

1 Das Wichtigste auf vier Seiten

Der Wettbewerb auf der Schiene ist auf einem ordentlichen Weg – und läuft zugleich Gefahr, ohne Flankenschutz empfindlich abgebremst zu werden. Diese Formel klingt paradox. Sie bringt aber den Widerspruch auf den Punkt, dass die Wettbewerbsbahnen – relativ gesehen – so gut wie nie dastehen, die weitere Entwicklung des Wettbewerbs jedoch von erheblichen Unsicherheiten überschattet wird.

Seit Erscheinen des Wettbewerber-Reports 2008/2009 sind folgende erfreuliche Entwicklungen zu verzeichnen:

- Im **Schiengüterverkehr** haben es die Wettbewerbsbahnen 2010 erstmalig geschafft, ihren Marktanteil an der Verkehrsleistung (tkm) über die 25 %-Marke zu heben. In der Aufschwungphase nach der Wirtschaftskrise ist dies bemerkenswert. Normalerweise wäre damit zu rechnen gewesen, dass der Marktführer DB Schenker Rail nach seinem gravierenden Mengeneinbruch auch in der Gegenbewegung stärker als der Branchendurchschnitt zulegen würde.

Entgegen der Erwartung gewannen die Wettbewerber jedoch nicht nur in der Krise, sondern auch danach hinzu (von 24,6% 2009 auf 25,1% im Folgejahr). Sie sind der Treiber des Wachstums im Güterverkehr auf der Schiene. Dass Wettbewerb nicht kannibalisiert, sondern die Leistungsfähigkeit aller Marktteilnehmer zum Wohle der Allgemeinheit heben kann, belegt der absolute Anstieg der Verkehrsleistung der DB AG. Hervorzuheben ist auch, dass die Wettbewerber inzwischen in mehr Marktbe-

reiche wie Automotive, Holz/Zellstoff oder Getreide/Futtermittel eindringen konnten als noch vor zwei Jahren.

- Etwas geringer, aber dennoch positiv ist die Wettbewerbsdynamik im **Schienenpersonennahverkehr** zu bewerten. Den Wettbewerbsbahnen ist es 2010 gelungen, ihren Anteil an der Verkehrsleistung (Pkm) auf gut 12,5% auszubauen. Bei der Betriebsleistung (Zkm) nähern sie sich im laufenden Fahrplanjahr 2011 mit 24,1% einem Viertel des Marktes.

Besonders ermutigend ist die Entscheidung des **Bundesgerichtshofs** vom Februar 2011, dass Verkehrsverträge im SPNV **im Wettbewerb vergeben werden müssen**. Nach achtjährigem Schwebestand wurde somit Rechtsklarheit geschaffen, die Fahrgästen wie Steuerzahlern gute Perspektiven eröffnet. Zu hoffen bleibt, dass der Gesetzgeber den Sperrriegel gegen Direktvergaben nicht durch die Hintertür lockert.

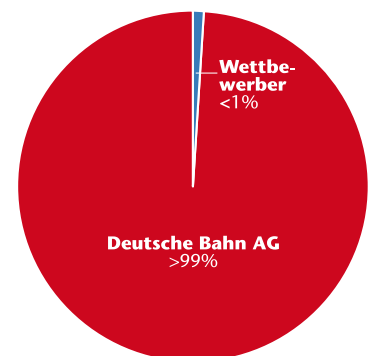
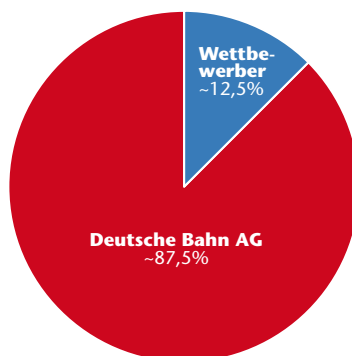
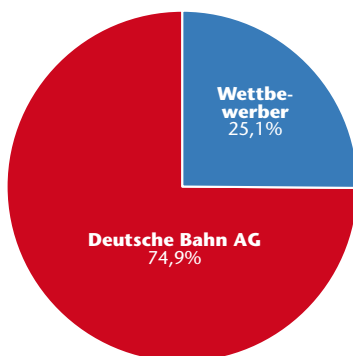
Unabhängig von juristischen Fragen haben die Aufgabenträger in den letzten beiden Jahren so stark auf den Wettbewerb gesetzt wie nie. Mit einem Vergabevolumen von 51 Mio. Zkm 2009 und dem Rekordwert von 61 Mio. Zkm 2010 wurde ein Niveau erreicht, das im »eingeschwungenen Wettbewerb« zu erwarten ist.

Auf der Marktseite der **Unternehmen** ist positiv zu konstatieren, dass neue Betreiber bzw. Gesellschafter die Szene beleben. So ist die dänische Staatsbahn DSB bei Vias eingestiegen, Arriva

Abbildung 1: Marktanteile an der Verkehrsleistung SGV (links), SPNV (Mitte) und im SPFV (rechts) in Deutschland 2010

in % der tkm (links) bzw. in % der Pkm (Mitte, rechts)

Quelle: eigene



Deutschland ist nach zwischenzeitlicher »Parkposition« bei der DB AG zur italienischen FS Trenitalia übergegangen, die privat geführte Städtebahn (EGP) hat den Markteinstieg in Sachsen gut bewältigt, und das internationale Schwergewicht National Express ist an der S-Bahn-Ausschreibung in Frankfurt/Main interessiert.

- Selbst das Schlusslicht der drei Transportsegmente – der **Schiene** **personenfernverkehr** – macht mit ein paar erfreulichen Schlagzeilen von sich reden. Der privat initiierte **Hamburg-Köln-Express (HKX)** versetzt DB Fernverkehr ab Herbst 2011 erstmalig auf einer Filetrelation unter ernst zu nehmenden Konkurrenzdruck. Drei Zugpaare pro Tag, eine annähernd gleiche Fahrzeit und ein hoher Reisekomfort sind Merkmale, die die Aufmerksamkeit der Fahrgäste im Nordwesten erreichen sollten.

Ähnliche Impulse sind von der **Freigabe des Fernbusmarktes** zu erwarten, die die Bundesregierung für die zweite Jahreshälfte in Aussicht stellt. Die Öffnung bietet zum einen die Chance, die seit Jahren praktizierte Hochpreispolitik der DB AG auf der Schiene einzudämmen. Darüber hinaus sollte der zunehmende Wettbewerbsdruck den Quasi-Monopolisten DB Fernverkehr motivieren, über kreative Alternativen nachzudenken.

Nicht überzeugend ist der Einwand, der Fernbus würde den schwächer nachgefragten Fernverkehrsästen der Schiene den Todesstoß versetzen. Die Ausdünnung des Fernverkehrsangebotes hat die DB AG selbst vorangetrieben, ohne Konkurrenz des Busses. Wettbewerb im Fernbusmarkt weckt vielmehr die Hoffnung, neue Kundenkreise in den öffentlichen Personenverkehr zu ziehen, die bislang auf das Auto setzten.

Trotz der positiven Beispiele ist der Übergang vom Monopol in den Wettbewerb noch lange nicht vollendet. Den besten Realitätscheck liefert der Blick auf die Marktanteile in Abbildung 1 auf Seite 9. Die Dominanz der DB AG mit einer Spanne von mindestens 75 %, im Fernverkehr gar über 99 % Marktanteil ist ein klarer Indikator, dass der Schienenverkehr auch im 18. Jahr nach der Bahnreform noch weit von der Normalität entfernt ist. Wesentliche Be-

reiche des Güterverkehrs (Einzelwagenverkehr, Marktbereiche wie Erze, Kohle/Koks, Sand/Soda) sind der Konkurrenz ebenso weitgehend entzogen, wie im SPNV noch 50 % des Gesamtvolumens auf die Erstvergabe warten – von der nahezu wettbewerbsfreien Zone des Fernverkehrs ganz zu schweigen.

Ökonomisch besonders bedenklich ist der europaweite Trend zur **Reverstaatlichung** von Bahnunternehmen. Angestoßen durch den Expansionsdrang der DB AG – der zuletzt in den Erwerb der britischen Arriva mündete – liefern sich die großen europäischen Staatsbahnen einen Akquisitionswettlauf, der immer mehr private Mittelständler aufsaugt.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht kann der Prozess des »Hochrüstens« zumindest kurzfristig durchaus vorteilhaft sein, wenn sich dadurch mehrere finanzstarke »Europabahnen« auf Augenhöhe begegnen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Staatsbahnen den Wettbewerb über ihre ausländischen Beteiligungen weiterhin intensiv austragen. Dies wird nur gelingen, wenn deren mittelständisch geprägten dezentralen und schlanken Organisationsstrukturen erhalten bleiben. Der Mehrwert für die aufgekauften Unternehmen liegt dann in der zusätzlichen Finanzkraft durch die Mutter.

In der längerfristigen Perspektive ist die Übernahme der Privaten dennoch besorgniserregend, weil ihr Marktverhalten auf kritische Erwartungen für den künftigen Marktrahmen schließen lässt. Dass diese nicht unberechtigt sind, zeigen die nachstehenden **Wettbewerbshemmnisse**, die entweder heute bereits existieren oder sich aktuell anbahnen:

- Im **Schiengüterverkehr** werden die Wettbewerbsbahnen beim Bezug von **Bahnstrom** nach wie vor erheblich benachteiligt. Schuld sind das zu hohe Durchleitungsentgelt und die Rabattsystematik, die einseitig auf die Größe von DB Schenker Rail zugeschnitten ist und damit den Wettbewerb verzerrt. Anlass zur Hoffnung gibt die Absicht der Bundesregierung, den Bahnstrom der Missbrauchsaufsicht zu unterstellen.

Aus der Sicht der kleineren und mittleren Güterbahnen – die für die Marktdynamik besonders wichtig sind – bil-

det die Flut der **europäischen Normen** und vor allem deren Auslegung auf nationaler Ebene ein Unternehmensrisiko. So erweist sich z. B. die Vorgabe zum **Sicherheitsmanagement** als ein bürokratisches Ungetüm. Aufgrund mangelnder Vorgaben durch das Eisenbahn-Bundesamt und einer schleppenden Bearbeitung der Anträge waren kurz vor dem Stichtag Ende 2010 so wenige Bescheinigungen ausgestellt, dass bei strenger Auslegung viele Bahnen den Betrieb hätten einstellen müssen. Abgewendet wurde dieser Stillstand nur durch eine pauschale Erteilung der Testate auf den letzten Drücker – für ein Jahr.

Auch große Bahnen im Staatseigentum leiden unter der Bürokratie, doch was für sie auf der Kostenseite nur »lästig« ist, kann für kleinere Akteure existenzbedrohend sein. Es ist nicht einsehbar, warum in Deutschland nach Angaben von Marktteilnehmern Beratungskosten und Gebühren von bis zu 70.000 Euro anfallen, während in anderen EU-Mitgliedstaaten lediglich 20 Euro für den Behördenstempel erhoben werden.

- Im **Schiene** **personennahverkehr** lauern auf den Wettbewerb gänzlich andere Gefahren. Hier rollt auf die Beteiligten eine **Vergabewelle** mit bis zu 100 Mio. Zkm p. a. zu, die nicht nur die Besteller der SPNV-Leistungen, sondern insbesondere die Unternehmen als Auftragnehmer herausfordert.

Die letzten beiden vergabeintensiven Jahre haben gezeigt, dass selbst große Akteure wie Veolia Transdev, Netinera (FS Trenitalia, ex Arriva Deutschland), BeNEX oder Keolis nur an maximal der Hälfte der Ausschreibungen teilnahmen. Folge der Zurückhaltung ist, dass die durchschnittliche Bieterzahl je Vergabe 2009 auf 2,9 und 2010 gar auf 2,4 Teilnehmer sank. In elf großen Ausschreibungen mit einem Gesamtvolumen von rund 75 Mio. Zkm reichte nur je ein Wettbewerber neben DB Regio sein Gebot ein.

Da die großen, international tätigen Unternehmen nicht freiwillig auf mögliches Geschäft verzichten, müssen wichtige Gründe sie daran hindern. Neben der 2009 virulenten Finanzmarktkrise, die bis heute nachwirkt, sind die Kapazitäten der Unternehmen zur Angebots-

erstellung der gegenwärtig limitierende Faktor. Sie resultieren wiederum aus der langjährigen Erfahrung, dass die Vergabevolumina bis 2009 stets unter den langfristig vorhergesagten Werten blieben. Die nun eingetretene Verdopplung auf 60 Mio. Zkm pro Jahr – und künftig noch mehr – erfordert Anpassungsreaktionen der Wettbewerber, die Zeit kosten. Um so wichtiger ist die Verlässlichkeit der vorhergesagten Vergabemengen.

Die Aufgabenträger müssen sich darauf einstellen, in den nächsten fünf Jahren nicht nur um die »rare Spezies« der Bieter offensiv zu werben, d. h. den Markt zu pflegen, sondern vor allem mit dem **Fahrzeugthema** konfrontiert zu werden. Von der Finanzierung abgesehen deuten sich auf drei von vier Fahrzeug-Teilmärkten Engpässe für die Wettbewerber an. Überraschend ist, dass **gebrauchte Dieselfahrzeuge** knapp werden. Ursächlich ist das Anschwellen von Folgevergaben, die oft zu größeren Ausschreibungen gebündelt werden, so dass die Flotte ergänzt werden muss.

Ob der SPNV seine Erfolgsstory der Angebotsausweitung weiterschreiben kann, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit der Bund die **Abschöpfung der Regionalisierungsmittel** über die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG auch weiterhin zulässt. Rund 450 Mio. Euro mehr als 2002 entziehen die Geschäftsfelder Fahrweg und Personenbahnhöfe der DB AG heute dem System – für die gleiche, wenn nicht qualitativ schlechtere Gegenleistung. In Gewinnzahlen übersetzt, verdiente die DB AG 2010 am SPNV nicht nur die sichtbaren 729 Mio. Euro (EBIT) im Geschäftsfeld Regio, sondern weitere rund 400 Mio. Euro über ihre Infrastruktursparten. Schnellt deren EBIT wie bis 2015 geplant auf 1,2 Mrd. Euro in die Höhe (davon ca. 750 Mio. Euro aus dem SPNV), wird die Kaufkraftentwertung der Regionalisierungsmittel sehr bald zu Angebotsreduzierungen führen. Zugstreichungen wie derzeit in Sachsen sind ein Vorbote.

- Im Markt des **Schiene** **personenfernverkehrs** fristet der Wettbewerb unverändert ein Schattendasein. Hieran ändert auch der Einstieg des HKX nicht viel. Geht man davon aus, dass der Hochgeschwindigkeitsverkehr der

Abbildung 2:
**Entwicklung der Fernverkehrs-
 anbindung von Städten
 mit mehr als 40.000
 Einwohnern
 1999-2010**

bezogen auf die Zahl der Abfahrten/Woche

Originalkarte auf Seite 126

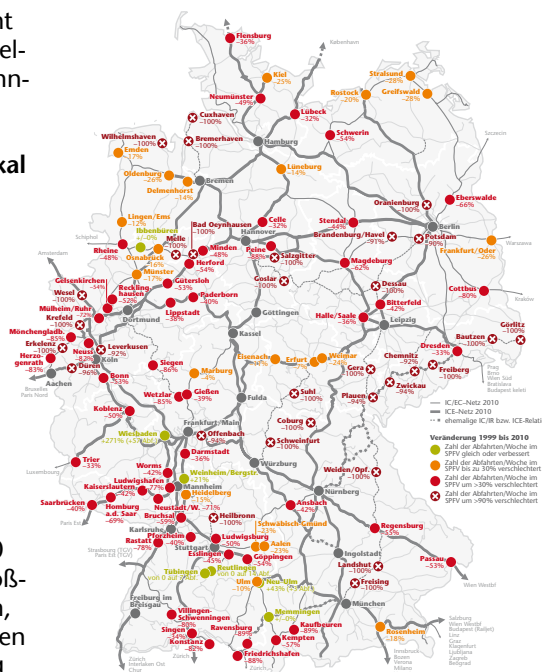
Quellen:
 DB Netz; eigene

DB AG für Dritte bis auf weiteres nicht bestreitbar ist, stellt sich die Frage, welche Potenziale im Restnetz liegen könnten, dessen Fernverkehrsangebot die DB AG im Zuge der Renditeorientierung in den letzten zehn Jahren **radikal ausgedünnt** hat.

So zeigt eine Analyse der Zahl der Fernverkehrshalte zwischen den Fahrplanjahren 1999 und 2010, dass das Angebot in den Städten und Orten mit touristischer Bedeutung außerhalb des Kernnetzes um **48% gesunken** ist. 13 Oberzentren (z. B. Krefeld, Heilbronn, Bremerhaven, Salzgitter, Gera) haben ihre Fernverkehrsbindung vollständig eingebüßt, ebenso zehn weitere Städte zwischen 40.000 und 100.000 Einwohnern. Selbst Großstädte, die an sich gut im Netz liegen, haben massive Angebotsreduzierungen hinnehmen müssen, z. B. Magdeburg -62%, Regensburg -55%, Darmstadt -36%, Bonn (inkl. Siegburg) -35% und Dresden -33%. Ganze Regionen wie die Eifel, Mosel, Schwarzwald, Bodensee-Alpen, Nordbayern, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sind inzwischen fernverkehrsfrei oder sehen nur noch wenige »Alibi«-Züge.

Der Bund muss prüfen, inwieweit die skizzierte Schrumpfung mit der **Gemeinwohlauflage** des Grundgesetzes im Einklang steht, auch für das Verkehrsangebot im Fernverkehr Sorge zu tragen. Solange dort der Wettbewerb an den hohen Markteintrittshürden – vor allem an der nicht vorhandenen Unabhängigkeit des Netzbetreibers, aber auch an der Konstruktion der **Rahmenverträge** zur Sicherung von Trassen – scheitert, sind die Potenziale schwer abzuschätzen. Womöglich liefe ein Markttest mit bestellten Verkehren im Wettbewerb darauf hinaus, einen großen Teil des gestrichenen Fernverkehrs mit geringem Zuschuss betreiben zu können.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass die Politik gut beraten wäre, den Wettbewerb auf der Schiene zu fördern. Die **Zwischenbilanz** der schwarz-gelben Bundesregierung ist in dieser Hinsicht ausbaufähig. Von den Zielen des bahnpolitisch guten Koalitionsvertrags können zwei als umgesetzt betrachtet werden, allerdings sind sie von geringerer Bedeutung. Sechs weitere Ziele



verdienen die Ampelfarbe gelb. Insbesondere die gesetzestechnisch in der Vorbereitung befindliche Fernbusliberalisierung, die Stärkung der Bundesnetzagentur durch Einrichtung einer Beschlusskammer und die Einführung des Regulierungsmaßstabs »Kosten effizienter Leistungserbringung« (wie im Energiemarkt) sind richtige Schritte. Auch die Etablierung einer Missbrauchsaufsicht beim Bahnstrom ist überfällig.

Der entscheidende Makel bleibt jedoch die Untätigkeit der Bundesregierung, die Unabhängigkeit der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG zu stärken. Nach erfolgreicher Intervention der DB AG sollen weder die Beherrschungs- und Ergebnisabführungsverträge zur Holding gekappt, noch das Verbot der Doppelmandate umgesetzt werden. Beide Maßnahmen sind aber **zentral**, um den Wettbewerb auf der Schiene wirksam zu fördern. Es scheint, als müssten die Wettbewerber auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in Sachen Unabhängigkeit des Netzbetreibers setzen.

Angesichts der Erfolge, die die Wettbewerber trotz suboptimaler Rahmenbedingungen erzielen konnten, lässt sich erahnen, wie viel mehr im Falle eines institutionell unabhängigen Netzbetreibers noch möglich wäre. Es ist an der Zeit, die Potenziale zu heben.



Schieneverkehr in Deutschland – Steckbrief

Merkmal	SPNV	SPFV	SGV
Marktvolumen 2010	ca. 8,6 Mrd. Euro	ca. 3,6 Mrd. Euro	ca. 4,3 Mrd. Euro
Verkehrsleistung 2010	46,6 Mrd. Pkm	36,0 Mrd. Pkm	107,3 Mrd. Pkm
Marktanteil Wettbewerber an Verkehrsleistung 2010	ca. 12,5 %	< 1 %	25,1 %
Betriebsleistung 2010	636 Mio. Trkm	149 Mio. Trkm	ca. 250 Mio. Trkm
Marktanteil Wettbewerber an Betriebsleistung 2010/11	24,1 % (2011)	< 1 % (2010)	ca. 25 % (2010)
Trassenentgelte 2010	ca. 2.700 Mio. Euro	ca. 780 Mio. Euro	ca. 600 Mio. Euro
Größte Wettbewerber	1. Veolia Transdev 2. Netinera (FS Trenitalia) 3. BeNEX 4. AVG 5. Keolis (SNCF)	irrelevant	1. SNCF Geodis 2. SBB Cargo Deutschland 3. FS Trenitalia 4. HGK
Wirtschaftlichkeit	Formal gemeinwirtschaftlich	Formal eigenwirtschaftlich	Eigenwirtschaftlich