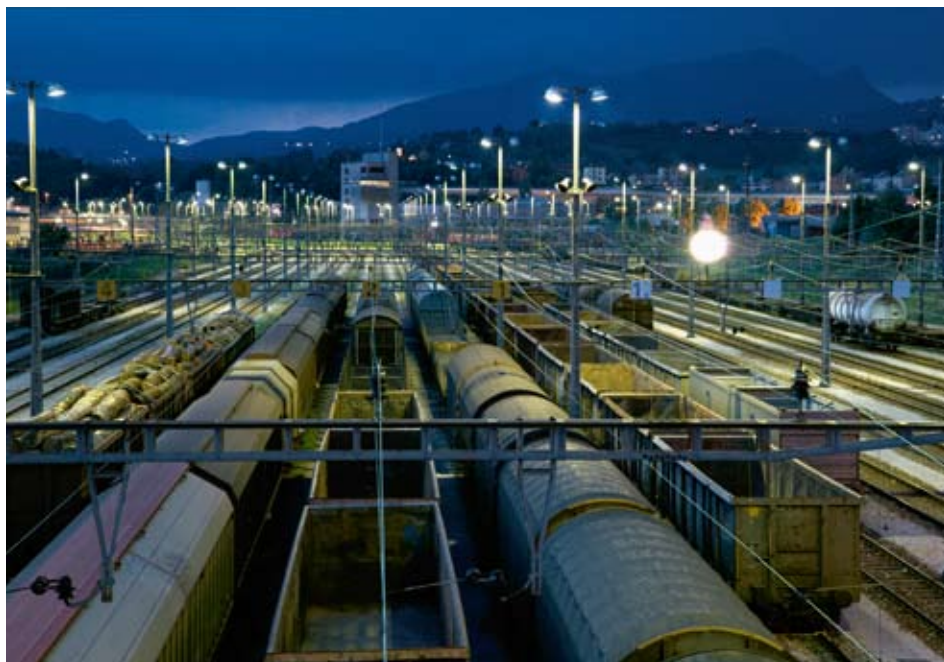


Eine bessere Regulierung als Voraussetzung für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene

Der Strassengüterverkehr wurde in der Europäischen Union (EU) vor dem Schienengüterverkehr liberalisiert, was der Strasse erhebliche Wettbewerbsvorteile brachte. Trotzdem konnte die Eisenbahnliberalisierung auch Erfolge verzeichnen. Allerdings wirken sich diese im Zeitablauf ungleich aus, auch infolge des länderspezifisch unterschiedlichen Öffnungsgrads für den grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Schiene ist nur durch eine adäquate («prudent») Netzzugangsregulierung erreichbar. Der unternehmerische Entscheidungsspielraum des jeweiligen Netzbetreibers sollte dabei möglichst gewahrt werden.



Kluge Regulierung von Eisenbahnmärkten fokussiert sich auf den Abbau von Marktzutrittsbarrieren für netzzugangsbegehende Unternehmen. Bild: Keystone

Im intermodalen Wettbewerb zwischen dem Strassen- und dem Schienengüterverkehr haben sich die unzureichenden institutionellen Rahmenbedingungen immer mehr als Nachteil für den Schienengüterverkehr erwiesen. Güterverkehr ist heute über weite Strecken ein europäischer Markt – und kein nationaler mehr. Bleibt der institutionelle Rahmen für den Güterverkehr ein nationaler und zeichnet sich dieser noch durch eine Marktabschottung aus, können die Vorteile des europäischen Marktes nicht genutzt werden.



Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner
Professor für deutsches, europäisches und internationales Zivil- und Wirtschaftsrecht und Institutionenökonomik, Humboldt-Universität, Berlin



Patrick Zenhäusern
Bereichsleiter, Traffic & Communications, Polynomics AG, Olten

Markttöffnung der europäischen Güterverkehrsmärkte

Noch lange nach Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) waren sowohl der Strassen- wie der Schienengüterverkehr national reguliert. Die Liberalisierung und Öffnung der Strassengüterverkehrsmärkte setzte jedoch sehr viel früher ein, als dies für den Schienengüterverkehr der Fall war. Die Liberalisierung des Strassengüterverkehrs in Europa begann 1993 und erfolgte schrittweise.¹ Im Jahre 1998 wurde die Kabotage ohne mengenmässige Beschränkung freigegeben, was die faktische Errichtung eines gemeinsamen Strassengüterverkehrsmarktes bedeutete.

Im Schienengüterverkehr wurde zwar schon im Jahre 1991 mit der Liberalisierung der Märkte begonnen, nämlich mit der Richtlinie 91/440.² Diese Richtlinie stellte einen Markt für grenzüberschreitende Güter- und Personenverkehrsdienste in der Europäischen Gemeinschaft (EG) in Aussicht. Doch sollte es noch fast 16 Jahre dauern, bis am 1. Januar 2007 die vollständige Liberalisierung des Schienengüterverkehrs erreicht war.³ Die

Bahnliberalisierung erfolgte damit gegenüber der Liberalisierung des Strassengüterverkehrs mit fast neun Jahren Verspätung. Kommt hinzu, dass diese rechtliche Öffnung noch lange keine tatsächliche Öffnung der Märkte⁴ bedeutet. Die tatsächliche Öffnung des Marktes im Bereich des Schienengüterverkehrs ist denn auch in den europäischen Staaten (Mitgliedstaaten der EU, Schweiz und Norwegen) recht unterschiedlich verlaufen.⁵

Intermodale Wettbewerbsverzerrungen...

Trotz beträchtlicher Fortschritte in der Öffnung der Schienengüterverkehrsmärkte kann von einer vollständigen Liberalisierung in Europa keine Rede sein. Insbesondere im Vergleich zum institutionellen Rahmen der Strassengüterverkehrsmärkte fällt ins Gewicht, dass im Schienenverkehr die bestehenden Marktzutrittsschranken erst ganz allmählich abgebaut werden können, da diese nur teils regulatorischer Art sind. Die Unterschiede im Grad der Marktöffnung zwischen Strassen- und Schienengüterverkehrsmärkten erweisen sich deshalb für die Schiene als komparative Nachteile, weil hier Wettbewerbsvorteile erst bei längeren Distanzen zum Tragen kommen. Die nationalen Märkte sind aber in der Regel zu klein, um die notwendigen Mindestdistanzen überhaupt erreichen zu können.

Eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene (etwa aus Gründen der gesamtwirtschaftlichen Kosten oder Umweltschutzwägungen) kann nicht optimal gestaltet werden, ohne die Schiefelage in der Regulierung von Schienen- im Vergleich zu Strassengüterverkehrsmärkten zu beseitigen. Was notwendig erscheint, ist eine «kluge Regulierung» (*Prudent Regulation*) der europäischen Schienengüterverkehrsmärkte.

Im Folgenden werden deren Eckpunkte skizziert, im Wissen darum, dass damit andere Wettbewerbsnachteile des Schienengüterverkehrs (u.a. die hohen Kosten für das rollende Material und für die Instandhaltung und den Ausbau des Schienennetzes) nicht ausgeglichen werden können. Diese Faktoren werden deshalb hier nicht untersucht. Damit wird auch die Frage ausgeklammert, wie Schienennetze und Strassen durch öffentliche Mittel und/oder Beiträge der Verkehrsträger finanziert werden sollten.

... und Hindernisse für grenzüberschreitende Schienengüterverkehre

Die Hindernisse für grenzüberschreitende Schienengüterverkehre sind unterschied-

licher Natur. Es bietet sich an, zwischen rechtlichen (*Legal Barriers*) und faktischen Zugangsschranken (*Access Barriers*) zu unterscheiden.⁶

Rechtliche Schranken

Kernstück der Liberalisierung der Schienengüterverkehrsmärkte ist der diskriminierungsfreie Zugang zum existierenden Schienennetz für Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), die im betreffenden Land nicht über ein eigenes Schienennetz verfügen.⁷

Hier setzt die europäische Regulierung an. Sollen die nationalen Eisenbahnverkehrsmärkte geöffnet werden, müssen EVU aus allen Mitglied- und Drittstaaten Zugang zu den nationalen Schienennetzen erhalten. Die Herstellung eines europäischen Eisenbahnverkehrsmarktes setzt voraus, dass alle europäischen EVU auf allen nationalen Schienennetzen fahren können. Das umfasst auch Nicht-EU-Staaten wie die Schweiz. Ziel ist, dass EVU, die auf mehreren nationalen Schienennetzen fahren, europaweite Verkehrsleistungen anbieten können. Damit können die Vorteile grösserer Distanzen im Verhältnis zu anderen Verkehrsdienstleistern als Wettbewerbsfaktor eingesetzt werden.

Das Konzept einer Europäisierung der Eisenbahnverkehrsmärkte verfolgt drei Ziele simultan:

- Öffnung der bisher geschlossenen nationalen Märkte für Wettbewerber aus dem Ausland (Mitgliedstaaten der EU und aus Drittstaaten);
- Intensivierung des Wettbewerbs im Eisenbahnsektor mit dem Anreiz zu Effizienzsteigerungen;
- Verbesserung der Stellung des schienengebundenen Güter- und Personenverkehrs im intermodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern (Strasse, Luft, Binnenwasserstrassen, Küstenverkehre).

Diese Ziele stehen nicht unabhängig voneinander im Raum. Der Effekt der Liberalisierung auf den intermodalen Wettbewerb ist letztlich davon abhängig, dass zwei Faktoren zusammenkommen, nämlich das Fahren auf grösseren Distanzen und die durch die Wettbewerbsintensivierung bewirkte Effizienzsteigerung.

Die rechtlichen Schranken für den Netzzugang sind in den einzelnen europäischen Ländern nicht überall gleich; im Fokus stehen hier die Mitgliedstaaten der EU, die Schweiz und Norwegen.⁸ Zwar ist es das Ziel der Richtlinien der EG, die rechtlichen Zugangsbedingungen in allen Mitgliedstaaten der EU zu harmonisieren.⁹ Dennoch ergeben sich markante Unterschiede, insbesondere

1 Vgl. EU-Info Deutschland, Verkehrspolitik, Wichtiger Aspekt des Binnenmarktes, www.eu-info.de/europa/6332.

2 Vgl. Kirchner (2005), S. 95f.

3 Vgl. IBM/ Kirchner (2007), S. 1.

4 Vgl. IBM/ Kirchner (2007), S. 18–23.

5 Dem in Fn. 4 zitierten Liberalisierungsindex Bahn 2007 waren vergleichbare Indizes in den Jahren 2002 und 2004 vorausgegangen.

6 Vgl. dazu und zum Folgenden: IBM/ Kirchner (2007), S. 47–52.

7 Vgl. Kirchner (2005), S. 99–101.

8 Die Fokussierung auf diese Gruppe von Ländern in Anlehnung an IBM/ Kirchner (2007).

9 Vgl. IBM/ Kirchner (2007), S. 44–46.

Eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene kann nicht optimal gestaltet werden, ohne die Schiefe in der Regulierung von Schienen- im Vergleich zu Strassengüterverkehrsmärkten zu beseitigen.



Bild: Keystone

im Hinblick auf das Tempo der Umsetzung von Richtlinien der EG. Im Fall der Schweiz, die mit der EU durch ein Netzwerk bilateraler Verträge verbunden ist, geht es um den Nachvollzug der Richtlinien durch nationale Gesetzgebung, die mit der Umsetzung von EG-Richtlinien durch Mitgliedstaaten der EU vergleichbar ist.

Neben den unterschiedlichen Umsetzungsgeschwindigkeiten kommen weitere Faktoren hinzu, die für die Öffnung eines nationalen Marktes relevant sind – allen voran die Anwendung von Umsetzungsspielräumen zu Gunsten oder zu Lasten der Marktöffnung, unilaterale Schritte der Marktöffnung, die über Richtlinienvorgaben hinausgehen, und die Anwendung unterschiedlicher nationaler Wettbewerbs- und Kartellrechte sowie allgemeiner zivilrechtlicher Vorschriften auf Eisenbahnmärkte.

Der entscheidende Faktor beim Abbau rechtlicher Schranken ist die effektive Rechtsdurchsetzung. Diese liegt sowohl in der Hand von Regulierungs- und Kartellbehörden als auch von Gerichten. Möglichst weit gehende Befugnisse für die Regulierungsbehörden sind dennoch zu vermeiden. Der diskriminierungsfreie Zugang ist im Hinblick auf mögliche Nebenwirkungen einer zu strengen Regulierung zu optimieren. Wird durch die Regulierung – etwa beim Management der Trassen – der unternehmerische Entscheidungsspielraum des Netzbetreiberunternehmens zu stark eingeschränkt, führt dies zu Effizienzverlusten. Die Position des Schienengüterverkehrs im Wettbewerb zum Strassengüterverkehr wird so verschlechtert.

Auch bei der Durchsetzung von Zugangsrechten von Wettbewerbern durch die Zivilgerichte können sich Dysfunktionalitäten ergeben, etwa wenn diese die Vorgaben von Regulierungsbehörden in Bezug auf Trassenpreise – unter Umständen in die falsche Richtung – korrigieren, um «Missbräuche» zu verhindern.

Tatsächliche Marktzutrittschranken

Zu den tatsächlichen Marktzutrittschranken zählen informatorische Barrieren, administrative Barrieren und betriebliche Hürden.¹⁰ Die einzelnen Kategorien von Marktzutrittschranken lassen sich jeweils wieder weiter untergliedern. So sind etwa administrative Barrieren – wie die Probleme der Lizenzierung, des Sicherheitszertifikats und der Fahrzeugzulassung – von Bedeutung.

Diese Beispiele machen deutlich, dass die tatsächliche Marktöffnung nicht allein von den jeweiligen rechtlichen Vorschriften abhängt, sondern von einer Vielzahl von Faktoren, die sich durch die nationale Regulierung beeinflussen lassen. Bei der Rechtsdurchsetzung geht es einerseits um den Gesetzesvollzug, andererseits um die Verwirklichung des Ziels des diskriminierungsfreien Netzzugangs durch geeignete Massnahmen der Regulierungsbehörden und der Gerichte. Eine Überregulierung schränkt den notwendigen Spielraum unternehmerischer Entscheidungen ein. Eine «kluge Regulierung» minimiert die Marktzutrittschranken, ohne den unternehmerischen Entscheidungsspielraum des Netzbetreibers über Gebühr zu beschränken.

10 Vgl. IBM/Kirchner (2007), S. 48, Abb. 8.

11 IBM/Kirchner (2007).

12 IBM/Kirchner (2007), S. 13, 58.

13 IBM/Kirchner (2007), S. 73.

14 IBM/Kirchner (2007), S. 97.

Deutschland und die Schweiz im Ländervergleich

Bezüglich der Öffnung der Bahnmärkte liegt gemäss aktuellstem Liberalisierungsindex Bahn 2007¹¹ die Schweiz hinter Deutschland im oberen Viertel der europäischen Staaten. Deutschland erreicht 826, die Schweiz 757 von 1000 möglichen Punkten.¹² Im Rahmen des Liberalisierungsindex wird zwischen *Law in the Books* (Lex mit 20% Gewicht) und *Law in Action* (Access mit 80% Gewicht) unterschieden. Letztere liegen im Schnitt der betrachteten Länder wesentlich unter Ersteren. Die Schweiz dagegen gehört den wenigen Ländern an, bei denen im Markt freiwillig mehr Öffnung umgesetzt ist, als das Gesetz vorschreibt.

Im Schienengüterverkehr liegt die Schweiz mit 848 Punkten vor Deutschland (844 Punkte).¹³ Bereits im Jahre 1999 hatte die Schweiz für den nationalen Schienengüterverkehr den freien Zugang (*Open Access*) eingeführt. Anders verhält es sich im Personenverkehr, woraus die Diskrepanz zwischen der Marktöffnung des Güter- und des Personenverkehrs zu erklären ist. Entscheidend für die gute Wertung der Schweiz im Schienengüterverkehr ist das Zugangsregime, in dem die administrativen Hürden minimiert worden sind.¹⁴ Auch Deutschland hatte die Schienengüterverkehrsmärkte unilateral vor dem Stichtag 1. Januar 2007 geöffnet. Der diskriminierungsfreie Zugang zum Schienennetz der Deutschen Bahn AG wird durch zwei Faktoren gewährleistet: die weitgehende Trennung des Netzbetreibers (DB Netz AG) vom EVU sowie die effektive Rechtsdurchsetzung des Netzzugangs durch BNetzA und Gerichte.

Im Ergebnis liegen beide Länder bezüglich der Öffnung ihrer Schienengüterverkehrsmärkte nahe beieinander. Für die Schweiz als Transitland im Nord-Süd-Verkehr ist die Öffnung des Marktes ein Faktor von grosser gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Auch Deutschland ist Bahntransitland. Bisher konzentrierte sich der Transit auf die Nord-Süd-Achse, allerdings mit erheblichen Potenzialen im West-Ost-Verkehr.

Per Saldo lohnt sich für Bahntransitländer wie Deutschland oder die Schweiz eine Marktöffnung besonders stark. Für den intermodalen Wettbewerb bedeutet dies, dass der schienengebundene Güterverkehr eine gute Chance hat, gegenüber den anderen Verkehrsträgern an Boden zu gewinnen. Das Bild in Deutschland und in der Schweiz stellt sich im Ergebnis so dar, dass der Gleichlauf der Marktöffnung in beiden Ländern grosse Chancen für den Nord-Süd-Verkehr eröffnet.

Vermeidung von Staatsversagen durch kluge Regulierung

«Kluge Regulierung» von Eisenbahnmärkten fokussiert sich auf den Abbau von Marktzutrittsbarrieren für netzzugangsbegehrende Unternehmen. Der gesamtwirtschaftliche Vorteil wird über Effizienzsteigerung durch mehr Wettbewerb realisiert. Zu vermeiden ist ein Übermass an Regulierung. Eine Regulierung, die sich daran orientiert, die Stellung von netzzugangsbegehrenden EVU gegenüber dem Netzbetreiber zu maximieren, läuft Gefahr, Anreize für Netzinvestitionen und Innovationen zu reduzieren. Das schadet langfristig allen EVU und verschlechtert ihre Position gegenüber anderen Verkehrsträgern. Daher muss sich die Sektorregulierung auf die neuralgischen Punkte der Marktöffnung beschränken.

Dass die Gefahr der Überregulierung gross ist, zeigt das folgende Gedankenexperiment: Markteintriter X möge als EVU den Versuch unternehmen, Schienengüterverkehrsleistungen auf langen europäischen Distanzen anzubieten. Er benötigt dafür Netzzugangsrechte zu verschiedenen nationalen Schienennetzen. Markteintriter X muss davon ausgehen, dass er im Wettbewerb mit Unternehmen steht, die Strassengüterverkehre anbieten. Entsprechend muss er den komparativen Vorteil des schienengebundenen Verkehrs auf langen Instanzen errechnen und all die Kosten in Abzug bringen, die sich daraus ergeben, dass er verschiedene Marktzutrittschranken in den Staaten, deren Netze er in Anspruch zu nehmen gedenkt, überwinden muss. Zudem ist für Markteintriter X das die Netzzugangsrechte definierende materielle Recht relevant und ganz besonders die effektive Rechtsdurchsetzung. Effektive Rechtsdurchsetzung heisst umgerechnet in Kostenkategorien, die Kosten der Rechtsdurchsetzung in Rechnung zu stellen. Betrachtet man nun dieses Bild aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive, müssen insbesondere mögliche Wohlfahrtsverluste einer zu weit gehenden Regulierung im Auge behalten werden. Es gilt also, fundierte Grundsätze der «klugen Regulierung» für Eisenbahnmärkte zu entwickeln und durchzusetzen. ■

Kasten 1

Bibliografie

- Kirchner, Christian (2005), Eisenbahnreformen in Europa. Deutschland, Community of European Railway and Infrastructure Companies – CER, Brüssel.
- IBM und Kirchner, Christian (2007), Liberalisierungsindex Bahn 2007, Studie der IBM Global Business Services, Brüssel.