

DICE Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des
Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
des Deutschen Bundestages
Cem Özdemir, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Professor Dr. Justus Haucap
Direktor

Telefon +49 211 81-15494
Telefax +49 211 81-15499
haucap@dice.hhu.de

Düsseldorf, 10.05.2019

Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Thema „Eisenbahn“ am 13.05.2019

Düsseldorf Institute
for Competition Economics

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,
ich freue mich sehr über die Einladung zur Anhörung zum Thema „Eisenbahn“. Anbei finden Sie, wie erbeten, allgemeine schriftliche Ausführungen zum o.g. Themenkomplex.

**Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf**

DICE
Universitätsstraße 1
D-40225 Düsseldorf
Germany

www.dice.hhu.de
www.hhu.de

1. Die Eisenbahn gilt – abgesehen von Fuß und Fahrrad – als der umweltfreundlichste Verkehrsträger. Auch deshalb gilt es vielen als erstrebenswert, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern, als den Anteil der Bahn im „Modal Split“ zu erhöhen.
2. Der Anteil der Schiene am Gesamtverkehrsaufkommen ist in den vergangenen Jahren jedoch weitgehend konstant geblieben. Um das Ziel zu erreichen, mehr Verkehr auf die Schiene zu bekommen, erscheint somit eine Steigerung der (relativen) Attraktivität des Schienenverkehrs geboten.
3. Bundesregierung und Landesregierungen haben nach § 1 Abs. 5 AEG mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung darauf hinzuwirken, dass die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger angeglichen werden und dass durch einen lauterer Wettbewerb der Verkehrsträger eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung ermöglicht wird. Nach § 1 Abs. 1 AEG dient der rechtliche Rahmen u.a. dazu, ein attraktives Verkehrsangebot auf der Schiene zu gewährleisten sowie die Interessen der Verbraucher im Eisenbahnmarkt zu wahren.

4. Ein attraktives Angebot für Verbraucherinnen und Verbraucher kann insbesondere dann erreicht werden, wenn diese Auswahlmöglichkeiten haben und nicht von einzelnen Anbietern abhängig sind. Auswahlmöglichkeiten entstehen insbesondere dann, wenn verschiedene Anbieter im Wettbewerb um die Gunst der Nachfrager konkurrieren. Verbraucherinnen und Verbraucher können sich bei funktionsfähigem Wettbewerb für das Angebot entscheiden, das ihnen am attraktivsten erscheint. Die Attraktivität eines Angebots im Verkehrsbereich wird dabei aus Verbrauchersicht durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Dazu gehören für Verbraucherinnen und Verbraucher neben dem Preis auch der Komfort, die Reisezeit, die Verlässlichkeit und weitere Faktoren.

5. Um den Wettbewerb zu stärken und damit indirekt auch die Attraktivität der Angebote, die sich um die Gunst der Nachfrager bewerben, haben die Monopolkommission und auch andere Experten nahezu gebetsmühlenhaft angeregt, im Bahnverkehr Infrastrukturen (insbesondere das Schienennetz, Stationen und das Bahnstromnetz) eigentumsrechtlich vom Betrieb des Verkehrs zu trennen.¹

6. Eine öffentliche Bahninfrastrukturgesellschaft hätte den Vorteil, dass sie von Diskriminierungsanreizen befreit ist, denen ein integrierter Bahnkonzern unterliegt. Eine separate Bahninfrastrukturgesellschaft, die selbst keinen Bahnverkehr betreibt, wäre gegenüber verschiedenen Bahnverkehrsbetreibern indifferent und hätte im Wesentlichen das Ziel, die Kapazität ihrer Infrastruktur möglichst stark auszulasten, d.h. möglichst viel Verkehr über das Schienennetz abzuwickeln, weitgehend unabhängig davon, welcher Bahnverkehrsbetreiber genau den Verkehr abwickelt. Ein integriertes Unternehmen hingegen hat diese Anreize zur Ausweitung des Verkehrs nicht in demselben Maße, sofern dieser Verkehr von konkurrierenden Bahnverkehrsbetreibern organisiert wird. Eine möglichst konsequente Trennung von Infrastruktur und Verkehr ist deshalb nach wie vor geboten.

7. In diesem Kontext sei nochmals auf die Empfehlung der Monopolkommission (2017) verwiesen, die organisatorische Trennung wenigstens so weiter zu forcieren, dass Vorstandsmitglieder oder leitende Angestellte des integrierten Bahnkonzerns nicht mehr im Aufsichtsrat der Infrastrukturgesellschaft(en) vertreten sind.

¹ Vgl. zuletzt Monopolkommission (2017), Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß §78 ERegG

8. Zugleich sollte sich die Deutsche Bahn weitestgehend von Geschäftsbereichen trennen, die nicht dem Bereich der Daseinsvorsorge im engeren Sinne zuzuordnen sind und bei denen kein erkennbares Marktversagen vorliegt, das deutsche Steuerzahlerinnen und Steuerzahler betrifft. Dazu gehören die Bereiche der internationalen Logistik (DB Schenker AG) sowie Bahngesellschaften, welche im Ausland operieren.

9. Es ist nicht erkennbar, welche Interessen der deutsche Steuerzahler am Eigentum internationaler Logistikunternehmen und ausländischer Bahngesellschaften hat. Sicher gehören diese Bereiche nicht zum Bereich der Daseinsvorsorge. Stattdessenbürden sie dem Steuerzahler unfreiwillig ein unternehmerisches Risiko aus, dem er sich nicht entziehen kann. Zudem besteht die Gefahr, dass innerhalb eines Unternehmens bei einer Ausweitung der unternehmerischen Aktivitäten die eigentlich notwendige Fokussierung auf das Kerngeschäft (hier: Bahninfrastruktur in Deutschland) leidet, wenn nicht gar verloren geht.

10. Der deutsche Staat ist zudem auch an DHL und durch die Stadt Hamburg an Hapag-Lloyd und somit an mindestens zwei weiteren, wenn auch in etwas anderen Geschäftsbereichen tätigen, internationalen Logistikunternehmen beteiligt. Internationale Logistik ist jedoch keine staatliche Aufgabe, die sich durch etwaiges Marktversagen oder Daseinsvorsorge rechtfertigen ließe. Eine Veräußerung an private Anteilseigner, die sich freiwillig zu Übernahme der unternehmerischen Risiken entscheiden, erscheint daher geboten.

11. Bei einer Veräußerung der Beteiligungen der Deutschen Bahn außerhalb ihres Kerngeschäftes ist eine stärkere Fokussierung des Managements auf eben dieses zu erwarten.

12. Verwiesen sei zudem auf zwei weitere Empfehlungen der Monopolkommission (2017), welche ich nachdrücklich unterstütze.

13. Erstens empfiehlt die Monopolkommission (2017, Tz. K26) „eine neutrale und möglichst umfassende Analyse von Kosten und Nutzen der verschiedenen Verkehrsträger. Entscheidungen über Abgaben und Steuern sollten auf dieser Basis erfolgen.“ Aktuell werden unterschiedliche Verkehrsträger und ihrer Infrastrukturen in sehr unterschiedlichen und oftmals wenig systematischen Wegen teils besteuert, teils subventioniert, ohne dass eine „Verkehrspolitik aus einem Guss“ zu erkennen wäre. Aus ordnungspolitischer Sicht wäre eine Orientierung von Belastungen und Subventionen an sogenannten

Externalitäten (etwa aufgrund von Klimaauswirkungen, Lärm, Staus, etc.) erstrebenswert.

14. In diesem Kontext sollte aus meiner Sicht auch eine konsistente CO₂-Bepreisung der verschiedenen Verkehrsträger angestrebt werden. Während aktuell lediglich die Bahn (über den Strompreis) die Kosten des CO₂-Ausstoßes trägt, unterliegen der motorisierte Individualverkehr sowie der Luftverkehr faktisch keinen CO₂-Preisen, wenngleich diese mit anderen Steuern und Abgaben belastet werden. Diese Belastungen erscheinen jedoch nicht konsistent und orientieren sich nicht am CO₂-Ausstoß. Eine konsistente Belastung, sodass jede Tonne CO₂-Ausstoß - unabhängig vom Verkehrsträger - mit demselben Preis belegt wird, wäre hier wünschenswert.

15. Zweitens empfiehlt die Monopolkommission (2017, Tz. K23 f.) „bei einer Einführung des Deutschland-Taktes, das Schienenverkehrskonzept möglichst wettbewerblich auszugestalten.“ Konkret empfiehlt die Monopolkommission eine Ausschreibung der vorgegebenen Strecken, um auf diese Weise mehr Wettbewerb im Fernverkehr zu etablieren. Die Erfahrungen mit den wettbewerblichen Ausschreibungen im Regionalverkehr sind hier durchaus ermutigend.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Haucap', written in a cursive style.

Professor Dr. Justus Haucap