

Tagung „20 Jahre Re-Regulierung und Liberalisierung in Infrastrukturektoren“
09.10.2015, Berlin

Institutionenökonomische Grundsatzfragen im deutschen Bahnsystem

Tim Becker

TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Prof. Dr. Thorsten Beckers.

Agenda

1 Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

2 Implikationen für die Organisation des (deutschen) Bahnsektors

2.1 Schienenpersonenfernverkehr

2.2 Schienenpersonennahverkehr

2.3 Schienengüterverkehr

2.4 Eisenbahninfrastruktur

2.5 (Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

Agenda

1 Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

2 Implikationen für die Organisation des (deutschen) Bahnsektors

2.1 Schienenpersonenfernverkehr

2.2 Schienenpersonennahverkehr

2.3 Schienengüterverkehr

2.4 Eisenbahninfrastruktur

2.5 (Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

Zentralität (Planung) oder Dezentralität (Wettbewerb)

- Institutionenökonomische Erkenntnisse leisten einen Beitrag zur Analyse der Frage, welche Bedeutung wettbewerbliche bzw. planerische Elemente bei (Investitions- und Nutzungs-) Entscheidungen aufweisen sollten

Prozesse der Entscheidungsfindung bzgl. Bereitstellungs- und Finanzierungsfragen sowie Ausmaß an politischer Selbstbindung (\leftrightarrow Flexibilität)

- Entscheidungen über Kapazitätsinvestitionen bzw. -bereitstellungen
- Ausmaß an überjähriger politischer (Selbst-)Bindung (bspw. um Priorisierungen umzusetzen)

Umsetzung der Leistungserstellung bei Zentralität in der Bereitstellung

Design von Anreizregimen und Ausschreibungsmodellen

- Erhebliche Probleme bei der Etablierung langfristig ausgerichteter Anreizregime im Infrastrukturbereich, insb. bei fehlender Differenzierung in verschiedene Leistungsbereiche
- Ausschreibungsmodelle funktionieren tendenziell nicht gut, wenn in umfangreichem Maße hochspezifische Investitionen vorzunehmen sind

Koordination im föderalen System

- Effiziente Koordination und Finanzierung im föderalen System kann erfordern, dass auf gemischte Kompetenzen und Finanzierungsverantwortlichkeiten zurückgegriffen wird

Agenda

1 Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

2 Implikationen für die Organisation des (deutschen) Bahnsektors

2.1 Schienenpersonenfernverkehr

2.2 Schienenpersonennahverkehr

2.3 Schienengüterverkehr

2.4 Eisenbahninfrastruktur

2.5 (Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

Schienerpersonenfernverkehr (1/2)

Ausdifferenzierte Analyse der zentralen Gestaltungsbereiche im SPFV notwendig

Zentralität bei der Angebotskonzeption (im Vergleich zum „Open Access“-Ansatz)

- (+) Integration mit Infrastrukturplanung möglich
- (+) Realisierung von Netzwerkeffekten
- (+) ...
- (-) Probleme im Kontext politischer und planerischer Entscheidungsfällung
- (-) Innovative Konzepte
- (-) ...

Denkanstöße zur Planung des Angebots (dabei auch Sicherstellung einer Integration mit der Infrastrukturplanung)

- Organisation der Planung
 - Durchführung durch DB Fernverkehr und Kontrolle durch Behörde
 - Falls nicht funktional, stärkere Rolle für (Planungs-)Behörde in Betracht zu ziehen
- Politische Einflussnahme
 - Ggf. auch politische Vorgaben bezüglich (Fernverkehrs-)Angebotsumfang in Erwägung ziehen
 - Politische Selbstbindung bezüglich Einzelfallentscheidungen wichtig

Schienenpersonenfernverkehr (2/2)

Denkanstöße zur Organisation der Leistungserstellung

- Weitgehend direkte Übertragung der Leistungserstellung (z.B. 90-95 %, mit Befristung) an eine dauerhaft im öffentlichen Eigentum zu belassende DB Fernverkehr
- Ausschreibung der weiteren Leistungen (z.B. 5-10 %) bei öffentlicher Bereitstellung und Finanzierung des Rollmaterials zu erwägen; dabei ggf. Drohpotential der Ausdehnung des Ausschreibungsanteils

Finanzierung

- Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit insofern sinnvoll, als dass politische Transaktionskosten (bezüglich Finanzmittelbereitstellung) begrenzt werden
- Abkehr von Eigenwirtschaftlichkeit kann aber auch mit Vorteilen verbunden sein

Auswirkungen auf Eigentümerschaft und Steuerung von DB Fernverkehr

- Dauerhaft im vollständigen öffentlichem Eigentum belassen
- „Als Wirtschaftsunternehmen“ und damit effizienzorientiert führen

Agenda

1 Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

2 Implikationen für die Organisation des (deutschen) Bahnsektors

2.1 Schienenpersonenfernverkehr

2.2 Schienenpersonennahverkehr

2.3 Schienengüterverkehr

2.4 Eisenbahninfrastruktur

2.5 (Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

Schienenpersonennahverkehr

Status quo: Ausschreibungswettbewerb funktioniert nur begrenzt gut und ist auch mit weiteren Problemen behaftet

- Geringe Wettbewerbsintensität
- Wettbewerb der öffentlichen Bahnen („Staatsbahnen“, „Bundesländerbahnen“),

Denkanstöße bzgl. einer Weiterentwicklung der Leistungserstellung im SPNV

- Fahrzeuge
 - Koordination und Standardisierung bezüglich der Anforderungen an Rollmaterial
 - Öffentliche Bereitstellung und Finanzierung durch einzelne Aufgabenträger oder ggf. durch aufgabenträgerübergreifende Kooperationsorganisationen
- Betrieb
 - Wettbewerb der institutionellen Lösungswege (Ausschreibungen, Inhouse-Vergaben, ...)
 - Wichtig: Marktpflege im Ausschreibungswettbewerb
 - Problem: Ggf. aufgabenträgerübergreifender Koordinationsbedarf
- Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen SPNV und SPfV
 - Abgrenzung zwischen Nah- und Fernverkehr
 - Koordination im föderalen System

Agenda

1 Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

2 Implikationen für die Organisation des (deutschen) Bahnsektors

2.1 Schienenpersonenfernverkehr

2.2 Schienenpersonennahverkehr

2.3 Schienengüterverkehr

2.4 Eisenbahninfrastruktur

2.5 (Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

Schienengüterverkehr

Grundsätzlich funktionsfähiger Wettbewerb etabliert

- Im Marktsegment Ganzzugverkehr
- Im Marktsegment Kombiniertes Verkehr (KV)

Wettbewerbspotentiale im Einzelwagenverkehr?

- Aufgrund der starken Netzwerkeffekte und der Kostenstruktur (hohe Fixkosten) stark begrenzt
- Hohes Maß an Zentralität / großer Netzwerkanbieter wohl vorteilhaft
- Kooperationslösungen zwischen einem großen Netzwerkanbieter und kleineren Anbietern?

Synergiepotentiale zwischen Einzelwagen- und Ganzzugverkehren?

Agenda

1 Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

2 Implikationen für die Organisation des (deutschen) Bahnsektors

2.1 Schienenpersonenfernverkehr

2.2 Schienenpersonennahverkehr

2.3 Schienengüterverkehr

2.4 Eisenbahninfrastruktur

2.5 (Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

Eisenbahninfrastruktur: Bestandsnetz

LuFV als sinnvolle überjährige politische Selbstbindung hinsichtlich

- Angebotsumfang und -qualität
- Finanzmittelbereitstellung (mit dem Zweck der verlässlichen Reduktion bzw. Begrenzung der Trassenpreise im Hinblick auf die Vermeidung von Verlusten im Modal Split bei der Schiene)

Allerdings:

- Die LuFV ist kein (sinnvolles) Anreizinstrument
- Ungesicherte Höhe des Infrastrukturbeitrags des Bundes im Rahmen der LuFV II (§ 2a)
- Abschluss der LuFV sollte nicht von Zustimmung des Unternehmens abhängen

Prüfung der in LuFV vorgegebenen Angebotsqualität

- Aufgabenwahrnehmung sinnvollerweise durch den Regulierer – unabhängig davon, dass Politik diesbezügliche Entscheidung fällt und Verankerung in LuFV erfolgt
- Regulierer könnte ggf. außerdem Beratung von Politik und Verwaltung bezüglich Ausgestaltung der LuFV übernehmen bzw. dabei zumindest unterstützend mitwirken (Synergieeffekte)

Anwendung eines geeigneten Regulierungsregimes für die Schienenwege

- Anreizregulierung analog ERegG-Entwurf nicht empfehlenswert
- Differenzierte Anreizregulierung im weiten Sinne als sinnvoll zu erachten
- Alternative Organisation der Schienenwege: DB-EIU als Not-for-Dividend-Unternehmen

Agenda

1 Grundsätzliche institutionenökonomische Fragen bei der Organisation des (deutschen) Bahnsystems

2 Implikationen für die Organisation des (deutschen) Bahnsektors

2.1 Schienenpersonenfernverkehr

2.2 Schienenpersonennahverkehr

2.3 Schienengüterverkehr

2.4 Eisenbahninfrastruktur

2.5 (Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

(Des-)Integrations- und Privatisierungsfragen

Trennung von Netz und Transport

- Kann eine geeignete Maßnahme zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs oder zur Erhöhung der Transparenz darstellen
- Da jedoch nur in einem geringen Umfang der „Open Access“-Ansatz bzw. wettbewerbliche Elemente sinnvoll etabliert werden können → entbehrliche Trennung von Netz und Transport
- Diskriminierungspotential kann auch durch entsprechende Regelsetzung, Regulierung und Maßnahmen der Konzernsteuerung eingedämmt werden.

Sicherstellung der dauerhaften öffentlichen Eigentümerschaft bei

- den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (DB Netz, DB Station & Service sowie DB Energie)
- der Fernverkehrssparte (DB Fernverkehr)
- der Vertriebsparten (DB Vertrieb)

Verschiedene Optionen für die Eigentümerschaft bei

- Güterverkehrs- und Logistiksparte DB Schenker?
- Europäische Regionalverkehrssparte DB Arriva?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Tim Becker (tib@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25573)

Eisenbahninfrastruktur: Kapazitätserweiterungsinvestitionen

Kapazitätserweiterungsinvestitionen sollten explizit in Projektklassen eingeteilt werden

- A-Kategorie:
 - A.1) Engpassbeseitigung im (Fernverkehrs-)Netz (einschließlich Knotenmaßnahmen), vor allem relevant für den Güterverkehr
 - A.2) Ausbau von bedeutenden Strecken in Ballungsräumen, relevant für den SPNV
- B-Kategorie: Projekte mit eher regionaler Bedeutung
- C-Kategorie: Sonstige (Groß-)Projekte (wie Stuttgart 21, Wendlingen-Ulm etc.)

Überjährige politische Selbstbindung zur Finanzmittelbereitstellung für Projekte der A-Kategorie sinnvoll; speziell für diesen Bereich einhergehend mit intermodalem haushaltsintegrierten Fonds

Projekte der B- und C-Kategorie (mit starken Verteilungseffekten) weiterhin im bestehenden institutionellen Rahmen zu finanzieren