

Tagung „Reformmodelle für die Organisation des Schienenpersonenfernverkehrs in Deutschland“
Berlin, 27. April 2017

Organisationsmodelle für den SPFV – Eine (institutionen-)ökonomische Analyse

Prof. Dr. Thorsten Beckers
TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten
mit Tim Becker und Dr. Florian Gizzi.*

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPFV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPFV

2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan,
(B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPFV-SPNV

4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang /
Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan:
Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPFV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPFV

2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan,
(B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPFV-SPNV

4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang /
Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan:
Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

Gestaltungsfragen im SPFV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

- **(A) Angebotskonzept und Fahrplangestaltung**
- **(B) Vertrieb (bzw. Vertriebszuständigkeit / -rechte)**
- **(C) Schnittstelle SPFV-SPNV**
 - (C.1) Angebots- / Fahrplangestaltung
 - (C.2) Produktgestaltung und -finanzierung
- **(D) Angebotsumfang / Flächendeckung**
- **(E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit**
- **(F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan**
 - Speziell „Knotenstrategie“ und Taktgestaltung
- **(G) Erbringung der Transportleistung**

- **Diverse (weitere) Interdependenzen**
 - Niveau der Trassenpreise
 - Definition von Trassen
 - Trassenallokation zwischen Verkehrsarten (SPFV \leftrightarrow SPNV + SGV)
 - Trassenallokation innerhalb des SPFV
 - ...

Gestaltungsfragen im SPFV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

- **(A) Angebotskonzept und Fahrplangestaltung**
 - **(B) Vertrieb (bzw. Vertriebszuständigkeit / -rechte)**
 - **(C) Schnittstelle SPFV-SPNV**
 - (C.1) Angebots- / Fahrplangestaltung
 - (C.2) Produktgestaltung und -finanzierung
 - **(D) Angebotsumfang / Flächendeckung**
 - **(E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit**
 - **(F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan**
Speziell „Knotenstrategie“ und Taktgestaltung
 - **(G) Erbringung der Transportleistung**
 - **Diverse (weitere) Interdependenzen**
 - Niveau der Trassenpreise
 - Definition von Trassen
 - Trassenallokation zwischen Verkehrsarten (SPFV \leftrightarrow SPNV + SGV)
 - Trassenallokation innerhalb des SPFV
 - ...
-
- Zentralität vs. Wettbewerb**
- Koordination im Mehrebenensystem**
- (u.a.) Politische Steuerung vs. Selbstbindung**
- Koordination im (partiell desintegrierten) Bahnsystem**

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPFV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPFV

BACK UP

2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan,
(B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPFV-SPNV

4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang /
Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan:
Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

- **Effektive Erreichung (etwaiger) politischer Ziele**
- **Sinnvolle Bereitstellungsentscheidungen unter Beachtung politischer Vorgaben (insbesondere zu beachten: Wissensstände sowie Zielsysteme und Anreize der Akteure)**
- **(Kosten-)Effizienz**
- **Minimierung der Transaktionskosten der Koordination im Mehrebenensystem (SPFV-SPNV)**
- **Ferner zu beachten: Übergangs-/Anpassungskosten**

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPFV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPFV

**2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan,
(B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung**

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPFV-SPNV

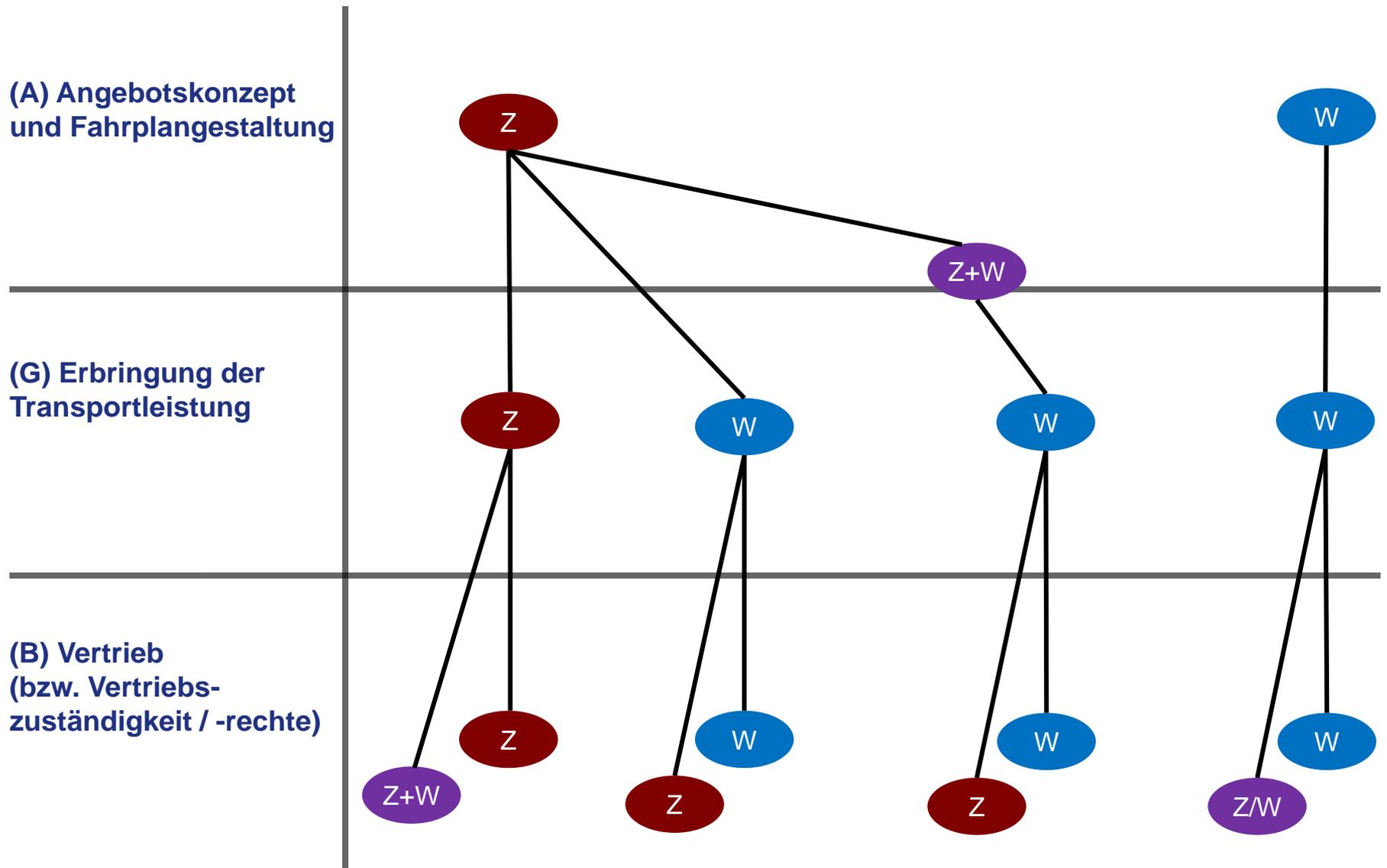
4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang /
Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan:
Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

Zentralität (Z) oder Wettbewerb (W): Überblick über (besonders relevante) Kombinationen von Gestaltungsentscheidungen



(A) Angebotskonzept und Fahrplangestaltung (1/3)

Zentrale Angebotskonzeption und Fahrplangestaltung vorteilhaft

- „Zentrales Wissen“ bedeutsam
- Realisierung von Netzwerkeffekten
- Keine Nachteile aus Wettbewerbsstrategien, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht keine Vorteile und vielmehr Nachteile aufweisen
- Außerdem
 - Einfachere Koordination mit SPNV / Aufgabenträgern
 - Einfachere Implementierung von Zentralität im Vertrieb
 - Einfachere Koordination Infrastruktur - Rollmaterial - Fahrplan

(Ausgewählte) Ausgestaltungsfragen bei Zentralität

- Kompetenzzuordnung zwischen Regulierer, Netzbetreiber (DB Netz) und SPFV-Monopolisten
- Öffentlicher oder privater SPFV-Monopolist? → Empfehlung: Öffentlicher Monopolist

(A) Angebotskonzept und Fahrplangestaltung (2/3): Zwischenlösung: Konzessionssystem als „extrem reglementierter Wettbewerb“

BACK UP

Konzessionssystem („extrem reglementierter Wettbewerb“) als Zwischenlösung

Zentralität wird durch „mächtigen“ Regulierer sichergestellt

Diverse Probleme

- Herausforderung des Wissensaufbaus/-erhalts bei Regulierer, der wesentliche Aufgaben zu übernehmen hätte
- Übliche Vertrags-/Regulierungsprobleme (jedoch besondere Relevanz bei sehr outputorientierten Verträgen)
- Wettbewerbsprobleme (mittel- bis langfristig)

→ nicht empfehlenswert

... und dies umso mehr bei Berücksichtigung der Interdependenzen zur Transportleistungserbringung

Übrigens: Konzessionssystem (in abgeschwächter Form) ggf. auch im „Open Access“-Regime durch veränderte Definition von Trassen umsetzbar („Systemtrassen“)

(A) Angebotskonzept und Fahrplangestaltung (3/3): Anmerkungen zum „Open Access“ in Deutschland

Öffentlicher Quasi-Monopolist (DB Fernverkehr) besser als Wettbewerb beim „Open Access“

Halbierung des Trassenpreisniveaus könnte zu stärkerem Wettbewerb führen

... Daher abgestimmte Entscheidung über

- Reform der Organisation des SPFV und
- (grundsätzlich empfehlenswerte) Reduktion des Trassenpreisniveaus

Empfehlenswert

Reformbedarf!

(G) Erbringung der Transportleistung

Option des Wettbewerb um langfristige Verträge für die Transportleistungserbringung „unterhalb“ einer zentralen Angebotsplanung und Fahrplankonzeption (analog SPNV)

- Übliche Vertrags-/Regulierungsprobleme
- Wettbewerbsprobleme (mittel- bis langfristig)
- Herausforderung des Wissensaufbaus und -erhalt beim Regulierer, der dann wesentliche Aufgaben zu übernehmen hätte

Fahrzeugbereitstellung und -finanzierung

- (Sehr) hohe Spezifität (hohe Kapitalintensität, Langlebigkeit, enge Märkte)
- ... → Erhebliche Vorteile bei öffentlicher Involvierung in Bereitstellung und Finanzierung
 - Unkomplizierte Umsetzung bei monopolistischer Transportleistungserbringung
 - Umsetzung im Falle von Wettbewerb hingegen deutlich komplizierter, u.a. ist Know how-Aufbau hinsichtlich Fahrzeugen bei Regulierer erforderlich (dabei auch zu beachten: F&E / Innovationen)

→ Empfehlungen:

- Grundsätzlich „Inhouse“-Lösung mit öffentlichem Monopolisten
- Steuerung der DB-Fernverkehr (und dabei auch Anreizintensität) anpassen
 - Rückgriff auf Vertragslösung wohl sinnvoll
 - Kein (reiner) Fokus auf betriebswirtschaftliche Kennziffern, die zu Kurzfristorientierung anreizen
- Ggf. einen kleinen Teil der Verkehrsleistungen anderweitig vergeben

(B) Vertrieb (bzw. Vertriebszuständigkeit / -rechte)

- **Vorbemerkung: Hier „Vertrieb i.w.S.“**
- **Zentralität im Vertrieb in einem Verkehrsnetz grundsätzlich vorteilhaft**
- **Implementierung einfach, wenn – wie empfohlen – Zentralität bei Angebotskonzeption und Fahrplangestaltung**
- **Übrigens: Auch bei Wettbewerb im Bereich Angebotskonzeption und Fahrplan ist Zentralität im Vertrieb (allerdings nur in einem gewissen Ausmaß) erreichbar**
... aber dabei treten die üblichen Regulierungs- und Vertragsprobleme auf

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPfV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPfV

2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan, (B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPfV-SPNV

4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang / Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan: Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPfV-SPNV

(C.1) Angebots- / Fahrplangestaltung, (C.2) Produktgestaltung und -finanzierung

(Wohl) großes Verbesserungspotential!

Schwierige (institutionelle) Fragen ! Wirklich große Herausforderung!

Besonders hohe Koordinationsprobleme zu erwarten bei

- (funktionierendem) Wettbewerb im SPfV
 - Direkte Koordination SPfV-SPNV bezüglich Angebots-/Fahrplangestaltung kann (nur) in einem begrenzten Ausmaß durch den Netzbetreiber (bzw. den diesem übergeordneten Regulierer) erfolgen
- „ungesteuertem“ gewinnorientiertem Monoliten im SPfV

**Bei Zentralität bei „(A) Angebotskonzeption und Fahrplangestaltung“:
Deutliche Verbesserungen bei der Koordination SPfV-SPNV sollten relativ einfach erreichbar sein
(wenn denn der entsprechende Wille vorhanden ist).**

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPfV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPfV

2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan,
(B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPfV-SPNV

4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang /
Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastrukturpotentiale und Interdependenzen
Erhebliche Interdependenzen mit Ausgestaltungsentscheidungen
an der Schnittstelle SPfV-SPNV

6) Exkurs: Polit-ökonomische

Zu beachten

- Wohlfahrtseffekte
- Institutioneller Aspekt: Effekte einer politischen Steuerung /
Involvierung bzw. Selbstbindung

7) Fazit

Zentrale öffentliche Entscheidung bezüglich Angebotskonzept /
Fahrplan inwieweit durch Politik und/oder Regulierer?

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen

1.2) Bewertungskriterien

2) Zentralität oder (B) Vertrieb und

3) Koordination im

4) Politische Steuerung bzw. Zielvorgabe: (D) Angebotsumfang / Flächendeckung und (E) Vorgabe der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan: Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

U.a. „Knotenstrategie“ und Taktgestaltung

Zur Abschätzung der Potentiale einer intensiveren Abstimmung von Entscheidungen bezüglich Infrastruktur, Rollmaterial und Fahrplan sind technisch-systemische Experten zu konsultieren

Interdependenzen zu weiteren Ausgestaltungsfragen

- Abstimmung ist relativ einfach bei öffentlichem Monopolisten als SPfV-Anbieter
- Z.T. erhebliche Interdependenzen mit der Koordination an der Schnittstelle SPfV-SPNV

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPFV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPFV

2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan,
(B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPFV-SPNV

4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang /
Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan:
Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

BACK UP

Eisenbahnverkehrsunternehmen (Wettbewerber)

DB Fernverkehr

Berater

- Institutionelle Ingenieure
- (Technische) Ingenieure

...

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Gestaltungsfragen im SPfV aus Sicht der Verkehrspolitik (A-G)

1.2) Bewertungskriterien für Organisationsmodelle im SPfV

2) Zentralität oder Wettbewerb: (A) Angebotskonzept/Fahrplan,
(B) Vertrieb und (G) Transportleistungserbringung

3) Koordination im Mehrebenensystem: (C) Schnittstelle SPfV-SPNV

4) Politische Steuerung bzw. Selbstbindung: (D) Angebotsumfang /
Flächendeckung und (E) Frage der Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit

5) (F) Abstimmung Infrastruktur - Rollmaterial – Fahrplan:
Potentiale und Interdependenzen zu den weiteren Ausgestaltungsfragen

6) Exkurs: Polit-ökonomische Analyse der Interessen zentraler Akteure

7) Fazit

Fazit

Zentralität vs. Wettbewerb

- Angebotskonzept / Fahrplangestaltung → Zentralität
 - Wichtig: Kompetenzaufbau auf öffentlicher Seite
 - Politische Involvierung grundsätzlich auf Grundsatzfragen beschränken
- Vertrieb → Zentralität
- Transportleistungserbringung → überwiegend durch öffentlichen Monopolisten (aber impliziter Wettbewerbsdruck!)

Integrierte(re) Gestaltung von

- SPfV und SPNV (große Herausforderung!)
- Infrastruktur - Rollmaterial - Fahrplan

→ Reformbedarf hinsichtlich

- Rechtsrahmen
- Steuerung der DB Fernverkehr
- der Regulierungs-/Steuerungskapazitäten auf Bundesebene

Zu beachten:

- Interdependenz zwischen Trassenpreisniveau und Organisation des SPfV
- Nicht nur Steuerung der DB Fernverkehr durch den Bund sondern des gesamten DB-Konzerns sollte reformiert werden

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers

tb@wip.tu-berlin.de

Tel. Nr. 030-314-23243 und 0163-8479465