

Frank Fichert/Rüdiger Sterzenbach

VERKEHRSPOLITIK UND VERKEHRSWENDE

LESE-
PROBE

Kontroversen, Daten und
Fakten zur Nachhaltigkeit

Kohlhammer

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Kapitel 1: »Von A nach B« – Warum wir mobil sein wollen und welche Optionen wir hierbei haben	19
A Einige Grunddefinitionen und Grundzusammenhänge.....	21
Möglichkeiten einer Systematisierung	22
Verkehr und volkswirtschaftliche Arbeitsteilung	23
Kosten und Reisezeit	25
B Zahlen – Daten – Fakten im Überblick	30
Konzepte und Abgrenzungen.....	30
Personenverkehr	32
Güterverkehr	35
C Wie sieht die Zukunft aus? – Ergebnisse ausgewählter Verkehrsprognosen	38
Determinanten der Verkehrsentwicklung	38
Prognoseergebnisse	39
Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung.....	41
D Wesentliche Ergebnisse im Überblick	43
E Kommentierte Literaturhinweise	44
Kapitel 2: Die Schattenseite – Verkehr verursacht (Umwelt-)Schäden	47
A Einige Grundlagen der Umweltökonomie	49
Externe Effekte und das Coase-Theorem	49
Umweltökonomische Ziele für die staatliche Rahmensetzung.....	50
Grenzen der Modellanalyse	51
B Art und Ausmaß verkehrsbedingter Emissionen	53
Entwicklung von Energieverbrauch und Emissionen	56
Steigender Anteil des Verkehrs an den CO ₂ -Emissionen	57
Sinkender Anteil des Verkehrs bei den Luftschadstoffen	59

	Hohe Lärmbelastung	60
	Vergleich spezifischer Emissionswerte der Verkehrsträger	62
C	Monetarisierung der externen Umweltschäden	64
	Methodische Grundlagen	64
	Monetäre Bewertung des Klimawandels	66
	Verkehrsleistungsspezifische Umweltkosten	67
D	Externe Unfallkosten	70
	Methodische Grundlagen	70
	Ergebnisse ausgewählter Studien.....	71
E	Gibt es auch externen Nutzen des Verkehrs?	73
F	Wesentliche Ergebnisse im Überblick.....	75
G	Kommentierte Literaturhinweise	76
	Kapitel 3: Was bedeutet eigentlich »Nachhaltigkeit« im Verkehr – und wie lässt sie sich erreichen?.....	77
A	Nachhaltigkeit – ein mittlerweile ubiquitärer Begriff.....	79
B	Nachhaltigkeit im Verkehr – Konkretisierung, Zieldefinition und Grundstrategien.....	81
	Sektorziele für den Verkehr?	81
	Verkehrspolitische Grundstrategien	83
	Modal Split – Ziel oder Marktergebnis?.....	83
	Ansatzpunkte zur Verkehrsverlagerung	84
	Gibt es ein verkehrspolitisches Utopia?.....	85
	Gibt es »überflüssigen« Verkehr?	85
C	Welche Mittel hat der Staat? Umwelt- und verkehrspolitische Instrumente im Überblick.....	88
	Informationen und Appelle	88
	Gebote und Verbote.....	88
	Steuern und Subventionen	89
	Emissionsrechteland	89
	Mengenlösung vs. Preislösung	90
	Wechselwirkungen zwischen Instrumenten	91
	Mehr Nachhaltigkeit durch mehr Staat?.....	92
D	»Mobilitätsarmut« – die soziale Frage im Verkehr.....	94
	Was ist Mobilitätsarmut?	95
	Auswirkungen des Instrumenteneinsatzes	96

	Subjektförderung vs. Objektförderung	96
	Sozialpolitische Motivation von ÖPNV-Subventionen	97
E	Wesentliche Ergebnisse im Überblick	99
F	Kommentierte Literaturhinweise	101
Kapitel 4: Verkehrspolitik – Wer trifft Entscheidungen, wer beeinflusst sie und welche Ziele haben die Akteure?		
		103
A	Welche Ebene ist zuständig – und welche Ebene sollte zuständig sein?	105
	Zentralisierung vs. Dezentralisierung	105
	Übersorgung vs. Unterversorgung	107
	Rechtlicher Rahmen in Deutschland und Europa	108
	Verteilungspolitische Ziele	110
	Beispiel ÖPNV	110
	Beispiel SPNV	111
B	Welche Akteure steuern die Verkehrspolitik – und welche Interessen haben sie?	113
	Grundlegende Systematisierungen	113
	Unterschiedliche Interessen der Akteure	114
	Ausgewählte Einflussträger und ihre Besonderheiten	115
C	Welche Ziele verfolgt »die Politik« – und wie verändern sich diese im Zeitablauf?	118
	Verkehrspolitik in den »Wirtschaftswunderjahren«	118
	Schutz der Bundesbahn durch staatliche Wettbewerbsbeschränkungen	119
	Verkehrssicherheit und Umweltschutz	119
	Europäisierung der Verkehrspolitik	120
	Verkehrspolitik nach der Wiedervereinigung	120
	Verkehrspolitik aus parteipolitischer Perspektive	121
	Regierungsprogramme	123
	Die europäische Perspektive	123
D	Wesentliche Ergebnisse im Überblick	125
E	Kommentierte Literaturhinweise:	126
Kapitel 5: Infrastruktur – Soll der Staat noch mehr Straßen bauen – oder lieber die Bahn finanzieren?		
		127
A	Was ist Infrastruktur – und wie lässt sie sich finanzieren?	129

	Verkehrsinfrastruktur als öffentliches Gut – Freier Zugang für alle ...	129
	Verkehrsinfrastruktur als öffentliches Gut – Kapazität und Nutzerzahlen	130
	Infrastrukturfinanzierung – Entgelte	132
	Infrastrukturfinanzierung – Steuern.....	133
B	Verkehrsinfrastruktur – Ausgewählte Daten.....	134
	Länge der Verkehrswege	134
	Ausgaben für die Infrastruktur.....	134
	Wie aussagekräftig sind einzelne Kennzahlen?	136
	Zustand der Infrastruktur	137
C	Entscheidungen über Substanzerhalt, Aus- und Neubau – Die Bundesverkehrswegeplanung	138
	Nutzen-Kosten-Analysen	138
	Institutionelle Aspekte der Bundesverkehrswegeplanung	139
	Aufteilung der Investitionsmittel.....	140
	Ausgewählte Kritikpunkte	140
D	Bundesfernstraßen – Institutionelle Verankerung und Reformen	142
	Auftragsverwaltung vs. GmbH des Bundes	142
	Beteiligung Privater an der Straßeninfrastruktur.....	142
E	Infrastruktur und Betrieb – Trennen oder integrieren?.....	144
	Verkehrsinfrastruktur als natürliches Monopol	144
	Regulierungsnotwendigkeiten.....	145
	Vertikale Integration als Sonderproblem	146
	Vertikale Integration der Deutschen Bahn AG.....	146
	Vorteile einer vertikalen Separierung	148
F	Wesentliche Ergebnisse im Überblick.....	151
G	Kommentierte Literaturhinweise	153
	Kapitel 6: Marktordnung – Der Staat als Schiedsrichter – und manchmal zugleich als Spieler	155
A	Aufgaben staatlicher Rahmenseetzungen in der Marktwirtschaft ..	157
	Diskriminierungsfreie Marktzutrittsregelungen	157
	Bedeutung der Marktzutrittsschranken.....	158
B	Wettbewerbsbeschränkungen durch den Staat.....	160
	Staatliche Eisenbahngesellschaften	160
	Mobilitätssicherung als Ziel.....	161
	Vorteile der Subjektförderung	161

	Objektförderung durch Quersubventionierung.....	162
	Weitere Regulierungsbegründungen	162
C	Ausschreibung »gemeinwirtschaftlicher« Verkehre	164
	Ausgestaltungsoptionen	165
	Marktstruktur im SPNV.....	165
D	Staatsbahnen auf Wettbewerbsmärkten.....	167
	Vielfältige Konzernaktivitäten der DB AG	167
	Verlustbringer DB Cargo.....	168
	Wettbewerb zwischen Staatsbahnen	168
	Widerstände gegen eine Privatisierung	168
	Schienenpersonenfernverkehr	169
	Herausforderungen durch den Deutschlandtakt	170
E	Wesentliche Ergebnisse im Überblick.....	172
F	Kommentierte Literaturhinweise	173
Kapitel 7: Sind die staatlichen Rahmenbedingungen diskriminierend –		
und wenn ja, für wen?		
		175
A	Um welche Rahmenbedingungen geht es?	177
	Was sind eigentlich Subventionen?.....	177
	Arten von Subventionen.....	178
	Überblick über mögliche Diskriminierungen	179
B	Diskriminierungen im Steuerrecht sowie explizite Subventionen	180
	Nahverkehr vs. Fernverkehr	180
	Internationaler Schienen- und Luftverkehr.....	181
	Beispielrechnungen Bahn vs. Flugzeug.....	182
	Besteuerung von Energie	183
	Mineralölsteuer für Pkw und den ÖPNV	183
	Wie hoch ist die Steuer?.....	184
	Steuerermäßigungen für Busse und Bahnen.....	184
	Steuerprivilegien des Luftverkehrs und der Binnenschifffahrt	186
	Beispielrechnungen zur Kerosinsteuer.....	187
	Explizite Subventionen für einzelne Verkehrsdienstleister	187
C	Unterschiedliche Anlastung der Infrastrukturkosten.....	189
	Weitestgehende Kostendeckung im Luftverkehr	189
	Fast keine Infrastrukturentgelte in der Binnenschifffahrt	190
	Lkw-Maut in Deutschland.....	191
	Maut für Pkw und Omnibusse?.....	194
	Reine »Ausländermaut« in der EU unzulässig.....	195

	Bemattung aller Straßen in Deutschland?	195
	Trassenpreise und Stationsentgelte im Eisenbahnverkehr	196
	Unterschiedliche Anlastung je nach Verkehrsart	197
	Gesamtbetrachtung	198
D	Unterschiedliche Internalisierung der externen Kosten	200
	Emissionsrechtehandelssystem für CO ₂	200
	Zuteilungsverfahren	200
	Brennstoffemissionsrechtehandelsgesetz	201
	Lkw-Maut	202
	Kaum Internalisierung externer Umweltkosten in anderen Verkehrsbereichen	203
E	Intermodale Gesamtbetrachtung	205
F	Wesentliche Ergebnisse im Überblick	210
G	Kommentierte Literaturhinweise	212
	Kapitel 8: Platzhirsch Auto – Warum dominiert der motorisierte Individualverkehr das Mobilitätsverhalten?	213
A	Der private Pkw – Gründe für den Erfolg	215
	Pkw – Pro und Contra	215
	Zahl der Pkw in Deutschland – und einige weitere Daten	216
	Verbrenner vs. Elektroauto	217
	Daten zur Fahrerlaubnis	219
B	Die privaten Kosten der Pkw-Nutzung – und wie sie vom Staat beeinflusst werden (können)	220
	Modellspezifische Kostenwerte	220
	Steuerliche Rahmenbedingungen	221
	Zulassungsteuern im Ausland	221
	Kfz-Steuer in Deutschland	222
	Subventionen für Elektroautos	223
C	Carsharing als ressourcenschonende Alternative?	225
	Vorteile des Carsharing	225
	Historie und Anbieterstruktur	226
	Angebotskonzepte im Carsharing	227
	Nutzerzahlen im Carsharing	228
	Wie viele private Pkw ersetzt ein Carsharing-Fahrzeug?	228
	Rechtliche Rahmenbedingungen	229
	Ridesharing	230

D	Pendlerpauschale – Begünstigt der Staat die Pkw-Nutzung?.....	231
	Umstrittene Rechtfertigung der Pendlerpauschale.....	231
	Ausgestaltung der Pendlerpauschale.....	231
	Grundsätzliches und Anreizwirkungen.....	232
	Verkehrsmittelspezifische Aspekte.....	233
	Verteilungsaspekte der Pendlerpauschale.....	235
	Alternativvorschläge – Eine kritische Würdigung.....	236
E	Dienstwagenprivileg – Begünstigt der Staat die Pkw-Nutzung? ...	238
	Steuerliche Regelungen bei privater Nutzung von Dienstwagen.....	238
	Unterschiedliche Berechnungsmöglichkeiten.....	239
	Kritik am Dienstwagenprivileg.....	240
	Reformvorschläge.....	241
	Ökologische Anreize im Rahmen der Dienstwagenbesteuerung.....	241
	Fiskalische und weitere ökonomische Effekte.....	242
F	Verbrennerverbot?! – Technische Normen für Pkw.....	244
	Von CO ₂ -Flottengrenzwerten zum »Verbrennerverbot«.....	244
	Zielsetzungen für den Flottenbestand.....	246
G	»Autos raus aus den (Innen-)Städten?!« – Rahmenbedingungen für den städtischen Verkehr.....	247
	Umverteilung des knappen (Verkehrs-)Raums.....	247
	Verkehrsregeln und deren Überwachung.....	248
	Parkraumbewirtschaftung.....	249
	City-Maut – Pro und Contra.....	250
H	Allgemeines Tempolimit auf Autobahnen – Was bringt es wirklich?.....	253
I	Wesentliche Ergebnisse im Überblick.....	255
J	Kommentierte Literaturhinweise.....	257
	Kapitel 9: Kann der öffentliche Personennahverkehr eine »vollwertige« Alternative zum Auto sein?.....	259
A	Ausgewählte Grundlagen zum ÖPNV.....	261
	Dekarbonisierung des ÖPNV.....	261
	Dezentrale politische Zielvorgaben.....	263
	Möglichkeiten und Grenzen einer wettbewerblichen Marktsteuerung im ÖPNV.....	263
B	Eigenwirtschaftliche Verkehre und Genehmigungswettbewerb ...	266
	Genehmigungswettbewerb und Tarifregulierung.....	267

	Allgemeine Vorschriften	267
C	Ausschreibungswettbewerb	270
D	Kommunale Verkehrsbetriebe.....	272
E	Was will der Kunde – und wie lässt sich das Angebot kundengerecht gestalten?.....	275
	Flexible Bedienformen im ÖPNV	277
	Integration weiterer Mobilitätsangebote in den ÖPNV	279
F	Tarifoptionen – Wie lassen sich Fahrgelderlöse generieren?	281
	»Fahrscheinsortiment« des ÖPNV	281
	Soziale und andere Differenzierungen	282
	Tarife als Wettbewerbsinstrument	283
	ÖPNV-Finanzierung durch Nichtnutzer	284
G	Verkehrsverbünde und andere Kooperationsformen.....	286
H	Deutschlandticket und Nulltarif – Wirklich eine gute Idee?	288
	Pro und Contra einer Flatrate.....	288
	Nulltarif – Sollten wir Luxemburg kopieren?.....	290
I	ÖPNV-Finanzierung – Wie viel lässt sich der Staat die Mobilität kosten?	292
J	Ließe sich der ÖPNV auch anders gestalten? – Ansatzpunkte für eine grundlegende ÖPNV-Reform.....	295
K	Wesentliche Ergebnisse im Überblick.....	297
L	Kommentierte Literaturhinweise.....	299
	Kapitel 10: Gehören Güter auf die Schiene – bzw. auf das Lastenrad?	301
A	Grundlagen	303
	Determinanten des Güterverkehrs	303
	Ausgewählte Besonderheiten	306
B	Straßengüterfernverkehr	307
	Internationaler Wettbewerb und Sozialnormen	308
	Dekarbonisierung und weitere technische Normen	309
C	Alternativen zum Straßengüterfernverkehr	311
	Schienengüterverkehr.....	311

	Kombinierter Verkehr	312
	Short Sea Shipping	313
D	Innerstädtischer Güterverkehr und City-Logistik	314
E	Wesentliche Ergebnisse im Überblick	316
F	Kommentierte Literaturhinweise	317
	Kapitel 11: Löst die Digitalisierung alle Probleme?	319
A	Grundlagen	321
	Homeoffice – Auswirkungen auf die Verkehrsnachfrage	321
	Dienstreisen und private Reisen	322
	Qualitätsverbesserungen und Kostensenkungen durch Digitalisierung	323
	Verkehrssteuerung	324
B	Mobility as a Service – ein disruptives Mobilitätskonzept?	325
C	Autonomes Fahren im Straßenverkehr – ein potenzieller »Gamechanger«?	329
D	Wesentliche Ergebnisse im Überblick	331
E	Kommentierte Literaturhinweise:	332
	Kapitel 12: Was zu tun ist – Leitlinien für eine nachhaltige Verkehrspolitik	333
	Literaturverzeichnis	337
	Stichwortverzeichnis	351

Kapitel 6:
Marktordnung – Der Staat als Schiedsrichter –
und manchmal zugleich als Spieler

A Aufgaben staatlicher Rahmensetzungen in der Marktwirtschaft

Bereits klassische Autoren wie Adam Smith haben erkannt, dass die **wettbewerbliche Selbststeuerung** in einer Marktwirtschaft dazu führt, dass die Bedürfnisse der Nachfrager bestmöglich erfüllt werden und die Produktion zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten erfolgt. Darüber hinaus existieren starke Anreize für Innovationen und zur Anpassung des Angebots an sich wandelnde Anforderungen. Unbestritten ist aber auch, dass der Staat einen Rahmen für die privaten Akteure setzen muss, beispielsweise durch das allgemeine Eigentums- und Wirtschaftsrecht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass private Anbieter einen Anreiz haben, den Wettbewerb zu beschränken, sodass Regelungen zum Schutz des Wettbewerbs erforderlich sind, etwa das Kartellverbot und die Fusionskontrolle.

Diskriminierungsfreie Marktzutrittsregelungen

Grundsätzlich ist darüber hinaus zu prüfen, ob marktstrukturelle Gegebenheiten eine **spezifische Rahmensetzung** auf einem Markt rechtfertigen. Dabei ist weiter zu unterscheiden, ob Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern innerhalb eines spezifischen Ordnungsrahmens möglich ist oder ob sich auf dem entsprechenden Markt keine wettbewerblichen Strukturen bilden können (fundamentales Wettbewerbsversagen). Ein Beispiel für eine in ihren Grundzügen geeignete spezifische Rahmensetzung sind Marktzutrittsregelungen, die sich auf Kenntnisse oder Fähigkeiten der Akteure beziehen¹⁰⁰, sowie technische Normen für Verkehrsmittel. Die ökonomische Rechtfertigung besteht letztlich darin, dass ein potenzieller Nutzer eines Verkehrsmittels in aller Regel nicht zuverlässig einschätzen kann, ob sich das jeweilige Transportmittel (z. B. Bus, Flugzeug) in einem sicheren Zustand befindet und das jeweilige Fahrpersonal entsprechend qualifiziert ist. In der Mikroökonomik wird hierfür der Begriff Informationsasymmetrie verwendet, d. h., der Anbieter ist über die Produktqualität besser informiert als der Nachfrager. Unter diesen Voraussetzungen sorgt der staatliche Rahmen dafür, dass Fahrgäste davon ausgehen können, dass ein gewisses Mindestniveau an Sicherheit üblicherweise gewährleistet ist. Zwar lässt sich über die konkrete Ausgestaltung der Normen stets kontro-

100 Beispielsweise in Form von Personenbeförderungsscheinen oder dem Nachweis einer fachlichen Eignung, die für Eigentümer bzw. Geschäftsführer von Verkehrsbetrieben in den jeweiligen Spezialgesetzen gefordert wird.

vers diskutieren, im Grundsatz sind diese technischen Regulierungen jedoch unstrittig und auch prinzipiell wettbewerbsneutral.

Bedeutung der Marktzutrittsschranken

In Kapitel 5 haben wir bereits beschrieben, dass im Bereich der Infrastruktur natürliche Monopole entstehen, wenn ein Anbieter die Marktnachfrage zu den geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten bedienen kann und zudem irreversible Investitionen den etablierten Anbieter vor einem Marktzutritt schützen. Bei Verkehrsdienstleistungen kann ebenfalls eine subadditive Kostenfunktion vorliegen. Denken Sie beispielsweise an eine Städteverbindung, auf der in einem bestimmten Zeitraum 40 Personen mit einem Bus fahren möchten. Diese Fahrgäste können mit einem Bus transportiert werden – und dies ist kostengünstiger als zwei Busse unterschiedlicher Anbieter im Wettbewerb fahren zu lassen. Allerdings sind die irreversiblen Investitionen in diesem Fall sehr gering, sodass grundsätzlich jederzeit die Möglichkeit besteht, dass der etablierte Anbieter von einem leistungsfähigeren Newcomer verdrängt wird. Dieser Grundgedanke steht hinter der Theorie der **bestreitbaren Märkte** (contestable markets), die hervorhebt, dass auf zahlreichen Märkten für Verkehrsdienstleistungen der potenzielle Wettbewerb, also die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter, ebenso disziplinierend auf den Anbieter wirkt wie ein tatsächliches Nebeneinander mehrerer Anbieter. Aufgabe der staatlichen Politik ist es dann, Marktzutrittsschranken niedrig zu halten und insbesondere zu verhindern, dass ein etablierter Anbieter solche Marktzutrittsschranken »künstlich« errichtet.

Während sich **isolierte Städteverbindungen** im Bus- oder Luftverkehr als geeignete Beispiele für bestreitbare Märkte ansehen lassen, steigt bei größeren Netzen der Anteil der irreversiblen Kosten. Konkret führen im Luftverkehr die **Hub-and-Spoke-Systeme** an den großen Umsteigeflughäfen dazu, dass es für Neueinsteiger zumindest schwieriger ist, dem etablierten Anbieter Konkurrenz zu machen, da in den Flugzeugen der Netzwerkgesellschaft sowohl Quelle-Ziel-Passagiere als auch Umsteiger sitzen und ein isoliertes Angebot eines neuen Anbieters lediglich für die Quelle-Ziel-Passagiere attraktiv ist. Folglich steigt in der Tendenz die erforderliche Mindestinvestition für einen erfolgversprechenden Markteintritt. Hinzu kommt im Luftverkehr das Problem, dass an den Umsteigeflughäfen meist Kapazitätsengpässe bestehen, sodass Neueinsteiger oftmals nicht die erforderlichen Start- und Landerechte (slots) erhalten.¹⁰¹

Des Weiteren existieren Verkehrsangebote, bei denen eine enge Verknüpfung zwischen der monopolistischen **Infrastruktur** und der eigentlichen Verkehrsdienstleistung besteht, insbesondere bei den schienengebundenen Systemen des Stadtverkehrs (Straßen-, Stadt- und U-Bahnen). Die damit einhergehenden irrever-

101 Zudem werden die knappen Kapazitäten über sog. Großvaterrechte primär den etablierten Anbietern zugewiesen.

siblen Investitionen sowie der Wunsch der Nachfrager nach zeitlicher Flexibilität sorgen dafür, dass kein Wettbewerb im Markt möglich ist und aus Sicht des etablierten Anbieters auch keine Gefahr eines Markteintritts besteht. Diese strukturellen Gegebenheiten rechtfertigen eine besondere Regulierung, mit der wir uns in Kapitel 9 befassen.

B Wettbewerbsbeschränkungen durch den Staat

Zahlreiche Erfahrungen zeigen, dass der Staat als Regelsetzer mitunter nicht neutral ist und sich nicht immer darauf beschränkt, einen diskriminierungsfreien Wettbewerbsrahmen zu schaffen. Vielmehr verfolgen die politischen Akteure eigene Interessen und unterliegen dabei auch dem Einfluss von Interessenvertretern. Speziell im Verkehrssektor existieren eine ganze Reihe von staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen, deren Rechtfertigung kritisch zu hinterfragen ist. Eine besondere Rolle spielt dabei der Schutz »öffentlicher« Anbieter (Eisenbahngesellschaften sowie kommunale Verkehrsbetriebe) vor privaten Konkurrenten. Mit den Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten kommunaler Verkehrsbetriebe befassen wir uns ausführlich in Kapitel 9, aber auch private Anbieter werden in manchen Teilmärkten vor Wettbewerb geschützt.

Staatliche Eisenbahngesellschaften

Historisch betrachtet sind in zahlreichen Ländern **Eisenbahnverbindungen** durch private Investoren auf einzelnen Städteverbindungen errichtet und betrieben worden. Auch in Deutschland gab es vor der Reichsgründung im Jahr 1871 ein Nebeneinander staatlicher und privater Eisenbahngesellschaften. Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges erfolgte eine Verstaatlichung durch das Reich, die auch durch militärstrategische Aspekte begründet wurde. Bis in die 1920er Jahre hinein war die Reichsbahn profitabel, danach kam es jedoch – auch aufgrund der dynamischen Entwicklung des Straßenverkehrs – sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr zu Nachfrageeinbrüchen und zunehmenden finanziellen Problemen. Die Politik reagierte mit **Schutzmaßnahmen** für die Eisenbahn, konkret wurden für den Straßengüterverkehr Mindestpreise oberhalb des Marktpreises festgelegt und zudem das Angebot kontingentiert, also mengenmäßig beschränkt. Noch stärker griff der Staat im Personenfernverkehr ein. Auf Strecken, die auch von der Eisenbahn bedient werden konnten, war der Linienverkehr mit Bussen komplett verboten. Beide Regulierungen aus der Zeit der Weimarer Republik wurden nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland weitgehend unverändert übernommen. Die wettbewerbsbeschränkende Regulierung des Straßengüterverkehrs wurde seit den 1960er Jahren immer wieder leicht verändert und erst im Jahr 1993 im Zuge der Vollendung des Europäischen Verkehrsbinnenmarktes aufgehoben. Sieht man von einigen Restriktionen für Kabotageverkehre ab (► Kap. 10), ist der Markt für den

Straßengütertransport in der EU komplett dereguliert. Das Verbot des Linienfernbusverkehrs wurde in Deutschland hingegen erst zum Jahr 2013 aufgehoben.¹⁰²

Mehrfach erwogen – beispielsweise im Rahmen des Leber-Plans aus dem Jahr 1967 – jedoch letztlich nie durchgesetzt wurden administrative Marktaufteilungen zum Schutz der Bundesbahn, konkret in Form von Lkw-Transportverboten für bestimmte Güter. Allerdings gab es vorübergehend eine Steuer für den Gütertransport mit Lkw, damals als »Leber-Pfennig« bezeichnet.

Mobilitätssicherung als Ziel

Zahlreiche Markteingriffe des Staates werden mit der gesellschaftlichen Bedeutung der Mobilität gerechtfertigt. Dabei kann es zum einen darum gehen, dass bestimmte Verkehre angeboten werden, obwohl die erzielbaren Einnahmen keine Kostendeckung ermöglichen, beispielsweise die Anbindung dünn besiedelter Orte oder Verkehrsangebote in den Nachtstunden. Zum anderen kann es politisch gewünscht sein, ein niedriges – nicht kostendeckendes – Fahrpreisniveau zu gewährleisten.¹⁰³

Vorteile der Subjektförderung

Grundsätzlich kommen zur Verwirklichung der entsprechenden Zielsetzungen mehrere Instrumente infrage. Einerseits wäre es im Sinne einer Subjektförderung (► Kap. 3) möglich, die Nachfrager direkt zu unterstützen, beispielsweise durch ein **Mobilitätsgeld** oder eine Erstattung von Mobilitätskosten. Mit einem solchen Konzept für den ÖPNV befassen wir uns in Kapitel 9 ausführlicher. Obwohl die Subjektförderung zahlreiche Vorteile bietet – sie ist sozialpolitisch treffsicher und bewirkt zudem eine Orientierung des Angebots an der Nachfrage –, kommt sie auf Verkehrsmärkten nur selten zum Einsatz. Konkret gibt es in manchen entlegenen Regionen mit rudimentärem ÖPNV-Angebot Taxigutscheine für bestimmte Personengruppen. Spanien ermöglicht für Einwohner peripherer Regionen (z. B. Kanarische Inseln) durch staatliche Mittel eine Reduzierung des Flugtarifs auf Inlandsstrecken um 75 %.¹⁰⁴ Auch die in Deutschland unentgeltliche Beförderung von Menschen mit bestimmten Formen einer Behinderung im Nahverkehr lässt sich als eine Form der Subjektförderung ansehen.

102 Angebote von Fernbussen gab es zuvor schon im grenzüberschreitenden Verkehr sowie aufgrund von Sonderbestimmungen im Verkehr von und nach Berlin.

103 Letztlich geht es stets um das Verhältnis aus der Zahlungsbereitschaft und den Kosten der Leistungserstellung. Grundsätzlich ist in einer Marktwirtschaft davon auszugehen, dass sich immer dann ein Anbieter für eine Leistung finden wird, wenn mindestens ein Nachfrager bereit ist, einen kostendeckenden Preis zu zahlen.

104 Hier orientiert sich die Förderung nicht am Einkommen, sondern am Wohnsitz.

Objektförderung durch Quersubventionierung

Im Rahmen einer Objektförderung war in zahlreichen Verkehrssektoren über viele Jahre hinweg eine **Quersubventionierung**¹⁰⁵ üblich. Die Grundidee besteht darin, dass ein Anbieter sowohl wirtschaftlich rentable als auch verlustbringende Verkehre anbietet und die Überschüsse aus den rentablen Angeboten dazu dienen, die defizitären Angebote zu finanzieren. Aus ökonomischer Perspektive zahlen dann die Nutzer der rentablen Angebote einen zu hohen Preis, von dem die Nutzer der ansonsten nicht oder zu einem höheren Preis angebotenen Leistungen profitieren. Eine solche Quersubventionierung setzt jedoch voraus, dass der Gesamtmarkt durch den Staat vor Markteintritten geschützt wird. Andernfalls käme es zu isolierten Markteintritten auf den rentablen Verbindungen (Rosinenpicken), sodass die Quersubventionierung nicht mehr möglich wäre.

Der staatliche Schutz der Anbieter vor Markteintritten verschafft diesen eine gesicherte Monopolstellung, sodass durch eine ergänzende **Preis- bzw. Tarifregulierung** sichergestellt werden soll, dass die Anbieter keine »überhöhten« Gewinne erzielen. Hier treten dann wiederum die bereits im Zusammenhang mit der Regulierung natürlicher Monopole beschriebenen Fehlanreize auf (► Kap. 5). Zudem ist zu erwarten, dass die vor Wettbewerb geschützten Anbieter nur schwache Anreize für eine nachfrageorientierte Angebotsgestaltung haben und auch eine geringe Innovationsneigung aufweisen. Darüber hinaus ist das Ausmaß der Quersubventionierung zumeist wenig transparent.

Beispiele für Quersubventionierungen gab es vor der Deregulierung des Luftverkehrs beispielsweise auf Inlandsverbindungen. Die – in Europa zudem oftmals staatlichen – Fluggesellschaften erwirtschafteten auf geschützten Monopolmärkten zwischen größeren Städten Überschüsse, die zur Finanzierung von Angeboten des Regionalluftverkehrs genutzt wurden. Auch bei bestimmten Verkehren im ÖPNV kann eine Form von Quersubventionierung bedeutsam sein (► Kap. 9).

Weitere Regulierungsbegründungen

Eine besondere Form der Regulierung existiert auf dem Markt für **Taxidienstleistungen**.¹⁰⁶ Die Betreiber unterliegen einer Betriebs- und Beförderungspflicht und

105 Eine besondere Form der verkehrsmarktübergreifenden Quersubventionierung ist der steuerliche Querverbund für den ÖPNV, der in Kapitel 9 ausführlich behandelt wird.

106 Beim Taxiverkehr existieren noch weitere Rechtfertigungen für Regulierungen. So sollen durch Fest- oder zumindest Höchsttarife insbesondere ortsfremde Kunden vor einer Übervorteilung geschützt werden. Zudem wird immer wieder auf die Gefahr hingewiesen, dass es bei freiem Marktzugang zu vermehrten Verstößen gegen arbeits-, steuer- und sozialversicherungsrechtliche Vorgaben kommen könnte. Hier handelt es sich jedoch primär um ein Kontroll- und Durchsetzungsproblem, da eine Marktzutrittsregulierung keine direkten Auswirkungen auf die Rechtstreue der Anbieter hat.

sind verpflichtet, innerhalb des sog. Pflichtfahrbereichs (oft die jeweilige Stadt bzw. der jeweilige Landkreis) den von der zuständigen Behörde festgelegten Taxitarif anzuwenden. Lässt man konkurrierende Angebote ohne Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht zu, so besteht die Gefahr, dass diese sich beispielsweise auf die aufkommensstarken Zeiten beschränken und somit die Mischkalkulation der Taxibetriebe unmöglich machen. Aus diesem Grund ist in Deutschland sowie in zahlreichen anderen Ländern der Markt für Mietwagen¹⁰⁷ ebenfalls reguliert, insbesondere durch die sog. Rückkehrpflicht, die verhindern soll, dass Mietwagen an Orten mit hoher Nachfrage (z. B. Bahnhöfe) auf Fahrgäste warten und den Taxis dort die Kunden »wegnehmen«.

Ebenfalls als eine Form von Quersubventionierung lassen sich sozialpolitisch motivierte **Tarifabsenkungen** ansehen, die nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen, sondern aus den Erlösen anderer Marktsegmente finanziert werden. Im Personenverkehr finden sich sowohl historisch als auch aktuell zahlreiche sozialpolitisch begründete Maßnahmen. Ein oftmals zitiertes Beispiel aus den 1950er Jahren in Westdeutschland ist die Tarifabsenkung für kinderreiche Familien, nach dem damaligen Familienminister als Würmeling-Pass bezeichnet. Auf die unterschiedlichen Sozialtickets im deutschen ÖPNV gehen wir in Kapitel 9 nochmals genauer ein. Da es sich hier um ohnehin defizitär wirtschaftende Betriebe handelt, bei denen meist ein Defizit aus dem öffentlichen Haushalt erfolgt, handelt es sich jedoch nicht um eine Quersubventionierung im oben beschriebenen Sinn.

107 Beim Mietwagen gemäß Personenbeförderungsgesetz handelt es sich um eine Personenbeförderung mit Pkw, mitunter wird von Anbietern auch der Begriff Chauffeurservice verwendet. Davon abzugrenzen ist die Autovermietung, für die charakteristisch ist, dass der Mieter das Fahrzeug selbst fährt.

C Ausschreibung »gemeinwirtschaftlicher« Verkehre

Nicht zuletzt aufgrund der offenkundigen Nachteile der für eine Quersubventionierung erforderlichen Marktabschottung wurden speziell seit den 1980er Jahren in Europa zahlreiche Verkehrsmärkte dereguliert. Eine politisch erwünschte Bedienung unrentabler Strecken und zu nachfrageschwachen Zeiten lässt sich dann mittels einer expliziten Finanzierung dieser Angebote durch den Staat ermöglichen. Um die effizienzsteigernden und innovationsfördernden Kräfte des Wettbewerbs zu nutzen, empfiehlt sich eine regelmäßige **Ausschreibung** der entsprechenden Angebote. Der Staat definiert dabei zunächst die gewünschte Leistungsqualität und vergibt die Bedienung für einen begrenzten Zeitraum an den Verkehrsdienstleister, der hierfür den geringsten Zuschuss fordert.

Beispiele für einen Ausschreibungswettbewerb finden sich etwa im europäischen Luftverkehr, wo zahlreiche Staaten die Bedienung von Strecken im Regionalluftverkehr ausschreiben (Public Service Obligations, PSO). In Deutschland wurde dieses Instrument im Luftverkehr nur vereinzelt genutzt und kommt seit vielen Jahren gar nicht mehr zum Einsatz. Eine große Bedeutung besitzt der Ausschreibungswettbewerb für gemeinwirtschaftliche Verkehre seit der Bahnreform im deutschen **Schienenpersonennahverkehr** (SPNV). Die Länder erhalten vom Bund die sog. Regionalisierungsmittel und bestellen die von ihnen gewünschten Verkehrsleistungen (► Kap. 4). Die eigentliche Ausschreibung erfolgt durch »Aufgabenträger«, wobei es sich entweder um die Länder selbst oder um von ihnen beauftragte Akteure, z. B. Verkehrsverbünde oder andere staatliche Gesellschaften¹⁰⁸, handeln kann. In den ersten Jahren nach der Bahnreform gelang es der DB noch, einige Verkehre als Direktvergaben zu erhalten. Inzwischen ist jedoch im SPNV die wettbewerbliche Ausschreibung die Regel. Auf die Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Angebote im Busverkehr gehen wir in Kapitel 9 genauer ein.

Den **Rechtsrahmen** für die Vergabe von Leistungen im ÖPNV und insbesondere auch für den Ausschreibungswettbewerb bildet die EU-Verordnung Nr. 1370/2007. Obwohl die Verordnung auf einen diskriminierungsfreien Ausschreibungswettbewerb abzielt und konkrete Vorgaben für die entsprechenden Verfahren macht, erlaubt sie auch eine Marktabschottung zu Gunsten sog. »interner Be-

108 Beispielsweise ist im Freistaat Bayern die landeseigene Bayerische Eisenbahngesellschaft zum Aufgabenträger bestimmt.

treiber«, die sich im öffentlichen Eigentum befinden. Diesen Aspekt greifen wir in Kapitel 9 im Zusammenhang mit kommunalen ÖPNV-Betrieben noch einmal vertieft auf.

Ausgestaltungsoptionen

Für eine **Ausschreibung** gemeinwirtschaftlicher Verkehre existieren unterschiedliche Optionen. Bei den sog. Nettoverträgen erhält der Betreiber die Fahrgeldeinnahmen sowie einen vertraglich fixierten Festbetrag vom Aufgabenträger. Der Betreiber trägt somit nicht nur ein Kostenrisiko, sondern auch ein Erlös- bzw. Verkehrsmengenrisiko. Bei den sog. Bruttoverträgen fließen die Fahrgelderlöse dem Aufgabenträger zu; der Betreiber erhält lediglich einen – dann natürlich entsprechend höheren – Festbetrag. Grundsätzlich ist der Nettovertrag mit einem stärkeren Anreiz für den Betreiber verbunden, das Angebot kundenorientiert zu gestalten und somit mehr Fahrgäste zu gewinnen. Allerdings werden die Tarife in Deutschland in aller Regel durch die Verkehrsverbünde festgelegt, sodass die Betreiber des SPNV nicht über diesen zentralen Aktionsparameter entscheiden dürfen. Zudem können auch andere, aus Sicht des Betreibers externe Faktoren, beispielsweise Infrastrukturinvestitionen, die Erlösseite stark beeinflussen, sodass Betreiber sich unter diesen Voraussetzungen nur ungern auf Nettoverträge bewerben. Um bei Bruttoverträgen dennoch einen Anreiz zur Kundengewinnung zu schaffen, werden die Verträge oftmals mit variablen Elementen versehen, bei denen die Höhe der Zahlung an den Betreiber auch von definierten Qualitätskriterien und/ oder der Kundenzufriedenheit abhängt (»Anreizverträge«).

Eine besondere Herausforderung bei Ausschreibungen im SPNV besteht in der langen Nutzungs- und damit Abschreibungsdauer des rollenden Materials. Angesichts der langen **Vertragslaufzeiten** (oftmals bis zu 15 Jahre) müssen die Verträge zahlreiche zukünftig mögliche Entwicklungen abdecken, u. a. Kostensteigerungen bei Energie und Personal. Da insbesondere die Bedienung größerer SPNV-Netze hohe Investitionen erfordert (Marktzutrittsschranke) und Fahrzeuge von den Betreibern erst nach Zuschlag bestellt werden können, sind einige Aufgabenträger dazu übergegangen, die Fahrzeuge selbst zu beschaffen (Fahrzeugpool) und lediglich den eigentlichen Betrieb auszuschreiben. Auch hieraus ergeben sich jedoch spezifische Anreize und daraus folgende Anforderungen an die Vertragsgestaltung.

Marktstruktur im SPNV

In wettbewerbspolitischen Lehrbüchern wird die Ausschreibung üblicherweise als ein Wettbewerb gewinnorientierter privater Anbieter um einen staatlichen Auftrag behandelt. Eine Besonderheit des Ausschreibungswettbewerbs im deutschen SPNV ist hingegen die große Bedeutung von **Anbietern im öffentlichen Eigentum**, die

nicht selten bei Ausschreibungen miteinander konkurrieren. An erster Stelle ist hier die DB Regio zu nennen, die als Tochterunternehmen der bundeseigenen DB AG nach wie vor den höchsten Marktanteil in deutschen SPNV-Markt hat. Hinzu kommen Eisenbahnunternehmen im Landes- oder Kommunalbesitz, Tochtergesellschaften ausländischer Staatsbahnen sowie einige Anbieter in privatem – oftmals ausländischem – Eigentum.¹⁰⁹ Der häufig genutzte Begriff Privatbahnen für die Gesamtheit der nicht bundeseigenen Eisenbahnen ist daher überwiegend unzutreffend. Darstellung 6-1 informiert über ausgewählte SPNV-Anbieter und deren Angebote. Teilweise gibt es auch Gemeinschaftsunternehmen, an denen private und öffentliche Gesellschaften beteiligt sind (z. B. der in Norddeutschland aktive SPNV-Betreiber Metronom und der Betreiber Cantus in Nordhessen).

Dar. 6-1: Ausgewählte Anbieter im deutschen SPNV-Markt (Quelle: Unternehmensangaben auf den jeweiligen Webseiten)

Unternehmen	Eigentümer	Beispiele für Netze (Stand 2024)
DB Regio – auch mit der Gesellschaft »Regionalverkehrs Start Deutschland GmbH«	Bundesrepublik Deutschland (100 %) über DB AG	S-Bahnen in sieben Städten/Regionen, fünf »Regio-Netze« mit eigener Infrastruktur (z. B. Südostbayernbahn, Westfrankenbahn), Unterelbenetz, ...
Hessische Landesbahn (hlb)	Land Hessen (100 %)	Mittelhessen Express, ...
SWEG (Südwestdeutsche Landesverkehrs-GmbH)	Land Baden-Württemberg (95 %), Landkreise (5 %)	Zollern-Alb-Bahn, ...
Netinera	Republik Italien (100 %) über italienische Staatsbahn	Osthannoversche Eisenbahnen AG, vlexx (Rheinland-Pfalz), Vogtlandbahn, ...
Transdev	Republik Frankreich – indirekt über staatliche Bank (66 %), Privat (34 %)	Bayerische Oberlandbahn, Bayerische Regiobahn, Freiburger Eisenbahn, Nordwestbahn, S-Bahn Hannover, ...
Benex	Privat (100 % – seit 2019)	Agilis (Regensburg), Nordbahn, ...
National Express	Privat (100 %)	Rhein-Weser-Express, ...

109 Nach Angaben der Bundesnetzagentur (Marktuntersuchung für das Jahr 2022) lag der Anteil von Anbietern in privatem Eigentum an der Verkehrsleistung bei rund 11 %.

D Staatsbahnen auf Wettbewerbsmärkten

Ganz grundsätzlich lässt sich kritisch hinterfragen, warum Unternehmen in staatlichem Eigentum sich auf Märkten engagieren, die auch von privaten Unternehmen im Wettbewerb bedient werden (können). Neben einigen eher anekdotischen und gesamtwirtschaftlich letztlich unbedeutenden Beispielen aus anderen Branchen, etwa Staatsbrauereien und Staatsweingüter, sind öffentliche Unternehmen insbesondere in Bereichen vertreten, die durch eine hohe Bedeutung sozialer Ziele bzw. der Daseinsvorsorge charakterisiert sind, etwa im Wohnungswesen und bei Krankenhäusern. Hinzu kommen die in Deutschland sehr aktiven öffentlichen Kreditinstitute auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Eine Diskussion privatwirtschaftlicher Alternativen in diesen Bereichen würde den Rahmen dieses Buches bei weitem sprengen, sodass wir uns im Folgenden auf den Verkehrsmarkt beschränken.

Vielfältige Konzernaktivitäten der DB AG

Wie bereits in Kapitel 5 erläutert, ist die **Deutsche Bahn AG** nicht nur Eigentümer und Betreiber des überwiegenden Teils der Schieneninfrastruktur in Deutschland, sondern bietet auf dieser Infrastruktur auch Verkehrsdienstleistungen im Wettbewerb an, sodass Diskriminierungspotenziale durch vertikale Integration bestehen. Hinzu kommen Aktivitäten in benachbarten Märkten, hier insbesondere Leistungen im nationalen und internationalen Straßengüterverkehr (DB Schenker¹¹⁰) und bei ÖPNV-Ausschreibungen im Ausland durch die Gesellschaft Arriva. Die Aktivitäten der DB in diesen Bereichen sind bereits vielfach aus ordnungspolitischer Sicht kritisiert worden, u. a. von der Monopolkommission. Für den Schienenverkehr in Deutschland bieten sich keine relevanten Synergieeffekte und es besteht das Risiko, dass Verluste auf Auslandsmärkten letztlich zu Lasten der deutschen Steuerzahler gehen.

110 Im Jahr 2024 wurde die Gesellschaft verkauft.

Verlustbringer DB Cargo

Im **Schienengüterverkehr** sind zahlreiche Anbieter aktiv¹¹¹ und der Marktanteil der DB Cargo beträgt aktuell auf dem Gesamtmarkt etwas über 40 %.¹¹² Die DB Cargo ist seit vielen Jahren defizitär und belastet somit das Ergebnis des Gesamtkonzerns. Auch hier wäre daher eine Privatisierung nicht nur aus ordnungspolitischen Gründen vorteilhaft. Kritisch ist vor diesem Hintergrund zudem anzumerken, dass der DB-Konzern unter dem Dach der 2017 gegründeten DB International Operations (DB IO) weiterhin Auslandsaktivitäten aufbaut. Beispielhaft sei hier auf das Haramain High-Speed-Railway-Projekt in Saudi-Arabien, die Almaty Metro in Kasachstan und das Rail-Infrastructure-Projekt in Ägypten hingewiesen.

Wettbewerb zwischen Staatsbahnen

Dass bei Ausschreibungen im SPNV primär Unternehmen im Eigentum des Bundes, der Länder sowie anderer europäischer Staaten miteinander im Wettbewerb stehen, lässt sich mit leicht ironischem Unterton auch als **Konkurrenzsozialismus** bezeichnen.¹¹³ Aus ordnungspolitischer Sicht ist zu fordern, dass diese Aktivitäten privatisiert werden, ein Beispiel ist die Benex, ein früheres Tochterunternehmen der Hamburger Hochbahn. Die öffentlichen Unternehmen könnten sich auf den Betrieb der Infrastruktur fokussieren und die Risiken für den Steuerzahler würden minimiert. Ein Beispiel für fehlgeschlagene Aktivitäten staatlicher Anbieter ist Abelio, eine Tochtergesellschaft der niederländischen Staatsbahn. Das Unternehmen hatte in Deutschland Ausschreibungen für mehrere Netze im SPNV gewonnen, musste aber im Jahr 2021 aufgrund hoher Verluste Insolvenz anmelden, da die niederländische Staatsbahn die anfallenden Verluste nicht mehr übernehmen wollte.

Widerstände gegen eine Privatisierung

Die Forderung nach Privatisierung der Verkehrsdienstleister des DB-Konzerns sowie anderer staatlicher Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt stößt oftmals auf Kritik. Dabei ist nachvollziehbar, dass die Beschäftigten einschließlich ihrer Ge-

111 Allerdings handelt es sich auch hier oftmals um Anbieter in (inländischem oder ausländischem) öffentlichem Eigentum. Der Marktanteil der Privatunternehmen liegt laut Angaben der Bundesnetzagentur (Marktuntersuchung Eisenbahn) im Jahr 2022 bei rund 28 %.

112 Im Jahr 2012 betrug der Marktanteil noch 71,4 %. Vgl. Deutscher Bundestag (2023a), S. 10.

113 Am Rande sei vermerkt, dass es vergleichbare Konstellationen auch in anderen Bereichen gibt. Beispielsweise konkurrieren mitunter staatseigene Flugsicherungsdienstleister aus unterschiedlichen Ländern um Aufträge zur Luftverkehrskontrolle an Flughäfen.

werkschaften sowie das Management den Status quo beibehalten möchten, da sie fürchten, dass die durch Wettbewerbsbeschränkungen ermöglichten **Insider-Renten**¹¹⁴ abgebaut werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wird mitunter darauf hingewiesen, dass die Ausschreibungsverfahren aufgrund ihrer Komplexität mit erheblichen Transaktionskosten für die eigentliche Ausschreibung sowie die Kontrolle der Leistungserbringung einher gehen. Zudem bieten sich vielfältige Spielräume für Versuche der Auftragnehmer, nach der Leistungsvergabe die eigene wirtschaftliche Situation zu Lasten des Auftraggebers verbessern. Zwar sind diese Kritikpunkte nicht von der Hand zu weisen, umgekehrt ist jedoch zu betonen, dass ohne die wettbewerbliche Vergabe eine zementierte Monopolstellung eines Anbieters entstände, für den nur geringe Leistungs- und Innovationsanreize bestehen. In der Abwägung spricht daher vieles für eine regelmäßige Nutzung wettbewerblicher Prozesse, trotz des damit verbundenen administrativen Aufwands.

Schienenpersonenfernverkehr

Im Schienenpersonenfernverkehr ist der Markt formal offen, d. h., Eisenbahnverkehrsunternehmen können grundsätzlich jederzeit in den Markt eintreten, ihre Fahrpläne selbst festlegen und auch ihre Preise frei bestimmen. Allerdings handelt es sich um einen Markt, der vor der Marktöffnung monopolisiert war und auf dem der etablierte Anbieter (DB Fernverkehr AG) ein umfangreiches Angebot bereitstellt. In den Jahren nach der formalen Marktöffnung gab es zwar mehrere Markteintritte, letztlich blieben diese jedoch meist erfolglos, sodass die DB im Personenfernverkehr eine **Quasi-Monopolstellung** hat. Aktuell ist der Anbieter Flixtrain auf dem Inlandsmarkt der einzige relevante Wettbewerber. Im Unterschied zu früheren Wettbewerbern der DB verfügt Flixtrain über einen besseren Zugang zu potenziellen Kunden, da die Zugfahrten gemeinsam mit den relativ stark nachgefragten Angeboten des Fernbusses vermarktet werden. Dennoch bleibt das »überschaubare« Angebot von Flixtrain ein wesentlicher Nachteil im Wettbewerb, da zahlreiche Fahrgäste Wert auf Flexibilität legen, was generell die Bevorzugung von Angeboten mit höherer Frequenz begünstigt.

Weitere Anbieter sind auf manchen Strecken **ausländische Staatsbahnen**, etwa die österreichische ÖBB oder die französische SNCF, die teils auch Kabotageverkehre anbieten. Allerdings existiert hier meist eine enge Kooperation mit der DB, sodass beispielsweise eine Nutzung der Angebote in aller Regel auch mit Tickets der DB möglich ist.¹¹⁵ Insofern handelt es sich zwar um andere Anbieter, nicht jedoch um

114 Als Insider-Renten werden in den Wirtschaftswissenschaften Vorteile von Akteuren bezeichnet, die sich innerhalb eines geschützten Systems befinden und die zu Lasten von Akteuren außerhalb des Systems gehen. Konkret kann es sich etwa um überhöhte Löhne und Vorstandsbezüge in einem vor Wettbewerb geschützten Markt oder in einem vom Steuerzahler subventionierten Unternehmen handeln.

115 Eine Ausnahme ist Eurostar (früher Thalys), das Unternehmen bietet jedoch lediglich grenzüberschreitende Verkehre an.

Wettbewerber im eigentlichen Sinn. Zwar gab es in der Vergangenheit mitunter Ankündigungen ausländischer Bahngesellschaften, einen Einstieg in den deutschen Markt zu erwägen, konkrete Aktivitäten waren jedoch nicht zu beobachten. Lediglich auf dem Nischenmarkt der Nachtzüge, aus dem sich die DB vor einigen Jahren zurückgezogen hat, ist insbesondere die ÖBB in Deutschland aktiv.

Mit **Nachtzügen** werden aus klimapolitischer Sicht einige Hoffnungen verbunden, da sie grundsätzlich ein Substitut zum innereuropäischen Flugverkehr darstellen.

Aus Kundensicht ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle Fahrgäste das Angebot als komfortabel empfinden. Beispielsweise sagte der Geschäftsführer eines niederländischen Anbieters von Nachtzugverbindungen, der im Jahr 2024 aus dem Markt ausgestiegen ist, dass »im Schnitt jeder zweite Kunde im Nachtzug kaum schläft und todmüde am Ziel ankommt«¹¹⁶. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive besteht ein wesentliches Problem darin, dass spezielle Nachtzüge mit Schlafabteilen nur auf einer Fahrt während der Nacht eingesetzt werden können, sodass die Kundenzahl gering ist, die durchschnittlichen Kosten folglich relativ hoch.

Insgesamt dürfte es sich bei Nachtzügen trotz der politischen Unterstützung auch langfristig um einen Nischenmarkt handeln. Der europäische Marktführer ÖBB nennt derzeit eine Kundenzahl von rund 1,5 Mio. Fahrgästen pro Jahr, dies ist weniger als ein Prozent der Passagiere, die innereuropäisch von und nach Deutschland fliegen (einschließlich Umsteiger).

Herausforderungen durch den Deutschlandtakt

Ein zentrales Projekt der Eisenbahnpolitik ist der sog. **Deutschlandtakt**. Die Grundidee besteht darin, für den Fernverkehr einen attraktiven Zielfahrplan zu definieren – mit stündlich, auf aufkommensstarken Relationen sogar halbstündlich angebotenen Taktverkehren – und die Infrastruktur dann so auszubauen, dass dieser Taktverkehr auch tatsächlich angeboten werden kann. Aufgrund der umfangreichen Investitionsbedarfe ist jedoch auch darauf hingewiesen worden, dass es noch mehrere Jahrzehnte bis zur Vollendung des Zielnetzes dauern werde; teilweise wird von politischer Seite das Jahr 2070 genannt.

Aus wettbewerbsökonomischer Sicht stellt sich die Frage, ob ein zentral geplanter bundesweiter Taktfahrplan mit den Prinzipien der Eigenwirtschaftlichkeit und des freien Marktzugangs vereinbar ist. Einerseits könnten bei freiem **Marktzugang** Eisenbahnverkehrsunternehmen Verkehre anbieten, die sich nicht in die Taktlogik einfügen und es ggf. anderen Unternehmen sogar erschweren, den

116 Wüpper (2024).

geplanten Takt einzuhalten. Andererseits ergeben sich bei einem starr vorgegebenen Takt aller Voraussicht nach auch zahlreiche Fahrten, die bei isolierter Betrachtung nicht profitabel sind. Zudem ist bei mehreren konkurrierenden Anbietern nicht automatisch sichergestellt, dass die Fahrgäste alle Angebote mit einem einheitlichen Ticket nutzen können.

Grundsätzlich ist es in Anlehnung an die im ÖPNV verbreiteten Organisationsmodelle denkbar, dass entweder ein Genehmigungswettbewerb wie bei eigenwirtschaftlichen Buslinien (teils auch als **Konzessionsmodell** bezeichnet) oder – sofern bestimmte Streckenbündel nicht in der Summe profitabel sind – ein **Ausschreibungswettbewerb** wie im SPNV organisiert wird. Allerdings setzt dies auch voraus, dass Fahrscheine für das Gesamtangebot gültig sind, was wiederum eine Qualitätsdifferenzierung im Wettbewerb zumindest erschwert. Weitere Herausforderungen bei der Umsetzung des Deutschlandtakts stellen sich etwa bei der Abstimmung mit dem Schienengüterverkehr.

Mittlerweile wurde eine **Erprobungsklausel** in das Eisenbahnrecht aufgenommen, die erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Trassenvergabe für den Deutschlandtakt liefern soll. Ganz generell ist jedoch zu konstatieren, dass die verlockende Vision eines umfassenden und verlässlichen Taktverkehrs auch die Gefahr mit sich bringt, dass der Staat, beispielsweise in Form eines Aufgabenträgers für den Schienenpersonenfernverkehr, einen erheblichen Einfluss auf die Angebotsmerkmale nimmt und den Innovationswettbewerb tendenziell zurückdrängt.

E Wesentliche Ergebnisse im Überblick

- Diskriminierungsfreie Marktzutrittsvorgaben, insbesondere technische Normen, sind im Verkehr weit verbreitet. Die konkrete Ausgestaltung lässt sich stets kontrovers diskutieren.
- Generell kann auf Märkten mit niedrigen Marktzutrittsschranken der potenzielle Wettbewerb eine Disziplinierungsfunktion entfalten. Aufgabe des Staates ist es, die Errichtung künstlicher Markteintrittsbarrieren zu verhindern.
- Insbesondere im Schienenverkehr existieren zahlreiche Beispiele, wie der Staat seine hoheitliche Macht dazu einsetzt, staatliche Eisenbahnbetriebe vor Wettbewerb zu schützen, etwa das jahrzehntelange Verbot der Buslinienfernverkehrs. Gesamtwirtschaftlich ist dies eindeutig nachteilig.
- Sozialpolitisch motivierte Quersubventionierungen werden ebenfalls vom Staat als Rechtfertigung für Wettbewerbsbeschränkungen genutzt. Hier empfiehlt es sich meist, das zielgenauere und marktkonforme Instrument der Subjektförderung zu nutzen.
- Um eine höhere Angebotsqualität zu ermöglichen, sind Ausschreibungen defizitärer Verkehrsleistungen ein grundsätzlich geeignetes Instrument. Dabei ist insbesondere im Schienenpersonennahverkehr als Besonderheit zu vermerken, dass oftmals Unternehmen in öffentlichem Eigentum miteinander konkurrieren, sodass Marktrisiken letztlich beim Steuerzahler verbleiben.
- Im Schienenverkehr haben staatliche Eisenbahnunternehmen aus dem In- und Ausland auch im Güter- und im Personenfernverkehr eine dominierende Stellung. Hier bestehen ungenutzte Privatisierungspotenziale.
- Der für die fernere Zukunft geplante Deutschlandtakt wird die Marktordnung im Schienenpersonenfernverkehr verändern. Der Staatseinfluss wird dabei in der Tendenz wohl weiter zunehmen.

F Kommentierte Literaturhinweise

Die staatliche Regulierung von Verkehrsmärkten thematisieren letztlich alle Lehrbücher zur Verkehrspolitik, die bereits im Anschluss an Kapitel 1 genannt sind.

Mit dem Wettbewerb auf Schienenmärkten und insbesondere der Rolle der Deutschen Bahn AG befasst sich die Monopolkommission in ihren regelmäßigen Sektorgutachten. Eine Analyse des Deutschlandtakts findet sich im 8. Sektorgutachten aus dem Jahr 2021. Weitere Informationen zum Wettbewerb auf der Schiene sowie weitere Strukturdaten enthalten die regelmäßigen Marktuntersuchungen Eisenbahnen der Bundesnetzagentur.

Zu den Besonderheiten des Taximarktes und seiner Regulierung siehe etwa Die Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg (2016), Personenbeförderung mit PKW. Gutachten zur Reform des Ordnungsrahmens, Stuttgart.

Frank Fichert/Rüdiger Sterzenbach

Verkehrspolitik und Verkehrswende

Der Verkehr ist sowohl eine Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und die Wahrnehmung persönlicher Freiheitsrechte als auch ein bedeutender Verursacher lokaler und globaler Umweltprobleme. Die mitunter erbittert geführten verkehrspolitischen Kontroversen und ihre vielfältigen Verknüpfungen sind für Beobachter vielfach kaum noch überschaubar. Als Stichworte lassen sich unter anderem marode Brücken, verspätete Züge, die Mineralölsteuer, das Verbrennerverbot, der Busverkehr im ländlichen Raum, das Tempolimit auf Autobahnen und das Anwohnerparken nennen. Dieses Buch leistet einen Beitrag zu einer objektiven und faktenbasierten Diskussion der vielfach geforderten Verkehrswende. Vor dem Hintergrund einer umfassend verstandenen Nachhaltigkeit werden die zentralen verkehrsökonomischen Ziele, Strukturen und Handlungsoptionen erläutert und eingeordnet. Damit wird in dieser Form erstmalig aus ökonomischer Perspektive ein fundierter Überblick sowohl über die Grundlagen als auch über die aktuellen Kernaufgaben der Verkehrspolitik in Deutschland vermittelt.

Dr. Frank Fichert ist Professor am Fachbereich Touristik/Verkehrswesen der Hochschule Worms und forscht zu Fragen des Wettbewerbs, der Regulierung, der Infrastrukturfinanzierung und des Umweltschutzes auf Verkehrsmärkten. Prof. Dr. Rüdiger Sterzenbach lehrte über 35 Jahre Volkswirtschaftslehre und Personenverkehr an der Hochschule Heilbronn, er hat Standardwerke zum ÖPNV und zum Luftverkehr veröffentlicht und ist ein gefragter Experte zu Themen der Verkehrspolitik.

ISBN 978-3-17-044441-6



9 783170 444416

www.kohlhammer.de

Kohlhammer