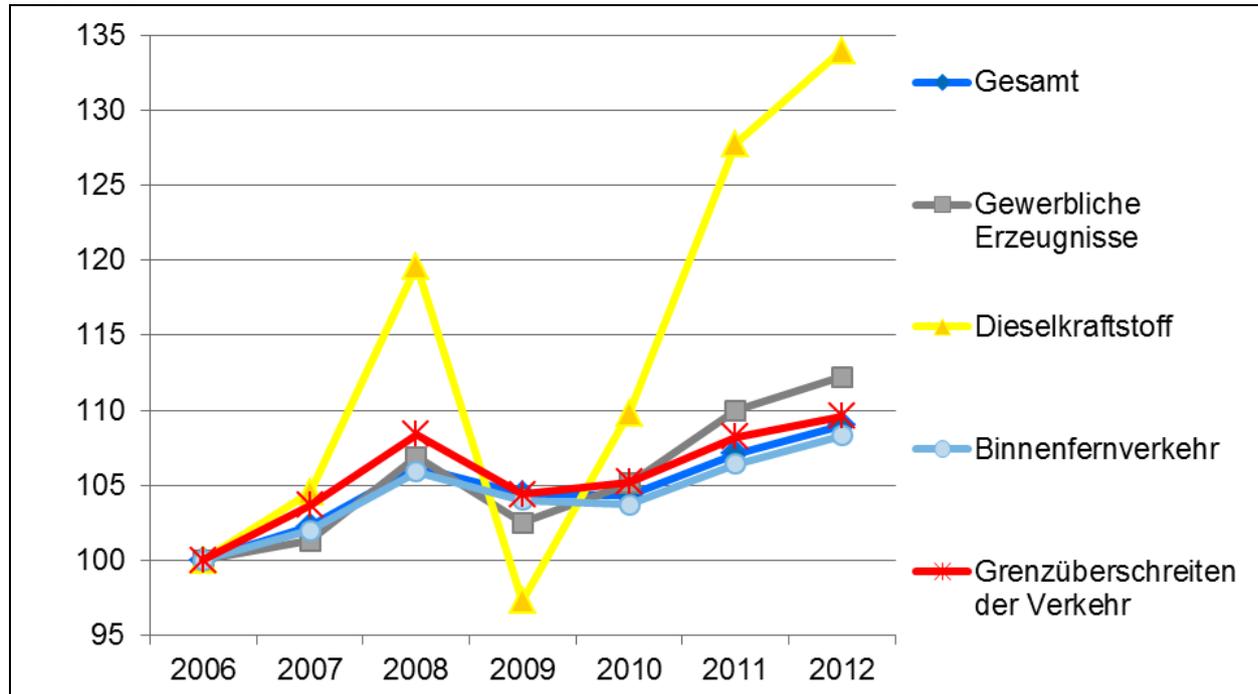
1) Des größten Marktteilnehmers

Quelle: Eigener Entwurf

Eine aktuelle Statistik des Statistischen Bundesamtes, die erst seit 2006 erhoben wird, zeigt, dass der Erzeugerpreisindex für den Straßengüterverkehr inzwischen wieder gestiegen ist. 2012 lag der Erzeugerpreisindex für den Straßengüterverkehr insgesamt um 9 Prozent über dem Wert von 2006. Die Steigerung fiel allerdings geringer aus als für den Preisindex für gewerbliche Erzeugnisse insgesamt, der im fraglichen Zeitraum um über 12 Prozent zulegte. Vergleicht man den Preisanstieg im Straßengüterverkehr zudem mit der Entwicklung der Kraftstoffkosten so zeigt sich, dass ein Anstieg von 9 Prozent zwischen 2006 und 2012 eigentlich sogar ein sehr moderater Anstieg ist. Der Dieselmotorkraftstoff, der zusammen mit den Personalkosten für die Fahrer, zu den zentralen Kostenfaktoren im Straßengüterverkehr gehört, legte nämlich im gleichen Zeitraum um über 30 Prozent zu. Da auch die Personalkosten aufgrund eines immer deutlicher zu Tage tretenden Fahrermangels steigen, zeigen die in Abbildung 3-1 abgebildeten Indizes recht deutlich, dass zumindest ein Teil der Kostensteigerungen durch Effizienzsteigerungsmaßnahmen kompensiert werden konnten.

**Abbildung 3-1: Erzeugerpreisindex für Straßengüterverkehr**

2006=100



Quelle: Destatis, 2013, 27; Eigene Berechnungen nach Destatis, 2013a, 8; BMVBS, 2013, 303

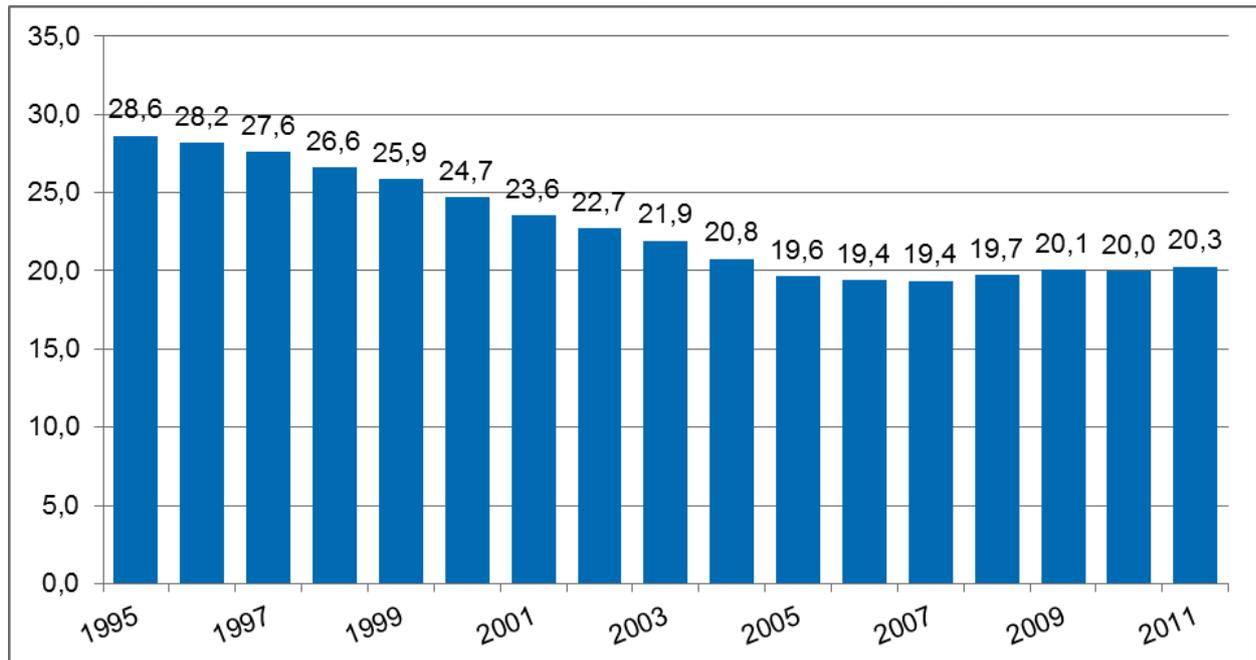
Mit etwa zweijähriger Verspätung nach den ersten Liberalisierungsmaßnahmen im Straßengüterverkehr zeigten sich auch Wirkungen beim Werkverkehr. So hat der Wegfall der Tarifbindung im gewerblichen Straßengüterverkehr dazu geführt, dass es zu einer Verlagerung vom Werkverkehr zum gewerblichen Verkehr gekommen ist (BAG 1998, 2).

Weniger eindeutig sind die Auswirkungen auf die Marktstruktur. Einerseits war schon im Vorfeld der Preisfreigabe eine Verringerung der Zahl der Anbieter zu verzeichnen (Boss et al., 1996, 99). Andererseits schreibt die BAG in ihrem Sonderbericht zum Strukturwandel im Güterkraftverkehrsgewerbe von 2005, dass insgesamt die Zahl der Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs in den letzten Jahren nicht abgenommen hat (BAG, 2005, 1)

Positiv hat sich die Kapazitätsauslastung entwickelt. Der Anteil der Leerfahrten an der gesamten Fahrleistung hat sich von 1995 bis 2005 um ein gutes Drittel zurück entwickelt. Dies spricht für eine deutliche Weiterentwicklung der eingesetzten Logistikkonzepte und für eine verbesserte Tour Planung – also für effizienzsteigernde Prozessinnovationen. Schließlich bedeutet eine Leerfahrt für den Frächter immer einen Verlust, den er unter wettbewerblichen Bedingungen selbst zu tragen hat.

Seit 2008 ist wieder ein – wenn auch geringfügiger – Anstieg der Leerfahrten zu verzeichnen. Dieser Anstieg dürfte aber vor allem auf die rückläufigen Transportmengen im Zuge der europäischen Wirtschaftskrise zurückzuführen sein, was die Auslastung der Transportmittel in allen Verkehrsmodi deutlich senkte.

**Abbildung 3-2: Anteil der Leerfahrten an der gesamten Fahrleistung deutscher Lkw**



Quellen: BAG - Marktbeobachtung, Jahresberichte, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Rückführung staatlicher Regulierung zu einer besseren Versorgung des Marktes geführt hat. Die Preise sind in den ersten Jahren deutlich gesunken und entwickeln sich heute nach marktwirtschaftlichen Gesetzen.

### 3.2 Der Luftverkehr

Auch der europäische Luftverkehr war bis in die 80er Jahre hinein strikt reguliert. Nationalstaatliche Interessen und Perspektiven prägten die Branche – Wettbewerb war weitgehend ausgeschlossen. Der europäische Luftverkehr war vielmehr durch ein Netz bilateraler Luftverkehrsabkommen geprägt. Diese Luftverkehrsabkommen regelten nahezu alle kommerziellen Angebotsparameter, vom Marktzugang bestimmter Fluggesellschaften bis zur Tarifgestaltung.

Zentrales Element der Verträge war die sogenannte Nationalitätenklausel, mit deren Hilfe der Marktzugang an die Nationalität der entsprechenden Fluglinie gekoppelt wurde. Fluglinien aus Drittstaaten waren vom Markt ausgeschlossen. Man konnte also nicht mit einer Britischen Fluglinie von Frankreich nach Madrid fliegen. Ferner durften nur solche Fluggesellschaften Direktflüge zwischen den Vertragsstaaten anbieten, die sich mehrheitlich im staatlichen Eigentum befanden und die Verbindungen mussten zwischen den betroffenen Staaten im Rahmen eines bi-nationalen Luftverkehrsabkommens ratifiziert werden. In der Folge bildete sich ein System von Staatsfluglinien heraus. Diese sogenannten Flagcarrier waren meist als Aktiengesellschaft im mehrheitlich staatlichen Besitz organisiert und verfügten in der Regel über ein Monopol auf dem Heimatmarkt. Aus dieser Zeit stammen auch zahlreiche steuerliche Privilegien des Luftverkehrs. Die Flagcarrier wurden oftmals als nationales Aushängeschild verstanden, etwa beim Transport von staatlichen Funktionsträgern zu Staatsbesuchen. Unternehmerische Überlegungen spielten nur eine untergeordnete Rolle. Im Gegenzug gab es quasi eine staatliche Überlebensgarantie für die Flagcarrier, was kein geeignetes Umfeld für eine effizient arbeitende Branche schuf. Das System der bi-nationalen Luftverkehrsabkommen hatte noch weitere negative

Folgen für die europäische Luftverkehrsbranche. So entstand eine sehr kleinteilige Branche, deren Unternehmen aufgrund des herrschenden Protektionismus nur geringe Wachstumschancen hatten. Diese Struktur war nicht effizient, was sich zeigte, als die Struktur der bi-nationalen Abkommen im europäischen Luftverkehr zugunsten von Wettbewerb aufgelöst wurde. Verschiedene Flagcarrier wurden übernommen oder gingen in die Insolvenz.

**Tabelle 3-2: Übersicht: Organisation des Luftverkehrs in Deutschland**

	Vor 1994		Heute	
Teilbereich	Personenverkehr	Flughäfen	Personenverkehr	Flughäfen
<b>Marktstruktur</b>	Monopol im Inlandsverkehr (Ausnahme Berlin) Duopole bei internationalen Verbindungen	Oligopol bzw. regionale Monopole	Polypol im europäischen Verkehr; enges Oligopol bei Interkontinentalflügen	Oligopol bzw. regionale Monopole
<b>Rechtsform<sup>1)</sup></b>	Öffentliches Unternehmen (Flagcarrier)	Öffentliches Unternehmen	Privates Unternehmen	Privates Unternehmen mit Landesbeteiligung
<b>Finanzierung</b>	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt, Steuern	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt (Int. Verkehrsflughäfen); Nutzerentgelt und Steuern (Klein- und Regionalflughäfen)
<b>Intramodaler Wettbewerb</b>	Minimaler Wettbewerb im Markt bei internationalen Flügen	Freier Wettbewerb	Freier Wettbewerb im Europa; Beschränkungen für außereuropäische Fluglinien	Freier Wettbewerb
<b>Regulierung</b>	Angebotsregulierung (Luftverkehrsabkommen, Nationalitätenklausel); Tarifregulierung (Luftverkehrsabkommen) Technische Regulierung		Angebotsregulierung im außereuropäischen Verkehr (Luftverkehrsabkommen) Technische Regulierung (LBA, EASA)	

1) Des größten Marktteilnehmers  
Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der erste Impuls zur Liberalisierung des Luftverkehrs kam aus den USA. Dort gab es in den 70er Jahren erste Marktöffnungsschritte im binnenländischen Luftverkehr. Zwar blieben Flüge zwischen den einzelnen US-Bundesstaaten bis 1984 strikt reguliert, aber der Luftverkehr in den Bundesstaaten konnte im Wettbewerb betrieben werden. Der so generierte Wettbewerb führte dazu, dass die Flugpreise auf nicht regulierten Strecken bis zu 50 Prozent günstiger waren, als auf den unter die Regulierung fallenden Verbindungen (ECAD, 2006, 7). Im Zuge der weiteren Öffnung des Luftverkehrsmarktes traten zahlreiche neue Anbieter auf den Plan, was zum einen zu einem heftigen Preiskampf führte und zum anderen die Entwicklung neuer Angebotskonzepte im Luftverkehr auslöste. Prominentestes Beispiel ist das Hub-and-Spoke Konzept, nach dem

heute ein Großteil der wichtigsten Fluglinien operiert. In den USA wurden also fallende Ticketpreise und Angebotsverbesserungen durch die Marktöffnung erreicht.

Durch die Erfolge in den USA wuchs auch in Europa der Druck zur Öffnung des Luftverkehrsmarktes. Dies geschah dann mit dem Ziel einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen. Im Verkehr mit dem EU-Ausland gilt daher weiterhin die Struktur der bilateralen Luftverkehrsaufkommen. Dieser Langstreckenverkehr unterliegt also nach wie vor einem recht strikten Regulierungssystem. Im EU Binnenluftverkehr begann hingegen im Jahr 1987 ein schrittweiser Prozess zur Liberalisierung der von Brüssel vorangetrieben wurde. Dieses Vorhaben stieß teilweise auf große Widerstände aus den Mitgliedsstaaten, von denen viele um die Zukunft ihrer Flagcarrier fürchteten. Zunächst wurde der freie Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften ermöglicht. Zwischen 1987 und 1997 fielen sukzessive die alten Restriktionen. Das Ergebnis ist, dass es heute für Flüge zwischen den EU-Staaten für in der EU registrierte Fluggesellschaften keinerlei Kapazitätsbeschränkungen, freien Marktzugang und vollkommen freie Tarifgestaltung gibt.

Während der europäische Luftverkehrsbinnenmarkt auf Ebene der Fluggesellschaften als praktisch vollendet angesehen werden kann, hinken die Liberalisierungsbemühungen der EU für die Bodendienste und die Flugsicherung noch hinterher. Ein großer Streitpunkt ist derzeit die Liberalisierung der Flughafenbodendienste (vgl. Röhl, 2012). Traditionell war die Bodenabfertigung der Passagier- und Frachtflugzeuge eine Domäne der Flughafenbetreiber und der ehemaligen „Flagcarrier“. Infolge der Liberalisierung der Fluggesellschaften wuchs der Druck, die Bodendienste spezialisierten Servicegesellschaften zu übertragen bzw. diesen zumindest das Recht dazu einzuräumen oder den Fluggesellschaften das Recht zur Eigenabfertigung einzuräumen. Dieser erhöhte Wettbewerbsdruck traf aber nicht immer auf das Wohlwollen der etablierten Anbieter und der oft hinter ihnen stehenden staatlichen Flughafengesellschaften, die in enger Verbindung mit den Genehmigungsbehörden standen und noch immer stehen. Die Europäische Kommission sah deshalb den Wettbewerb im Bereich der Bodendienste zu stark durch nationale Regulierungen beeinträchtigt und erließ im Jahr 1996 eine EU-Richtlinie, um den Zugang für weitere Anbieter zu erleichtern oder für viele Länder überhaupt erst zu ermöglichen. Für wichtige Bereiche wie Gepäck- und Frachtabfertigung, Betankung und Vorfelddienste sah sie allerdings immer noch Wettbewerbseinschränkungen vor. Entsprechend hatten neue Anbieter auch weiterhin erhebliche Hindernisse zu überwinden, wenn sie in den Markt eintreten wollten. Deshalb hat die Kommission eine Verordnung entworfen, die mindestens drei Wettbewerber für die wichtigsten Dienste vorsah. Dieser Entwurf fand jedoch im EU Parlament keine Mehrheit. Ein überarbeiteter – entschärfter Entwurf – passierte im April 2013 in erster Lesung das Parlament. Er sieht nur auf Großflughäfen mit mindestens 15 Millionen Passagieren pro Jahr mehr Wettbewerb vor, allerdings gibt es weiter Widerstände, so dass dieser Liberalisierungsschritt weiterhin unsicher ist.

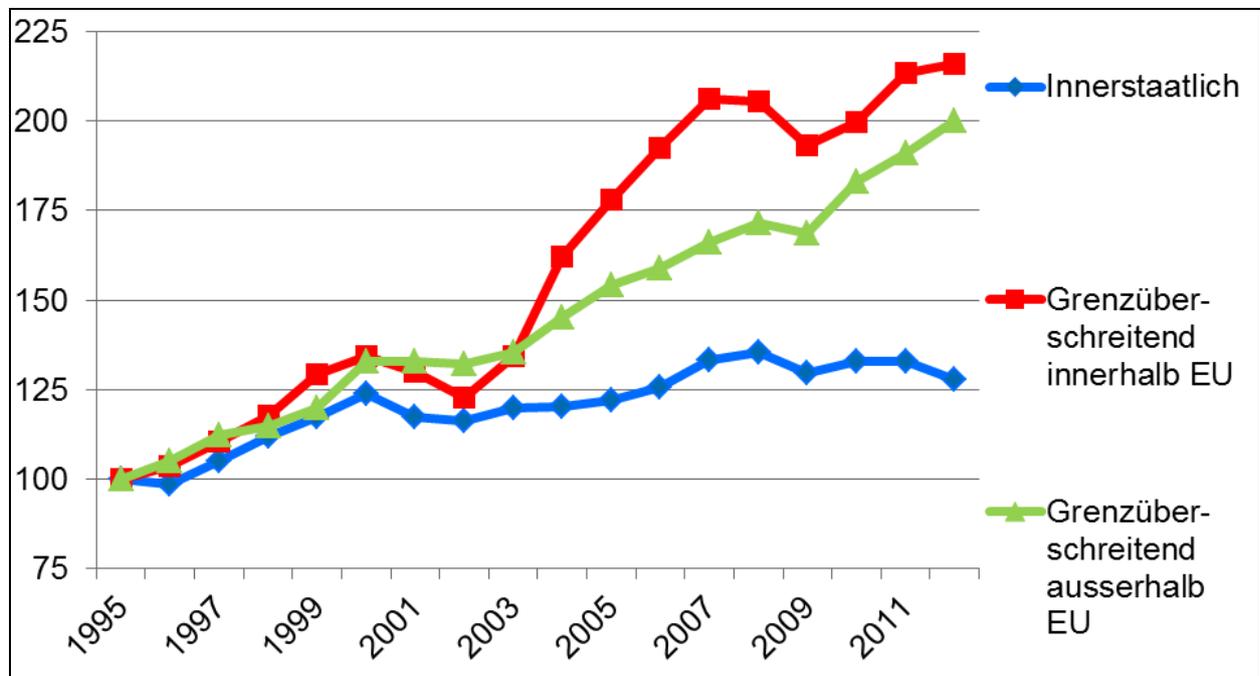
Auch im Bereich der Flugsicherung steht die Liberalisierung noch aus. Trotz der Initiativen der Europäischen Kommission zu einem einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky I und II) wird der Luftraum über der politischen Union von nicht weniger als 27 nationalen Flugsicherungsorganisationen verwaltet, die sich unter anderem nicht auf ein einheitliches Betriebssystem einigen können. Mehrheitlich sind die Flugsicherungen organisationsprivatisiert, aber zu 100 Prozent im Staatseigentum. Eine Ausnahme stellt die britische Flugsicherung, an der unter anderem auch verschiedene Fluglinien beteiligt sind. In Summe führt die sehr kleinteilig aufgestellte Flugsicherung in Europa nach wie vor zu Ineffizienzen und hohen Kosten für die

Fluglinien. Diese beziffern die Kosten der uneinheitlichen Luftraumsicherung in Europa auf 5 Milliarden Euro pro Jahr (BDL, 2013, 5).

Auch wenn die Liberalisierung des Luftverkehrs noch keineswegs abgeschlossen ist bleibt doch zu konstatieren, dass der Luftverkehr seit Beginn der Liberalisierung zum Massenverkehrsmittel geworden ist. In den Staaten der EU legten die Passagierzahlen im Luftverkehr seit der Liberalisierung deutlich zu, wie in Abbildung 3-3 für Deutschland gezeigt wird. Insbesondere der grenzüberschreitende Luftverkehr legte kräftig zu – die Passagierzahlen haben sich seit 1995 in etwa verdoppelt. Der Inlandsverkehr wuchs um gut ein Viertel. Die mit Abstand meisten Passagiere waren dabei in der EU unterwegs. Im Jahr 2012 waren etwas über 90 Millionen Passagiere dieser Kategorie zuzurechnen. Weitere 66 Millionen steuerten Ziele außerhalb der EU an. Der Inlandsverkehr stellte mit etwas über 23 Millionen Passagieren die kleinste Gruppe dar.

**Abbildung 3-3: Entwicklung des Passagieraufkommens in Deutschland**

1995 = 100



Quelle: Eurostat Datenbank

Auch in den anderen großen EU Staaten wie Frankreich oder Großbritannien verliefen die Entwicklungen ähnlich. So haben sich auch auf den britischen Inseln die Passagierzahlen im grenzüberschreitenden Verkehr seit 1994 annähernd verdoppelt.<sup>14</sup> Für Frankreich ist seit dem Jahr 2002 ein Wachstum um über 50 Prozent im grenzüberschreitenden Verkehr zu konstatieren, während der Inlandsverkehr in diesen 10 Jahren nur um 4 Prozent zulegte.<sup>15</sup>

Dies wirkt sich auch auf die europaweiten Zahlen aus. Im Jahr 2011 wurden im Luftverkehr der EU 27 mehr als 821 Millionen Passagiere befördert (DLR, 2013, 7). Damit haben die Passagierzahlen das Niveau von 2008 wieder erreicht. Vergleicht man die Zahlen der EU 25 (ohne Ru-

<sup>14</sup> Keine Daten zu Inlandsflügen verfügbar.

<sup>15</sup> Keine konsistenten Daten vor 2002 verfügbar.

mänien und Bulgarien) über einen längeren Zeitraum, so zeigt sich das dynamische Wachstum im liberalisierten Luftverkehr der EU. Noch im Jahr 2004<sup>16</sup> wurden in der EU 25 lediglich 650 Millionen Passagiere transportiert (DLR, 2006, 25). Weder die Anschläge des 11. Septembers noch die SARS-Epidemie oder die Wirtschaftskrise seit 2008 konnten das dynamische Wachstum des Luftverkehrs wirklich stoppen.

Beim Markterfolg des Luftverkehrs spielt die Marktöffnung eine bedeutende Rolle, denn sie ermöglichte eine deutliche Verbesserung des Angebotes bei stabilen Preisen. Der Markt hat sich seit dem Beginn der Liberalisierung drastisch verändert. Statt eines Flagcarriers pro Land gibt es heute gut 140 Luftgesellschaften mit grenzüberschreitenden Angeboten. Die Zahl der angebotenen Strecken im innereuropäischen Luftverkehr stieg um 144 Prozent. Die Zahl der europäischen Verbindungen mit mehr als 2 Anbietern stieg sogar um 433 Prozent (BDL, 2013, 3). Diese Zahlen verdeutlichen, dass inzwischen ein harter Wettbewerb zwischen den Fluglinien in Europa herrscht, in dem sich die Stärken und Schwächen der einzelnen Unternehmen schnell herauskristallisiert haben.

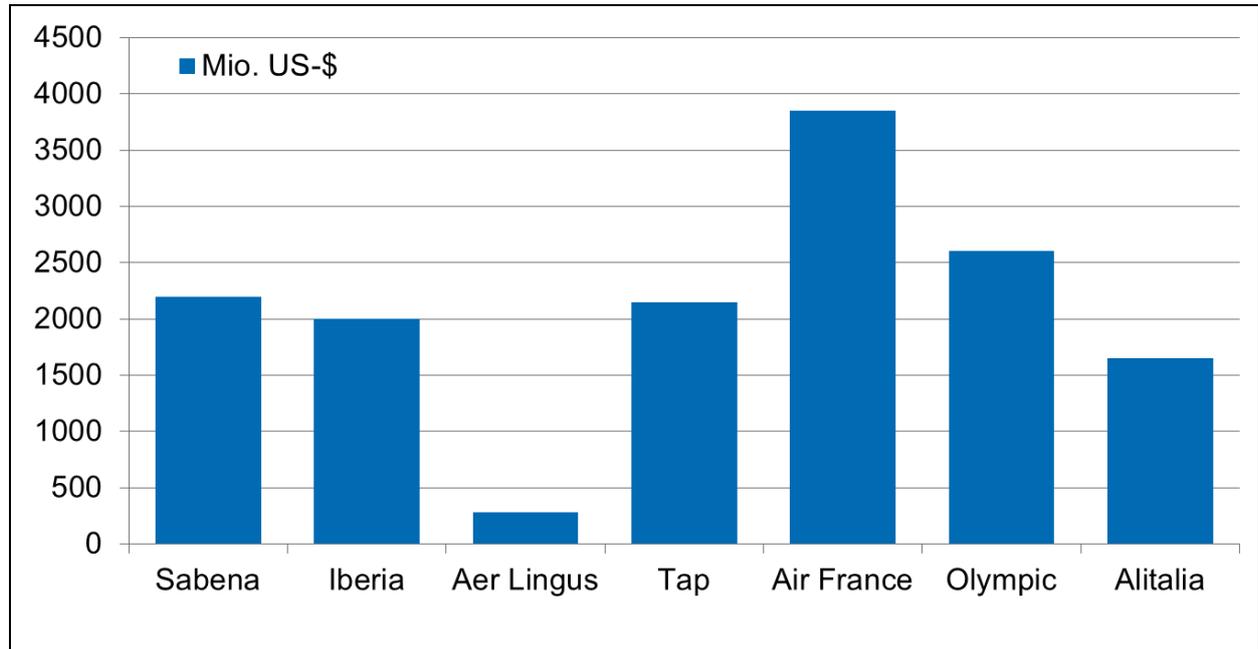
Im Prinzip hat die Liberalisierung im Luftverkehr dazu geführt, dass sich unter den Fluglinien 3 verschiedene Typen entwickelt haben. Die großen Fluglinien treten als Netzwerkanbieter (Hub-and-Spoke) auf. Das Konzept beruht auf der Bündelung der Verkehre auf Hub Flughäfen, von wo aus die Passagiere weiter verteilt werden. Die meisten dieser Anbieter sind alte Flagcarrier, die sich in die neue Zeit hinüberretten konnten. Sie sind in mehreren großen Allianzen zusammengeschlossen, um weitere Kostenvorteile generieren zu können. Die zweite Anbietergruppe hat sich auf Punkt-zu-Punkt Verkehre spezialisiert. Sie können keine Netztransporte bieten, und setzen auf günstige Ticketpreise. Diese Low-Cost Carrier fliegen in der Regel nicht die großen Flughäfen an. Die dritte Gruppe hat sich auf Nischenangebote spezialisiert. Die Nische kann dabei Regional definiert sein oder auch ein qualitativ besonders hochwertiges Angebot darstellen. Das Angebot im Luftverkehr ist durch die Liberalisierung sehr viel breiter geworden und hat sich an die Bedürfnisse neuer Kundengruppen angepasst.

Auch wenn der Luftverkehr als Sektor sehr stark von der Liberalisierung profitiert hat, darf doch nicht verschwiegen werden, dass die Staaten mit teilweise erheblichen Subventionen in den Markt eingegriffen haben, in der Regel um ihre ehemaligen Flagcarrier zu schützen. Gerade in den 90er Jahren wurde diesen Firmen mit Staatsgeld unter die Arme gegriffen.

---

<sup>16</sup> In diesem Jahr wurde die Statistik innerhalb der EU umgestellt und vereinheitlicht, so dass längerfristige Betrachtungen nur in einzelnen Ländern möglich sind.

**Abbildung 3-4: Beihilfen des Staates für Flagcarrier in den neunziger Jahren**  
in Millionen US-Dollar



Quelle: ECAD, 2006

Der Wettbewerb wurde durch diese Staatshilfen massiv verfälscht und das in der Regel mit geringem Erfolg. Die meisten dieser Firmen sind heute insolvent oder weiterhin Sanierungsfälle, die unter normalen Umständen längst den Betrieb hätten einstellen müssen. So hat zum Beispiel die Alitalia seit 2008 einen Verlust von über einer Milliarde Euro eingeflogen und muss im Jahr 2013 wohl erneut mit öffentlicher Unterstützung gerettet werden. Zudem genießt der Luftverkehr diverse steuerliche Privilegien, die seine Rolle im intermodalen Wettbewerb stärken – das gilt zumindest für die Kurz- und Mittelstrecken, die auch von der Bahn abgedeckt werden könnten. Zudem hat die Zahl der nutzbaren Flughäfen stark zugenommen. Gerade zu Beginn der Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa kamen viele neue Regionalflughäfen in den Markt, da nach dem Fall des Eisernen Vorhanges zahlreiche Fliegerhorste in Europa vom Militär aufgegeben und dann unter Regie von Städten und Regionen einer zivilen Nutzung zugeführt wurden.

Trotz der bestehenden verzerrenden Markteingriffe des Staates und daraus resultierenden Ineffizienzen kann grundsätzlich als Fazit festgehalten werden: Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung im Luftverkehrsmarkt haben zu einem deutlich höheren Angebotsniveau, niedrigeren Preisen und nachfrageorientierter Differenzierung geführt.

#### 4 Schienenverkehr in Deutschland

Am 7. Dezember 1835 fuhr die erste dampfgetriebene Eisenbahn Deutschlands von Nürnberg nach Fürth. Damit war der Startschuss für die Glanzzeit der Eisenbahnen in Deutschland gefallen. Bei genauerer Betrachtung stellt man fest, dass die Geschichte der Eisenbahnen wie in keinem anderen westlichen Industrieland von historischen Brüchen gekennzeichnet war. Diese Tendenz beginnt bei der mehrfachen Veränderung des Staatsgebiets und endet bei der einma-

ligen Herausforderung die Staatsbahn eines planwirtschaftlichen Systems in ein marktwirtschaftlich organisiertes Wirtschaftssystem zu integrieren. Über lange Zeit hielt der Staat den deutschen Eisenbahnverkehr fest in der Hand. Zur Abschirmung der Staatsbahn wurde – wie in anderen europäischen Ländern - über Jahrzehnte eine Verkehrspolitik umgesetzt, die den Markt aus dem gesamten Verkehrssystem ausschließen wollte (siehe Kapitel 3.1). Das änderte sich aber mit der Bahnreform des Jahres 1994. Diese kam weniger aufgrund der marktwirtschaftlichen Überzeugungen der beteiligten Politiker zustande, als durch die untragbare wirtschaftliche Lage der Bundesbahn. Der Problemdruck war in der Tat so groß, dass es nach zahlreichen erfolglosen Anläufen gelang, eine wirklich umfassende Strukturreform durchzusetzen. Sie machte Deutschland zu einem europäischen Vorreiter für Wettbewerb und Deregulierung im Schienenverkehr. Seither sind 20 Jahre vergangen und es ist zu überprüfen, ob die Öffnung des Schienenverkehrssektors für den Markt zu positiven Ergebnissen geführt hat – oder ob jenen Stimmen in der Politik mehr Gehör geschenkt werden sollte, die das Rad der Zeit im Schienenverkehr wieder zurückdrehen wollen und die unternehmerische Führung sowie den Wettbewerb in Frage stellen.

#### **4.1 Die Vorgeschichte: Vom Adler bis zur Bundesbahn**

Als der Adler im Jahr 1835 zur Jungfernfahrt aufbrach, befuhr er eine privat finanzierte Strecke, die mit dem Segen des bayrischen Königs gebaut worden war. Als die Entwicklung der Eisenbahnen begann gab es noch keinen deutschen Nationalstaat. Zu dieser Zeit gehörten 39 Einzelstaaten zum Deutschen Bund, einem lockeren Zusammenschluss von Gebieten, von denen die meisten sehr auf ihre politische Unabhängigkeit bedacht waren. In dieser politischen Konstellation war eine einheitliche Eisenbahnpolitik praktisch ausgeschlossen. Die größeren Staaten wie Bayern, Sachsen oder Preußen verfolgten teilweise sehr eigene Ansätze. Manche tendierten eher in die Richtung freien Wettbewerbs der Bahnen, andere wollten eine möglichst große Kontrolle des Staates wahren, nicht zuletzt um die Bewegungen der Bürger kontrollieren zu können. Einig war man sich aber in einem Punkt. Der Eisenbahnbau sollte nicht vom Staatshaushalt finanziert werden (Breitfeld, 1985, 186 f.).

Vor diesem Hintergrund brauchte es einen Kapitalmarkt, der in Deutschland quasi um die Eisenbahnen herum entstand, mutige Investoren und Visionäre, welche an die Zukunft der Bahn glaubten. In Deutschland fiel die Rolle des Visionärs auf den Ökonomen Friedrich List, den man mit Fug und Recht als Vater der deutschen Eisenbahnen beschreiben kann. Er war nicht nur Initiator einiger früher Bahnprojekte, sondern entwarf auch ein gesamtdeutsches Schienennetz, mit dem er die wirtschaftliche- und politische Einigung Deutschlands vorantreiben wollte. Die Bedeutung dieses Vorganges kann man daran erkennen, dass noch heute über 90 Prozent des deutschen Eisenbahnnetzes in den Grundstrukturen weitgehend dem Entwurf von List (1833) entsprechen. Auch wenn zu dieser Zeit die Bahnen privat finanziert wurden, sollte der ausgeprägte politische Hintergedanke der wichtigsten Akteure nicht vergessen werden.

In den 1840er Jahren gründeten die ersten Staaten des deutschen Bundes staatseigene Länderbahnen. Geprägt war die Zeit aber noch von privaten Investoren, die auch auf parallele Strecken und untereinander inkompatibles Material setzten. Dennoch wuchs das Netz in Deutschland schnell, wobei viele Projekte dem entsprachen, was Friedrich List einst skizziert hatte. So kam es, dass die meisten heute genutzten Hauptstrecken 1870 bereits in Betrieb waren. Nach dem Deutsch-Französischen Krieg und der Reichsgründung hatte die Bahn in der großen Politik einen neuen Stellenwert erlangt. Der Aufmarsch per Eisenbahn war ein wichtiges Element im

Schlachtplan gewesen und der Erfolg hatte den militärischen Wert der Bahnen bewiesen. Vor diesem Hintergrund kam es in den 1870er Jahren zu einer Verstaatlichungswelle in Deutschland, als infolge von Rezession und unseriösen Finanzierungspraktiken viele Privatbahnen in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten. Die Verstaatlichungen wurden dabei von den Bundesstaaten vorangetrieben, weshalb mehrere große Länderbahnen entstanden. Der Versuch Bismarcks, eine einheitliche Reichsbahn zu schaffen, wurde von den Ländern verhindert. Die Privatbahnen zogen sich auf den Betrieb von Sekundärstrecken zurück. Gegen 1910 war die Verstaatlichung der Eisenbahn weitestgehend abgeschlossen.

Der nächste große Bruch in der deutschen Eisenbahngeschichte erfolgte nach dem ersten Weltkrieg. Da während des Krieges das Netz schwer belastet und kaum gepflegt wurde, war es in einem relativ schlechten Zustand. Hinzu kam es beim Abschluss des Waffenstillstandes von Compiègne und des Versailler Vertrages zu massiven Forderungen der Alliierten an die deutschen Bahnen. So waren beispielsweise 5.000 Lokomotiven und 150.000 Waggons abzuliefern. Hinzu kamen größere Gebietsverluste, wodurch beispielsweise Ostpreußen vom restlichen Reichsgebiet abgeschnitten wurde. Vor dem Hintergrund dieses Aderlasses wurde 1920 die Reichsbahn gegründet. In ihr gingen die 8 großen Länderbahnen auf. Laut Verfassung waren die Reicheisenbahnen als selbstständiges wirtschaftliches Unternehmen des Reiches zu führen. Dennoch war die Gründung der Reichsbahn kein wirtschaftlicher Erfolg. In nur 2 - zugegebenermaßen politisch und wirtschaftlich extrem turbulenten - Jahren fuhr sie Schulden von 10 Milliarden Reichsmark ein, weshalb aus Wirtschaft und Politik die Forderung nach einer Privatisierung gestellt wurde. Tatsächlich wurde die Reichsbahn im Februar 1924 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Den Anstoß dafür gab die Reparationsproblematik, denn die Reichsbahn wurde im Rahmen des Dawes-Plans an die Reparationsgläubiger verpfändet. Bei einem Grundkapital von 15 Milliarden Goldmark musste die Reichsbahn eine Schuldverschreibung von 11 Milliarden Goldmark schultern und den Reparationsgläubigern Kontrollrechte gewähren. Die restriktive Verkehrsmarktordnung von 1931, die so lange den deutschen Verkehrssektor prägte, hatte in dieser Konstruktion ihren Ursprung. Sie sollte im Endeffekt die Reparationsleistungen durch die Reichsbahn absichern. Wirklich an die Börse kamen Vorzugsaktien der Reichsbahn im Wert von etwas mehr als 1 Milliarde Goldmark, der Rest ging in Form von Stammaktien an das Reich (Breitfeld, 1985, 192.). Neben den Aktien wurden auch Reichsbahnanleihen an allen größeren deutschen Börsen frei gehandelt. Das änderte sich im Jahr 1937, als Hitler die volle Verstaatlichung der Reichsbahn anordnete. Bis 1941 wurden die bestehenden Vorzugsaktien in Anleihen umgetauscht. Zusammenfassend kann man sagen, dass die Reichsbahn in der gesamten Zwischenkriegszeit Spielball übergeordneter Interessen war, was ihre Entwicklung in dieser Zeit prägte.

## **4.2 Die Bundesbahn – Im Spannungsfeld von Markt und Politik**

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es zwei deutsche Staaten und damit auch zwei deutsche Bahnen. Die Reichsbahn der DDR war aber Teil einer Planwirtschaft und erfüllte dort die Vorgaben, die von der zentralen Plankommission an sie gestellt wurde. Sie stand nie im intermodalen Wettbewerb und operierte unter ganz eigenen Bedingungen. Aus diesem Grunde wird in diesem Kapitel nur auf die Entwicklung der westdeutschen Bundesbahn abgestellt. Es ist jedoch anzumerken, dass die Reichsbahn der DDR im Prinzip die hier beschriebene Entwicklung der Bundesbahn nach der Wiedervereinigung im Zeitraffer nachgeholt hat. Beiden Bahnen gemein war, dass sie nicht als Wirtschaftsunternehmen geführt wurden. Am Ende der Bundesbahnzeit wurden sozusagen die Folgen von Bahnpolitik West und Bahnpolitik Ost gemeinsam

sichtbar, was den Problemdruck schuf, der es erst ermöglichte die Beharrungskräfte im System zu überwinden und die Bahnreform von 1994 einzuleiten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg lag die Bundesrepublik plötzlich am äußeren Rand des europäischen Verkehrsraumes. Am Eisernen Vorhang endeten nicht nur die politischen Blöcke, sondern auch die Ost-West-Verkehrsachsen, die bislang die deutschen Verkehrsnetze geprägt hatten. Das neue Staatsgebiet erforderte stattdessen den Aufbau von leistungsstarken Nord-Süd-Achsen, die bis dato vernachlässigt worden waren. Diese Aufgabe war aber noch überschaubar, wenn man sie mit den notwendigen Reparaturen infolge von Kriegsschäden vergleicht. So waren beispielsweise sämtliche Rheinbrücken zerstört worden und weite Teile des Bahnbetriebssystems (Stellwerke etc.) Bombenangriffen zum Opfer gefallen. Die Schäden waren so groß, dass sich ihre komplette Beseitigung bis in die 60er Jahre hinzog (Schmuck, 1994, 40).

Die Bundesbahn nahm ihren Betrieb daher im Jahr 1949 auf einem durch Kriegsschäden gekennzeichneten Netz wieder auf. Doch das war nicht der einzige Ballast, mit dem sie vom Start an belastet wurde: Institutionell war die Bundesbahn ein Sondervermögen des Bundes ohne eigene Rechtsfähigkeit, welches vom Verkehrsministerium verwaltet wurde. Folgerichtig waren die Mitarbeiter allesamt verbeamtet. Das Grundgesetz garantierte der Bundesbahn ein weitgehendes Beförderungsmonopol im Schienenverkehr. Auch intermodaler Wettbewerb war bis in die 80er Jahre hinein stark eingeschränkt, denn die Verkehrsmarkordnung (siehe Kapitel 3.1) hatte den Krieg unbeschadet überstanden. Im Endeffekt unterlag die Bundesbahn also einer rein politischen Steuerung, was mit der Besonderheitentheorie des Verkehrs und einer angenommen natürlichen Monopolstellung im Schienenverkehr (siehe Kapitel 1) begründet wurde.

**Tabelle 4-1: Übersicht: Organisation der Bundesbahn**

	<b>Personen-nahverkehr</b>	<b>Personen-fernverkehr</b>	<b>Güter-verkehr</b>	<b>Infrastruktur</b>
<b>Markt- struktur</b>	Monopol; vereinzelt durch NE-Bahnen ergänzt	Monopol	Monopol; vereinzelt durch NE-Bahnen ergänzt	Monopol
<b>Rechts- form<sup>1)</sup></b>	Staatsbahn (Sondervermögen des Bundes)	Staatsbahn (Sondervermögen des Bundes)	Staatsbahn (Sondervermögen des Bundes)	Staatsbahn (Sondervermögen des Bundes)
<b>Finanzie- rung</b>	Steuern; Nutzerentgelte; Kapitalmarkt (Schulden)	Steuern; Nutzerentgelte; Kapitalmarkt (Schulden)	Steuern; Nutzerentgelte; Kapitalmarkt (Schulden)	Steuern; Nutzerentgelte; Kapitalmarkt (Schulden)
<b>Intramoda- ler Wettbe- werb</b>	Keiner	Keiner	Keiner	Keiner
<b>Regulie- rung</b>	Angebotsregulierung (Betriebs- und Beförderungspflichten) Tarifregulierung (Preise unter Selbstkosten)	Angebotsregulierung (Betriebs- und Beförderungspflichten)	Angebotsregulierung (Betriebs- und Beförderungspflichten) Tarifregulierung	Angebotsregulierung (Stille-gungsverbote)

1) Des größten Marktteilnehmers  
Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Konstruktion der Bundesbahn erwies sich schnell als großes Problem, da es ständig zu politischen Interventionen kam, welche die Bahn wirtschaftlich stark belasteten. Ein Beispiel hierfür war die Verpflichtung, vertriebene Eisenbahner in die Bundesbahn zu übernehmen und auch für vertriebene Reichsbahnpensionäre aufzukommen (Schmuck, 1994, 40). Die Bahn musste also eine sozialpolitische Aufgabe übernehmen, für die sie aber nicht kompensiert wurde. Im Laufe der Zeit wiederholte sich dieses Grundmuster viele Male. Meistens waren es die Bundesländer, die der Bundesbahn regionalpolitische Aufgaben in Form von Betriebs- und Beförderungspflichten aufluden. Dies geschah über Landespolitiker, die einen Sitz im Verwaltungsrat innehatten. Über sie konnten auch Landtagsabgeordnete oder Bürgermeister einen beachtlichen Einfluss auf die Entscheidungen der Bundesbahn nehmen.

In der Folge des hohen Einflusses musste die Bundesbahn unwirtschaftliche Verkehre und Infrastrukturen aufgrund von rein regionalpolitischen Erwägungen aufrechterhalten. Kosten und Nutzen dieser Maßnahmen blieben damit intransparent. Die Lasten lagen nicht beim Veranlasser, sondern mit zeitlicher Verzögerung bei der Allgemeinheit. Folgerichtig war der Regional- und Nahverkehr stets das finanzielle Sorgenkind der Bundesbahn. Auch der Bund war gerne bereit, zusätzliche Aufgaben bei der Bundesbahn anzusiedeln, beispielsweise durch die Beförderungspflicht für Wehrpflichtige, was erhebliche Beförderungsleistungen der Bahn erforderte, die aber lange nicht kompensiert wurden. In ihrer Geschichte wurde die Bundesbahn von allen politischen Ebenen als eine Art Schattenhaushalt genutzt – oder drastischer ausgedrückt: Als Selbstbedienungsladen missbraucht. Aus Sicht der Politik eine bequeme Regelung, weshalb von dieser Seite kaum der Wunsch bestand, etwas an der Grundstruktur zu ändern. In Anbetracht massiver Forderungen an die Bundesbahn ohne eine Finanzierung zu sichern, kann an dieser Stelle durchaus von Politikversagen gesprochen werden. Zudem verhinderte das Beamtenrecht effektiv eine effizienzorientierte Personalpolitik. Da die Mitarbeiter in einer privilegierten Position waren, entwickelten auch sie erhebliche Beharrungskräfte, wenn die Struktur der Bundesbahn verändert werden sollte.

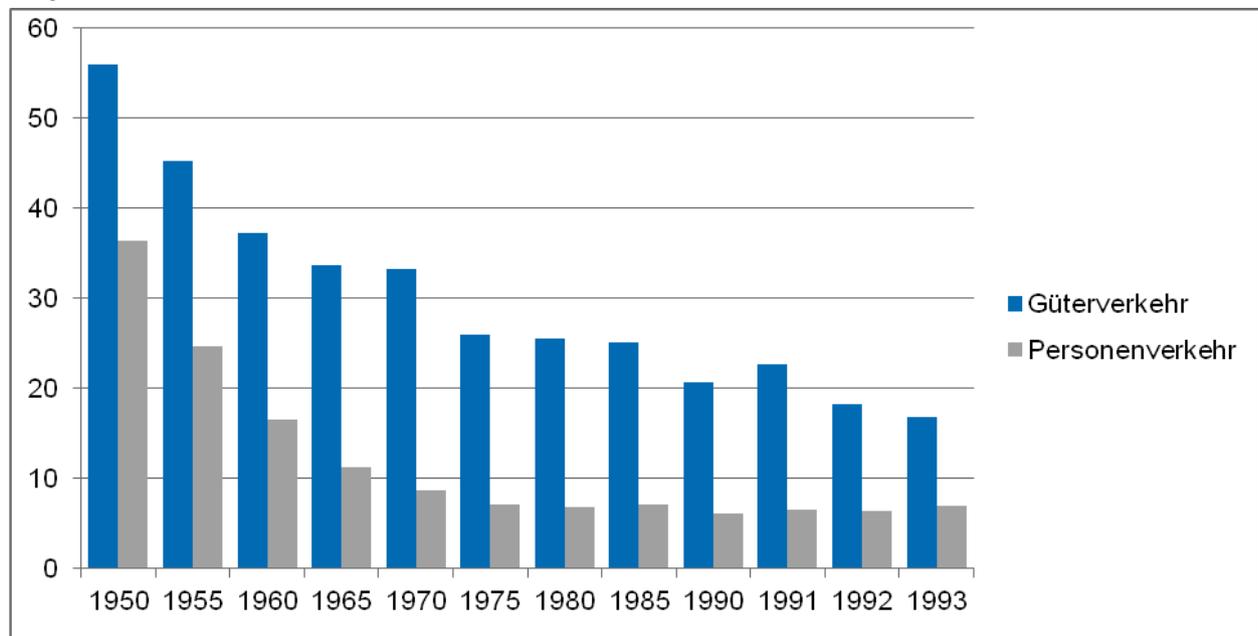
Die Bundesbahn hatte somit bereits seit ihrer Gründung zahlreiche Probleme zu schultern, die im Laufe der Zeit geradezu übermächtig werden sollten. Der intermodale Wettbewerb kam schnell als Problem hinzu. Zwar sorgte die deutsche Verkehrsmarkordnung dafür, dass es nur eine begrenzte Anzahl von Güterverkehrskonzessionen für Lkws gab, und sie verhinderte auch, dass die Konzessionsinhaber billigere Tarife anboten als die Bundesbahn – sie hinderte sie aber nicht daran qualitativ bessere Angebote zu machen. Zudem ist zu erwähnen, dass die an den Bahnkosten orientierten Tarife den Konzessionsinhabern große Spielräume ermöglichten, um in die Angebotsqualität zu investieren und dennoch gut zu verdienen. Sie hatten einfach eine viel günstigere Kostenstruktur und waren nicht gezwungen unwirtschaftliche Verkehre quer zu subventionieren.

Es kam hinzu, dass die traditionell bahnaffinen Güter wie Kohle und Stahl an Bedeutung verloren. Öl, Gas und Fertigwaren wurden als Transportgüter bedeutsamer, und die Bahn konnte sich nur schwer an diese Veränderungen anpassen. Insbesondere der Straßengüterverkehr bekam das hingegen sehr gut hin. Der Trend zu kleineren und leichteren Transportgütern kam den Eigenschaften des Lkw entgegen. In Summe wurde der Straßengüterverkehr für viele Verlager attraktiver als die Bundesbahn, und sie wanderten schnell ab. Der Marktanteil der Bundesbahn an der Güterverkehrsleistung sank von 56 Prozent im Jahr 1950 auf unter 17 Prozent im Jahr 1993 ab, wobei der höhere Bahnanteil in der ehemaligen DDR die Bilanz am Ende der in Abbildung 4-1 dargestellten Entwicklung noch etwas schönt. Wie dort zu sehen ist, gingen

auch die Marktanteile im Personenverkehr zunächst deutlich zurück und stagnierten ab 1975 bei etwa 7 Prozent.

**Abbildung 4-1: Marktanteile der Bundesbahn von 1950 bis 1993**

Angaben in Prozent



Quellen: BMVBS, 1991; BMVBS, 1996; BMVBS, 2013

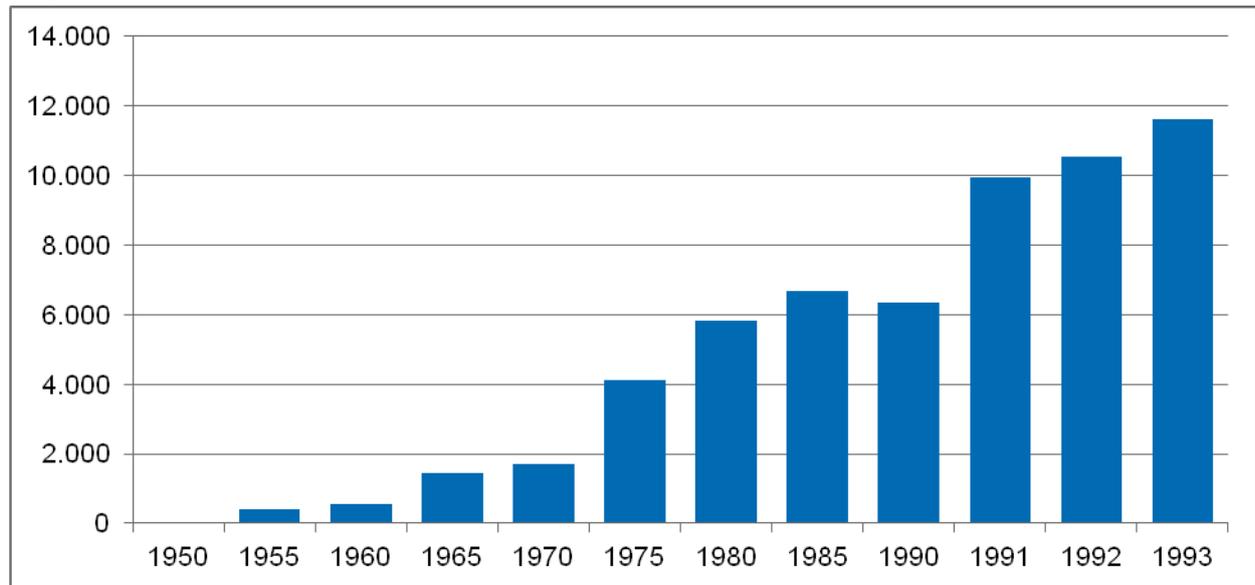
Aus Sicht der Bundesbahn war der Personenverkehr aber von jeher ein Verlustbringer. Der mit zahlreichen unwirtschaftlichen Verbindungen und Tarifen belastete Nahverkehr – selbst viele Regeltarife lagen unter den Selbstkosten, und etwa 70 Prozent der Passagiere nutzten ermäßigte Tarife - machte von Anfang an stetig wachsende Verluste. Ab 1974 war auch der Fernverkehr defizitär (Schmuck, 1994, 43). Vor diesem Hintergrund war vor allem der Marktanteilsverlust im Güterverkehr für die Bundesbahn ein wirtschaftliches Problem, wie folgende Zahlen illustrieren. Im Jahr 1950 betrug die Einnahmerelation zwischen dem meist defizitärem Personenverkehr und dem meist profitablen Güterverkehr noch 1:1,95. Diese Relation sank bis 1992 auf 1:0,82 ab. In Summe war die bahninterne Quersubventionierung der politisch geforderten, unwirtschaftlichen Verkehre daher schon bald nicht mehr möglich und die Bundesbahn fing an, ständig wachsende Verluste zu schreiben und Schulden anzuhäufen.

Tatsächlich machte die Bundesbahn nur einmal in ihrer Geschichte einen Gewinn: Im Jahr 1951 wurde ein Überschuss von 70 Millionen Mark erzielt. Bereits im Folgejahr wurde ein Verlust von 140 Millionen Mark ausgewiesen, der bis 1957 auf 670 Millionen Mark answoll. Im Jahr 1961 konnte mit einem Minus von 13 Millionen noch einmal eine rote Null erzielt werden, danach gab es nur noch steigende Verluste. Im Jahr 1964 wurde erstmals ein Verlust von mehr als einer Milliarde Mark verbucht. Zeitgleich wuchsen auch die Schulden der Bundesbahn schnell an und überschritten schon 1958 die Grenze von einer Milliarde Mark. Diese Entwicklung wurde in der Öffentlichkeit durchaus registriert. So widmete der Spiegel bereits in der Ausgabe 51/1953 die Titelgeschichte der prekären Lage der Bahn und benannte auch die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Bundesbahn als Hauptproblem.

An die Strukturprobleme der Bundesbahn ging man dennoch nicht heran. Stattdessen wurden der Bahn mit dem Verkehrsfinanzgesetz von 1955 erstmals Leistungen aus dem Haushalt zugeteilt – sie waren allerdings deutlich geringer, als die gemeinwirtschaftlichen Lasten der Bundesbahn. Im Laufe der Zeit erhöhten sich die die IST-Ausgaben des Bundes für die Eisenbahn drastisch wie Abbildung 4-2 zeigt.

**Abbildung 4-2: IST-Ausgaben des Bundes für das Eisenbahnwesen 1950 - 1993**

Angaben in Millionen Euro



Quellen: BMVBS, 1991, 184 f.; BMVBS, 1996, 125; BMVBS, 2013, 114

Diese Zuwendungen reichten aber nie, um die operativen Verluste der Bahn auszugleichen. Im gleichen Tempo wie die Zuwendungen stiegen Verluste und Schulden der Bundesbahn. Insbesondere in den 70er Jahren verschärfte sich die Finanzlage drastisch – 1974 war der Haushaltsposten Bundesbahn so hoch wie die von Forschungs-, Wirtschafts- und Wohnungsbauministerium zusammen (Schmuck, 1994, 169). Die Lage war so schlecht, dass der damalige Verkehrsstaatssekretär Börner erklärte, dass sich die Bundesrepublik in absehbarer Zeit nur noch eines leisten könne: Bundesbahn oder Bundeswehr (Schmuck, 1994, 43).

Doch obwohl die Lage schlecht war – der Verkehrsminister Leber (1968) verglich die Lage der Bundesbahn mit einem Schiffbrüchigen, der weder Land sieht noch weiß in welcher Richtung es liegt (Schmuck, 1994, 98) – gelang es nicht, eine einschneidende Strukturreform der Bundesbahn durchzuführen. Es mangelte im Laufe der Zeit nicht an Versuchen. Die tatsächlich durchgeführte Bahnreform von 1994 wird allgemein als der 17te Anlauf zur Reform der Bundesbahn gezählt. Alle vorhergehenden Reformanläufe blieben im Spannungsfeld von Bund, Ländern und Bahnbelegschaft stecken. Die Letztgenannten profitierten von der Struktur und leisteten daher erheblichen Widerstand gegen Reformen. Auch auf Bundesebene fehlte immer der nötige politische Konsens zwischen den großen Parteien. In der Folge waren die einzelnen Reformvorhaben inkonsistent. Der erste – erfolglose – Reformvorschlag war das Gutachten der Brand-Kommission<sup>17</sup> von 1960. Die Kommission empfahl die Stärkung des Wettbewerbs im Verkehrs-

<sup>17</sup> Benannt nach dem Vorsitzenden und ehemaligen Bundesbahnpräsidenten Friedrich Brand

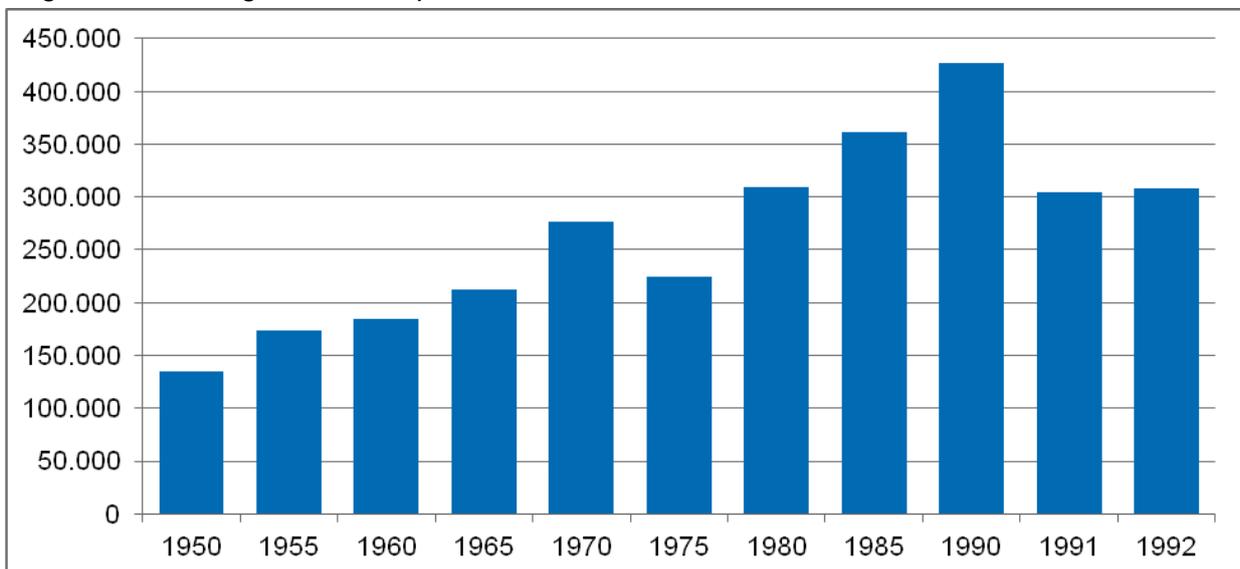
sektor. Einen völlig anderen Ansatz wählte der Leber-Plan von 1968. Dieser sah vielmehr Beförderungsverbote für Lkw und eine Beförderungssteuer für den Straßenverkehr vor, wollte also die Verkehrsordnung noch dirigistischer gestalten.

Aus der Bundesbahn selber wurde bereits 1960 der Wunsch artikuliert, die Behörde in ein Unternehmen umzuwandeln und dieses nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Damit wäre es möglich gewesen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen abzustreifen, beziehungsweise der Staat hätte sie entsprechend kompensieren müssen. Mit diesem Ansinnen scheiterte die Bahn aber genauso wie mit dem 1976 vorgelegten Plan, das Schienennetz auf eine betriebswirtschaftlich optimale Größe zu verkleinern – was einer Halbierung entsprochen hätte. Offensichtlich war der Leidensdruck zu jener Zeit noch nicht groß genug. Das änderte sich erst mit dem Fall des Eisernen Vorhanges und der anstehenden Integration der Reichsbahn in die Bundesbahn.

Bei allen wirtschaftlichen Problemen sollte aber auch erwähnt werden, dass die Bundesbahn und ihre Mitarbeiter einige Erfolge verbuchen konnten. Zu nennen wären hier die recht weitgehende Elektrifizierung des Netzes und der Aufbau von S-Bahnnetzen in den großen Städten und Metropolregionen. Es gelang auch sukzessive unwirtschaftliche Teile des Netzes still zu legen, was sich auf etwa 10 Prozent des ursprünglichen Netzes von 1950 summierte. Auch in Punkto Produktivität machte die Bundesbahn Fortschritte, wie Abbildung 4-3 zeigt. Sie erreichte nur nie die notwendige Produktivität.

**Abbildung 4-3: Produktivitätsentwicklung der Bundesbahn 1950 bis 1993**

Angabe in Leistungskilometern pro Mitarbeiter



Quellen: BMVBS, 1991; BMVBS, 1996; BMVBS, 2013

Am Verlauf der Produktivitätsentwicklung zeigt sich aber auch schon der Einfluss der Wiedervereinigung. Die Bundesbahn war bereits hoch defizitär, hatte einen großen Infrastrukturrückstand und wies eine unzureichende Arbeitsproduktivität auf. Doch in der Reichsbahn der DDR war die Lage noch deutlich prekärer. Das betraf vor allem ihre ineffiziente Technik und Arbeitsweise. Modernisierungen hatten in der DDR kaum stattgefunden. Technisch und gemessen an der Produktivität, lag sie um 30 Jahre hinter der Bundesbahn zurück. Das Netz war nach öko-

nomischen Kriterien völlig überdimensioniert, der Personalbestand lag mit 240.000 Mitarbeitern auf Augenhöhe der Bundesbahn. Einzig die aus der Planwirtschaft resultierende hohe Auslastung schönte die Zahlen etwas – für Güter und Personen gab es in dem Zwangsbewirtschaftungssystem der DDR aber auch keine Alternative zur Reichsbahn. Mit dem Zusammenbruch der DDR Planwirtschaft änderte sich die Lage schlagartig. Intermodale Konkurrenz drang in die abgeschotteten Märkte der Reichsbahn vor und diese vollzog die Entwicklung der Bundesbahn im Zeitraffer nach. Dies sorgt nun dafür, dass der Problemdruck so groß wurde, dass die nach wie vor bestehenden Widerstände gegen eine einschneidende Bundesbahnreform überwunden werden konnten.

Nach der Wiedervereinigung kamen noch weitere Faktoren zusammen, welche die folgende Bahnreform erst ermöglichten. Die EU war einer der wichtigen Treiber, denn die Richtlinie 91/440/EG machte eine Strukturreform unumgänglich. Eine voll integrierte Staatsbahn mit Beförderungsmonopol widersprach der Richtlinie in fast allen Punkten. Zudem liefen die in der deutschen Verkehrsmarktordnung fixierten Restriktionen für den Straßengüterverkehr aus (siehe Kapitel 2.1). Dies ließ einen beachtlichen Produktivitätsschub beim intermodalen Wettbewerb erwarten, der sich 1994 auch umgehend einstellte (siehe Kapitel 3.1). Zudem begannen die Unternehmen des Straßengüterverkehrs bereits 1989 mit der Planung und dem Aufbau von Transportnetzen in der ehemaligen DDR, während die Bahnen durch ihre staatlichen Strukturen noch daran gehindert wurden und erst einmal die alten Ost-West-Verbindungen reaktivieren mussten. In der Summe waren die aktuelle Lage der Bundesbahn miserabel und die Zukunftsaussichten ohne einschneidende Reform schlicht katastrophal.

Genau betrachtet, war die Bundesbahn 1993 handelsrechtlich bankrott. Daran ändert auch eine im Jahr 1991 erfolgte Entschuldung um 12 Milliarden Euro wenig, wie ein Blick auf die in Tabelle 4-2 dargestellte Bilanz verrät.

**Tabelle 4-2: Bilanz der Deutschen Bahnen zum 31.12.1993**

in Millionen Euro

Aktiva		Passiva	
Immaterielles Anlagevermögen	272	Eigenkapital	4.554
Sachanlagevermögen	50.156	Baukostenzuschüsse	5.519
Finanzanlagevermögen	1.028	Rückstellungen	9.129
Summe Anlagevermögen	51.456	Kreditverbindlichkeiten	33.858
Summe Umlaufvermögen	5.263	Übrige Passiva	3.659
Summe Aktiva	56.719	Summe Passiva	56.719

Quelle: Deutsche Reichsbahn / Deutsche Bundesbahn, 1994

Die Eigenkapitalquote war deutlich unter 10 Prozent gefallen, während die Anlagenintensität 90 Prozent überschritten hatte. Zinsen und Abschreibung beliefen sich auf 4,9 Milliarden Euro und übertrafen damit das verbliebene Eigenkapital von 4,6 Milliarden Euro. Ebenso verheerend war das Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahres 1993. Der Jahresfehlbetrag belief sich auf den Rekordwert von 8,1 Milliarden Euro. Ein gewaltiges Problem stellte der durch die Integration der Reichsbahn aufgeblähte Personalbestand dar. Zwar waren seit 1991 schon gut 70.000 Stellen abgebaut worden, aber dennoch lagen die Personalaufwendungen von 13,4 Milliarden Euro mehr als 50 Prozent über den Umsatzerlösen, die nur 8,6 Milliarden Euro betragen. Es kam erschwerend hinzu, dass die ehemaligen Reichsbahnen zur Verbeamtung anstan-

den, da sonst eine gravierende Ungleichbehandlung gegenüber den Bundesbahnern entstanden wäre. Dies hätte aber die enormen Personalkosten auf Dauer zementiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass:

- die staatliche Führung der Bahn als Behörde
- mit einem Monopol auf dem deutschen Schienennetz

finanzwirtschaftlich, haushaltspolitisch und verkehrlich als gravierender Misserfolg zu werten ist.

Vor diesem Hintergrund war schon 1989 eine Regierungskommission berufen worden, die Vorschläge für eine Reform vorlegen sollte. Die Kommission stellte zu diesem Zweck verschiedene Szenariorechnungen an. Diese ergaben in einem ungünstigen Laissez-faire Szenario, dass der Bedarf der Bahn an Bundesmitteln von 22,9 Milliarden Euro im Jahr 1994 auf 36,3 Milliarden Euro im Jahr 2003 ansteigen würde. In diesem Szenario hätte die Bahn in 10 Jahren Bundesmittel in Höhe von 291 Milliarden Euro benötigt. Im Vergleichsszenario, welches eine tiefgreifende Reform vorsah, wie sie 1994 umgesetzt wurde, lag der summierte Bedarf bei 227 Milliarden Euro und es wurde eine Verstetigung des Mittelbedarfs vorhergesagt. Angesichts dieser Zahlen gelang es, die politischen Widerstände endgültig zu überwinden und eine neue Zeit für die Eisenbahnen in Deutschland einzuläuten.

### 4.3 Die Bahnreform von 1994

Trotz der dramatischen Lage der bundeseigenen Bahnen war es jedoch keineswegs einfach, die Widerstände in Bundes- und Landespolitik gegen eine Reform zu überwinden. Als sehr hilfreich erwies sich in diesem Zusammenhang die Liberalisierungsrichtlinie der EU, denn sie stellte sicher, dass Business as usual ausgeschlossen war. Doch in Anbetracht der schlechten Lage der deutschen Bahnen war klar, dass eine deutsche Bahnreform weit über die Richtlinie 91/440/EG hinausgehen musste. Dennoch war es keineswegs leicht, die entsprechenden politischen Mehrheiten zu organisieren. Immerhin war eine verfassungsändernde Mehrheit nötig, und manche Abgeordnete wollten ihrem Wahlkreis Privilegien in Form von Fernverkehrsanschlüssen und ähnlichem als Gegenleistung für ihre Stimme sichern. Dennoch gelang es, eine breite politische Mehrheit im Bundestag zu organisieren. Am 2. Dezember 1993 stimmte der Deutsche Bundestag mit 558 Ja-Stimmen, 13 Gegenstimmen und vier Enthaltungen für das notwendige Gesetzespaket. Auch die Zustimmung der Länder war nicht einfach zu bekommen. Dabei ging der Streit zwischen Bund und Ländern vor allem um die Finanzierung der von den Ländern gewünschten (meritorischen) Verkehre. Der Bund wiederum wollte die Verantwortung für den notorisch defizitären Nahverkehr abgeben. Man einigte sich am Ende auf ein Regionalisierungsmodell, bei dem der Bund bezahlt und die Länder die Organisation der Verkehre übernehmen. Somit waren die politischen Hürden der Reform genommen. Es sollte aber betont werden, dass die Zustimmung weniger aufgrund von marktwirtschaftlicher Überzeugung der Abgeordneten zustande kam, als vielmehr durch Druck aus Brüssel und die Sorge um die finanziellen Folgen einer Fortsetzung der bisherigen Bahnpolitik. Die Idee einer gemeinwirtschaftlichen Bahn war in der Politik mit der Bahnreform keineswegs ad acta gelegt.

Die auf den Weg gebrachte Bahnreform war ein politischer und finanzieller Kraftakt. Neben dem Artikel 87e des Grundgesetzes wurden rund 130 Gesetze geändert, um die geplanten Struktur-reformen auf den Weg zu bringen. Mit diesem Paket wurde die Staatsbahn in eine privatrechtl-

che AG umgewandelt, die neue Bahn entschuldet, die Trennung von staatlichen und unternehmerischen Verantwortungen eingeführt und der Netzzugang für Dritte gewährt. Mit diesen Änderungen und Instrumenten der Bahnreform wurden zwei zentrale Ziele verfolgt:

- Mehr Verkehr auf die Schiene bringen: Der über mehrere Jahrzehnte laufende Rückgang von Marktanteilen der Bahn sollte gestoppt und zusätzliche Verkehrsleistung auf die Schiene gezogen werden.
- Den Bundeshaushalt entlasten: Die Prognosen sahen im Zuschussbedarf der Bundesbahn ein unkalkulierbares Risiko für künftige Bundeshaushalte. Die jährliche Belastung des Bundeshaushaltes sollte durch die Reform zurückgeführt und in berechenbaren Grenzen gehalten werden

Dies waren die Ziele der Bahnreform. Es ist zu betonen, dass es sich hierbei um Sektorziele und nicht um Unternehmensziele handelt – dass der Rechtsnachfolger der Bundesbahn Marktanteile im Schienenverkehr an Wettbewerber verliert war explizit gewünscht. Die Bahnreform hatte also das Ziel den Schienenverkehr in Deutschland zu stärken und nicht den wirtschaftlichen Erfolg eines einzelnen Unternehmens zu sichern.

Bei der Bewertung ist es wichtig, dass die Ziele nicht mit den eingesetzten Instrumenten vermischt werden. Die wichtigsten Instrumente Bahnreform waren:

- Umwandlung der Behörden Bundesbahn und Reichsbahn in ein Wirtschaftsunternehmen
- Vollständige Entschuldung der Bundesbahn
- Trennung von unternehmerischer und staatlicher Verantwortung. Verantwortung für die Finanzierung der Infrastruktur beim Bund sowie für die Daseinsvorsorge im Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern
- Schaffung von intramodalem Wettbewerb

Mit der Bahnreform wurden die früheren Staatsbahnen zum 1. Januar 1994 in die privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaft Deutsche Bahn überführt, die zu 100 Prozent in das Eigentum des Bundes übergang. Hierzu musste das Grundgesetz geändert werden. Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit wurde großen Wert darauf gelegt, den politischen Einfluss auf die Geschäftsführung einzuschränken. Artikel 87e Absatz 3 GG legt daher fest, dass die Deutsche Bahn AG als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form zu führen ist. Die Verfassung verpflichtet die Bahn also zum betriebswirtschaftlichen Handeln, und der Eigentümer unterwirft sich bewusst dem Aktienrecht. Daraus folgt, dass auch der Eigentümer nicht gegen das unternehmerische Interesse handeln darf. Hierin liegt ein erheblicher Unterschied zu der Gemeinverpflichtung der früheren Staatsbahn. Allerdings verfügt der alleinige Aktionär Bundesrepublik Deutschland weiterhin über Möglichkeiten, der Bahn zusätzliche Aufgaben aufzuerlegen. Dies fällt umso leichter, da es keinen Minderheitsaktionär gibt, der gegen ein solches Vorgehen Einspruch einlegen oder gar klagen könnte.

Ein zentraler Punkt bei der Änderung der Rechtsform liegt ferner darin, dass damit der Zwang zur Verbeamtung der DDR Reichsbahnen entfiel. Auch neuen Mitarbeitern musste nicht mehr der privilegierte Beamtenstatus eingeräumt werden, und es wurde eine effizienzorientierte Personalpolitik im Unternehmen Deutsche Bahn AG möglich. Es war aber auch erforderlich, eine neue Konstruktion für den Einsatz des bereits verbeamteten Personals zu finden. Durch die Neuaufstellung wurde die Deutsche Bahn institutionell in die Lage versetzt, mit den intermoda-

len und künftigen intramodalen Wettbewerbern auf Augenhöhe zu agieren, da sie keine gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mehr erfüllen musste. Es ist auch zu betonen, dass der Rechtsrahmen eine spätere Privatisierung zuließ, sie aber keineswegs vorschrieb.

**Tabelle 4-3: Übersicht: Organisation des Schienenverkehrs in Deutschland heute**

	Personen-nahverkehr	Personen-fernverkehr	Güter-verkehr	Infrastruktur
<b>Markt- struktur</b>	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (offener Zugang, defacto Dominanz der Ausschreibungssieger)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (offener Zugang, defacto nur ein relevanter Anbieter)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (weites Oligopol)	Monopol
<b>Rechts- form<sup>1)</sup></b>	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Führung durch Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG
<b>Finanzie- rung</b>	Steuern (Regionalisierungsmittel); Nutzerentgelte	Nutzerentgelte	Nutzerentgelte;	Steuern; Nutzerentgelte; Kapitalmarkt (Schulden)
<b>Intramo- daler Wettbe- werb</b>	Wettbewerb um den Markt (Ausschreibungswettbewerb)	Wettbewerb im Markt	Wettbewerb im Markt	Keiner
<b>Regulie- rung</b>	Angebotsregulierung (Besteller); Technische Regulierung (Besteller, EBA)	Wettbewerbsregulierung (Bundesnetzagentur) Technische Regulierung (EBA)	Wettbewerbsregulierung (Bundesnetzagentur); Technische Regulierung (EBA)	Angebotsregulierung (LuFV); Wettbewerbsregulierung (Bundesnetzagentur) Technische Regulierung (EBA)

1) Des größten Marktteilnehmers  
Quelle: Eigene Zusammenstellung

Betrachtet man das zweite Instrument, so zeigt sich, dass es sich bei der Bahnreform um einen finanziellen Kraftakt gehandelt hat. Die Schulden der Bundesbahn von gut 34 Milliarden Euro wurden auf den Bund übertragen, der sie in einem Sondervermögen – dem sogenannten Bundeseisenbahnvermögen (BEV) – verbuchte. Dadurch wurden Zinslasten in Höhe von gut 2,4 Milliarden Euro pro Jahr auf den Bund übertragen. Das Bundeseisenbahnvermögen wurde auch zum Dienstherren der Bundesbeamten und Pensionäre, die der Bundesbahn zugewiesen waren. Auch die erheblichen Pensionslasten fallen hier an. Die Entlastung der Bahn durch die Verlagerung der Dienstherren auf das BEV wurde auf 29 Milliarden Euro geschätzt. Zudem wurde das Vermögen der Bundesbahn schlagartig auf eine Milliarde Euro abgeschrieben, so dass ihre Rechtsnachfolger auch Abschreibungskosten von 2,5 Milliarden Euro pro Jahr vermeiden konnten. Diese umfassende Entschuldung sollte die Gründung eines wirtschaftlich gesunden Rechtsnachfolgers von Bundesbahn und Reichsbahn ermöglichen, der sich im Wettbewerb mit anderen Bahnen und der intermodalen Konkurrenz behaupten könnte.

Das größte Problem der Bundesbahn war der Zwang zur Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen ohne Kompensation aus den Staatskassen gewesen. Aus diesem Grunde wurde eine klare Trennung von staatlicher und unternehmerischer Verantwortung im Schienenverkehr eingeführt:

In die staatliche Verantwortung fallen Infrastrukturplanung und –finanzierung, sowie die technische und regulatorische Aufsicht, also Fahrzeugzulassung, Planfeststellung, Kontrolle der Netzzugangsbedingungen. Hinzu kommt die Organisation und Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Verkehren. Die Infrastrukturverantwortung soll dabei mit Hilfe der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen aus Bundesmitteln erfüllt werden. Aus- und Neubauplanungen sollen im althergebrachten Rahmen von Bundesverkehrswegeplänen und Ausbaugesetzen bestimmt werden. Verwaltung, Betriebsführung, Instandhaltung und Durchführung von Investitionen der Infrastruktur obliegen der Deutschen Bahn. Investitionen sind durch Finanzierungsverträge zwischen Bund und DB hinterlegt, die auch Eigenmittelanteile der DB festlegen, soweit die Investitionen im betriebswirtschaftlichen Interesse liegen. Kosten für Verwaltung, Betrieb und Instandhaltung der Infrastruktur sind seit der Bahnreform vollständig aus Nutzererlösen zu finanzieren.

Für die Erbringung der als gemeinwirtschaftlich definierten Nahverkehre wurde ein neuer Rechtsrahmen geschaffen. Mit dem sogenannten Regionalisierungsgesetz wurde festgelegt, dass die organisatorische und finanzielle Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) zum 1. Januar 1996 vom Bund auf die Länder übergang. Der SPNV wurde also als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge definiert. Das Gesetz enthält aber auch die Vorgabe, dass SPNV als kommerzielle Tätigkeit in offenen Wettbewerbsmärkten zu erbringen ist (Kirchner, 2005, 98). Die Länder dürfen ihn also nicht in Eigenregie erbringen sondern sind gehalten, die Leistung bei einem Eisenbahnverkehrsunternehmen einzukaufen. Die Idee dahinter war die Etablierung von wettbewerblichen Vergaben im SPNV zur Realisierung von Effizienzen.

Güterverkehr und Schienenpersonenfernverkehr gelten hingegen seit der Bahnreform als kommerzielle Aktivitäten und fallen somit in die unternehmerische Gestaltung der Eisenbahnen. Sie sind von den Eisenbahnen eigenwirtschaftlich im Wettbewerb zu erbringen. Der Bund geht somit davon aus, dass der Versorgung der Gesellschaft durch das rein merkliche Angebot der Bahnen und anderer Verkehrsträger im Güter- und Personenfernverkehr hinreichend Rechnung getragen wird. Um einen Wettbewerb zu ermöglichen, wurde im Rahmen der Bahnreform allen zertifizierten Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz in der EU der diskriminierungsfreie Zugang zum Netz garantiert und die Quersubventionierung von Verkehr durch Infrastruktureinnahmen verboten, womit die einschlägige EU Richtlinie umgesetzt wurde.

Eine große Rolle bei der Bahnreform spielte der Wunsch den Schienenverkehrssektor durch intramodalen Wettbewerb zu stärken. Aus diesem Grund wurde im gemeinwirtschaftlichen SPNV ein Rechtsrahmen geschaffen, der die Vergabe von staatlich geförderten Verkehrsleistungen im Ausschreibungswettbewerb ermöglichen sollte. Im kommerziellen Verkehr wurde auf Wettbewerb im Markt gesetzt. Hierfür musste ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, welcher den diskriminierungsfreien Zugang Dritter auch wirklich sicherte. Die Aufgabe, diesen Zugang zu sichern, wurde zunächst an das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) übertragen, das fortan als Regulierungsbehörde für den deutschen Schienenverkehrssektor agierte.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Im Jahr 2006 wurde die Zugangs- und Entgeltregulierung von der Bundesnetzagentur übernommen (s. dazu Kapitel 4.5)

Mit der Bahnreform ging man in Deutschland weit über die EU-Vorgaben hinaus. Doch die Bahnreform war auch ein Kraftakt, der von äußeren Faktoren erzwungen worden war. Nach 1994 herrschte in Teilen der deutschen Politik große Skepsis gegenüber der eigenen Reform. Doch auch für die Bahnen stellte die Bahnreform einen echten Kulturschock dar. Viele in Unternehmen übliche Abläufe mussten erst neu gelernt werden – von der Kundenorientierung bis zur Tarifverhandlung. Und auch potenzielle Neueinsteiger in den Schienenverkehr standen vor einer völlig neuen Situation. Zwar konnten sie jetzt den Sprung in das deutsche Schienennetz versuchen, aber ob der Markt wirklich so geöffnet war, wie es das Gesetz versprach, und ob sich ihnen attraktive Geschäftsmöglichkeiten in einem seit langem schrumpfenden Markt bieten würde, war mit der Bahnreform keineswegs gesichert.

#### **4.4 Ein Zwischenfazit – 10 Jahre nach der Bahnreform**

Da die Bahnreform in Deutschland einen völlig neuen Rechtsrahmen für den Schienenverkehrssektor geschaffen hat, führte die radikale Reform natürlich auch zu Problemen und war mit Anlaufschwierigkeiten verbunden.

Das betraf alle Stakeholder des Schienenverkehrs. So war die Reform in Teilen der deutschen Politik keineswegs populär, nicht zuletzt weil mit der marktwirtschaftlichen Neuausrichtung des Schienenverkehrs eine Rücknahme der direkten politischen Steuerung und Unsicherheiten bezüglich des Verhaltens der Unternehmen einhergingen. So wurde die Marktöffnung eher als eine Bedrohung statt einer Chance gesehen. Auch bei den beteiligten Akteuren und Behörden gab es Vorbehalte, da sie sich erst fachlich und ressourcenmäßig für den neuen Rahmen formieren mussten. Dies wurde zum Beispiel sichtbar beim Bestellverhalten vieler Aufgabenträger im SPNV. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, verzichteten diese zunächst auf wettbewerbliche Vergaben von Verkehrsverträgen, die – wie sich später zeigte – zu Kostensenkungen bei der Bestellung führten. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass nur die Deutsche Bahn über das notwendige Fahrzeugmaterial verfügte. Im Ergebnis wurden durch die anfängliche Vergabepaxis viele Strecken erst nach Jahren im Wettbewerb vergeben. Durch die Laufzeiten der Konzessionsverträge von in der Regel 10 oder mehr Jahren, wirkte diese Praxis noch lange nach. Von allen Bundesländern war Schleswig-Holstein der Vorreiter bei der Nutzung von wettbewerblichen Vergaben. Nachdem es sich hierbei allerdings nur um einen recht kleinen Teilmarkt handelt, war der Einfluss auf den deutschen Schienenverkehr als Ganzes zunächst begrenzt. Auch für die Deutsche Bahn waren Wettbewerb und das Verhalten eines Unternehmens im Wettbewerb unbekanntes Terrain. Gerade nach 10 Jahren gab es viele Berichte darüber, dass die Deutsche Bahn ihren Erfahrungsvorsprung nutzte, um potentielle Wettbewerber und aus dem Markt zu halten. Ein viel diskutiertes Beispiel hierzu waren die Probleme von Marktneueinsteigern, sich mit gebrauchtem Rollmaterial zu versorgen. Wenn sie sich an einer Ausschreibung beteiligen wollten, mussten potentielle Wettbewerber also völlig neues Material anschaffen, was die Markteintrittsbarriere deutlich erhöhte und einen Wettbewerbsnachteil gegenüber der Deutschen Bahn darstellte, die ihre Angebote mit teilweise abgeschriebenem Material kalkulieren konnte. In einigen Bundesländern wurden dann in den Ausschreibungen grundsätzlich Neufahrzeuge gefordert oder Fahrzeugpools bei den Bestellern geschaffen, auf die alle Bieter zurückgreifen konnten. Auch die Trassenbepreisung durch die Netzsparte der Deutschen Bahn wurde von der Konkurrenz in den ersten Jahren kritisiert, die zunächst mehrstufig mit Vorteilen für große Nutzer ausgestaltet war. Dies kam zwar der ökonomischen Empfehlung eines Ramsey-Pricing nahe, benachteiligte aber kleiner EVU und wurde dann zugunsten eines einstufigen Trassenpreissystems korrigiert. Nicht zuletzt wegen dieser Klagen, wurde die Deutsche

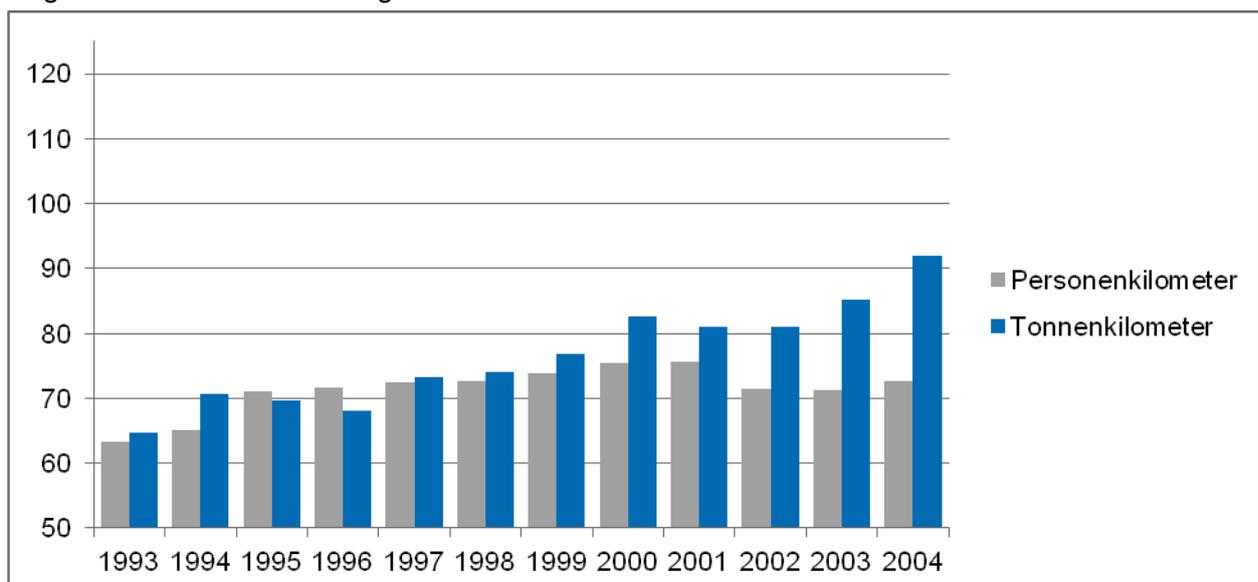
Bahn im Jahr 1999 in eine Holding umgewandelt, was die organisatorische Abtrennung der Netzsparte verstärkte (Kirchner, 2005, 98). Doch neben den Unternehmen und der Politik hatten auch die Kunden Umstellungsschwierigkeiten. Die Bahnen genossen gerade im Nahverkehr aufgrund der langjährig negativen Erfahrungen einen schlechten Ruf, und als es zu Angebotsverbesserungen in Folge der Bahnreform kam, blieben viele Pendler weiter skeptisch und blieben bei ihren gewohnten Transportmitteln. Nicht zu vergessen ist auch, dass zeitgleich mit der Bahnreform der Straßengüterverkehr dereguliert wurde. Wie in Kapitel 3.1 beschrieben führte die Deregulierung zu einer schlagartigen Preissenkung um 25 Prozent beim wichtigsten Güterverkehrsträger und zu zahlreichen Markteintritten, welche die Kapazität steigerten. Auch das intermodale Umfeld war also zunächst eher ungünstig für den neu formierten Schienenverkehrssektor. Hinzu kam die ausgeprägte wirtschaftliche Schwäche um die Jahrtausendwende, die natürlich auch auf die Bahnen durchschlug. Von daher ist es nicht überraschend, dass der liberalisierte Schienenverkehr nach der Bahnreform Anlaufschwierigkeiten hatte.

Als 10 Jahre nach der Bahnreform eine erste Bilanz gezogen wurde, fiel sie daher auch eher durchwachsen aus. Es bestand ein weitgreifender Konsens darüber, dass der negative Trend der Jahrzehnte vor der Bahnreform zwar gebrochen wurde, die Erreichung der verkehrlichen Ziele der Bahnreform aber recht deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb.

Betrachtet man die in Abbildung 4-4 dargestellte Verkehrsentwicklung, so zeigt sich, dass es im Personenverkehr nicht gelungen war, größere Neuverkehre auf der Schiene zu generieren. Zwar gab es im Jahr 1995 einen deutlichen Sprung in der Personenverkehrsleistung auf der Schiene, aber neben der Einführung des Schönes-Wochenende-Tickets spielte hier die veränderte Zählweise beim Statistischen Bundesamt eine wichtige Rolle. Ansonsten kann man eher von Stagnation sprechen. Dies galt auch für die Marktanteile der Eisenbahnen im Personenverkehr – er lag mit 6,9 Prozent leicht unter dem von 1993 und exakt auf dem Niveau, der im Bundesgebiet West 1980 ausgewiesen wurde.

**Abbildung 4-4: Entwicklung der Bahnverkehrsleistung zwischen 1994 und 2004**

Angabe in Milliarden Leistungskilometern



Quelle: BMVBS, 2013, 218 f. + 246 f.

Die Güterverkehrsleistung ist hingegen im Laufe von 10 Jahren um 42 Prozent gesteigert worden. Das klingt zwar nicht schlecht, stellt aber im Vergleich zum Gesamtmarkt ein unterdurchschnittliches Wachstum dar – der Marktanteil der Bahnen sank binnen 10 Jahren um 0,5 Prozentpunkte auf 16,1 Prozent. Obwohl die Verkehrsleistungen gesteigert wurden, war das Marktanteilsziel der Bahnreform im Jahr 2004 also recht eindeutig verfehlt worden. Doch einen Hoffnungsschimmer kann man in Abbildung 4-4 doch sehen. Gegen Ende der Betrachtungsperiode stieg die Güterverkehrsleistung deutlich an, so dass seit 2002 auch der Marktanteil wieder wuchs. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Personenverkehrsleistungen in den Gebieten, in den es zu offenen Ausschreibungen kam, durchaus zulegen. Die Besteller verzeichneten zudem geringere Preise bei steigenden Angebotsqualitäten. Die Regionalisierung des SPNV verzeichnete durchaus einige Erfolge in Bezug auf die Verkehrsleistung. Positiv war auch die unternehmerische Bilanz im SPNV seit der Bahnreform. Der SPNV hatte sich vom chronischen Verlustbringer zu einer profitablen Unternehmung gemausert. Ein guter Teil der Holdinggewinne der Bahn stammte in den ersten Jahren aus Einnahmen, die über die bestellten Verkehre in den Ländern generiert werden konnten. Auch die Kunden profitierten von dieser Umstellung, da die Bestellerentgelte transparent und zweckgebunden dem SPNV zur Verfügung standen und die Verkehre daher deutlich stärker am Endkundenbedarf ausgerichtet wurden.

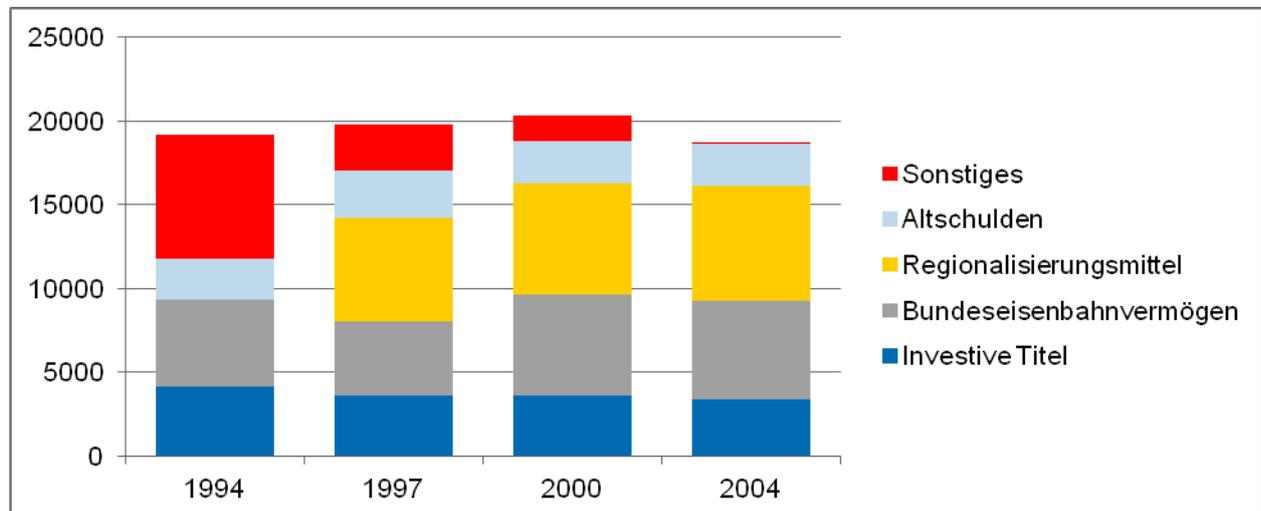
Die Wettbewerbsintensität begann sich um die Jahrtausendwende herum zu verändern. Im SPNV wurden zunehmend Strecken in wettbewerblichen Verfahren an dritte Eisenbahnverkehrsunternehmen vergeben. Zudem begannen zu dieser Zeit ausländische Staatsbahnen in den deutschen Verkehrsmarkt vorzustoßen, was den Markt in Bewegung brachte, da diese Firmen über das Kapital und das Know How verfügten um relevante Marktanteile zu erobern. Auch der Aufbau von internationalen Güterverkehrsverbindungen nahm zu, wobei die Anbindung der niederländischen und belgischen Häfen an das europäische Hinterland ein wichtiger Treiber war. Tatsächlich stieg der Marktanteil von Konkurrenzbahnen im Personennahverkehr ab dem Jahr 2000 recht schnell an und betrug 2004 immerhin 5,3 Prozent der Verkehrsleistung. Gemessen in Zugkilometern lag ihr Marktanteil sogar bei 11,9 Prozent, was belegt, dass die auslastungsstarken Strecken im Portfolio der Deutschen Bahn verblieben waren. Im Personenfernverkehr gab es mit Ausnahme von einzelnen Verbindungen - beispielsweise dem InterConnex - zu keinen wesentlichen Markteintritten. Im Güterverkehr begannen einige Großkunden der Deutschen Bahn spezialisierte Bahnen aufzubauen. Dies geschah, um den Wettbewerb zu intensivieren. Der Marktanteil der Wettbewerber betrug im Jahr 1999 noch 1,3 Prozent, legte aber bis 2004 auf 9,6 Prozent zu. All das führt zu dem Schluss, dass das Verkehrsziel 10 Jahre nach der Bahnreform nicht erreicht worden war, es aber auch Anzeichen für eine Trendwende zum Besseren im zweiten Teil des Betrachtungszeitraumes gab.

Auch die Erreichung des Haushaltsziels wurde in den ersten 10 Jahren nach der Bahnreform kontrovers beurteilt. Zwar blieben die tatsächlichen Ausgaben des Bundes für das Eisenbahnwesen weit unter den im Jahr 1993 erstellten Rechnungen, aber der positiv ausfallende Vergleich der tatsächlichen Entwicklung mit einem Worst-Case-Szenario kann nicht wirklich als Beweis für eine Erfolgsgeschichte herhalten. Die Ausgaben des Bundes für das Eisenbahnwesen blieben vielmehr konstant, wie Abbildung 4-5 zeigt. Zu betonen ist an dieser Stelle, dass es sich hier um Ausgaben des Bundes für den Schienenverkehrssektor handelt, nicht um Zuwendungen für die Deutsche Bahn. Aus diesem Grund sind an dieser Stelle die Kosten für die Alt-schulden der Bahn und für das Bundeseisenbahnvermögen zu berücksichtigen, auch wenn sie nicht mit dem wirtschaftlichen Handeln der Eisenbahnen nach der Bahnreform im Zusammenhang stehen. Bemerkenswert ist zudem, dass die Ausgaben des Bundes für das Eisenbahnwe-

sen im gesamten Betrachtungszeitraum höher waren, als die Ausgaben des Bundes für das Straßenwesen.

**Abbildung 4-5: Belastung des Bundes durch das Eisenbahnwesen 1994 bis 2004**

In Millionen Euro



Quelle: Pällmann, 2004, 130

Wie Abbildung 4-5 zeigt, kam es primär zu einer Verschiebung der Ausgabenposten.<sup>19</sup> Das Anwachsen der Regionalisierungsmittel verhinderte eine messbare Haushaltsentlastung. Man muss daher konstatieren, dass die Fortschritte im SPNV recht teuer erkaufte worden waren. Zudem hatte es sich im Laufe der Zeit gezeigt, dass die Länder Eigenmittel für den SPNV reduziert und durch Bundesmitteln ersetzt hatten, was aus Sicht des Bundes einen zusätzlichen Schatten auf die Entwicklung im SPNV warf. Etwas bedenklich stimmt auch die Entwicklung der investiven Titel. Das Netz war 1993 in keinem guten Zustand. Es bestand erheblicher Nachholbedarf bei Modernisierung und Sanierung des Netzes. Trotz dieser großen Rückstände hat sich dieser Haushaltstitel kaum erhöht. Auch die Auswahl der seit 1994 verwirklichten Schienenbauprojekte war oftmals eher wenig an den Bedürfnissen der Bahnen und ihrer Kunden orientiert, sondern bediente eher regionalpolitische Interessen. Teile der Ausgaben für Infrastrukturen kamen natürlich seit 1994 von der Deutschen Bahn. Aber da diese gemäß Verfassung als Wirtschaftsunternehmen zu führen ist, kann sie nur dann investieren, wenn ihre Eigenmittel entsprechend verzinst werden. Das ist aber insbesondere bei Nebenstrecken kaum zu erwarten.

Während die politischen Ziele eher verfehlt wurden, stellt sich die Frage, ob es gelungen war, die Effizienz und Marktorientierung der deutschen Eisenbahn durch die Umstellung auf unternehmerische Leistungserstellung im Wettbewerb zu fördern. Aufgrund einiger unternehmerischer Entscheidungen der Bahn, die zu ihrer Zeit in der Öffentlichkeit sehr kritisch kommentiert wurden, ist dieser Aspekt der Bahnreform zu ihrem 10 jährigen Jubiläum durchaus kritisch hinterfragt worden.

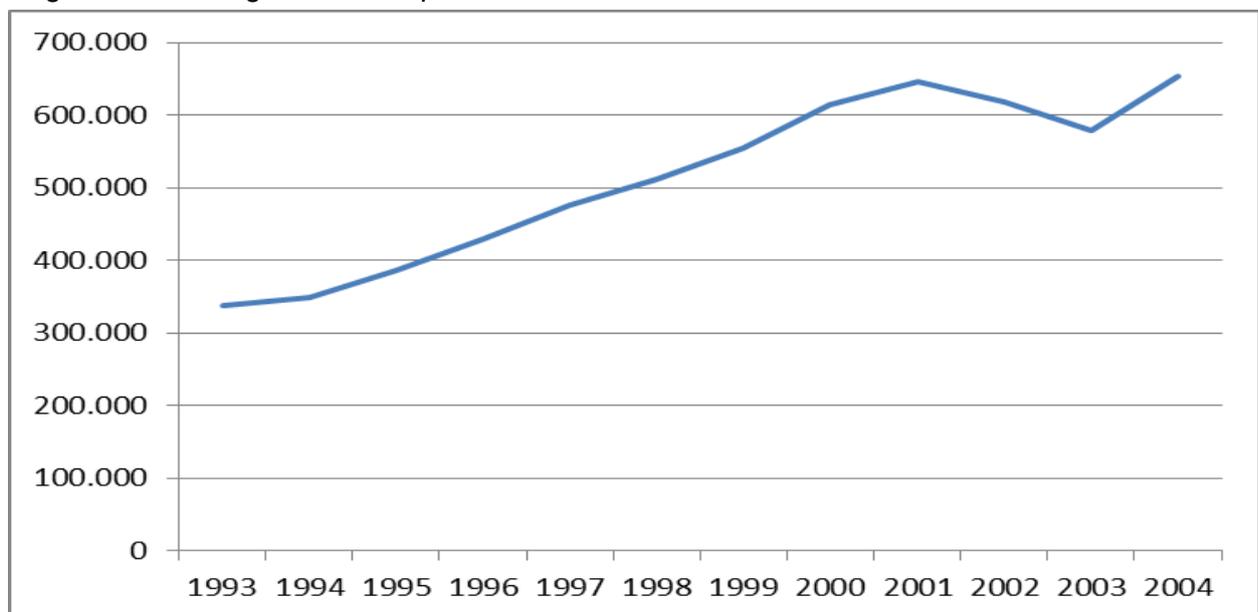
<sup>19</sup> Im Jahr 2003 sind die die nichtinvestiven Zahlungen des Bundes für Altlasten der ehemaligen Reichsbahn ausgelaufen.

Für große Aufregung in Öffentlichkeit und Politik sorgte die Umstrukturierung des rein national aufgestellten Schienenverkehrsanbieters Deutsche Bahn in einen weltweit agierenden Logistikkonzern. Die Kritik entzündete sich vor allem am Aufkauf verschiedener Logistikfirmen, in deren Folge die Deutsche Bahn schnell neue Schulden ansammelte. Der Vorwurf von Teilen der Politik ging in die Richtung, dass die verwendeten Mittel besser in Service und Netz investiert worden wären. Obwohl die Kritik an der Neuausrichtung laut war, ließ sie doch außer Acht, dass die Deutsche Bahn durch die Bahnreform auch zu unternehmerischem Handeln verpflichtet worden war. Aus unternehmerischer Sicht folgte der Wandel zum globalen Logistiker aber den Anforderungen der Kunden, die ebenfalls zunehmend internationale Märkte bedienten und eine globale Verteilung ihrer Produktionsstandorte aufwiesen. Daher zeigte die Internationalisierung für die Deutsche Bahn deutlich mehr Chancen, als der Ausbau von wenig genutzten Nebengleisen. Zudem ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die Margen eines reinen Transportunternehmens deutlich unter denen des steuernden Logistikers liegen. Zudem versprachen die Zukäufe auch Erleichterungen beim Aufbau internationaler Verkehre, die dann teilweise auf der Schiene abgewickelt werden können. Aus Unternehmenssicht kommt noch hinzu, dass es im rein deutschen Schienenverkehrsmarkt wenig Wachstumsaussichten gab. Immerhin war ein Marktanteilsrückgang des Unternehmens Deutsche Bahn ein explizites Ziel der Bahnreform. Alles in allem ist ein Großteil der Kritik an der Internationalisierungsstrategie auf ein veraltetes Bild der Bahn zurückzuführen, welches ihre unternehmerischen Pflichten zugunsten von angenommenen Aufgaben der Daseinsvorsorge negierte.

Ebenfalls von heftiger öffentlicher Kritik war die Anpassung des Verkehrsangebots an die unternehmerischen Aufgaben der Deutschen Bahn begleitet. Die Vorwürfe gingen in die Richtung, dass durch die Streichung von Fernverkehrshaltepunkten und Gleisanschlüssen die Generierung von Mehrverkehren auf der Schiene verhindere. Größere Bekanntheit erlangten vor allem die Programme für ein marktorientiertes Angebot im Personen- und Güterverkehr – MORA P und MORA C -, die kurz nach der Jahrtausendwende aufgelegt wurden. Während MORA P vor allem die Streichung defizitärer Verbindungen (Interregio) beinhaltete, führte MORA C zur Kündigung zahlreicher Gleisanschlüsse mit geringem Verkehrsaufkommen. Betroffen waren dadurch insbesondere kleinere Kunden mit einem geringen Verkehrsaufkommen und solche entlang von Nebenstrecken, insbesondere im ländlichen Raum. Insgesamt wurde zwischen 2000 und 2008 knapp ein Drittel aller Gleisanschlüsse der Deutschen Bahn AG und gut 20 Prozent aller Bahnhöfe stillgelegt. Auch dieses Verhalten muss vor dem Hintergrund der verfassungsgemäßen Führung als Wirtschaftsunternehmen gesehen werden. Der Interregio zählte zum Fernverkehr und war daher eigenwirtschaftlich zu erbringen. Wenn dies nicht möglich war, dann war die Einstellung eine unternehmerische Notwendigkeit. Die Bereitstellung von gemeinwirtschaftlich motivierten Verkehren ist seit der Bahnreform eindeutig die Aufgabe des Staates und nicht mehr der Deutschen Bahn. Verkehre, die aus politischer Sicht erwünscht, aber unternehmerisch nicht tragfähig sind, müssen danach von der öffentlichen Hand bestellt, vertraglich fixiert und mitfinanziert werden. Gleiches gilt für die Streichung von Gleisanschlüssen, denn auch der Güterverkehr ist eigenwirtschaftlich zu erbringen. Nach eigenen Angaben erwirtschaftete die Bahn bis zum MORA C Programm mit gut 70 Prozent ihrer Gleisanschlusskunden lediglich 5 Prozent aller Einnahmen. Auch hier ist die Streichung defizitärer Anschlüsse eine unternehmerische Notwendigkeit, denn es ist geradezu ein Kernelement der Bahnreform gewesen, dass die Deutsche Bahn keine defizitären Verbindungen mehr bedienen sollte, wenn diese nicht beauftragt werden. Flankierende Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels mehr Verkehr auf der Schiene verlangten somit ein aktives Handeln der Politik, das Haushaltswirkungen transparent und notwendig machte. Das unternehmerische Handeln der Deutschen Bahn war per Defi-

nition nicht in allen Fällen gleichgerichtet mit den verkehrspolitischen Zielen, stand aber im Einklang mit der von der Verfassung verlangten Führung nach wirtschaftlichen Kriterien. Die viel kritisierten Vorhaben der Deutschen Bahn hatten also durchaus eine unternehmerische Begründung, denn sie versprachen einen effizienteren Bahnbetrieb. In Bezug auf die Produktivitätsentwicklung ließ die Deutsche Bahn auch wenige Wünsche offen. Durch die Umwandlung der Behörde in ein Wirtschaftsunternehmen war es möglich, eine effizienzorientierte Personalpolitik zu betreiben. Da die Deutsche Bahn auch nach der Reform weiterhin mit einem großen Personalüberhang durch die Übernahme der Reichsbahner zu kämpfen hatte, hieß das zunächst einmal Personalabbau – also genau das, was bei Fortführung der Behördenstruktur nicht möglich gewesen wäre. Die Mitarbeiterzahl sank von 372.000 im Jahr 1994 auf 226.000 im Jahr 2004. In Kombination mit den geringen Zuwächsen bei der Verkehrsleistung ergab das einen beachtlichen Produktivitätssprung um 199 Prozent, wie Abbildung 4–6 zeigt. Hervorzuheben ist außerdem, dass dieser Prozess in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und ohne betriebsbedingte Kündigungen vollzogen wurde.

**Abbildung 4-6: Produktivitätsentwicklung des Schienenverkehrs nach der Bahnreform**  
Angabe in Leistungskilometern pro Mitarbeiter



Quelle: BMVBS, 2013

Das bedeutet nicht, dass von Seiten der Deutschen Bahn keine unternehmerischen Fehlentscheidungen getroffen worden wären. Die gab es durchaus. Ein prominentes Beispiel war die Umstellung des Tarifsystems im Jahr 2003. Dennoch ist festzuhalten, dass die Umwandlung der Staatsbahn in ein nach unternehmerischen Kriterien geführtes Unternehmen erfolgreich verlaufen war – auch wenn größere Teile der Öffentlichkeit diese nicht wahrnahmen.

Das Fazit 10 Jahre nach der Bahnreform fällt also bestenfalls gemischt aus. Die Erreichung der Sektorziele blieb hinter den Erwartungen vieler Experten zurück. Aber auch wenn die Ziele eher verfehlt wurden gab es zumindest in Bezug auf die Verkehrsmengen Anzeichen für Besserung. Wenn die Ziele nicht eindeutig erreicht werden, verbietet sich ein positives Fazit. Dennoch ist zu betonen, dass sich bei der in Bezug auf die Produktivität der ehemaligen Staatsbahn deutliche Verbesserungen abzeichneten. Die Umwandlung der Staatsbahn in ein Unternehmen zeigte

deutliche Erfolge. Dennoch wurde gerade die unternehmerische Ausrichtung der Bahn immer wieder in Frage gestellt. Nach dem Unfall von Eschede und mehreren Unfällen in Großbritannien wurde unternehmerisches Denken sogar als Sicherheitsrisiko dargestellt. Dahinter stand aber vor allem der Wunsch die Deutsche Bahn wieder zu einem Schattenhaushalt zur Finanzierung von Daseinsvorsorge zu machen, der auf der politischen Ebene nie verschwunden war.

#### **4.5 Deutschland heute – 20 Jahre nach der Bahnreform**

Im Jahr 2014 fällt das Urteil über die Bahnreform des Jahres 1994 deutlich positiver aus, als noch vor 10 Jahren. Die nach der Jahrtausendwende einsetzenden positiven Tendenzen haben sich gehalten und teilweise noch weiter verstärkt. Zudem gab es noch einige Veränderungen am Regulierungsrahmen, die ebenfalls positiv einzuschätzen sind.

So wurden im Jahr 2006 die Regulierungsaufgaben vom Eisenbahnbundesamt an die Bundesnetzagentur übertragen. Diese ist für die Überwachung aller großen Netzindustrien verantwortlich, was im Fall des Schienenverkehrs vor allem die Kontrolle der Nutzungsbedingungen und der Trassenvergabe durch die Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn und anderer Infrastrukturbetreiber betrifft. Zur Sicherung des diskriminierungsfreien Infrastrukturzuganges ist die Bundesnetzagentur mit sehr weitreichenden Entscheidungsvollmachten ausgestattet worden. Beispielsweise werden ihre Entscheidungen umgehend wirksam und sie ist verpflichtet Beschwerden nachzugehen. Die neue Konstruktion hat sich bewährt. Heute gilt der Infrastrukturzugang in Deutschland als transparent und diskriminierungsfrei.

Ein weiterer wichtiger Schritt war die Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung im Jahr 2009. Mit dem Abschluss einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Deutscher Bahn und Bund wurde hier ein effizienterer Finanzierungsrahmen geschaffen. Eine LuFV stellt im Prinzip nichts anderes als eine vertraglich fixierte mittelfristige Finanzierungszusage des Staates und eine Leistungszusage des Unternehmens dar. Über einen mehrjährigen Zeitraum werden dem Betreiber der Bundesschienenwege bestimmte Finanzierungsbeiträge zugesagt, während der Infrastrukturbetreiber im Gegenzug die Einhaltung bestimmter Qualitätskennzahlen garantiert. Er ist verpflichtet, zu deren Einhaltung die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen zu tätigen. Erstere vollständig aus Eigenmitteln, letztere aus Bundes- und Eigenmitteln. Die wesentliche Änderung gegenüber der üblichen Haushaltsfinanzierung besteht darin, dass ein Zahlungsstrom über mehrere Haushaltsperioden vertraglich fixiert wurde, die Verwendung ex post kontrolliert wird und eine Outputkontrolle erfolgt. In der normalen Haushaltsfinanzierung werden normalerweise immer nur einjährige Finanzierungszusagen getätigt, da ansonsten das Budgetrecht des Parlaments tangiert werden würde. Durch die vertragliche Fixierung können die zugesagten Finanzvolumina in den üblichen Abstimmungen im Rahmen der Haushaltserstellung kaum mehr angetastet werden. Alles in allem stellt die LuFV vor allem ein Instrument der finanzpolitischen Selbstbindung dar, welches dafür sorgt, dass auch länger laufende Projekte sicher durchfinanziert werden können. Große Vorteile resultieren dabei aus der kontinuierlichen Vergabe von Bauleistungen nach Bedarf und unabhängig von kameralistischen Zeitfenstern.

*Exkurs: Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung im deutschen Schienenverkehr*

Mit der Einführung der LuFV im Schienenverkehr, wurde nicht nur das Finanzierungsprozedere stark verändert, sondern auch ein System eingeführt, welches eine qualitätsorientierte Investitionssteuerung durchsetzen soll. Gemäß der Vereinbarung muss die DB AG einen jährlichen

Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht vorlegen und anhand vordefinierter Kennzahlen nachweisen, dass sie ihren Verpflichtungen zur Erhaltung der Schienenwege im Vorjahr nachgekommen ist. Die Berechnung der einzelnen Kennzahlen und die Sollwerte sind im Rahmen der LuFV vorgegeben worden. Im Prinzip geht es also nicht darum, die streckenspezifische Qualität des Schienennetzes zu bewerten, sondern darum, die Einhaltung der vom Bund definierten Qualitätsanforderungen zu dokumentieren. Dabei gibt es verschiedene Kategorien von Qualitätskennzahlen. Zu den sanktionsbewehrten Kennzahlen zählen, für die ein Soll-Wert vorgegeben wurde:

- Theoretischer Fahrzeitverlust – Bei diesem Kriterium wird die Fahrzeit verglichen, die ein Zug theoretisch zum Befahren benötigt. Diese wird mit der Zeit verglichen, die er im aktuellen Netz benötigt. Hierbei sollen auch Langsamfahrstellen erfasst werden (BMVBS, 2009a, 112ff).
- Funktionalitäten der Bahnsteige – Bei diesem Kriterium werden für die bestehenden Bahnsteige nach einem vorgegebenen Verfahren Punktwerte errechnet, die auf Bahnsteighöhe, Stufenfreiheit der Bahnsteigzugänge und Ausstattung mit Wetterschutz basieren.
- Anzahl der Infrastrukturmängel – Ein Infrastrukturmangel liegt vor, wenn der Zustand der Infrastruktur dazu führt, dass ein Abschnitt nur mit einer beschränkten Geschwindigkeit befahren werden kann.
- Versorgungssicherheit Bahnstrom – Zur Bewertung dieses Kriteriums wird jeder durch mangelhaften Zustand der Anlagen verursachten Versorgungsunterbrechung in Form einer ereignisbezogenen „Defizitenergie“ berechnet. Diese wird dann mit der gemeldeten Gesamtenergie ins Verhältnis gesetzt.

Hinzu kommen noch weitere Qualitätskennzahlen und Beurteilungskennzahlen, die laut LuFV zu veröffentlichen sind. Die wesentlichen Ergebnisse des aktuellen Berichtes sind in Tabelle 4-4 zusammengefasst.

**Tabelle 4-4: Qualitätskennzahlen des Schienennetzes gemäß LuFV**

	Soll	Ist 2012
<b>Sanktionsbewertete Qualitätskennzahlen</b>		
<b>Theoretischer Fahrzeitverlust in Minuten</b>	2.839	2.329
<b>Anzahl Infrastrukturmängel</b>	1.677	1200
<b>Funktionalität der Bahnsteige in Punkten</b>	22.829	23.216
<b>Versorgungssicherheit Bahnstrom in Prozent</b>	99,85	99,99

Quelle: DB AG, 2013, 5

Gemäß diesen Angaben hat die DB AG die Qualitätsanforderungen des Bundes übertroffen. So gesehen, erfüllen die Bundesschienenwege die Anforderungen, die der Bund als Träger der grundgesetzlichen Infrastrukturverantwortung und mittelbarer Eigentümer an es stellt. Ob die Qualität ausreicht, um die Anforderungen der Nutzer vollständig zu erfüllen, steht aber auf einem anderen Blatt. Zudem sollte nicht verschwiegen werden, dass die Auswahl und Berechnung der Qualitätskennzahlen umstritten ist. So wurde beispielsweise die mangelhafte Erfassung des Zustandes von wichtigen Leitsystemen wie Weichen heftig kritisiert. Ferner vertreten Branchenverbände seit mehreren Jahren die Position, dass die bisherigen Finanzierungsbeiträge des Bundes für Ersatzinvestitionen nicht ausreichen, den Infrastrukturzustand dauerhaft auf einem bedarfsgerechten Niveau zu halten. Dieser Befund wurde von der sogenannten Daehre-

Kommission, die von den Verkehrsministern der Länder eingesetzt wurde, bestätigt. Demnach besteht ein jährlicher Finanzierungsbedarf zum Erhalt des Schienennetzes in Höhe von 4,2 Milliarden Euro – über die LuFV werden 2013 und 2014 aber lediglich gut 3,25 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt (2,75 Milliarden Euro durch den Bund, gut 0,5 Milliarden Euro durch Eigenmittel der DB). Generell kann der Infrastrukturbetreiber mangelnde Investitionen vorübergehend durch höhere Instandhaltungsaufwendungen aus eigener Kraft kompensieren, dauerhaft droht jedoch ein Substanzverlust bei zunehmender Überalterung.

Am 6. September 2013 wurde die LuFV zwischen Bund und Deutscher Bahn um 2 Jahre verlängert, wobei der Bund zusätzliche Mittel von 250 Millionen Euro pro Jahr für Ersatzinvestitionen zusagte. Hierbei handelt es sich um eine vorübergehende Umschichtung aus dem Budget für Neu- und Ausbaumaßnahmen nach dem Bedarfsplan.

*Ende des Exkurses*

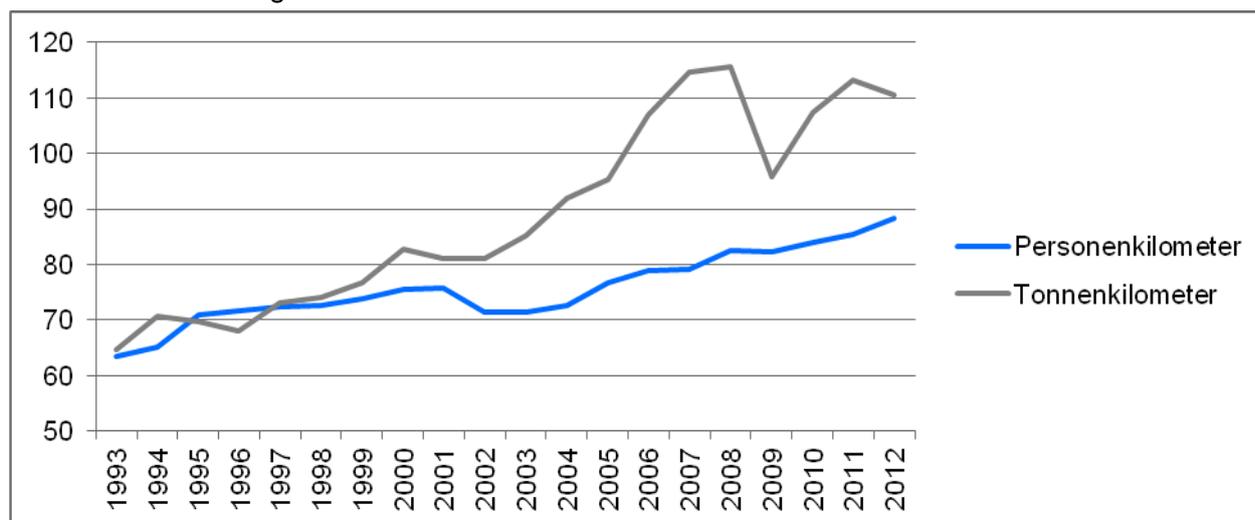
Abseits der Infrastrukturfrage wurden in den letzten 10 Jahren weitere Meilensteine von Gerichten gesetzt. So verfügte der Bundesgerichtshof im Februar 2011, dass künftig alle Leistungen des gemeinwirtschaftlichen SPNV grundsätzlich im freien Wettbewerb auszuschreiben seien. Nur in definierten Ausnahmefällen ist eine freihändige Vergabe noch zulässig.

Beachtenswert ist auch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) aus dem Jahr 2013, der feststellte, dass die Holdingstruktur der Deutschen Bahn mit integrierter Netzsparte den Maßgaben der EU entspricht. Alles in allem werden die Anforderungen der europäischen Eisenbahnpakete in Deutschland deutlich übererfüllt.

Die Entwicklung der Schienenverkehrsleistung verlief in den letzten Jahren recht positiv, wie man in Abbildung 4-7 ablesen kann. Heute kann davon ausgegangen werden, dass die mit der Bahnreform von 1994 angestrebten Mehrverkehre erreicht wurden.

**Abbildung 4-7: Entwicklung der Bahnverkehrsleistung zwischen 1994 und 2012**

in Milliarden Leistungskilometern



Quelle: BMVBS, 2013

Den größten Zuwachs an Verkehrsleistungskilometern ist im Güterverkehr zu verzeichnen. Die in Güterverkehrsleistung stieg gegenüber dem letzten Jahr der Bundesbahn um gut 56 Prozent

an und liegt stabil über dem Wert von 110 Milliarden Tonnenkilometern. Der Anstieg ist auch auf den wachsenden Transitverkehr zurückzuführen. Das spricht dafür, dass die europäische Liberalisierung nun endlich auch mehr grenzüberschreitende Langstreckentransporte auf die Schiene lenkt. Insgesamt konnte der Schienengüterverkehr seinen Marktanteil steigern. Im Jahr 2012 lag er bei 17,2 Prozent und damit 0,6 Prozentpunkte über dem Wert von 1993, aber immerhin 1,5 Prozentpunkte über dem Tiefpunkt im Jahr 2003. In Anbetracht der Rahmenbedingungen eine beachtliche Leistung. Die Kurve zeigt nämlich auch sehr deutlich, wie schwer der Schienenverkehr vom konjunkturellen Einbruch in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 getroffen wurde. Der Transport bahnaffiner Güter - wie etwa Erze – ging deutlich überproportional zurück, da die Unternehmen zunächst ihre Lager leerten und durch fallende Produktionszahlen der Verbrauch zurückging. Zudem ist zu bedenken, dass bedingt durch die tiefgreifende Rezession in Teilen Europas gerade die Transitverkehre recht stark zurückgegangen sind und sich anders als der Binnenverkehr auch noch nicht wieder erholt haben. Zudem gab es im Jahr 2011 einen Sondereffekt. Bedingt durch zahlreiche Sperrungen des Rheins, wurden kurzfristig größere Güterströme vom Binnenschiff auf die Schiene verlagert. Rechnet man diesen Effekt heraus, dürfte der Güterverkehr am aktuellen Rand einen langsamen Erholungsprozess aufweisen. Einen großen Teil der Zuwächse konnten die Wettbewerbsbahnen verbuchen. Ihr Marktanteil betrug im Jahr 2012 bereits 28,6 Prozent, nach 9,6 Prozent im Jahr 2004. Tatsächlich ist ihr Marktanteil auch in den Krisenjahren 2008 und 2009 kontinuierlich gewachsen. Diese Entwicklung unterstreicht noch einmal die positive Wirkung des freien Wettbewerbs und des unternehmerischen Handelns in diesem Bereich. Auch der Schienenpersonenverkehr ist nach 2004 deutlich gewachsen. Er verbuchte zum ersten Mal seit 30 Jahren messbare Marktanteilsgewinne. Im Jahr 2012 betrug der Marktanteil der Schiene am Personenverkehr immerhin 8,2 Prozent. Das ist ein solider Anstieg gegenüber 7,1 Prozent im letzten Jahr vor der Bahnreform. Treiber der Entwicklung war der SPNV. Die Verkehrsleistung im Nahverkehr stieg von 30 Milliarden Personenkilometern im Jahr 1994 auf über 50 Milliarden im Jahr 2012 an. Der Fernverkehr verzeichnete hingegen eine nahezu gleichbleibende Verkehrsleistung. Im SPNV hatten die Wettbewerbsbahnen einen wichtigen Anteil an der verbesserten Leistung. Ihr Marktanteil an der Verkehrsleistung im SPNV stieg auf 14,8 Prozent an. Gemessen in Zugkilometern betrug ihr Marktanteil 25 Prozent. Dies spricht dafür, dass die Wettbewerbsbahnen nach wie vor einen Schwerpunkt auf den weniger ausgelasteten Linien haben. Da eine Vielzahl der Verträge jedoch nach dem Bruttoprinzip erfolgt, bei dem die Fahrgelderlöse dem Aufgabenträger zufallen, lässt sich ein Zusammenhang zur unternehmerischen Attraktivität nicht ohne weiteres herstellen. Im Ausschreibungswettbewerb waren die Konkurrenten der Bahn sogar noch erfolgreicher. Sie konnten sich im Jahr 2012 gute 48 Prozent der ausgeschriebenen Leistungen sichern. Der Marktanteilsgewinn der Wettbewerbsbahnen ist aber auch darauf zurückzuführen, dass immer mehr Besteller die Leistungen im Wettbewerb ausgeschrieben haben. So stieg das Vergabevolumen von 51 Milliarden Zugkilometern im Jahr 2009 auf 70 Milliarden im Jahr 2012. Da seit 2011 alle neuen Bestellungen ausgeschrieben werden müssen, besteht auch Grund zu der Annahme, dass sich der Trend zugunsten der Wettbewerbsbahnen weiter fortsetzen wird.

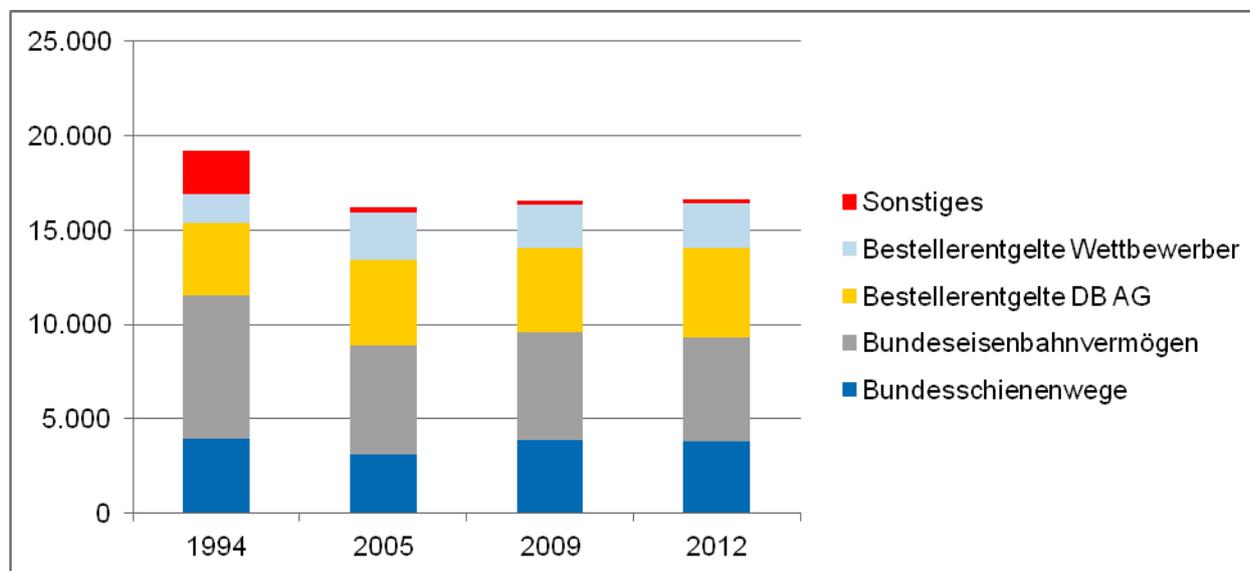
Allerdings gibt es auch weniger gute Anzeichen. So sinkt die Wettbewerbsintensität in den Ausschreibungen seit einigen Jahren. Mit anderen Worten, es beteiligen sich weniger Bahnen an den einzelnen Ausschreibungen. Bei einigen sehr großen Ausschreibungen lag zuletzt nur ein Angebot vor. Dieser Trend hat verschiedene Ursachen. Die öffentlichen Aufgabenträger im SPNV bestimmen zunehmend große Teile der Wertschöpfung durch detaillierte Vorgaben oder Eigenerbringung. Die heute vorherrschende regionale Spezifität der Fahrzeuge führt dazu, dass diese jeweils mit hohen Risiken im Zulassungsprozess, im Betrieb und bezüglich der

Restwerte nach Ablauf eines Verkehrsvertrags verbunden sind. Gleichzeitig ist eine wettbewerbstypische Erosion der Margen zu verzeichnen. So bemängeln die Bahnen heute eine zu geringe Attraktivität des Marktes aus Sicht ihrer Eigentümer und Investoren. Ganz wesentlich ist auch die Tatsache, dass einzelne Ausschreibungen erhebliche finanzielle und personelle Kapazitäten erfordern. Kleinere Bahnunternehmen sind daher gezwungen, sich auf ausgewählte Projekte zu konzentrieren. Das fördert einen Konzentrationsprozess im Markt. Inzwischen sind es fast nur noch Tochtergesellschaften ausländische Staatsbahnen, die als Konkurrenten der Deutschen Bahn auftreten. Aus Sicht der Besteller und Kunden ist eine Marktstruktur mit mehreren potenten Anbietern, unabhängig von deren Eigentümerstrukturen, dem geschlossenen Markt eindeutig vorzuziehen. Das Bestellerverhalten muss jedoch die Attraktivität für privates Kapital dauerhaft gewährleisten.

Auch in Bezug auf die Entlastung der Staatshaushalte sind inzwischen Fortschritte gemacht worden. Wie Abbildung 4-8 zeigt bleibt die Belastung der öffentlichen Haushalte aber weiterhin hoch, die Beträge haben sich in den letzten Jahren zwischen 16 und 17 Milliarden Euro eingependelt. Gegenüber dem Stand von 1994 ergibt sich aber eine deutliche nominale Entlastung von rund 4 Mrd. Euro jährlich. Inflationbereinigt ist die Ersparnis für den Steuerzahler dabei noch deutlich höher. Positiv ist zudem zu werten, dass die öffentlichen Finanzierungsbeiträge heute transparent sind und sich – mit Ausnahme der Altlastenaspekte – auf die vertraglich hinterlegte Bereitstellung von Infrastruktur oder Verkehrsleistungen beziehen, die Bund und Aufgabenträger der Länder im Ergebnis eines politischen Prozesses definieren und bestellen.

**Abbildung 4-8: Haushaltsbelastung 1994 bis 2012**

in Millionen Euro



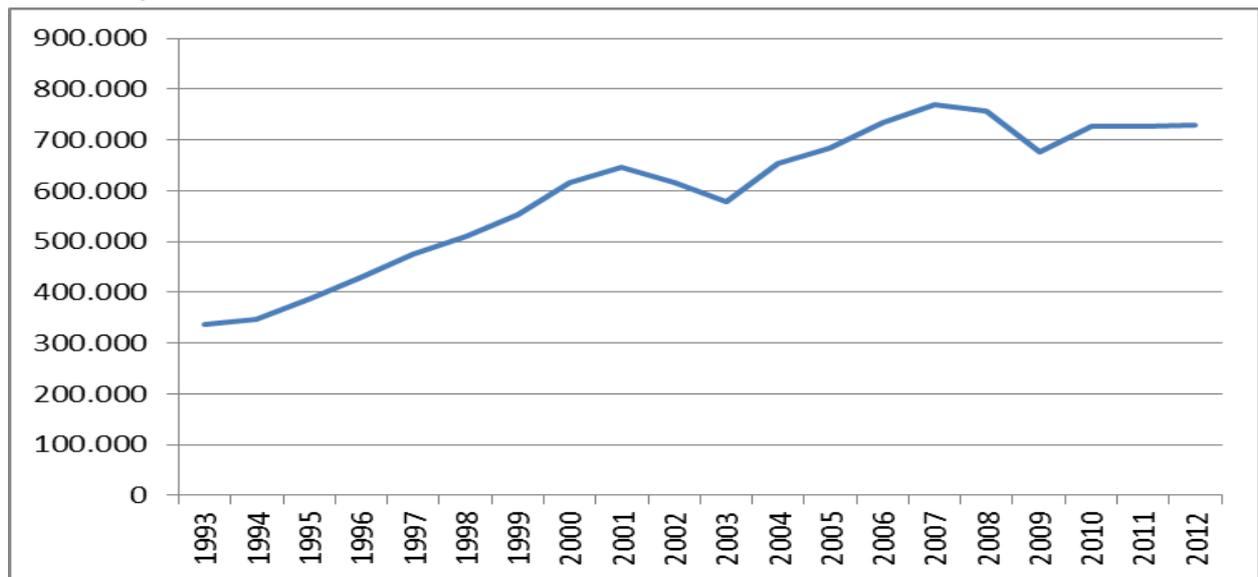
Quelle: Deutsche Bahn AG

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die Verringerung der Haushaltsbelastung zu einem großen Teil darauf zurückzuführen ist, dass die im Bundeseisenbahnvermögen geparkten Altlasten langsam aber sicher auslaufen. Die Tilgung der Altschulden wurde 2000 vom BEV in den Bundeshaushalt integriert. Wesentlicher Treiber ist jedoch die seit 2001 rückläufige Zahl der ehemaligen Beamten als Versorgungsempfänger. Daher sind die Aufwendungen für das Bundeseisenbahnvermögen seit 1994 um gut 27,5 Prozent oder etwas mehr als 2 Milliarden Euro gefal-

len. Die Regionalisierungsmittel wurden nach ihrer Einführung 1996 dynamisiert, derzeit mit jährlich 1,5 Prozent. Somit kommt es hier zu einem nominalen Zuwachs seit 1994. Das ist in Anbetracht der verkehrlichen Erfolge des gemeinwirtschaftlichen SPNV durchaus nachvollziehbar. Die positive Bilanz in Euro pro Personenkilometer zeigt, dass die Effizienz und Attraktivitätsgewinne überwiegen. Kostenanstiege beispielsweise durch die ständig zunehmende Komplexität der Ausschreibungen haben diesen Effekt lediglich gedämpft.

Weiterhin positiv ist die Produktivitätsentwicklung im deutschen Schienenverkehr zu bewerten. Seit der Bahnreform hat sich die Mitarbeiterproduktivität mehr als verdoppelt wie Abbildung 4-9 zeigt. An die als besonders effizient geltenden US-Güterbahnen kommt man in Deutschland zwar nicht ganz heran (siehe Abbildung 5-8), aber im Vergleich mit anderen europäischen Bahnen schneidet Deutschland relativ gut ab. Am aktuellen Rand ist die Produktivitätsentwicklung einerseits deutlich vom konjunkturellen Einbruch im Laufe des Jahres 2008 geprägt. Im Jahr 2009 gingen die Gütertransporte deutlich zurück. Andererseits wurde die Phase des Personalabbaus beendet und weiteres Personal im Schienenverkehrssektor aufgebaut. Dies dürfte die Stagnation der letzten Jahre erklären.

**Abbildung 4-9: Produktivitätsentwicklung des Schienenverkehrs 1994 bis 2012**  
in Leistungskilometern pro Mitarbeiter<sup>1)</sup>



1) Mitarbeiterzahlen der nicht bundeseigenen Bahnen teilweise geschätzt

Quelle: Eigene Berechnungen nach BMVBS, 2013

Die Infrastrukturfinanzierung bleibt hingegen nach wie vor ein Sorgenkind. Auch wenn mit der LuFV eine taugliche Finanzierungsstruktur geschaffen wurde, liegt noch einiges im Argen. Dabei kommen verschiedene Probleme zusammen und schaffen eine kritische Gesamtsituation:

- Unterfinanzierung. Das Schienennetz ist seit langem deutlich unterfinanziert. Die Daehre-Kommission schätzte den jährlichen Ersatzinvestitionsbedarf auf 4,2 Milliarden Euro. Der Bund stellt aber über die LuFV nur 2,75 Milliarden Euro pro Jahr bereitstellt, was zu einem spürbaren Erhaltungsrückstand geführt hat.
- Preisentwicklung. Konstante Mittelzuweisungen bedeuten einen realen Investitionsrückgang, denn die Preise für Bauleistungen steigen rasant. Seit 2005 flossen ziemlich genau 2,5 Milli-

arden Euro pro Jahr aus dem Bundeshaushalt für das Schienenbestandsnetz. Seitdem sind die Baukosten aber um etwa 25 Prozent gestiegen, so dass die realen Investitionsmöglichkeiten heute viel geringer sind als noch 2005, wodurch der zu beobachtende Erhaltungsrückstand weiter verschärft wurde.

- Altersstruktur. Relevante Teile der Infrastruktur stehen aufgrund ihres Alters zur Erneuerung an. So sind beispielsweise 9.000 Eisenbahnbrücken älter als 100 Jahre und stehen damit am Ende ihres Lebenszyklus. Neben dem Erhaltungstau besteht somit ein schnell zunehmender Ersatzbedarf.
- Verkehrszunahme. Die erfreuliche Entwicklung der Verkehrsmenge auf der Schiene bedeutet auch eine höhere Belastung für die Infrastruktur. So ist beispielsweise die durchschnittliche Netzbeanspruchung in Zügen pro Tag und Streckenkilometer von 59 im Jahr 1994 auf 85 gestiegen.

#### **4.6 Die deutsche Bahnreform: Fazit und kommende Herausforderungen**

Welches Fazit kann man nun 20 Jahre nach der Bahnreform ziehen? Festzuhalten ist zunächst, dass der Reform kein schneller Erfolg beschieden war. 10 Jahre nach der Reform konnte eigentlich nur ein eher negatives Gesamtfazit gezogen werden. Wettbewerb und Liberalisierung kamen im Schienenverkehr nur langsam voran. Die intermodale Konkurrenz auf der Straße und im Luftverkehr vollzog den Wandel vom komplett regulierten Sektor zum wettbewerbsintensiven Markt sehr viel schneller. Erleichternd wirkte hier sicherlich, dass dieser Sektor nach der Deregulierung nicht durch öffentliche Versorgungsansprüche und Bestellungen im Bereich der Daseinsvorsorge geprägt war. Dies stärkte ihre Position im intermodalen Wettbewerb nachhaltig und belastete den Nachzügler auf der Schiene, der daher zunächst einmal mit weiterhin spürbaren Marktanteilsverlusten zu kämpfen hatte. Eine Trendwende begann sich um das Jahr 2000 abzuzeichnen. Durch neue Markteintritte begann auch im Schienenverkehr ein deutlich schärferer Wettbewerb, der zu attraktiveren Angeboten führte, welche dann auch Neukunden auf die Schiene zogen. Es brauchte offensichtlich einige Zeit, um bei Wettbewerbern und Kunden das nötige Vertrauen in die neue Struktur des Schienenverkehrs zu schaffen. Auch die unternehmerische Führung der Deutschen Bahn konnte erst nach der Jahrtausendwende positive Effekte zeigen. Die verkehrsträgerübergreifende und internationale Ausrichtung wurde erst ab 2002 in der heutigen Form angelegt.

Noch einmal 10 Jahre später fällt das Fazit nun deutlich positiver aus: Die Wettbewerbsintensität im Schienenverkehr hat deutlich zugenommen. Das betrifft vor allem den Güterverkehr. Im SPNV ist der Trend gemischt. Einerseits steigen die Marktanteile der Wettbewerbsbahnen, andererseits nimmt die Wettbewerbsintensität in den einzelnen Ausschreibungen tendenziell ab. Im Schienenpersonenfernverkehr gab es zwar im Jahr 2012 einen ersten nennenswerten Markteintritt, aber hier ist weiterhin der intermodale Wettbewerb prägend. Zur Entfaltung des intramodalen Wettbewerbs bedürfte es eines groß angelegten Markteintrittes, wie er in Italien und Österreich seit 2012 erfolgt ist. Das ist aber eher unwahrscheinlich, da das unternehmerische Risiko enorm ist. Zudem ist mit der Liberalisierung der Fernbusse der intermodale Wettbewerb noch einmal verschärft worden, so dass die Wahrscheinlichkeit für einen solchen Markteintritt derzeit gering ist.

Seitdem der Wettbewerb intensiver geworden ist und die Unternehmen – einschließlich der DB – ihre Geschäftsmodelle am Markt ausgerichtet haben, steigen auch die Verkehrsleistungen auf der Schiene, und nach Jahrzehnten des Niederganges wurden Marktanteile zurückgewonnen.

Trotz des konjunkturell bedingten Einbruches der Jahre 2008 und 2009 – der die Bahnen aufgrund ihrer Kundenstrukturen härter traf als die intermodalen Wettbewerber – kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass das Ziel mehr Verkehr auf die Schiene zu ziehen im Güterverkehr erreicht wurde. Auch im gemeinwirtschaftlich organisierten SPNV sind erhebliche Mehrverkehre generiert worden. Die Zahl der Bahnkunden auf der Kurzstrecke ist in den letzten Jahren kräftig gestiegen. In einem stagnierenden Gesamtmarkt wurden Marktanteile gewonnen, wobei die Wettbewerbsbahnen einen beachtlichen Teil der Neuverkehre abwickeln. Der fast ausschließlich im intermodalen Wettbewerb stehende Fernverkehr verzeichnete im Vergleich nur unterdurchschnittliche Zuwächse. Im Vergleich zu 1994 konnte die Verkehrsleistung nur um 7 Prozent gesteigert werden, was auch auf die Einstellung der InterRegio-Verkehre zurückzuführen ist, die sich im eigenwirtschaftlichen Betrieb nicht darstellen ließen. Geht man jedoch vom Jahr 2003 aus, konnte der Fernverkehr seine Verkehrsleistung bis 2012 um gute 18 Prozent steigern. Ob sich die Entwicklungen in Zukunft so fortschreiben lassen, ist unsicher. Tatsächlich stoßen die Bahnen vermehrt an Kapazitätsgrenzen, die ihnen von anderen Stakeholdern gesetzt werden. So kommt die Politik mit dem Ausbau zentraler Strecken wie etwa dem Rotterdam-Genua Korridor nicht hinterher und der Mangel an Rollmaterial ist auch ganz wesentlich auf Probleme im staatlichen Bereich zurückzuführen. Hier besteht weiterer Handlungsbedarf.

In Bezug auf die Haushaltsentlastung konnten ebenfalls Fortschritte erzielt werden, allerdings sind die Erfolge nicht so unmittelbar greifbar wie beim Verkehrsziel. Der nominale Bedarf an staatlichen Zuschüssen ist nach wie vor evident. Diese gehen aber inzwischen zurück. Betrachtet man die reale Belastung im Vergleich zu 1994, tritt die Entlastung des Steuerzahlers deutlicher zu Tage. Generell ist zu bedenken, dass die Belastungen aus dem BEV im Laufe der Zeit schrumpfen. Hinsichtlich der Finanzierung der Infrastruktur ist positiv hervorzuheben, dass seit der Bahnreform in Deutschland ein signifikanter Anteil aus Eigenmitteln der DB und somit nutzerfinanziert erfolgt. Auf der investiven Seite konnte diesbezüglich ein Mischmodell etabliert werden, in dem öffentliche Mittel durch Eigenmittel ergänzt werden. Für Ersatzinvestitionen hat die LuFV eine Verstetigung für den Bund und die Branche gebracht. Für Aus- und Neubaumaßnahmen waren weiterhin schwankende Budgets zu verzeichnen. Einen erheblichen Teil der Staatsausgaben für das Eisenbahnwesen machen ferner die Regionalisierungsmittel aus. Die meritorischen Mehrverkehre im Personennahverkehr werden damit erkaufte. Allerdings ist auch eine steigende Effizienz im SPNV zu beobachten, der Besteller bekommt also tendenziell mehr Leistung für sein Geld. Somit gab es in Bezug auf das Haushaltsziel einen positiven Trend, aber es ist davon auszugehen, dass der Schienenverkehr auf absehbare Zeit weiterhin große Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt benötigen wird. Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang ist der künftige Aufwand für die Verkehrsinfrastruktur. In Anbetracht von Netzzustand und Auslastung ist hier eine Ausweitung der Bundesinvestitionen dringend angeraten.

Auch wenn es zu öffentlichkeitswirksamen unternehmerischen Fehlentscheidungen gekommen ist, stellt die Umwandlung der Staatsbahn in ein wirtschaftlich orientiertes Unternehmen eine Erfolgsgeschichte dar. Die Deutsche Bahn konnte ihre Produktivität stark steigern und macht heute Gewinne. Damit erfüllt sie den in der Verfassung verankerten Auftrag. Weder ein Börsengang noch eine unentgeltliche Durchführung von meritorischen Mobilitätsdiensten sind die Aufgabe der Deutschen Bahn. Das ist an dieser Stelle noch einmal zu betonen. Zudem hat sie sich zu einem führenden Mobilitätsanbieter in Europa entwickelt, der auch in der Lage ist grenzüberschreitende Transporte mit steigender Qualität anzubieten.

So fällt das Fazit der Bahnreform im Jahr 2013 positiv aus. Dennoch sollten die weiterhin bestehenden Probleme im deutschen Schienenverkehr nicht unterschätzt werden. Wenn die positiven Trends der letzten Jahre fortgeschrieben werden sollen, müssen weitere bedeutende Reformschritte unternommen werden. Dabei ist auf eine konsistente Fortführung der Reformen zu achten. Eine Trendumkehr zu mehr Daseinsvorsorge durch das Unternehmen Deutsche Bahn oder eine Beschneidung des Wettbewerbs würde vieles zerstören, was in den letzten 20 Jahren erreicht wurde.

Ohne Zweifel haben die Bahnen noch viele Hausaufgaben zu erledigen, was Flexibilität und Kundennähe betrifft. Auch die Abstimmung über Ländergrenzen hinweg und die Zusammenarbeit mit der Bahnindustrie müssen weiterentwickelt werden. Doch wenn der Schienenverkehrssektor als Ganzes gestärkt werden soll, dann ist zunächst einmal die Politik gefragt, denn gerade in Prozessen mit starker politischer Beteiligung bestehen nach wie vor strukturelle Hemmnisse, die angegangen werden müssen. Dabei stehen umfassend diskutierte Fragen, wie ein Börsengang der Transportsparten der Deutschen Bahn oder die Trennung von Netz und Betrieb nach schwedischem Vorbild (siehe Kapitel 5.1.4) aber erst einmal nicht im Fokus. Andere verkehrspolitische Fragen im Hinblick auf die zukünftige Leistungsfähigkeit des Schienenverkehrs sind prioritär.

Erstens und insbesondere ist ein generelles Problem der deutschen Verkehrswegeplanung und -finanzierung zu nennen, nämlich die stark politisch beeinflusste Verteilung der Infrastrukturinvestitionen des Bundes. Hier besteht nicht nur ein Mengenproblem, welches zur Unterfinanzierung führt, sondern auch ein deutlich spürbares Verteilungsproblem. Die Verteilung der zu knapp bemessenen Bundesmittel erfolgt über den Bundesverkehrswegeplan und die aus ihm resultierenden Ausbaugesetze. Obwohl das Verfahren eine Nutzen-Kosten Bewertung der Bauvorhaben beinhaltet, ist es doch von einer nutzenorientierten Investitionsplanung sehr weit entfernt. Der Bundesverkehrswegeplan schafft zwar eine theoretische Grundlage für eine rationale Investitionsplanung – die tatsächliche Allokation der Investition erfolgt aber oft nach dem Windhundprinzip oder aus anderen politischen Erwägungen. Es gibt tatsächlich eine Vielzahl von politischen Einflussmöglichkeiten entlang des gesamten Planungsprozesses. Besonders stark ist hier die Position der Länder, welche etwa im Bereich der Straßen und Flughäfen die Baugenehmigungen erteilen müssen<sup>20</sup>. Sie befinden sich hier in einer Free-Rider Position, da der Bund die Verkehrswege finanziert, die als erstes durchgeplant sind. Auf diese Weise können die Länder dafür sorgen, dass regionalpolitisch gewünschte Projekte deutlich überhöhte Realisierungschancen haben. Es steht weniger das Gesamtnetz als das spezifische Interesse an einzelnen Projekten im Fokus. Dies ist ein generelles Problem der Verkehrswegeplanung in Deutschland und nicht auf den Schienenverkehr beschränkt (Puls, 2013, 45 ff.). Ein klares verkehrspolitisches Ziel für Deutschland, anhand dessen man die Investitionen des Bundes in alle Verkehrsträger im Sinne der Gesamtnetze priorisieren kann, ist überfällig. Eine Möglichkeit die bestehenden Finanzierungslücken zu schließen besteht darin, Eigenmittel der Deutsche Bahn AG zu aktivieren. Dies ist in der Vergangenheit in durchaus relevantem Umfang erfolgt. Seit der Bahnreform hat die Deutsche Bahn AG in etwa 30 Prozent der Bruttoinvestitionen in das Schienennetz aus Eigenmitteln bestritten und damit den Bund entlastet. Die Finanzierung durch die Deutsche Bahn ist aber aus betriebswirtschaftlicher und aktienrechtlicher Sicht nicht unproblematisch. Das Problem liegt darin, dass die bisherigen Investitionen aus Eigenmitteln der Bahn

---

<sup>20</sup> Im Schienenverkehr ist das Eisenbahnbundesamt die zuständige Planfeststellungsbehörde.

eine aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu geringe Kapitalverzinsung erzielen, weshalb zusätzliche Investitionen in diesem Bereich mit dem gesetzlich vorgegebenen Unternehmensziel nur schwer in Einklang zu bringen sind. Eine Erhöhung der Verzinsung ist aber kaum umsetzbar, da die Baukosten steigen und die Einnahmen über Trassenentgelte der Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterliegen. Zudem setzt der intermodale Wettbewerb hier enge Grenzen. Somit bleibt die Infrastrukturfinanzierung auf absehbare Zeit wohl eine offene Baustelle.

Zweitens zeigen sich auch in der Organisation des SPNV strukturelle Schwächen, welche die Effizienz des Systems negativ beeinflussen. Ein Problem liegt in der Zersplitterung. In Deutschland sind derzeit 27 Bestellerorganisationen im Bereich des SPNV aktiv. Eine Koordination findet zwischen diesen Organisationen in zu geringem Maße statt, von einer Standardisierung der Ausschreibungsvorgänge ganz zu schweigen. Das schafft verschiedene Probleme. So kommt es immer wieder zu einer Häufung von Ausschreibungen, so dass kleinere Firmen überhaupt nicht an allen teilnehmen können. Das beschränkt die Wettbewerbsintensität in den Ausschreibungsprozessen. Sehr viel schwerwiegender ist aber ein beobachtbarer Trend zur Überregulierung und Bürokratisierung der Ausschreibungen. So enthalten Ausschreibungen technische Lastenhefte für das Rollmaterial, die oftmals so speziell sind, dass der Ausschreibungsgewinner eigentlich nur Sonderanfertigungen als Rollmaterial einsetzen kann. Ob er diese im Rahmen einer anderen Ausschreibung wieder benutzen kann ist zumindest fragwürdig. Zudem erhöht dieses Vorgehen die technische Störanfälligkeit des Rollmaterials, da die Züge oftmals erst nach der Ausschreibung entwickelt werden können. Auf diese Weise werden künstliche Markteintrittsbarrieren geschaffen. Ferner sind die Ausschreibungsbedingungen sehr kompliziert und die Lose teilweise so groß, so dass die Zahl der Bieter letztlich auch zurückgeht. All dies befördert den Trend zu einer fallenden Wettbewerbsintensität. Der Bund, der in diesem Prozess bislang auf die Rolle des Zahlmeisters beschränkt ist, sollte mehr Kompetenzen an sich ziehen. So mangelt es nach wie vor an Transparenz über die Mittelverwendung durch die Länder. Vor allem sollte der Bund als übergeordnete Ebene aber dringend dafür sorgen, dass es zu einer vermehrten Standardisierung der Ausschreibungen kommt. Ein wichtiger Schritt bestünde darin, künftig statt einzusetzender Techniken die gewünschten Funktionen vorzuschreiben und diese zu vereinheitlichen. Hiervon würde nicht nur die Wettbewerbsintensität der Ausschreibungen positiv beeinflusst werden, sondern es würde auch positive Rückwirkungen auf die Fahrzeugbeschaffungsvorgänge in der Schienenverkehrsbranche haben.

Drittens hat sich die Zulassung von Rollmaterial in Deutschland zu einem Problem entwickelt. Egal ob Regionalzüge oder ICE, es stehen diverse neue Züge auf Abstellgleisen und warten auf die Zulassung. Das wirkt sich auf den ganzen deutschen Schienenverkehr aus, da eingeplante Kapazitäten fehlen. Die Zulassungsprozesse sind langwierig und teuer. Nach Angaben der Bahnindustrie muss sie pro Jahr etwa 100 Millionen Euro für Zulassungen aufwenden. Die Zulassung ist zudem auf Deutschland beschränkt. Soll ein Fahrzeug im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt werden, benötigt es in allen betroffenen Staaten eine gesonderte Zulassung. Hier ist nicht nur Deutschland gefragt, alle EU Staaten sollten dringend daran gehen, den europäischen Eisenbahnverkehr weiter zu integrieren und dabei spielen standardisierte Technologien eine wichtige Rolle. Es ist aber zu betonen, dass dies auch eine wichtige Aufgabe der Bahnen ist. Nur so kann ein einheitlicher europäischer Eisenbahnverkehrsraum geschaffen werden, von dem das System Schiene mit seinen Vorteilen im Langstreckentransport profitieren würde.

Viertens liegt in der Bekämpfung des Schienenlärms eine Baustelle für Politik und Bahnen gleichermaßen. Dieser entwickelt sich vor allem entlang der wichtigen Güterverkehrsstrassen des Seehafenhinterlandes immer mehr zu einem zentralen Problem. Die Förderung und Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen gehört ebenfalls ganz weit oben auf die künftige Agenda.

Alles in allem hat die Bahnreform also den Schienenverkehr einen großen Schritt voran gebracht. Ohne die Bahnreform hätte das System Schienenverkehr vor dem Kollaps gestanden. Und auch wenn nicht alle Erwartungen erfüllt wurden und es eine Weile gedauert hat, bis die Reform Wirkung zeigte, ist sie doch aus heutiger Sicht als Erfolg einzustufen. Die deutsche Bahnreform hat nachhaltig gezeigt, wie durch Liberalisierung und unternehmerisches Handeln der Schienenverkehr gestärkt werden kann. Gegenüber der Zeit der Bundesbahn gibt es eigentlich in allen wichtigen Bereichen Fortschritte zu verzeichnen. Dennoch hat die Bahnreform in breiten Teilen von Öffentlichkeit und Politik einen schlechten Ruf, und es steht permanent die Forderung im Raum, die Uhr wieder zurück zu drehen. Dieser Wunsch, der bei genauerer Betrachtung vor allem auf eine völlig überzogene Erwartung an die Bahnen zurückzuführen ist, stellt heute die größte Gefahr für den Schienenverkehrssektor dar.

## 5 Internationaler Vergleich

Zur Abrundung der bisherigen Analyse der Auswirkungen von Marktöffnung und Liberalisierung im Verkehr erfolgt an dieser Stelle ein internationaler Vergleich. In den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts waren die Bahnen in den Industrieländern mit den ähnlichen Problemen konfrontiert – fallende Marktanteile und wachsende Verluste. Als der Problemdruck zu groß wurde begann ausgehend von den USA eine Liberalisierungswelle, welche den Schienenverkehr wieder zu einem nach marktwirtschaftlichen Prinzipien funktionierenden Sektor machen sollte. Manche Länder etablierten sich hierbei als Vorreiter, andere blieben zögerlich. Aus den Entwicklungen in den Schienenverkehrssektoren von Vorreitern und Nachzüglern kann man heute Rückschlüsse auf die Auswirkungen von marktwirtschaftlichen Reformen in diesem Bereich ziehen. Tatsächlich fallen in vielen Ländern die unternehmerische Orientierung und Liberalisierungsschritte mit einer Trendwende zum positiven für die Eisenbahnen zusammen, wie der folgende internationale Vergleich unterstreicht.

### 5.1 Die Entwicklung der Bahnen in Europa

Wie in Kapitel 2 dargestellt wurde, kam der entscheidende Anstoß zur Reform des europäischen Schienenverkehrs von der EU, die Richtlinien zur Liberalisierung der Schienenverkehrsmärkte erlassen hat. Hierdurch entstand eine weltweit einzigartige Situation. Länder mit verschiedenen geographischen Gegebenheiten und Traditionen unterliegen einem einheitlichen Regulierungsrahmen, der ihnen Mindestanforderungen für die Öffnung ihrer Schienenverkehrsmärkte vorgibt. Im Unterschied zu Verordnungen, die unmittelbar wirken, müssen Richtlinien erst per Gesetz in nationales Recht überführt werden. Oftmals wird den Mitgliedsstaaten ein gewisser Spielraum eingeräumt, um eine Umsetzung trotz unterschiedlicher nationaler Strukturen in allen Staaten möglich zu machen. Da die meisten Rechtsvorschriften bezüglich der Bahnreform als Richtlinien - mit anfangs erheblichen Umsetzungsspielräumen - erlassen wurden, weichen die nationalen Strukturen heute teilweise stark voneinander ab. In diesem Umfeld gab es Länder wie Deutschland die mit der Liberalisierung mutig vorangeschritten sind und

europäischen Vorgaben übererfüllen, aber auch solche wie Frankreich, die sich bemühen nur ein Minimum von Wettbewerb in ihren Grenzen zuzulassen. Im europäischen Verkehrsraum finden sich also Vorreiter und Nachzügler in Bezug auf Wettbewerb und unternehmerisches Denken im Bahnsektor. Das unterstreicht noch einmal, dass die EU von einem einheitlichen Verkehrsraum nach wie vor weit entfernt ist. Dennoch führen die einheitlichen Vorgaben der europäischen Eisenbahnpolitik dazu, dass ein Vergleich der Entwicklungen in den verschiedenen Ländern Rückschlüsse darüber zulässt, wie sich die unterschiedlichen Grade der Liberalisierung auf den Schienenverkehrssektor ausgewirkt haben. Immerhin teilen diese Länder nicht nur die Minimalvorgaben an die Eisenbahnregulierung, sondern sind auch Teil eines gemeinsamen Binnenmarktes, wodurch ihre Volkswirtschaften inzwischen eng verflochten sind.

Im Folgenden wird daher ein Blick auf die Adaption der Bahnreform in den Mitgliedsstaaten geworfen. Im Fokus stehen dabei Frankreich und Großbritannien. Diese Länder stellen neben Deutschland und Polen die größten Schienenverkehrsmärkte und sind in Hinblick auf die Öffnung der Schienenverkehrsmärkte als Antipoden zu sehen. Frankreich war stets der große Bremser und hat nur widerwillig die Minimalanforderungen umgesetzt. Großbritannien hingegen hat nicht nur seinen Markt komplett geöffnet, sondern auch noch die ehemalige Staatsbahn praktisch zerschlagen, so dass es dort keinen dominanten Anbieter mehr gibt. Deutschland steht in Bezug auf die Marktöffnung somit näher an Großbritannien als an Frankreich. Ein weiteres Beispiel für ein Land, das bei der Liberalisierung als Vorreiter auftrat ist Schweden. Hierbei handelt es sich aber um einen relativ kleinen Markt, der zudem von der geringen Bevölkerungsdichte geprägt wird, was Einfluss auf die Ergebnisse nehmen kann. Zudem fehlt in Schweden weitgehend der grenzüberschreitende Verkehr, weshalb das skandinavische Land nur kurz behandelt wird, obwohl es aufgrund der dort schon vor 25 Jahren vollzogenen Trennung von Netz und Betrieb des Öfteren als Vorbild für Deutschland gesehen wird.

Einen gewissen Sonderfall stellt die Schweiz dar. Sie ist ein integraler Bestandteil des europäischen Gesamtverkehrsraumes und gilt als ein Land mit großer Eisenbahntradition. Sie ist aber nicht Mitglied der EU. Da die Eisenbahn in der Schweiz von denselben Problemen wie die anderen Staaten gekennzeichnet war (sinkende Marktanteile, zunehmende Verschuldung) nahm sich auch die Schweizer Politik den Inhalten der Europäischen Richtlinien an und setzte weite Teile der EU Richtlinien in nationales Recht um. Sie ist ein Beispiel für einen Staat, der sein Netz freiwillig für den grenzüberschreitenden Verkehr öffnete. Das bedeutet aber nicht, dass die Schweiz ein Vorreiter in Sachen Liberalisierung des Schienenverkehrs ist. Sie hat ihre alte, integrierte Staatsbahn als Teil des Service Publics beibehalten, investiert aber beträchtliche Summen in den Ausbau des Schienennetzes sowie -verkehrs und verfügt nach Ansicht der meisten Experten über einen der besten Eisenbahnverkehre der Welt. In der Liberalisierungsdebatte ist die Schweiz ein viel genanntes Beispiel dafür, dass auch eine Staatsbahn ohne intramodalen Wettbewerb gut arbeiten kann. Daher wird auch die Schweiz in diesen internationalen Vergleich mit einbezogen.

Der Stein des Anstoßes für die Bahnreformen in Europa war der drohende wirtschaftliche Kollaps vieler Staatsbahnen gepaart mit erheblichen Verlusten von Transportleistung und Marktanteilen.

Im Zentrum der Eisenbahnliberalisierung in Europa standen daher mehrere Ziele:

- Mehr Verkehr auf der Schiene abwickeln.

- Produktivität der Bahnen durch unternehmerische Führung stärken.
- Den Umfang der Staatszuwendungen für den Schienenverkehr reduzieren.

Gut 20 Jahre nach dem Beginn des Liberalisierungsprozesses und der Umsetzung der Bahnreformen in Deutschland und Großbritannien kann man anhand einfacher Kennzahlen vergleichen. Dieser Abgleich wird in den folgenden Abbildungen vorgenommen:

Wie die Abbildung 5-1 zeigt, waren gerade die Länder, welche die am weitesten gehenden Liberalisierungsschritte gemacht haben, besonders erfolgreich dabei, mehr Verkehr auf die Schiene zu ziehen. Das gilt insbesondere für den Güterverkehr, bei dem Deutschland und Großbritannien ein Wachstum der Verkehrsleistung von mehr als 60 Prozent aufweisen. Beachtenswert ist auch, dass sich Marktanteil und Verkehrsleistung im britischen Güterverkehr langsam den französischen Werten annähern. In Anbetracht dessen, dass in einem Inselstaat die Küstenschifffahrt eine erhebliche Rolle im Güterverkehr spielt, ist das eine beachtliche Entwicklung. Im Personenverkehr fällt das Fazit weniger deutlich aus.

Hier sind aber ebenfalls Sonderfaktoren zu beachten. So basiert das Wachstum des Personenverkehrs in Frankreich ganz wesentlich auf dem europaweit einzigartigen Hochgeschwindigkeitsnetz. Es sollte auch nicht verschwiegen werden, dass die Schweiz in Bezug auf Marktanteile und Nutzungsintensität der Bahn den Spitzenplatz einnimmt – und auch schon vor Beginn der Liberalisierungen innehatte. Zuwächse fielen den Eidgenossen also viel schwerer als den Briten, die von einem sehr bescheidenen Niveau aus gestartet sind.

**Abbildung 5-1: Vergleich der Verkehrsentwicklung europäischer Eisenbahnen**

Angaben jeweils als aktueller Stand für das Jahr 2011 und in % die Abweichung im Zeitraum 1994 bis 2011

Indikatoren	DE	FR	CH	UK
Verkehrsleistung	Güterverkehr in tkm 2011 <b>+61%</b>	-30% 2011	+32% 2011	+62% 2011
	Personenverkehr in pKkm 2011 <b>+30%</b>	+51% 2011	+47% 2011	+95% 2011
	Güterverkehr in tkm/BIP 2011 <b>+11%</b>	-60% 2011	-34% 2011	-17% 2011
	Personenverkehr in Pkm/Einwohner 2011 <b>+30%</b>	+38% 2011	+31% 2011	+81% 2011
Modal-Split	Güterverkehr 2011 <b>+12%</b>	-34% 2011	+1% 2011	+76% 2011
	Personenverkehr 2011 <b>+16%</b>	+27% 2011	+14% 2011	+61% 2011

Quelle: SCI Verkehr, 2012, 16

Vergleicht man Produktivitätskennziffern – in diesem Fall die Arbeitsproduktivität – so zeigen alle Länder ordentliche Fortschritte. Die Liberalisierungsvorreiter verzeichnen aber mit Abstand die größten Produktivitätsgewinne in den Unternehmen des Schienenverkehrssektors. Frank-

reich, welches der unternehmerischen Bereitstellung von Schienenverkehr bislang skeptisch gegenübersteht, liegt hier weit abgeschlagen auf dem letzten Platz. Die viel stärker unternehmerisch orientierte Steuerung der Bahnen in den anderen Ländern, konnte die Produktivität sehr viel besser steigern, als die stark im Service Public verhaftete französische Bahn. Die beachtliche Macht der Bahngewerkschaften in Frankreich dürfte in diesen Kennzahlen aber auch ihre Spuren hinterlassen haben.

**Abbildung 5-2: Vergleich wirtschaftlicher Entwicklungen europäischer Eisenbahnen**

Angaben jeweils als aktueller Stand für das Jahr 2011 und in % die Abweichung im Zeitraum 1994 bis 2011

Indikatoren	DE	FR	CH	UK
Gesamtbeschäftigung	-40%	-15%	-23%	-20%
Arbeitsproduktivität	+141%	+34%	+84%	+132%

Quelle: SCI Verkehr, 2012, 27

In Bezug auf die Entlastung der öffentlichen Hand laufen die Ergebnisse sehr weit auseinander, wie Abbildung 5-3 zeigt, wo die Entwicklung der Zuwendungen an die Eisenbahnverkehrsunternehmen dargestellt wird.

**Abbildung 5-3: Öffentliche Zuwendungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen**

Angaben jeweils als aktueller Stand für das Jahr 2011 und in Prozent für die Abweichung im Zeitraum 1994 bis 2011

Indikatoren	DE	FR	CH	UK
Öffentliche Gesamtzuwendungen	+0%	+5%	+54%	-24%

UK ohne NetworkRail

Quelle: SCR Verkehr, 2012, 25

Signifikante Reduzierungen waren nur in Großbritannien zu verzeichnen, was aber stark damit zu tun hat, dass Infrastrukturzuwendungen an dieser Stelle nicht berücksichtigt sind (siehe Kapitel 5.1.2). Deutschland steht mit einer roten Null auch noch relativ gut da. Etwas aus dem Rahmen fällt die Schweiz, die ihre Ausgaben deutlich gesteigert hat. In der Schweiz herrscht aber auch die Sondersituation, dass im Rahmen einer Volksabstimmung die Stärkung des Schienenverkehrs in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Dies stellt eine unanfechtbare demokratische Legitimierung für die Subventionierung dar. Die Entwicklung in der Schweiz ist

so gesehen nicht mit der in den EU Staaten vergleichbar, die eher das Ziel verfolgen die öffentlichen Zuschüsse durch Effizienzsteigerungen zu begrenzen. Die verschiedenen Kennzahlen sprechen recht deutlich dafür, dass die von der EU angestoßene Liberalisierung des Schienenverkehrs gerade in den Ländern erfolgreich gewesen ist, welche sich besonders weit dem intramodalen Wettbewerb geöffnet haben. Allerdings gibt es diverse Länderspezifika zu beachten, die in den folgenden Abschnitten genauer dargestellt werden. Gerade unterschiedlicher Eisenbahntraditionen der Länder und die konkreten Reformschritte stehen dabei im Mittelpunkt.

### 5.1.1 Frankreich

Frankreich zeigte nie ein großes Interesse daran, seinen öffentlichen Dienst und seine Staatsunternehmen zu reformieren (Gressier, 2005, 108). Auf europäischer Ebene trat Frankreich daher auch als Bremser bei der Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs in Erscheinung. In der Regel erfüllte Paris nur die Minimalanforderungen und auch diese mitunter verspätet. Bis heute ist der französische Schienenpersonenverkehr relativ stark abgeschottet, und wie Abbildung 2-2 zeigt lässt auch die Wettbewerbsintensität zu wünschen übrig. Dennoch ist der französische Bahnsektor zumindest im Personenverkehr in den letzten 20 Jahren recht erfolgreich gewesen. Hierbei spielt der konsequente Aufbau eines Hochgeschwindigkeitsnetzes mit dem zentralen Knotenpunkt Paris eine große Rolle. Wie in Abbildung 5-1 zu sehen ist, sieht es aber im Güterverkehrsbereich ganz anders aus. Die Transportleistung und auch der Marktanteil des Schienengüterverkehrs sind drastisch zurückgegangen. Lediglich die Wettbewerber der SNCF im Güterverkehr konnten hier den negativen Trend stoppen und entwickeln sich positiv. Auch bei der internationalen Harmonisierung verfolgt Frankreich vor allem nationale Interessen. Der Schutz der nationalen Bahnindustrie genießt in Paris einen hohen Stellenwert, so dass beispielsweise der Einsatz von Siemens-Zügen im Eurotunnel massiv bekämpft wurde. Es dauerte auch bis 2007 bis ein deutscher ICE auf dem französischen Netz eingesetzt werden durfte. Die Tendenz zu Abschottung und staatlicher Bereitstellung des Schienenverkehrs ist relativ tief in der Geschichte und dem französischen Staatsverständnis verankert. Zu vermerken ist an dieser Stelle aber auch, dass die französische Bahn ihrerseits gerne im Ausland aktiv wird und beispielsweise in Deutschland und der Schweiz als Konkurrent in den Verkehrsmärkten auftritt.

In Frankreich nahm die Zentralregierung früh Einfluss auf die Errichtung eines nationalen Eisenbahnnetzes. Die ersten Bahnen wurden mit königlicher Erlaubnis um 1830 herum in Betrieb genommen. Bald danach ging die Zuständigkeit für die Erteilung von Eisenbahnlicenzen auf das Parlament über. Dieses legte bereits 1842 ein Gesetz zum Aufbau eines Eisenbahnnetzes vor, in dem klare Prioritäten gesetzt wurden. Es wurde ein sternförmig von Paris ausgehendes Haupttroutennetz definiert, welches bis heute das französische Schienennetz bestimmt. Der Bau von Nebenstrecken wurde so lange blockiert, bis die Haupttrouten festgelegt waren. Private Akteure konnten in diesem zentral organisierten System nicht von sich aus Strecken planen oder initiieren, vielmehr mussten sie sich um einzelne von Paris festgelegte Routen bewerben (Meister, 2012, 44). Beim Aufbau dieser Routen erhielten sie staatliche Unterstützung in Form von direkter finanzieller Unterstützung, Kreditgarantien, Steuervergünstigungen, Land vom Zentralstaat und den Provinzen, sowie Ingenieurleistungen. Für die Betriebsphase garantierte das Gesetz ein Monopol, wobei in der Regel eine Konzession über 99 Jahre erteilt wurde. Nach Ablauf der Konzession sollten die Trassen an den Staat fallen. Auch in die Preisgestaltung griff der Staat ein, indem er sich Sondertarife sicherte – staatliche Transportaufträge durften nur zu einem Drittel des Standardtarifes abgerechnet werden.

Die Planung des Netzes wurde in Frankreich also vom Staat übernommen. Gebaut und betrieben wurden die Bahnen aber durch private Gesellschaften, die von Staatsseite unterstützt wurden. Die Unterstützung war dabei vielfältig und teilweise sehr weitreichend. So sicherten die staatlichen Kreditgarantien sogar die Renditen des Aktienkapitals. Damit sollte nicht zuletzt Kapital aus London angezogen werden. Dennoch trugen in Frankreich private Investoren die finanzielle Hauptlast des Eisenbahnausbaus. Bis 1875 belief sich der Anteil der privaten Finanzierung auf etwa 85 Prozent der Gesamtsumme, nur etwa 15 Prozent stammten aus den Kassen des Zentralstaates in Paris und weniger als 1 Prozent steuerten Provinzen und Gemeinden bei (Meister, 2012, 44) Damit lag der staatliche Anteil an der Finanzierung im internationalen Vergleich relativ niedrig – deutlich tiefer als beispielsweise in den USA. Zudem ist es eher ungewöhnlich, dass es die Zentralregierung war, welche den Netzausbau durch Planung und Koordination vorantrieb. Wettbewerb fand in diesem System hingegen so gut wie gar nicht statt. Er war zwar theoretisch möglich, beispielsweise in Form von Zugangsmöglichkeiten für fremde Netze, fand aber in der Realität nicht statt.

Ende der 1870er Jahre kam es im Zuge einer Rezession dann zu einer ersten Verstaatlichungswelle im französischen Eisenbahnsektor. Da auch das private Kapital für einen weiteren Netzausbau fehlte, wuchs in der Politik der Drang zu mehr staatlicher Intervention. Im Jahr 1879 wurde dann ein Gesetz erlassen, welches allen Franzosen den Zugang zur Eisenbahn möglich machen sollte. Im Zuge dieses Prozesses wurden bis 1914 noch einmal fast 9.000 Kilometer Eisenbahnen in Frankreich gebaut, wobei der Staat aber eine deutlich größere Rolle spielte, als bei der ersten Ausbauwelle. Alle größeren Ortschaften sollten einen Normalspuranschluss erhalten. Lücken im Netz waren durch Schmalspurlinien zu schließen. Es entstand ein sehr umfassendes Netz, das auch den Ausgang des ersten Weltkrieges mit beeinflusste. Heute umfasst das französische Schienennetz nicht ganz 30.000 Kilometer, ist also sehr viel weniger dicht als beispielsweise das deutsche Netz.

In den 20er und 30er Jahren unterschied sich die Entwicklung der Eisenbahnen in Frankreich nicht von der im Rest der Welt. Auf die goldene Zeit der 20er folgte ein Niedergang in den 30er Jahren, der sowohl auf konjunkturelle Probleme als auch auf den aufkommenden Straßenverkehr zurückzuführen war. In der Folge gerieten immer mehr Schienenverkehrsunternehmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten bis im Jahr 1937 die damalige Volksfrontregierung mit einem Gesetz zur Nationalisierung der Netze reagierte. In der Folge wurden zudem die Konzessionen sowie die Aktiva der privaten Bahngesellschaften auf die neu gegründete staatlich beherrschte Société nationale des chemins de fer français (SNCF) übertragen. Die SNCF hatte das Statut einer Gesellschaft, in der der Staat die Mehrheit besitzt, war aber von Beginn an den Grundsätzen des Service Publics und nicht einer unternehmerischen Denkweise verpflichtet. In Anbetracht dessen, dass der Schienenverkehr in Frankreich seit 1937 als öffentliche Aufgabe verstanden wurde, war natürlich auch Wettbewerb ausgeschlossen und es herrschte ein staatliches Monopol.

Als größte Leistung der SNCF wird im Allgemeinen der Aufbau des französischen Hochgeschwindigkeitsnetzes seit 1981 angesehen. Wie schon zu Beginn der französischen Eisenbahngeschichte wurde ein sternförmig von Paris ausgehendes Netz von mehr als 2.000 Kilometern Streckenumfang errichtet. Dafür wurden über 30 Milliarden Euro investiert. Die Investitionsmittel mussten weitestgehend von der SNCF aufgebracht werden. Dieses in Europa einzigartige Netz verbindet die größeren Städte mit der Hauptstadt und hat den binnenländischen Luftverkehr weitgehend bedeutungslos gemacht. Derzeit erreicht das französische Hochge-

schwindigkeitsnetz etwa 125 Millionen Passagiere pro Jahr. Allein seit 2004 haben mehr als eine Milliarde Passagiere diese Infrastruktur benutzt. In dieser Aufbauleistung liegt ein wesentlicher Grund für die starke Marktposition der französischen Bahn im Personenverkehr. Es ist aber auch zu betonen, dass dieses Netz völlig auf Paris fixiert ist. Es dauerte bis 2011, bis die erste Strecke in Betrieb ging, die nicht auf Paris ausgerichtet war. Zudem band der Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes den allergrößten Teil der verfügbaren Investitionsmittel der SNCF, weshalb das konventionelle Netz stark finanziell vernachlässigt wurde. In die Phase des Aufbaus der Hochgeschwindigkeitstrassen fällt daher auch eine große Stilllegungswelle bei regionalen Strecken.

**Tabelle 5-1: Übersicht: Heutige Organisation des Schienenverkehrs in Frankreich**

	<b>Personen-nahverkehr</b>	<b>Personen-fernverkehr</b>	<b>Güter-verkehr</b>	<b>Infrastruktur</b>
<b>Markt- struktur</b>	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (Monopol)	Eigenwirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Verkehr (Monopol)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (Oligopol)	Monopol
<b>Rechts- form<sup>1)</sup></b>	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Gemeinwirtschaftliches Unternehmen (RFF)
<b>Finanzie- rung</b>	Nutzerentgelt; Steuern	Nutzerentgelt, teilweise Steuern	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt; Steuern
<b>Intramoda- ler Wett- bewerb</b>	Keiner	Im grenzüberschreitenden Verkehr beschränkter Wettbewerb im Markt	Wettbewerb im Markt	Keiner
<b>Regulie- rung</b>	Angebotsregulierung (Bestellzwang bei SNCF); Technische Regulierung (EPSF/SNCF)	Wettbewerbsregulierung (ARAF); Technische Regulierung (EPSF/SNCF)	Wettbewerbsregulierung (ARAF); Technische Regulierung (EPSF/SNCF)	Entgeltregulierung (ARAF), Angebotsregulierung (DCF/SNCF); Technische Regulierung (SNCF)

1) Des größten Marktteilnehmers

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die vorhandenen Erfolge dürfen nicht den Blick darauf verstellen, dass auch die SNCF in einer wirtschaftlich kritischen Lage war, als die EU die Liberalisierung des Eisenbahnsektors in Angriff nahm. Insbesondere der Güterverkehr war immer mehr zum Sorgenkind geworden. Im Laufe der 80er Jahre ging fast ein Drittel der Güterverkehrsleistung verloren und auch die Beförderungsleistung im Personenverkehr wuchs zu dieser Zeit nur langsam. Mit Beginn der 90er Jahre führten die hohen finanziellen Belastungen aus dem Aufbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes dazu, dass es zu schnell steigenden Verlusten kam. Das Nettobetriebsergebnis lag noch 1990 bei einer schwarzen Null. Im Jahr 1996 wurde bereits ein Jahresverlust von 2,3 Milliarden Euro verbucht, und die Schulden der SNCF wuchsen auf über 30 Milliarden Euro an.

In dieser Situation begann mit der Richtlinie 91/440 der Liberalisierungsprozess für den europäischen Schienenverkehr, und auch Frankreich musste seine Strukturen den neuen Vorgaben anpassen. Die Regierung in Paris ließ sich allerdings Zeit und setzte die erste Reform erst 1997

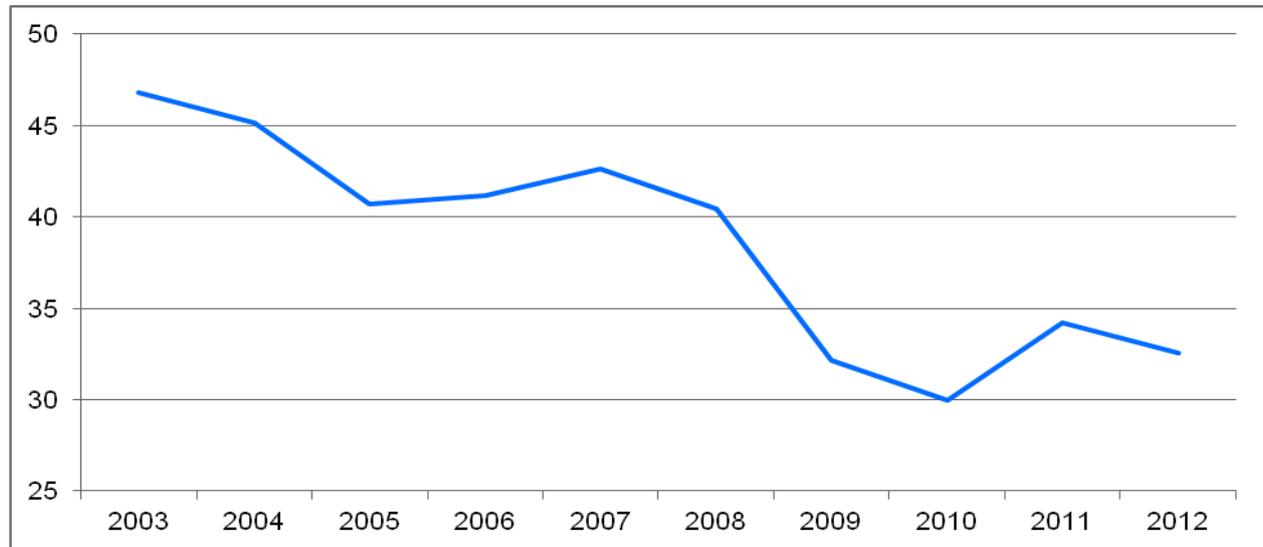
um. Zu diesem Zeitpunkt wurde mit der Réseau Ferré de France (RFF) ein neuer Betrieb der öffentlichen Hand gegründet, der als neuer Verwalter der Infrastruktur die Aufgabe bekam, den Schienenverkehr in Frankreich neu zu beleben. Hierzu bekam die RFF das Eigentum an den Fahrwegen der französischen Eisenbahn übertragen (die Bahnhöfe blieben im Besitz der SNCF) und übernahm mehr als 20 Milliarden Euro Schulden der SNCF.

Die RFF ist rechtlich, organisatorisch und buchhalterisch von der SNCF getrennt und erfüllt damit – wenn auch mit erheblicher Verspätung - die Vorgaben der Richtlinie 91/440/EG an einen unabhängigen Netzbetreiber. Kritisch ist allerdings zu sehen, dass die RFF trotz dieser formalen Trennung zentrale Aufgaben des Netzmanagements an die SNCF zurückdelegiert, beziehungsweise bei dieser Managementleistungen einkauft (IBM, 2011, 124). Hierunter fällt beispielsweise das Instandhaltungsmanagement. Auch die Trassenvergabe war offen an die SNCF delegiert. Seit 2010 liegt sie bei einer Sonderabteilung der SNCF, der DCF (Direction de la Circulation ferroviaire). Bereits wegen des Fehlens einer eigenen Rechtspersönlichkeit dieser Abteilung hat der Europäische Gerichtshof 2013 diese Umsetzung für unionsrechtswidrig erachtet. Mehr als die europäischen Minimalanforderungen wurde mit der Gründung der RFF also nicht umgesetzt, da die Verflechtung mit der SNCF nach wie vor recht eng ist.

Auch nach der Umsetzung des ersten Eisenbahnpaketes blieben Markteintrittshürden bestehen. Zwar wurde 2003 ein Erlass herausgegeben, der internationalen Güterzügen den prinzipiellen Zugang zum französischen Netz gewährt, aber die tatsächliche Zulassung wurde mit Hürden versehen. So musste das französische Verkehrsministerium dem Betreiber erst eine Sicherheitsbescheinigung ausstellen. Daran ist eigentlich wenig auszusetzen, wenn diese Bescheinigung nicht auf Empfehlung der RFF erteilt werden würde, die wiederum ihre Einschätzung auf technische Berichte der SNCF zu stützen hatte. Im Endeffekt lag die Genehmigung also bei einer Abteilung der SNCF, was bei aller dort zu vermutenden technischen Kompetenz nicht im Sinne des ersten Eisenbahnpaketes war. Dies unterstreicht noch einmal die eher kritische Haltung der französischen Regierung zum europäischen Liberalisierungsprozess. Deshalb gab es erst Ende 2005 den ersten Güterzug in Frankreich, der nicht von der SNCF betrieben wurde. Inzwischen haben die Konkurrenten der SNCF allerdings einen Marktanteil von 29 Prozent (IRG-Rail, 2013, 24) im Schienengüterverkehrsmarkt erobert. Dieser Markt schrumpfte aber zeitgleich rasant. Von 66 Milliarden Tonnenkilometer im Jahr 1980 sank die Transportleistung auf 47 Milliarden Tonnenkilometern im Jahr 2003. In den Folgejahren war ein weiterer Rückgang auf 32,5 Milliarden Tonnenkilometer im Jahr 2012 zu verzeichnen, bis die neuen Wettbewerber den Negativtrend stoppen konnten.

Das ist nicht einmal mehr ein Drittel der Schienengüterverkehrsleistung, die auf dem deutschen Netz erbracht wurde. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Einbruch im Schienengüterverkehr stark mit der seit 2009 in Frankreich herrschenden Wirtschaftskrise zusammenhängt. Zudem zeigen die absoluten Zahlen bereits, dass der Güterverkehr auf der Schiene in Frankreich nicht annähernd die Bedeutung hat, wie es in Deutschland der Fall ist. Doch zeigt eine Zeitreihe wie in Abbildung 5-4 auch, dass es nach vielen Jahren mit Leistungsrückgängen ab dem Jahr 2005 erstmals zu einer Stabilisierung der Transportleistung im Schienengüterverkehr kam. Diese Stabilisierungsphase endete dann abrupt mit Einsetzen der globalen Finanzkrise im Jahr 2008, deren Folgen die französische Wirtschaft noch immer nicht verwunden hat.

**Abbildung 5-4: Schienengüterverkehr in Frankreich**  
in Milliarden Tonnenkilometern



Quelle: Eurostat Datenbank, 2013

Bedenkt man den inzwischen erstaunlich hohen Marktanteil der Konkurrenzbahnen im französischen Güterverkehr und den Zeitpunkt der Stabilisierung, so liegt es nahe einen Zusammenhang zwischen dem Beginn von Wettbewerb im französischen Schienengüterverkehr und leichten Erholung des Marktes ab 2005 anzunehmen. Zudem spricht der heutige Marktanteil der SNCF Konkurrenten eindeutig dafür, dass ihre Angebote auch in der dramatischen Krise seit 2009 besser angenommen wurden, als die der SNCF. Eine abschließende Einschätzung über die Erfolge des Wettbewerbs im französischen Schienenverkehr wird aber erst dann möglich sein, wenn das Land die Wirtschaftskrise überwindet.

Seit 2006 ist der Schienengüterverkehr in Frankreich geöffnet worden, und die Regulierung entspricht den Mindestanforderungen des zweiten Eisenbahnpaketes. Der Personenverkehr ist hingegen nach wie vor stark reguliert. So wurde bereits im Jahr 2002 die Verantwortung für die Bestellung von gemeinwirtschaftlichem Schienenpersonennahverkehr an die Regionen delegiert, die für die Bestellung von Leistungen mit Geldern aus Paris unterstützt werden. Das System ähnelt auf den ersten Blick dem der deutschen Regionalisierungsmittel. Der große Unterschied besteht aber darin, dass die Regionen die Leistungen bei der SNCF einkaufen müssen – Wettbewerb ist also für diesen Bereich ausgeschlossen. Dennoch zeigte die Dezentralisierung der Bestellentscheidungen positive Effekte. Auch von Regionalverkehren sind ausländische Eisenbahnen bislang ausgeschlossen, und die grenzüberschreitenden Verkehre sind nach wie vor stark eingeschränkt. Sämtliche Beschränkungen, die das Europarecht zulässt, werden in Frankreich auch angewandt (IBM, 2011, 125). Mit Ausnahme von wenigen Strecken, wo insbesondere mit ausländischen Bahnen kooperiert wird, ist der Schienenpersonenverkehr nach wie vor fest in der Hand der SNCF. In Anbetracht der restriktiven Marktordnung in Frankreich und der offenen Skepsis der Regierung gegenüber einem liberalisierten Schienenverkehrssektor kann es kaum überraschen, dass der erste Markteintritt im Personenverkehr erst im Dezember 2011 zu verzeichnen war (IRG-Rail, 2013, 6). Die Haltung der Regierung wurde auch im Jahr 2010 noch einmal verdeutlicht als eine neue Steuer auf die im französischen Netz eingesetzten Schienenfahrzeuge eingeführt wurde. Diese war unabhängig von der in Frankreich zurückgelegten Strecke und fiel mit einer Gewerbesteuerbefreiung für die SNCF zusammen. Nach mas-

siven Protesten der europäischen Partnerländer wurden wenigstens auch Teile des grenzüberschreitenden Verkehrs von der Steuer befreit.

Etwas Abhilfe bei der liberalisierungskritischen Grundstimmung in Frankreich könnte die 2010 gegründete *Autorité de régulation des activités ferroviaires* (ARAF) schaffen. Hierbei handelt es sich um eine neue, mit weitreichenderen Befugnissen ausgestattete Regulierungsbehörde für den Eisenbahnverkehr. Mit der Gründung der ARAF reagierte Paris auf ein Vertragsverletzungsverfahren, welches die EU wegen Nicht-Umsetzung des ersten Eisenbahnpaketes eingeleitet hatte. Diese soll vor allem die Öffnung des französischen Marktes für grenzüberschreitende Verkehre überwachen.

Auch wenn Frankreich inzwischen die Minimalanforderungen der EU-Eisenbahnpakete erfüllt, liegt hier doch noch ein sehr abgeschotteter Schienenpersonenverkehrsmarkt vor. Seit jeher hat der französische Staat erheblichen Einfluss auf den Eisenbahnbetrieb genommen und betrachtet ihn auch heute noch als integralen Teil des *Service Public*. Diese Konstruktion hat große Aufbauleistungen etwa in Form des Hochgeschwindigkeitsnetzes ermöglicht. Doch die in Kapitel 5.1 dargestellten Kennzahlen zeigen auch die großen Probleme auf, mit denen die französische Eisenbahn konfrontiert ist. Insbesondere der Güterverkehr hat sich im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern extrem schlecht entwickelt, seitdem die Liberalisierung der Schienenverkehrsmärkte begann. Er verlor massiv an Verkehrsleistung und sein Anteil am Modal Split schrumpfte noch drastischer. Auch in Bezug auf die Produktivitätsentwicklung stellt Frankreich das Schlusslicht unter den betrachteten europäischen Bahnen dar. Hierbei dürfte die große Macht der Bahngewerkschaften eine Rolle gespielt haben, die Personalanpassung stets massiv bekämpft haben. Dies ist im Zuge einer aktuell laufenden Bahnreform ebenso zu beobachten, wie die erklärte Zielsetzung, den Einfluss der öffentlichen Hand zu stärken. In Summe sind die Entwicklungen im französischen Schienenverkehr schwer zu deuten, da sie von Sonderfaktoren beeinflusst werden. So ist die positive Entwicklung im Personenverkehr mit dem langfristigen Aufbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes zu erklären, welches die SNCF in die Lage versetzt eine Transportdienstleistung anzubieten, die im Rest Europas – wo es eher einzelne Hochgeschwindigkeitstrassen als ein echtes Netz gibt - nicht darstellbar ist. Der Güterverkehr ist schwer von der Wirtschaftsentwicklung gekennzeichnet, aber dennoch gibt es Hinweise darauf, dass auch in Frankreich die weitgehende Öffnung der Güterverkehrsmärkte positive Effekte erzielt hat.

### 5.1.2 Großbritannien

Großbritannien ist nicht nur das Mutterland des Eisenbahnverkehrs, es wird auch von den Gegnern einer marktwirtschaftlichen Ordnung im Schienenverkehr stets als Negativbeispiel für Marktversagen im Schienenverkehr angeführt. Oftmals gehen die Vorwürfe sogar so weit, in privaten Bahnen ein inhärentes Sicherheitsrisiko zu vermuten. Dabei werden Ereignisse als Referenz angeführt, die im Nachgang der britischen Bahnreform von 1994 stattfanden. Zudem werden die Leistungen der britischen Bahnen in diesem Kontext gerne mit denen der besten kontinentaleuropäischen Bahnen verglichen, wobei die privatisierte britische Bahn dann aus Nutzersicht relativ schlecht abschneidet. Dieser auf anekdotischer Evidenz basierende Ansatz ist zwar sehr öffentlichkeitswirksam, aber nichts desto trotz für eine Einordnung der Liberalisierungsfolgen in Großbritannien völlig ungeeignet. Hierzu ist es vielmehr erforderlich, die Vorgeschichte der Liberalisierung in Großbritannien zu betrachten. Tatsächlich war das britische Schienensystem vor der Liberalisierung in einem zutiefst beklagenswerten Zustand. Die Staats-

bahn British Rail war sogar zu einem festen Bestandteil des berühmten Humors der Briten geworden. Besondere Berühmtheit erreichte dabei das „British Rail Sandwich“, das praktisch zu einem Synonym für schlechte Servicequalität geworden war. Aber auch die Regelung, Heizer auf Dieselloks fahren zu lassen, ist vielen Menschen noch immer geläufig. Betrachtet man die Vorgeschichte der Liberalisierung, so findet man sehr klare Hinweise auf massives Staatsversagen bei Regulierung, Pflege und Betrieb einer zentralen Infrastruktur. Auch wenn die britische Bahnreform gewiss ihre Schwächen hatte, sprachen doch alle geläufigen Kennzahlen in den ersten Jahren für einen umfassenden Erfolg der Reform, bis der gesamte Prozess durch ein tragisches Ereignis gestoppt und teilweise zurückgedreht wurde. Vergleicht man den heutigen Zustand der britischen Bahnen mit dem von vor 20 Jahren (siehe Abbildung 5-1 und Abbildung 5-2), fällt es in jedem Fall sehr schwer, die negative Meinung mancher Kommentatoren zu teilen. Dies gilt insbesondere für die Marktstufe der Verkehrsunternehmen.

Mit der 1825 eröffneten Bahnlinie zwischen Stockton und Darlington nahm die Geschichte der Eisenbahn in Großbritannien ihren Anfang. Dem folgte eine stürmische Wachstumsphase. Schon im Jahr 1852 gab es über 10.000 Kilometer (6.600 Meilen) Eisenbahnstrecke auf den britischen Inseln. Spekulanten und Banken befeuerten den rasanten Ausbau der Schienennetze und trugen das wirtschaftliche Risiko. Die Regierung griff kaum in die Netzentwicklung ein. Dafür trat sie bereits sehr früh als Regulierer auf den Plan. Zunächst ging es der Regierung um Sicherheitsfragen. Dabei mag es eine Rolle gespielt haben, dass der erste Mensch, der bei einem offiziellen Bahnunfall getötet wurde, ein Mitglied des Kabinetts war (Murray, 2005, 5). In jedem Fall wurde schon 1840 eine Sicherheitsregulierung eingeführt, die nach jedem größeren Unfall – von denen es in der Frühzeit der technischen Entwicklung der Eisenbahnen nicht wenige gab – verschärft wurde.

Neben der Sicherheitsfrage kam es aber auch bald zu ökonomischen Regulierungen des Eisenbahnbetriebs. Reaktionäre Kräfte forderten sogar die Verstaatlichung der Bahnen, damit die Bewegungsfreiheit der einfachen Bürger nicht überhandnehme. Die Liberalen sahen sich eher in der Pflicht, den Zugang der breiten Masse zum Eisenbahnsystem zu garantieren, wobei auch Verstaatlichung diskutiert wurde, als es zu einem größeren Skandal wegen des Bankrotts von Bahnen kam. Soweit kam es aber nicht. Stattdessen wurde praktisch ein staatlich verordneter Sozialtarif ins Leben gerufen. Der sogenannte „Parliamentary Train“ schrieb den Bahnen vor, dass sie auf allen Strecken einen Dritte-Klasse-Service anbieten mussten, der nicht mehr als einen Penny pro Meile Kosten durfte. Bereits zu dieser Zeit wurde also der Schienenverkehr als meritorisches Gut eingestuft, und die Firmen wurden per Gesetz zur Bereitstellung verpflichtet und zwar ohne finanzielle Kompensation. Einer der Hintergedanken bei dieser Regulierung bestand darin, die Mobilität der Arbeitssuchenden zu erhöhen und gerade den Landbewohnern den Zugang zu den wachsenden Industriestädten zu erleichtern.

Damit nahm die Bahnpolitik in Großbritannien bereits zu Beginn der Geschichte eine andere Richtung als in den vergleichbaren westlichen Ländern. Die Regulierung war von Anfang an stark sozialpolitisch motiviert. In den USA hingegen kam der Druck für Regulierung der Verladenden, die sich gegen die Marktmacht der Bahnen absichern wollten. Aus der Netzplanung und Finanzierung hielt sich der Staat dafür in Großbritannien weitgehend heraus. Dennoch wuchs das Netz bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges auf gut 37.000 Kilometer an.

Diesem eigenständigen Weg blieb die britische Regulierung auch lange treu. Tarifregulierungen wurden wiederholt ausgebaut. So wurde kurz vor der Jahrhundertwende eine Regelung einge-

führt, die von Unternehmen eine Rechtfertigung ihrer Preise verlangte, sofern diese höher waren als 1892. In der Praxis wurden damit die Tarife häufig nominell auf dem Niveau von 1892 fixiert. (Meister, 2012, 52) Solange die Inflation gering war, stellte diese Regulierung für die Eisenbahngesellschaften kein allzu großes Problem dar. Nach der Jahrhundertwende stieg die Inflationsrate aber deutlich an, was die Unternehmen zwang mit bedeutenden Produktivitätsfortschritten und damit Kostensenkungen zu reagieren. Mit dem Jahr 1914 änderten sich die Spielregeln völlig, da der Staat die Kontrolle übernahm und für die Kriegsanstrengungen nutzte. Nach dem Krieg waren dann große Teile des Netzes aufgrund von Überbeanspruchung und mangelnder Pflege sanierungsbedürftig.

Die Kriegsfolgen überforderten die Bahnunternehmen, und im Jahr 1921 griff der Staat erneut ein und vereinigte die britischen Bahnen zu vier Unternehmen die regional abgegrenzt wurden. Zeitgleich wurden auch Regulierungen getroffen, mit denen die Frachtraten auf das Niveau von 1913 zurückgeführt werden sollten. Es wurden aber nicht nur die Preise reguliert, sondern auch öffentliche Dienste eingefordert – mit anderen Worten die Bahnen wurden verpflichtet, bestimmte Transportleistungen im Güterverkehr auch dann zu erbringen, wenn diese defizitär waren. In diesem Rahmen setzte der Niedergang der britischen Bahnen mit Macht ein. Die Servicequalität musste geradezu schlechter werden, und die Kunden wichen auf Alternativen aus.

Dennoch blieb das System bis zum zweiten Weltkrieg bestehen, in dem wieder der Staat die Kontrolle übernahm. Diesmal gab er sie allerdings nicht wieder zurück sondern führte 1948 die volle Verstaatlichung der Bahn durch. Die durch die Verstaatlichung neu geschaffene British Rail (BR) war eine klassische Staatsbahn, deren Leitung vom Verkehrsminister eingesetzt wurde. Die BR hatte daher auch die von der Politik verlangten, defizitären Angebote zu betreiben. Es kommt wenig überraschend, dass die Einnahmen der BR nie reichten, um die operativen Kosten zu decken und ausreichend in die sanierungsbedürftige Infrastruktur zu investieren. Im Prinzip hätten die restlichen Mittel vom Finanzminister kommen müssen. Nur zeigte sich schnell, dass der Verkehr bei der Haushaltserstellung selten die notwendige Priorität besaß, um die benötigten Mittel auch zu bekommen. Auch Produktivitätssteigerungen waren aufgrund der großen Macht der Eisenbahngewerkschaften kaum durchzusetzen, wie der Einsatz von Heizern auf Diesellokomotiven nachhaltig unterstreicht. In der Folge gingen die Qualität von Service und Infrastruktur immer weiter zurück. Bemerkenswert ist auch, dass BR bis in die 80er Jahre hinein die Regionalstruktur seiner Vorgängerfirmen beibehielt. Es gab also keine durchgehenden Unternehmensbereiche, sondern eher mehrere regionale Betriebsgesellschaften. Erst 1982 wurde eine Umstrukturierung durchgeführt, die eine Güterverkehrssparte und Abteilungen für Nah- und Fernverkehr etablierte. Auch diese Konstruktion schadete der Effizienz des Schienensektors in Großbritannien was sich verheerend im intermodalen Wettbewerb auswirkte.

Im Jahr 1963 wurde dann ein ernsthafter Versuch unternommen, die BR gesund zu schrumpfen, durch das als „Beeching Axt“ bekannte Programm. Dieses hat das BR Netz praktisch halbiert (Murray, 2005, 7). An der Vorgabe von sozialpolitisch motivierten Verkehrsleistungen an die BR änderte sich aber nichts, weshalb es auch nicht gelang den weiteren Weg in die Verlustzone zu stoppen. In den folgenden Jahrzehnten wurde die BR dann immer mehr zum Synonym für schlechten Service und die Kunden kehrten ihr in Scharen den Rücken. Der Marktanteil der Schiene sank zwischen 1955 und 1995 im Personenverkehr von 17 Prozent auf 5 Prozent und im Güterverkehr von 40 Prozent auf 6 Prozent (Nash/Smith/Matthews, 2005, 64). In der Zeit der BR wurde der Schienenverkehr also zu einer Randerscheinung im britischen Verkehrssektor, obwohl die BR stets die sozialpolitisch begründeten Verkehre anbot. In den 80er Jahren privati-

sierte die Regierung Thatcher zahlreiche Staatsunternehmen. Die BR bildete den Abschluss dieser großen Privatisierungswelle. Mit 1994 in Kraft getretenen Railway Act wurde die BR aber nicht nur privatisiert, sondern auch in zahlreiche Unternehmen aufgespalten. Bis 1997 waren aus der Masse der BR fast 100 neue Gesellschaften entstanden, die im Zusammenspiel den Eisenbahnverkehr erbringen sollten. Hierunter waren klassische Verkehrsgesellschaft, Vermieter von Rollmaterial, Betreiber von Reparaturwerken, eine Infrastrukturgesellschaft und noch viele mehr. Die Vorgaben der EU waren damit weit übererfüllt.

Diese fragmentierte Branche erhielt einen äußerst komplexen Regulierungsrahmen. Er war so komplex, dass man sogar zwei Regulierungsbehörden benötigte, um ihn zu überwachen. Ökonomische und sicherheitsrelevante Aspekte wurden in der Regulierung getrennt. Für eine strategische Planung des Schienenverkehrssektors war aber keiner der Beteiligten zuständig. Dieses radikale Vorgehen war zu guten Teilen den Erfahrungen bei der Privatisierung von Gas- und Wasserversorgung geschuldet, wo private Monopole entstanden waren. Bei der Bahn wollte man von Anfang an intensiven Wettbewerb generieren und zerschlug daher die BR vollständig. Zudem sollten so die Markteintrittsbarrieren so gering wie möglich gehalten werden.

**Tabelle 5-2: Übersicht: Heutige Organisation des Schienenverkehrs in Großbritannien**

	Personennahverkehr	Personenfernverkehr	Güterverkehr	Infrastruktur
<b>Marktstruktur</b>	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (Regionales Monopol) <sup>2)</sup>	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (Regionales Monopol) <sup>2)</sup>	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (weites Oligopol)	Monopol
<b>Rechtsform<sup>1)</sup></b>	Privates Unternehmen	Privates Unternehmen	Privates Unternehmen	Non-Profit Unternehmen
<b>Finanzierung</b>	Steuern; Nutzerentgelt	Steuern; Nutzerentgelt	Nutzerentgelt	Steuern; Nutzerentgelt
<b>Intramodaler Wettbewerb</b>	Wettbewerb um den Markt (Ausschreibungswettbewerb)	Wettbewerb um den Markt (Ausschreibungswettbewerb)	Wettbewerb im Markt	Keiner
<b>Regulierung</b>	Angebotsregulierung (Ausschreibungen) Wettbewerbsregulierung (ORR); Technische Regulierung (ORR)	Angebotsregulierung (Ausschreibungen) Wettbewerbsregulierung (ORR); Technische Regulierung (ORR)	Technische Regulierung (ORR)	Tarifregulierung (ORR); Technische Regulierung (ORR)

1) Des größten Marktteilnehmers;

2) Parallele eigenwirtschaftliche Verkehre sind in Ausnahmefällen erlaubt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Grundidee der Reform für den Personenverkehr bestand darin, dass die Transportunternehmen bei einem der Regulierer eine zeitlich begrenzte Gebietskonzession (Franchise) erwerben, analog zu den deutschen SPNV-Verkehrsverträgen. In diesen Gebieten ist der Anbieter für Nah- und Fernverkehrsangebote zuständig, wobei der Staat ein gewünschtes Angebot definiert. Es wurde also ein Ausschreibungswettbewerb um die Gebietskonzessionen durchgeführt. Es gab alleine 25 Franchises, die wiederum bei den aus der BR entstandenen Firmen diverse Dienstleistungen zukaufen mussten, um Transportangebote machen zu können. Die extreme Zersplitterung auch im Fernverkehr führte aber weniger zu intensiven Wettbewerb, als zu hohen Abstimmungskosten innerhalb des Schienenverkehrssektors. Erhebliche Effizienzverluste wa-

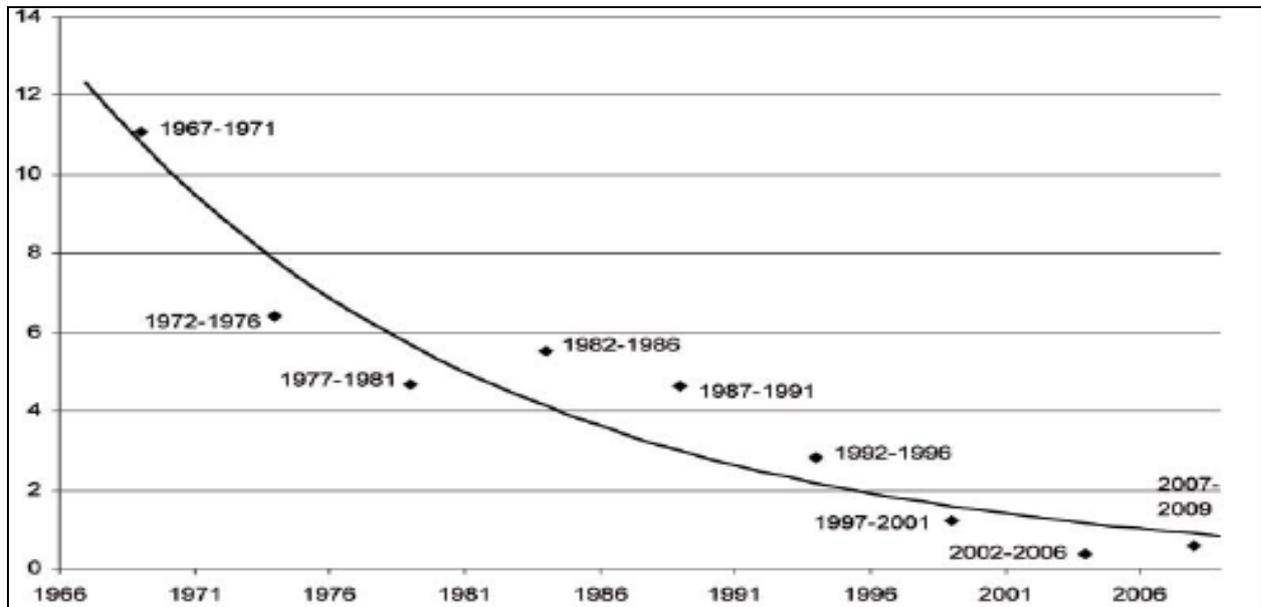
ren eine der Folgen des gewählten Privatisierungsansatzes. Dennoch stieg das Verkehrsaufkommen nach der Zerschlagung der BR und Beauftragung privater Verkehrsunternehmen sprunghaft an – zum ersten Mal seit Jahrzehnten fuhren wieder mehr Züge auf den Gleisen. Auch die Pünktlichkeit und die Servicequalität verbesserte sich, was wiederum neue Kunden anzog. Dies erwies sich aber auch als Problem, denn die Infrastruktur war nach langer Vernachlässigung kaum in dem Zustand mehr Verkehr aufzunehmen.

Der Güterverkehr operiert hingegen nach dem Prinzip des offenen Marktzuganges, der von einem Regulierer überwacht wird. Beide Modelle waren von Erfolg gekrönt, wie Abbildung 5-1 und 5-2 belegen. Personen- und Güterverkehr auf der Schiene legten seit der Bahnreform beträchtlich zu, wenn auch von einem sehr geringen Niveau. Damit verbunden war eine mehr als beachtliche Produktivitätssteigerung der Bahnen. Die verkehrliche Bilanz der Reform kann daher bei aller Kritik an der Umsetzung nur positiv ausfallen. Es ist aber auch anzumerken, dass sich die Rahmenbedingungen im intermodalen Wettbewerb verbesserten. So wurden beispielsweise die Kraftstoffsteuern in Großbritannien erhöht.

Das bekannteste Merkmal der britischen Bahnreform war aber die vollständige Trennung und Privatisierung der Schieneninfrastruktur. Diese wurde an eine private Gesellschaft (Railtrack) übertragen und 1996 an die Börse gebracht. Der Gedanke dahinter war klar – Railtrack sollte mit Hilfe des großen Anlagevermögens die nötigen Gelder zur Infrastruktursanierung am Kapitalmarkt aufnehmen können. Zudem kam der Regierung ein größerer Privatisierungserlös sehr gelegen, da sie mit massiven Kosten infolge der BSE Seuche konfrontiert war, welche der Landwirtschaft gewaltige finanzielle Verluste beschert hatte (Murray, 2005, 11). Die parlamentarische Opposition hatte 1996 aber bereits klargestellt, dass sie die Privatisierung von Railtrack wieder aufheben wollte. In Anbetracht dieses Risikos blieben die Einnahmen aus dem Börsengang hinter den Erwartungen zurück. Als es sich zeigte, dass die Sorgen der Anleger nicht sehr begründet waren zogen die Aktienkurse von Railtrack stark an – bis 1998 verfünffachten sie sich in etwa. Hieraus entstand der Vorwurf, die Infrastruktur sei weit unter Wert an Spekulanten verschleudert worden. Ein Vorwurf, der die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber der Privatisierung gleich stark belastete. Es kam hinzu, dass die Infrastrukturmängel zu Problemen bei der Verkehrsabwicklung führten. Ab 1997 erhielt einer der Regulierer daher die Befugnis, von Railtrack spezifische Investitionen zu verlangen und die Firma mit Strafen zu belegen, wenn die Infrastruktur Verspätungen verursachte. Nach 1997 verbesserten sich die relevanten Kennzahlen für den Infrastrukturzustand (Nash/Smith/Matthews, 2005, 72). Die Investitionen lagen höher als zu Zeiten der BR. In Summe war es auch um die Sicherheit nicht schlechter bestellt, als vor der Privatisierung. Das half aber alles nichts, als es in den Jahren 1999 und 2000 zu zwei schweren Zugunglücken kam, die auf Mängel in der Infrastruktur zurückzuführen waren. Hier nahm eine Entwicklung ihren Anfang, die zur Re-Verstaatlichung des Schienennetzes führte. Auf die Unfälle und den damit verbundenen öffentlichen Druck reagierte Railtrack mit einer Investitionswelle und mit der Ausweisung zahlreicher Langsamfahrstellen. Es sollte alles getan werden, um einen weiteren Unfall zu verhindern. Es ist aber auch zu betonen, dass die vorliegenden Unfalldaten in keiner Weise die These unterstützen, dass die Privatisierung der Infrastruktur zu einem Sicherheitsrisiko geführt hätte. Wie Abbildung 5-5 zeigt lag die Zahl der Toten pro eine Milliarde Zugkilometer sogar deutlich unter dem Durchschnitt dessen, was die BR erreichen konnte. Heute liegen die britischen Bahnen nach diesen Kriterien auf Augenhöhe mit Deutschland und Frankreich in der europäischen Spitzengruppe.

**Abbildung 5-5: Tödliche Unfälle im britischen Eisenbahnverkehr 1967 bis 2009**

Getötete pro Milliarden Zugkilometer



Quelle: DoT, 2011, 171

Durch die umfassenden Bauarbeiten stiegen die Kosten des Schienennetzes in nur 2 Jahren um 50 Prozent an. Zeitgleich kam es zu massiven Verspätungen durch Baustellen und Langsamfahrstellen, weshalb Railtrack insgesamt 500 Millionen Pfund Strafen in nur einem Jahr zahlen musste. Erst im Jahr 2006 konnte wieder das Pünktlichkeitsniveau erreicht werden, dass vor den Unfällen herrschte. Diese Zusatzausgaben führten bei Railtrack zu einer Liquiditätskrise, und als es dann beim größten Bauprojekt der Firma zu massiven Kostenüberschreitungen kam, stand Railtrack vor der Pleite. Die Folge war die Wiederverstaatlichung und die Umwandlung zu Network Rail im Jahr 2002. Hierbei handelt es sich um eine „Not for Dividend“ Unternehmung, die im Besitz seiner Mitglieder ist. Mitglieder sind wiederum die verschiedenen Stakeholder des Schienenverkehrs. Diese haben die Shareholder von Railtrack ersetzt.

Es wurde später auch ein neuer Regulierer (Office of Rail Regulation – ORR) geschaffen, der heute als Regulierungs-, Wettbewerbs- und Sicherheitsbehörde fungiert. Dieser Regulierer sorgt heute für eine relativ strikte Regulierung. Er hat umfangreiche Befugnisse, seine Entscheidungen sind rechtsverbindlich. Damit gehen die Briten weit über die Anforderungen aus den europäischen Eisenbahnpaketen hinaus.

Der Wechsel von der stark politisch gesteuerten Staatsbahn hin zu unternehmerisch arbeitenden Bahnen im Wettbewerb hatte auch in Großbritannien ein deutlich verbessertes Angebot an Schienenverkehrsleistungen zur Folge, die neue Kunden auf die Schiene holten. In der Folge wuchsen die Bahnen stärker als der gesamte Transportmarkt und gewann lange verlorene Marktanteile zurück. Erfreulich für den Staat, auch die Subventionszahlungen sanken drastisch. Im Jahr 2011 lagen die öffentlichen Gesamtzuwendungen an die britischen Schienentransportunternehmen um 24 Prozent unter dem Niveau von 1994 (SCI Verkehr, 2012, 25). Diese Zahl lässt aber die Kosten der Network Rail außer Acht. Der Infrastrukturbetreiber steht aber für fast 50 Prozent des Cash Flows in der britischen Eisenbahnindustrie und etwa zwei Drittel der Einnahmen davon stammen aus der Staatskasse (DoT, 2011, 17). In Summe lagen die Eisen-

bahnausgaben des Steuerzahlers im Jahr 2010 etwa 1,7 Milliarden Pfund über denen des Jahres 1995. Zeitgleich stiegen beispielsweise die Einnahmen aus dem Ticketverkauf um 2,7 Milliarden Pfund. Es kommt also deutlich mehr Geld in das Schienensystem als es zur BR Zeit der Fall war. Davon wird ein Großteil dafür aufgewendet, die infrastrukturellen Versäumnisse der Vergangenheit aufzuarbeiten. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass die Kapitalzuflüsse noch nicht ausreichen, denn der Eisenbahnsektor in Großbritannien hat große Schwierigkeiten ihre Kapitalkosten zu decken. Zwar wurde im operativen Geschäft zuletzt eine schwarze Null erreicht, aber ohne weitere Einnahmesteigerungen kann an dieser Stelle ein Problem erwachsen (DoT, 2011, 29).

Die Historie des britischen Eisenbahnwesens erzählt vor allem eine Geschichte des Staatsversagens. Der Staat benutzte die Bahnen lange als eine Art Selbstbedienungsladen über den er soziale Wohltaten verteilen konnte und die Kosten bei den Bahnen anfielen. Auch die Bahnreform wies erhebliche ordnungspolitische Schwächen auf. Es wurde eine völlig zersplitterte Branche geschaffen, die mit hohen Koordinationskosten belastet wurde und mit einem so komplexen Regulierungsrahmen konfrontiert wurde, dass juristischer Streit fast schon die Regel war. Über die viel kritisierte Infrastrukturprivatisierung lässt sich hingegen kaum ein Urteil fällen. Die Kennzahlenentwicklung bei Railtrack war eigentlich positiv, bis das Unternehmen aufgrund zweier Unfälle in Schieflage geriet und auch aufgrund von öffentlichem Druck verstaatlicht werden musste. Das Problem der britischen Bahnreform dürfte aber vor allem in der schlechten Implementierung und nicht bei den marktwirtschaftlichen Grundprinzipien zu suchen sein. Der Markterfolg der britischen Bahnen spricht hier eine deutliche Sprache. Aus marktwirtschaftlicher Perspektive ist der britische Schienenverkehrsmarkt vorbildlich. Er ist voll geöffnet und gilt als frei zugänglich, der Regulierungsrahmen wird von allen Marktteilnehmern als fair und effektiv, aber auch als sehr komplex bewertet. Das Hauptproblem besteht weiterhin in den Infrastrukturkapazitäten und -kosten. Der weitere Erfolg der unternehmerisch erbrachten Schienenverkehre wird somit davon abhängen, ob auch der Staat seine Hausaufgaben erfüllen wird.

### 5.1.3 Schweiz

Der Schienenverkehr in der Schweiz wird seit jeher von einigen Besonderheiten geprägt. Bedingt durch die Geographie war der Bau von Verkehrswegen in der Schweiz traditionell sehr teuer und technisch aufwendig. Es kommt hinzu, dass ein erheblicher Teil der Verkehrsleistung als reiner Transitverkehr erbracht wird. Im alpenquerenden Schienenverkehr entfallen 88,5 Prozent auf den Transitverkehr. Im Straßengüterverkehr beträgt der Anteil 55 Prozent (UVEK, 2011, 14). Der alpenquerende Verkehr auf der Straße ist in der Schweiz sehr gebündelt. Von fast 1,3 Millionen Lkws im Jahr 2010 fuhren 75 Prozent über die Gotthardroute, weitere 15 Prozent über den San Bernardino. Dies zog von Anfang an hohe Belastungen für die Bevölkerung entlang dieser Routen nach sich und schuf von jeher ein schwieriges Umfeld für privatwirtschaftlich organisierte Transporte. Doch diese Konstellation führte auch zu einer großen Bedeutung des Schienenverkehrs in der Schweiz und die Schweizer Bahnen gelten weltweit als vorbildlich in Bezug auf ihre Transportleistungen – weniger in Bezug auf ihre Betriebsergebnisse. Wirklich einzigartig ist die Situation seit 1998. In diesem Jahr wurde per Volksabstimmung ein Passus in die Bundesverfassung aufgenommen, der die Stärkung der Bahn und die Verlagerung von Verkehr auf die Schiene zum Staatsziel erhob. Es stellt die zentrale verkehrspolitische Zielsetzung der Schweiz dar und rechtfertigt erhebliche Quersubventionierungen des Schienenverkehrs, welche die heutigen Angebote erst ermöglichen. Auch wenn die Schweiz wesentliche Teile der EU Eisenbahnpakete übernommen und in nationales Recht überführt hat, genießt das

in der Verfassung verankerte Ziel in der Schweiz eindeutig Priorität gegenüber der europäischen Zielsetzung. Die Schweizerische Bundesbahn (SBB) betreibt ein vollständig elektrifiziertes Normalspurnetz von 3.000 Kilometern Länge. Auf diesem Hauptnetz werden über 90 Prozent der Schienenverkehrsleistungen in der Schweiz erbracht. Als eine der größten Leistungen der SBB gilt die umfassende Koordinierung der Verkehre. Es gibt einen landesweiten Taktfahrplan, in den alle Bahnen integriert sind und Fahrkarten gelten für alle Anbieter. Dies hat dazu geführt, dass Abonnement und Ermäßigungskarten in der Schweiz sehr weit verbreitet sind.

In der Schweiz begann das Eisenbahnzeitalter erst im Jahr 1847, also im internationalen Vergleich relativ spät. In der Folgezeit waren es vor allem die Kantone, die sich für die Entwicklung des Eisenbahnnetzes einsetzten. Diese Aufgabe wurde mit dem Eisenbahngesetz von 1852 auch formal den Kantonen und privaten Investoren zugeschrieben. Es waren also vor allem regionalpolitische Interessen, die den Ausbau des Netzes in der Schweiz trieben. Dazu zählte auch der Aufbau von alpenquerenden Trassen, da sich die Kantone Standortvorteile von diesen Verbindungen versprachen. Die in der Anfangszeit der schweizerischen Eisenbahngeschichte aktiven Privatbahnen taten sich hingegen von Anfang an sehr schwer. So lag bereits im Jahr 1877 der Börsenwert der Privatbahnen um ein Drittel unter ihrem Nominalwert. Zudem fehlte es an Branchenkoordination, was zum Verdruss bei den Kunden führte. Deshalb wurde im Jahr 1898 im Rahmen einer Volksabstimmung die Verstaatlichung der fünf größten Privatbahnen beschlossen. Diese bildeten die Keimzelle der Schweizerischen Bundesbahn, die 1902 ihren Betrieb aufnahm (Weibel, 2005, 161). Die SBB wurde als Behörde des Bundes gegründet. Neben ihr gibt es bis in die heutige Zeit eine größere Zahl sogenannter Privatbahnen. Die Bezeichnung ist aber ein wenig irreführend, da sie mehrheitlich im Besitz der verschiedenen Gebietskörperschaften sind. An der Grundstruktur hat sich seit der Schaffung der SBB relativ wenig getan. Die SBB ist weiterhin eine voll integrierte Staatsbahn, auch wenn sie 1998 in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt wurde, die im Rahmen einer Leistungsvereinbarung den Schienenverkehr in der Schweiz abwickelt (Schweizerischer Bundesrat, 2011). Da das Unternehmensziel der SBB nicht auf Gewinnerzielung beschränkt ist, kann sie als gemeinwirtschaftliches Unternehmen klassifiziert werden. Dies sollte eine bessere Trennung von politischen und unternehmerischen Funktionen der SBB ermöglichen. Es wurden aber wesentliche Teile der EU Richtlinien zur Liberalisierung des Schienenverkehrs in nationales Recht überführt, so dass die Schweiz heute einen relativ offenen Schienenverkehrsmarkt im Güterverkehr besitzt. In Punkto Offenheit ist sie vielen EU Mitgliedern trotz voll integrierter Staatsbahn sogar deutlich voraus (IBM, 2011, 12).

In der Vergangenheit hat sich die schweizerische Verkehrspolitik durch eine hohe Kontinuität ausgezeichnet. Das liegt auch daran, dass die Bevölkerung mehrfach im Rahmen von Volksabstimmungen ganz eindeutig die Richtlinien festgelegt hat. Neben der Verstaatlichungsentscheidung von 1898, sind vor allem das „Bahn 2000“ Gesetz und die Annahme der Alpeninitiative von 1998 zu erwähnen. Mit diesen Abstimmungen wurden umfassende Ausbauprogramme, wie etwa der Bau der neuen Alpentraversale (NEAT) und ein konkretes Ziel für die Verlagerung von Straßenverkehr auf die Schiene beschlossen. Die Volksabstimmungen haben die Eckpfeiler der schweizerischen Verkehrspolitik gesetzt. Die SBB erhielt eine neue Rechtsform und neue Finanzierungsquellen. Zudem kam es zur Übernahme von Liberalisierungsregeln der EU. So hat die Schweiz eine buchhalterische Trennung von Netz und Betrieb umgesetzt. Der Infrastrukturbetreiber ist aber weiterhin im Besitz der SBB. Für die Trassenvergabe ist eine unabhängige Organisation (Trasse Schweiz) zuständig, die im Besitz von SBB und anderen Organisationen des öffentlichen Verkehrs ist. Trasse Schweiz ist für die Aufrechterhaltung des landesweiten

Taktfahrplans und die Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs verantwortlich. Im Güterverkehr ist der schweizerische Schienenverkehrsmarkt vollständig geöffnet, während es im Personenverkehr weiterhin Beschränkungen gibt. Nur Transit- und Charterverkehr ist ausländischen Betreibern gestattet (IBM, 2011, 88). Der öffentlich geförderte Nahverkehr wird in der Regel von den Kantonen und Gemeinden über den Zeitraum von 10 Jahren ausgeschrieben. Der Wettbewerb ist aber auf Firmen mit Sitz in der Schweiz beschränkt. Auch der Langstreckenverkehr wird in Form von Franchises ausgeschrieben, müssen aber eigenwirtschaftlich erbracht werden.

**Tabelle 5-3: Übersicht: Heutige Organisation des Schienenverkehrs in der Schweiz**

	Personennahverkehr	Personenfernverkehr	Güterverkehr	Infrastruktur
<b>Marktstruktur</b>	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (regionale Monopole)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (de-facto Monopol)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr	Monopol
<b>Rechtsform<sup>1)</sup></b>	Gemeinwirtschaftliches Unternehmen	Gemeinwirtschaftliches Unternehmen	Gemeinwirtschaftliches Unternehmen	Gemeinwirtschaftliches Unternehmen
<b>Finanzierung<sup>2)</sup></b>	Steuern; Nutzerentgelt	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt	Steuern; Öffentliche Fonds; Nutzerentgelt
<b>Intramodaler Wettbewerb</b>	Wettbewerb um den Markt (Ausschreibungen) beschränkt auf Firmen mit Sitz in der Schweiz	Wettbewerb um den Markt im nationalen Verkehr (Ausschreibungen); Wettbewerb im Markt im Transitverkehr	Wettbewerb im Markt	Keiner
<b>Regulierung</b>	Angebotsregulierung (LuFV; Ausschreibungen); Technische Regulierung (BAV)	Angebotsregulierung (LuFV); Technische Regulierung (BAV)	Angebotsregulierung für die SBB (LuFV); Technische Regulierung (BAV)	Angebotsregulierung (LuFV); Wettbewerbsregulierung (Trasse Schweiz); Tarifregulierung (LuFV)

1) Des größten Marktteilnehmers;

2) Alle Sparten der SBB profitieren von Subventionen wie der Sanierung der Pensionskasse.

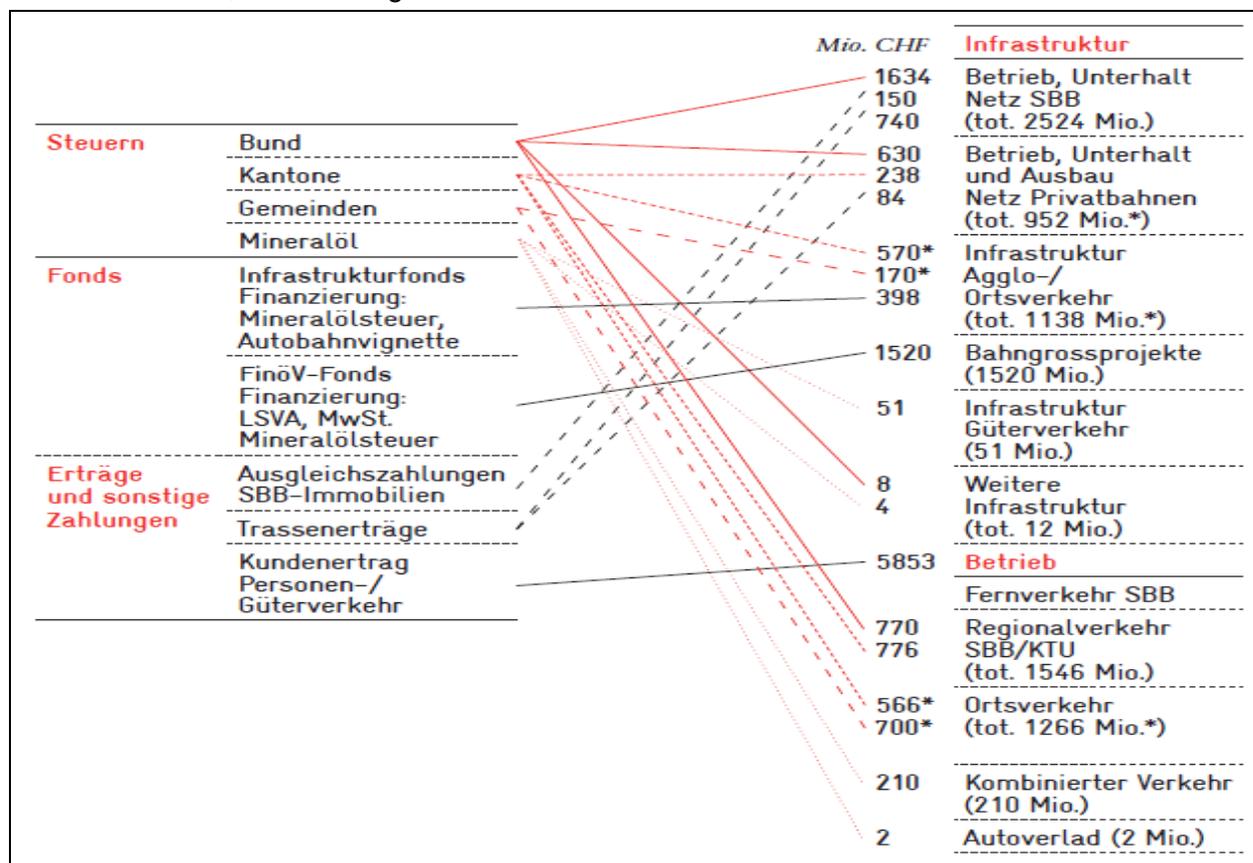
Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die 1998 nach der erfolgreichen Volksabstimmung durchgeführte Bahnreform hatte erhebliche Auswirkungen für den gesamten Verkehrssektor der Schweiz. Der Staat übernahm den Bilanzfehlbetrag der SBB und auch die Verpflichtungen der SBB Pensionskasse – was sich bis heute als erhebliche Belastung erweist. Die Pensionskasse durchläuft seit 2010 einen erneuten Sanierungsprozess (Schweizerischer Bundesrat, 2011, 6). Die Gesamtbelastung des Haushaltes durch die Entschuldung der SBB dürfte bei über 15 Milliarden Euro gelegen haben (Weibel, 2005, 166). Ein Zeichen dafür, dass auch die SBB vor der Reform ein Sanierungsfall war. Wie man aus Abbildung 5-3 entnehmen kann hat die Schweiz ihr finanzielles Engagement im Schienenverkehr in den letzten 20 Jahren deutlich erhöht. Das geschah natürlich vor dem Hintergrund der Annahme der Alpeninitiative. Seither ist die Verlagerung des alpenquerenden Ver-

kehrs auf die Schiene als Ziel der Verkehrspolitik in der schweizerischen Verfassung verankert. Um diesen Verfassungsauftrag umzusetzen, hat die Schweiz das Güterverkehrsverlagerungsgesetz erlassen, welches klare Mengenziele für den alpenquerenden Straßengüterverkehr vorgibt. Für 2011 war eine Obergrenze von 1.000.000 Lkws vorgegeben, im Jahr 2018 soll ihre Zahl maximal 650.000 betragen. Zur Umsetzung der Ziele wurden verschiedene Maßnahmenpakete angestoßen. Am Bekanntesten sind die Einführung der leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe (LSVA) und die Modernisierung der Bahninfrastruktur, in die gut 25 Milliarden Euro fließen sollen. Das ist eine enorme finanzielle Last für das kleine Land und hat zu einem sehr komplexen Finanzrahmen geführt. Viel weniger Beachtung fand hingegen eine andere einschneidende Maßnahme zur Reduktion der Lkw-Zahlen. Das zulässige Gesamtgewicht der Lkws wurde seit Einführung der LSVA von 28 Tonnen auf 40 Tonnen erhöht. Die Schweiz setzt also auch auf größere Fahrzeuge, um die Zahl der Alpenquerungen zu reduzieren.

**Abbildung 5-6: Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz**

Zahlen von 2009, \* Schätzungen



Quelle: Meister, 2012, 197

Insbesondere der Finanzrahmen im Schweizer Verkehr verdient eine gesonderte Betrachtung, denn die Ausgabensteigerung der öffentlichen Hand ist einer der Hauptgründe für die hohe Qualität des Schienenverkehrs in der Schweiz. In der öffentlichen Debatte wird oft auf die Qualität verwiesen, aber der Finanzierungsaspekt wird dabei in der Regel vergessen. Dabei liegt hier ein ganz wesentlicher Punkt: Gemäß den Wünschen der schweizerische Bevölkerung tragen die Bahnnutzer nur einen relativ kleinen Teil der Kosten, welche der von ihnen genutzte Transport verursacht. Der Güterverkehr ist sogar praktisch von Trassengebühren freigestellt (Schwei-

zerischer Bundesrat, 2011, 5). Die Kostenlücke wird durch Umverteilung von den Autofahrern geschlossen, was genau genommen einer der Standardansätze zur Bereitstellung meritorischer Güter ist (siehe Kapitel 1). Das genaue Ausmaß der Quersubventionierung ist aber schwer zu beziffern, da die Finanzierung über zahlreiche Kanäle läuft, wie Abbildung 5-6 skizziert.

Das wichtigste Mittel der Verkehrsfinanzierung ist seit langem die Zweckbindung von Steuern und seit 1998 spielen verschiedene Fonds eine große Rolle, die in Abbildung 5-6 mit aufgeführt sind, die zur Umverteilung von Einnahmen aus dem Straßenverkehr zugunsten der Schiene genutzt werden. In 2012 soll ein Teil dieser Quersubventionierung auslaufen wenn im Jahr 2023 das NEAT Projekt planmäßig abgeschlossen wird.

Der Schienenverkehr wird also im erheblichen Umfang vom Straßenverkehr querfinanziert. Die eigentlichen Nutzer des Schienenverkehrs zahlen nicht genug, um die Betriebskosten der SBB zu decken. Dies schlägt sich in Wirtschaftlichkeitsrechnungen nieder, wie Tabelle 5-4 zeigt. Für den Straßenverkehr weist das schweizerische Bundesamt für Statistik einen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von 113 Prozent im Jahr 2009 aus. Für die Schiene liegt er bei 40 Prozent und damit weit unter dem Wert, der vor der Bahnreform erreicht wurde (BFS, 2012, 249 f.).

**Tabelle 5-4: Eisenbahnrechnung der Schweiz**  
in Millionen Euro

	1995	2000	2005	2009	2010
<b>Nettoerträge</b>	5.157	4.228	5.191	5.387	5.509
<b>Gesamtaufwand</b>	5.612	7.000	8.077	8.345	8.553
<b>Zins auf kumulierte Salden</b>	-2.080	-2.973	-3.437	-4.157	-4.318
<b>Eigenwirtschaftlichkeitsgrad, in Prozent</b>	57	42	42	40	40

Quelle: BFS, 2012, 248 f.

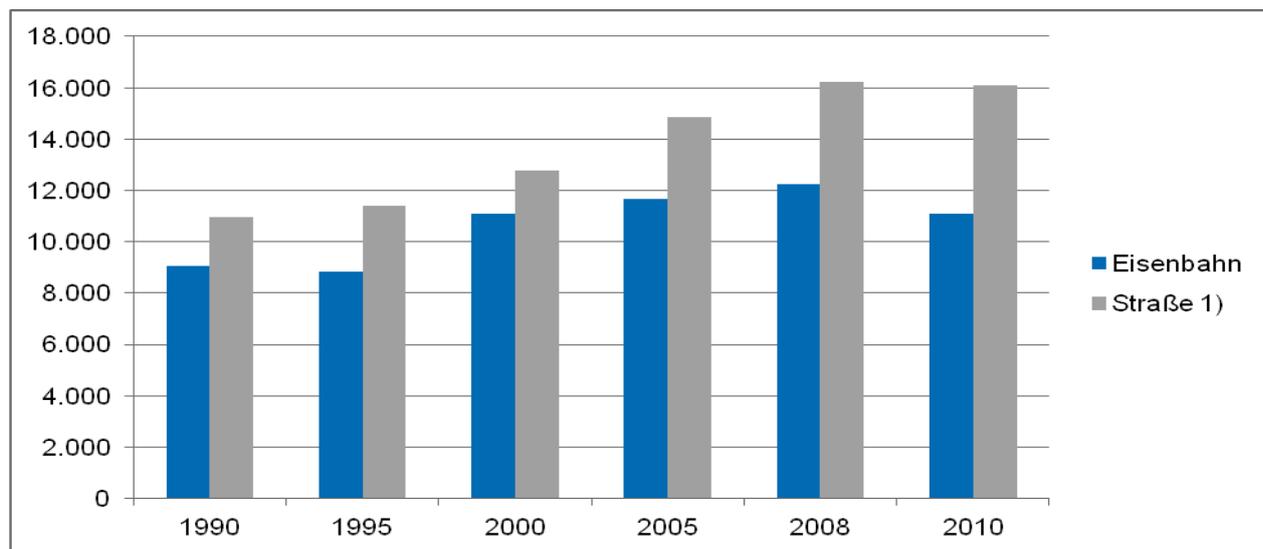
An dieser Stelle ist anzumerken, dass der Posten „Zins auf kumulierte Salden“ in der Schweiz kontrovers diskutiert wird. Hierunter sind im Prinzip Opportunitätskosten der Finanzierung zu verstehen. Für die Straße werden Einnahmen und Ausgaben seit dem Jahr 1919 saldiert und mit den staatlichen Refinanzierungskosten verzinst. Für die Schiene wird seit 1946 äquivalent verfahren. Ohne diesen Posten stiege der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad der Eisenbahn nach Abgrenzung des Bundesamtes für Statistik auf gut 60 Prozent. Daran dürften auch die im Dezember 2012 angekündigten kräftigen Preiserhöhungen wenig geändert haben. Von der Umverteilung zugunsten der Schiene profitieren in der Schweiz aber nicht nur die Bahnkunden. Durch die künstliche Verbilligung der Mobilität auf der Schiene wird auch die Zersiedelung der Landschaft gefördert und Grundbesitzer entlang der Schienentrassen werden deutlich besser gestellt. Diese Umverteilungseffekte werden aber bewusst in Kauf genommen, um dem in der Verfassung verankerten Verlagerungsziel Genüge zu tun.

Die Schweiz verfolgt also ein ganz eigenes verkehrspolitisches Ziel, so dass man die Entwicklungen kaum mit der im restlichen Europa vergleichen kann. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das schweizerische Instrumentarium der Verteuerung des Straßenverkehrs und des Ausbaus der Schiene erfolgreich ist. Gemessen an den eigentlichen Zielen ist dies klar zu verneinen. Im Jahr 2011 lag die Zahl der Lkws im alpenquerenden Verkehr etwa 30 Prozent über dem

Sollwert. Die schweizerische Bundesregierung hält das Ziel von 650.000 Lkws im Jahr 2018 im Rahmen heutiger Verfassungsbestimmungen für nicht erreichbar (UVEK, 2011, 120). Tatsächlich kann in Bezug auf die Zahl der Lkws seit 2001 nur von einer Stabilisierung gesprochen werden, wobei auch die wirtschaftliche Entwicklung in Europa in jüngster Zeit die Zahl der Lkws begrenzt hat. In ihrem Verlagerungsbericht geht die schweizerische Bundesregierung davon aus, dass durch ihre bisherigen Maßnahmen etwa 610.000 Alpenquerungen pro Jahr vermieden werden. Aus deutscher Sicht ist bemerkenswert, dass als Hauptgrund für die erreichte Stabilisierung die Erhöhung des zulässigen Gesamtgewichts auf 40 Tonnen angegeben wird (UVEK, 2011, 28).

**Abbildung 5-7: Entwicklung der Güterverkehrsleistung in der Schweiz**

in Milliarden Tonnenkilometern



1) Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 Tonnen

Quelle: BFS, 2012, 256

Alles in allem ist der Marktanteil des Schienengüterverkehrs an der Transportleistung seit Einführung von Verlagerungsziel und LSVA von 46,5 auf 40,8 Prozent gefallen. Dieser Anteil ist immer noch deutlich höher als in den EU Staaten, wobei aber zu beachten ist, dass in der Eidgenossenschaft das Schiff als Konkurrent entfällt. Auch im Vergleich zu anderen Alpenländern erzielt die Schweiz beim Transit einen sehr hohen Anteil für den Schienengüterverkehr. Wie Abbildung 5-7 zeigt hat gerade der finanziell stark belastete Straßenverkehr seit 1990 in der Schweiz zugelegt.

In Summa ist festzuhalten, dass das schweizerische Schienensystem zumindest im Güterverkehr sehr offen für Wettbewerber ist. Die voll integrierte Staatsbahn bietet zudem einen qualitativ hochwertigen Service im Personenverkehr an. Ermöglicht wird das aber durch die politisch gewünschte Quersubventionierung der Schiene. Ein Vergleich von EU Ländern mit der Schweiz ist in Anbetracht der unterschiedlichen verkehrspolitischen Zielsetzungen stets schwierig. Die Schweiz beweist aber, dass auch eine stark in gemeinwirtschaftlichen Denkweisen verankerte Bahn attraktive Beförderungsangebote machen kann – zumindest wenn die Bevölkerung hinter dem Finanzierungsschema steht, wie es in der Eidgenossenschaft der Fall ist.

#### 5.1.4 Schweden

Die Entwicklungen im schwedischen Eisenbahnsektor waren stets stark von der Geographie des Landes beeinflusst. Im dünn besiedelten Norden war ein rentabler Aufbau eines schienengebundenen Personenverkehrssystems nie denkbar. Andererseits gab es in Mittelschweden und Nordland bedeutende Rohstoffvorkommen, die sich hervorragend für die Erschließung mit Eisenbahnen eigneten. Noch heute hat gerade der Transport des Eisenerzes von Kiruna eine zentrale Bedeutung für den schwedischen Schienengüterverkehr. Aus der Konzentration von Rohstoffvorkommen fernab der Bevölkerungs- und Industriezentren erklärt sich auch der hohe Anteil von mehr als 35 Prozent, den die Schiene an der Güterverkehrsleistung in Schweden heute noch hält. Diese Verkehre stehen auch nur in einem geringen intermodalen Wettbewerb, da sie für Lkw relativ ungeeignet sind.

Die Anfänge der schwedischen Eisenbahn lagen in der Zeit um 1850. Bereits 1854 beschloss der Reichstag den Aufbau eines staatseigenen Stammnetzes, mit dem alle Landesteile verbunden werden sollten. Abseits dieses Netzes wurde der Ausbau privaten Investoren überlassen, die vor allem in Südschweden investierten und die auch den größeren Teil des Bahnverkehrs abwickelten. In den 30er Jahren kam der Ausbau wegen der schwierigen Wirtschaftslage zum Halt. Im Jahr 1939 beschloss der Reichstag die Verstaatlichung aller Privatbahnen durch den Kauf der Aktien. Die Staatsbahn Statens Järnvägar (SJ) erhielt in der Folge das Monopol auf den Schienenverkehr in Schweden. SJ war eine klassische Staatsbahn, die auch verpflichtet war unrentable Verbindungen zu betreiben. Damit hatte sie von Anfang an zu kämpfen und war ab 1963 auf Subventionen angewiesen, da eine Quersubventionierung durch rentable Strecken nicht mehr möglich war. Der Grund hierfür lag im intermodalen Wettbewerb durch den Pkw, als auch in Schweden die Massenmotorisierung einsetzte. Der Güterverkehr war von dieser Entwicklung aus bereits genannten Gründen weniger betroffen.

Eine erste Reform der finanziell immer schlechter dastehenden SJ erfolgte 1979. In diesem Jahr wurde die Verantwortung für den Regionalverkehr dezentralisiert und an die Regionalbehörden übergeben. Das verbesserte die wirtschaftliche Lage der SJ aber nicht, und bereits 1985 kam es zu einem weiteren Reformschritt. Infrastruktur und Transportsparten wurden buchhalterisch getrennt – fast 10 Jahre bevor die EU diesen Schritt verlangte. Dieser Schritt zeichnete aber eine Besonderheit des schwedischen Bahnnetzes ab. Es setzt seit dieser Zeit stark auf eine Trennung von Netz und Betrieb. Tatsächlich wurde bereits 1988 die institutionelle Trennung von Netz und Betrieb vollzogen. Die Infrastruktur wurde vom Staat entschuldet und an die nationale Bahnverwaltung Banverket übergeben. Das Netz wurde also an eine Behörde ausgelagert und bleibt somit zu 100 Prozent im Staatseigentum. Banverket finanziert sich aus Trassenentgelten und weit überwiegend staatlichen Hilfen. Im Zuge dieses Prozesses wurde das schwedische Netz in ein Hauptnetz und Regionalstrecken unterteilt. Seit 1990 konnten die Behörden zudem die gemeinwirtschaftlich zu erbringenden Regionalverkehre ausschreiben. Um Wettbewerb zu erleichtern wurde den Regionen auch das notwendige Rollmaterial übertragen.

Einen großen Liberalisierungsschub gab es nach der Reichstagswahl des Jahres 1990, in der die seit Jahrzehnten regierenden Sozialdemokraten – die wie keine andere Partei für den allumsorgenden Sozialstaat (Folkethus) standen – abgewählt wurden. Die neue Mitte-Rechts-Regierung legte 1994 ein weitgehendes Liberalisierungsgesetz vor, was aber nach ihrer Niederlage in der Reichstagswahl nicht mehr umgesetzt wurde. Die neue Regierung beschritt den eingeschlagenen Weg aber weiter, nur mit etwas weniger Tempo. Im Jahr 1996 übertrug sie auch

die Zuständigkeit für Trassenvergabe und Zugleitung erstmals auch im Güterverkehr an Banverket unter der Maßgabe, allen Interessenten einen gleichberechtigten Zugang zum schwedischen Netz zu ermöglichen. Zudem wurden die Bestellmöglichkeiten der Regionalbehörden erweitert, so dass der Ausschreibungswettbewerb auf weitere Verkehre ausgedehnt werden konnte. Im nächsten Schritt wurde 1998 der diskriminierungsfreie Zugang Dritter gesetzlich fixiert. Güter- und Schienenpersonennahverkehr waren damit für Wettbewerber geöffnet. Gleiches galt auch für die Langstreckenbusverkehre. Allerdings behielt SJ ein Monopol auf die rentablen Strecken im Fernverkehr. Gemeinwirtschaftlich zu erbringende Fernverkehre werden hingegen von einer neu gegründeten Agentur (Rikstrafiken) ausgeschrieben. Ein Großteil des Schienenpersonenverkehrs in Schweden wird seitdem in Form von Ausschreibungswettbewerben vergeben. Im Jahr 2001 wurde die SJ dann in ein Personen- und ein Güterverkehrsunternehmen aufgespalten. Der bislang letzte Reformschritt bestand darin, den Infrastrukturbetreiber und Regulierer Banverket in eine neue Behörde (Trafikverket) zu überführen, die auch für Flug-, Schiffs- und Straßenverkehr zuständig ist. Die Aufsichtspflichten für Sicherheit und Wettbewerb liegen seit 2009 bei einer Behörde namens Transportstyrelsen. Ihre Aufgaben sind nicht auf den Eisenbahnsektor beschränkt, sondern decken alle Verkehrsträger in Schweden ab.

**Tabelle 5-5: Übersicht: Heutige Organisation des Schienenverkehrs in Schweden**

	Personennahverkehr	Personenfernverkehr	Güterverkehr	Infrastruktur
<b>Marktstruktur</b>	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (mehrere Anbieter, zumeist aber regionale Dominanz der Ausschreibungsgewinner)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr auf einzelnen Hauptstrecken (Monopol der SJ); Gemeinwirtschaftlicher Verkehr im weiteren Netz	Eigenwirtschaftlicher Verkehr	Monopol
<b>Rechtsform</b> <sup>1)</sup>	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Behörde (Trafikverket)
<b>Finanzierung</b>	Steuern; Nutzerentgelt	Nutzerentgelt, Steuern	Nutzerentgelt	Steuern; Nutzerentgelt
<b>Intramodaler Wettbewerb</b>	Wettbewerb um den Markt (Ausschreibungen)	Wettbewerb um den Markt (Ausschreibungen) bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren, sonst fast keiner	Wettbewerb im Markt	Keiner
<b>Regulierung</b>	Angebotsregulierung (Regionen); Technische Regulierung (Transportstyrelsen)	Angebotsregulierung (Rikstrafiken); Technische Regulierung (Transportstyrelsen)	Technische Regulierung (Transportstyrelsen)	

1) Des größten Marktteilnehmers

Quelle: Eigene Zusammenstellung

In Schweden erfolgten Marktöffnung und Liberalisierung gut ein Jahrzehnt, bevor die EU mit ihren Eisenbahnpaketen ähnliche Schritte einforderte. Das skandinavische Land gilt als Musterbeispiel für eine erfolgreiche Trennung von Netz und Betrieb – allerdings in einem vergleichs-

weise wenig komplexen Netz. Im Güterverkehr herrscht inzwischen ein ausgeprägter Wettbewerb – die aus SJ hervorgegangene Güterbahn (Green Cargo) hält nicht einmal mehr 50 Prozent des Marktes. Der Marktanteil am gesamten Güterverkehr ist in den letzten Jahren etwas gefallen, liegt aber mit 35 Prozent weiterhin sehr hoch. Allerdings hängen die Transportzahlen der schwedischen Güterbahnen so stark von Rohstofftransporten ab, dass eine Einordnung der Entwicklung ohne eine Analyse der betreffenden Rohstoffmärkte kaum möglich ist. Im Personenverkehr ist der Wettbewerb trotz Ausschreibungen weniger intensiv. SJ hält etwa 90 Prozent, aber hier ist auch zu bedenken, dass der schwedische Markt recht klein und daher weniger attraktiv ist. Dennoch ist die Personenverkehrsleistung im Personenverkehr stark gewachsen. Allein zwischen 1990 und 2003 stieg die Zahl der geleisteten Personenkilometer um 40 Prozent (Alexandersson/Hultén, 2005, 59). Seitdem legten sie noch einmal um fast 30 Prozent zu. Auch die Produktivität der Bahnen ist nach Ansicht der schwedischen Experten gestiegen. Diese Erfolge wurden allerdings auch mit erhöhten Zuschüssen aus der Staatskasse von bereits vormals hohem Niveau ermöglicht. Dennoch sprechen auch die schwedischen Erfahrungen dafür, dass die Liberalisierung zu Verbesserungen im Schienenverkehr geführt hat.

## 5.2 Außereuropäische Bahnen

Die wachsenden Probleme im Eisenbahnbetrieb seit den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts waren keineswegs auf Europa beschränkt. Die aufkommende Konkurrenz durch Luftverkehr und Straßenverkehr und der Güterstruktureffekt setzten auch den Bahnen in Nordamerika und Japan wirtschaftlich zu. In beiden Ländern stand das Eisenbahnwesen in den 80er Jahren kurz vor dem Kollaps, weshalb man sich dort noch vor den europäischen Staaten von den Staatsbahnen abwandte und umfassende Liberalisierungen einleitete.

Es gibt aber einige Länderspezifika zu beachten, wenn man die Bahnen in den USA, Japan und Europa vergleicht. Der größte Unterschied liegt darin, dass die Bahnen in den USA und Japan aufgrund der geographischen Gegebenheiten der Länder sehr stark spezialisiert sind.

In dem großen einheitlichen Eisenbahnraum der USA kann die Bahn ihre Langstreckenvorteile im Güterverkehr gegenüber dem Lkw voll ausspielen. Für den Personenverkehr sind die Strecken in den USA hingegen oftmals zu lang. In der Folge hat sich der US-Schienenverkehr weitgehend auf den Güterverkehr spezialisiert. Der Personenverkehr auf der Schiene spielt nur eine untergeordnete Rolle und beschränkt sich weitgehend auf regionalen Pendlerverkehr in den Metropolräumen.

In Japan ist es genau anders herum. Japan liegt auf mehreren Inseln und der allergrößte Teil der Bevölkerung und der Wirtschaft ist in Küstengebieten angesiedelt, während das Landesinnere aus verkehrlicher Sicht als Peripherie zu betrachten ist. Aus diesem Grund erfolgt ein sehr großer Teil des binnenländischen Güterverkehrs in Japan über die Küstenschifffahrt. Die Bahn spielt im Güterverkehr eher eine marginale Rolle. Dafür hat sie erhebliche Bedeutung im Personenverkehr. Sie hält nicht nur den Pendlerverkehr in den japanischen Metropolen am Laufen, sondern spielt auch im Personenfernverkehr eine wichtige Rolle. Hierbei kommt ihr zugute, dass in Japan gut ausgebaute Trassen entlang der Küsten bereits ausreichen, um einen Großteil des Personenfernverkehrs abzuwickeln.

In gewisser Weise sind die Bahnen der USA und Japans also spiegelbildlich zu verstehen. Dabei haben beide Länder konsequent auf eine unternehmerische Bereitstellung des Schienen-

verkehrs im Wettbewerb gesetzt, keine Trennung zwischen Netz und Betrieb erzwungen und dabei große Erfolge erzielt.<sup>21</sup> Dass die Liberalisierung des Schienenverkehrs in so unterschiedlich gelagerten Märkten zum Erfolg geführt hat, zeigt noch einmal sehr deutlich, dass die Liberalisierung des Schienenverkehrs ein erfolversprechender Weg ist, wenn man denn das System Schiene stärken will.

### 5.2.1 USA

Die USA sind eine traditionsreiche Eisenbahnnation. Mit über 150.000 Kilometern Streckennetz verfügen sie auch über eines der größten Netze der Welt. Der heutige US-Schienenverkehr wird von einer kleinen Zahl privater Güterbahnen geprägt, die eigene Schienennetze besitzen und im Wettbewerb miteinander stehen. Der Staat hat sich auf wettbewerbsrechtliche Regulierung und den Betrieb eines kleinen Personenverkehrsnetzes zurückgezogen.

In den USA wurde im Jahr 1825 mit dem Bau von Eisenbahnen begonnen. Von Anfang an wurden die Bahnen in den USA in Form von Aktiengesellschaften betrieben. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Staat den Bau der Eisenbahnen erheblich gefördert hat. Zwar spielte die Zentralregierung in Washington in dieser Beziehung eine untergeordnete Rolle, aber Bundesstaaten und Städte engagierten sich mit einem breiten Förderspektrum. Diese Konstellation ist damit zu erklären, dass die Bahnstrecken vor allem als Teil von Regional- und Standortpolitik gesehen wurden. Die allerersten Eisenbahnen bedienten vor allem Bedürfnisse lokaler Produzenten und Händler, die beispielsweise landwirtschaftliche Güter oder Kohle und Granit in die Zentren der Ostküste transportierten. Aber bereits in den 1820er Jahren initiierten einige Bundesstaaten den Bau neuer Eisenbahnlinien in Richtung Westen. Um an diese Hauptnetze angebunden zu werden, offerierten die Städte umfassende Subventionen, um sich im Standortwettbewerb zu behaupten. Gängige Förderungen reichten von der Zuweisung von Land für die Trassen und für die Entwicklung von Projekten entlang der Trassen, über direkte Zuschüsse und staatliche Kreditgarantien bis hin zu Leistungen der US-Armee für den Eisenbahnbau (Ingenieurleistungen und militärischer Schutz). Dieses breite Spektrum macht es sehr schwierig den tatsächlichen Förderumfang in der Frühzeit der amerikanischen Eisenbahn abzuschätzen. Neuere Untersuchungen gehen aber davon aus, dass bis 1875 etwa 40 bis 50 Prozent des erforderlichen Kapitals für den Aufbau der Eisenbahnen in den USA von der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden (Dobbin/Dowd, 2004, 27 f.). Allerdings hatte die großzügige Förderung auch einen Preis. Vielfach waren sie an Tarifobergrenzen geknüpft worden, was die Preisgestaltung in den ersten Jahren stark einschränkte. Später stieg die Produktivität der Bahnen durch neue Lokomotiven so stark an, dass die Preisobergrenzen auf Strecken mit Wettbewerb irrelevant wurden. Doch der Staat blieb weiter bei der Tarifregulierung aktiv und rief 1887 die Interstate Commerce Commission (ICC) ins Leben. Der Zweck der ICC war die Regulierung des Eisenbahnverkehrs (und später auch des Lastwagenverkehrs). Der Schwerpunkt war aber Sicherstellung gerechter Frachtraten und die Unterbindung diskriminierender Preisgestaltungen. Daher übte das ICC immer Druck auf die Bahnen aus, der geringe Preise sichern sollte. Langfristig wirkte sich das aber negativ auf die Investitionsmöglichkeiten der Firmen aus (Murray, 2005, 28). Sie führte bis 1995 die Preisaufsicht im US-Transportsektor. Seitdem liegen die Regulierungsaufgaben beim Surface Transportation Board (STB), welches für alle landgebundenen Verkehre zuständig ist. Seine Aufgaben betreffen vor allem die Tarifaufsicht und die Kon-

---

<sup>21</sup> Vgl. Roland Berger, 2012.

trolle von Unternehmenszusammenschlüssen (Merger). Festzuhalten ist aber auch, dass sich die Bundesstaaten bereits Mitte des 19. Jahrhunderts aufgrund des massiven Subventionswettlaufes zwischen den Städten gezwungen sahen, gesetzliche Schranken für die kommunale Eisenbahnförderung zu setzen. In Summe war der Aufbruch der Eisenbahnen in den USA aber keineswegs so privatwirtschaftlich getrieben, wie allgemein angenommen wird.

Was es hingegen kaum gab, war eine ordnende Hand beim Trassenbau beziehungsweise eine Netzplanung. Somit entstanden durch den subventionierten und unkoordinierten Ausbau der Eisenbahnlinien bald Transportüberkapazitäten. Gravierender war jedoch, dass einzelne Ortschaften häufig durch unterschiedliche Linien mehrfach verbunden waren. Kunden konnten faktisch zwischen parallelen Netzen wählen. Für den Schienenverkehrsmarkt war das eine sehr schädliche Konstellation. Auf Nebenrouten herrschten praktisch Monopole, was sich auch in den Preisen niederschlug. Auf den Haupttrouten herrschte hingegen ein so scharfer Preiswettbewerb, dass die Bahnen oftmals nicht mehr ihre Kapitalkosten bedienen konnten (Meister, 2012, 50). Die Bahnen reagierten auf diese Probleme mit Preisabsprachen und Kartellbildungen, was aber die Interessengruppen der Verlager auf den Plan rief. Im Jahr 1897 untersagte das oberste Bundesgericht Preisabsprachen im Eisenbahnverkehr, woraufhin eine massive Konsolidierungswelle einsetzte und sich die Zahl der US-Bahnen durch zahlreiche Merger kräftig reduzierte. Anzumerken ist aber, dass es neben der Tarifregulierung durch das ICC nie zu einer Verstaatlichung der Infrastruktur kam. Diese blieb im Besitz der Unternehmen.

Auch in den USA waren die 20er Jahre das goldene Jahrzehnt des Schienenverkehrs. Allerdings begannen die Bahnen ab etwa 1925 die Konkurrenz durch den Lkw zu spüren, der bis dato fast nur im innerstädtischen Verkehr genutzt worden war. In der Folge setzten sich die Bahnen auf politischer Ebene für eine strikte Regulierung des Lkw-Verkehrs ein. Ein beliebtes Instrument waren dabei Gewichtsbeschränkungen, die an eine Konkurrenzsituation zum Schienenverkehr gekoppelt wurden. So gab es in Texas und Louisiana Beschränkungen der Nutzlast auf 7000 Pfund, falls ein LKW zwei oder mehrere Eisenbahnstationen anfuhr und damit eine direkte Konkurrenz zum Schienengüterverkehr darstellte. Sofern der LKW hingegen nur eine Station anfuhr erhöhte sich die Gewichtslimits auf 14.000 Pfund (Meister, 2012, 120). Wie in den meisten anderen Ländern auch stoppte der zweite Weltkrieg den intermodalen Wettbewerb im Verkehr in den USA. Doch nachdem die Zwangsbewirtschaftung der Transportwege auslief, kehrten die Probleme der Bahnen mit Macht zurück.

In den 50er Jahren schritt die Massenmotorisierung in den USA voran, nach dem Krieg waren auch zahlreiche Lkw verfügbar. Zudem wurde im Jahr 1956 mit dem Bau der Interstate Highways begonnen, die heute ein Netz von mehr als 75.000 km Strecke bilden. Der Straßenverkehr wuchs also zu einem echten Konkurrenten heran und auch der Luftverkehr machte mit der Einführung der Boeing 707 im Jahr 1958 einen großen Schritt nach vorne. Dieser stürmischen Entwicklung der intermodalen Wettbewerber hatten die US-Bahnen wenig entgegenzusetzen. Dabei spielte auch die Regulierung durch das ICC eine große Rolle. Es untersagte den Bahnen die Stilllegung unrentabler Strecken und verhinderte Kampfpreise von Seiten der Bahnen (Thompson, 2005, 27). Spätestens ab den 60er Jahren wurden viele Passagierzüge nur noch betrieben, weil es vom ICC vorgeschrieben war. Dementsprechend entwickelten sich die Servicequalität und die Investitionen in die Bahnhöfe. Diese Spannungslage blieb über mehrere Jahrzehnte bestehen und um 1970 hatten die Bahnen in so großem Umfang Passagiere und Fracht an die intermodalen Wettbewerber verloren, dass die meisten Unternehmen praktisch bankrott waren.

**Tabelle 5-6: Übersicht: heutige Organisation des Schienenverkehrs in den USA**

	<b>Personennahverkehr</b>	<b>Personenfernverkehr</b>	<b>Güterverkehr</b>	<b>Infrastruktur</b>
<b>Marktstruktur</b>	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (regionale Monopole)	Gemeinwirtschaftlicher Verkehr (Monopol)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (weites Oligopol)	Eigenwirtschaftlich
<b>Rechtsform<sup>1)</sup></b>	Privates Unternehmen in Staats-eigentum (Staat hält Vorzugsaktien)	Privates Unternehmen (Staat hält Vorzugsaktien)	Privates Unternehmen	Privates Unternehmen
<b>Finanzierung</b>	Steuern; Nutzer-entgelt	Steuern; Nutzerentgelt	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt
<b>Intramoda-ler Wettbewerb</b>	Keiner	Keiner	Wettbewerb im Markt	Vereinzelt Wettbewerb im Markt (Parallelstrecken)
<b>Regulierung</b>	Angebotsregulierung	Angebotsregulierung; Wettbewerbsregulierung (Infrastrukturzugang)	Wettbewerbsregulierung (STB); Tarifierung (STB)	Wettbewerbsregulierung (STB); Tarifierung

1) Des größten Marktteilnehmers  
 Quelle: Eigene Zusammenstellung

Vor allem im Personenverkehr war kein wirtschaftlicher Betrieb mehr möglich. Er fuhr kumuliert fast 500 Millionen Dollar Verlust ein. Der Frachtverkehr war hingegen noch profitabel. Die erste Reform betraf daher auch den Personenverkehr. Nachdem im Jahr 1970 eine der größten Bahngesellschaften der USA insolvent gegangen war, wurde im Jahr 1971 die staatseigene Firma Amtrak gegründet. Diese übernahm den defizitären Personenverkehr von den Privatbahnen und stellte gut die Hälfte aller Intercity-Verbindungen ein<sup>22</sup>. Amtrak erhielt das Recht, Trassen der privaten Bahnen gegen Entgelt benutzen zu dürfen. Bis heute besitzt Amtrak nur etwa 1.000 Streckenkilometer im Nordosten der USA. In diesem so genannten North-East-Corridor (NEC) verkehren auch Hochgeschwindigkeitszüge. Ohne staatliche Beihilfen war Amtrak nie überlebensfähig. Pro Jahr erhält Amtrak etwa 1 Milliarde Dollar von der Bundesregierung und weitere Beihilfen von den Staaten, in denen Amtrak den Nahverkehr betreibt. Es gehörte daher zum Programm verschiedener Präsidenten, die Gesellschaft aufzulösen. Zuletzt musste Washington im Jahr 2002 den Konkurs durch einen Überbrückungskredit verhindern. Alles in allem ist Amtrak aber nur eine Randnotiz für das Schienensystem der USA. Im Jahr 2012 hatte Amtrak ein Rekordjahr und transportierte 31,2 Millionen Passagiere, davon in etwa 50 Prozent im NEC. Das ist ein Bruchteil dessen, was zum Beispiel in Deutschland transportiert wird. In den ganzen USA fahren pro Tag lediglich 300 Züge im Personenfernverkehr. Diese Zahlen verdeutlichen, dass die Bedeutung des Schienenverkehrs in den USA am Güterverkehr hängt. Der Schienenpersonenfernverkehr ist hingegen einfach irrelevant für das nationale Verkehrssystem.

<sup>22</sup> Lokal- und Vorortzüge werden in den USA durch die Bundesstaaten oder lokale Organisationen betrieben und fielen daher nicht unter das Amtrakregime.

Der Güterverkehr wiederum blieb auch nach der Entlastung vom Personenverkehr in einer tiefen Krise, die zu weiteren Firmenpleiten führte. In dieser Zeit reifte bei Verladern und Verkehrswissenschaftlern in den USA die Erkenntnis, dass die Vorschriften des gesamten Verkehrssektors reformiert werden musste. Diese Gruppen machten in Washington Druck für eine Marktöffnung des Transportsektors. Das Ergebnis dieses Prozesses war der Staggers Act von 1981, der die Eingriffe der Regierung in Frachttarife und Beförderungsangebote nachhaltig beschnitt. Im Prinzip kann die Regulierung nur noch eingreifen, wenn einem Unternehmen ein Ausnutzen von Marktmacht nachgewiesen werden kann, was bisher nur selten der Fall war. Dieser an und für sich wenig spektakuläre Liberalisierungsschritt sorgte für erhebliche Konsequenzen. Wie die in Tabelle 5-7 dargestellten Kennzahlen belegen, haben sich die US-Bahnen im Wettbewerb auf dem Güterverkehrsmarkt seit der Liberalisierung durch den Staggers Act gut behaupten können.

**Tabelle 5-7: Entwicklung der großen US Eisenbahnen**

Kennzahlenentwicklung von 1970 bis 2012

	1970	1980	1990	2000	2012
<b>Streckennetz in km</b>	332.367	287.647	214.475	194.198	153.517
<b>Mitarbeiter</b>	566.278	458.332	216.424	168.360	163.464
<b>Tonnenkilometer in Milliarden</b>	1.114	1.342	1.511	2.142	2.756
<b>Marktanteil in Prozent</b>	40,8	37,3	37,7	41,0	k.A.
<b>Eigenkapitalrendite in Prozent</b>	1,0	6,0	8,2	8,0	11,6

Quellen: Thompson, 2005, 31; AAR, 2013

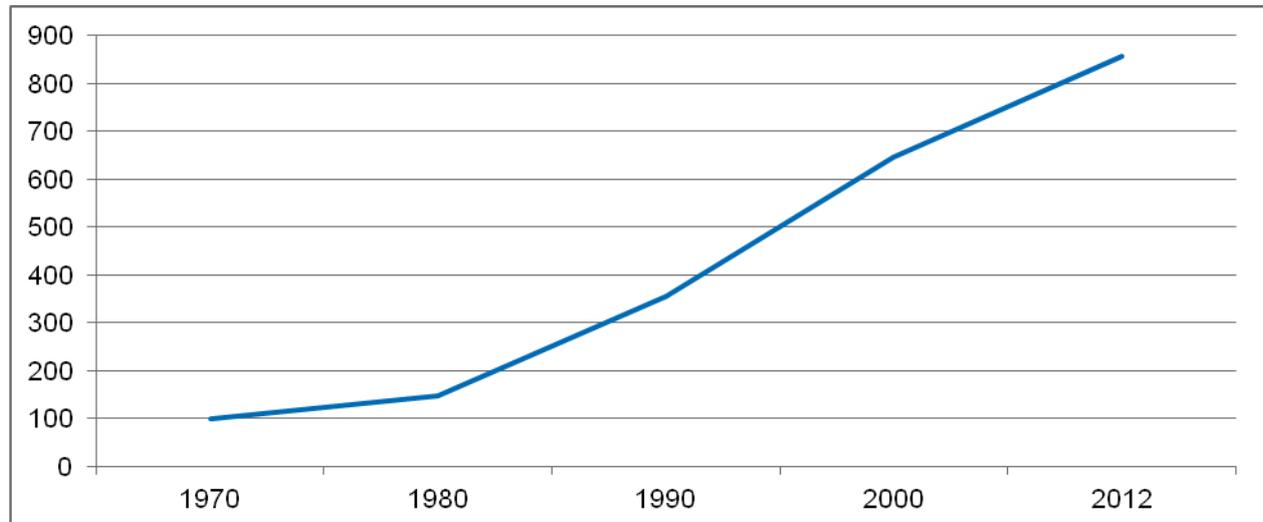
Im Nachgang der Liberalisierung im Jahr 1980 ist es den US-Bahnen nicht nur gelungen, ihre Transportleistung zu verdoppeln und ihren Marktanteil bei über 40 Prozent zu stabilisieren, es ist ihnen auch gelungen wieder zu profitablen Wirtschaftsunternehmen zu werden. Im Jahr 2012 meldeten die großen US-Bahnen einen Nettoprofit von 12 Milliarden Dollar. Die positive Entwicklung ist vor allem die Geschichte einer enormen Produktivitätssteigerung. Die Zahl der Mitarbeiter wurde um 400.000 Personen reduziert. Auch das Streckennetz wurde mehr als halbiert und die Zahl der Bahnen der ersten Kategorie<sup>23</sup> hat sich auf sieben reduziert. Zeitgleich mit diesem enormen Konsolidierungsprozess hat sich aber die Transportleistung der Bahnen um mehr als 150 Prozent erhöht. Die Produktivität je Mitarbeiter stieg seit 1970 um fast 800 Prozent.

Die Zahlen legen aber auch nahe, dass ein weiteres Wachstum der Bahnen an Grenzen stoßen kann. Die Verkehrsdichte auf den geschrumpften Netzen hat stark zugenommen und die Personaldeckungen sind ebenfalls stark ausgedünnt worden. Zudem hat der Konzentrationsprozess im Schienenverkehr dazu geführt, dass nur noch wenige Anbieter im Markt verblieben sind. Von Seiten der Verladern werden daher vermehrt Sorgen in Bezug auf die Marktmacht der übrig gebliebenen Unternehmen artikuliert. Die Forderung nach einer Netzzugangsregulierung nach europäischem Muster wird auch in den USA erhoben.

<sup>23</sup> In den USA werden die Bahnen nach Umsätzen in drei Kategorien unterteilt, wobei die Grenze jedes Jahr neu mit Hilfe eines Preisindexes berechnet wird. Die Untergrenze für Bahnen der ersten Kategorie liegt derzeit bei etwa 400 Millionen US-Dollar.

**Abbildung 5-8: Produktivität der US-Bahnen**

Tonnenkilometer je Mitarbeiter - 1970 = 100



Quellen: Thompson, 2005, 31; AAR, 2013

Die US-Bahnen stellen in vielerlei Hinsicht einen Sonderfall dar. Zwar wurde das Schienennetz in seinen Anfängen sehr stark vom Staat subventioniert, doch der Schritt zu Staatsbahnen fand in den USA nie statt. Die Bahnen blieben privat, sahen sich aber einer restriktiven Regulierung gegenüber, die erheblich zu ihrem Niedergang nach 1950 beitrug. Auch das amerikanische Regulierungssystem gestattete den Unternehmen nicht die notwendige Flexibilität, um im intermodalen Wettbewerb bestehen zu können. Zu einer Trendwende kam es erst, als der Staat die Unternehmen von der Bereitstellung des meritorischen Gutes Personenverkehr entlastete und ihnen eine freie unternehmerische Preisgestaltung erlaubte. Somit liefern die USA ein überzeugendes Beispiel dafür, dass freier Wettbewerb und Unternehmertum auch in einem Schienenverkehrsmarkt positive Effekte erzielen, der auf private Verkehrsinfrastruktur setzt. Die dortigen Erfahrungen untermauern aber auch, dass eine über das allgemeine Wettbewerbsrecht hinausgehende Regulierung eines Sektors diesen auch dann nachhaltig schädigen kann, wenn er von privaten Firmen getragen wird. Erst als die sektorspezifische Regulierung zurückgefahren wurde, konnte der Schienenverkehr seine vorhandenen Stärken im Güterverkehr auf der Langstrecke ausspielen.

**5.2.2 Japan**

Das japanische Schienennetz umfasst heute etwa 27.000 Streckenkilometer, die vor allem im Personenverkehr genutzt werden. Im Jahr 2010 nutzen fast 23 Milliarden Fahrgäste die japanischen Bahnen. Mit einem Aufkommen von gerade einmal 43 Millionen Tonnen ist der Güterverkehr hingegen eine zu vernachlässigende Größe. Die Geschichte der japanischen Eisenbahnen begann im Jahr 1872. Bereits im Jahr 1905 kam es aber zu einer kompletten Verstaatlichung von 17 privaten Eisenbahnen in Japan. Zeitgleich wurde ein Gesetz erlassen, welches es privaten Bahnen verbot, mit der neu geschaffenen Staatsbahn in Wettbewerb zu treten. Auch eine Subventionierung wurde weitgehend ausgeschlossen. Damit war der Grundstein für eine spürbare Dichotomie im japanischen Eisenbahnverkehr gelegt. Es gab eine Staatsbahn und verschiedene Privatbahnen, die aber nicht auf die helfende Hand des Staates hoffen konnten. Dies führte aber auch zu einer Aufgabenteilung. Die Staatsbahn hatte praktisch ein Monopol auf

Fernverkehr und Güterverkehr, die Privatbahnen konzentrierten sich im Laufe der Zeit auf Nahverkehrsangebote in den großen Städten.

Die gerade in den 20er Jahren neu entstehenden japanischen Bahnen sahen sich vielmehr damit konfrontiert, dass sie sich finanziell selbst tragen mussten und auf Gebiete beschränkt waren, die noch keine hohe Bevölkerungsdichte aufwiesen, obwohl sie in der Regel im Umfeld der Metropolen wie Tokio oder Osaka entstanden. Das zwang die Firmen, von denen viele noch heute existieren, ihr Geschäftsmodell deutlich breiter aufzustellen, als es die Bahnen in anderen Staaten taten. Sie waren und sind nicht nur Netzbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen in Tateinheit, sondern betreiben noch zahlreiche andere Geschäfte. Ein wesentlicher Teil des Geschäfts entstand dadurch, dass die Privatbahnen die Gebiete, in denen sie tätig waren, gezielt entwickelten. Noch heute machen Immobiliengeschäfte einen beachtlichen Teil ihrer Geschäfte aus. Auch Zubringersysteme wie Busse oder Taxiunternehmen wurden von Anfang an von den japanischen Bahnen mitentwickelt. Auf diese Weise hatten die Privatbahnen großen Anteil daran, dass sich attraktive Wohngebiete in den Außenbezirken der Metropolen bildeten, woraus wiederum ein erhöhter Bedarf nach Pendelverkehr entstand. Im gewissen Maße schufen sie sich also die Nachfrage für das Kerngeschäft selber. Doch die Diversifizierung der Geschäftsbereiche blieb stets ein wesentliches Kennzeichen der japanischen Privatbahnen. Damit waren die japanischen Privatbahnen sehr erfolgreich. Sie betreiben heute als vertikal integrierte Unternehmen einige der meistgenutzten Passagierstrecken der Welt. Ein weiteres Kennzeichen ist, dass die Nutzer die Betriebskosten der Bahn immer alleine tragen mussten. In diesem Umfeld entstand die Pünktlichkeitskultur, für welche die japanischen Bahnen heute berühmt sind. Aber auch Produktinnovationen, wie Expressangebote im innerstädtischen Verkehr haben hier ihren Ursprung. Seit den 70er Jahren unterlagen die 15 größten japanischen Privatbahnen zudem einem Preisregulierungssystem auf Basis der Yardstick-Competition (Kapitel 1.1). Fahrpreiserhöhungen wurden nur genehmigt, wenn die betroffene Bahn ausreichende Effizienz-kennzahlen vorweisen konnte (Mizutani, 2005, 14). Die hohe Bevölkerungsdichte in den bedienten Metropolräumen begünstigte mit Sicherheit die Entwicklung dieser Bahnen, aber es ist ebenfalls auffällig, dass gerade diese Bahnen erfolgreich sind, die stets ohne staatliche Subventionen auskommen mussten. Heute stehen die über 150 Privatbahnen für fast 40 Prozent der Personenverkehrsleistung der japanischen Bahnen. Sie bieten vor allem die für Japan typischen Pendlerzüge in den Großstädten an und bilden damit das Rückgrat der Metropolverkehre. Auffällig ist, dass die stets in einem Wettbewerbsumfeld aktiven Privatbahnen in der Regel günstigere Fahrpreise anbieten, als die Konkurrenz im öffentlichen Besitz (Shoji, 2001, 17).

Die japanische Staatsbahn nahm hingegen eine ganz andere Entwicklung. Bis zum Ende des zweiten Weltkrieges wurde sie als Behörde geführt, und unternehmerische Kennzahlen spielten keine Rolle mehr. Das änderte sich im Jahr 1949. In diesem Jahr überführte die amerikanische Besatzungsmacht den Bahnbetrieb in eine öffentliche Gesellschaft im Staatseigentum (JR - Japanese Rail), die aber von Beginn an einer strikten politischen Steuerung unterlag. Dass die Politik eher sozial- und regionalpolitische Schwerpunkte setzte, zeigte sich schon bei Gründung der JR. So musste sie 250.000 Kriegsveteranen einstellen. Dieser Schritt führte zunächst zu einer stark politisierten Belegschaft und mit dem Altern dieser Gruppe zu einer enormen Pensionsbelastung für die JR (Thompson, 2005, 33). Auch in der Folge musste die JR immer wieder politisch motivierte Verkehre und Bauprojekte durchführen. Der politische Wille die Bahn zu reformieren fehlte hingegen völlig. So geschah es, dass die JR in einer Zeit des rasanten Wirtschaftsaufschwunges in Japan immer mehr Verluste einfuhr.

**Tabelle 5-8: Übersicht: Heutige Organisation des Schienenverkehrs in Japan**

	<b>Personen-nahverkehr</b>	<b>Personen-fernverkehr</b>	<b>Güterverkehr</b>	<b>Infrastruktur</b>
<b>Marktstruktur</b>	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (Oligopol)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (defacto regionale Monopole)	Eigenwirtschaftlicher Verkehr (Monopol)	Eigenwirtschaftlich, regionale Monopole
<b>Rechtsform<sup>1)</sup></b>	Privates Unternehmen	Privates Unternehmen	Privatwirtschaftliches Unternehmen in Staatseigentum	Privates Unternehmen
<b>Finanzierung</b>	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt	Nutzerentgelt
<b>Intramodaler Wettbewerb</b>	Wettbewerb im Markt	Wettbewerb im Markt (im geringen Maße)	Keiner	Keiner
<b>Regulierung</b>	Wettbewerbsregulierung (Erlaubnissystem); Tarifregulierung (Yardstick-Competition)	Wettbewerbsregulierung (Erlaubnissystem); Tarifregulierung (Yardstick-Competition)	Angebotsregulierung (Infrastrukturzugang)	Tarifregulierung (Verkehrsministerium)

1) Des größten Marktteilnehmers

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Erst mit Beginn der 1980er Jahre begann die Politik auf die immer dramatischere Lage der JR zu reagieren. Im Jahr 1983 wurde eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt, die eine Privatisierung empfahl. Diese wurde 1987 umgesetzt. Bis dahin hatte die JR Verbindlichkeiten von 337 Milliarden Dollar angehäuft, was die Dramatik der wirtschaftlichen Lage der JR unterstreicht. Mit der Bahnreform von 1987 wurde die JR in insgesamt 9 Unternehmen unterteilt. Darunter sind 6 Personenverkehrsunternehmen, wobei die Aufteilung nach Regionen erfolgte. Drei der Unternehmen arbeiten auf der Hauptinsel (Honshu), die drei anderen auf jeweils einer der kleineren Inseln (Hokkaido, Kyushu und Shikoku). Hierbei handelt es sich um voll integrierte Eisenbahnunternehmen, die auch im Besitz des von ihnen genutzten Netzes sind. Diese Aufspaltung wurde durch geographische Aspekte extrem erleichtert, es gibt nur sehr wenig Umsteiger zwischen den einzelnen Netzen. Ferner wurde ein Frachtverkehrsunternehmen gegründet, welches als Spiegelbild der amerikanischen Amtrak zu sehen ist. Es muss freie Schienenkapazitäten der Personenverkehrsunternehmen anmieten, um seine Verkehre abzuwickeln. Eine weitere Firma betrieb die Infrastruktur für den Hochgeschwindigkeitszug Shinkansen und vermietete diese an die Betreiber auf der Hauptinsel. Diese Firma ist inzwischen wieder aufgelöst und die Strecken auf die Betreiber übertragen worden (Thompson, 2005, 34). Abgerundet wurde das Konglomerat durch eine Abfindungsgesellschaft. Diese übernahm nicht nur überschüssiges Personal der Staatsbahn, sondern auch Teile der JR Verbindlichkeiten in Höhe von 206 Milliarden US Dollar. Die restlichen Verbindlichkeiten von 131 Milliarden wurden auf die Firmen verteilt, die auf der Hauptinsel aktiv waren. Alle JR Firmen sind als Aktiengesellschaften in Staatseigentum aufgelegt worden. Seit 1993 sind die Aktienpakete der auf Honshu tätigen Personenverkehrsunternehmen an die Börse von Tokio gebracht und inzwischen komplett veräußert worden. Diese Firmen arbeiten auch seit der Reform profitabel. Das ist durchaus bemerkenswert.

kenswert, da Japan seit Beginn der 90er Jahre von einer Deflation geprägt wird. Das wirtschaftliche Umfeld war für die neuen Bahnen also alles andere als einfach.

Mit der Reform von 1987 wurde zudem erstmals ein gemeinsamer Regulierungsrahmen für die JR-Bahnen und die Privatbahnen geschaffen. Dies stellt zunächst einmal eine Bereinigung des Rechtsrahmens dar, ändert aber nichts an der Tatsache, dass man in Japan einen sehr komplexen Regulierungsrahmen geschaffen hat, der mehr als 150 relevante Gesetze umfasst (Mizutani, 2005, 11). Der umfassende Regulierungsrahmen ist dabei zum Teil den Spezifika des japanischen Eisenbahnsektors geschuldet. Zu nennen ist hier die Tradition, die Fahrpreise an den Vollkosten zu orientieren, und die Tatsache, dass durch die Bahnreform voll integrierte Firmen geschaffen wurden, welche die Infrastruktur in ihren Regionen weitgehend beherrschen. Dies erfordert spezifische Regulierung in Bezug auf Marktzugang und Preissetzung. Drei Regulierungsgegenstände verdienen dabei besondere Betrachtung:

- Marktzugangsregulierung: Bis zum Jahr 2000 herrschte ein kriteriengestütztes Lizenzsystem in Japan, mit dem die Zahl der Marktteilnehmer klein gehalten werden sollte. Im Jahr 2000 gab es noch einmal einen bedeutenden Liberalisierungsschritt und der Marktzugang wurde auf ein Erlaubnissystem umgestellt, welches den Markteintritt für neue Wettbewerber deutlich erleichterte.
- Fahrpreisregulierung: Das in Japan geltende Vollkostenprinzip hat dazu geführt, dass ein Regulierungssystem für Fahrpreise eingeführt wurde, welches zwei Komponenten umfasst. Zunächst gibt es eine Preisobergrenze, welche sich die Verkehrsunternehmen vom Verkehrsministerium genehmigen lassen müssen. Da ein subventionsfreier Betrieb erwartet wird, muss dieser Fahrpreis die Vollkosten des Unternehmens abdecken. Wenn das Unternehmen die Fahrpreise über die Grenze erhöhen will, benötigt es eine Genehmigung des Ministeriums. Ob diese erteilt wird, hängt an einem Effizienzvergleich mit anderen Anbietern (Yardstick-Competition), wobei Faktoren wie Infrastrukturkosten, Rollmaterialkosten usw. berücksichtigt werden.
- Trassenpreisregulierung: An dieser Stelle sind die Vorschriften eher allgemein gehalten worden. Im Prinzip ist nur vorgesehen, dass die Konditionen des Netzzuganges Dritter durch das Verkehrsministerium zu genehmigen sind (Mizutani, 2005, 13).

In diesem Regulierungsrahmen konnten die Bahnen trotz des schwachen wirtschaftlichen Umfeldes viele relevante unternehmerische Kennzahlen deutlich verbessern. Die Arbeitsproduktivität lag 1988 um 68 Prozent über dem Vergleichswert von 1985 und stieg auch in den Folgejahren deutlich an (Thompson, 2005, 34). Zudem arbeiten zumindest 3 der früheren JR Firmen heute profitabel, woran die Regierung – welche die alten Schulden bedienen muss – zumindest mit Steuereinnahmen partizipieren kann. Hierin ist der große Fortschritt gegenüber der Zeit von vor der Bahnreform zu sehen. Die Entwicklung der Passagierzahlen und Personenverkehrsleistung verlief hingegen wenig dynamisch, wie Abbildung 5-9 darlegt.

Dabei sind aber zwei Aspekte zu bedenken: Die eigentlich durchgehend schlechte konjunkturelle Entwicklung Japans und die Tatsache, dass das Netz bereits 1985 sehr intensiv genutzt worden war. Der Anteil der Schiene am Personenverkehrsmarkt liegt seit der Reform relativ konstant zwischen 25 und 30 Prozent<sup>24</sup>. Mit einer Verkehrsleistung von fast 400 Milliarden Perso-

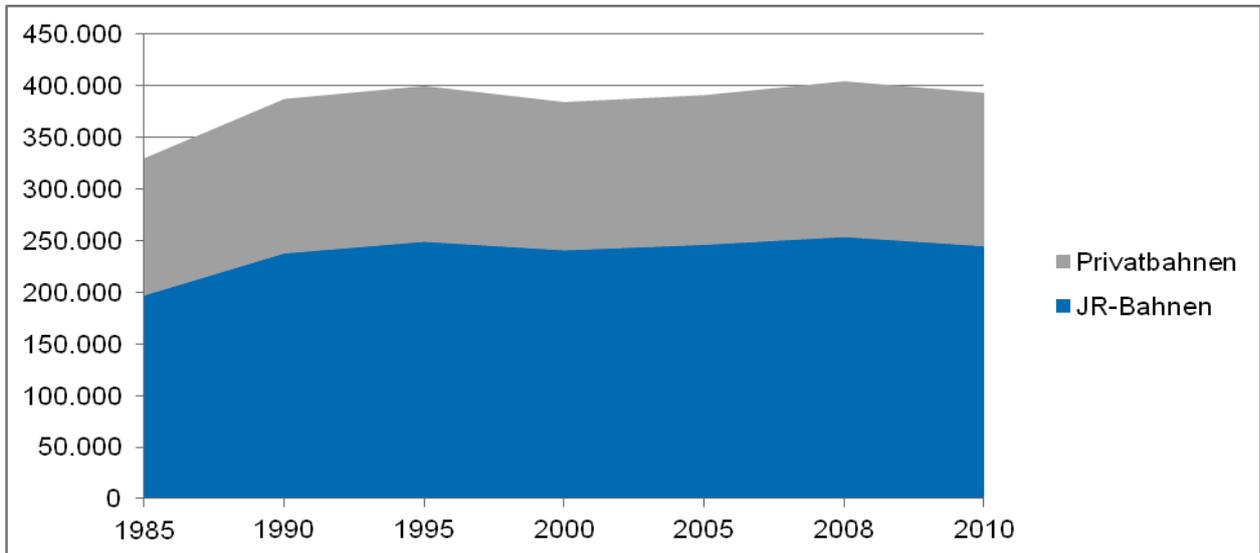
---

<sup>24</sup> Stand 2009: 25,2 Prozent.

nenkilometern wickeln die japanischen Bahnen auf einem kleineren Netz fast vier Mal so viel Personenverkehr ab, wie es in Deutschland der Fall ist. Beachtlich ist auch der hohe Marktanteil der Privatbahnen, deren Netz nur etwa 7.000 Kilometer umfasst.

**Abbildung 5-9: Schienenpersonenverkehr in Japan seit 1985**

in Millionen Personenkilometern



Quelle: Statistics Japan, 2013, Kapitel 9

Alles in allem liefert auch die japanische Erfahrung klare Hinweise darauf, dass die Erbringung von Schienenverkehrsleistungen in einem weitestgehend privaten, von unternehmerischen Entscheidungen geprägten Wettbewerb, in dem die drei größten japanischen Eisenbahnverkehrsunternehmen börsennotiert sind, nicht nur möglich ist, sondern auch deutliche Effizienzfortschritte gegenüber einer Bereitstellung unter staatlicher Regie bietet.<sup>25</sup> Besonders deutlich wird dies anhand der Performance der Privatbahnen, aber auch die Fortschritte der JR-Bahnen untermauern die These, dass der Markt im Schienenverkehr positive Wirkungen entfaltet.

**6 Fazit und Politikempfehlungen**

Vor etwa 30 Jahren begann die Zeit der großen Eisenbahnreformen. Sie beendete die Zeit der Staatsbahnen, die nach dem zweiten Weltkrieg in praktisch allen westlichen Industrieländern Einzug gehalten hatte. Das es in vielen unterschiedlich aufgestellten Ländern zu einem deutlichen Kurswechsel in Richtung auf mehr Markt und Unternehmertum im Schienenverkehr gekommen ist, hatte einen einfachen Grund: Die Zeit der Staatsbahnen war auch eine Zeit des stetigen Niederganges für den Schienenverkehr.

Tatsächlich kamen verschiedene Faktoren zusammen. Im Prinzip geschah das Gleiche, was einst den Aufstieg der Eisenbahn auf Kosten der Binnenschiffe ermöglicht hatte. Es erschien

<sup>25</sup> Vgl. Roland Berger, 2012.

ein Konkurrent auf der Bildfläche, dessen Angebote besser zu den Transportbedürfnissen der Kunden passten und der für die Masse der Nutzer erschwinglich wurde – der Straßenverkehr. Doch die Probleme der Staatsbahnen beschränkten sich nicht nur auf das Aufkommen eines intermodalen Konkurrenten. Vielmehr waren die Bahnen zumeist auch nicht in der Lage, auf die Konkurrenz zu reagieren, da die Politik sie als Schattenhaushalt zur Erbringung sozial- und regionalpolitischer Leistungen missbrauchte. Daher waren den Bahnen weitgehend die Hände im intermodalen Wettbewerb gebunden. Stattdessen errichtete die Politik in den meisten Ländern regulative Schutzwälle um die Bahnen und versuchte den Wettbewerb so auszubremsen. In Europa schotteten sie sich auch stark gegen den grenzüberschreitenden Verkehr ab. Erfolg hatten sie damit aber nirgends. Die Bahnen verloren in rasantem Tempo Passagiere und Fracht. Damit gingen immer mehr Einnahmen verloren und die mit Aufgaben der Daseinsvorsorge belasteten Bahnen verschuldeten sich immer mehr. Da der Staat für diese Schulden garantierte, erhielt er das Staatsbahnsystem über längere Zeit durch verdeckte Kreditaufnahme am Leben, aber im Laufe der 80er Jahre drohte in vielen Ländern der wirtschaftliche Kollaps der Bahnen. Allein die japanische Staatsbahn wies zu jener Zeit Schulden von über 330 Milliarden Dollar auf. Die Lage der Staatsbahnen war wirtschaftlich unhaltbar geworden.

Es war vor allem dieser wirtschaftliche Druck, der die im Beitrag beschriebenen Bahnreformen und den Schwenk zu mehr Markt im Schienenverkehr ermöglicht hat. Ordnungspolitische Überzeugung spielte ebenfalls eine Rolle, war jedoch für die weitreichenden Entscheidungen nicht maßgeblich. Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass es 20 Jahre später Stimmen gibt, die das Rad der Zeit wieder zurückdrehen wollen und eine Renaissance des Staates im Schienenverkehr befürworten.

Tatsächlich haben alle beschriebenen Bahnreformen darauf gesetzt, den Schienenverkehr durch Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung neu zu beleben. Im Fokus standen aber auch stets zwei Ziele:

- Mehr Verkehr auf die Schiene ziehen.
- Die Belastung der öffentlichen Haushalte verringern.

Gemessen an diesen Zielen kann man konstatieren: Die marktorientierten Bahnreformen waren überall auf der Welt erfolgreich. Der Umfang der Fortschritte ist unterschiedlich ausgefallen, aber tendenziell waren die Länder am erfolgreichsten, die besonders weitgehende Reformschritte hin zu mehr Markt und einer unternehmerischen Führung der Bahnen unternahmen.

Dabei ist zu beachten, dass die Ausgangsniveaus und die nationalen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich waren. So konnte Großbritannien gemessen an den zentralen Zielen der Bahnreform beachtliche Fortschritte machen, aber die britische Staatsbahn war auch in einem Maße heruntergewirtschaftet, der Verbesserungen relativ leicht machte. Daher schneidet die britische Bahnreform in dem in Tabelle 6-1 angestellten Vergleich gut ab, obwohl sie handwerklich diverse Fehler aufwies und viele Probleme auch neu geschaffen hat.

Genau entgegengesetzt ist das Ausgangsniveau in der Schweiz oder im japanischen Personenverkehr zu bewerten. Die hier tätigen Bahnen waren leistungsfähig und erreichten schon vor den jeweiligen Reformen beachtliche Marktanteile. Fortschritte im verkehrlichen Bereich waren also auch viel schwerer zu erzielen. Es ist anzumerken, dass die Schweizerische Bundesbahn auch im Güterverkehr Zuwächse erzielte, aber gemessen an dem Ziel der schweizerischen

Bahnreform – der deutlichen Reduktion der Zahl der Alpenquerungen durch Lkw – sind diese Zuwächse eigentlich als Fehlschlag zu interpretieren, denn die Zahl der alpenquerenden Fahrten schwerer Nutzfahrzeuge liegt heute 30 Prozent über dem Sollwert.

**Tabelle 6-1: Übersicht: Entwicklung des Schienenverkehrs nach einer Reform**

+++ sehr gut; o neutral; - - - sehr schlecht

Land	Nahverkehr	Fernverkehr	Güterverkehr	Finanzierung
Deutschland	++	+	++	+
Frankreich	+	+++	- - -	-
Großbritannien <sup>1)</sup>	+++	++	++	o
Schweiz <sup>2)3)</sup>	++	+	+ ( - - )	- - -
Schweden	++	+	o	-
USA	o	Irrelevant	+++	+++
Japan <sup>3)</sup>	+	+	Irrelevant	+++

1) Verkehrliche Entwicklung gemessen am sehr schwachen Ausgangsniveau.

2) Güterverkehr gemessen am Verlagerungsziel der schweizerischen Verfassung ( - - ).

3) In der Schweiz und Japan sehr hohes Ausgangsniveau im Personenverkehr.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Betrachtet man die finanziellen Folgen der Bahnreformen, so zeigen sich gerade in den USA und Japan enorme Fortschritte. Die wichtigen Bahnen in beiden Ländern sind inzwischen hoch profitabel. Sie profitieren aber offensichtlich auch davon, dass sie auf eine Verkehrsart spezialisiert sind. In den USA ist es der Langstreckengütertransport, in Japan der Metropolverkehr. Die Infrastrukturen werden dort von den jeweiligen Bahnen in Eigenregie bewirtschaftet. In den gemischt genutzten Netzen Europas sind keine vergleichbaren Fortschritte zu beobachten. Die Schweiz nimmt auch im Hinblick auf die Entwicklung der Haushaltsbelastung eine Sonderrolle. Die Lasten sind seit der Reform sogar stark gestiegen. Dies ist aber von Bevölkerung im Rahmen einer Volksabstimmung legitimiert, wenn nicht gar verlangt worden. Daher sind die Mehrausgaben eigentlich nicht zu kritisieren, aber zu bedenken, wenn man die hohe Qualität des schweizerischen Schienenverkehrs lobt.

Betrachtet man die Länder, die unter den Rechtsrahmen der EU-Eisenbahnpolitik fallen, so wird deutlich, dass die größten Fortschritte in den Ländern gemacht wurden, die bei der Liberalisierung besonders weit gegangen sind.

Deutschland ist hier ein überaus erfolgreiches Beispiel: Bis in die 80er Jahre hinein, war der gesamte deutsche Verkehrssektor strikt reguliert. Dies änderte sich erst gegen Ende der 80er Jahre. Auf Druck der EU fielen zunächst die Fesseln von Straßen- und Luftverkehr, was diesen Verkehrsträgern große Produktivitätssprünge und Marktanteilsgewinne bescherte. Im Jahr 1994 folgte der Schienenverkehr mit einer großen Bahnreform.

Es zeigte sich aber auch, dass Bahnreformen ein Langstreckenlauf sind. Heute, nach 20 Jahren, sehen wir in Deutschland deutliche verkehrliche Fortschritte. Die Fahrgastzahlen im gemeinwirtschaftlichen Personennahverkehr liegen weit über den Vergleichswerten von 1994. Auch der Fernverkehr zeigt Aufwärtstendenzen. Der im freien Wettbewerb stehende Güterverkehr gewinnt seit einigen Jahren wieder Marktanteile von der Straße zurück. Dieser Prozess begann in dem Moment, in dem der intramodale Wettbewerb ins Laufen kam. Zudem haben

sich nach der Jahrtausendwende auch die Rahmenbedingungen für die Schiene verbessert. Der Straßengüterverkehr, der durch die Liberalisierung von 1994 einen enormen Produktivitätssprung machte, wurde im neuen Jahrtausend zunehmend mit steigenden Kosten für Diesel und zunehmend auch für Fahrer konfrontiert. Aber auch die anziehende Umwelt- und Ressourcen-debatte verbesserte die Wettbewerbsposition der Bahn beim Kampf um die Kunden.

Alles in allem sehen wir heute einen beachtlichen verkehrlichen Erfolg der deutschen Bahnreform. Noch zum 10 jährigen Jubiläum der Bahnreform wäre dieses Fazit nicht so positiv ausgefallen.

Die finanzielle Belastung des Bundeshaushaltes hat sich spürbar unter dem Niveau von 1993 verstetigt. Verglichen mit den Lasten, die ohne die Bahnreform angefallen wären, ist das eine große Erleichterung für den Finanzminister. Zudem ist festzuhalten, dass die Produktivität des deutschen Schienenverkehrs kräftig gestiegen ist. Der Bürger bekommt heute also mehr Leistung für sein Geld. Also ist auch an dieser Stelle ein Erfolg durch Wettbewerb und unternehmerisches Handeln im Schienenverkehr zu beobachten.

Doch auch wenn die durch Deregulierung und Liberalisierung angeschobenen Fortschritte in Deutschland beachtlich sind, besteht nach wie vor Handlungsbedarf in einigen Feldern. Die Politik muss hier dringend aktiv werden, wenn sich die positiven Trends weiter verstetigen sollen. Die zentralen Baustellen sind:

- **Infrastrukturfinanzierung nachhaltig gestalten.** Ausbau und Erhalt des Schienennetzes ist eine originäre staatliche Aufgabe. Es ist aber auch zu konstatieren, dass die deutsche Bahninfrastruktur seit vielen Jahren unterfinanziert ist und altersbedingt vor erheblichen Erneuerungsbedarf steht. Hier steht der Bund in der Pflicht mehr Mittel für die Schieneninfrastruktur bereitzustellen. Der zusätzliche Bedarf für Investitionen in die Schieneninfrastruktur wurde von der Daehre Kommission auf gut 1,2 Milliarden Euro pro Jahr beziffert. Mit einem weiteren Anwachsen der Lücke ist zu rechnen, da sich die Baupreise dynamisch entwickeln und der altersbedingte Ersatzbedarf ständig wächst. Die Aufstockung der Mittel ist eine Notwendigkeit. Aber es gibt im Rahmen der Infrastrukturfinanzierung noch viele Möglichkeiten, die Prozesse zu verbessern. Zu nennen wären hier beispielsweise der Aufbau ausreichender Bauplanungskapazitäten oder die Sicherung überjähriger Finanzierungen, was derzeit im Rahmen der Haushaltsfinanzierung große Probleme macht.
- **Effizientes Infrastrukturmanagement ermöglichen.** Neben der Aufstockung der Mittel fehlt in Deutschland nach wie vor ein verkehrspolitisches Ziel, an dem sich Bauvorhaben ausrichten lassen. Ohne einen geeigneten Bewertungsmaßstab anhand eines Zieles ist eine effiziente Investitionssteuerung weitgehend unmöglich. Im heutigen Rahmen gibt es eine Vielzahl von politischen Einflussmöglichkeiten entlang des gesamten Planungsprozesses, die ein effizientes Infrastrukturmanagement und damit volkswirtschaftlich optimale Netzlösungen verhindern. Hier zeigt sich sehr anschaulich der negative Einfluss von politischen Interessen auf die Notwendigkeiten des marktwirtschaftlich ausgerichteten Sektors. Dieses Problem, das alle Verkehrsträger in Deutschland gleichermaßen betrifft, sollte dringend im breiten Parlamentarischen Konsens angegangen werden.
- **Einheitlichen Schienenverkehrsraum in Europa schaffen.** Der Schienenverkehr in Europa leidet noch immer darunter, dass die Schienenverkehrsmärkte über viele Jahre bewusst

voneinander abgeschottet werden. Während eine innereuropäische Grenze für einen Lkw nicht mehr als ein Strich auf der Landkarte ist, stellt sie für den Schienenverkehr noch immer eine beachtliche technische und regulative Hürde dar. Für einen Verkehrsträger mit Vorteilen im Langstreckenverkehr stellt dies einen erheblichen Nachteil im intermodalen Wettbewerb dar. Die technische und regulatorische Angleichung ist daher eine wichtige Aufgabe für die kommenden Jahre. Sie würde es nicht nur grenzüberschreitende Verkehre deutlich erleichtern, sondern auch einen europäischen Markt für Rollmaterial schaffen. Hiervon wären deutlich effizientere Beschaffungsprozesse zu erwarten.

- **Intramodalen Wettbewerb stärken.** In Deutschland – aber auch in europäischen Ländern – ist gerade im gemeinwirtschaftlichen Personennahverkehr eine abnehmende Wettbewerbsintensität in den Ausschreibungen zu beobachten. Die Zahl der Ausschreibungsteilnehmer sinkt. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der immer weiter zunehmenden Regelungsdichte in den Ausschreibungsprozessen. Eine Vereinheitlichung der Prozesse ist auch hier dringend geboten. Ein Schwerpunkt sollte darauf gelegt werden künftig keine Technologien mehr in die Lastenhefte aufzunehmen, sondern die gewünschten Fähigkeiten dem Ausschreibungswettbewerb und die Wertschöpfungsverantwortung den Unternehmen zu überlassen.

## 7 Literatur

**AAR** – Association of American Railroads, 2013, Railroad Statistics, URL:

<https://www.aar.org/StatisticsAndPublications/Documents/AAR-Stats-2013-07-09.pdf> [Stand: 2013-08-16]

**Aberle**, Gerd, 2009, Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen. 5. Aufl. München: Oldenbourg

**Alexandersson**, Gunnar / **Hultén**, Staffan, 2005, Schweden, in: CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, Eisenbahnreform in Europa – eine Standortbestimmung, S. 43–61, Brüssel

**BAG – Bundesamt für Güterverkehr**, 1998, Marktbeobachtung Sonderbericht Werkverkehr

**BAG**, 1999, Die Auswirkungen der weiteren Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes im Jahr 1998 auf die Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehr

**BAG**, 2005, Sonderbericht zum Strukturwandel im Güterkraftverkehrsgewerbe

**BAG**, 2010, Entwicklung des gewerblichen Güterkraftverkehrs und des Werkverkehrs deutscher Lastkraftfahrzeuge

**BAG**, 2013, Was ist Kabotage?, URL:

[http://www.bag.bund.de/DE/Service/FAQs/FAQUnterthemen/Gueterkraftverkehr\\_faq\\_node.html#faq10080](http://www.bag.bund.de/DE/Service/FAQs/FAQUnterthemen/Gueterkraftverkehr_faq_node.html#faq10080) [Stand: 2013-10-09]

**BDL** – Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft, 2013, Zusammenfassung der Leitlinien für einen fairen Wettbewerb im Luftverkehr, URL:

[http://www.bdl.aero/media/filer\\_public/2013/02/18/bdl-leitlinien\\_fur\\_fairen\\_wettbewerb\\_kurzfassung.pdf](http://www.bdl.aero/media/filer_public/2013/02/18/bdl-leitlinien_fur_fairen_wettbewerb_kurzfassung.pdf) [Stand: 2013-08-16]

**BFS** – Bundesamt für Statistik, 2012, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Neuchâtel

**BMVBS** – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2013, Verkehr in Zahlen 2012/2013, Berlin

**Boss**, Alfred, 1996, Deregulierung in Deutschland: eine empirische Analyse (Kieler Studien, 275)

**Breitfeld**, Bernd, 1985, Von der Privat zur Staatsbahn – Zur Finanzierung der deutschen Eisenbahnen, in: Zug der Zeit – Zeit der Züge, Deutsche Eisenbahn 185 – 1985 Band 1, S. 185–196, Berlin

**Calthorp**, Edward, 2005, Einleitung, in: CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, Eisenbahnreform in Europa – eine Standortbestimmung, S. 15–25, Brüssel

**Caves, Douglas / Christensen, Lauritus**, 1980, The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: the Case of Canadian Railroads. In: Journal of Political Economy, October, 958–976

**DB AG – Deutsche Bahn AG**, 2013, Infrastrukturzustands und -entwicklungsbericht 2012, [http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Finanzierung/LuFV/IZB\\_2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Finanzierung/LuFV/IZB_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [Stand: 2013-10-21]

**Destatis – Statistisches Bundesamt**, 2013, Preise und Preisindizes Verkehr, Fachserie 17 Reihe 9.2 September 2013, URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Dienstleistungspreise/VerkehrspreiseM/Verkehrspreise2170920131094.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Preise/Dienstleistungspreise/VerkehrspreiseM/Verkehrspreise2170920131094.pdf?__blob=publicationFile) [Stand:2013-10-11]

**Destatis**, 2013, Preise und Preisindizes für gewerbliche Produkte, Fachserie 17 Reihe 2 Januar 2013, Wiesbaden

**Deville, Xavier / Verduyn Fabienne**, 2012, Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and The Netherlands. Hg. v. National Bank for Belgium (Working Paper Dokument, 221)

**DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt**, 2006, Luftverkehrsbericht 2006, URL: <http://www.dlr.de/fw/Portaldata/42/Resources/dokumente/pdf/LVB2006.pdf> [Stand: 2013-08-16]

**DLR**, 2013, Luftverkehrsbericht 2013 <http://www.dlr.de/fw/Portaldata/42/Resources/dokumente/pdf/LVB2011.pdf> [Stand: 2013-08-16]

**Dobbin, Frank / Dowd, Timothy**, 2000, The Market that Antitrust Built: Public Policy, Private Coercion and Railroad Acquisitions, 1825 to 1922. In: American Sociological Review, Vol. 65, No. 5, 631–657

**DoT – Department of Transport**, 2011, Realising the Potential of Gb Rail - Detailed Report, URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/4204/realising-the-potential-of-gb-rail.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/4204/realising-the-potential-of-gb-rail.pdf) [Stand: 2013-08-16]

**ECAD – European Center for Aviation Development**, 2006, Die Liberalisierung des Luftverkehrs: Ein branchenübergreifender Vergleich, URL: <http://www.dflid.de/Presse/PMitt/2007/070227c3.pdf> [Stand: 2013-08-16]

**Eckey, Hans-Friedrich**, 2007, Verkehrsökonomie - Eine empirisch orientierte Einführung in die Verkehrswissenschaften Kapitel IV, URL: [http://cms.uni-kassel.de/unicms/fileadmin/groups/w\\_030502/Lehre/SS07/Verkehrsoekonomie/kap04.pdf](http://cms.uni-kassel.de/unicms/fileadmin/groups/w_030502/Lehre/SS07/Verkehrsoekonomie/kap04.pdf) [Stand: 2013-08-16]

**Ende, Lothar / Kaiser, Jan**, 2004, Wie weit ist die Liberalisierung der Schiene? In: Wirtschaft und Wettbewerb (01), S. 26–37

**Epiney**, Astrid, 2012, Die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, hrsg. von Manfred A. Dausen, Band 2, München

**EuGH – Europäischer Gerichtshof**, Urteil vom 22.05.1985, Aktenzeichen c-13/83

**Frerich**, Johannes; **Müller**, Gernot, 2004a, Politisch-ökonomische Rahmenbedingungen, Verkehrsinfrastrukturpolitik. München [u.a.]: Oldenbourg (Europäische Verkehrspolitik, 1)

**Frerich**, Johannes / **Müller**, Gernot, 2004b, Landverkehrspolitik. München [u.a.]: Oldenbourg (Europäische Verkehrspolitik, 2)

**Gressier**, Claude, 2005, Frankreich, in: CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, 2005, Eisenbahnreformen in Europa – Eine Standortbestimmung, S. 107–123, Brüssel

**Hallstein**, Walter, 1969, Der unvollendete Bundesstaat, Düsseldorf

**IRG – Independent Regulators Group – Rail**, 2013, Annual Market Monitoring Report, URL: [http://www.irg-rail.eu/app/download/5798750017/IRG-Rail+\(13\)+2++Market+Monitoring+Report.pdf](http://www.irg-rail.eu/app/download/5798750017/IRG-Rail+(13)+2++Market+Monitoring+Report.pdf) [Stand: 2013-08-22]

**Kommission der EG**, 1990, Mitteilung über eine Eisenbahnpolitik der Gemeinschaft (KOM(89) 546 endg)

**Kommission der EG**, 1996, Weißbuch Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft (KOM (96) 421 endg.)

**Kommission der EU**, 2013a, Bericht der Kommission über die Durchführung der Bestimmungen der Richtlinie 2007/58/EG zur Öffnung des Marktes für grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste. Begleitunterlage zur Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zum vierten Eisenbahnpaket (COM(2013) 34 final)

**Kommission der EU**, 2013b, Das vierte Eisenbahnpaket – Vollendung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der EU. Mitteilung der Kommission, (COM(2013) 25 final)

**Kommission der EU**, 2013c, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur (COM(2013) 29 final)

**List**, Friedrich, 1833, Über ein sächsisches Eisenbahnsystem als Grundlage eines allgemeinen deutschen Eisenbahn-Systems, Leipzig

**Meister**, Urs, 2012, Mehr Markt für den Service public - Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht, Zürich

**Mizutani**, Fumitoshi, 2005, Regulation and Deregulation in the Japanese Rail Industry, in: CE-Sifo Dice Report, Vol. 3 No. 4, S. 10–15

**Murray**, Ian, 2005, No way to Run a Railway – Lessons from British Rail Privatization, URL: <http://www.adamsmith.org/sites/default/files/images/uploads/publications/railway.pdf> [Stand: 2013-08-22]

**Musgrave**, Richard, 2001, The Nature of the Fiscal State: The Roots of My Thinking, in: Buchanan, James M.; Richard A. Musgrave (Hrsg.): Public Finance and Public Choice – Two contrasting visions of the state, 5th edition, Cambridge/London, 29–49

**Nash**, Chris / **Smith**, Andrew / **Matthews**, Bryan, 2005, Großbritannien, in: CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, 2005, Eisenbahnreformen in Europa – Eine Standortbestimmung, S. 63–89, Brüssel

**Pällmann**, Wilhelm, 2004, Zehn Jahre Bahnreform: Bilanz und Ausblick, in: Internationales Verkehrswesen, 56 Jg. Heft 4., S. 127–133

**Rat der EG**: Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr L 143 vom 27.6.1995

**Rat der EG**: Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 237

**Röhl**, Klaus-Heiner, 2012, Zur Liberalisierung der Flughafen-Bodendienste, in: IW-Trends Heft 2/2012, URL: <http://www.iwkoeln.de/de/studien/iw-trends/beitrag/klaus-heiner-roehl-zur-liberalisierung-der-flughafen-bodendienste-87756?highlight=Bodendienste> [Stand: 2013-11-14]

**Roland Berger Strategy Consultants**, 2012, The optimal setup of a rail system – Lessons learned outside Europe, URL: [http://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland\\_Berger\\_Railways\\_Outside\\_Europe\\_20121015.pdf](http://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_Railways_Outside_Europe_20121015.pdf) [Stand: 2013-12-09]

**Rotengatter**, Werner, 2006, Issues of Interoperability in the European Railway System, in: Intereconomics – Review of European Economic Policy, Vol. 41 No. 6, S. 306–311

**Schweizerischer Bundesrat**, 2011, Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016, URL: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/4077.pdf> [Stand: 2013-11-14]

**SCI Verkehr GmbH**, 2012, Leistungsanalyse ausgewählter Eisenbahnmärkte in Europa, Berlin

**Shleifer**, Andrei, 1985, A Theory of Yardstick Competition, in: Rand Journal of Economics, Vol. 16 No. 3, S. 319–327, URL: [http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/theory\\_yardstick\\_comp.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/theory_yardstick_comp.pdf) [Stand: 2013-08-16]

**Shoji** Kenichi, 2001, Lessons from the Japanese Experience of Roles of Public and Private Sectors in Urban Transport, in: Japan Railway & Transport Review 29, URL: [http://jrtr.net/jrtr29/pdf/f12\\_sho.pdf](http://jrtr.net/jrtr29/pdf/f12_sho.pdf) [Stand: 2013-08-19]

**Statistics Japan**, 2013, Statistical Yearbook of Japan 2013, URL: <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c0117.htm#c09> [Stand: 2013-11-14]

**Thompson**, Lou, 2005, Außerhalb Europas: Die Vereinigten Staaten, Japan und Lateinamerika, in: CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, 2005, Eisenbahnreformen in Europa – Eine Standortbestimmung, S. 26–42, Brüssel

**UVEK** – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, 2011, Bericht über die Verkehrsverlagerung vom Dezember 2011, URL: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25198.pdf> [Stand: 2012-08-27]

**Weibel**, Benedikt, 2005, Schweiz, in: CER – Community of European Railway and Infrastructure Companies, 2005, Eisenbahnreformen in Europa – Eine Standortbestimmung, S. 161–170, Brüssel

**Weiß**, Hans-Jörg, 2010, Markt und Staat in der Verkehrswirtschaft, URL: <http://portal.uni-freiburg.de/vw/files/files-publikationen/disk/disk134> [Stand: 2013-08-16]

**Wieland**, Bernhard, Europäische Verkehrspolitik und der Wettbewerb im Eisenbahnwesen und im Straßengüterverkehr, in: Wirtschaftsdienst Sonderheft 2010, URL: <http://www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=2319> [Stand: 2013-08-19]

**Willeke**, Rainer, 1984, Zur Liberalisierung der Marktordnung des Straßengüterverkehrs. Kaarst: Spreen