

# 20 Jahre Bahnreform

**Kay Mitusch**

**Konferenz „Verkehrsökonomik und -politik“, 27.6.2014**

Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW), Fachgebiet Netzwerkökonomie



# Die Bahnreform 1994

- **Ausgangslage:**

Die Behörde Deutsche Bundesbahn – ein undurchschaubarer Moloch, der sich im Finanzhaushalt der Bundesrepublik Deutschland eingenistet hatte und gleichzeitig im Verkehr versagte.

- **Zentrales Ziel der Bahnreform:**

Der Moloch muss geeignet zerlegt und sein Zugriff auf den Bundeshaushalt (z.B. automatische Verlustübernahmen) eingeschränkt werden.

– zukünftig soll sich die Bahn in einer übersichtlicheren Struktur vor allem als Wirtschaftsunternehmen verhalten und entfalten können.

# Die Bahnreform 1994

## Bund: Finanzierungsfunktion

- Infrastruktur (BSchWAG)
- Nahverkehr (RegG)  
—> Länder

## Bund: hoheitliche Funktion

- Sicherheit, Zulassung (EBA)
- Abwicklung Beamtentum (BEV)

Moloch  
DB-Behörde

## Differenzierte unternehmerische Funktionen

DB Fahrweg AG  
(Bundeseigentum > 50%)

DB AG Holding

DB Güterverkehr AG

DB Nahverkehr AG

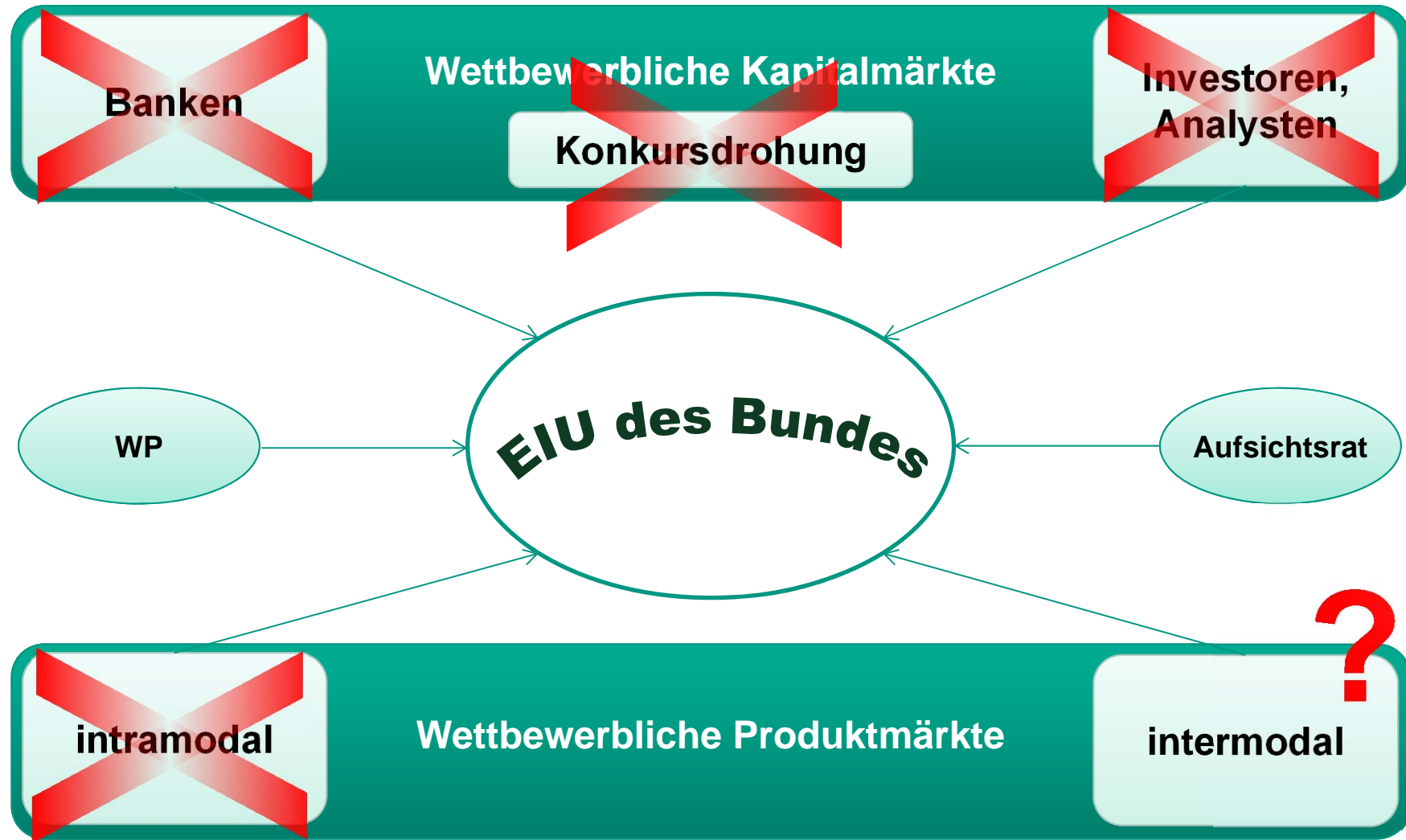
DB Fernverkehr AG

Öffnung Transport  
für Wettbewerber

## Zentrale Defizite der Bahnreform 1994

- **Fehlende Zugangs- und Entgeltregulierung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU)**
  - **Fehlende Steuerungsinstrumente der externen Corporate Governance der EIU und des ganzen Konzerns**
- **Das Informations-Monopol der DB blieb fast unangetastet**

# Die externe Corporate Governance der Bundes-EIU: Niemand kümmert sich



# Die Bahnreform 1994

## Bund: Finanzierungsfunktion

- Infrastruktur (BSchWAG)
- Nahverkehr (RegG)
- > Länder

## Bund: hoheitliche Funktion

- Sicherheit, Zulassung (EBA)
- Abwicklung Beamtentum (BEV)

Moloch  
DB-Behörde

## Differenzierte unternehmerische Funktionen

DB Fahrweg AG  
(Bundeseigentum > 50%)

DB AG Holding

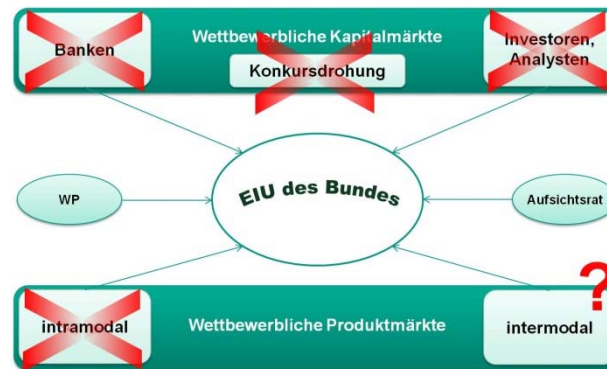
DB Güterverkehr AG

DB Nahverkehr AG

DB Fernverkehr AG

Öffnung Transport  
für Wettbewerber

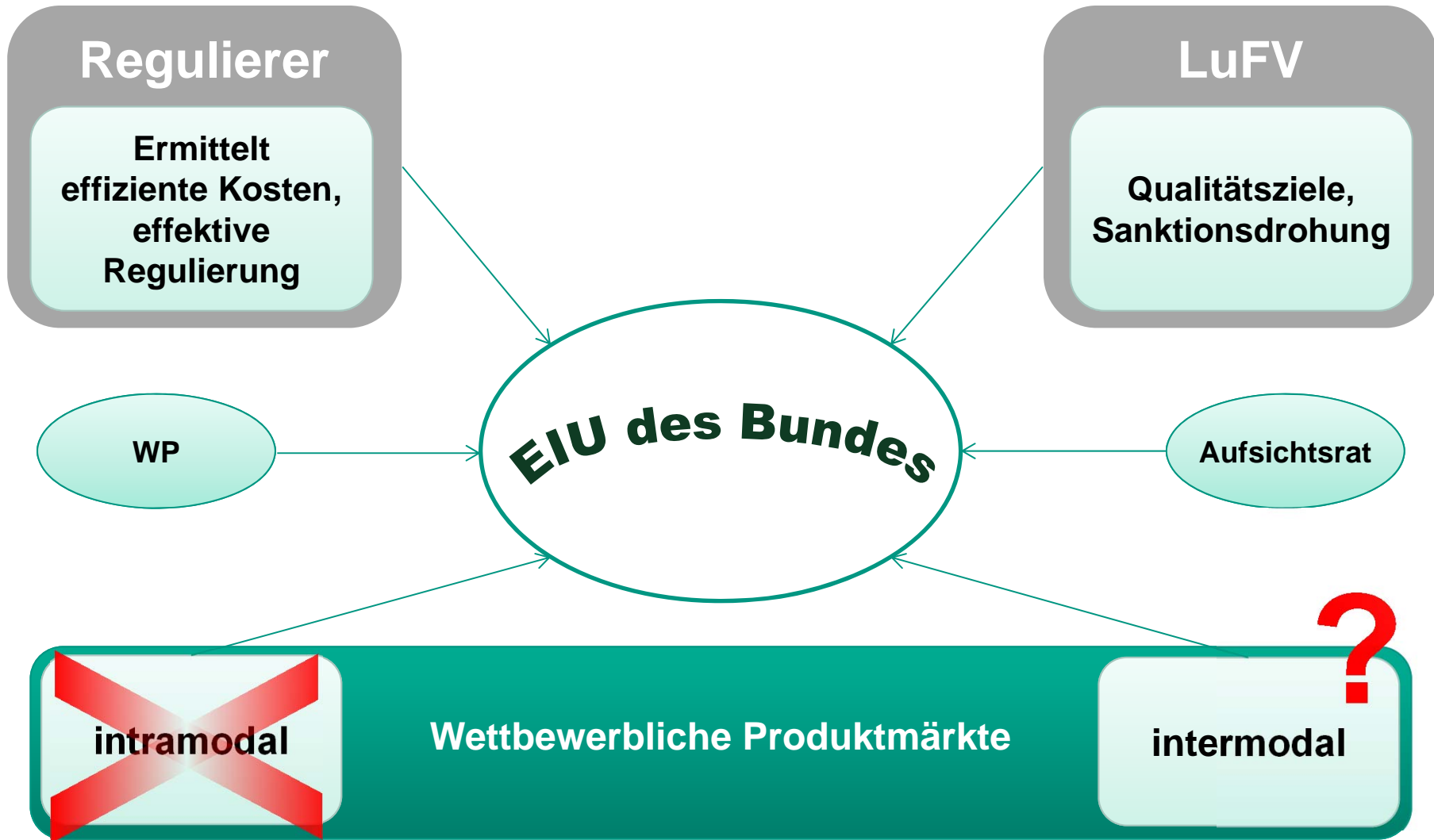
## Zentrales Defizit der Bahnreform:



- Kontrollinstrumente, die bei normalen Unternehmen als notwendig erachtet werden (und selbst dort oft genug nur ungenügend funktionieren), entfallen bei den DB-EIU – und es gibt keinen Ersatz.
- **Bei der Bahnreform wurde versäumt, notwendige Kontrollinstanzen für die Funktionsfähigkeit des unternehmerischen Bereichs zu schaffen.**



# Vorschlag: Öffentliche Institutionen müssen die externe Corporate Governance der Bundes-EIU übernehmen – Regulierer und LuFV





## Unzureichende Fortschritte beginnend ca. 10 Jahre nach der Bahnreform

Im Zusammenhang mit den Privatisierungsplänen:

- 2005 **Zugangs- und Entgeltregulierung durch die BNetzA**  
– aber als Cost Plus-Regulierung: stark limitierte Informationsrechte des Regulierers (kein Benchmarking).
- 2009 **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)**  
– aber nur sehr eingeschränkt an Qualitätsindikatoren orientiert.

## Die DB verteidigt verbissen und erfolgreich ihr Informationsmonopol

- **LuFV:** Einsatz der vereinbarten Mittel für die Instandhaltung wird von unabh. WP geprüft – immerhin, ... aber das EBA wird so heraus gehalten.
- **LuFV:** Unabhängige Qualitätsmessungen durch das EBA sind wohl erlaubt, werden aber vom EBA nicht mit Nachdruck betrieben.
- **Regulierung:** Gesetzentwurf ERegG 2013 sah noch Effizienzvergleiche (Benchmarking) durch den Regulierer vor. Koalitionsvertrag 2014 verkündet eine “Eisenbahnregulierung mit Augenmaß” und das bedeutet voraussichtlich: Augen zu!
- **Lärm-Monitoring-Stationen:** Wird es sie überhaupt geben? Werden sie unabhängig betrieben? Meine Prognose: bestenfalls zwei, aber bloß nicht unabhängig.

## Einige Vorschläge zur gezielten Unterminierung des Informationsmonopols

- **Benchmark-basierte Anreizregulierung**
- **Unabhängige Kontrollen und Messungen zur LuFV in großem Umfang**
- **Unabhängiges umfangreiches Lärm-Monitoring**
- **Pflicht zur Ausschreibung und Vergabe der Instandhaltung an externe Unternehmen für einen bestimmten Anteil des Netzes**
- **Ebenso bei einigen Neubauten: DB-externer Generalmanager (Lastenheft der DB Netz, schlüsselfertige Übergabe der Neubaustrecke an die DB Netz)**
- **Heraustrennung und 100% Privatisierung von DB Regio**

**(All dies ist derzeit natürlich chancenlos)**

# Positive Entwicklungen seit der Bahnreform

## Fernverkehr:

Hohe Qualität und Erfolge der HGV-Verkehre

## Nahverkehr:

Modernisierung und Ausbau des Angebots, Stabilisierung der Nachfrage

## Güterverkehr:

Stabilisierung des Modal Split, Mithalten in wachsenden Märkten bzw. Verlagerung des Bahnangebots dorthin

## Ursachen

- Hohe Investitionen des Bundes in HGV-Strecken
- Hohe Regionalisierungsmittel des Bundes, Anforderungen der Besteller (Länder), Wettbewerb
- Wachstum des Seehafenhinterlandverkehrs, Wettbewerb

## Rolle der DB dabei:

- Konnte alle drei Sparten modernisieren und mit den Anforderungen mithalten.
- Ist zwar weiterhin hoch verschuldet und subventionsabhängig (ca. 11 Mrd. Euro p.a. BSchWAG und RegMittel), aber enthält (vermutlich) werthaltigere Assets / Teilunternehmen als noch 1993.

## Einige irreführende Slogans der Bahnpolitik

- **Das Primat der Politik**
- **“Wettbewerb ist kein Selbstzweck”**
- **“Mehr Verkehr auf die Schiene”**

## Einige irreführende Slogans der Bahnpolitik

- **Das Primat der Politik:**
  - **“Der Bund soll die Bahn steuern! Die gewählten Politiker dürfen ihre Entscheidungshoheit nicht aus der Hand geben an irgendeine undurchschaubare Regulierungsinstituton, die sich dann verselbständigt.”**
  - In Wirklichkeit macht sich die Politik dadurch zum (willigen) Opfer des Informations-Monopols der DB.
  - Nur wenn sie eine Institution einsetzt, die mit starken Informationsrechten ausgestattet ist und diese langfristig und professionell nutzt, kann sich die Bahnpolitik aus der Umklammerung der DB befreien.

## Einige irreführende Slogans der Bahnpolitik

- **“Wettbewerb ist kein Selbstzweck”:**
  - Mit diesem zunächst plausibel klingenden Slogan (was ist schon Selbstzweck?) wird üblicherweise die Auffassung eingeleitet, Wettbewerb sei unwichtig bis störend, es komme doch nur auf das Bahnangebot selbst an.
  - Aber das ist falsch! Wenn man sich dauerhaft von einem einzigen Akteur abhängig macht, ist man verloren! In monopolistischen Bottleneck-Sektoren (Infrastrukturen) sind hohe Kontrollkosten notwendig, um ein Informations-Monopol zu vermeiden.
  - Zum Glück wissen das einflussreiche Akteure, die die Bahn brauchen: Die Länder im Nahverkehr und die Großkunden im Güterverkehr (z.B. Häfen) haben nach der Bahnreform den Wettbewerb auf der Schiene aufgestellt und werden ihn auch in Zukunft verteidigen – dies ist der eigentliche und zentrale Fortschritt der Bahnreform.



## Einige irreführende Slogans der Bahnpolitik

- **“Mehr Verkehr auf die Schiene”:**
  - Ich höre immer nur “mehr Geld auf die Schiene!” Aber der Modal Split wurde noch nie wesentlich beeinflusst.
  - Die Bahn ist ein Sack von Problemen struktureller Art:
    - Defizite bei Regulierung und externer Corporate Governance verstetigt durch politische Verkrustungen.
    - Fragmentierung bei Netz und Personenverkehr selbst innerhalb Europas; Marktabschottungen: Die Bahn als Fortsetzung des ersten Weltkriegs mit anderen Mitteln.
    - Dramatischer technologischer Rückstand im Güterverkehr.
    - Schmale industrielle Basis, auch dort Marktmacht (Siemens und Bombardier) (?)
  - Wohl eher zum Glück beschränkt sich daher der Modal Split Anteil der Bahn auf 10 bis 20%.
- Aber: Wir werden die Bahn auch nicht los ... und müssen daher ihre Probleme in den Griff kriegen

**Und die Hoffnung bleibt natürlich am leben.  
Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!**

