

Konferenz „Verkehrsökonomik und -politik“
Session „Bahnreform 2.0“
27.06.2014, Berlin

**Zentrale Fragen zum Reformbedarf
im deutschen Bahnsystem**
*Integration vs. Desintegration,
Wettbewerb vs. Zentralität, AG vs. öffentliche Ausrichtung*

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV)
sowie TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Tim Becker,
Klaus Jäkel, Florian Gizzi, Jan Peter Klatt sowie Johannes Neu.*

Agenda

- 1) **Grundlagen**
- 2) **Schieneinfrastruktur**
- 3) **Schienepersonenfernverkehr (SPFV)**
- 4) **Schienepersonennahverkehr (SPNV)**
- 5) **Schieneengüterverkehr (SGV)**
- 6) **Schlussfolgerungen und Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns**
- 7) **Fazit**

Agenda

1) Grundlagen

2) Schieneninfrastruktur

3) Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)

4) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

5) Schienengüterverkehr (SGV)

6) Schlussfolgerungen und Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns

7) Fazit

(Neuere und nicht so neue) Grundlegende Erkenntnisse der Institutionen-(Ökonomik)

- **Monopol und Auftragsbeziehungen**
- **Wettbewerb vs. Zentralität / Planung**
- **Systemgüter**
- **Mehrebenensysteme**

Agenda

1) Grundlagen

2) Schieneninfrastruktur

3) Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)

4) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

5) Schienengüterverkehr (SGV)

6) Schlussfolgerungen und Überlegungen zur
(Des-)Integration des DB-Konzerns

7) Fazit

Schieneninfrastruktur: Bestandsnetz

- **Finanzierung**

- 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:
 - Abschluss der LuFV sollte nicht von Zustimmung des Unternehmens abhängen
 - Die LuFV ist kein (sinnvolles) Anreizinstrument
- Exkurs: Möglichkeit der Reduktion der Trassenpreise bei gleichzeitiger Anhebung des fixen Zuschusses im Rahmen der LuFV
 - Zur Erzielung von Verlagerungswirkungen von der Straße auf die Schiene
 - Aus Sicht des Bundes weitgehend kostenneutral, da überwiegende Teile der Trassenpreiserlöse der EIU von den EVU des Bundes oder aus Bestellerentgelten des SPNV stammen
 - Wohlfahrtsökonomisch wohl positiv zu bewerten

- **Steuerung und Regulierung von DB Netz**

- Option 1 (Vorzugsoption)
 - Ausrichtung als Not-for-Dividend-Unternehmen, das auf langfristige Effizienz ausgerichtet ist
- Option 2
 - Hoher interner Effizienzdruck in Verbindung mit einer differenzierten (Anreiz-)Regulierung, welche auf langfristige Effizienz ausgerichtet ist und einen starken und kompetenten Regulierer erfordert, der nicht kurzfristorientiert agiert

Schieneinfrastruktur: Kapazitätserweiterungsinvestitionen

• Finanzierung

- Kapazitätserweiterungs-Investitionsvorhaben sollten explizit in Projektklassen eingeteilt werden
 - A-Kategorie:
 - A.1) Beseitigung von Engpässen 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 S21, Wendlingen-Ulm etc.)
- Überjährige politische Selbstbindung zur Finanzmittelbereitstellung für Projekte der A-Kategorie sinnvoll; speziell für diesen Bereich einhergehend mit intermodalem haushaltsintegrierten Fonds

• Projektrealisierung

- Steuerung und Kontrolle der Umsetzung der durch Haushaltsmittel finanzierten Bedarfsplanmaßnahmen zur Kapazitätserweiterung bei den EIU des Bundes weisen wohl Defizite auf
- Wesentliche Rolle bei der Umsetzung dieser Maßnahmen: DB Projektbau GmbH, welche zu 100% im Eigentum der DB AG ist
- EBA dürfte wohl nicht über die Möglichkeit zur adäquaten Kontrolle der DB Projektbau GmbH verfügen
- Reformen hinsichtlich der effizienten Steuerung und Kontrolle der Umsetzung von Kapazitätserweiterungsmaßnahmen sind zu untersuchen

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Schieneninfrastruktur
- 3) Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)
- 4) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
- 5) Schienengüterverkehr (SGV)
- 6) Schlussfolgerungen und Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns
- 7) Fazit

Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) (1/2)

- **Planung der Angebotskonzeption (im Vergleich zum „Open Access“-Ansatz)**

- (+) Integration mit Infrastrukturplanung möglich
- (+) Optimierung der Nutzung der Trassenkapazität (auch über Transportmärkte hinweg)
- (+) Optimierung der Schnittstelle zum SPNV
- (+) Realisierung von Netzwerkeffekten
- (+) Berücksichtigung politischer Präferenzen bezüglich distributiver Aspekte
- (-) Probleme im Kontext politischer und planerischer Entscheidungsfällung
- (-) Innovative Konzepte

- **Handlungsempfehlungen zur Planung des Angebots (dabei auch Sicherstellung einer Integration mit der Infrastrukturplanung)**

- Organisation der Planung
 - Durchführung durch DB Fernverkehr und Kontrolle durch Behörde
 - Ggf. langfristig stärkere Rolle für (Planungs-)Behörde in Betracht ziehen oder „Drohung“
- Politische Einflussnahme
 - Ggf. auch politische Vorgaben bezüglich (Fernverkehrs-)Angebotsumfang in Erwägung ziehen
 - Politische Selbstbindung bezüglich Einzelfallentscheidungen wichtig

Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) (2/2)

- **Handlungsempfehlungen zur Organisation der Leistungserstellung**

- Weitgehend direkte Übertragung der Leistungserstellung (z.B. 90-95%, mit Befristung) an 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 begrenzt werden

- **Auswirkungen auf Eigentümerschaft und Steuerung von DB Fernverkehr**

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

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Schieneninfrastruktur
- 3) Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)
- 4) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
- 5) Schienengüterverkehr (SGV)
- 6) Schlussfolgerungen und Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns
- 7) Fazit

Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Leistungserstellung

- Nur begrenzt funktionierender Ausschreibungswettbewerb mit abnehmender Wettbewerbsintensität
- Möglicherweise Wettbewerb der Lösungswege sinnvoll: situationsabhängig können klassische Ausschreibungen, In-House-Vergaben an öffentliche EVU und ggf. auch an ein übergreifendes Not-for-Dividend-Unternehmen sinnvoll sein
- Rollmaterial
 - Öffentliche Bereitstellung und Finanzierung durch einzelne Aufgabenträger oder ggf. durch aufgabenträgerübergreifende Kooperationsorganisationen
 - Zukünftige Beschaffung des Rollmaterials im SPNV sollte mit einer umfangreichen Standardisierung (zentrale Planung) bezüglich der Anforderungen einhergehen

Vertrieb

- Grundsätzliche hohe Vertriebsqualität (insb. in Verkehrsverbänden) in Deutschland
- Verbesserungspotentiale zur Reduzierung der Nutzertransaktionskosten durch Implementierung deutschlandweiter Standards (bspw. bei Produkten, Preisen, Vertriebswegen und Fahrscheinen)
- Umsetzung dieser Verbesserungspotentiale ist durch verschiedene zu prüfende Reformoptionen anzustreben
 - DB Vertrieb als übergreifende öffentliche bzw. Not-for-Dividend-Plattform
 - Einbezug weiterer und neuer Mobilitätsangebote (bspw. Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge sowie Carsharing, Bikesharing, Parking)

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Schieneninfrastruktur
- 3) Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)
- 4) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
- 5) Schienengüterverkehr (SGV)
- 6) Schlussfolgerungen und Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns
- 7) Fazit

Schienengüterverkehr (SGV)

- **Im Schienengüterverkehrsmarkt scheint sowohl im Segment für Ganzzüge als auch im kombinierten Verkehr (KV) grundsätzlich ein funktionsfähiger Wettbewerb etabliert zu sein**

- **Wettbewerbspotenziale im Einzelwagenverkehr aufgrund der hohen Netzwerkeffekte und der daraus folgenden Kostenstruktur stark begrenzt; vor diesem Hintergrund sollten in diesem Bereich möglicherweise auch Kooperationslösungen zwischen einem großen Netzwerkanbieter und kleineren Anbietern erlaubt werden**

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Schieneninfrastruktur
- 3) Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)
- 4) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
- 5) Schienengüterverkehr (SGV)
- 6) **Schlussfolgerungen und Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns**
- 7) Fazit

Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns

- 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, scheint eine Trennung von Netz und Transport entbehrlich
- Relevanter Teil des zweifelslos vorhandenen Diskriminierungspotenzials kann auch durch entsprechende Regelsetzung und Regulierung eingedämmt werden. Transparenz kann innerhalb des DB-Konzerns auch über gezielte Maßnahmen der Konzernsteuerung erreicht werden
- In Zukunft differenziertere Steuerung der einzelnen Teile des DB-Konzerns sinnvoll: insbesondere stärkere Unterscheidung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen → Aufstellung von Vorgaben zur Übernahme von Aufgaben mit öffentlichem Charakter und zur Transparenz
- Gewinn- bzw. Renditevorgaben durch einen übergeordneten Steuerer bzw. Regulierer unter Berücksichtigung der Situation auf den jeweiligen Märkten
- Verhinderung konzerninterner Quersubventionierung, nur begrenzte internationale Aktivitäten der DB erlauben (z. B. zur Nutzung relevanter Synergieeffekte mit Kernaktivitäten)

Überlegungen zur Eigentümerstrukturen des DB-Konzerns

- Bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des DB-Konzerns (DB Netz, DB Station & Service sowie DB Energie) als auch bei der Fernverkehrs- (DB Fernverkehr) und Vertriebspartei (DB Vertrieb) ist in jedem Fall ein dauerhaftes öffentliches Eigentum sicherzustellen
- (Teil-)Privatisierungsoption bei der Güterverkehrs- und Logistiksparte DB Schenker, wobei zunächst der Fokus auf einer effizienzorientierten Steuerung, der Anwendung marktüblicher (ggf. Konzern-interner) Kapitalkostensätze und Renditeziele sowie der Verhinderung interner Quersubventionierung liegen sollte
 - Kurzfristig wohl keine (Teil-)Privatisierung zu empfehlen
 - Langfristig ist hingegen eine (Teil- oder ggf. auch Voll-)Privatisierung der nicht dem eigentlichen Kerngeschäft „Eisenbahn“ zuzurechnenden Aktivitäten in Betracht zu ziehen; im Hinblick auf die Vermeidung von Schnittstellenproblemen sollte in Zweifelsfällen eher auf (Teil-)Privatisierungen verzichtet werden
- Unterschiedliche Empfehlungen zu einer (Teil-)Privatisierung der DB Regio oder Übertragung an Bundesländer je nach bevorzugtem zukünftigen Organisationsmodell möglich
→ aufgrund hoher Unsicherheit sollte eine (Teil-)Privatisierung zunächst ausgeschlossen werden

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Schieneninfrastruktur
- 3) Schienenpersonenfernverkehr (SPFV)
- 4) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)
- 5) Schienengüterverkehr (SGV)
- 6) Schlussfolgerungen und Überlegungen zur (Des-)Integration des DB-Konzerns
- 7) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers (beckers@foev-speyer.de, Tel. Nr. 0163-8479465)

*Hinweis: Derzeit bin ich an der TU Berlin beurlaubt und als Gastforscher
am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) tätig.*