



1 Das Wichtigste auf fünf Seiten

Zwanzig Jahre nach Beginn der Bahnreform ist der Wettbewerb auf der Schiene vorangekommen, aber längst nicht so weit wie von einigen beschrieben und von anderen erhofft. Dies ist insofern erstaunlich, als eine Gesetzmäßigkeit klar zu beobachten ist: Überall dort wo Wettbewerb intensiv ausgetragen wird, haben Fahrgäste, Verlagerer und nicht zuletzt die Steuerzahler profitiert:

- Im **Schiene-personennahverkehr (SPNV)** wurde das Fahrplanangebot seit Beginn der Regionalisierung 1996 stetig ausgeweitet. 2014 wird erstmalig die Marke von 650 Mio. Zkm überschritten. Dies ist insbesondere den Wettbewerbsgewinnen zu verdanken, auch wenn die stark steigenden Infrastrukturgelte mittlerweile einen Teil der Erfolge aufzuzehren drohen. Die Angebotsattraktivität hat sich durch moderne Fahrzeuge und eine verbesserte Integration der Verkehrsangebote zusätzlich erhöht. Die Folge ist ein kontinuierliches Wachstum der Nachfrage.

Die Wettbewerbsbahnen konnten ihre Marktanteile im SPNV weiter steigern. Ihr Anteil an der Verkehrsleistung (Pkm) lag 2012 bei rund 15 %. Bezogen auf die Betriebsleistung (Zkm) werden sie 2014 einen Marktanteil von 27,3 % erzielen. Erfreulicherweise ist die Anbietervielfalt

bisher nicht geschrumpft. Mit National Express ist einem der großen privaten Verkehrsunternehmen Europas der Sprung auf den deutschen SPNV-Markt gelungen.

Getrübt wird das Bild durch weiterhin bestehende Markthemmnisse. Nachteile haben die Wettbewerber beispielsweise beim Vertrieb (Zugang, Provisionen), und auch der Gebrauchtfahrzeugmarkt funktioniert nicht für alle Fahrzeugtypen gleichermaßen. Die Aufgabenträger versuchen diese Hürden zu senken, um den Wettbewerb zu stützen. Dennoch bewegt sich die Zahl der Bieter je Verfahren häufig an der kritischen Untergrenze von 2,0.

Unbefriedigend ist für alle Akteure der Umstand, dass angesichts ungesicherter Finanzierungsgrundlagen ab 2015 (Revision der Regionalisierungsmittel) bei gleichzeitig stetig steigenden Infrastrukturnutzungsentgelten »auf Sicht« gefahren werden muss.

- Im **Schiene-güterverkehr (SGV)** hat sich die Gesamtleistung auf hohem Niveau stabilisiert, wenngleich zuletzt konjunkturelle Eintrübungen aufgrund der im europäischen Ausland anhaltenden Finanzkrise zu verzeichnen waren. Der Marktanteil (in tkm) der Wettbewerbsbahnen kletterte 2012 trotz des schwierigen Marktum-

Zusammenfassung

Abbildung 1: Marktanteile an der Betriebsleistung (Zkm) im SPNV in Deutschland 2014

in % der Zkm – Quelle: eigene

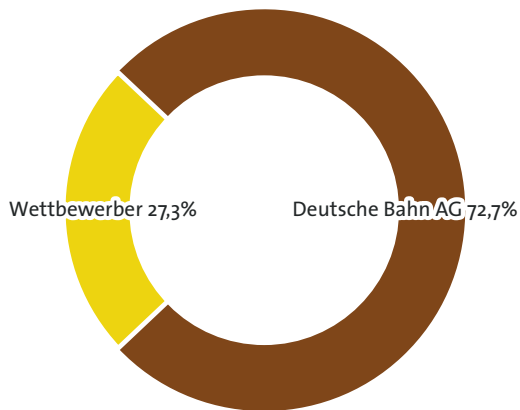


Abbildung 2: Marktanteile an der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr in Deutschland 2012

in % der tkm – Quellen: destatis, eigene

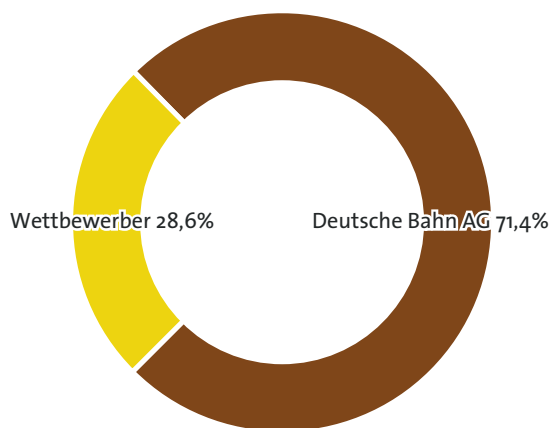
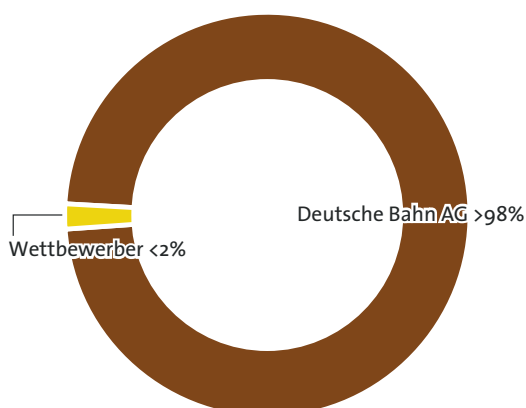


Abbildung 3: Marktanteile an der Verkehrsleistung (Pkm) im SPFV in Deutschland 2012

in % der Pkm – Quelle: eigene



felds insgesamt auf 28,6%. Der Zuwachs des SGV-Marktes geht im Wesentlichen auf den Erfolg der Wettbewerbsbahnen zurück – ohne dass DB Schenker Rail absolute Einbußen erlitt. Treiber der Entwicklung sind Ganzzugverkehre und der Kombinierte Verkehr.

Dagegen ist der Einzelwagenverkehr das Marktsegment mit der niedrigsten Bestreitbarkeit. Das hierfür erforderliche Transportnetzwerk kann in Deutschland allein DB Schenker Rail vorhalten. Obwohl der Einzelwagenverkehr seit Jahren - bei immerhin rund 40% Anteil am SGV - eher stagniert, ist der Marktführer nicht bereit, sein Einzelwagenverkehrssystem umfassend und diskriminierungsfrei für alle Wettbewerbsbahnen zu öffnen. Die Politik erkennt bis dato nicht, wie groß die ungenutzten Synergiepotenziale der Schiene bleiben. Dies erfreut vor allem den Wettbewerber Lkw.

Hoffnungsfroh stimmt, dass die Wettbewerbsbahnen in der Summe eine Größe erreicht haben, die nicht mehr zur »quantité négligeable« schrumpfen dürfte. Gleichwohl bleibt abzuwarten, wie sich die derzeit geringen Margen entwickeln, wenn schon der Marktführer trotz natürlicher Größenvorteile erhebliche betriebswirtschaftliche Schwierigkeiten hat.

- Das Sorgenkind der Schiene bleibt der **Schieneisenpersonenfernverkehr (SPFV)**. Zwar hat sich das Fahrplanangebot nach dem Kahlschlag bei den Interregio-Verkehren vor elf Jahren leicht erholt. Doch Mangel an Reserve- und neuen Fahrzeugen sowie Qualitätsprobleme an allen Fronten inklusive desolater Betriebsstabilität mit dem Dauersinnbild der »heute umgekehrten Wagenreihung« trüben das Bild merklich ein. Erfreulich ist, dass die Fahrgäste - teilweise dank fehlender Alternative - sich hiervon bislang nicht beeindrucken lassen und den SPFV besser auslasten.

Der intramodale Wettbewerb auf der Schiene selbst verharrt auf kaum merklichem Niveau. Immerhin haben die Fahrgäste seit dem Start des Hamburg-Köln-Express (HKX) im Juli 2012 zumindest auf einer nachfragestarken Relation eine preislich beachtliche Alternative zur DB, auch wenn die Fahrzeuglieferprobleme bis heute nicht gelöst sind. Obwohl die

Konkurrenz auf einzelne Linien begrenzt ist, greift die DB bereits zu Abwehrmaßnahmen (höhere Kontingente an Spartarifen, moderneres Fahrzeugmaterial). Zudem wird den Newcomern der Vertrieb erschwert.

Intermodal wächst mit dem Fernbus eine ernstzunehmende Konkurrenz heran, die perspektivisch Druck auf die Hochpreispolitik der DB im SPFV ausüben kann.

In Summe ist die Entwicklung bei SPNV und SGV vergleichsweise positiv, während der SPFV mit hiermit nicht Schritt halten kann. Von einem normalen Marktgeschehen kann aber noch lange nicht gesprochen werden. Dieser Zustand wird so lange nicht erreichen werden, wie ein integrierter Konzern bis zu 50% der Wertschöpfung seiner Konkurrenten auf der Transportebene bestimmt.

Infrastrukturregulierung unbefriedigend

Besonderes Augenmerk ist auf die Eisenbahninfrastruktur zu richten. Als natürliches Monopol sind Schienennetz, Stationen, Serviceeinrichtungen und Fahrstromfernleitungen ökonomisch optimal nur durch einen Anbieter zu betreiben. Die Schieneninfrastruktur wurde im Zuge der Bahnreform der Deutschen Bahn zugeschlagen. Aus wettbewerblicher Sicht liegt das Manko dieser Lösung auf der Hand: Die Infrastruktur befindet sich im Eigentum eines Unternehmens, das zugleich als Nutzer dieser Infrastruktur mit anderen Verkehrsunternehmen in Konkurrenz steht. Aus betriebswirtschaftlicher Logik ist es nachvollziehbar, wenn das integrierte Unternehmen seine Doppelrolle nutzt, um die Konkurrenz auf der Schiene in Schach zu halten. Volkswirtschaftlich ist es bedenklich, da Wohlfahrtsverluste drohen. Denn es setzt sich auf den Transportmärkten nicht mehr zwangsläufig der beste Anbieter durch, sondern der mit dem besten Zugriff auf die Infrastruktur.

Die sauberste Lösung zur Verhinderung eines solchen Zustandes wäre die vollständige Trennung von Netz und Betrieb, die im Zuge der Bahnreform auch offen diskutiert wurde. Auf Drängen der DB und der Gewerkschaften hat sich der politische Wille in Deutschland dahingehend verschoben, dass die Trennung mehrheitlich abgelehnt wird. Einzig die EU-

Kommission in Brüssel forciert dies momentan, wobei die Erfolgsaussichten angesichts des Widerstands aus Deutschland und aus anderen Ländern gering sind.

Anstelle einer vollständigen Trennung setzt man in Deutschland allein auf die Regulierung des Infrastrukturbetriebs. Im Grundsatz bedeutet dies, dass für alle Zugangsberechtigte einheitliche Zugangsvoraussetzungen und Entgelte für die Infrastrukturnutzung gelten sollen. Den Verkehrsunternehmen der DB soll der wettbewerbliche Vorteil entzogen werden, der ihnen aus der Konzernzugehörigkeit entsteht.

Was in der Theorie funktionieren soll, erweist sich in der Praxis als problematisch. Die Erfahrung in Deutschland zeigt, dass die Deutsche Bahn im Zweifel jedes Schlupfloch zur Wettbewerbseinschränkung zu nutzen weiß. Exemplarisch seien genannt:

- der fortlaufende Streit mit der Bundesnetzagentur, den Zugangsberechtigten und mittlerweile auch den Zivilgerichten über Struktur und Höhe der Nutzungsentgelte für Trassen und Stationen,
- der Rechtsstreit darüber, ob das Bahnstromnetz der Regulierung unterliegt oder nicht,
- die »großzügige« Reservierung von Gleisen in Serviceeinrichtungen, um anderen Verkehrsunternehmen den Zugang etwa zu Rangierbahnhöfen zu erschweren.

Die Bundesnetzagentur hat, zuweilen mit Hilfe von Gerichten, durchaus Erfolge bei der Verbesserung der Zugangsbedingungen zur Eisenbahninfrastruktur vorzuweisen.

Neben der »klassischen« Streckeninfrastruktur haben sich aber mittlerweile weitere Bereiche als regulierungsbedürftig herausgestellt. So mussten sich Wettbewerber erst mühsam erkämpfen, in die Fahrplanmedien der DB aufgenommen zu werden. Beim Zugang zum Vertrieb oder bei der Bahnstromversorgung fehlt es weiterhin an diskriminierungsfreien Zugangsregelungen. Die Diskriminierung der Wettbewerbsbahnen wird beim Bahnstrom besonders deutlich: das Rabattsystem ist offensichtlich zum Vorteil der DB-Verkehrsunternehmen ausgestaltet worden. Durch das Scheitern des Eisenbahnregulierungsgesetzes blieb die Chance

Zusammenfassung

ungenutzt, den gesetzlichen Rahmen für alle regulierungsbedürftigen Bereiche zu verbessern.

Nicht durchsetzen konnte sich die Bundesnetzagentur mit dem Ansinnen, die Entgeltsteigerungen für die Infrastrukturnutzung zu begrenzen. Der Anteil der Infrastrukturkosten (Trasse, Stationen, Energie) an den gesamten Produktionskosten des Bahnbetriebs liegt mittlerweile bei rund 47%, wie der Marktreport der BAG-SPNV aufschlüsselt. Diesen Anteil kann die DB in jedem Fall für sich verbuchen, unabhängig davon, ob sie auch die Verkehrsleistung erbringt.

Der Deutschen Bahn für ihr Verhalten einen Vorwurf zu machen ist unangebracht. Das Unternehmen interpretiert das Regelwerk nach eigenem Ermessen und unternimmt den legitimen Versuch, Regelungslücken für seine Interessen zu nutzen. Für die Wettbewerbsbahnen ist der daraus resultierende Hürdenlauf ermüdend. Haben sie im Wettbewerb bereits ohnehin einen Größennachteil gegenüber der DB, so erschweren ihnen die Marktzugangshürden aufgrund ungenügender gesetzlicher Regelungen ihre Tätigkeit zusätzlich.

Wettbewerb als Zukunftssicherung

Bedenklich für die Zukunftsfähigkeit der Schiene ist vor allem die Passivität der Politik. Wettbewerbshemmnisse und steigende Infrastrukturkosten verteuern den Bahnverkehr und schädigen das gesamte System im intermodalen Wettbewerb. Dabei zeigt die Erfahrung in Deutschland, dass die Leistungssteigerungen im SPNV und SGV ohne die Wettbewerber nicht möglich gewesen wären – zumindest nicht zu vergleichbaren wirtschaftlichen Konditionen für alle Beteiligten. Fairen Wettbewerb zu fordern dient ebennem ideologischen Selbstzweck, wie mancher Wettbewerbskritiker meint.

Die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Schiene muss Vorrang vor kurzfristigen Eigentümerinteressen haben. Die Politik hat die Aufgabe, die erforderlichen Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen.

Die größte Herausforderung für die Schiene liegt in der hinreichenden Ausfinanzierung

von Infrastruktur und SPNV. Mit der Fortschreibung der bisherigen Mittelhöhe des Entflechtungsgesetzes bis 2019 (sowie den vereinzelt Zweckbindungsbeschlüssen der Länder) ist nur ein drängendes Problem mittelfristig gelöst worden. Es verbleiben eine Vielzahl weiterer Probleme:

- Der Verkehrssektor scheint in der komfortablen Lage zu sein, dass es einen gesellschaftlichen Konsens zur höheren Mittelausstattung gibt. Zumindest waren keine grundsätzlichen Einwände gegen die Ergebnisse sowohl der Daehre- als auch der Bodewig-Kommission zu vernehmen. Gewähr für eine Verbesserung der Finanzierungskulisse bietet dies jedoch keineswegs. Welchen Maßnahmen und Instrumenten sich die neue Bundesregierung widmen wird, bleibt abzuwarten. In jedem Fall muss sich die künftige Regierung mit der ab 2016 auf Bundesebene geltenden grundgesetzlichen Schuldenbremse auseinandersetzen. Diese begrenzt die Kreditaufnahme des Bundes auf ein Minimum. Sie wäre nach Angaben des Bundesfinanzministeriums bereits 2012 mit einer strukturellen Neuverschuldung von 0,34% eingehalten worden – allerdings unter wirtschaftlich guten Rahmenbedingungen.

Ab 2020 greift die Schuldenbremse auch auf der Ebene der Länderhaushalte, deren Situation sich schon heute wenig rosig darstellt. Spielraum für Mehrausgaben ist nur gegeben, wenn es zu Umschichtungen im Haushalt kommt oder parallel anderweitig Mehreinnahmen generiert werden. Allerdings ist auch unter dieser Prämisse nicht gesichert, dass die Schiene etwas von den zusätzlichen Mitteln erhält. Andere Politikfelder (Bildung, Gesundheit etc.) können ebenfalls auf die Dringlichkeit von Mittelaufstockungen verweisen. Und sektoral muss sich die Schiene unter anderem mit dem Bedarf der Straße auseinandersetzen.

- Die Verlängerung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) um zunächst zwei Jahre bei Aufstockung der Mittel um 250 Mio. Euro jährlich bietet eine kurze Verschnaufpause. Diese gibt dem Bund die Gelegenheit, die zukünftige Höhe aber – noch viel entscheidender – auch die inhaltliche Ausgestaltung der LuFV zu überdenken. Fachleute bemängeln an der LuFV seit Langem, dass sie

kaum geeignet sei, die Infrastrukturqualität zu erhalten. Es fehlt an wirksamen Kennziffern zur Qualitätsbewertung des Netzes sowie Anreizen für die Infrastrukturbetreiber, die Qualität des Netzes zu erhöhen.

- Im kommenden Jahr wird die Neufassung des Regionalisierungsgesetzes zwischen Bund und Ländern verhandelt. Das Ergebnis wird den künftigen Spielraum der Länder bei der Bestellung von SPNV-Leistungen determinieren. Neben der absoluten Höhe wird auch die Dynamisierungsrate bedeutsam sein. In der Vergangenheit wurden die Regionalisierungsmittel unterhalb der jährlichen Anpassung der Infrastrukturnutzungsentgelte dynamisiert. Damit stehen jedes Jahr weniger Mittel für den Betrieb zur Verfügung. Die Logik des Bundes, nach der er einen Teil der Regionalisierungsmittel über die DB-Dividende wieder vereinnahmt, bringt den SPNV nicht voran. Eine Angebotsstabilisierung oder gar -ausweitung ist nur

leistbar, wenn die finanziellen Spielräume der Aufgabenträger für Verkehrsbestellungen größer werden. Dies kann durch höhere Bundeszuweisungen oder durch Einsparungen, etwa bei der Infrastruktur, erreicht werden. Im Gegenzug für eine sichere Finanzierungskulisse wird der Bund wohl im Übrigen auf eine höhere Transparenz bei der Mittelverausgabung pochen.

- Die Finanzierungsdiskussion darf bei aller Dringlichkeit nicht dazu führen, die Regulierungsprobleme aus dem Auge zu verlieren. Es sind wirksame Anreize zur Kostenreduzierung beim Infrastrukturbetrieb zu implementieren. Preise und Kosten müssen transparent sein. Die Regulierung muss zudem flexibler auf geänderte Problemlagen eingehen und mit einer allgemeinen Missbrauchsaufsicht versehen werden. Bahnstromversorgung und Vertrieb haben sich mittlerweile als ebenso »regulierungswürdig« erwiesen wie die Trassen- und Stationsnutzung.