

Prof. Dr. Tim Engartner

unter Mitarbeit von
Daniel von Orloff

VERFEHLTE WEICHEN- STELLUNGEN IN RICHTUNG WETTBEWERB

Erfolgskriterien für die Verlagerung des
Verkehrs auf die Schiene

KURZSTUDIE

Verlag Arbeiterkammer Wien
2024

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	6
1. Die Europäische Union als Treiber der Liberalisierungspolitik	8
2. Auswirkungen von Ausschreibungswettbewerben im europäischen Vergleich	10
2.1 Der Schienenpersonennahverkehr in Deutschland	12
2.2 Flix SE als Negativbeispiel	17
2.3 Selektiver Wettbewerb in Spanien und Italien	19
2.4 Verhaltene Bemühungen um Wettbewerb in den Niederlanden	23
2.5 Schweden als Vorreiter der Liberalisierung	29
3. Fragmentierung als Ergebnis von Ausschreibungswettbewerben: Die Privatisierung des Britischen Bahnwesens als Negativszenario	32
3.1 Fatale Folgen der Fragmentierung	32
3.2 Lediglich vermeintlich bemerkenswerter Anstieg der Fahrgastzahlen	33
3.3 Rückkehr zur staatlichen Koordination	34
4. Notwendigkeit gezielter Investitionen in die Schieneninfrastruktur	36
4.1 Erfolgsmodell Schweizerische Bundesbahnen	36
4.2 Unzureichende Investitionen als Treiber für sinkende Verkehrsmarktanteile der Bahn	38
4.3 Gravierende Unzulänglichkeiten im Deutschen Bahnsystem	40
5. Vorzüge der Direktvergabe und Nachteile des Ausschreibungswettbewerbs	42
5.1 Triftige Argumente für die Direktvergabe	43
5.2 Komplexe und kostspielige Regulierungsarchitektur	45
Literatur	48
Autorenspiegel	60

EINLEITUNG

Ohne ein technisch funktionierendes, preislich attraktives und räumlich erschöpfendes Bahnsystem lässt sich die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene als eine der zentralen Weichenstellungen für den „European Green Deal“ nicht umsetzen. Auch deshalb will die Europäische Kommission den grenzüberschreitenden Bahnverkehr bis 2050 verdreifachen. Misslingt die Verkehrswende, werden der stetig wachsende Autoverkehr, der nicht nachlassende Flugverkehr und die globalisierte Container-Schifffahrt der Klimaerwärmung auch weiterhin den Weg bereiten (vgl. weiterführend: Waßmuth & Wolf 2020: 10-16). Um den intermodalen Wettbewerb zu Gunsten der Bahn zu beleben – sprich: die Bahn als attraktive Alternative zum Straßen-, Flug- und Schiffsverkehr zu etablieren – müssen nicht nur die nationalen Schienenverkehrsmärkte gestärkt, sondern auch der einheitliche europäische Eisenbahnraum vollendet werden.

Doch allen umwelt- und klimapolitischen Ambitionen zum Trotz ist festzustellen, dass die Verkehrswende mit einer klaren Prioritätensetzung zu Gunsten der Bahn innerhalb der EU bislang ausgeblieben ist. Dies gilt insbesondere für den Güter- und den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr. So lag der Anteil der Bahn am EU-weiten Güterverkehr 2021 nach wie vor bei nur 17%, während der Transport auf der Straße weiter zunahm: Wurden 2011 ca. 74% des Güterverkehrs über die Straße abgewickelt, waren es 2021 sogar 77% (Destatis 2023). Ähnlich ernüchternd fällt die Bilanz im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr aus, über den nach wie vor selbst viele Grenzregionen nur unzureichend angebunden sind. 2022 konnten in den 27 EU-Mitgliedsstaaten lediglich 47 km im internationalen Schienenpersonenverkehr pro Einwohner:in verzeichnet werden, während rund 833 km je Einwohner:in auf nationale Zugfahrten entfielen. Diesbezüglicher Spitzenreiter ist Luxemburg, wobei selbst die rund 660.000 Luxemburger:innen im Schnitt gerade einmal 180 grenzüberschreitende Personenkilometer mit dem Zug zurücklegen (Eurostat 2024a: 17). Somit machten international zurückgelegte Strecken durchschnittlich weniger als vier Prozent der jeweils insgesamt mit der Bahn zurückgelegten Strecken aus (FIS 2024). Betrachtet man ausschließlich den grenzüberschreitenden Verkehr Europas, entfallen rund 7% auf öffentliche Verkehrsmittel, d.h. auf Bus und Bahn; das Gros verzeichnen der Kfz- und Flugverkehr (ESPON 2019). Auf letzteren griffen 2022 rund 150 Mio. Menschen zur Überquerung deutscher Grenzen zurück, während die Deutsche Bahn (DB) AG gut 21 Mio. Menschen nach und aus Deutschland beförderte (Sonnenberg 2023).

Die Gründe dafür sind ebenso vielfältig wie umstritten. Eine aus politökonomischer Sicht ebenso tragfähige wie verbreitete Einschätzung lautet: Nachdem bis in die 1990er-Jahre eine umfassende Regulierung der Verkehrswirtschaft unter Verweis auf deren vielfältige Eigenheiten gerechtfertigt worden war, setzte sich in den vergangenen drei Jahrzehnten, auch mit Blick auf das europäische Schienenverkehrswesen, der neoliberale Dreiklang aus Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung der Bahnen durch (vgl. weiterführend Engartner 2021). Dabei kommt der von der Europäischen Union (EU) verfolgten Liberalisierungspolitik besondere Bedeutung zu, setzt die EU-Kommission doch auch ausweislich der PSO-Verordnung 2016/2338 auf Ausschreibungswettbewerbe statt auf zentralstaatliche Koordinationsmechanismen wie beispielsweise die in Österreich

praktizierte Direktvergabe.¹ Statt grenzüberschreitenden Kooperationen der national jeweils marktführenden (Staats-)Bahnunternehmen mittels umfänglicher Finanzierung zu implementieren, forciert die Europäische Kommission, ausweislich verankert in vier Eisenbahnpaketen, Richtlinien zur Marktöffnung.

Damit setzt die Europäische Kommission auf einen sich im gesamten europäischen Binnenmarkt entfaltenden Wettbewerb der Schienenverkehrsunternehmen, den sie erst kürzlich mittels einer von der Wirtschaftsprüfungs- und Unternehmensberatungsfirma Ernst & Young vorgelegten Studie zur Entwicklung von Ticketpreisen und Verkehrsdienstleistungen zu untermauern versuchte. Diese Publikation, deren Methodologie „in allen Schritten in enger Kooperation mit der Europäischen Kommission entwickelt wurde“ (de Rose et al. 2024: 5; Übersetzung T. E.), kommt zu eindeutigen Befunden: Wettbewerb Sorge im Schienenpersonenverkehr für günstigere Ticketpreise, eine höhere Taktung der Verbindungen sowie bessere Servicequalität der vorgehaltenen Angebote. Dabei ist nicht nur der kasuistische Zugriff zweifelhaft, wenn einzelne Relationen wie z. B. Stockholm – Göteborg oder Wien – Salzburg zur Grundlage einer umfassenden Einschätzung der nationalen Marktsituation mit Blick auf die Pünktlichkeit gemacht werden (ebd.: 22-23). Auch die Befragung der Stakeholder ist methodologisch zweifelhaft: So etwa fließen die Einschätzungen der Fahrgastverbände nur mit 6% in die Erhebung ein, wohingegen die (Vertretungen der) im Personenverkehr tätigen Eisenbahnunternehmen mit 37% ins Gewicht fallen (ebd.: 9), sodass nicht nur ein erheblicher Bias zum Vorschein kommt, sondern die unternehmerische Perspektive auch unzulässiges Gewicht erhält.

Vor diesem Hintergrund legt die vorliegende Kurzstudie unter Verweis auf andere europäische Bahnsysteme dar, wie die in Österreich praktizierte öffentliche Direktvergabe im Schienenverkehrssektor zu bewerten ist. Mangelt es den auf Direktvergaben setzenden Behörden der EU-Mitgliedsstaaten tatsächlich an einem Bewusstsein dafür, dass Wettbewerb eine zentrale Voraussetzung ist, „um bei der Auftragsvergabe ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen“ (Europäischer Rechnungshof 2023), wie es offenbar auch die zitierte Studie darlegt? Oder wird schlicht übersehen, dass auch der Vergabewettbewerb im Schienenverkehrssektor nicht ohne Verwaltung, Koordination und Kontrolle auskommt, wenn beispielsweise eine Verdichtung der Zugtaktung, eine räumliche Ausweitung der Schienenverkehrsangebote oder eine Neujustierung der Tarifstruktur erfolgen soll? Nicht zuletzt ausweislich der PSO-Verordnung 2016/2338 verspricht sich die Europäische Kommission von der Ausweitung ausgeschriebener bzw. betriebener Dienste nicht nur mehr Effizienz, Kundenorientierung und Innovation, sondern auch eine Verbesserung von Qualität und Preisen zum Vorteil von Mitarbeitenden, Bahnreisenden und Unternehmen. Dabei zeigt schon ein Blick nach Deutschland – immerhin Drittplatzierter im EU-Vergleich, was den Anteil kommerziell vergebenen Aufträge angeht –, dass besagter Anteil kaum als geeigneter Prädiktor für die gewünschten Entwicklungen herangezogen werden kann. Und auch unter Bezugnahme auf Großbritannien und die Schweiz kann deutlich gemacht werden, welche (Miss-)Erfolgskriterien im Blick behalten werden müssen, um die Bahn vom Abstellgleis auf die Erfolgsschiene zu führen.

¹ Zum umstrittenen Charakter der EU-Vorgaben vergleiche ausführlich die überzeugende Darlegung der Argumente in der gutachterlichen Stellungnahme von Aicher/Lessiak (2022), insbesondere S. 43-46.

1. DIE EUROPÄISCHE UNION ALS TREIBER DER LIBERALISIERUNGSPOLITIK

Das 2001 verabschiedete erste Eisenbahnpaket diente zunächst dazu, das europäische Bahn- und Schienensystem den grundlegenden Bedürfnissen eines offenen Marktes anzupassen. So wurde eine diskriminierungsfreie Öffnung der Infrastruktureinrichtungen auf den Weg gebracht, indem man die Mitgliedsstaaten zur Trennung von Netz und Betrieb verpflichtete – obgleich durch diese sog. vertikale Trennung die Transaktionskosten in die Höhe schießen, kommt es so doch zu einem erhöhten Kommunikations- und Koordinationsbedarf (E.CA Economics 2024: V).² Mit Verabschiedung der EU-Verordnung 1370/2007 wurden die Mitgliedsstaaten dann mitunter darauf verpflichtet, nationale Regelungen für den freien Marktzugang im internationalen Schienengüterverkehr auf dem Transeuropäischen Eisenbahngüternetz sowie zur Liberalisierung des gesamten internationalen Schienengüterverkehrs zu finden (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2011: 5; Engartner 2019). 2004 folgte das zweite Eisenbahnpaket, in dessen Rahmen die Marktzugangsmöglichkeiten für grenzüberschreitenden Gütertransport auf der Schiene beschleunigt und ausgeweitet werden sollten. Außerdem harmonisierte man Sicherheitsvorschriften, trieb die Interoperabilität der Bahnsysteme voran und überantwortete die Überwachung von eben jener Interoperabilität sowie der Sicherheitsstandards der neu gegründeten Europäischen Eisenbahnagentur (ERA)³. Mit dem im Jahr 2007 beschlossenen dritten Eisenbahnpaket erfolgte sodann die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs. Es stand entsprechend im Zeichen der Öffnung dieses Marktes; adressiert wurden etwa Trassenzugänge, Zugänge zu sonstiger Eisenbahninfrastruktur, diskriminierungsfreie Infrastrukturnutzungspreise sowie die Gewährleistung bestimmter Mindestqualitätsstandards (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2011: 6). Das vierte Eisenbahnpaket wurde – nach umfänglicher parlamentarischer Debatte – schließlich im Jahr 2016 verabschiedet und war mit der Erwartungshaltung verbunden, den in Gang gesetzten Liberalisierungsprozess zu vollenden. Die sechs Einzelgesetze sahen unter anderem eine Stärkung der ERA, die Öffnung der nationalen Märkte für den Schienenpersonennahverkehr sowie ein Mehr an (Ausschreibungs-)Wettbewerben bei den Verkehrsleistungen vor (Balsen 2022). Statt den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern in den Mittelpunkt der Bahnpolitik zu rücken, zielen die Richtlinien vor allem auf den intramodalen Wettbewerb, d. h. den Wettbewerb zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen (vgl. Abb. 1), ab.

2 Die obligatorische Verpflichtung der Länder, die vertikale Trennung von Netz und Betrieb zu vollziehen, muss ohnehin als fragwürdig bezeichnet werden. Erst im Sommer 2024 ergab eine Studie, die das auf wettbewerbsökonomische Frage- und Problemstellungen spezialisierte Institut E.CA Economics im Auftrag der Deutschen Bahn AG durchgeführt hat, dass „verschiedene Formen der horizontalen und vertikalen Marktorganisation zu vergleichbaren Ergebnissen führen können“ (E.CA Economics 2024: X). Die Studienautor:innen zogen unter Rückgriff auf einschlägige Befunde wirtschaftswissenschaftlicher Forschung Effizienzwerte heran, um die Produktionseffizienz der Eisenbahnsysteme verschiedener europäischer Länder miteinander zu vergleichen. Dabei schnitten sowohl Länder mit einer institutionellen vertikalen Trennung von Netz und Betrieb (d. h. vollständig separierter Institutionen), Länder mit organisatorischer Trennung innerhalb einer Holding (wie bei der DB) als auch vollständig integrierte Modelle mit Spitzenwerten ab (ebd.).

3 Mittlerweile operiert die ERA unter dem Namen Eisenbahnagentur der Europäischen Union.

VIERTES EISENBAHNPAKET 2016

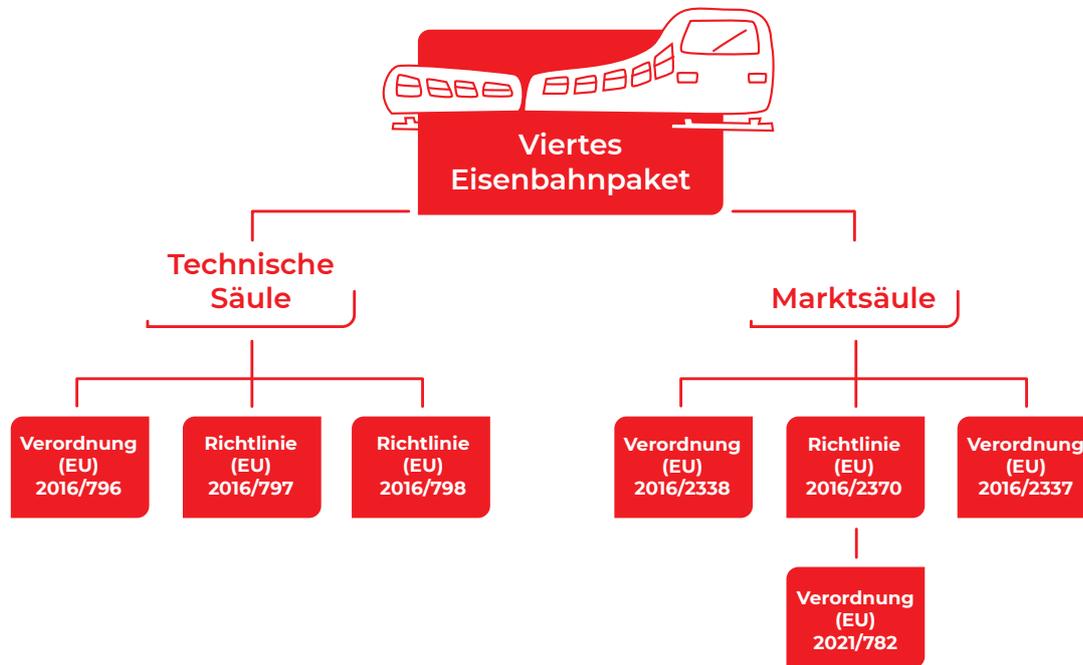


Abb. 1: Finalisierung der Liberalisierung? Das vierte Eisenbahnpaket der EU (in Anlehnung an European Commission – Mobility and Transport o. J.)

Der diskriminierungsfreie Netzzugang für private Eisenbahnverkehrsunternehmen und – damit einhergehend – mehr Wettbewerb auf der Schiene sollte in besseren Ergebnissen für Fahrgäste, Beschäftigte und Steuerzahlende resultieren. In der PSO-Verordnung 2016/2338 heißt es wörtlich (Europäische Union 2016: 1):

„Der Unionsmarkt für internationale Schienenpersonenverkehrsdienste ist seit 2010 für den Wettbewerb geöffnet. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten ihre inländischen Personenverkehrsdienste für den Wettbewerb geöffnet, entweder durch die Einführung von Rechten auf freien Zugang oder durch die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge oder durch beides. Die Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste sollte sich positiv auf das Funktionieren des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums auswirken und zu besseren Diensten für die Nutzer führen.“

Zugleich wurde jedoch unter Begründung Nr. 24 vermerkt, dass die Schaffung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums zwar „gemeinsame Regeln für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge in diesem Sektor“ verlangt, „die spezifischen Gegebenheiten jedes Mitgliedstaats [indes] zu berücksichtigen sind“ (Europäische Union 2016: 3).⁴

⁴ Zum umstrittenen Charakter der EU-Vorgaben (insbesondere mit Blick auf die „leistungsbasierten Direktvergabe“ von Schienenpersonenverkehrsdienstleistungen nach Art 5 Abs 4a der PSO) vergleiche ausführlich die überzeugende Darlegung der Argumente in der gutachterlichen Stellungnahme von Aicher/Lessiak (2022), insbesondere S. 43-46.

2. AUSWIRKUNGEN VON AUSSCHREIBUNGSWETTBEWERBEN IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH

Die Auswirkungen von Ausschreibungswettbewerben auf relevante Qualitätsindikatoren wie beispielsweise Ausschreibungskosten, Fahrplanktakte und Lohnstrukturen sind wissenschaftlich bislang noch unzureichend untersucht (Aicher & Lessiak 2022: 29-31). Allerdings lassen sich – teilweise auf der Grundlage von Teilstudien – eine Reihe von Erkenntnissen aus vorangegangenen öffentlichen Ausschreibungen anführen, die als Basis für begründete Vermutungen dienen können. Außerdem liegt eine Studie aus dem Jahr 2018 vor, die dezidiert die hier im Mittelpunkt stehende Fragestellung adressiert (Aistleitner et al. 2018). So unerfreulich dieser insgesamt doch überschaubare Forschungsstand für interessierte Beobachter:innen sein mag, verdeutlicht er doch auch, dass die EU seit Jahrzehnten eine (schienenverkehrsbezogene) Ausschreibungspolitik forciert, die sich auf keine eindeutige wissenschaftliche Grundlage bezieht.

Eine Studie, die sich einem Vergleich der verschiedenen europäischen Auftragsvergaben im Schienenpersonenverkehr hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umfang, Kosten und Qualität öffentlicher Verkehrsdienstleistungen widmet, stammt vom Forschungsinstitut für die Gesamtanalyse der Wirtschaft, das an der Universität Linz angesiedelt ist. Zu die-

WETTBEWERBSINTENSITÄT nationaler Eisenbahnsysteme

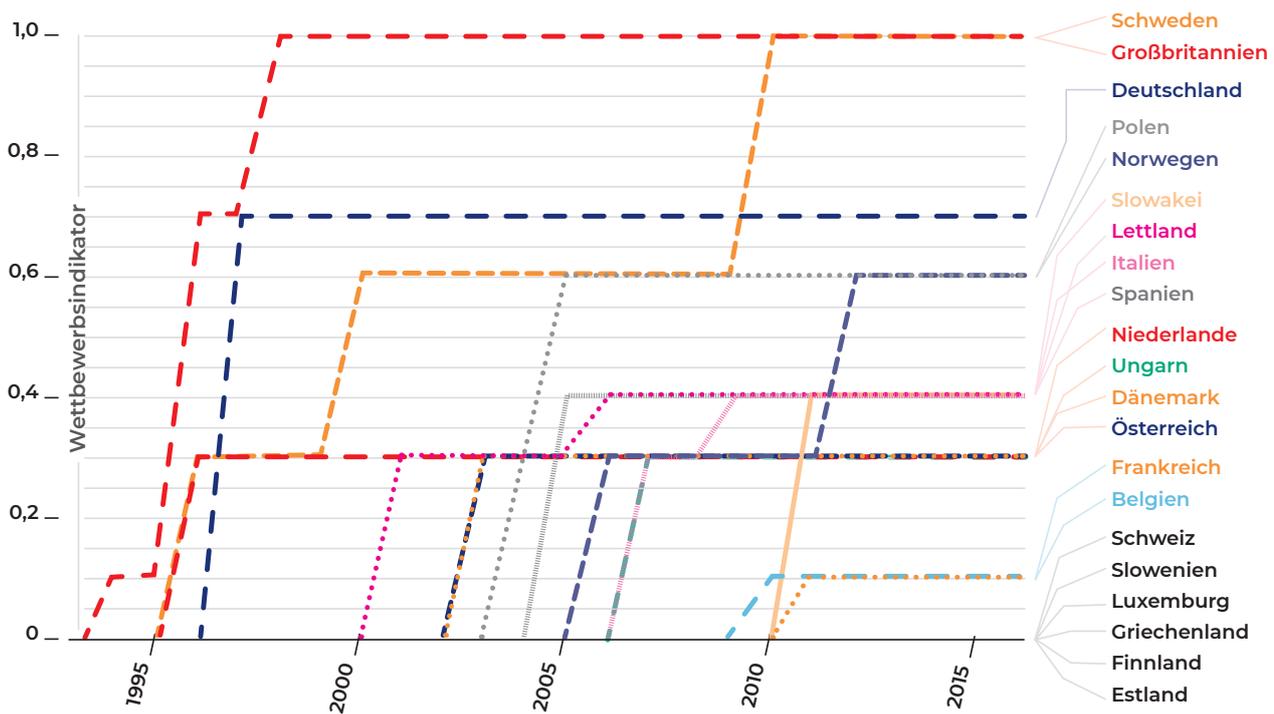


Abb. 2: Wettbewerbsintensität nationaler Eisenbahnsysteme (Aistleitner et al. 2018: 6)

sem Zweck sichtet die Wissenschaftler unterschiedliche Quellen, um inhärente und zum Teil drastische Limitationen bestehender Datensätze und Untersuchungen bestmöglich kompensieren zu können (Aistleitner et al. 2018: 2). Aistleitner, Grimm und Kapeller werten unter anderem insgesamt 19 Studien aus, die sich der Evaluation von Ausschreibungswettbewerben im Bereich des Eisenbahnverkehrs widmen. Das Ergebnis war durchaus facettenreich, kamen doch sechs zu einer eher positiven, sieben zu einem eher negativen und sechs weitere zu einem ausgewogenen Ergebnis (18). Die Forschenden entwickelten in Rahmen besagter Studie zudem einen Indikator zur Bemessung des Wettbewerbsgrads der europäischen Bahnsysteme (siehe Abb. 2). Hier wurden Länder wie Schweden oder Großbritannien mit dem höchstmöglichen Wert bedacht, während der Wettbewerbsgrad für Österreich oder die Schweiz niedrig bis sehr niedrig ausfällt. Einen mittleren Weg weisen Staaten wie Italien, Spanien oder die Niederlande auf.

Die Autoren der Studie kommen zu dem Ergebnis, dass der Grad der Wettbewerbsorientierung keineswegs den erscheinenden Indikator für Qualität und Leistungsniveau des jeweiligen Eisenbahnwesens darstellt. Darüber hinaus finden die Wissenschaftler keinen Hinweis darauf, dass eine stärkere Marktorientierung im Eisenbahnsektor zu einer Reduktion der Aufwendungen der öffentlichen Hand führt (Aistleitner et al. 2018: 2). Vielmehr seien hier das Ausmaß öffentlicher Förderung, der Aufbau langfristiger Kooperationsbeziehungen, die technisch-logistische Planung und Ausgestaltung des Verkehrssektors oder das kontextadäquate Management von Vergabeprozessen zu nennen (Aistleitner et al. 2018: 47). Die Forschenden konstatieren:

„Die eigens in dieser Studie erarbeiteten empirischen Resultate stärken dabei in der Tendenz jene Befunde, die eine erhöhte Markt- und Wettbewerbsorientierung im Bereich des Schienenpersonenverkehrs mit Skepsis betrachten und nähren daher Zweifel, ob die auf europäischer Ebene intendierten politischen Reformprozesse tatsächlich zu realen Verbesserungen im Eisenbahnsektor führen können“ (Aistleitner et al. 2018: 47).

Hinsichtlich der Kosten für öffentliche Ausschreibungen beziehungsweise Direktvergaben finden sich etwa im Rahmen einer Evaluation des thüringischen Landesvergaberechts aufschlussreiche Perspektiven, die „eine Reihe interessanter Erkenntnisse [bietet], die über die Grenzen Thüringens hinaus gelten dürften“ (Cosinex 2022). Die Evaluation ergab u.a., dass die Auftraggeberseite im Falle öffentlicher Ausschreibungen durchschnittlich 139,41 Stunden benötigten und im Median, durch den statistische Ausreißer umgangen werden, 82 Stunden. Demgegenüber stehen durchschnittliche 65,04 Stunden bzw. im Median 39 Stunden, die für eine freihändige Vergabe anfallen (Cosinex 2022). Diese Ergebnisse zeigen bereits einen eindeutigen Trend auf, doch ist hier zu ergänzen, dass der Aufwand für Ausarbeitung, Durchführung sowie das nachfolgende Controlling im Segment der SNPV-Ausschreibungen um ein Vielfaches höher ausfallen dürfte als es bei durchschnittlichen Vergabeverfahren der Fall ist. Der hier zu konstatierende, mehr als doppelt so hohe Zeitaufwand, mit dem die Vergabe öffentlicher Aufträge einhergeht, korrespondiert zugleich mit den Kosten, die gegenüber einer Direktvergabe deutlich höher ausfallen (vgl. weiterführend Kap. 5.1).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine im Auftrag des Berliner Bundeswirtschaftsministeriums durchgeführte Studie, die vom Beratungshaus Rambøll Management und dem

Institut für Mittelstandsforschung Bonn in fachlicher Begleitung durch die Anwaltskanzlei Leinemann & Partner im Jahre 2008 erstellt wurde. Die Autor:innen kamen zu dem Ergebnis, dass die Vergabe der rund 2,4 Mio. öffentlichen Aufträge in Deutschland jährlich Prozesskosten in Höhe von 19 Milliarden Euro verursacht. Davon entfielen ca. 8,8 Milliarden Euro auf die öffentlichen Auftraggeber und 10,2 Milliarden Euro auf die beteiligten Unternehmen. Im Durchschnitt kostete ein einzelnes Vergabeverfahren die Beteiligten schon vor knapp 20 Jahren jeweils rund 7.870 Euro (Rambøll Management GmbH, Institut für Mittelstandsforschung Bonn & Leinemann & Partner Rechtsanwälte 2008: 8). Die Freihändige Vergabe und die Beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb erweisen sich im Vergleich zur Öffentlichen Ausschreibung, die die höchsten Kosten verursacht, entsprechend als die kostengünstigeren Varianten. Aus der Perspektive aller sich beteiligenden Unternehmen, d. h. auch jener, die den Zuschlag nicht erlangt haben, betragen die Ausschreibungskosten im Falle einer Freihändigen Vergabe ohne Teilnahmewettbewerb schon zu Beginn der 2000er-Jahre 2.346 Euro sowie bei der Beschränkten Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb 2.469 Euro. Die Kosten im Falle einer Öffentlichen Ausschreibung sind hingegen mit 5.436 Euro mehr als doppelt so hoch (Rambøll Management GmbH, Institut für Mittelstandsforschung Bonn & Leinemann & Partner Rechtsanwälte 2008: 45).

Mit Blick auf die Fahrplanktation ist zunächst festzuhalten, dass mittels öffentlicher Ausschreibungen identifizierte Eisenbahnverkehrsunternehmen durchaus zu einer Verdichtung der Zugtaktung beitragen können. Zu berücksichtigen ist jedoch – neben der Einschränkung, dass gewonnene Ausschreibungen in der Regel nur durch Kostenersparnisse zu gewinnen sind, die sich dann wiederum in der Qualität der angebotenen Fahrleistungen niederschlagen, etwa in Form ausfallender Züge oder zu geringer Reservekapazitäten des Eisenbahnunternehmens – die simple Feststellung, dass mehr Anbieter auf der Schieneninfrastruktur auch größere Koordinations- und Verwaltungsaufwendungen mit sich bringen. Befahren mehrere Anbieter einen Streckenabschnitt, bedarf es demgemäß umfangreicher Koordination und Interaktion zwischen dem Netzbetreiber und den Schienenverkehrsdienstleistern, die sich von der Fahrplanktation über die Harmonisierung von Ticketverkäufen oder die Reaktion auf kurzfristige Störungen wie Unwetter oder Unfälle erstreckt.

2.1 DER SCHIENENPERSONENNAHVERKEHR IN DEUTSCHLAND

Um die Spezifika des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) gerade im Vergleich zum Fern- und Güterverkehr herauszustellen, ist ein vertiefter Blick auf das bundesdeutsche System dieses Segments des Personenverkehrs hilfreich. So ist der SPNV allem voran dadurch gekennzeichnet, dass er sich nur in wenigen Fällen eigenwirtschaftlich bzw. rentabel betreiben lässt, ist doch die Nachfrage auf vielen Strecken schlicht zu gering. Um seinen Bürger:innen dennoch schienengebundene Mobilitätsangebote als Ausdruck der öffentlichen Daseinsvorsorge im Einklang mit Art. 87e Abs. 4 GG bieten zu können, bedarf es der Zuschussung durch öffentliche Mittel (Allianz pro Schiene o. J.). Mit der zum Jahresbeginn 1994 vollzogenen Bahnreform wurde nicht nur die formelle Privatisierung der DB vollzogen,

sondern zugleich die bis heute tiefgreifendste Strukturreform des deutschen SPNV vorgenommen. So sollte mit der Regionalisierung des SPNV, sowie dem Übergang zum Bestellerprinzip bzw. zum Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit, der zu niedrigen Rentabilität im Nahverkehr begegnet werden. Dabei gilt es festzustellen, dass die Rentabilität im SPNV bis zum heutigen Tag nicht hergestellt werden konnte – und auch in Zukunft nicht wird hergestellt werden können, sofern nicht z. B. die Fahrpreise um ein Vielfaches erhöht werden, was mittelfristig wiederum zu einem Nachfragerückgang und entsprechend niedrigeren Einnahmen führen würde.

Als der Bund vor der Bahnreform noch allein dafür verantwortlich gewesen war, öffentliche Verkehrsleistungen zu erbringen, hatten Länder und Kommunen durch die gesetzlichen Bestimmungen der Bundesbahn ein umfassendes Anrecht auf die Durchführung – auch unrentabler – Leistungen im SPNV. Zwar konnte das Bundesverkehrsministerium unrentable Nebenstrecken stilllegen, doch lokale Behörden konnten über den Verwaltungsrat der Deutschen Bahn Einspruch einlegen, um die Schließung zu verhindern oder zu verzögern. Die großen Defizite und Schulden der Bundes- und Reichsbahn – im Jahr 1993 fuhr man rund 8,2 Mrd. Euro Verlust ein, der Schuldenstand lag bei rund 33,7 Mrd. Euro (Deutsche Bahn 1994: 16) – waren allerdings nicht allein den Interventionen der lokalen Behörden zu verdanken. Auch der Bund zeichnete für die seinerzeitigen Zustände verantwortlich, wurde die Bahn doch schlicht zu Verkehrsleistungen verpflichtet, die nicht ausreichend finanziert wurden.

Bezeichnenderweise waren es eben jene Politiker:innen, die die unzureichende Finanzierung, Investitionsverbote und häufige politische Interventionen im Bahnwesen zu verantworten hatten, woraus unwirtschaftliche wie unattraktive Bahnangebote im Nahverkehr resultierten, die sich infolgedessen für eine „Gesundschumpfung“ der Bahn samt Rückzug aus der Fläche stark machten (Bantleon et al. 2021: 42). Bekanntermaßen kam es nun zur Bahnreform: Seit dem 1. Januar 1996 sind die im Nahverkehrsgesetz bestimmten Behörden auf Kreis- oder Landesebene bzw. die beauftragten Zweckverbände dafür zuständig, Verkehrsleistungen zu bestellen. Diese neuen Akteure übernehmen nach dem Subsidiaritätsprinzip Fahrplanverpflichtungen bei den 552 Schienenbetriebsgesellschaften, die neben Regionalzügen und S-Bahnen auch landesweit bedeutende Busleistungen umfassen (Eisenbahnbundesamt o. J.). Da der ÖPNV weiterhin als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge definiert ist, werden diese nicht selbstfinanzierungsfähigen Verkehrsangebote durch das Regionalisierungsgesetz (RegG) aufrechterhalten, obwohl nur etwa ein Drittel der Kosten durch Fahrkarteneinnahmen gedeckt werden (Bundesministerium der Justiz 1993/2023).

Nach Daten des Eisenbahn-Bundesamtes vom Mai 2024 gibt es in Deutschland exakt 550 zugelassene Eisenbahnverkehrsunternehmen (Eisenbahn-Bundesamt o.J.). SPNV in Deutschland betreiben lediglich 63 davon. Bereinigt man die Liste um die grenzüberschreitenden Verkehre von Nachbarländern, verbleiben nur noch 60 Unternehmen, von denen wiederum 50 konzernabhängige Tochtergesellschaften und zehn Einzelunternehmen sind. Eine Analyse dieser Einzelunternehmen offenbart, dass drei Unternehmen mit insgesamt 36 Mio. Zugkilometern die wesentlichen Verkehrsleistungen erbringen (mobifair 2024: 5):

„Davon ist ein Unternehmen die Eurobahn GmbH, die im Norden von NRW fährt und sich derzeit in der Verwaltung der Münchener Anwaltskanzlei Noerr befindet, seit sich die SNCF-Tochter Keolis wegen hoher Defizite aus Deutschland zurückzog. Die beiden weiteren Unternehmen sind die Albtal Verkehrsgesellschaft und die Erfurter Bahn. Sie gehören zu den regionalen Traditionsunternehmen in öffentlicher Hand. Die weiteren sieben konzernunabhängigen Unternehmen erbringen zusammen 5,6 Mio. Zug/km und befinden sich bis auf die Hanseatische Eisenbahngesellschaft alle in öffentlicher Hand. Diese Unternehmen sind weder von ihrer Ausrichtung noch von ihrer Struktur als Wettbewerbsbahnen zu bezeichnen.“

Es bleiben die Konzerne, die in Deutschland SPNV betreiben, darunter insbesondere die DB Regio mit einem Marktanteil von 59,1%, die Transdev GmbH (9,6%), die BeNEX GmbH (7,0%), die Netinera Deutschland GmbH (5,7%), National Express (2,9%) sowie Go-Ahead und die Hessische Landesbahn (HLB) (je 2,7%).

Dass die vielfältigen Anbieter im SPNV nicht nur das Ergebnis eines über Ausschreibungen initiierten intensiven Wettbewerbs sind, sondern vielfach das Ergebnis historischer Entwicklungsstränge sind, ist unstrittig. So kommt das für fairen Wettbewerb in der Mobilitätswirtschaft eintretende Bündnis mobifair in seiner im Juli 2024 veröffentlichten Studie zu folgendem Schluss (2024: 5):

„Es gibt sie schon lange, die regionalen Eisenbahnen in Eigentum von Bundesländern oder auch Kommunen. So wurde die Altona-Kaltenkirchener Eisenbahn AG (kurz AKN) bereits im Jahr 1883 gegründet und fährt seitdem in Hamburg und Schleswig-Holstein. Auch Unternehmen wie die HLB aus dem Jahr 1955, die Albtal Verkehrsgesellschaft mit Gründung in 1957 oder die Südwestdeutsche Eisenbahngesellschaft SWEG mit Gründung in 1962 und viele weitere regionale Eisenbahnen sind kein Zeichen des Wettbewerbs, sie sind Zeitzeugen der langen Eisenbahngeschichte in Deutschland.“

Der Schluss, dass alle neben der DB Regio AG tätigen Bahnen tatsächlich Wettbewerbsbahnen sind, kann somit für unzulässig erklärt werden. Und noch aus einem weiteren Grund täuscht die vergleichsweise große Zahl an Schienenverkehrsunternehmen. Viele der Unternehmen erhalten ihre Verkehre in Ermangelung von Bewerbern dann eben doch qua Direktvergabe. Zudem halten verschiedene Unternehmen Schienenbusse für Schüler- und Berufsverkehre vor. Hinzu kommen Eisenbahnvereine und Touristikunternehmen, die auf den Erhalt historischer Züge und Bahnstrecken zielen, d.h. ebenfalls keine „regulären“ Bahnverkehre für Zugreisende anbieten.

Mit der Regionalisierung wurde der Nahverkehr zur profitabelsten Sparte der DB AG (noch vor dem Güterverkehr). Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die jährlichen Gelder vom Bund der Unterstützung des Nahverkehrs dienen, weil dieser sowohl von der europäischen als auch der deutschen Verkehrspolitik als öffentliche Aufgabe anerkannt wird. Insgesamt stehen den 16 deutschen Bundesländern 2024 rund 12,7 Mrd. Euro Regionalisierungsmittel zur Verfügung, die je nach Größe der Länder verteilt werden (Berschin et al. 2023: 3). Diese Mittel sind zweckgebunden: Dabei steht der SPNV zwar im Mittelpunkt, doch auch Investitionen in den straßengebundenen ÖPNV sind den Bundesländern gestattet (Bundesministerium für Digitales und Verkehr 2022). Zusätzlich zu den vom Bund finanzierten Regionalisierungsmitteln können die Bundesländer ihr SPNV-Budget natürlich mit Haushaltsgeldern aufstocken, allerdings sind dazu bislang kaum Länder bereit, so dass die Regionalisierungsmittel häufig das Gesamtbudget für den Nahverkehr darstellen (Bantleon et al. 2021: 42).

Dieses föderale System, bei dem den Ländern die Verantwortung des SPNV zukommt, geht bedauerlicherweise mit einer ganzen Reihe von Defiziten einher. Teilweise ist dieser Umstand darauf zurückzuführen, dass den öffentlichen Versorgungsunternehmen im SPNV ebenso wie den im übrigen Schienenverkehr tätigen öffentlichen Unternehmen eine Eigenschaft zukommt, die in den Wirtschaftswissenschaften als „natürliche Monopole“ bzw. „natürliche Monopolisten“ bezeichnet werden. Davon ist dann die Rede, wenn die Durchschnittskosten der Produktion eines Gutes mit steigender Produktion kontinuierlich abnehmen, sodass hohe Fixkosten konstanten bzw. gar sinkenden variablen Kosten gegenüberstehen. Im Falle solcher natürlichen Monopole profitiert der größte Anbieter, kleine Dienstleister sehen sich hingegen immensen Markteintrittspreisen und (im direkten Vergleich) höheren laufenden Kosten ausgesetzt. Natürliche Monopole stellen ein Marktversagen dar, auf das in der traditionellen Wirtschaftspolitik mit der Empfehlung der Leistungserbringung durch öffentliche Träger ohne Profitmotiv reagiert wurde. Auf diese Weise sollte ein angemessener ordnungspolitischer Rahmen zur Bereitstellung solcher Güter kreiert und überhöhte Preise eines privaten Monopolisten verhindert werden (Aistleitner et al. 2018: 10-11).

Aufgrund mangelnder Anreize zur Kostenminimierung wurde diese klassische Herangehensweise zu Beginn der 1980er-Jahre vermehrt in Frage gestellt. Nun fokussierte man sich zunehmend auf marktorientierte Lösungen, wobei zwei Ansätze im Vordergrund standen: Zum einen der sogenannte „Wettbewerb im Markt“, bei dem die zur Leistungserbringung notwendige Infrastruktur (in diesem Fall vor allem das Schienennetz) in Händen der öffentlichen Träger verbleiben. Auf Grundlage dieser Infrastruktur findet dann jedoch ein Wettbewerb verschiedener privater Anbieter statt. Die Infrastrukturkosten werden fortan von den privaten Betreiberfirmen, den Konsument:innen oder den Steuerzahlenden getragen. Zum anderen besteht mit dem „Wettbewerb um den Markt“ ein Ansatz, der gemeinhin als „zweitbeste“ Lösung bezeichnet wird (Demsetz 1968: 57): Hier erfolgt der Wettbewerb mittels Auktionen bzw. Ausschreibungen, die in der Regel der Anbieter mit dem preisgünstigsten Angebot für sich entscheidet. Die Aufträge sind zudem befristet. Dieser Ansatz basiert auf der Annahme, „dass durch die Schaffung eines vorgelagerten Wettbewerbs im Rahmen einer Ausschreibung bzw. Auktion der Monopolist zur Setzung eines Preises bewegt wird, der unter dem Monopolpreis liegt (bzw. im Idealfall lediglich kostendeckend ist)“ (Aistleitner et al. 2018: 11). Weil die Nachfrage im Schienenverkehr – insbesondere im SPNV – allerdings meist nicht groß genug ist, um tatsächlich einen traditionellen Wettbewerb sicherzustellen, ist vor allem letztgenannte Option für die Organisation des europäischen Schienenverkehrs relevant.

Damit der „Wettbewerb um den Markt“ gelingen kann, sind eine Reihe von Voraussetzungen zu erfüllen. Dazu zählen etwa eine hohe Anzahl von Bietern im Rahmen der Ausschreibungen, möglichst vollständige bzw. präzise Verträge als Grundlage der Leistungserbringung sowie die Formulierung möglichst eindeutiger Leistungsanforderungen zur späteren Überprüfung der Leistungserbringung (Aistleitner et al. 2018: 11). Weil gerade letzteres mitunter (sehr) großen Aufwand erfordert, ist es häufig nicht möglich, eindeutig festzustellen, ob eine Nichteinhaltung vertraglicher Vereinbarungen auf das Agieren des Auftragnehmers oder vielmehr auf externe (Umwelt-)Faktoren zurückzuführen sind (Weimann 2006: 338-339). Ob dieses Umstandes lässt sich folgender Zusammenhang konstatieren:

„Allgemein gilt daher, dass die Attraktivität von Auktionen und Ausschreibungen mit der zunehmenden Komplexität der zu erbringenden Leistungen zurückgeht – zum einen, weil die langfristigen Anforderungen an die Leistungserbringung nicht in allen Aspekten vertraglich fixiert und entsprechend überwacht werden kann; zum anderen auch deshalb, weil mit zunehmender Vollständigkeit der Verträge – also bei umfassenderen Leistungsspezifikationen – die Zahl entsprechend qualifizierter Bieter zurückgeht“ (Aistleitner et al. 2018: 11).

Hinzu kommt, dass die aktuell vorherrschende Vergabep Praxis in Deutschland vor allem einen Faktor fokussiert: den Preis. So ergab eine Studie des Verbands der Bahnindustrie (VDB), dass 92% der öffentlichen Ausschreibungen im deutschen Bahnsektor vollständig nach dem billigsten Anschaffungspreis vergeben werden. Nachhaltigkeit, Effizienz oder Kundenkomfort finden hier entsprechend keinerlei Berücksichtigung (VDB 2023: 8).

Und auch Innovation bedeutet für die Verkehrsdienstleister ein Risiko, das sie kaum einzugehen bereit sind, denn wenn allein der Preis für den Erhalt von Aufträgen ausschlaggebend ist, stellen Innovationsinvestitionen lediglich einen Kostentreiber dar. Weil den Unternehmen ohnehin wenig Möglichkeiten zur Verfügung stehen, um sich gegenüber ihrer Konkurrenz durch Innovation und Effizienz hervorzutun, setzen diese häufig an einer der wenigen veränderbaren Variablen an: den Personalkosten. Zwar existieren in Deutschland neben dem branchenübergreifenden flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn Tarifverträge, die dem Grundsatz nach nicht unterschritten werden dürfen, doch mittels Sub-, Sub-Sub- oder gar Sub-Sub-Sub-Unternehmen lassen sich diese umgehen – mit verheerenden Auswirkungen für die Beschäftigten. Deren Situation wird zusehends prekär, doch auch die Ausbildungsqualität leidet (Bantleon et al. 2021: 43) (vgl. weiterführend Kap. 2.2). Der Verkehrswissenschaftler Andreas Knie fasst die Misere wie folgt zusammen: „Der Wettbewerb hat gigantische Zentrifugalkräfte entstehen lassen, die keiner mehr überblickt, die vermeintlichen Wettbewerbsvorteile sind nur zulasten der unteren Beschäftigtengruppen erreicht worden, während [...] beteiligte Anwaltskanzleien gut verdient haben“ (Knie 2024).

Wie sich zeigt, ist das deutsche SPNV-System von etlichen Fehlentwicklungen geprägt. Am Anfang dieser Misere steht die Entscheidung, den Nahverkehr nicht nur föderal, sondern vor allem mittels des Ausschreibungswettbewerbs zu organisieren. Bezeichnenderweise geben die Länder rund die Hälfte ihrer Mittel für Ausschreibungstätigkeiten und Überwachungsaufgaben aus (Knie 2024). Doch immerhin scheint sich bei den öffentlichen Institutionen mitunter ein Bewusstsein für die Dysfunktionalität des Systems Nahverkehr zu entwickeln: So sind beispielsweise auf der in Zusammenarbeit des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Bundeslands Nordrhein-Westfalen mit den landeseigenen Verkehrsunternehmen, Zweckverbänden, Verkehrsbünden- und -gemeinschaften betriebenen Webseite „Info-Portal mobil.nrw“ ausgesprochen selbstkritische Töne zu vernehmen. Dort heißt es: „Nach der Wettbewerbstheorie kann der Aufgabenträger durch die Ausschreibung von Leistungen wettbewerbsbedingte Kostenvorteile erzielen. Erfahrungen aus dem Ausland (v.a. Skandinavien) belegen jedoch, dass sich diese in anfänglicher Höhe erzielten Vorteile mit zunehmender Marktentwicklung nicht dauerhaft realisieren lassen. Diese Entwicklung wurde auch im deutschen SPNV in den letzten Jahren zunehmend erkennbar“ (Info-Portal mobil.nrw 2024).

2.2 FLIX SE ALS NEGATIVBEISPIEL

Hinsichtlich der Lohnentwicklung ist zu konstatieren, dass die im Rahmen öffentlicher Ausschreibungswettbewerbe erlangten Konzessionen den Beschäftigten in der Regel zum Nachteil gereichen. Olivia Janisch, stellvertretende Vorsitzende der Eisenbahnergewerkschaft vda, weist etwa auf die Gefahr von Auslagerungen und Einsparungen im Personalbereich hin, können die hohen Fixkosten, die mit einem Markteinstieg im Schienenverkehrssektor verbunden sind, doch kaum anderweitig gegenfinanziert werden (Dworak 2023). Lohn- und Sozialdumping ist insbesondere dort zu befürchten, wo Unternehmen Marktanteile mittels besonders niedriger Preise zu gewinnen versuchen.

Exemplarisch für derartige Strategien lässt sich das Münchener Unternehmen Flix SE anführen, das nicht nur mit den Marken FlixBus und Greyhound Lines im Fernbusverkehr sichtbar ist, sondern seit März 2018 mit seinen FlixTrains auch im Bahnverkehr vertreten ist (u. a. als einziger nennenswerter Wettbewerber im deutschen Fernverkehr).⁵ Nachdem FlixBus u. a. 2020 aufgrund rund 30 unzulässiger Vertragsklauseln (das Unternehmen wollte sich etwa der Verantwortung im Falle von vom Unternehmen verschuldeter Gepäckverluste entledigen) in die österreichischen Schlagzeilen geriet (o. V. 2020), kam zuletzt auch kritische Berichterstattung aus der Schweiz auf. Anlass dafür waren Sorgen darüber, das deutsche Eisenbahnverkehrsunternehmen könnte mittels Lohndumping-Praktiken auf den Schienenverkehrsmarkt des Alpenlandes drängen. Zwar ist die Schweiz bekanntlich kein Mitglied der Europäischen Union, doch sieht sie sich mittelbarem Druck von Seiten der Europäischen Kommission ausgesetzt, künftig ebenfalls internationale Zugbetreiber zuzulassen (Chandrasekhar 2024). Nachdem bereits die schweizerische Gewerkschaft des Verkehrspersonals (SEV) ihre Besorgnis hinsichtlich der laufenden Verhandlungen zwischen Kommission und Regierung zum Ausdruck gebracht hatte, schaltete sich auch die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF) ein: „Insbesondere die Ausweitung von FlixTrain auf das Schweizer Bahnwesen ist besorgniserregend, da dieses Geschäftsmodell die Gefahr birgt, dass das Sozialdumping auf ein Land übergreift, das bisher ein Vorbild für ein gut funktionierendes und soziales Bahnsystem war“ (ETF 2023; Übersetzung T. E.). „Wir wollen keine deutschen Verhältnisse“, ließ sich Pierre-Yves Maillard, Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB), unlängst zitieren. Einem Bericht der Neuen Zürcher Zeitung zufolge erwägt die Schweizer Regierung auch deshalb, lediglich Bahnunternehmen mit Aufträgen zu bedenken, wenn sie die örtlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen einhalten.

Zwar gibt Flix zu Protokoll, Gehälter „über dem Branchendurchschnitt“ (Pomer 2023) zu zahlen; blickt man jedoch auf die Erfahrungsberichte von Mitarbeitenden – beispielsweise auf dem Arbeitgeber-Bewertungsportal kununu – fällt Flix gegenüber den Staatsunternehmen SBB, ÖBB und DB deutlich zurück. Lediglich 57 % der Beschäftigten geben an, das Unternehmen weiterempfehlen zu können, wohingegen

⁵ In Österreich vertriebt FlixTrain bereits Fahrkarten für die Westbahnstrecke zwischen Wien und Salzburg; zudem werden in Schweden Verbindungen zwischen Stockholm und Göteborg angeboten. Im Mai 2023 beantragte das Unternehmen darüber hinaus eine internationale Verbindung in die Niederlande, die voraussichtlich Ende 2024 in Betrieb genommen wird (FlixTrain 2021; Treinreiziger 2023).

die ÖBB mit 75% sowie SBB und DB AG mit jeweils 73% deutlich positiver beurteilt werden. Bezeichnend ist zudem, dass das Münchener Unternehmen in der Rubrik „Karriere und Gehalt“ die geringste Durchschnittsbewertung erfährt, wobei die Unterrubrik „Gehalt/ Sozialleistungen“ auch im Vergleich zu den anderen Eisenbahnunternehmen den mit Abstand geringsten Wert aufweist (kununu o. J. a, b, c, d).⁶ Diese Bewertungen spiegeln sich auch in weiteren Bewertungen wider: Zwar wird die kollegiale Zusammenarbeit positiv hervorgehoben, doch gerade die Gehälter seien zu niedrig: „Die Löhne liegen deutlich unterhalb des Münchner Lohnniveaus“ (Übersetzung T.E.), „Geringe Gehälter. Zusatzleistungen werden großartig angekündigt, aber selten umgesetzt“, „Gehalt entspricht keines Wegs [sic!] dem Geleisteten!“ (kununu o. J. a). Eine (nach eigenen Angaben) beschäftigte Person stellt folgende Vermutung für die Ursachen dieser Umstände an: „Flix profitiert definitiv davon, dass sie viele junge Leute und Ausländer:innen einstellen, die sich der Marktsituation in Deutschland/München einfach nicht bewusst sind, da die Entlohnung und die Sozialleistungen im Vergleich zu anderen Unternehmen in der Region bestenfalls unterdurchschnittlich sind“ (kununu o. J.; Übersetzung T.E.).

Dass Fahrten mit Flix Trains keineswegs mehr Komfort bringen, belegt ein eindrücklicher Fahrgastbericht, der in der Tageszeitung Die Welt abgedruckt wurde (Stössel 2024):

„Im Inneren des Zuges werden Kindheitserinnerungen wach. Es rumpelt, die Waggons rattern so laut über die Schienen, dass so manche Durchsage im Lärm untergeht. Klimaanlage gibt es keine, genauso wenig wie ein Bordbistro. Das W-LAN funktioniert immer öfter, aber selten gut. Die Sitze sind hart und aufrecht, größere Menschen beschwerten sich über fehlende Beinfreiheit. Aber der Schaffner ist auch ohne Dienstanzug freundlich, die Mitfahrenden zu müde zum Nerven, und man kommt mit dem Morgenzug ans Ziel. Die rund zehnmals, die ich im letzten Jahr die Verbindung genommen habe, war er immer ungefähr pünktlich – im krassen Gegensatz zur Rückfahrt. Viermal buchten mein Mann oder ich bislang die Verbindung nach Dresden, die abends um 21.30 Uhr in Berlin abfahren soll (und damit eine Stunde später als der letzte Direktzug der DB unter der Woche). Die Betonung liegt auf ‚soll‘. Zweimal fiel der Zug ganz aus. Ein anderes Mal hatte er 80 Minuten Verspätung. Bei der DB tröstet in solchen Fällen oft eine satte Erstattung, bei einem 4,99-Euro-Ticket waren die Glücksgefühle über einen 5-Euro-Gutschein verhalten. Die nächtliche Taxi-Fahrt, die durch die späte Ankunft nötig wurde, kostete fast das Fünffache. Das vierte Mal traute ich mich kaum noch zu buchen. Die Stunden vor Abreise verschwendete ich damit, immer wieder in dunkler Vorahnung die App zu aktualisieren. Ich konnte es kaum glauben, als der Zug mit nur zehn Minuten Verspätung einfuhr.“

Erfahrungsberichte über die Beschäftigungsbedingungen decken sich mit Vorhaltungen, die auch in der Fernbussepartie erhoben werden. So steuern die Busfahrer:innen nicht nur die Fahrzeuge, sondern sind zugleich für den Snackverkauf während der Fahrt, das Ein- und Auschecken der Reisenden, das Be- und Entladen der Gepäckzone, die Ticketkontrollen sowie das Reinigen der Busse verantwortlich. Das tschechische Fernbusunternehmen Regiojet warf FlixBus vor, Konkurrenten mittels Preisdumpings aus dem Markt zu drängen. Regiojet-Chef Radim Jančura moniert, dass das deutsche Unternehmen ob finanzstarker Investoren wie General Atlantic oder Silver Lake über die erforderlichen finanziellen Ressourcen verfüge, um mangelnde Wirtschaftlichkeit kurz- bis mittelfristig in Kauf nehmen zu können. Dem Konkurrenten aus Tschechien gegenüber habe es dann geheißen, „entweder ihr werdet Teil unseres Netzwerks oder ihr werdet aus dem Markt gedrängt“ (Zimmermann 2018). Schenkt man den Beschäftigten Glauben, spiegelt sich dieses Geschäftsgebaren auch in den

⁶ Der Flix-Wert liegt hier bei 3,0/5, wohingegen die ÖBB (3,5/5), die SBB (3,6/5) und die DB (3,5/5) deutlich höhere Werte aufweisen.

Arbeitsbedingungen wider. So berichten FlixBus-Fahrer:innen von schlechter Bezahlung und (gesetzlich) unzulässigen Fahrtzeiten. Ein Fahrer gibt gar zu Protokoll, seinen Bus nach offiziell verrichteter Arbeit noch reinigen zu müssen (Sachs & Graf 2024).

Ursächlich für diese mitunter inakzeptablen Beschäftigungsbedingungen dürfte laut einer Stellungnahme der SEV vor allem das Geschäftsmodell des Münchener Unternehmens sein, denn Flix beschäftigt kaum Fahrer:innen selbst und hat – über wenige lizenzrechtlich erforderliche Busse hinaus – keine eigenen Busse und Züge. Stattdessen kooperiert man mit einem Netz von rund 1.000 Subunternehmern, die für die Beschäftigungsbedingungen verantwortlich zeichnen. Einheitliche Kontrollen bestehen jedoch nicht. Hinzu kommt, dass das Personal oftmals weder gewerkschaftlich noch in Betriebsräten organisiert ist. Außerdem seien statt Tarif- vor allem Einzelverträge anzutreffen (SEV 2022). Darauf wies auch Andreas Schackert von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di nach dem verheerenden Unfall auf der A9 nahe Leipzig hin, bei dem im März 2024 – laut Augenzeugenberichten infolge eines Streits zwischen den beiden Busfahrern – vier Menschen zu Tode kamen und über 50 verletzt wurden. Die Tatsache, dass viele der von Flix beauftragten Subunternehmen ohne Tarifbindung beauftragt würden, kommentiert Schnackert wie folgt: „Diese sind tariflich nur rudimentär aufgestellt“ (zit. nach Selim 2024). Zudem fehle es nicht nur an Tarifverträgen, sondern auch an Betriebsräten. Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem Umstand, dass es im Reisebusverkehr über Grenzen hinweg durch EU-Recht möglich ist, Fahrer:innen teilweise nach den Arbeitsbedingungen ihres Heimatlandes zu beschäftigen, wenngleich dies nicht für die Bezahlung gilt. Tatsächlich ist Flix SE letztlich nur für die technologische Buchungsplattform, die Netzplanung, den Vertrieb, das Marketing, die Betriebsführung und den Kundenservice verantwortlich, nicht aber für den operativen Betrieb, der bei den meist mittelständischen Buspartnern beauftragt wird.

2.3 SELEKTIVER WETTBEWERB IN SPANIEN UND ITALIEN

Die Liberalisierung des Schienenverkehrsmarktes findet innerhalb der Europäischen Union aber nicht nur mit Blick auf grenzüberschreitende Schienenpersonenverkehrsdienste statt, sondern wurde mit der Richtlinie 2007/58/EG⁷ im Jahre 2010 auch innerhalb der einzelnen EU-Staaten für den Wettbewerb geöffnet. Überdies haben einige Mitgliedstaaten ihre inländischen Personenverkehrsdienste für den Wettbewerb geöffnet: entweder durch die Einführung von Rechten auf freien Zugang oder durch die Vergabe öffentlicher Leistungsaufträge. Mitunter wurden auch beide Strategien kombiniert. Die Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste sollte sich positiv auf das reibungslose Gelingen des europäischen Eisenbahnraums auswirken und zu besseren Ergebnissen für Kund:innen und Beschäftigte führen. Und bis heute hegt nicht nur die Europäische

⁷ Die Richtlinie stellt eine Ergänzung bzw. Modifikation der Richtlinien 91/440 und 2001/14/EG hinsichtlich der Markttöffnung im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr dar. Seit dem 1. Januar 2010 haben Eisenbahnverkehrsunternehmen das Recht, grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste in anderen EU-Mitgliedsstaaten zu erbringen. Zuvor war der grenzüberschreitende Zugang nur internationalen Gruppierungen gestattet. Mitgliedsstaaten, bei denen der grenzüberschreitende Verkehr mehr als die Hälfte der gesamten Verkehrsleistung beträgt, wurde der Zugang zum grenzüberschreitenden Personenverkehr erst ab 2012 gestattet. (FIS 2022a).

Kommission große Erwartungen hinsichtlich einer stärkeren Wettbewerbsorientierung im Bahnsektor. Auch Michael Theurer (FDP), ehemaliger Schienenbeauftragter der deutschen Bundesregierung und nunmehr Mitglied im Vorstand der Bundesbank, verweist auf die positiven Entwicklungen in Spanien und Italien, wenn er erläutert, „dass Wettbewerb zu mehr Qualität und sinkenden Preisen“ führe (zitiert nach: Strauß 2023). Wie aber stellt sich die (Wettbewerbs-)Situation in den beiden Südstaaten tatsächlich dar?

Spanien verfügt über ein vergleichsweise modernes Hochgeschwindigkeitsnetz, das die größten Städte des Landes miteinander verbindet und von den herkömmlichen Eisenbahnstrecken getrennt ist. Auf diesem konkurrieren mittlerweile zwei Wettbewerber im Hochgeschwindigkeitssegment des Schienenpersonenfernverkehrs mit der spanischen Renfe. Der Markteintritt von Iryo, einem Tochterunternehmen der italienischen FS Trenitalia Group, und der unter dem Dach der französischen Staatsbahn SNCF agierende Low Cost Carrier Ouigo, führte zwischen 2022 und 2023 tatsächlich zu vordergründig positiven Ergebnissen. So sanken die Ticketpreise für Zugverbindungen zwischen Madrid und Barcelona, der am stärksten frequentierten Magistrale des Landes, um 22%; gleichzeitig nahmen die Zugverbindungen zu (Muñoz 2023). Infolgedessen ließ sich auch die Zahl der per Hochgeschwindigkeitszug beförderten Passagiere deutlich steigern: Deren Zahl wuchs allein im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 29% an (Camarero & Palacios 2024). Doch für die Unternehmen zahlt sich der Kampf um Marktanteile bislang nicht aus: Ouigo konnte seinen Umsatz im Jahr 2022 zwar auf 106 Mio. Euro steigern, musste aber gleichzeitig Verluste in Höhe von 36,6 Mio. Euro bilanzieren. Iryo verzeichnete im selben Jahr Verluste in Höhe von 25 Mio. Euro.

Aufgrund des Umstands, dass die finanzstarken französischen bzw. italienischen Staatsbahnen die roten Zahlen ihrer Tochterunternehmen im Wettbewerb um Marktanteile auszugleichen in der Lage sind, äußerte jüngst der Präsident der spanischen Renfe, Raúl Blanco, vehemente Kritik an dieser Art des (ruinösen) Wettbewerbs. So fordert er, den Wettbewerb auf der Schiene künftig im traditionellen Sinne privat zu organisieren, ergo Tochterunternehmen von Staatsbahnen den Marktzugang in anderen EU-Ländern zu verwehren, um dieser Spielart innereuropäischen Preisdumpings beizukommen. Stattdessen wünscht sich Blanco privatwirtschaftliche Konkurrenten, die sich – so steht zu vermuten – weniger ausdauernd im Erhalt von günstigen Ticketpreisen zur Gewinnung von Marktanteilen zeigen dürften (Jimenez 2024). Rückendeckung erhält er vom spanischen Verkehrsminister Óscar Puente, der insbesondere die Preisdumping-Strategie des Low Cost Carriers Ouigo als „zutiefst unfair“ bezeichnet, habe das Unternehmen seine Fahrkarten doch „von Anfang an weit unter dem Selbstkostenpreis“ verkauft (zitiert nach Camarero & Palacios 2024). Nun könnte der Minister zu rabiatischen Maßnahmen greifen, erwägt er doch, Ouigo vor der nationalen Markt- und Wettbewerbskommission CNMC zu verklagen. Der Blick nach Spanien zeigt, dass das oftmals bemühte Beispiel der iberischen Halbinsel selbst aus betriebswirtschaftlicher Perspektive nur in begrenztem Maße als Erfolgsmodell angeführt werden kann. Stattdessen muss man feststellen, dass sich der Kampf um Marktanteile im spanischen Hochgeschwindigkeitssegment bislang für keinen der Konkurrenten mittel- oder langfristig ausgezahlt hat.

Und auch aus Fahrgastperspektive ist nicht nur Positives zu verzeichnen, erweisen sich Buchungsvorgänge doch immer als deutlich komplizierter, wenn viele verschiedene Anbieter

zur Auswahl stehen. Um überhaupt erst in den Genuss spanischer Schnellzüge zu kommen – wenn auf das Flugzeug verzichtet werden soll – erfordert es für mitteleuropäische Reisende ohnehin viel Geduld und Planungshingabe. Denn wer etwa von Mönchengladbach nach Barcelona reisen möchte, wie der ProBahn Vorsitzende Detlef Neuß analysierte, muss eine ganze Reihe von Buchungen abschließen. Neuß berichtet: „Ticket Nummer eins: Von Mönchengladbach aus fahren wir nach Aachen. Ticket Nummer zwei: von Aachen mit dem Thalys nach Paris. Ticket Nummer drei: von Gare du Nord nach Gare de Lyon. Ticket Nummer vier: Gare de Lyon nach Barcelona. Alle Tickets wurden einzeln online erworben. Ein durchgehendes Ticket kann nicht gebucht werden“ (zitiert nach: Sonnenberg 2023).

Nicht nur dieses Beispiel belegt, dass die Bahnunternehmen im grenzüberschreitenden (Fern-)Verkehr unzureichend kooperieren. Und auch gute Suchportale, die die Angebote aller Anbieter aufweisen, sind Mangelware. Gerade wenn eine längere Reise ansteht, versagen diese häufig und finden keine Verbindungen – obgleich diese existieren (o. V. 2023a). Alternativ empfehlen die Portale Reisebus-Odyssees mit grotesken Umwegen oder einfach einen Mietwagen (Krummheuer 2024). Hinzu kommen weitere (potenzielle) Ärgernisse: Der Kauf von Einzeltickets im Ausland ist – gerade im Vergleich zu durchgängigen Strecken – sehr teuer und kann nicht mit den oftmals noch immer deutlich günstigeren Flugtickets mithalten. Weiterhin fällt der Umstand ins Gewicht, dass der Anspruch auf Anschlusszüge nicht selten verfällt, wenn sich einer der vorherigen Züge verspätet. Dieses Problem besteht insbesondere in Westeuropa, wo man häufig Reservierungen für bestimmte Züge abschließen muss, die dann entsprechend exklusiv für diese Verbindung gelten. Diese Gefahr, die beispielsweise aufgrund der maroden Infrastruktur in Deutschland virulent ist, erfordert dann die Planung großzügiger Umsteigezeiten, sodass die Reisedauer weiter anwächst. Hier bedarf es einer Harmonisierung von Fahrgastrechten, ebenso wie gesamteuropäische Bemühungen zur Ticketpreisreduktion. Diese Probleme ließen sich gewiss mit besserer digitaler Infrastruktur abmildern, und tatsächlich wurde im September 2024 mit dem Aufbau eines europaweiten Open Sales and Distribution Models (OSDM) begonnen. Dieses Vorhaben stellt sicherlich einen Schritt in die richtige Richtung dar, doch werden hier zunächst nur die Angebote von 22 europäischen Staatsbahnen eingespeist, die Wettbewerbsbahnen fehlen (Krummheuer 2024).

Nichtsdestotrotz lassen sich die Verantwortlichen der italienischen Staatsbahn Ferrovie dello Stato Italiane (FS) von diesem Umstand nicht beirren. Vielmehr wolle man den internationalen Umsatz bis 2032 um 1,8 auf über 5 Mrd. Euro steigern. Die dadurch erhofften Profite sollen nach Aussagen des FS-CEO Luigi Ferraris wiederum in das heimische Schienennetz fließen (o. V. 2023b). Damit schließt man sich einer Argumentationslinie an, auf die auch die DB AG regelmäßig rekurrierte, um ihre umfangreichen internationalen Geschäftsaktivitäten zu rechtfertigen (vgl. Abb. 3).⁸

⁸ So hat die DB AG (Network Mobility Logistics) ihre Gewinne viele Jahre mit bis zu 62% über nicht-schienenengebundenen Verkehr erzielt. Sie betreibt Wassertaxen in Kopenhagen und Busverkehre in Großbritannien oder baut Trassen und Bahnhöfe in Indien und Saudi-Arabien (Projekt „Landbridge“). Zwar trugen gerade die großen Unternehmenskäufe Schenker und Arriva (bis zur Corona-Pandemie) durchaus zur finanziellen Stabilisierung des inländischen Geschäfts bei, doch die versprochenen Infrastrukturinvestitionen blieben aus.

GLOBALES ENGAGEMENT DER DEUTSCHEN BAHN IM EISENBAHNGESCHÄFT

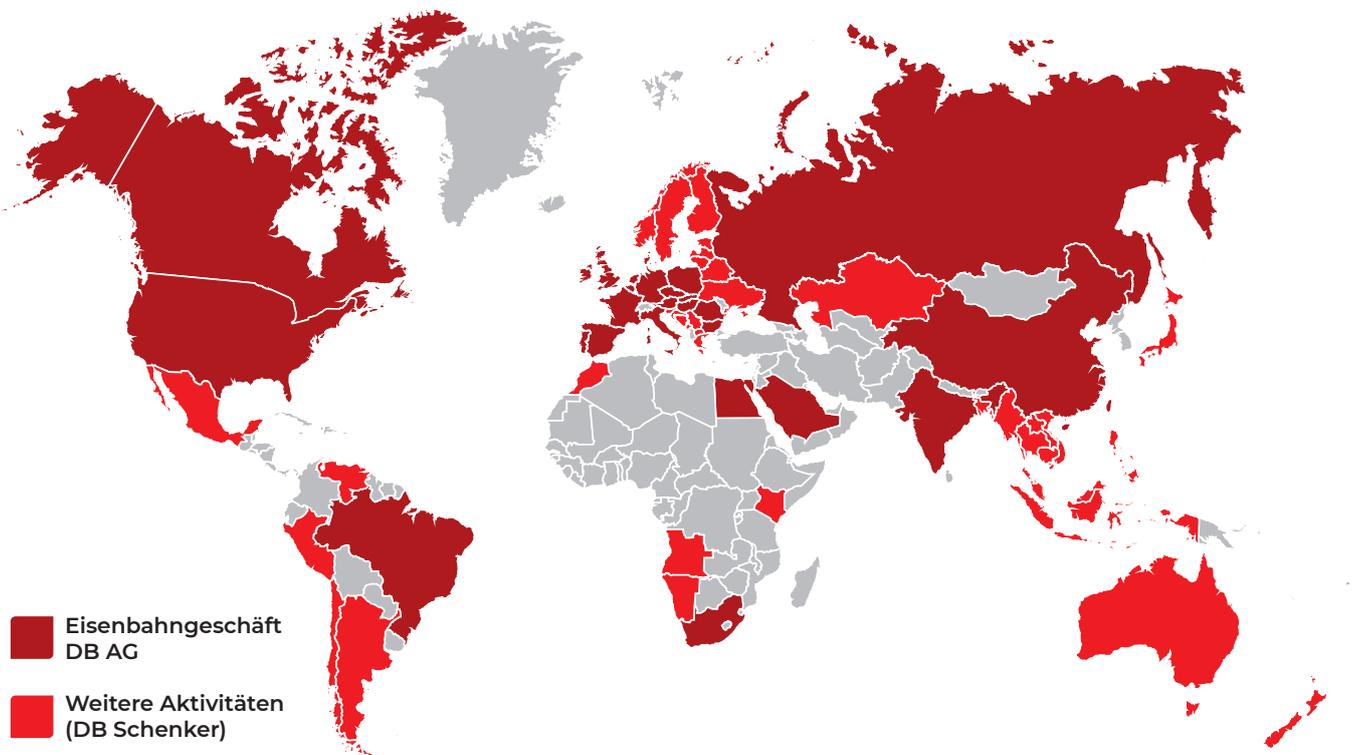


Abb. 3: Globales Engagement der DB AG im Eisenbahngeschäft (Bundesrechnungshof 2023: 22)

Ob es der FS gelingen wird, dieser Versprechung tatsächlich Folge zu leisten, wird sich noch erweisen. Fest steht jedoch, dass damit einer Entwicklung Rechnung getragen wird, die der Vorstandsvorsitzende der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB), Andreas Matthä, pointiert nachzeichnet:

„Tatsache ist nämlich, dass unsere Konkurrenten [im Falle einer Zunahme öffentlicher Ausschreibungen, T. E.] die Tochterfirmen anderer europäischer Staatsbahnen sein werden. Deren personell sehr schlank organisierte Auslandstöchter werden dabei weder Verantwortung für das Streckennetz noch für das Gesamtangebot und dessen Vertaktung übernehmen.“

(Matthä 2017)

Auch das von Befürworter:innen einer weitreichende(re)n Liberalisierung des europäischen Bahnverkehrs häufig angeführte Beispiel Italien zeigt, dass die Verlagerung des Verkehrs vom motorisierten Individualverkehr auf die Schiene bislang in nur sehr begrenztem Maße erreicht werden konnte. In Italien, wo mit Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) bereits seit 2012 ein privates Eisenbahnverkehrsunternehmen den staatlichen Ferrovie dello Stato Italiane im Hochgeschwindigkeitssegment Konkurrenz macht – und in diesem Bereich mittlerweile über Marktanteile von über 30 % verfügt (Italo Nuovo Trasporto Viaggiatori o. J.) – lässt sich keine Zunahme des Schienenpersonenverkehrs verzeichnen. Zwischen 2012 und 2019 – dem letzten Jahr vor den

coronapandemiebedingten Verzerrungen der Statistik – lag der Anteil des Schienenpersonenverkehrs am Modal Split vielmehr stets zwischen gerade einmal 5,9 und 6,3%, während der Anteil des Pkw-Verkehrs im selben Zeitraum gar von 78,9 (2012) auf 81,4% (2019) zunahm (European Commission 2014-2021).

Sind die Eisenbahnmärkte sämtlicher EU-Mitgliedsstaaten erst einmal vollständig geöffnet, ist davon auszugehen, dass insbesondere die kleineren nationalen Staatsbahnen langfristig Marktanteile in ihren jeweiligen Heimatmärkten verlieren werden. Entsprechend dürften auch sie sich gezwungen sehen, ihre Aktivitäten auf anderen europäischen Eisenbahnmärkten – insbesondere den rentablen Hochgeschwindigkeitsverbindungen – in Abhängigkeit von ihren finanziellen Ressourcen auf- oder auszubauen. Das kann kurzfristig zu erfreulichen Resultaten für Bahnreisende auf ausgewählten Strecken führen, wie die Strecken Madrid – Barcelona und Mailand – Rom illustrieren, doch sind die Preiskämpfe erst einmal ausgefochten, werden sowohl die heimischen Staatsbahnen als auch die Tochterfirmen anderer EU-Staatsbahnen sowie die privaten Eisenbahnunternehmen wieder nach stabilen Renditen streben, die sich, wie die Entwicklungen im spanischen Bahnsektor ebenfalls erkennen lassen, nicht mit Fahrpreisreduktionen in Einklang bringen lassen.

Hinzu kommt, dass die größten Staatsbahnen Europas aufgrund ihrer Marktmacht über einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleineren und mittleren Staatsbahnen verfügen (economies of scale). Perspektivisch dürfte es somit zu voneinander separierten Wettbewerben in den EU-Ländern kommen, dass sich die lokalen Staatsbahnen mit den Tochterfirmen großer ausländischer Staatsbahnen messen müssen. Eben jene Tochterfirmen weisen durchaus das Potenzial auf, einen (finanziellen) Beitrag für ihre Mutterunternehmen zu leisten, sodass beispielsweise den Staatsbahnen Italiens oder Frankreichs zusätzliche Mittel zur Verfügung ständen, um in ihre heimische Schieneninfrastruktur zu investieren. Die Tochterunternehmen kleinerer Staatsbahnen dürften von diesen Entwicklungen hingegen kaum profitieren; stattdessen würden ihre Umsätze aller Voraussicht nach sinken. Wie der ÖBB-Vorstandsvorsitzende Andreas Matthä treffend beschreibt, obliegt den Staatsbahnen kleinerer EU-Mitglieder jedoch weiterhin die Investition in die Schieneninfrastruktur, die Koordination einer angemessenen Taktung der Züge sowie die Gewährleistung zumindest rudimentärer Bahnanbindungen peripherer Regionen, die in aller Regel nicht (betriebs-)wirtschaftlich zu betreiben sind (Matthä 2017).

2.4 VERHALTENE BEMÜHUNGEN UM WETTBEWERB IN DEN NIEDERLANDEN

Seinen Ausgang nahm das niederländische Bahnwesen in einem Entschluss König Willem des I., der sich vor dem Hintergrund der auf dem europäischen Kontinent voranschreitenden Industrialisierung veranlasst sah, ein Eisenbahnnetz auf den Weg zu bringen. 1835 erteilte der Staat dann eine erste Baugenehmigung für eine Verbindung zwischen Amsterdam und Haarlem; nur zwei Jahre später folgte die Gründung der Hollandsche IJzeren Spoorweg-Maatschappij (HIJSM), dem ersten

niederländischen Eisenbahnbetreiber, der als Vorläufer der heutigen Staatsbahn Nederlandse Spoorwegen (NS) noch heute weitreichende Bedeutung hat. Nachdem der Netzausbau nur schleppend vorangegangen war (bis 1860 waren nur etwa 325 Trassenkilometer fertiggestellt worden), wurde die private Infrastrukturgesellschaft Maatschappij tot Exploitatie van Staatsspoorwegen (MESS bzw. MtEvSS) gegründet, die einen zügigeren Schienenausbau gewährleisten sollte. Dieses Vorhaben war von Erfolg gekrönt: 1885 verzeichnete man bereits 2.610 km Schienennetz. 1900 war der größte Teil des heutigen Schienennetzes vollendet (o. V. 2023c).

1937 fusionierten HIJSM und MESS zur heutigen NS AG; 1938 wurde die niederländische Regierung alleiniger Anteilseigner des Eisenbahnunternehmens, das bereits seit über 80 Jahren als Aktiengesellschaft organisiert ist, obgleich bis zu den Bahnreformen der 1990er-Jahre staatliche Subventionen flossen. Ebenfalls bis zu besagten Bahnreformen war die NS Eignerin wie Verwalterin der Infrastruktur und besaß das alleinige Monopol auf Schienenverkehrsleistungen (FIS 2022b). Infolge der Zerstörung maßgeblicher Teile des niederländischen Schienennetzes während des 2. Weltkriegs erfolgte der Wiederaufbau im Rahmen des Marshall-Plans. Schnell entwickelte man sich zum Vorreiter bei der Netzelektrifizierung, bereits 1958 wurde die letzte Dampflokomotive ausgemustert. Nichtsdestotrotz geriet die NS alsbald in finanzielle Schieflage, da es mit dem Vormarsch des Autos zu signifikanten Nachfrageeinbrüchen sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr kam. Zu allem Unglück verlor man aufgrund der Schließung von Kohlebergwerken weitere wichtige Kunden. Die niederländische Regierung reagierte mit einem Revitalisierungsplan, der die angeschlagene Bahn wieder in die Gewinnzone bringen sollte (o. V. 2023c).

In den 1990er-Jahren sahen sich schließlich auch die Niederlande angesichts der PSO-Verordnung 1370/2007 gezwungen, entsprechende Bahnreformen auf den Weg zu bringen. Die Nederlandse Spoorwegen wurde 1993 „verselbstständigt“, womit eine Abkehr der Betriebsbeihilfen sowie die Reduktion des staatlichen Einflusses gemeint ist. Von nun an sollte die NS eigenwirtschaftlich bzw. gewinnorientiert agieren. Zwei Jahre später begann dann die Umstrukturierung der NS, welche u. a. die obligatorische Trennung von Netz und Betrieb vorsah. Infolgedessen kam es zur Aufgliederung der NS in zunächst drei Infrastrukturgesellschaften (Railned BV (Planung von Infrastruktur), NS Railverkeersleiding BV (Verkehrsleitung) und NS Railinfrabeheer BV (Instandhaltung)), einen Personenverkehrsbetreiber (NS Reizigers BV) sowie einen Güterverkehrsbetreiber (NS Cargo). Ziel war es, die Schienenverkehrsbetreiber perspektivisch zu privatisieren, während die Infrastrukturgesellschaften im Besitz des Staates verbleiben sollten (FIS 2023).

Dieser erste Liberalisierungsvorstoß war jedoch nicht von Erfolg gekrönt, die Angebotsqualität ließ sichtlich nach, zudem war die Aufgabenverteilung zwischen den Infrastrukturgesellschaften nicht hinreichend geklärt. Angesichts stark zurückgehender Pünktlichkeitswerte verabschiedete die Regierung einen weiteren Recovery Plan. Teil dieses Plans war der Zusammenschluss der drei Infrastrukturgesellschaften zu einer zentralen Behörde, der ProRail. Diese ist dem Verkehrsministerium direkt unterstellt und kann Aufträge an externe Unternehmen weitergeben. Ein für das Jahr 2002 geplanter Börsengang wurde zudem angesichts der bestehenden Probleme aufgeschoben. Darüber hinaus firmierte die Güterver-

kehrssparte NS Cargo ab 2000 zunächst als Joint Venture mit der DB als Railion Benelux, 2003 zog sich die NS jedoch vollständig aus dem Projekt zurück und veräußerte NS Cargo an die DB Cargo. Seitdem befindet sich der gesamte ehemalige Fuhrpark der NS Cargo im Besitz der DB Cargo, die nunmehr unter dem Namen DB Cargo Nederland Waren durch das westeuropäische Land transportiert (o. V. 2023c).

2005 erfolgte die Umsetzung des zweiten EU-Eisenbahnpakets in nationales Recht. In diesem Kontext wurde der Zugang für internationale Eisenbahnverkehrsunternehmen zunächst im Gütersegment geöffnet, außerdem erfolgt die Vergabe von Regionalstrecken mittels Ausschreibungswettbewerb. Hier bestehen jedoch einige interessante Sonderregelungen. Beispielsweise müssen Alt- und Neubetreiber sowie die Gewerkschaften rund einen Monat nach Vergabeentscheidung in Verhandlungen miteinander treten und die Details der Personalübernahme regeln, u. a. hinsichtlich Renten-, Urlaubs- und Dienstkleidungsregelungen. Die von dem Betreiberwechsel betroffenen Beschäftigten⁹ erhalten vom Neubetreiber in jedem Fall ein Übernahmeangebot (Mobifair 2024: 12). Anders sieht es auf dem Hoofdrailnet, dem Hauptstreckennetz, aus. Hier hält die NS Reizigers seit dem Jahr 2000 eine exklusive Konzession, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten mehrmals per Direktvergabe erneuert wurde, die jüngste Verlängerung ist bis 2033 datiert. Mit rund 70 % am gesamten Schienennetz und gar 90 % der beförderten Personen stellt das Hoofdrailnet das Rückgrat des Landes dar.

Ogleich die Niederlande sich somit vehement gegen einen Wettbewerb auf beziehungsweise um die bedeutsamsten Schienenpersonenverkehrsverbindungen gestemmt haben, weist das Tulpenland durchaus positive Entwicklungen auf – und das sowohl im wettbewerblich organisierten Güter- als auch im vor allem per Direktvergabe strukturierten Personenverkehr. So stieg der Anteil der Schiene im Modal Split des Güterverkehrs von 2,9 (1996) auf 6 % und im Personenverkehr von 8,5 (2001) auf immerhin 11,2 % (2019) (FIS 2022b; European Commission 2023: 37). Diese Zahlen stellen die Argumentationslinie der Europäischen Kommission in Frage, sind doch gerade einmal acht Eisenbahnverkehrsunternehmen im niederländischen Personenverkehr engagiert, wobei hierzu u. a. auch der aktuell mit nur einer einzigen Verbindung aktive, private Nachtzugesanbieter European Sleeper zählt (ProRail 2024). Dass die Zahl der Wettbewerbsbahnen derart überschaubar ist, liegt auch an mangelnder Nachfrage. Entsprechend läuft derzeit eine Initiative des Parlaments, damit in Zukunft auch in den Provinzen Direktvergaben an einen internen Betreiber möglich sind. Gegenwärtig ist dies nur bei den Stadtverkehren von Amsterdam, Rotterdam und Den Haag möglich (mobifair 2024: 13): „Hintergrund ist, dass die Bewerberzahlen stark gesunken sind und sich teilweise, wie derzeit in Zeeland, gar kein Interessent für eine Konzession findet, weil sich diese oftmals kaum rechnen.“

Einen durchweg positiven Eindruck machen allerdings weder die externen Eisenbahnverkehrsunternehmen im Nahverkehr noch die NS im Nah- und Fernverkehr. Abseits der Hauptverbindungen können sich Wettbewerber mittels Ausschreibungen auf die Konzessionen

⁹ Diese Regelung umfasst alle Beschäftigtengruppen mit Ausnahme der Verwaltung, da diese in aller Regel keiner bestimmten Konzession zuzurechnen ist.

sionen bewerben, die niederländischen Provinzen vergeben diese und erhalten dafür Zuwendungen des Bundes. Da die Provinzen diese Mittel jedoch nach eigenem Gutdünken verwenden können, kam es in der Vergangenheit bereits zu fragwürdigen Einsparungen, beispielsweise verzichteten einige Provinzen auf verpflichtende Fahrkartenschleppende. Auch der anvisierte Wettbewerb auf der Schiene glückte nur sehr bedingt, besteht doch noch immer eine Art Duopol, bei dem neben der NS lediglich die ehemalige DB-Tochter Arriva über substantielle Marktanteile am Schienenpersonenverkehr verfügt (o. V. 2023).

Doch auch die gewinnorientiert agierende Nederlandse Spoorwegen verzeichnete seit der Reform etliche Probleme. Ab 2005 kam es etwa zu beträchtlichen Verspätungen, allen voran in der Metropolregion Randstad.¹⁰ In Amsterdam kamen zwischenzeitlich 42%, in Rotterdam 40% der Züge zu spät (van Gelder 2006). Eine eher gewöhnungsbedürftige Innovation präsentierte die NS 2011, nachdem eine neue Generation Sprinter (ein Zugtyp, konzipiert vor allem für kurze und mittlere Strecken mit häufigen Haltepunkten) ohne Toiletten für Fahrgäste bestellt worden war: Die Eisenbahnverkehrsunternehmen statteten die betroffenen Züge (immerhin 131 bestellte Exemplare) daraufhin mit Urinbeuteln für den Notfall aus. Diese könnten dann, so das Kalkül, im Falle eines Notfalls im leerstehenden Fahrerabteil genutzt werden (o. V. 2011). Beschwerden der FNV-Gewerkschaft schmetterte die NS seinerzeit übrigens mit Verweis auf die hohen Kosten einer Nachrüstung ab, wären dafür doch rund 100 Mio. Euro fällig gewesen. Erst nach mehreren Monaten lenkte die in Verantwortung stehende Infrastruktur- und Umweltministerin van Haegen (VVD) ein und gewährte dem privaten Unternehmen im Staatsbesitz die benötigten Mittel (o. V. 2010). Und auch in jüngerer Zeit kam es vermehrt zu Klagen über zu kurze bzw. überfüllte Züge. Der Reisendenverband Rover berichtete im Oktober 2022, nie zuvor derart viele Beschwerden von Reisenden erhalten zu haben (o. V. 2022b). Worauf diese Missstände zurückzuführen sind, ist zumindest für Jan Timmer, seines Zeichens ehemaliger Aufsichtsratsvorsitzender der NS, eindeutig. So identifiziert Timmer die Privatisierung als „Mutter aller Probleme“ und zieht einen Vergleich zum Vereinigten Königreich: „Wir alle haben Premierministerin Thatcher dabei zugesehen, was sie mit den britischen Eisenbahnen gemacht hat. Wir waren wie betäubt und dachten: 'Wenn wir die NS einfach privatisieren und als Unternehmen führen, sind wir aus dem Schneider'“ (o. V. 2015).

Betrachtet man nun die Leistungsfähigkeit des niederländischen Bahnsystems, ist zunächst auf die demografischen und geografischen Besonderheiten des Landes hinzuweisen. So liegt das Land im europäischen Flächenvergleich zwar nur auf Platz 30, hinsichtlich der Bevölkerungszahl – derzeit leben knapp 18 Mio. Menschen in den Niederlanden (Eurostat 2024b) – jedoch eher im oberen Bereich (Platz 9). Die daraus resultierende Bevölkerungsdichte stellt dann sogar einen absoluten Spitzenwert dar – die rund 512,8 pro Quadratmeter lebenden Niederländer:innen werden in dieser Kategorie in Europa nur noch von Malta übertroffen.

Nun würde man angesichts dieser Bevölkerungsdichte ein entsprechend engmaschiges Schienennetz zwischen Den Helder, Den Haag und Deventer erwarten. Setzt man die Ge-

¹⁰ Als Randstad wird die niederländische Metropolregion im Westen des Landes bezeichnet, in der rund acht Mio. Menschen leben. Zur Randstad gehören u. a. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam oder Utrecht.

samtlänge des Netzes¹¹ jedoch in Relation zu Fläche und Bevölkerungszahl, muss diese vorherrschende Ansicht relativiert werden. Die Gesamtlänge des Netzes betrug im Jahr 2022 ca. 3.041 km, was im Verhältnis zur Größe des Landes mit ca. 73,20 km pro 1.000 km² einen Wert im oberen Drittel darstellt. Damit liegt man zwar vor Großbritannien (67,44 km pro 1.000 km²) und Österreich (66,47 km); die Schweiz (129,18 km) und Deutschland (107,82 km) verfügen jedoch über ein weitaus dichteres Schienennetz (Statista 2024a; Eurostat 2024c). In Relation zur Bevölkerung ist das Schienennetz indes von geringem Umfang, kommen doch auf 1.000 Einwohner:innen nur ca. 0,17 km Schiene. Hier verzeichnen die Niederlande im Vergleich zu anderen im Rahmen dieser Arbeit fokussierten europäischen Schienensystemen den mit Abstand geringsten Wert, der vom Vereinigten Königreich (0,24 km Schiene je Einwohner:in), Deutschland (0,46 km), Österreich (0,62 km) und Schweden (1,04 km) merklich übertroffen wird (Statista 2024a; Eurostat 2024b).

Auf diesem Netz finden sich – wie bereits dargelegt – nur eine Hand voll Anbieter im Personenverkehrssegment. Im Güterverkehr sind ausweislich der Angaben des Infrastrukturbetreibers ProRail immerhin 19 Eisenbahnverkehrsunternehmen vertreten, wobei die DB Cargo Nederland – in die die ehemalige NS Cargo bekanntlich übergang – nach wie vor das größte Gütertransportunternehmen mit Marktanteilen von mehr als 40 % ist (ProRail 2024; RailMarket o. J.).

Blickt man nun auf die Ticketpreise in der Fahrradnation, so wird deutlich, dass diese im europäischen Vergleich einen mittleren Wert darstellen. Von 26 untersuchten Ländern belegten die Niederlande 2023 den 10. Platz bei spontaner Buchung, den 11. im Falle einer rund 4 Wochen zuvor getätigten Buchung – sofern man jeweils eine Hin- und Rückfahrkarte bucht. Kurzfristig gebuchte Einzeltickets hingegen sind vergleichsweise teurer, hier markierte man im Vergleich mit den anderen untersuchten Ländern den 5. Platz (Yanatma 2023). Außerdem wurden die Ticketpreise in den vergangenen Jahren mitunter deutlich erhöht: Im Jahr 2017 titelte die niederländische Zeitung AD beispielsweise, die Zugtickets seien „explosionsartig“ gestiegen. Im Artikel ist weiterhin davon die Rede, dass die Ticketpreise seit Einführung der digitalen Fahrscheine 2008 um 35 % angestiegen seien, womit diese um rund doppelt so viele Prozentpunkte zulegen wie die Inflationsrate im selben Zeitraum (Voermans 2017).

2023 verzeichneten die Niederlande eine Pünktlichkeit von 87,7 % im gesamten Personenverkehr,¹² wobei hier eine Verspätung von maximal drei Minuten als pünktlich gilt. Auf dem Hauptnetz des Landes, dem Hoofdrailnet (HRN), verzeichnete man 2023 gar einen Wert von 89,7%; hier gilt ein Zug mit bis zu fünf Minuten Verspätung als pünktlich (ProRail o. J.). Damit weist das westeuropäische Land zuletzt gute Pünktlichkeitswerte aus, die jedoch angesichts der Geografie und der damit einhergehenden Nicht-Unterscheidung zwischen

¹¹ Unter Gleislänge versteht man die Gesamtlänge der Gleise unter der Verwaltung von ProRail, ProRail-Entscheidungs-Sonderbahnen und InfraSpeed (HSL). Für das laufende Jahr wird der aktuelle Stand angegeben. Für frühere Jahre wird die Länge zum jeweiligen Jahresende unter entsprechender Verwaltung angegeben. Die Netzlänge gibt die Größe der Infrastruktur des niederländischen Eisenbahnnetzes in Kilometern an. Ein Kilometer Netzlänge kann mehrere Gleise enthalten.

¹² Angesichts der vergleichsweise geringen Größe der Niederlande unterscheidet ProRail nicht in Nah- und Fernverkehr, entsprechend liegen hier keine separierten Daten vor.

Nah- und Fernverkehr nur bedingt vergleichbar mit anderen Ländern ist. In der jüngsten Ausgabe des Railway Performance Index (RPI)¹³ schnitt das niederländische Eisenbahnwesen mit einem Wert von 5,3 ab, wodurch man im europäischen Vergleich den insgesamt neuntbesten Wert (von 25) erzielte. Positiv herausgestellt wurde dabei vor allem die Sicherheit – hier belegte man den insgesamt fünften Platz; weniger gut schnitt hingegen die Qualität der Schienendienstleistungen ab, wo man den 19. der insgesamt 25 Plätze belegte (Duranton et al. 2017: 6). Das World Economic Forum (WEF) legte zuletzt 2019 einen qualitativen Vergleich der Schieneninfrastruktur von über 100 Ländern vor, in dessen Rahmen die Länder mit Werten zwischen eins und sieben benotet werden. Hier verzeichnen die Niederlande mit einem Score von 5,7 den 6. von insgesamt 101 Plätzen, nur überboten von einer Hand voll Länder mit Spitzenwerten wie Japan (6,8), Hong Kong (6,5) und der Schweiz (6,4). Blickt man auf die verzeichneten Werte der Niederlande im Verlauf der letzten Jahre – seit 2009 liegen Daten vor –, so stellt man fest, dass die Schieneninfrastruktur auf einem insgesamt hohen Niveau zu stagnieren scheint, rangieren die Niederlande doch stets zwischen einem Wert von 5,48 (2013) und 5,8 (2017) (World Economic Forum 2019). Den Werterhalt dieser Schieneninfrastruktur sichert die Fahrradnation mit durchaus konstanten, im europäischen Vergleich mittelhohen Investitionen. Im jährlich von der Allianz pro Schiene herausgegebenen Pro-Kopf-Investitions-Vergleich belegen die Niederlande Platz 7 (siehe Abb. 4). Rund 174 Euro verausgabte der niederländische Staat 2023 je Einwohner:in (Allianz pro Schiene 2024). Damit wurden auch hier zuletzt mehr finanzielle Mittel in die Hand genommen, als dies im vergangenen Jahrzehnt der Fall war, rangierte man doch zwischen 2012 und 2022 stets zwischen 129 und 147 Euro (Allianz pro Schiene 2013–2022).

Kurzum: Das niederländische Eisenbahnwesen stellt einen Sonderfall dar. Im ersten Jahrzehnt der europäischen Bahnreformen, d.h. in den 1990er Jahren, bemühte man sich durchaus, dem Liberalisierungsideal der Europäischen Union gerecht zu werden. Netz und Betrieb wurden getrennt (zunächst mit einigen Schwierigkeiten), Ausschreibungen im Regionalverkehr wurden implementiert, die Güterverkehrssparte der Nederlandse Spoorwegen wurde gar vollständig veräußert. Gleichzeitig verfügt eben jene privatwirtschaftlich geführte NS nach wie vor über exklusive Nutzungskonzessionen für das Hauptnetz des Landes, entsprechend mau steht es um den Wettbewerb auf der Schiene (und um die Schiene) im Land der Tulpen. Die sich im Staatsbesitz befindliche Aktiengesellschaft NS selbst gewährleistet solide Pünktlichkeitswerte, wobei sie auf ein qualitativ hochkarätiges Schienennetz zurückgreifen kann, das durch konstante Investitionen erhalten wird. Allerdings sind auch mit dem größten Bahnakteur der Niederlande einige Defizite und Missstände verbunden, die nicht selten auf fragwürdige Sparmaßnahmen zurückzuführen sind.

Ob es künftig vor allem der NS überlassen bleiben wird, diesen Herausforderungen beizukommen, steht jedoch noch in den Sternen. Zwar wurde die Exklusivkonzession auf dem Hauptstreckennetz zuletzt bis 2033 verlängert, doch die damalige niederländische Regierung erhielt im Juli 2023 ein Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission, in

¹³ Der RPI fokussiert europäische Eisenbahnsysteme und setzt sich aus drei gleichwertig gewichteten Aspekten zusammen: 1. Nutzungsintensität (Personen- und Güterzüge), 2. Leistungsqualität (Pünktlichkeit und Durchschnittspreis pro km), 3. Sicherheit (Unfälle und Todesfälle pro Zugkilometer). Aus diesen Komponenten wird ein Wert zwischen 0 und 10 ermittelt. Den höchsten Wert erzielte dabei die Schweiz (7,2), den geringsten Rumänien und Bulgarien (je 1,9).

dem diese darauf hinwies, dass die geplante Direktvergabe eines Vertrags über gemeinschaftliche Verpflichtungen an die NS den Grundsatz der Ausschreibungen umgehen würde, und stattdessen ein wettbewerbliches Verfahren angewandt werden solle. Da die niederländische Regierung den Auftrag wenige Tage vor Ablauf einer Bestimmung des vierten Eisenbahnpaketes, nach der Direktvergaben unter bestimmten Bedingungen gestattet waren, vergab, sieht man sich hier im Recht, doch die Kommission äußerte im Frühjahr 2024 weitere Bedenken. Ob es hier zu einer Einigung kommt, oder der Fall bis vor Gericht geht, steht zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fest (o. V. 2024a).

2.5 SCHWEDEN ALS VORREITER DER LIBERALISIERUNG

Schweden kann als Pionier hinsichtlich der Liberalisierung des Eisenbahnwesens bezeichnet werden, wurde dort doch bereits 1988 ein Reformpaket auf den Weg gebracht, das u. a. die institutionelle Trennung der schwedischen Staatsbahn Statens Järnvägar (SJ) in Infrastruktur- und Transportbetrieb festschrieb. Damit begab sich Schweden auf einen Pfad, der rund drei Jahre später zum Vorbild für die Europäische Union werden sollte, orientierte diese sich doch bei der Formulierung der Richtlinie 91/440/EWG an der schwedischen Reform (Merkert 2003: 11). Zentrales Reformziel war es, die Profitabilität im Eisenbahnsektor zu steigern. Nun sollte privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen der Zugang zum (nach wie vor) staatlichen Netz ermöglicht und so der Wettbewerb im Eisenbahnwesen gefördert werden. Gleichzeitig verstand man den Personenverkehr weiterhin als Element der Daseinsvorsorge. Entsprechend sollte die schwedische Transportpolitik in erster Linie auf qualitativ hochkarätige sowie umweltfreundliche Transportdienstleistungen bei zugleich möglichst geringen sozioökonomischen Kosten zielen (Merkert 2003: 9).

Die Neugestaltung des schwedischen Eisenbahnwesens begann sogar noch vor der eingangs erwähnten Reform von 1988. So erfolgte bereits 1979 eine Umstrukturierung des Personennahverkehrs, der nun – ähnlich wie der SPNV in Deutschland – den Läns (schwedische Provinzen) und Kommunen übertragen wurde. Infolge dieser Dezentralisierung ersetzten die öffentlichen Verantwortungsträger oftmals Schienenverbindungen durch Busverkehr. Parallel kam es zu einem deutlichen Rückbau des Trassennetzes: Allein zwischen den Jahren 2002 und 2022 ging dessen Gesamtlänge von 17.110 km auf 10.914 km zurück (Merkert 2003: 8-10; Eurostat 2024c). 1985 verpflichtete die schwedische Regierung die SJ zur Trennung ihrer Personen- und Güterverkehrssparten von der Infrastruktur. Außerdem musste die schwedische Staatsbahn jegliche nicht zum Eisenbahngeschäft gehörenden Beteiligungen veräußern. Schließlich erfolgte die große Reform von 1988, die nicht nur die institutionelle Trennung von Netz- und Transportbetrieb vorsah; auch wurde das Schienennetz in Hauptverkehrsstrecken und Regionalstrecken untergliedert. Dabei verblieb das Monopol auf dem rentablen Fernverkehr – sowohl im Personen- als auch im Gütersegment – bei der SJ, die Verantwortung für den Nahverkehr oblag von nun an den regionalen Behörden für den öffentlichen Verkehr (RBÖV). Die im Rahmen der Reform entschuldete Infrastrukturgesellschaft hingegen wurde der nationalen Bahnverwaltung Banverket überantwortet. Diese gewährt seither den Güter- und Personenverkehrsunternehmen – auch der SJ – gegen Zahlung von Trassenpreisen den

Zugang zum schwedischen Schienennetz (Merkert 2003: 10-11). Banverket ging im Jahr 2010 gemeinsam mit der für die Straßeninfrastruktur verantwortlichen Vägverket in die gemeinsame Behörde Trafikverket über, die bis heute für die langfristige Planung sowohl im Straßen- als auch im Schienenverkehr verantwortlich zeichnet (Trafikverket o. J.).

Hinzu kommt die Etablierung von Ausschreibungswettbewerben sowohl im Nahverkehr als auch in den weniger rentablen Segmenten des Fernverkehrs. Im Güterverkehrssegment hingegen wurde der Markt vollumfänglich geöffnet, d.h. hier fand von nun an der im Rahmen der Liberalisierungstheorie präferierte Wettbewerb auf der Schiene statt. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass sowohl Banverket (vor ihrem Zusammenschluss mit Vägverket) als auch die SJ formell privatisiert worden sind – lediglich bei zwei Servicepartnern der SJ erfolgte eine materielle Privatisierung (Merkert 2003: 4, 14). Entsprechend stand in Schweden insgesamt weniger eine privatwirtschaftliche Ausrichtung der Staatsbahn im Fokus der Regierung, vielmehr setzte man auf „die Förderung von Wettbewerb, wobei das Modell des öffentlichen Eigentums nicht wesentlich in Frage gestellt wurde“ (Lippert 2009: 316).

Diese Entwicklung setzte sich im neuen Jahrhundert fort: Der Wettbewerb sollte nun auch zunehmend im Nah- und Fernverkehr gestärkt, das Monopol der SJ abgeschafft werden. Zum 1. Januar 2001 erfolgte entsprechend die Aufgliederung der SJ in die SJ AB (Personenverkehr) und Green Cargo (Güterverkehr). Im Zeitraum 2009–2012 wurde die Liberalisierung finalisiert. Zunächst öffnete man den grenzüberschreitenden Personenverkehr (2009), dann folgte der inländische Personenverkehr (2010/2011). Im Jahr 2012 wurde schließlich ein neues ÖPNV-Gesetz, das eine allgemeine Marktöffnung im Bus- und Bahnsegment für lokalen und regionalen Personenverkehr vorsah, verabschiedet. Seither sind sämtliche Segmente des Eisenbahnwesens vollumfänglich geöffnet. Ausgehend von der subventionsbasierten Monopolstellung der SJ der 1980er Jahre implementierte man also zunächst Wettbewerb um den Markt mittels Ausschreibungswettbewerben, bis man schließlich zum anvisierten Wettbewerb auf dem Markt gelangte (Alexandersson & Rigas 2013: 90-92).

Blickt man nun auf die Performance des schwedischen Eisenbahnwesens, so ist zunächst ein Hinweis auf die demografischen wie geografischen Eigenheiten des skandinavischen Landes zu platzieren. Zwar ist das Land das flächenmäßig viertgrößte Europas; hinsichtlich der Bevölkerungszahl (derzeit leben rund 10,64 Mio. Menschen in Schweden) (Eurostat 2024b) rangiert man jedoch eher im Mittelfeld. Die Gesamtlänge des Schienennetzes betrug 2022 rund 10.914 km, was in Relation zur Größe des Landes einen vergleichsweise geringen Wert darstellt. Hier kommen rund 24,24 km auf 1.000 km². Zum Vergleich: Die Schweiz verfügt über gut 129 Schienenkilometer pro 1.000 km² (Statista 2024a; Eurostat 2024c). In Relation zur Bevölkerung kann sich das Schienennetz allerdings sehen lassen, kommen doch rund 1,04 km Schiene auf 1.000 Einwohner:innen. Damit lässt Schweden nicht nur die Schweiz (0,61 km), sondern auch Österreich (0,62 km) und Deutschland (0,46 km) hinter sich (Statista 2024a; Eurostat 2024b).

Stand Dezember 2023 verkehren 12 Eisenbahnverkehrsunternehmen – größtenteils untergliedert in verschiedene Tochterunternehmen – im schwedischen Personenverkehr, 15 sind im Güterverkehr tätig (Trafikverket 2023). Diese größtenteils privaten Betreiber zeichnen

nun für eine Tarifstruktur verantwortlich, die im europäischen Vergleich der Fahrscheinepreise im oberen Drittel rangiert – sowohl was spontan als auch vier Wochen zuvor gebuchte Tickets anbelangt (Platz 8 bzw. 7 von 26). Damit sind die Tickets im Mittel zwar günstiger als in Norwegen oder im Vereinigten Königreich, teurer allerdings als in einigen Ländern mit vergleichbarem Preisniveau wie Dänemark oder die Niederlande (Yanatma 2023). Im Modal Split wies Schweden zuletzt einen Schienenverkehrsanteil in Höhe von 9,5% auf, womit man hinter der Schweiz, Österreich und den Niederlanden den vierten Platz im europäischen Ranking verzeichnen kann (Eurostat 2024d).

Die Pünktlichkeit im schwedischen Schienenpersonenverkehr betrug im Jahr 2023 87,7%, wobei ein Zug – wie in Deutschland – dann als pünktlich gilt, wenn er seinen Zielbahnhof mit maximal fünf Minuten und 59 Sekunden erreicht. Seit dem Jahr 2001 betrug die Pünktlichkeit stets mindestens 87,1%, obgleich die Anzahl der verkehrenden Züge im selben Zeitraum von ca. 700.000 auf rund 990.000 (2023) anstieg. Differenziert man zwischen SPNV und SPFV, so verzeichnet der Fernverkehr – wie auch in anderen Ländern üblich – etwas geringere Pünktlichkeitswerte. Im Zeitraum von 2013 bis 2022 schwankte diese zwischen 71,2 (2022) und 88 % (2020). Der letztgenannte Wert ist jedoch durch die coronabedingte Sondersituation zu kontextualisieren: In der Regel lag der Wert zwischen 70 % und 80 % (Trafikverket 2024). In der zuletzt 2019 veröffentlichten Evaluation der Schieneninfrastruktur von 101 Ländern durch das World Economic Forum (WEF) belegte Schweden mit einem Score von 4,0 den 40. Platz. Betrachtet man den Wert Schwedens im Verlauf der letzten Jahre, so impliziert das Ranking des WEF einen deutlichen Qualitätsrückgang der dortigen Schieneninfrastruktur, betrug der Score im Jahr 2009 doch noch 5,42 (World Economic Forum 2019).

Dieser Entwicklung scheint die schwedische Regierung entgegensteuern zu wollen, steigerte man die Pro-Kopf-Investitionen in die Schieneninfrastruktur doch in den vergangenen Jahren merklich von 104 Euro im Jahr 2009 auf zuletzt 277 Euro im Jahr 2023. Damit verzeichnet Schweden im europäischen Vergleich mittlerweile den vierten Platz hinter Luxemburg, der Schweiz und Österreich (Allianz pro Schiene 2010; 2024). Somit verfügt Schweden über ein Schienenverkehrswesen, das als Vorreiter in Sachen Marktöffnung, Wettbewerb und Liberalisierung gilt. Während Pünktlichkeit, Nutzung des Schienenverkehrs und Koordination – jüngst wurde etwa ein zentrales Buchungssystem für die verschiedenen Anbieter implementiert (Bovenizer 2024) – passable Qualitätsevaluationen erfahren, belegt die skandinavische Nation hinsichtlich der Ticketpreise einen Mittelfeldplatz im Vergleich zu europäischen Ländern mit einer ähnlichen Wirtschaftskraft. Außerdem verzeichnet Schweden eine im europäischen Vergleich eher geringe Zugdichte (E.CA 2024: VI). Folgt man den Untersuchungen des WEF, war in den vergangenen 15 Jahren ein Qualitätsrückgang der nach wie vor durch die öffentliche Hand verantworteten Schieneninfrastruktur zu verzeichnen, dem allerdings durch stetige Erhöhungen der Infrastrukturinvestitionen beigekommen werden soll. Während die vollzogene Liberalisierung in Schweden für vorzeigbare Ergebnisse sorgen konnte, wird im folgenden Kapitel ein Schienensystem portraitiert, das diesem Pfad trotz großer Liberalisierungsbemühungen nicht folgen konnte. Insofern ist Aistleitner et al. (2018: 18) zuzustimmen, wenn sie konstatieren, „dass die Frage der Intensität der Marktorientierung [...] weniger entscheidend ist als zuvorderst angenommen“.

3. FRAGMENTIERUNG ALS ERGEBNIS VON AUSSCHREIBUNGSWETTBEWERBEN: DIE PRIVATISIERUNG DES BRITISCHEN BAHNWESENS ALS NEGATIVSZENARIO

„Auf ein Pferd zu wetten ist immer noch sicherer als auf einen Zug“ – geradezu sprichwörtlich sind die Verspätungen der Züge in Großbritannien. Aber auf den Schienen zwischen Brighton und Inverness liegt mehr im Argen als nur die extreme Unpünktlichkeit der Züge. Auflagenstarke Tageszeitungen wie „Daily Mirror“ und „Daily Mail“ veröffentlichen Artikelserien, in denen die obskursten Alltagserlebnisse ihrer Leserschaft ähnlich wie in den von der BBC ausgestrahlten „Train Journey Horror Stories“ mit dem „schlechtesten Bahnsystem Europas“ (Zöttl 2001 und weiterführend: Engartner 2006) dokumentiert werden. So erweist sich etwa das Buchungssystem, das für ein und dieselbe Strecke laut Berechnungen der Rail Delivery Group (RDG) über 55 Mio. verschiedene Tarife vorhält – darunter Anomalien wie das sogenannte Split-Ticketing, bei dem es sich als günstiger erweisen kann, mehrere Fahrkarten für eine einzige Fahrt zu kaufen, anstatt ein Einzelticket zu erwerben –, als wenig durchschaubar (BBC 2018). Auch sind nur wenige Schaffner:innen in der Lage, Auskunft über verspätete und ausgefallene Züge bzw. Anschlussverbindungen konkurrierender Betreibergesellschaften zu geben.

Im Zeitraum von 2004 bis 2023 sind die durchschnittlichen Ticketpreise im Vereinigten Königreich um rund 104,8% angestiegen, was eine jährliche Steigerungsrate von durchschnittlich 3,9% bedeutet, die allgemeine Inflationsrate betrug im besagten Zeitraum 99,3%, d. h. durchschnittlich 3,7% pro Jahr. Betrachtet man jedoch die Preisentwicklung zwischen 2004 und 2019, also vor den krisenbedingten Inflationsentwicklungen der letzten Jahre, tritt diese Differenz noch deutlicher zutage, stiegen die Ticketpreise doch in diesem Zeitraum im Durchschnitt um 78,4% an (jährliche Steigerung von durchschnittlich 3,9%), während die allgemeine Inflationsrate bei gerade einmal 54,6% lag (jährliche Steigerung von durchschnittlich 2,9%) (Office of Rail and Road o. J.). Selbst rund 30 Jahre nach der Privatisierung von British Rail scheint bei dieser Entwicklung kein Ende in Sicht zu sein, stiegen doch die Ticketpreise allein zum Jahresbeginn 2023 um beinahe 6% (Smith 2023). Zudem beklagt die Kundschaft die sinkenden Qualitätsstandards. Die Beschwerden über annullierte Züge, defekte Waggon-türen, überfüllte Zugabteile und von Flöhen befallene Sitze veranlassten die Strategic Rail Authority 2003 sogar, der Betreibergesellschaft Connex den laufenden Lizenzvertrag für die Verbindungen in den Grafschaften Kent und Sussex zu kündigen.

3.1 FATALE FOLGEN DER FRAGMENTIERUNG

Nach wie vor bilden die Betreibergesellschaften gemeinsam mit den drei Zugleasingfirmen, dem Infrastrukturbetreiber Network Rail sowie den zwischenzeitlich mehr als 2000 (!) Subunternehmen (Engartner 2008: 25) ein selbst für die Beteiligten kaum zu durchschauendes Interaktions- und Aufgabengeflecht. Waren die Verantwortlichkeiten zuzeiten von

British Rail eindeutig zu benennen, gab es infolge der Fragmentierung zusätzlichen Bedarf an kostspieligen bürokratischen Abläufen – und nicht ein Weniger an Verwaltungsaufwand, wie die Protagonist:innen der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik immer wieder behaupten. Mindestens einen Impuls erhielt die britische Regierung dabei über die EU-Richtlinie 91/440/EWG: Diese forderte eine vom Staat unabhängige Geschäftsführung der Eisenbahnunternehmen ein, schrieb die buchhalterische Trennung von Eisenbahninfrastruktur und (Eisenbahn-)Dienstleistungen vor und ordnete – in Grundzügen – den wettbewerbsorientierten Zugang zu den Netzen der Mitgliedsstaaten für internationale Eisenbahnverkehrsunternehmen an (Gourvish 2002: 262).¹⁴ Dabei kommen mehrere Kostenrechnungen zu dem Schluss, dass eine Umstrukturierung sowie Sanierung der Staatsbahn durch die öffentliche Hand bedeutend preiswerter gewesen wären. Eine Studie aus dem Jahr 2019 hat etwa ergeben, dass jeder Kilometer, den ein Fahrgast mit der Bahn zurücklegt, in Großbritannien Gesamtkosten von umgerechnet 38,1 Eurocent verursacht, während in der Schweiz mit umgerechnet 19 Eurocent nur knapp halb so viele Kosten entstehen (Kuhn 2019).

Hinzu kommt die lähmende Wirkung des Wettbewerbs auf dem Gesamtverkehrsmarkt. Im Widerspruch zu der erklärten Absicht, Wettbewerb implementieren zu wollen, wurden mit dem zwischen 1995 und 1997 vollzogenen Vergabeverfahren Gebietsmonopole geschaffen. So zeichnet das Unternehmensquartett aus Arriva, FirstGroup, National Express und Stagecoach mittlerweile für rund zwei Drittel der Personenkilometer verantwortlich und erwirtschaftet mehr als 70 % der Gesamteinnahmen im Intercity-Schienenpersonenverkehr (IBIS World 2023). Konkurrenz erwächst einem Betreiber gegenwärtig nur dann, wenn sich die Lizenzen geografisch überschneiden. Eine derartige intramodale Wettbewerbsstruktur stellt indes eine absolute Ausnahme dar: Wählt man irgendeine Stadt in Großbritannien, um von dort eine Reise anzutreten, so wird man feststellen, dass es generell nur eine Verbindung gibt – es sei denn, Geld und Zeit spielen keine Rolle. So bewerben sich die Unternehmen im Rahmen des Vergabeverfahrens in der Regel um „Konzessionen zum alleinigen Betreiben einer bestimmten Strecke oder eines bestimmten Netzes für einen längeren Zeitraum“ (Wolf 2006: 54). Da letztlich regionale Monopole in Form von Streckenmonopolen gewährt werden, findet de facto nur auf wenigen Relationen intramodaler Wettbewerb „im Markt“ statt. Die eigentliche Konkurrenz besteht weiterhin zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern, das heißt zwischen Straßen-, Flug- und Schienenverkehr (letzterer wird im Gütertransport um die Binnenschifffahrt ergänzt).

3.2 LEDIGLICH VERMEINTLICH BEMERKENSWERTER ANSTIEG DER FAHRGASTZAHLEN

Der von Befürworter:innen der britischen Bahnprivatisierung und der europäischen Liberalisierungspolitik immer wieder angeführte Anstieg der Fahrgastzahlen im Vereinigten Königreich wird von Bernhard Knierim und Winfried Wolf in ihrem 2019 erschienenen Buch

¹⁴ „Es wurde argumentiert, dass die Trennung von Zugbetrieb und Infrastruktur von der EU durch die Richtlinie 91/440 (EU, 1991) vorgeschrieben wurde, obwohl diese nur eine getrennte Buchführung für die Infrastruktur forderte, um den Zugang für internationale Güterverkehrsunternehmen zu ermöglichen“ (McCartney & Stittle 2023: 210, Übersetzung T. E.).

„Abgefahren. Warum wir eine neue Bahnpolitik brauchen“ (S. 118 f.) sachgerecht kontextualisiert:

„Tatsächlich stieg der Personenverkehr seit 1990 um 57,8 Prozent an und der Schienengüterverkehr um 55 Prozent. Andererseits ist der Marktanteil der Bahn mit 6,6 Prozent im Personen- und 4,4 Prozent im Güterverkehr auch damit noch immer niedriger als im EU-Durchschnitt, das Wachstum fand also ausgehend von einer sehr niedrigen Ausgangsbasis statt. British Rail war bereits vor der Privatisierung erheblich heruntergewirtschaftet worden, so dass die zitierten Wachstumszahlen vor diesem Hintergrund zu sehen sind. Für die Entwicklung in Großbritannien gab es aber noch zwei weitere spezifische Gründe: Erstens führte die umfassende Liberalisierung des Arbeitsmarktes zu einer enormen Aufsplitterung der Arbeitsstrukturen und zur Verwandlung von Vollarbeitsplätzen in Billigjobs; viele Menschen arbeiten inzwischen in mehreren parallelen Jobs. Letzteres führte zu einer massiven Zunahme des Berufsverkehrs. Zweitens hat der rasante Anstieg der Bodenpreise und der Mieten in den britischen Großstädten – vor allem im Großraum London – zur Folge, dass eine wachsende Zahl von Menschen ihren Wohnsitz aus den Ballungszentren in das preiswertere Umland verlagerte, was erneut einen erheblichen Anstieg der Nachfrage nach Nah- und Regionalverkehrsleistungen nach sich zog und insbesondere dem Schienenverkehr im Bereich von Greater London einen massiven Auftrieb gab, zusätzlich beflügelt durch die dortige Innenstadtmaut für Autos.“

Insofern sind auch die jüngeren Entwicklungen im britischen Bahnwesen kritisch zu sehen: Nach wie vor bemühen sich sowohl die Betreiber- als auch die Fuhrparkgesellschaften, binnen kurzer Zeit möglichst hohe Kapitalrenditen zu erzielen, indem sie die Kosten insbesondere durch Personalkürzungen, Investitionsrückhaltungen und Outsourcing zu Lasten der Subunternehmen drosseln.

Man hätte voraussehen können, dass die Fragmentierung eines komplexen Systems wie dem Bahnsystem, in dem derart viele Geschäftseinheiten zusammenwirken müssen, die Betriebs- und Organisationsabläufe verkompliziert. Aber erst mit dem im Auftrag der britischen Regierung erstellten und im Frühjahr 2021 veröffentlichten „Williams Rail Review“ wurden die Ineffizienzen des britischen Bahnwesens auch von Regierungsseite unmissverständlich offengelegt (Department for Transport 2021). Die Neugründung von Great British Rail (GBR) soll nun die Antwort auf die benannten Probleme darstellen, indem das Ziel verfolgt wird, das britische Bahnsystem wieder stärker zusammenzuführen.

3.3 RÜCKKEHR ZUR STAATLICHEN KOORDINATION

Nachdem die privaten Bahn- und Busbetreiber im Personenverkehr bereits 2020 – infolge der massiven Einschränkungen öffentlichen Verkehrs angesichts der COVID-19-Pandemie – mittels Notfallmaßnahme unter öffentliche Aufsicht gestellt und ihres Betriebsrisikos, ihre Umsätze mittels Ticketverkäufen erwirtschaften zu müssen, entledigt wurden, beschloss die konservative Regierung im Frühjahr 2021, Teile der Notfallmaßnahmen fortbestehen lassen zu wollen, wobei die Unternehmen fortan unter dem Dach von GBR operieren sollten (Moran 2020; Office for National Statistics 2020). Die Tories knüpften hohe Erwartungen an dieses Vorhaben: „Great British Railways soll die besten Elemente öffentlicher und privater Modelle übernehmen“ (Department for Transport 2021: 76; Übersetzung T. E.). Die GBR soll künftig entsprechend die Fahrpläne orchestrieren, (in vielen Fällen) die Ticketpreise festlegen – deren Erlöse sie erhält – und den Betreibern eine Pauschale zahlen (Triebel 2021). In den rund drei Jahren nach Vorstellung der Pläne konnte

das eigens eingesetzte Transition Team das Vorhaben jedoch nicht fertigstellen, sodass es nunmehr dem im Juli 2024 ernannten Premier Keir Starmer und seiner Regierung obliegt, das britische Eisenbahnwesen zu stabilisieren.¹⁵

Die Labour Party setzt dabei konsequenter als die Vorgängerregierung auf eine Abkehr von Wettbewerb und Konkurrenz, wie im kürzlich erschienenen Konzept für den Eisenbahnsektor nachzulesen ist, soll doch nicht weniger als eine vollständige Verstaatlichung des Eisenbahnnetzes innerhalb von fünf Jahren (sprich: einer Legislaturperiode) angestrebt werden (Topham 2024). Das Heimatland der Eisenbahn dürfte schon in naher Zukunft zum Re-Nationalisierungsvorreiter werden. So heißt es im Strategie-Papier *Getting Britain Moving. Labour's Plan to Fix Britain's Railways* (2024: 3-4, Übersetzung T. E.) u.a.:

„Doch 30 Jahre nach der Privatisierung befinden sich die britischen Eisenbahnen in einer sich vertiefenden Krise. Über die Ursachen herrscht weitgehend Einigkeit: ständige Unterinvestitionen, Fragmentierung, Ineffizienz und Verschwendung, fehlende strategische Ausrichtung. [...] Die Herausforderung für die Labour-Partei besteht darin, unser Eisenbahnsystem wieder auf den Weg des nachhaltigen Wachstums und der Verbesserung zu bringen, und zwar mit einer klaren strategischen Ausrichtung, einer angemessenen Integration, Koordination und Kontrolle.“

Die jüngsten Entwicklungen veranlassten sogar die eher wirtschaftsliberale Wirtschaftswoche unter dem Titel „Unter Londons Knute“ zu dem Befund: „Großbritannien zeigt auch, dass Wettbewerb auf der Schiene schwer durchsetzbar ist“ (Schlesinger & Zastiral 2020). Das weitestgehend im Einklang mit EU-Vorgaben liberalisierte britische Bahnwesen zeigt, dass die Organisation des schienengebundenen Verkehrs zu Gunsten von Fahrgästen, Beschäftigten und Umwelt ohne eine weitsichtige Planungs-, Investitions- und Steuerungs-perspektive nicht umzusetzen ist. Wenngleich die Entwicklungen in Großbritannien nicht eins zu eins mit denen im Rest Europas vergleichbar sind, lässt sich doch u. a. auch an den Aufgabenträgern im deutschen SPNV erkennen, welche Verwerfungen die mit der 1996 eingeführte Länderverantwortung verbundene Wettbewerbsorientierung inklusive ihrer kleinteiligen Organisationsabläufe sowie ihrer Ignoranz gegenüber den Beschäftigten ausgelöst hat. Fortwährend sollten sich die Privatisierungs- und Liberalisierungsbefürworter:innen in Erinnerung rufen, welche verheerenden Auswirkungen die Fragmentierung des britischen Bahnwesens gezeitigt hat. Es war die konservative britische Regierung, die im Mai 2021 mit dem Williams-Shapps Plan for Rail zu einem eindeutigen Urteil kam (Department for Transport 2021: 13, Übersetzung T.E.): „Die Zerschlagung von British Rail in Dutzende von Teilen sollte den Wettbewerb zwischen ihnen fördern und zusammen mit der Beteiligung des Privatsektors Effizienz und Innovation bringen. Wenig davon ist geschehen. Stattdessen hat die Zersplitterung des Netzes dazu geführt, dass es für die Fahrgäste verwirrender und es im Allgemeinen schwieriger und teurer geworden ist, die im Wesentlichen gemeinschaftliche Aufgabe des pünktlichen Zugverkehrs zu erfüllen.“

¹⁵ Hinsichtlich der aktuellen Entwicklungen sind die Artikel Gwyn Tophams, Verkehrskorrespondent des Guardian und des Observers, zu empfehlen, etwa: Topham, G. (2024, 24. Februar). Could 'Great British Railways' finally build up a head of steam? The Guardian. <https://www.theguardian.com/business/2024/feb/24/could-great-british-railways-finally-build-up-a-head-of-steam>

4. NOTWENDIGKEIT GEZIELTER INVESTITIONEN IN DIE SCHIENENINFRASTRUKTUR

Welche verheerenden Auswirkungen unzureichende Infrastrukturinvestitionen zur Folge haben, mussten im Sommer 2024 zahlreiche europäische Fußballfans erfahren, als das deutsche Bahnwesen den Anforderungen eines Großevents wie dem der Fußballeropa-meisterschaft in keiner Weise gerecht wurde. Nach einem Spiel im nordrhein-westfälischen Gelsenkirchen ließen serbische und britische Fans ihrem Unmut über die ebenso unpünktlichen wie unzuverlässigen Nah- und Fernverkehrsverbindungen in den sozialen Netzwerken freien Lauf – und erhielten nicht nur viel Zuspruch, sondern auch eine Vielzahl weiterer Schilderungen von Unzulänglichkeiten im Bahnverkehr zwischen den Austragungsorten (vgl. Spiegel 2024). Im Juni 2024, in dem die meisten EM-Spiele absolviert wurden, lag die Pünktlichkeit im Fernverkehr bei gerade einmal 52,9% (Deutsche Bahn 2024). Auch wenn die Ursachen für dieses Versagen vielfältig sind, liefert die marode Infrastruktur doch die plausibelste Erklärung für die als „Systemversagen“ zu apostrophierenden Versäumnisse im Schienenverkehr dar. Philipp Nagl, Vorstandsvorsitzender der DB InfraGO, verweist auf die „älteste Stellwerkslandschaft in Westeuropa“ und weiß von museumsreifen Schaltpul-ten zu berichten, die notdürftig mit Tesafilm zusammengehalten werden (o. V. 2024b).

Aber nicht nur der Blick auf das bundesdeutsche Schienennetz lässt erkennen, wie bedeut-sam eine ausreichend gewartete Bahninfrastruktur ist, um verlässlich Bahnverkehr zu be-treiben. Statt weiterhin der Liberalisierung den Weg zu bahnen, sollte auch die Europäische Kommission ihren Fokus endgültig auf staatliche Investitionen in die Bahninfrastruktur lenken. Sowohl der deutsche Fahrgastverband Pro Bahn (2022) als auch der britische Eisen-bahnhistoriker Christian Wolmar (2024) und das niederländische Schienenverkehrs-Portal SpoorPro (2023) plädieren daher überzeugend für zusätzliche Investitionen in die nationale und grenzüberschreitende europäische Schieneninfrastruktur. Allerdings findet die Forde-rung, die Schieneninfrastrukturinvestitionen substanziell auszuweiten, nicht nur in libera-lisierungsskeptischen Kreisen Anklang. Auch dezidierte Befürworter:innen der Kommissi-onspläne sehen hier den entscheidenden Hebel, um endlich mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern (allgemein Vagliasindi & Gorgulu 2021). So lösen ausreichende und langfristige Schieneninfrastrukturinvestitionsprogramme spürbaren Mehrverkehr auf der Schiene aus.

4.1 ERFOLGSMODELL SCHWEIZERISCHE BUNDESBAHNEN

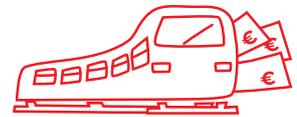
Diesen Zusammenhang belegt ein Blick in die Schweiz. Täglich stellen die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) unter Beweis, wie ein staatlich organisiertes Bahnsystem höchst ef-fizient, nahezu flächendeckend und mit breiter Akzeptanz seitens der Bevölkerung betrie-ben werden kann. Während in vielen EU-Staaten immer mehr Strecken stillgelegt wurden und werden, beherzigt die Geschäftsführung der SBB mit dem Ausbau des Regional- und Nahverkehrs ein ehernes Gesetz der Verkehrswissenschaft: Angebot schafft Nachfrage. An

Knotenpunkten wie Basel, Bern, Genf oder Zürich können Reisende im Stunden- oder Halbstundentakt umsteigen. Und obwohl das Schweizer Bahnsystem die höchste Auslastung in ganz Europa aufweist, erreichen 92,5% der Züge mit einer Abweichung von weniger als drei Minuten ihr Ziel (SBB 2023: 22).

Dies ist das Ergebnis einer konsequenten Geschäftspolitik: Die Triebfahrzeuge werden in kurzen Intervallen gewartet, das Gleisnetz wird kontinuierlich ausgebessert und mehr als die Hälfte der Streckenkilometer verlaufen mehrgleisig, sodass es auch in Ballungszentren weniger Nadelöhre als etwa in Deutschland gibt. Dies ist insbesondere dem Umstand zuzuschreiben, dass die Infrastruktur über einen Bahninfrastrukturfonds finanziert wird, der auf die gemeinwohlorientierte Steuerung verpflichtet ist. Durch den „FABI“ genannten Fonds wird mit 477,- Euro pro Kopf auch künftig mehr als viermal so viel in die Schieneninfrastruktur investiert wie in Deutschland (Knierim 2024). Dabei liegen Netz und Betrieb vollumfänglich in den Händen der SBB, eine organisatorische vertikale Trennung wie in Deutschland mit Deutscher Bahn und DB InfraGO existiert nicht. Dies kann insofern nicht überraschen, als auch die bereits erwähnte Metauntersuchung des Wettbewerbsökonomieinstituts E.CA Economics zu dem Ergebnis gekommen ist, dass ein vertikal integriertes Organisationsmodell – d. h. eines, in dem Infrastruktur und Betrieb ohne organisatorische Trennung von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen verantwortet werden – bei hoher Zugdichte die kostengünstigste Organisationsform darstellt (E.CA 2024: V). Die Nutzung der Trassen wird mittels sog. Netznutzungskonzepte (NNK) bzw. Netznutzungspläne (NNP) organisiert und abgestimmt, sodass sowohl Personen- als auch Güterverkehr ausreichend Strecken zur Verfügung stehen. Laufende Ausbauprojekte zielen vor allem auf Kapazitätserhöhungen sowie auf die Stabilisierung des Fahrplans und die Verkürzung von Fahrtzeiten – und zwar hauptsächlich durch den Ausbau und die Erweiterung des Schienennetzes. Die Initiative „Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur“, die die Schweizer:innen 2014 in einer Volksabstimmung mit überwältigender Mehrheit annahmen, schreibt die Finanzierung der Bahninfrastruktur sogar in der Verfassung fest, sodass substanzielle staatliche Investitionen dauerhaft sichergestellt sind. Die Schweiz setzt bei ihren Infrastrukturinvestitionen auf langfristige Programme, so stehen etwa für das Projekt „Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur“ 5,4 Mrd., für den Ausbauschnitt 2025 6,4 Mrd. und für den Ausbauschnitt 2035 gar 12,89 Mrd. Schweizer Franken zur Verfügung (Bundesamt für Verkehr o. J.). Während viele Bahnunternehmen wie z. B. die DB AG, die über ihre Tochtergesellschaft DB International Operations ab 2025 für 25 Jahre den Betrieb und die Instandhaltung des regionalen Schienenpersonennahverkehrs in der kanadischen Metropole Toronto und deren Umgebung übernehmen wird, nicht nur auf den heimischen Schienenverkehr, sondern auch auf Geschäfte im internationalen Straßen-, Luft- und Wasserverkehr setzen, hegt der SBB-Vorstand keine derartigen Ambitionen. So ließ sich der Vorstandsvorsitzende Vincent Ducrot öffentlich mit den Worten zitieren: „Wir machen Bahn – heute und in zehn Jahren“ (SBB 2020: 1).

4.2 UNZUREICHENDE INVESTITIONEN ALS TREIBER FÜR SINKENDE VERKEHRSMARKTANTEILE DER BAHN

Nicht nur Johan Söör, ehemaliger CEO der privatwirtschaftlich organisierten Wettbewerbsbahn MTR Express, das wiederum im Wettbewerb mit der schwedischen Staatsbahn Statens Järnvägar (SJ) steht, sieht die Hauptursache für Probleme des schwedischen Eisenbahnwesens (wie Verspätungen sowie die erheblich divergierende Qualität der Angebote zwischen Stadt und Land bzw. Nord- und Südschweden) in jahrzehntelang unzureichenden Investitionen in Infrastruktur und Gleisunterhalt (Söör 2019). Diese Diagnose deckt sich mit den Erkenntnissen einer Studie der Boston Consulting Group (BCG), in deren Rahmen wie schon in den Vorläuferstudien ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Qualität von Schienensystemen und der Höhe der öffentlichen Investitionen in eben jenes konstatiert werden konnte (Duranton et al. 2017: 2): „Die Leistungssteigerung ist umso größer, je mehr ein Land in sein Schienennetz investiert (ebd., Übersetzung T.E.). Die Ergebnisse der BCG-Untersuchung lassen sich anhand einer Reihe von Indikatoren nachzeichnen, die aufzeigen, dass sich hohe Infrastrukturinvestitionen – etwa in der Schweiz oder Österreich (vgl. 4) – in höheren Fracht- und Fahrgastzahlen ausdrücken. Und auch im Rahmen einer vom



PRO-KOPF-INVESTITIONEN DES STAATES in die Schieneninfrastruktur

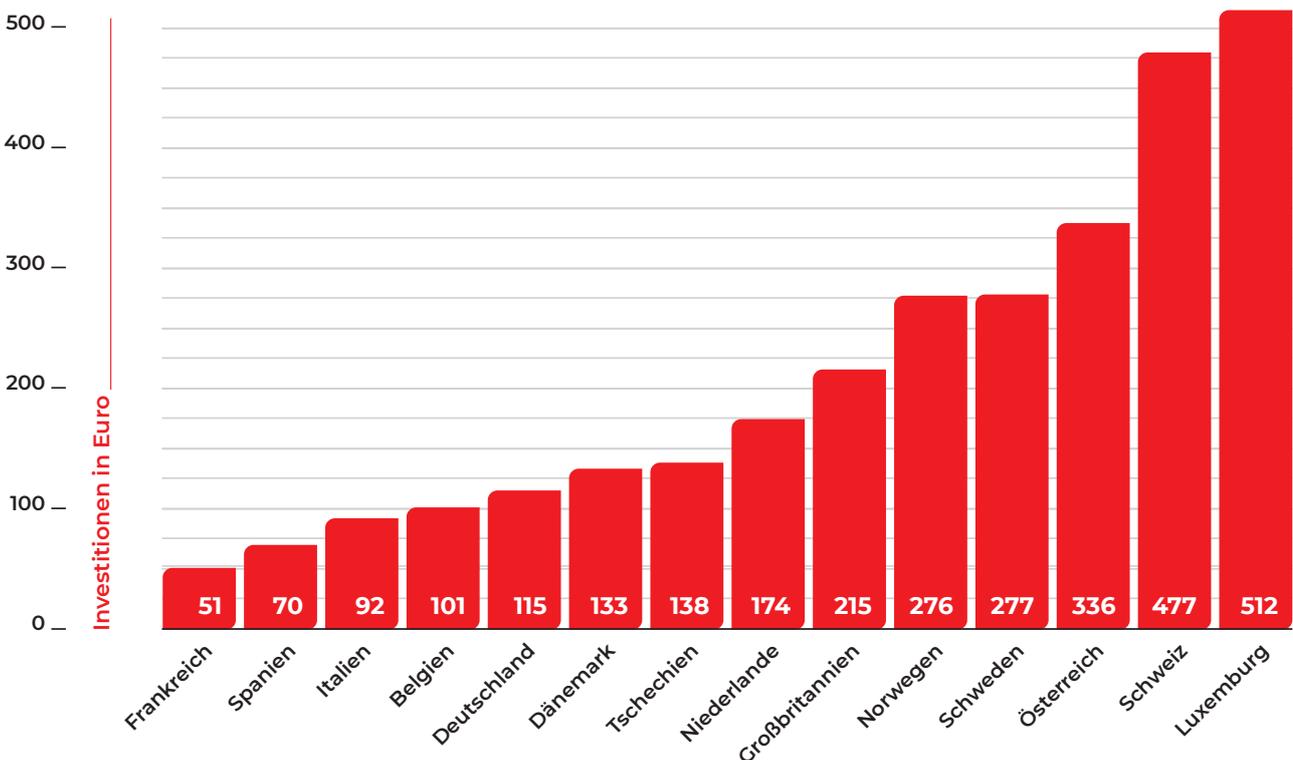


Abb. 4: Schienenverkehrswegeinvestitionen pro Kopf (in Euro) in ausgewählten europäischen Staaten (2023) (eigene Abbildung nach Allianz pro Schiene 2024).

Wettbewerbsökonomieinstitut E.CA Economics im Auftrag der Deutschen Bahn durchgeführten Studie wird darauf hingewiesen, dass neben staatlichen Infrastrukturinvestitionen, denen durch die Haushaltsdisziplin der Länder (sowie durch die fiskalischen Vorgaben der EU) Grenzen gesetzt sind, nur drei Optionen verbleiben:

1. eine höhere Effizienz bei Erbringung von Schienenverkehrsdienstleistungen,
2. höhere Preise (oder eine geringere Qualität) und
3. ein reduziertes Streckenangebot.

Sofern erstere Option ausgeschöpft ist – beispielsweise durch Optimierung der vertikalen Struktur des Bahnsystems – verbleiben mit der zweiten und dritten Option ausschließlich Alternativen, die eine geringere Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene im intermodalen Wettbewerb nach sich ziehen, sodass perspektivisch ein abflachender Verkehrsmarktanteil der Bahn zu befürchten steht (E.CA Economics 2024: VIII). Soll der Anteil des Verkehrsträgers Schiene – insbesondere im Wettbewerb mit dem Straßen- und Luftverkehr – erhöht werden, sind staatliche Infrastrukturinvestitionen (bei ausgereizter Effizienz) inoffensiv alternativlos.

Wie maßgeblich Infrastrukturinvestitionen für ein erfolgreiches Bahnsystem sind, zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Schweiz, die im Jahr 2023 477,- Euro pro Einwohner:in in ihre Schieneninfrastruktur investierte (vgl. Abb. 4). Zu den Erfolgskriterien zählen etwa die Personenkilometer, d. h. der durchschnittlich zurückgelegte Kilometer pro Einwohner:in. Im Jahr 2022, als die verzerrenden Effekte der Coronapandemie bereits deutlich an Einfluss verloren hatten, fuhren die Schweizer:innen im Durchschnitt 2.179 km mit der Bahn – während das Gros der Europäer:innen (21 von 27 europäischen Ländern)¹⁶ unter 1.000 km jährlich blieb (LITRA 2023). Bemerkenswert ist zudem, dass der vor Beginn der COVID-19-Pandemie zu beobachtende Trend, als der Anteil des Bahnverkehrs im intermodalen Wettbewerb von 2013 bis 2019 sukzessive angestiegen war, im Jahr 2022 nicht nur wieder aufgenommen werden konnte, sondern der Anteil des Bahnverkehrs sogar den zweithöchsten Wert der letzten zehn Jahre erreichte (nur von 2019 übertroffen). Auf der anderen Seite erreichte der Anteil des privaten Straßenverkehrs an der Gesamtverkehrsleistung seinen niedrigsten Stand der vergangenen zehn Jahre (74 %). Demgegenüber erreichten beispielsweise die Niederlande, Großbritannien und Deutschland seit dem Jahr 2013 einen maximalen Anteil des Schienenpersonenverkehrs an der gesamten Verkehrsleistung von gerade einmal 10,3 % (European Commission 2015-2023, Intraplan & BALM 2023: 77, 83-84, Department for Transport 2023). Darüber hinaus verfügt die Schweiz über eine beeindruckend hohe Netzdichte: Auf 1.000 km² kommen dort 129,18 km Eisenbahnstrecken, während etwa die beinahe identisch großen Niederlande nur über 73,2 km pro 1.000 km² verfügen.¹⁷ Auch dieser Umstand führt schließlich dazu, dass die Schweiz die höchsten Pünktlichkeitswerte auf dem Kontinent aufweist: 92,5 % aller Züge erreichen ihr

¹⁶ LITRA berücksichtigt in dieser Darstellung nur Länder, die eine gewisse Mindestgröße aufweisen und sich entsprechend für einen Vergleich anbieten. Kleinere Länder wie Malta, Andorra oder Liechtenstein – die zudem teilweise über gar keine Bahnstrecken verfügen – wurden demgemäß ausgelassen.

¹⁷ Die Daten basieren auf eigenen Berechnungen auf Grundlage der Länderflächen sowie der Gesamtlänge des jeweiligen Schienennetzes.

Ziel pünktlich.¹⁸ Und auch im Fernverkehr kommen die SBB auf einen beachtlichen Wert von 90,1% (SBB o. J.).

Ähnlich wie im westlichen Nachbarland führen auch die relativ hohen Pro-Kopf-Investitionen in Österreich zu erfreulichen Resultaten für Bahnreisende – und damit auch für ökologische Belange. So verfügt Österreich etwa über rund 0,62 Streckenkilometer je 1000 Bürger:innen – ein Wert, der etwa den der Schweiz (0,61 km), Deutschlands (0,46 km) oder Großbritanniens (0,24 km) teils deutlich übertrifft.¹⁹ Auch bei den durchschnittlich mit der Bahn zurückgelegten Personenkilometern belegt Österreich im EU-Vergleich den zweiten Rang, bei den durchschnittlich pro Einwohner:in unternommenen Bahnfahrten den dritten (LITRA 2023). Und auch die Pünktlichkeit der Züge kann sich sehen lassen, erreichen doch seit über zehn Jahren konstant über 95% aller Personenzüge pünktlich ihr Ziel; im Fernverkehr verzeichnet man immerhin einen stetigen Wert von über 80% (ÖBB 2023: 16).²⁰ Diese Erfolge gilt es trotz der im Volksmund verbreiteten Losung „Der Feind des Guten ist das Bessere“ in das Bewusstsein der verkehrspolitischen Entscheidungsträger:innen zu rücken.

4.3 GRAVIERENDE UNZULÄNGLICHKEITEN IM DEUTSCHEN BAHNSYSTEM

Die massiven Verspätungen und Zugausfälle, ein Fahrpreisdschungel mit bis zu sechs verschiedenen Tarifen pro Strecke im Fernverkehr, regelmäßige Ausfälle des WLANs und fehlende Speisen und Getränke im Bordbistro – die Liste der Ärgernisse für Bahnfahrende in Deutschland ist lang. Vor diesem Hintergrund sind Rufe nach neuen Dienstleistern nachvollziehbar. Und auch die Forderungen nach mehr Wettbewerb verhallen nicht, könnten diese doch dazu führen, dass die DB AG die Pünktlichkeitsquote ihrer Züge verbessert, ihr Tarifsystem entwirrt, den Stand der Technik bei der Ausstattung ihres rollenden Materials beherzigt und den gastronomischen Service endlich auf ein akzeptables Niveau bringt. Der Mythos der erfolgreichen Privatisierung der DB im Zuge des intermodalen Wettbewerbs im Schienenpersonennahverkehr hält einem Faktencheck indes nicht stand, haben die vermeintlichen Optimierungen und Rationalisierungen doch keineswegs die gewünschten Veränderungen gebracht. Im Gegenteil: Der Instandhaltungsrückstau im Schienennetz wird auf 92,2 Mrd. Euro geschätzt und allein im ersten Halbjahr 2024 hat die DB AG ein Defizit von 677 Mio. Euro verzeichnet (Knierim 2024). Mehr als 9.000 Stunden Verspätung fährt die DB AG jeden Tag ein – und das, obwohl Züge, die den Abfahrtsbahnhof nicht verlassen oder den Zielbahnhof nicht erreichen, gar keine Berücksichtigung fanden. Fahrpreiserhöhungen, Bahnhofsschließungen, Verzögerungen im Betriebsablauf aufgrund „dichter Zugfolge“ – immer wieder gerät die DB aufs Abstellgleis. Als internationaler Mobilitäts- und Logistikdienstleister konzentriert sich das „Unternehmen Zukunft“ auf Frachttransporte zwischen Dallas, Delhi und Den Haag statt auf die Fahrgastbe-

18 Die SBB werten einen Zug als pünktlich, wenn er sein Ziel mit maximal drei Minuten Verspätung erreicht.

19 Die Daten basieren auf eigenen Berechnungen auf Grundlage der Einwohnerzahlen sowie der Gesamtlänge des jeweiligen Schienennetzes.

20 Die ÖBB werten einen Zug als pünktlich, wenn er sein Ziel mit maximal fünf Minuten und 29 Sekunden Verspätung erreicht.

förderung zwischen Delmenhorst, Dinslaken und Düren. Beinahe zwei Drittel seines Umsatzes erzielt die einst größte Arbeitgeberin der Bundesrepublik inzwischen mit bahnfremden Dienstleistungen, während sie den inländischen Schienenverkehr vernachlässigt.

Von daher verwundert es nicht, dass nur knapp 15% der Bundesbürger:innen sich dafür aussprechen, dass die DB auch weiterhin dem Primat der Gewinnmaximierung folgt (s. Abb. 5).

UMFRAGE ZUR WIRTSCHAFTLICHEN AUSRICHTUNG DER DEUTSCHEN BAHN

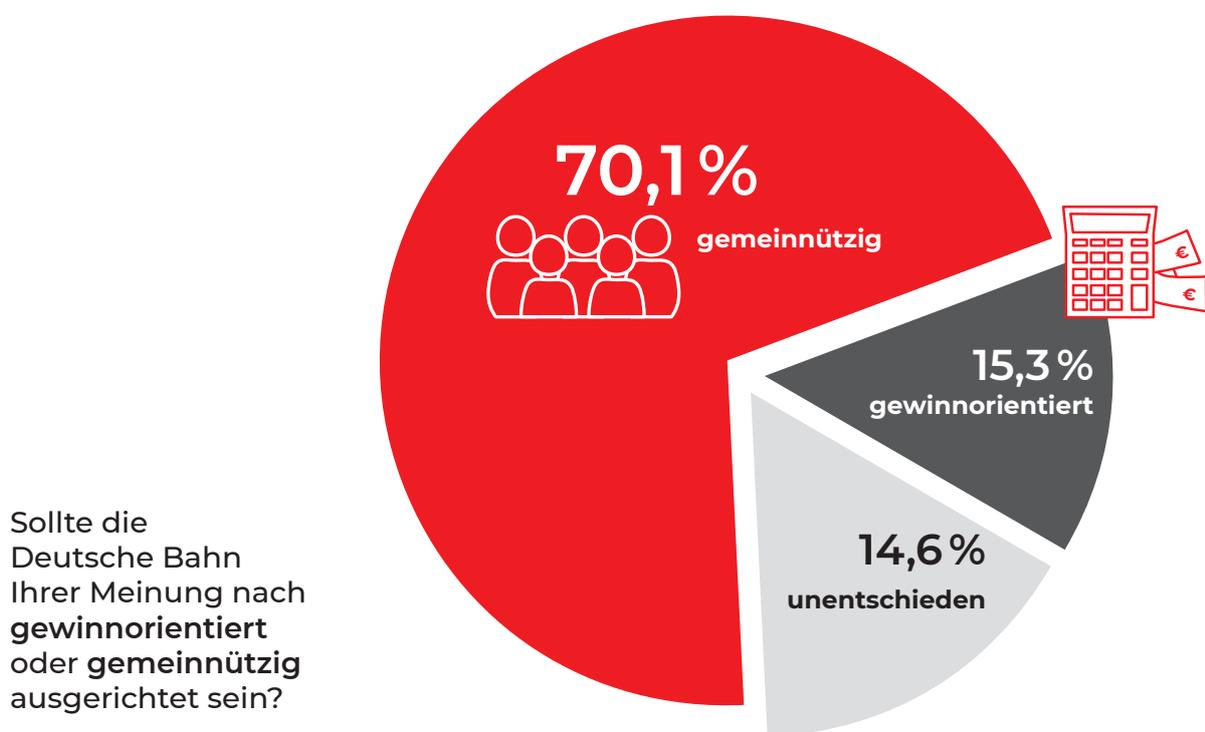


Abb. 5: Hohe Zustimmung zu Gemeinnützigkeit der Deutschen Bahn (Bahn für alle 2023)

Gleichzeitig warten Millionen Bahnreisende darauf, dass sich die positiv konnotierte Eisenbahn-Terminologie nicht länger ohne Grund im alltäglichen Sprachgebrauch niederschlägt. So wird Termingenauigkeit noch immer umschrieben mit „pünktlich wie die Eisenbahn“, ein sich abzeichnendes gutes Geschäft befindet sich „auf dem richtigen Gleis“ und wenn ein aufwändiger Empfang bereitet wird, so ist von einem „großen Bahnhof“ die Rede. Umso dramatischer fällt die Einschätzung der Bundesbürger:innen aus: Vier von fünf bewerten die Entwicklung der Bahn in Deutschland negativ (Abb. 6).

UMFRAGE: WIE BEWERTEN SIE DIE ENTWICKLUNG DER BAHN IN DEUTSCHLAND?

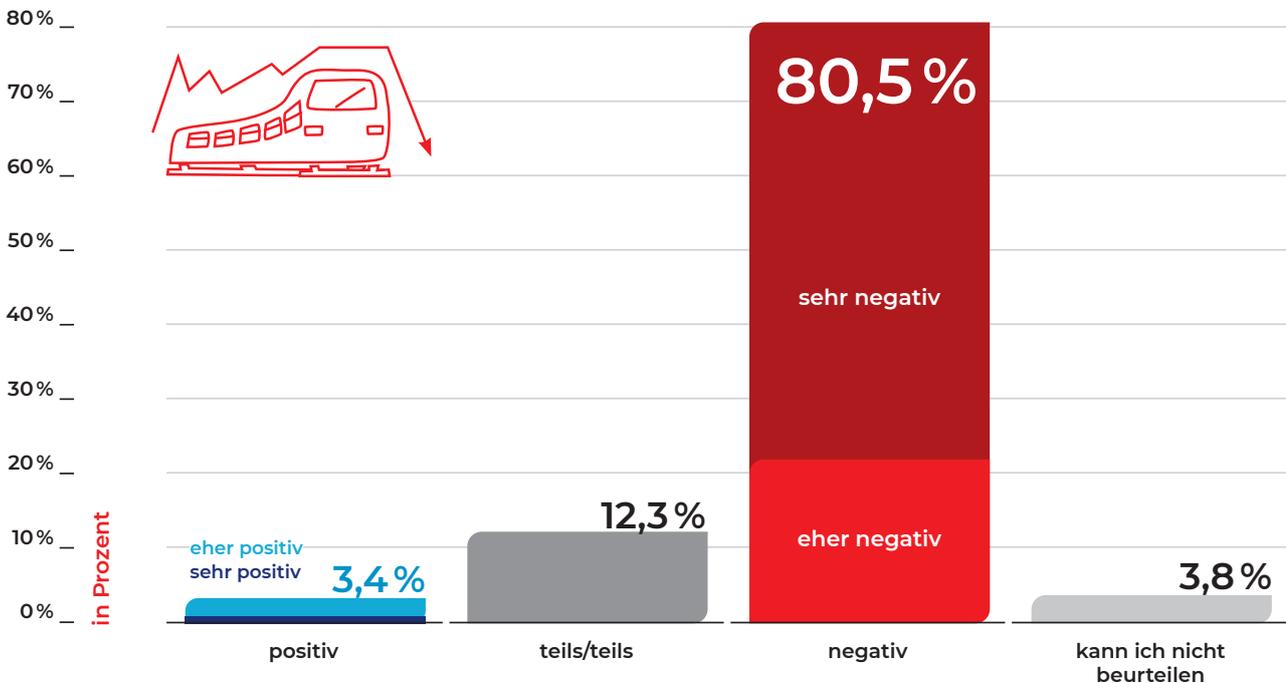


Abb. 6: Desaströse Bewertung der Leistungen der Deutschen Bahn (Bahn für alle 2023)

5. VORZÜGE DER DIREKTVERGABE UND NACHTEILE DES AUSSCHREIBUNGSWETTBEWERBS

Bei der Beantwortung der Frage, welche Maßnahmen geeignet sind, um den europäischen Bahnverkehr sowohl national wie auch grenzüberschreitend zu beleben, gilt es neben den genannten Erfolgskriterien auch das „EU-Beispiel“ der in Österreich präferierten Direktvergabe in den Blick zu nehmen. Die österreichischen Erfolge lassen sich u. a. daran ablesen, dass – gemessen an der Einwohnerzahl – in kaum einem anderen EU-Mitgliedsstaat so viel Bahn gefahren wird wie in Österreich. Bevor es infolge der Corona-Pandemie zu einem Rückgang des Verkehrsaufkommens kam, wurde das Alpenland mit durchschnittlich 1.489km pro Kopf in Europa nur vom Nachbarland Schweiz übertroffen (Statista 2024b). Doch auch während bzw. nach der pandemiebedingten Notsituation ließen sich die Österreicher:innen nicht von der Nutzung öffentlicher Schienenverkehrsmittel abbringen: So werden – ausweislich einer aktuellen VCÖ-Analyse auf Basis von nun veröffentlichten Daten der EU-Kommission (2023) – in Österreich pro Person mehr als doppelt so viele Kilometer mit Bahn, Bim und U-Bahn gefahren wie im EU-Durchschnitt. Ein wesentlicher Grund für die Erfolge des schienengebundenen Verkehrs in Österreich ist in der direkten Beauftragung von am Markt etablierten Eisenbahnunternehmen zu sehen.

5.1 TRIFTIGE ARGUMENTE FÜR DIE DIREKTVERGABE

Grundsätzlich lassen sich insbesondere folgende Argumente für die Direktvergabe und gegen die von der EU-Kommission mehrheitlich gewünschten Ausschreibungswettbewerbe anführen:²¹

- Ausschreibungen lösen im Vergleich zur Direktausschreibung in jedem Fall einen höheren Koordinationsbedarf aus, d.h., sie sind sowohl für die Auftraggeber wie auch für die Auftragnehmer aufwändig und kostspielig.
- Nicht selten kommt es nach der Vergabe von Aufträgen zu juristischen Anfechtungen der Ausschreibungsverfahren, die vielfach immense Kosten produzieren, weil Anwaltskanzleien, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und zahlreiche Beschäftigte in den Verwaltungseinrichtungen mit den Fällen betraut werden müssen.
- Verlieren Betreibergesellschaften große Ausschreibungswettbewerbe, geht dies nicht nur oftmals zu Lasten der Kund:innen, die mit eingeschränkten Angeboten Vorlieb nehmen müssen. Vor allem gereichen die nicht erhaltenen Aufträge den Beschäftigten der betroffenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Nachteil, die unabhängig von ihrer Leistung am Arbeitsplatz ihren Job verlieren – und vielfach zumindest in die friktionelle Arbeitslosigkeit fallen.
- Sich während der Vertragslaufzeit ergebende Änderungen bzgl. der Anforderungen an die Taktung, die Reichweite und die Tarife sind bei einmal geschlossenen Verträgen nur schwer umzusetzen – oder entsprechend kostspielig.
- All jene Unternehmen, die sich auf eine Ausschreibung bewerben, aber nicht den Zuschlag erhalten, bleiben auf den (zumeist hohen) Kosten für die Beteiligung am Ausschreibungsverfahren sitzen. Zwar versuchen einige Aufgabenträger, diese Mehrkosten zu kompensieren – wie beispielsweise im Falle der Berliner S-Bahn, wo der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) eine sog. Bieterprämie in Höhe von 600.000 bis 3.500.000 Euro an den Zweitplatzierten einer Ausschreibung zahlt (VBB 2020: 27) –, allerdings ist diese Praktik die Ausnahme.
- Der Bahnsektor zeichnet sich nicht nur durch hohe Fixkosten aus, sondern auch dadurch, dass Trassenentgelte, Energiekosten und Aufwand für rollendes Material für die Eisenbahnverkehrsunternehmen zumindest näherungsweise identisch sind, d.h., der Wettbewerb findet in hohem Maße über die Personalkosten als eine der wenigen flexiblen Stellgrößen statt.
- Einige Aufgabenträger haben damit begonnen, Fahrzeuge selbst zu finanzieren und sie den Betreibenden im Falle einer gewonnenen Ausschreibung zur Verfügung zu

²¹ Vgl. weiterführend insbesondere: Högelsberger, H. (o. J.) und Engartner, T. (2023, 18. Dezember).

stellen, so etwa Nordrhein-Westfalen mit ihren RRX-Modellen. Weiterhin setzt das Bundesland auf Mischmodelle mit garantierter Fahrgeldeinnahme und Aufwandsentschädigungen für die Kosten der Bietenden, um so zur „Stimulierung des Wettbewerbs“ beizutragen (Info-Portal mobil.nrw 2024).

- Gerade angesichts des großen Aufwands, der mit der Ausschreibungspflicht einhergeht, erscheinen die Resultate hochgradig unzureichend: So waren 2022 in Deutschland gerade einmal 1,41 Bewerbungen pro Ausschreibung zu verzeichnen. Die meisten Ausschreibungen wurden entsprechend nur mit einer Bewerbung bedacht (Bundesnetzagentur 2023: 59).

Nicht nur mit Blick auf arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen birgt die Direktvergabe zahlreiche Vorzüge. Auch die Unternehmen selbst profitieren. Neben langfristiger Planungssicherheit wird der Erhalt regionaler und nationaler Arbeitsplätze gewährleistet. Dies ist einer der Gründe, warum die österreichischen Marktteilnehmer den Eisenbahnverkehrsmarkt nicht nur positiv bewerten, sondern insbesondere die Modalitäten der Trassenvergabe wertschätzen (Schienen Control 2023: 10). Gegenwärtig sichert die Direktvergabe österreichweit über 50.000 Arbeitsplätze in Eisenbahnunternehmen. Durch die direkte staatliche Beauftragung der ÖBB, der Graz-Köflacher Bahn, der Salzburger Landesbahn, der Innsbrucker Verkehrsbetriebe, der Wiener Lokalbahnen, der Raab-Oedenburg-Ebenfurter Bahn, der Pinzgauer Lokalbahn, der Stern & Hafferl Verkehrs-GmbH, der Niederösterreichischen Bahnen (NÖVOG), der Montafonerbahn und der Zillertalbahnen werden Steuer-gelder zielgerichtet zur regionalen Wertschöpfung sowie zur Sicherung lokaler respektive nationaler Arbeitsplätze eingesetzt (ÖBB o. J.).

Bei einer wettbewerblichen Ausschreibung wie sie insbesondere in der PSO-Verordnung 2016/2338 angelegt ist, drohen die Schienenpersonenverkehre durch (rein) profitorientierte (ausländische) Billigstanbieter übernommen zu werden. Dies lässt sich beispielsweise an der (Teil-)Insolvenz des Zugbetreibers Abellio Rail erkennen. Mit Dumpingpreisen hatte das Tochterunternehmen der niederländischen Staatsbahnen vor einigen Jahren Ausschreibungen von Zuglinien im deutschen Regionalverkehr für sich entschieden. Wie schon andere Betreibergesellschaften hatte sich Abellio im Kampf um Marktanteile – insbesondere auch in Konkurrenz zur DB Regio – auf geradezu absurde Vertragsbedingungen eingelassen. So musste das Unternehmen selbst dann hohe Strafzahlungen für Zugausfälle und -verspätungen leisten, wenn diese durch Baustellen der DB Netz AG (nun: DB InfraGO) verursacht worden waren.

Wie teuer fehlgegangene Vergaben werden können, zeigt sich daran, dass der Insolvenzverwalter der Abellio NRW beim Landgericht Essen eine Schadenersatzklage gegen vier beteiligte Nahverkehrsverbände einreichte. Der Streitwert der Klage liegt bei 642 Mio. Euro (Berger 2023). Die Insolvenz des Bahnbetreibers Abellio Rail NRW ist die betroffenen Verkehrsverbände auch deshalb teuer zu stehen gekommen, weil das Land Nordrhein-Westfalen der Schienenpersonennahverkehrsbranche bis 2032 Unterstützungszahlungen in Höhe von 928 Mio. Euro zusagen musste, um die Pendler:innen auf den von Abellio betriebenen

Strecken nicht vergeblich auf ihren Zug warten zu lassen (Berger 2021). Dies sind Mittel, die angesichts von durch das Insolvenzverfahren Abellios verursachten finanziellen Schäden in Höhe von mindestens 167 Mio. Euro, die allein in den Jahren 2022 und 2023 auf-liefen, dringend benötigt werden (o. V. 2022a). Und weil der Staatskonzern Nederlandse Spoorwegen nicht mehr bereit gewesen war, die Verluste aus dem Deutschlandgeschäft zu tragen und das Insolvenzverfahren auch die Tochterfirmen mit insgesamt 52 Bahnli-nien in Deutschland erfasste, nahm das Drehbuch des Misserfolgs auch in Ostdeutsch-land seinen Lauf. So wird zum Jahresende 2024 beinahe das gesamte Dieselnetz von Abellio Rail Mitteldeutschland von einem Tochterunternehmen der DB AG, der Regional-verkehre Start Deutschland GmbH, übernommen, nur ein Teilnetz verbleibt bei Abellio.²²

Kurzum: Der Wettbewerb im deutschen SPNV ist beinahe zum Erliegen gekommen. Nur noch durchschnittlich 1,41 Bewerber:innen nehmen ausweislich der Daten der Bundesnetz-agentur pro Vergabeverfahren teil. Mobifair kommt in seiner im Juli 2024 veröffentlichten Analyse zu folgendem Schluss (2024: 10):

„Dabei treten fast ausschließlich Bahnen im öffentlichen Eigentum gegeneinander an und schreiben dabei, wie aus den öffentlich verfügbaren Jahresabschlüssen erkennbar ist, nicht selten rote Zahlen. Das Interesse privater Investoren scheint ebenfalls rückläufig zu sein, da andere Sektoren höhere Renditen erwarten lassen.“

5.2 KOMPLEXE UND KOSTSPIELIGE REGULIERUNGSARCHITEKTUR

Die Beispiele belegen, dass der regulierende Gewährleistungsstaat sektorspezifische Wettbewerbssteuerungen vorzunehmen hat, wenn die Problemlösungsfähigkeit des Marktes nicht ausreicht, die Sicherstellung gemeinwohlorientierter Leistungen je-doch erklärtes Ziel ist. Sofern Unternehmen auch nach ihrer Privatisierung in ein Netz mikro-, meso- und makropolitische Rahmenvorgaben eingebunden bleiben sollen, bedarf es nicht selten konzertierter Entschuldungs- oder Sanierungsmaßnahmen auf Kosten des Staates (Bail-Outs), in jedem Fall aber (und ggf. zusätzlich) der kostenintensiven Installie-rung staatlicher Regulierungsregime, die im Regelfall eine differenziertere und komplizier-tere Architektur aufweisen als die Strukturen des alten Leistungsstaates (Grande & Eberlein 2000: 18).²³

Warum aber stellt es sich nicht nur, aber gerade auch im Bahnsektor als ausgesprochen schwierig dar, gemeinwirtschaftliche Vorgaben durch private Unternehmen staatlicher Kontrolle zu unterwerfen? Zahlreiche Ökonom:innen führen die asymmetrische Informa-tionsverteilung als Grund dafür an, weshalb staatliche Behörden keine ausreichend wirk-

22 Zu dem Netz „Disa II“ zählen immerhin die meisten dieselebetriebenen Strecken in Sachsen-Anhalt, so u. a. die von Magdeburg nach Wolfsburg und Erfurt sowie die zwischen Halle und Goslar.

23 Maßnahmen der staatlichen Regulierung sind im Allgemeinen darauf angelegt, die Leistungserbringung im Wettbewerb zu gewährleisten sowie deren Modalitäten zu steuern. Dazu zählen politisch definierte Grundsätze der Versorgungssicherheit ebenso wie die Sicherung des Zugangs und die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen zu sozialverträglichen Preisen.

same Kontrolle garantieren können und eine Verschlechterung der allokativen Effizienz die unweigerliche Folge ist (beispielhaft Sappington & Stiglitz 1987: 3-43).²⁴ Dabei gilt für den Verkehrssektor, mehr noch als für andere Sektoren, dass der Staat als übergeordnetes Regulativ „den systemkonstitutiven Wettbewerb vor sich selbst zu schützen hat“ (Bontrup 2021: 203). Bezogen auf den Schienenverkehr lässt sich feststellen, dass mit den SPNV-Aufgabenträgern in Deutschland zwar öffentliche Institutionen aufgebaut wurden, die sich eben jenes Know-how verschafft haben, während sich vor der Bahnreform die jeweiligen Bundesregierungen der Aufgabe verweigerten, um dem Management der Bundesbahn auf Augenhöhe begegnen zu können. Dennoch sind die Informationsgrundlagen wie auch die Entscheidungs- und Handlungsspielräume nicht ausreichend.

Da jede Regulierung erneut Kosten entstehen lässt, kommen kritische Autor:innen zu dem Schluss, dass jede Deregulierung regelmäßig nur Reregulierung bedeute (Hoffmann-Riem 1997: 436). Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Henry Farrell (2018: 173) kritisiert das auch im Bahnsektor vielfach installierte System des New Public Management wie folgt: „[Die Staaten] sind von einem Paradigma der direkten Kontrolle zu einem Paradigma übergegangen, in dem ihre Instrumente hauptsächlich aus unabhängigen Regulierungsagenturen [...] oder aus Verträgen bestehen [...]. Es hat sich jedoch häufig als schwierig erwiesen, Unternehmen effektiv zu regulieren oder Verträge abzuschließen, die eine echte Rechenschaftspflicht festschreiben, insbesondere wenn die Unternehmen über weitaus mehr Fachwissen oder Ressourcen verfügen als die Regulierungsbehörden.“ Werden Regulationsmechanismen nur unzureichend etabliert, bergen Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen die Gefahr, dass lediglich die alten legalistischen Barrieren durch neue monopolistische ersetzt werden, wodurch wiederum Regulierungsbedarf entsteht (Sharkey 1982: 14-32; Gilbert 1982: 92-108; Caves 1990: 148).

Fest steht auch, dass Liberalisierungsmaßnahmen allein für Effizienzsteigerungen nicht ausreichen, wenn – wie im Bahnwesen – natürliche Monopole oder strategische Wettbewerbsvorsprünge (First-mover-Vorteile) bestehen. Den fairen Marktzutritt für Mitbewerber kann der Markt nicht garantieren, sodass wiederum auf einen staatlichen Regulator zurückgegriffen werden muss. Kurzum: In dem Maße, wie die Entpolitisierung des Infrastruktursektors mittels Liberalisierung und Privatisierung in Fragen des Eigentums und der Leistungsfähigkeit staatlicher Bürokratien vorangetrieben wird, steigt die Politisierung des vormals „unpolitischen“ Infrastrukturbereichs, wenn es um Grundsatzfragen der Regulierung wie z.B. die angemessene Reichweite der öffentlichen Gewährleistungspflicht für Infrastrukturleistungen in liberalisierten Märkten geht. Zwar wurde eben diese Politisierung mittels des implementierten Ausschreibungszwanges wieder relativiert, nichtsdestotrotz kann der Bahnreform 1994 hier immerhin ein gewisses progressives Element attestiert werden.

Angesichts der herausragenden Fahrgastzuwächse im österreichischen Schienenverkehr steht die Frage im Raum, warum das Erfolgsmodell der zielgerichteten verkehrspolitischen

²⁴ Ferner lesenswert sind die Anmerkungen der Autoren Ian Ayres und John Braithwaite: „For the responsive regulator, there are no optimal or best regulatory solutions, just solutions that respond better than others to the plural configurations of support and opposition that exist at a particular moment in history“ (1992: 5).

Steuerung mittels Direktvergabe zur Disposition gestellt werden soll. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man anerkennt, dass der generationenübergreifende Zeithorizont, auf den das Bahnwesen angelegt ist, in einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zu den quartalsgetriebenen Rentabilitätsinteressen privater Eisenbahnverkehrsunternehmen steht. Welche Verwerfungen die kurzfristigen Profitinteressen kapitalmarktorientierter Eisenbahnverkehrsunternehmen, deren Erfolg sich nach dem Willen ihrer Anteilseigner:innen bestenfalls schon in den nächsten Quartalszahlen niederschlagen soll, für das System „Schiene“ mit sich bringen, belegen die Erfahrungen mit der qua Liberalisierung ausgelösten Fragmentierung des britischen Bahnsystems eindrücklich. Im kleineren Maßstab zeigen die Fälle „Flix“ und „Abellio Rail“, dass sich die von der Europäischen Kommission beschworene belebende Kraft des (Ausschreibungs-)Wettbewerbs vielfach als ruinös erweist – zu Lasten der Beschäftigten, der Fahrgäste und des Schienenverkehrsaufkommens.

LITERATUR

Aicher, J. & Lessiak, R. (2022). *Gutachterliche Stellungnahme zum NON-PAPER von Leitlinien zur PSO Verordnung hinsichtlich seines Punktes 2.4.6*, sohin zur „leistungs-basierten Direktvergabe“ von Schienenpersonenverkehrsdienstleistungen nach Art 5 Abs 4a der PSO.

Aistleitner, M., Grimm, C. & Kapeller, J. (2018). *Auftragsvergabe, Leistungsqualität und Kostenintensität im Schienenpersonenverkehr*. Eine internationale Perspektive. ICAE Working Paper Series, No. 86.

Alexandersson, G. & Rigas, K. (2013). *Rail liberalisation in Sweden. Policy development in a European context*. *Research in Transportation Business & Management* 3(1), 88-98.

Allianz pro Schiene

- (o. J.). *Regionalisierungsmittel*.
<https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/regionalisierungsmittel/>
- (2010). *Bahnbranche leidet unter falscher Investitionspolitik*. <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/2010-45-bahnbranche-investitionspolitik-1/>
- (2013–2023). *Pro-Kopf-Investitionen*.
<https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/>
- (2024). *Deutschland investiert zu wenig in die Schieneninfrastruktur*.
<https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/>

Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.

Bahn für alle (2023, 28. Dezember). *70 Prozent der Bevölkerung wünschen sich eine gemeinnützige Bahn*. Dreißig Jahre Bahnexperimente sind genug. Pressemitteilung von Bahn für Alle v. 28.12., <https://bahn-fuer-alle.de/70-prozent-der-bevoelkerung-wuenschen-sich-eine-gemeinnuetzige-bahn/>

Balsen, W. (2022, 13. September). *2016: Das Jahr, in dem uns die EU das 4. Eisenbahnpaket bescherte*. Deutsche Verkehrszeitung. <https://www.dvz.de/unternehmen/logistik/detail/news/2016-das-jahr-in-dem-uns-die-eu-das-4-eisenbahnpaket-bescherte.html>

Bantleon, D., Bögle, D., Bühler, K., Ellwanger, G., Göbertshahn, R., Huber, K., Lesemann, K., Middendorf, E. & Müller, R. (2021). *Verkalkuliert – was nun?* Der Fall Abellio und das deutsche SPNV-System. *Eisenbahn-Kurier* 35(9), 42-45.

BBC (2018, 8. Mai). *Train tickets: Rail industry plans fares shake-up*. <https://www.bbc.com/news/uk-44032015>

Berger, P. (2021, 26. November). *Abellio-Pleite: Ministerin erhöht den Druck auf Verkehrsverbände*. Kölner Stadt-Anzeiger. <https://www.ksta.de/wirtschaft/abellio-pleite-verunsichert-pendler-und-sorgt-fuer-politischen-streit-im-landtag-260631>

Berger, P. (2023, 31. Mai). *Millionenklage gegen Verkehrsverbände in NRW*. Kölner Stadt-Anzeiger. <https://www.ksta.de/wirtschaft/abellio-fordert-schadenersatz-millionenklage-gegen-verkehrsverbuende-in-nrw-582350>

Berschin, F., Holzhey, M., Petersen, T., Thalsofer, C. & Voll, J. (2023). *Ermittlung des Finanzbedarfs für den ÖPNV bis 2031*. Bundesministerium für Digitales und Verkehr. https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/update-oePNV-finanzierung-bmdv-summary.pdf?__blob=publicationFile

Bontrup, H. J. (2021). *Arbeit, Kapital und Staat*. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft (5. Aufl.). PapyRossa.

Bovenizer, N. (2024, 6. März). *Sweden launches central booking system for public transport*. Railway Technology. <https://www.railway-technology.com/news/sweden-central-booking-system-public-transport/>

Bundesamt für Verkehr (BAV) (o. J.). *Ausbauprogramme*. <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/bahninfrastruktur/ausbauprogramme.html>

Bundesnetzagentur (2024). *Marktuntersuchung Eisenbahnen 2023*. https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahnen2023.pdf

Bundesministerium der Justiz (1993/2023). Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG). <https://www.gesetze-im-internet.de/regg/RegG.pdf>

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022, 17. Februar). *Regionalisierungsgesetz (RegG)*. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/schiene-schienenpersonenverkehr/regionalisierungsgesetz-regg.html>

Bundesrechnungshof (2023). *Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG*. Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung. Bundesrechnungshof.

Camarero, J. M. & Palacios, L. (2024, 2. April). *La Guerra de tarifas amaga con descarriar la competencia en trenes de alta velocidad*. Herald. <https://www.heraldo.es/noticias/economia/2024/04/02/guerra-tarifas-amaga-descarriar-competencia-trenes-alta-velocidad-1723066.html>

Caves, R. E. (1990). *Lessons from privatization in Britain: State enterprise behaviour, public choice, and corporate governance*. Journal of Economic Behaviour and Organization, 13(2), 145-169.

Chandrasekhar, A. (2024, 24. April). *Does the Swiss rail network have room for international competition?* Swissinfo. <https://www.swissinfo.ch/eng/life-aging/does-the-swiss-rail-network-have-room-for-international-competition/76350426>

Cosinex (2022, 27. Oktober). *139 Stunden: So aufwendig ist eine öffentliche Ausschreibung für Auftraggeber.* Cosinex Blog – Vergaberecht & Öffentlicher Einkauf. <https://blog.cosinex.de/2022/10/27/139-stunden-so-aufwendig-ist-eine-oeffentliche-ausschreibung-fuer-auftraggeber/>

De Rose, A., Jørgensen, K. T. & Dokleštic, N. (2024). *Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers. Final Report.* European Commission/Ernst & Young. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ea76998-7955-11ef-bb-be-01aa75ed71a1/language-en#>

Demsetz, H. (1968). *Why Regulate Utilities?* Journal of Law and Economics 11(1), 55-65.

Department for Transport

- (2021). *Great British Railways.* The Williams-Shapps Plan for Rail. <https://www.gov.uk/government/publications/great-british-railways-williams-shapps-plan-for-rail>
- (2023). *Passenger transport by mode, annual from 1952.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/657c3f6b095987001295e18c/tsgb0101.ods>

Deutsche Bahn

- (1994). *Geschäftsbericht 1994.* Deutsche Bahn AG. https://ir.deutschebahn.com/fileadmin/Deutsch/vor_2000/1994_gbdbkonzern_de.pdf
- (2024, August). *Erläuterung Pünktlichkeitswerte für den Juli 2024.* Deutsche Bahn AG. https://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/puenktlichkeitswerte-6878476?

Durantón, S., Audier, A., Hazan, J., Langhorn, M. P. & Gauche, V. (2017). *The 2017 European Railway Performance Index.* Boston Consulting Group. <https://www.bcg.com/publications/2017/transportation-travel-tourism-2017-european-railway-performance-index>

Dworak, Nicolas (2023, 6. November). *EU-Kommission will staatliche Direktvergaben für Bahnbetreiber beschränken.* Der Standard. <https://www.derstandard.de/story/3000000193919/eu-kommission-will-staatliche-direktvergaben-fuer-bahnbetreiber-beschaerlen>

E.CA Economics (2024, Juni). *Vertical integration, competition and efficiency in the rail industry: Economic trade-offs.* <https://www.e-ca.com/wp-content/uploads/2024/08/eca-report-on-vertical-integration-in-rail-transport-june-2024-final.pdf>

Eisenbahn-Bundesamt (o. J.). *Eisenbahnunternehmen.* https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Eisenbahnunternehmen/eisenbahnunternehmen_node.html;jsessionid=13BC20EFD81E6A8EBBED8BE1D697358C.live21324#doc1527822bodyText2

Engartner, T.

- (2006). *Das Elend der britischen Bahn*. Blätter für deutsche und internationale Politik 51(12), 1507-1509.
- (2008). *Die Privatisierung der Deutschen Bahn*. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- (2019). *Infrastruktur*. In H. Oberreuter (Hrsg.), Staatslexikon, (8. Aufl.), (S. 245-249). Verlag Herder.
- (2021). *Staat im Ausverkauf*. Privatisierung in Deutschland. (2. Aufl.). Campus.
- (2023, 18. Dezember). *Der Irrglaube an den Wettbewerb: Warum Netz und Betrieb nicht getrennt werden dürfen*. Unsere Bahnen. <https://www.unsere-bahnen.at/2023/12/18/der-irrglaube-an-den-wettbewerb-oder-warum-netz-und-betrieb-nicht-getrennt-werden-duerfen/>

ESPON (2019). *Cross-border Public Services (CPS)*. Targeted Analysis. <https://archive.espon.eu/CPS>

Europäischer Rechnungshof (2023). *Sonderbericht 28/2023: Öffentliches Auftragswesen in der EU – Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011–2021*. <https://www.eca.europa.eu/de/publications?ref=SR-2023-28>

Europäische Union (2016, 23. Dezember). *VERORDNUNG (EU) 2016/2338 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES* vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/2338/oj/deu>

European Commission – Mobility and Transport (o. J.). *Fourth railway package of 2016*. https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en#:~:text=The%204th%20Railway%20Package%20is,vis%20other%20modes%20of%20transport.

European Commission (2014 – 2023). *EU transport in figures. Statistical Pocketbooks*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f656ef8e-3e0e-11ed-92ed-01aa75ed71a1>

European Transport Workers Federation (ETF) (2023, 21. Juni). *ETF stands by its Swiss rail union in their stand against encroaching liberalisation*. ETF. <https://www.etf-europe.org/wages-working-conditions-under-attack-in-swiss-eu-negotiations-etf-supports-its-swiss-rail-union-in-their-stand-against-encroaching-liberalisation/>

Eurostat

- (2024a). *Key figures on European transport. 2023 edition*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/key-figures-on-european-transport-2023-edition>
- (2024b). *Population projections*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/population-projections>

- (2024c). *Length of railway lines by number of tracks and electrification of lines*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rail_if_line_tr/default/table
- (2024d). *Luft-, See- und Inlandpersonenbeförderung nach Verkehrszweig*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tran_hv_ms_psmod/default/table?lang=de

Farrell, H. (2018). *Privatization as State Transformation*. In J. Knight & M. Schwartzberg (Hrsg.), *Privatization* (S. 171-199).

FlixTrain (2021, 14. April). *FlixTrain expandiert in Europa: Start in Schweden*.

Forschungs-Informationssystem (FIS) – Mobilität und Verkehr

- (2022a). *Drittes Eisenbahnpaket der Europäischen Gemeinschaft*. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/135970/>
- (2022b). *Die Bahnreform in den Niederlanden*. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/298968/>
- (2024). *Das Marktsegment des grenzüberschreitenden Schienenpersonen(fern)verkehrs in Europa*. <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/9627/>

Gilbert, R. J. (1982). *Preemptive competition*. In J. E. Stiglitz & G. F. Mathewson (Hrsg.), *New developments in the analysis of market structure*, (S. 92-108). The MIT Press.

Gourvish, T. (2002). *British Railways 1974-97*. Oxford University Press.

Grande, E. & Eberlein, B. (2000). *Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland*. In R. Czada & H. Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit* (S. 631-650). Westdeutscher Verlag.

Hoffmann-Riem, W. (1997). *Tendenzen der Verwaltungsrechtsentwicklung*. *Die öffentliche Verwaltung* 50(11), 433-442.

Högelsberger, H. (o. J.). *Wissenschaft: Direktvergabe im Bahnverkehr statt hemmungsloser Wettbewerb*. In: *Wirtschaft & Umwelt – Zeitschrift für Umweltpolitik und Nachhaltigkeit*. <https://www.ak-umwelt.at/rubriken/?article=1206&issue=2021-04>

IBIS World (2023). *Intercity Passenger Rail Transport in the UK - Market Size, Industry Analysis, Trends and Forecasts (2024-2029)*. <https://www.ibisworld.com/united-kingdom/market-research-reports/intercity-passenger-rail-transport-industry/>

Info-Portal mobil.nrw (2024, 22. März). *SPNV-Vergaben*. <https://infoportal.mobil.nrw/organisation-finanzierung/spnv-vergaben.html>

Intrapolan & BALM (2023). *Gleitende Mittelfristprognose für den Güter- und Personenverkehr Mittelfristprognose Winter 2022/23*. https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/gleitende-mittelfristprognose-gueter-und-personenverkehr-winter-2022-2023.pdf?__blob=publicationFile

Italo Nuovo Trasporto Viaggiatori (o. J.). *Il mercato del Trasporto Ferroviario A/V.*

<https://italospa.italotreno.it/investor-relations/il-mercato-del-trasporto-ferroviario-a-v.html>

Jimenez, B. (2024, 7. Februar). *Renfe eleva el tono contra Iryo y Ouigo por la guerra*

de precios: Facturan 100 millones y pierden 45. Infobae. <https://www.infobae.com/espana/2024/02/07/renfe-eleva-el-tono-contra-iryo-y-ouigo-por-la-guerra-de-precios-facturan-100-millones-y-pierden-45/>

Knie, A. (2024, 2. August). *Der Deutschen Bahn helfen weder mehr Geld, noch*

mehr Wettbewerb. Frankfurter Rundschau. <https://www.fr.de/meinung/knie-deutsche-bahn-wettbewerb-zerschlagung-generalsanierung-andreas-93221716.html>

Knierim, B. & Wolf, W. (2019). *Abgefahren. Warum wir eine neue Bahnpolitik brauchen.*

Papyrossa.

Knierim, B. (2024, 1. August). *Was für ein Kopfbahnhof.* Der Freitag. <https://www.freitag.de/autoren/bernhard-knierim/deutsche-bahn-ein-einziger-kopfbahnhof>

Krummheuer, E. (2024, 6. Juni). *Endlich kommt das europaweite Zugticket.* Die Welt.

<https://www.welt.de/reise/nah/article251491844/Mit-der-Bahn-ins-Ausland-Das-europaweite-Ticket-kommt.html>

Kuhn, L. (2019, 9. Oktober). *Wo Bahnfahren in Europa am teuersten ist.* Edison Magazin.

<https://edison.media/erklaeren/wo-bahnfahren-in-europa-am-teuersten-ist/25097566.html>

Kununu

- (o. J. a). *Flix.* <https://www.kununu.com/de/flix>
- (o. J. b). *ÖBB-Konzern.* <https://www.kununu.com/at/oebb-konzern>
- (o. J. c). *SBB CFF FFS.* <https://www.kununu.com/ch/sbbcfffs>
- (o. J. d). *Deutsche Bahn AG.* <https://www.kununu.com/de/deutschebahn/kommentare>

Labour Party (2024, 24. April). *Getting Britain Moving. Labour's Plan to Fix Britain's*

Railways. <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2024/04/GETTING-BRITAIN-MOVING-Labours-Plan-to-Fix-Britains-Railways.pdf>

Lippert, I. (2009). *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Schweden.* In A. Kraut-

scheid (Hrsg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl* (S. 9-14). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LITRA (2023, 11. Dezember). *Die Schweiz bleibt Europameisterin im Bahnfahren.*

<https://litra.ch/de/aktuelles/bahnfahrtenstatistik-europa-2022/#:~:text=In%20keinem%20anderen%20europ%C3%A4ischen%20Land,mehr%20ihren%20Spitzenplatz%20in%20Europa.>

Matthä, A. (2017, 12. Juli). *Keine Angst vor Konkurrenz, pochen aber auf Fairness*. Die Presse. https://konzern.oebb.at/dam/jcr:3db569ec-a4c2-4cf1-bba7-8ea371bacdcd/Gastkommentar_Vergaberecht_DiePresse.pdf

McCartney, S. & Stittle, J. (2023). *The Privatisation of British Rail. How Not to Run a Railway*. Routledge.

Merkert, R. (2003). *Die Liberalisierung des schwedischen Eisenbahnwesens – ein Beispiel vertikaler Trennung von Netz und Transportbetrieb*. Universität Potsdam.

Mobifair (2024). *SPNV. Wettbewerb unter der Lupe*. Mopinio. Das mobifair-Magazin 14(2).

Moran, M. (2020, 3. August). *UK rail effectively 'renationalised' during pandemic*. TransportXtra. <https://www.transportxtra.com/publications/local-transport-today/news/66334/uk-rail-effectively-renationalised-during-pandemic/>

Muñoz, Ó. (2023, 26. Dezember). *La competencia rebaja el billete del tren veloz Barcelona-Madrid un 65%*. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20231226/9474077/competencia-rebaja-billete-tren-veloz-barcelona-madrid-65.html>

Office for National Statistics (2020, 31. Juli). *The ONS classifies train operating companies now running under emergency measures agreements*. <https://www.ons.gov.uk/news/news/theonsclassifiestrainoperatingcompaniesnowrunningunderemergencyasuresagreements#:~:text=After%20reviewing%20their%20classification%20against,classified%20to%20the%20public%20sector>

Office of Rail and Road (o. J.). *Table 7182 – Average change in fares by ticket type*. <https://dataportal.orr.gov.uk/statistics/finance/rail-fares/table-7182-average-change-in-fares-by-ticket-type/>

Österreichische Bundesbahnen (ÖBB) (2023). *ÖBB kompakt 2022/23 – Zahlen, Daten, Fakten*. https://presse.oebb.at/dam/jcr:58b03a4f-07d2-46e0-ae40-4900fb5062b4/OEBB_Zahlen_2023-1_web.pdf

o. V. (2010, 4. Dezember). *NS bestelt treinen zonder WC's*. BNNVARA. <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/ns-bestelt-treinen-zonder-wc-s>

o. V. (2011, 7. Oktober). *NS-Sprinter krijgt plaszak*. NOS Nieuws. <https://nos.nl/artikel/291128-ns-sprinter-krijgt-plaszak>

o. V. (2015, 20. Mai). *„Privatisering NS is de moeder van alle kwaad“*. NOS Nieuws. <https://nos.nl/artikel/2036765-privatisering-ns-is-de-moeder-van-alle-kwaad>

- **V.** (2020, 8. Juni). *FlixBus: 30 Vertragsklauseln sind rechtswidrig*. Kurier. [https://kurier.at/freizeit/reise/flixbus-30-klauseln-sind-rechtswidrig/400934690#:~:text=Drei%20Reisebusse%20von%20Flixbus,etwa%20Ausstieg%20vor%20dem%20Zielort.&text=Das%20Oberlandesgericht%20\(OLG\)%20Wien%20hat,Fernbusanbieters%20Flixbus%20als%20rechtswidrig%20best%3%A4tigt](https://kurier.at/freizeit/reise/flixbus-30-klauseln-sind-rechtswidrig/400934690#:~:text=Drei%20Reisebusse%20von%20Flixbus,etwa%20Ausstieg%20vor%20dem%20Zielort.&text=Das%20Oberlandesgericht%20(OLG)%20Wien%20hat,Fernbusanbieters%20Flixbus%20als%20rechtswidrig%20best%3%A4tigt)
- **V.** (2022a, 12. Januar). *Abellio-Aus in NRW kostet bis Ende 2023 rund 167 Millionen Euro*. Westdeutsche Zeitung (WZ). https://www.wz.de/nrw/abellio-aus-in-nrw-kostet-bis-ende-2023-rund-167-millionen-euro_aid-65240717
- **V.** (2022b, 3. November). *NS verhoogt prijs treinreizen volgend jaar met 5,5 procent*. RTL Nieuws. <https://www.rtl.nl/rtl-nieuws/artikel/5344280/hoe-duur-eeen-treinkaart-je-2023-ns-prijsstijging-daluren-vol-tarief>
- **V.** (2023a, 27. Mai). *Mit dem Zug durch Europa – so gelingt es*. ZDF Heute. <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/zug-reisen-europa-100.html>
- **V.** (2023b, 21. August). *Sul Financial Times gli obiettivi del Gruppo FS in Europa. Prioritari i 200 miliardi di investimenti in Italia, nelle parole dell'AD Luigi Ferraris*. FS NEWS. <https://www.fsnews.it/it/focus-on/corporate/gruppo-fs-ad-luigi-ferraris-financial-times-trasporto-internazionale-europa.html>
- **V.** (2023c, 23. August). *How privatization destroyed the Dutch railways*. Road to renewable. <https://roadtorenewable.com/transport/rail/how-privatization-destroyed-the-dutch-railways/>
- **V.** (2024a, 15. März). *Further concerns raised about Dutch train operating contract*. Railway Gazette International. <https://www.railwaygazette.com/policy/further-concerns-raised-about-dutch-train-operating-contract/66136.article>
- **V.** (2024b, 19. August). *Bahn-Fahrpläne per „Lotterie“?* Tagesschau. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/deutsche-bahn-puenktlichkeit-sanierung-schiennetz-fahrplaene-verspaetung-100.html>
- **Pomer, L.** (2023, 11. November). *Was Lokführer in anderen europäischen Ländern verdienen*. Travelbook. <https://www.travelbook.de/service/lokfuehrer-gehalt-deutschland-und-europa#:~:text=TRAVELBOOK%20wollte%20auch%20wissen%2C%20was,Zugbegleitdienst%3A%2038.000%20bis%2053.000%20Euro>
- **ProRail E. V.**
 - (o. J.). *Reizigersvervoer*. https://prestaties.prorail.nl/reizigersvervoer/cDU174_Reizigersvervoer.aspx
 - (2018-2023). *Jaarverslagen*. <https://www.prorail.nl/over-ons/organisatie/jaarverslagen>
 - (2024, 1. Juli). *Onze klanten*. <https://www.prorail.nl/samenwerken/vervoerders/onze-klanten>

Railmarket (o. J.). *DB Cargo Nederland N. V.* <https://railmarket.com/eu/profile/db-cargo-nederland-n-v>

Rambøll Management, Institut für Mittelstandsforschung Bonn & Leinemann & Partner Rechtsanwälte (2008). *Kostenmessung der Prozesse öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber. Endbericht.* https://www.forum-vergabe.de/fileadmin/user_upload/Dokumente_fuer_die_News/Endbericht_BMWi-Vergabe__Ramboell-Gutachten_.pdf

Sachs, L. & Graf, D. (2024, 28. März). *Nach tödlichem Crash werden Vorwürfe gegen Billig-Anbieter laut.* L'essentiel. <https://www.lessentiel.lu/de/story/flixbus-nach-toedlichem-crash-werden-vorwuerfe-gegen-billig-anbieter-laut-103073303#:~:text=Flixbus%20Nach%20t%C3%B6dlichem%20Crash%20werden,und%20die%20Arbeitsbedingungen%20sein%20schlecht>

Gewerkschaft des Verkehrspersonals (SEV) (2022). *Billigzug FlixTrain erreicht die Schweiz.* <https://sev-online.ch/de/medien/medienmitteilung/2022/billigzug-flixtrain-erreicht-die-schweiz/>

Sappington, D. E. & Stiglitz, J. (1987). *Information and Regulation.* In E. E. Bailey (Hrsg.), *Public Regulation. New Perspectives on Institutions and Policies.* (S. 3-43) The MIT Press.

Schienen Control (2023). *Jahresbericht 2022. Ihr Recht am Zug.* https://www.schienen-control.gv.at/files/1-Homepage-Schienen-Control/1f-Publikationen/SC-Jahresbericht_2022_Web.pdf

Schlesinger, C. & Zastiral, S. (2020, 21. August). *Bahn-Tochter in Großbritannien.* „Arriva war unterm Strich ein absoluter Fehlkauf“. *Wirtschaftswoche.* <https://www.wiwo.de/my/unternehmen/industrie/bahn-tochter-in-grossbritannien-tickets-fuenf-mal-so-teuer/26110902-2.html>

Schweizerische Bundesbahnen (SBB)

- (o. J.) *Pünktlichkeit.* <https://reporting.sbb.ch/puenktlichkeit>
- (2020). *Ausblick des neuen CEO Vincent Ducrot nach 100 Tagen „Wir machen Bahn – heute und in zehn Jahren“.* <https://kvoev-actp.ch/wp-content/uploads/2020/07/200703-Bilanz-100-Tage-CEO-SBB.pdf>
- (2023). *SBB Geschäftsbericht. 2023.* SBB AG. <https://company.sbb.ch/de/ueber-die-sbb/profil/publikationen/geschaefts-nachhaltigkeitsbericht.html>

Selim, D. (2024, 28. März). *Die streichen Busse grün und sind für Flixbus unterwegs.* https://www.t-online.de/nachrichten/panorama/katastrophen/id_100374238/flixbus-unfall-spielten-arbeitsbedingungen-eine-rolle-.html

Sharkey, W. W. (1982). *The Theory of Natural Monopoly.* Cambridge Press.

Smith, E. (2023, 16. März). *The UK Rail Industry: An assessment of 2022 and what's to come*. Coyle Journal. <https://www.coyles.co.uk/coyle-journal/the-uk-rail-industry-an-assessment-of-2022-and-whats-to-come/bp45/>

Smith, R. & Eddy, M. (2024, 23. Juni). *In Germany, a Tournament Runs Smoothly, but the Trains Do Not*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2024/06/23/world/europe/germany-trains-euro-2024.html>

Sonnenberg, P. (2023, 22. Mai). *Auslandsreisen mit der Bahn sind kompliziert*. Tagesschau. <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/bahn-ausland-verbindungen-100.html>

Söör, J. (2019, 10. Juni). *Världens mest avreglerade järnväg*. Timbro/Smedjan. <https://timbro.se/smedjan/varldens-mest-avreglerade-jarnvag/>

Spiegel (2024, 4. Juli). *„Aus unserer Sicht ist alles perfekt gelaufen“*. <https://www.spiegel.de/auto/em-2024-in-gelsenkirchen-angebliches-bahnchaos-aus-sicht-der-stadt-ist-alles-perfekt-gelaufen-a-df0b4192-7e7a-441e-8786-4833e6e7437c>

SpoorPro (2023, 21. Juli). *Dalende trend Nederlandse investeringen in spoorinfra*. <https://www.spoorpro.nl/spoorbouw/2023/07/21/dalende-trend-nederlandse-investeringen-in-spoorinfra/#:~:text=In%20die%20analyse%20werden%2014,stak%20in%20het%20Nederlandse%20spoor.>

Statista

- (2024a). *Die Länder und Gebiete Europas nach Fläche*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1258286/umfrage/laender-und-gebiete-europas-nach-flaeche/#:~:text=Das%20nach%20Fl%C3%A4che%20gr%C3%B6%C3%9Fte%20Land,folgt%20Spanien%20mit%20505.370%20Quadratkilometern.>
- (2024b, 2. Januar). *Zurückgelegte Strecke per Bahn in ausgewählten Ländern Europas im Jahr 2019*. Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1030765/umfrage/bahnkilometer-pro-einwohner-in-ausgewaehlten-laendern-europas/#:~:text=Die%20Schweiz%20lag%20im%20Ranking,pro%20Einwohner%20im%20Jahr%202019.>

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023). *Güterverkehr in der EU: Keine Verlagerung auf Bahn und Schiff*. <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Verkehr/gueterverkehr-eisenbahn.html>

Stössl, S. (2024, 31. Juli). *Das vierte Mal traute ich mich kaum noch zu buchen*. Die Welt. <https://www.welt.de/vermischtes/article252688170/Flixtrain-Das-vierte-Mal-traute-ich-mich-kaum-noch-zu-buchen.html>

Strauß, H. (2023, 16. Oktober). *„Wir wollen auch für günstigere Tickets sorgen“*. Rheinische Post. https://rp-online.de/politik/deutschland/bahnbeauftragter-theurer-durch-sanierung-auch-guenstigere-tickets_aid-99521729

Topham, G. (2024, 25. April). *What is Labour's plan for rail travel and will it make tickets cheaper?* The Guardian. <https://www.theguardian.com/business/2024/apr/25/what-is-labours-plan-for-rail-travel-and-will-it-make-tickets-cheaper>

Trafikverket

- (o. J.). *Om oss*. <https://www.trafikverket.se/om-oss/>
- (2023, 27. November). *Järnkoll på tågresa*. <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/jarnvag/jarnkoll--fakta-om-svensk-jarnvag/jarnkoll-pa-tagresa/>
- (2024, 23. Februar). *Järnkoll på persontågens punktlighet*. [https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/jarnvag/jarnkoll--fakta-om-svensk-jarnvag/jarnkoll-pa-persontagens-punktlighet/#:~:text=L%C3%A4gst%20var%20punktligheten%2010%20\(87,punktligheten%20blev%2087%2C7%20procent.](https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/jarnvag/jarnkoll--fakta-om-svensk-jarnvag/jarnkoll-pa-persontagens-punktlighet/#:~:text=L%C3%A4gst%20var%20punktligheten%2010%20(87,punktligheten%20blev%2087%2C7%20procent.)

Treinreiziger (2023, 9. Mai). *FlixBus doet aanvraag voor internationale treindienst naar Nederland*. Treinreiziger. <https://www.treinreiziger.nl/flixbus-wil-internationale-treindienst-naar-nederland/#:~:text=FlixBus%20wil%20per%20eind%202024,namens%20FlixBus%20aan%20Treinreiziger.nl.>

Triebe, B. (2021, 21. Mai). *Ein Land, eine Eisenbahn: Die Great British Railways soll die Zerstückelung auf Englands Schienen beenden – zumindest für den Kunden*. Neue Zürcher Zeitung. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/grossbritannien-bahnreform-bringt-private-zuege-unter-staatsdach-ld.1626230>

Vagliasindi, M. & Gorgulu, N. (2021). *What Have We Learned about the Effectiveness of Infrastructure Investment as a Fiscal Stimulus?* Policy Research Working Paper, 9796, Washington, DC, World Bank.

Van Gelder, H. (2006, 4. Januar). *Veel treinen in 2005 te laat*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/economie/veel-treinen-in-2005-te-laait~b078f97e/>

VCÖ – Mobilität mit Zukunft (VCÖ) (2023, 21. September). *VCÖ: Österreich ist im Schienenverkehr EU-Spitzenreiter. Bahnangebote in Ballungsräumen und Regionen weiter verbessern*. <https://vcoe.at/presse/presseaussendungen/detail/vcoe-oesterreich-ist-im-schienenverkehr-eu-spitzenreiter#:~:text=VC%C3%96%3A%20Bahnangebot%20in%20Ballungsr%C3%A4umen%20und,Daten%20der%20EU%2DKommission%20zeigt.>

VDV Die Verkehrsunternehmen (2016, 14. November). *Verteilung Reg.-Mittel*.

Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) (2020). *Verfahren zur wettbewerblichen Vergabe von Dienstleistungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Teilnetz Nord-Süd sowie im Teilnetz Stadtbahn der Berliner S-Bahn*. 1. Verfahrensbrief zum Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb.

Voermans, T. (2017, 14. März). *Prijs treinrit in 8 jaar explosief gestegen*. AD. <https://www.ad.nl/nieuws/prijs-treinrit-in-8-jaar-explosief-gestegen~aa76aeae/>

Waßmuth, C. & Wolf, W. (2020). *Verkehrswende. Ein Manifest*. PapyRossa Verlag.

Weimann, J. (2006). *Wirtschaftspolitik: Allokation und kollektive Entscheidung*. 4., überarb. Aufl. Berlin/Heidelberg.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2011). *Sachstand: Das erste Eisenbahnpaket der Europäischen Union*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/412672/91a23f70da2ba3187bffa000318053ea/WD-11-060-11-pdf.pdf>

Wolf, W. (2006). *In den letzten Zügen. Bürgerbahn statt Börsenwahn*. VSA.

Wolmar, C. (2024, 16. Januar). *What a Labour government should do to reform rail*. Railmagazine. <https://www.railmagazine.com/research-hub/comment/2024/01/16/Wolmar-what-a-Labour-government-should-do-to-reform-rail>

World Economic Form (WEF) (2019). *Railroad infrastructure quality - Country rankings*. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/railroad_quality/

Yanatma, S. (2023, 9. Januar). *Rail fares across Europe: The countries with the most expensive train tickets*. Euronews. <https://www.euronews.com/travel/2023/01/09/rail-fares-across-europe-the-countries-with-the-most-expensive-train-tickets>

Zimmermann, M. (2018, 7. Oktober). *Fernbusbetreiber wirft FlixBus Preisdumping vor*. Die Welt. <https://www.welt.de/wirtschaft/article181785992/Flixbus-Tschechischer-Konkurrent-Regiojet-spricht-von-Preisdumping.html>

Zöttl, I. (2001, 19. April). *Weichenstellung ins Chaos*. Wirtschaftswoche.

AUTORENSPIEGEL



TIM ENGARTNER

ist Professor für Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt ökonomische Bildung im Rahmen des vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten Gateway Exzellenz Start-up Centers an der Universität zu Köln. 2015 war er als Visiting Scholar an der Columbia University, 2019 als Fulbright Visiting Scholar an der University of California, Berkeley. Er forscht zu Konzeptionen sozialwissenschaftlicher Bildung sowie zum Wandel von Staatlichkeit durch Privatisierungen (v. a. am Beispiel des Bahnsektors). Er ist Autor der Bücher „Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik“ (Springer VS 2008), „Staat im Ausverkauf“ (Campus Verlag, 2. Aufl., 2021) sowie „Privatisierung. Optimierung oder Entmenschlichung?“ (mit Wolfgang Kubicki, Westend Verlag 2023).

IMPRESSUM

Medieninhaberin Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,
Prinz -Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Telefon: (01) 501 65 0

Offenlegung gem. § 25 MedienG; siehe wien.arbeiterkammer.at/Impressum

Auftraggeberin Arbeiterkammer Wien, Abteilung Umwelt und Verkehr

Autor:innen Prof. Dr. Tim Engartner unter Mitarbeit von Daniel von Orloff

Grafik Julia Stern | **Druck** AK Wien © 2024 bei AK Wien | **Stand** Oktober 2024

**Verfehlte Weichenstellungen in Richtung Wettbewerb oder:
Erfolgskriterien für die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene**