

Von natürlichen Monopolen und der Deutschen Bahn

Die Deutsche Bahn ist aktuell in aller Munde. Egal ob sich Twitter-User über frustrierende Verspätungen aufregen,¹ Klimaaktivistinnen und Klimaaktivisten für eine Verlängerung des Neun-Euro-Tickets demonstrieren² oder Christian Lindner von einer angeblichen „Gratismentalität“ faselt,³ das Thema Deutsche Bahn bleibt omnipräsent. Dass die Bahninfrastruktur bei der Bekämpfung des Klimawandels eine enorme Rolle spielen wird und dass bei der Deutschen Bahn aktuell Einiges drastisch falsch läuft, benötigt keine weiteren Schilderungen. Wegen dieser neuerlichen Aufmerksamkeit für das Thema Bahn finde ich es zwar kaum verwunderlich, aber umso amüsanter, dass die Hobby-Expertinnen und Experten dieser Republik aktuell ihr Sachgebiet zu wechseln scheinen. Waren wir während der COVID-19-Pandemie noch alle Virologinnen und Virologen und haben wir passend zum Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine auf das Feld Militärstrategie umgeschult, so scheint es mir nun, dass stetig mehr Zuginfrastrukturexpertinnen und -experten unter uns verweilen. Da ich es allgemein als sinnvoll empfinde, mich zuerst inhaltlich mit den Grundlagen eines Themengebiets zu beschäftigen, bevor ich meine Meinung in die Welt hinausposaune, möchte ich heute mit euch über das Thema Deutsche Bahn und das Konzept eines natürlichen Monopols sprechen.

Und damit herzlich willkommen zu einer neuen Ausgabe vom Jungen Politischen Podcast. Simon lebt sich weiterhin in Hongkong ein und es ist uns leider immer noch nicht möglich, zusammen aufzunehmen. Die Situation könnte sich Ende September möglicherweise ändern, aber ich kann noch nichts Genaueres zusagen. Fangen wir also am besten direkt mit unserem heutigen Thema an.

Bevor wir allerdings im Einzelnen über die Deutsche Bahn sprechen können, will ich euch das Konzept eines natürlichen Monopols vorstellen. Natürliche Monopole sind ein prominentes Beispiel für Marktversagen. Ökonominen und Ökonomen sprechen von Marktversagen, wenn es zu einer Pareto-ineffizienten Ressourcenallokation kommt. Das bedeutet, dass es Potenzial gibt, durch einen Staatseingriff ein sozial optimaleres Ergebnis zu erreichen.⁴ ⁵ Der Marktversagensgegenstand eines natürlichen Monopols taucht beispielsweise bei Kabel-, Strom-, Gas-, Wasser- oder Mobilfunknetzen auf. Auch die Post und – für uns am relevantesten – die Bereitstellung von Schienennetzen fallen unter die Definition eines natürlichen Monopols.

Ökonomisch gesprochen haben wir es häufig mit natürlichen Monopolen zu tun, wenn es um Infrastruktur geht, deren Bereitstellung mit hohen Fixkosten und Skaleneffekten verbunden ist.⁶ Fixkosten sind konstante Kosten, die unabhängig von der angebotenen Menge anfallen. Unter Skaleneffekten versteht man das Phänomen, dass Unternehmen bei gesteigerten Produktionsmengen Kostenvorteile verzeichnen können. Dies hat zur Konsequenz, dass diese Märkte stark zur Konzentration und häufig auch zu Monopolen tendieren.

¹ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/zugverspaetungen-beschwerden-ueber-die-bahn-nehmen-drastisch-zu-politiker-fordern-konsequenzen/28643686.html>

² <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/berlin-sonderzug-zu-lindner-neubauer-und-co-fordern-verlaengerung-vom-9-euro-ticket-li.261536>

³ <https://www.rnd.de/politik/christian-lindner-scharfe-kritik-an-gratismentalitaet-bei-9-euro-ticket-ERE4NURB-PVGOLLVXN5URVSKTVE.html>

⁴ Marktversagen ist lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für einen Staatseingriff. Der Umfang des Marktversagens muss nämlich größer sein als das etwaiges Staatsversagen bei dem Staatseingriff.

⁵ <https://de.wikipedia.org/wiki/Marktversagen>

⁶ Ganz formal genommen, existiert ein natürliches Monopol, wenn die Kostenfunktion subadditiv ist.

https://www.fwiw.econ.uni-muenchen.de/lehre/archiv/vorlesungen/200708_alkotation/alkotation_kap6.pdf

Am besten visualisieren wir diesen Mechanismus mit einem Beispiel. Es gibt ein Unternehmen A, dem in einer Stadt – sagen wir München – das dortige Wassernetz gehört. Das Verlegen der Wasserleitungen war mit enormen Kosten verbunden. Da diese Kosten allerdings schon angefallen sind, betrachtet das Unternehmen sie als „sunk costs“, also als versunkene Kosten.⁷ Diese versunkenen Kosten können nicht mehr rückgängig gemacht werden. Dadurch verfügt Unternehmen A über einen enormen Vorteil gegenüber etwaigen Konkurrenten. Diese perspektivischen neuen Marktteilnehmer müssen die enormen Markteintrittsbarrieren und anfänglichen Kostennachteile gegenüber dem Platzhirsch bei ihrer Eintrittsentscheidung berücksichtigen. Das etablierte Unternehmen hingegen nicht, da die Kosten ja schon irreversibel angefallen sind. Dadurch ist für den prospektiven Wettbewerber ein Markteintritt nicht lukrativ. So entsteht keine Konkurrenz und der natürliche Monopolist kann verknappte Mengen absetzen und damit überhöhte Preise verlangen. Außerdem wäre es gesellschaftlich auch enorm ineffizient mehrere rivalisierende Wassernetze zeitgleich zu betreiben.^{8 9} Folglich gibt es Potenzial, dass der Staat regulierend in den Markt eingreift und so ein sozial wünschenswerteres Ergebnis ermöglicht wird.

Im Gegensatz zur Netzinfrastruktur existieren diese wettbewerbsrelevanten Besonderheiten beim Angebot von Eisenbahndienstleistungen nicht. Eisenbahndienstleistung ist der Fachbegriff für den Schienentransport von Personen oder Gütern. So kommt es beispielsweise bei Eisenbahndienstleistungen kaum zu versunkenen Kosten, da Züge beispielsweise am Weltmarkt wieder veräußert werden können. Hier gibt es also definitiv Potenzial für Wettbewerb und diesbezügliche Effizienzgewinne im Vergleich zur Bereitstellung durch den Staat.¹⁰

Wir fassen kurz zusammen: Da es sich beim Schienennetz um ein natürliches Monopol handelt, bietet sich eine staatliche Bereitstellung an. Dahingegen kann der Personen- und Gütertransport für den Wettbewerb geöffnet werden. Oder gibt es doch Argumente dafür, sowohl den Netzbetrieb als auch die Eisenbahndienstleistungen gemeinsam in staatlicher Hand zu behalten? Genau dieser Fragen hat sich die Monopolkommission in ihrem Gutachten zur Privatisierung der Deutschen Bahn aus dem Jahr 2006 gewidmet.

Im Vergleich zu einer strikten Trennung von Netz und Schienenverkehr verspricht die vertikale Integration, also das Bündeln von Netz und Eisenbahndienstleistungen in einer Hand – wahrscheinlich in der des Staates –, gewisse Verbundvorteile. So kann die Administration gebündelt werden und allgemein können beispielsweise Nutzungspläne und Investitionen besser koordiniert werden. Außerdem kann eine Trennung von Netzbetreibern und Transportunternehmen zu Externalitäten führen. Wenn beispielsweise der Netzbetreiber eine Verspätung verursacht, erleidet trotzdem das Eisenbahnunternehmen den Reputationsschaden. Oder andersherum: Wenn ein Eisenbahndienstleistungsanbieter durch einen Schaden am Zug einen Stau auslöst, leiden die konkurrierenden Unternehmen. Des Weiteren steht die Trennung von Netz und Schienenbetrieb klassischerweise im Verdacht, zu Unterinvestitionen in die Infrastruktur zu führen. Gründe dafür sind fehlende Koordinierung und divergierende Anreizstrukturen.

Die Monopolkommission schätzte diese Gegenargumente als nicht ausschlaggebend ein, da der Staat z.B. auch im Falle einer Privatisierung durch das Grundgesetz weiterhin verpflichtet bleibt, in die Eisenbahninfrastruktur zu investieren und so etwaige Unterinvestitionen

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Sunk_cost

⁸ https://www.economicsonline.co.uk/business_economics/natural_monopolies.html/

⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/Natural_monopoly

¹⁰ Monopolkommissiongutachten, S.5f. https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s46_volltext.pdf

auszugleichen. Überdies überwiegen die Argumente gegen eine Integration von Netz und Eisenbahndienstleistungen.

Wenn Netz und Schienennutzung in einem Unternehmen gebündelt sind – egal ob privat oder staatlich – hat dieses Unternehmen immer einen Anreiz, andere Unternehmen beim Netzzugang zu diskriminieren. Diese Diskriminierung kann über Preise erfolgen, muss sie aber nicht. So können dem Wettbewerber beispielsweise auch technische, organisatorische oder kommunikative Hindernisse in den Weg gelegt werden. Egal wie gut der diskriminierungsfreie Zugang kontrolliert wird, eine nicht-preisliche Diskriminierung kann nie vollständig ausgeschlossen werden. Außerdem ist die Kontrolle des diskriminierungsfreie Netzzugangs enorm ressourcenaufwändig. Machen wir dieses Argument mal etwas greifbarer: Solange der Deutschen Bahn das Schienennetz gehört, ist eine Gleichbehandlung der Deutschen Bahn und von z.B. FlixTrain bei den Nutzungsrechten der Schienen quasi ausgeschlossen. Die Deutsche Bahn hat immer einen Anreiz FlixTrain zu benachteiligen. Diese Benachteiligung muss noch nicht einmal in der Form von überhöhten Trassennutzungsgebühren stattfinden. Vielmehr können die Züge der Deutschen Bahn beispielsweise bei einem etwaigen Stau höher priorisiert werden.

Für den Sachverhalt, dass natürliche Monopolisten ihre Position ausnutzen, um Wettbewerber in dem jeweiligen Markt oder einem angrenzenden Marktsegment zu benachteiligen, gibt es ein interessantes Beispiel aus der aktuellen Tagespresse. Ich trage euch dieses vor, auch wenn es nicht vollständig auf den Schienenverkehr übertragbar ist: Die Deutsche Post hat auf Grund ihrer Vergangenheit mit einem Marktanteil von ca. 97 Prozent eine de-facto Monopolstellung auf dem Privatkundenbriefmarkt inne. Auf dem Paketversandmarkt existiert hingegen Wettbewerb. Der Deutschen Post wird von ihren Paketzusteller-Konkurrenten vorgeworfen, dass die Post ihre Vormachtstellung auf dem Briefmarkt ausnutzt, indem sie ihre Paketzustellung durch Verbundzustellungen quersubventioniert. Konkret bedeutet dies, dass mit überteuertem Briefporto die durchschnittlichen Preise des Paketversands reduziert würden.^{11 12 13}

Auf Grund derartige Motive spricht sich die Monopolkommission in ihrem Gutachten zu der Privatisierung der Deutsche Bahn eindeutig für eine Trennung von Netz und Schienennutzung aus. Etwaige Koordinierungsprobleme bei Investitionsbedarf können noch durch den Bund bekämpft werden. Dies führt zwar zu Transaktionskosten, doch diese sind im Vergleich zu den wettbewerbsfördernden Effekten vernachlässigbar. Die Betreibergesellschaft der Deutschen Bahn könnten privatisiert werden, das Schienennetz muss allerdings zwingend in staatlicher Hand bleiben.¹⁴ Zu einer Privatisierung oder einer Teilprivatisierung der Deutschen Bahn kam es übrigens nicht. Die Bahn ist zwar eine gewinnorientierte Aktiengesellschaft, befindet sich allerdings zu 100 Prozent im Besitz des Bundes.¹⁵

Nach diesem Ausflug in die Tiefen der ökonomischen Theorie wollen wir uns nun anschauen, wie die Reform der Deutschen Bahn in der Praxis abgelaufen ist. Spoiler: Das Schienennetz ist

¹¹ <https://www.onvista.de/news/2022/09-06-wettbewerber-nehmen-verbundzustellung-der-post-ins-visier-20-26036587>

¹² <https://www.biek.de/presse/meldung/gutachten-verbundzustellung-dpag.html>

¹³ https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_Gutachten_Verbundzustellung_Deutsche_Post_September_2022.pdf

¹⁴ Monopolkommissionsgutachten S. 6-9, 14-15

¹⁵ <https://www.spiegel.de/international/business/makeover-for-deutsche-bahn-german-government-plans-radical-railroad-reform-a-740182.html>

zwar „über Bande“ weiterhin in Staatsbesitz, allerdings ist DB Netz eine hundertprozentige Tochter der Deutschen Bahn.

Zum 1. Januar 1994 wurden unter dem damaligen Verkehrsminister Matthias Wissmann, der später übrigens Autolobbist werden sollte,¹⁶ die Bundesbahn im Westen und die Reichsbahn im Osten zur Deutschen Bahn AG fusioniert und damit zu einem privatrechtlich organisierten Unternehmen transformiert worden. Durch diesen Schritt konnte der Bund eine Entschuldung von umgerechnet 34 Milliarden Euro erwirken. Die Anzahl der Beschäftigten wurde über die Jahrzehnte fast halbiert und zahlreiche Strecke und Bahnhöfe wurden stillgelegt. Die Geschäftsparten Personenfernverkehr, Güterverkehr, Personennahverkehr, die Personenbahnhöfe und das in dieser Ausgabe viel-besprochene Schienennetz wurden in fünf Tochterunternehmen aufgeteilt.^{17 18} Auf Grund des Gewinnmaximierungsziels eines privatrechtlichen Unternehmens verstrickte sich die Deutsche Bahn immer wieder in riskante Auslandsgeschäfte jenseits ihres eigentlichen Kernauftrags und erntete dadurch Kritik.^{19 20}

Ein ausgesprochenes Ziel der Bahnreform bestand darin, durch freien Netzzugang Wettbewerb auf der Schiene zu ermöglichen. Für die Überprüfung des diskriminierungsfreien Netzzugangs unterscheidet man zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Eisenbahninfrastrukturunternehmen. DB-Fernverkehr und FlixTrain sind beispielsweise Eisenbahnverkehrsunternehmen. Bei DB-Netze handelt es sich um ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Sowohl DB-Fernverkehr als auch DB-Netze gehören zur Deutschen Bahn, was für die folglich vertikal-integrierte Deutsche Bahn Anreize zur Diskriminierung von konkurrierenden Eisenbahnverkehrsunternehmen schafft.²¹ Der Auftrag, den diskriminierungsfreien Netzzugang sicherzustellen, obliegt der Bundesnetzagentur.

Die aktuellen Marktanteile der bundeseigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen, also der Deutschen Bahn, unterscheiden sich stark für die unterschiedlichen Eisenbahnverkehrsmarktsegmente. 2020 betrug der Marktanteil bundeseigener Eisenbahnverkehrsunternehmen im Personenfernverkehr 98 Prozent, im Personennahverkehr 72 Prozent und im Güterverkehr 45 Prozent. Kurz gesagt: Während die DB Fernverkehr ein Monopolist und die DB Regio ein eindeutig marktdominierendes Unternehmen ist; muss sich die DB Cargo im Wettbewerb behaupten, darf sich aber trotzdem einer signifikanten Marktrelevanz erfreuen.²²

Inwieweit die Deutsche Bahn den Besitz der DB Netz trotz der Regulierungen ausnutzen kann, ist schwierig zu beurteilen. Die nutzungsberechtigten Eisenbahnverkehrsunternehmen werden jedes Jahr für verschiedene Teilbereiche auf einer Skala von 1 (kein Handlungsbedarf) bis 5 (hoher Handlungsbedarf) befragt, wie sie den diskriminierungsfreien Netzzugang beurteilen. Bei den folgenden Zahlen darf nicht vergessen werden, dass die Konkurrenten der Deutschen Bahn natürlich strategisch unwahr antworten könnten. Die Einschätzungen zum Umgang mit

¹⁶ https://de.wikipedia.org/wiki/Matthias_Wissmann

¹⁷ <https://www.deutschlandfunk.de/erfolgreiche-weichenstellung-die-privatisierung-der-bahn-100.html>

¹⁸ https://de.wikipedia.org/wiki/Bahnprivatisierung#Gr%C3%BCndung_der_Deutsche_Bahn_AG

¹⁹ <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/deutsche-bahn-riskiert-zu-viel-im-ausland-bahnreform-17852991.html>

²⁰ https://www.youtube.com/watch?v=N1kOKmzcgQg&ab_channel=ZDFMAGAZINROYALE

²¹ [https://de.wikipedia.org/wiki/Bahnreform_\(Deutschland\)#Gesetzliche_und_organisatorische_%C3%84nderungen_der_Bahnreform](https://de.wikipedia.org/wiki/Bahnreform_(Deutschland)#Gesetzliche_und_organisatorische_%C3%84nderungen_der_Bahnreform)

²² Bundesnetzagentur Marktuntersuchung 2021, S. 15. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahn2021.pdf?__blob=publicationFile&v=9

planmäßigen Baumaßnahmen und bezüglich des allgemeinen Zugangs zum Netz bewegen sich beide durchschnittlich im Bereich von 2,8. Die Diskriminierungsfreiheit beim Entgeltsystem wird mit 2,4; das Preis-Leistungsverhältnis der Entgelte für die Trassen wird mit 2,9 bewertet.²³

Diese Beschwerden von Wettbewerben²⁴ und allgemeine Schwächen im Markt-Design²⁵ lassen einem zu dem Fazit kommen, dass Diskriminierungen beim Netzzugang mehr als nur gut möglich bleiben. Nichtsdestotrotz kommt es im Güterverkehr und Personennahverkehr zu Wettbewerb auf der Schiene – auch wenn dies höchstwahrscheinlich zu ungleichen Bedingungen geschieht. Über die Milliardensubventionen des Bundes an die Deutschen Bahn haben wir dabei noch gar nicht gesprochen.^{26 27} Welches Unternehmen kann es finanziell schon mit dem deutschen Staat aufnehmen?

Im November 2021 wiederholte die Monopolkommission ihren Vorschlag, die Infrastruktursegmente von der Deutschen Bahn als Eisenbahnverkehrsunternehmen zu trennen.²⁸ Die Lokführergewerkschaft GDL, die Bundesnetzagentur und die privaten Konkurrenten der Deutschen Bahn unterstützten diesen Vorstoß. Das Bündnis *Bahn für Alle* und die konservative Eisenbahnergewerkschaft EVG äußerten sich kritisch. Bei unseren europäischen Nachbarn gibt es gemischte Erfahrungen. Die Zerschlagung der Infrastruktur und des Eisenbahnverkehrs war in Großbritannien und Frankreich eher unerfolgreich, in Schweden konnten positive Erfahrungen gesammelt werden. Die viel-gelobte schweizer Bahn ist ein integriertes Unternehmen, umfasst also Netz und Betrieb unter einem gemeinsamen Dach.²⁹

Während der Koalitionsverhandlungen 2021 zeigten sich FDP und Grüne offen, die Deutsche Bahn aufzutrennen.³⁰ Die SPD hingegen bremste und setzte sich durch. Im Koalitionsvertrag bekennt sich die Ampel nämlich zu der Deutschen Bahn als integrierter Konzern.³¹

Was lehrt uns das Ganze jetzt? Nun. Wenn man sich mit dem Gedanken anfreunden kann, dass mehr Wettbewerb unter fairen Vorzeichen die Gesamtsituation des deutschen Zugverkehrs verbessern wird, ist fraglich, inwieweit die Weiterführung des Neun-Euro-Tickets oder ein artverwandtes Nachfolgeprojekt sinnvoll ist. Denn Tickets zu derartigen Konditionen wird ein privates Unternehmen niemals anbieten können. Damit würde der ohnehin schwache Wettbewerb im Personennahverkehr verschwinden. Wenn man Wettbewerb im Personennahverkehr allerdings weiterhin ermöglichen will, lohnt es sich die Frage zu stellen, ob nicht vielleicht höhere Mobilitätszuschüsse für Sozialleistungsempfänger und anteilig höhere Pendlerzuschüsse für

²³ Bundesnetzagentur Marktuntersuchung 2021, S. 55, 56, 60.

²⁴ <https://www.deutschlandfunk.de/die-hueter-der-trasse-100.html>

²⁵ <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-24072-1.pdf>, S.247ff

²⁶ <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/coronafolgen-bahn-erhaelt-zwei-milliarden-euro-frisches-eigenkapital-/27113334.html>

²⁷ <https://ir.deutschebahn.com/de/db-konzern/investitionen/>

²⁸ <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/monopolkommission-wettbewerb-deutsche-bahn-staatsbeteiligung-1.5456365>

²⁹ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/bahn-aufspaltung-kontroverse-101.html>

³⁰ <https://www.zeit.de/mobilitaet/2021-11/deutsche-bahn-monopolkommission-aufspaltung-vorschlag-ampel-koalitions-gespraech>

³¹ S.50 <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>

die Nutzung der Bahn doch sinnvoller wären. Außerdem: Wer Wettbewerb auf der Schiene will, muss die Infrastruktur von dem Rest der Deutschen Bahn vollständig trennen.

Allerdings hat der Bund mit einer starken Deutschen Bahn natürlich wesentlich bessere Möglichkeiten, andere Ziele umzusetzen. Wenn sich beispielsweise der Betrieb einer gewissen Linie in einer ländlichen Region für ein rein-privates Unternehmen nicht rentiert, könnte der Bund die Deutsche Bahn dazu drängen, die Verbindung trotzdem anzubieten.