

Warum die Briten wieder in staatlichen Zügen fahren wollen

Rund 25 Jahre nach einer grossen Privatisierungswelle sind viele Briten unzufrieden, zum Beispiel mit dem Bahnverkehr. Verstaatlichung gilt als Option, geht aber am Problem vorbei.

Benjamin Triebe, London
6.6.2018, 07:00 Uhr

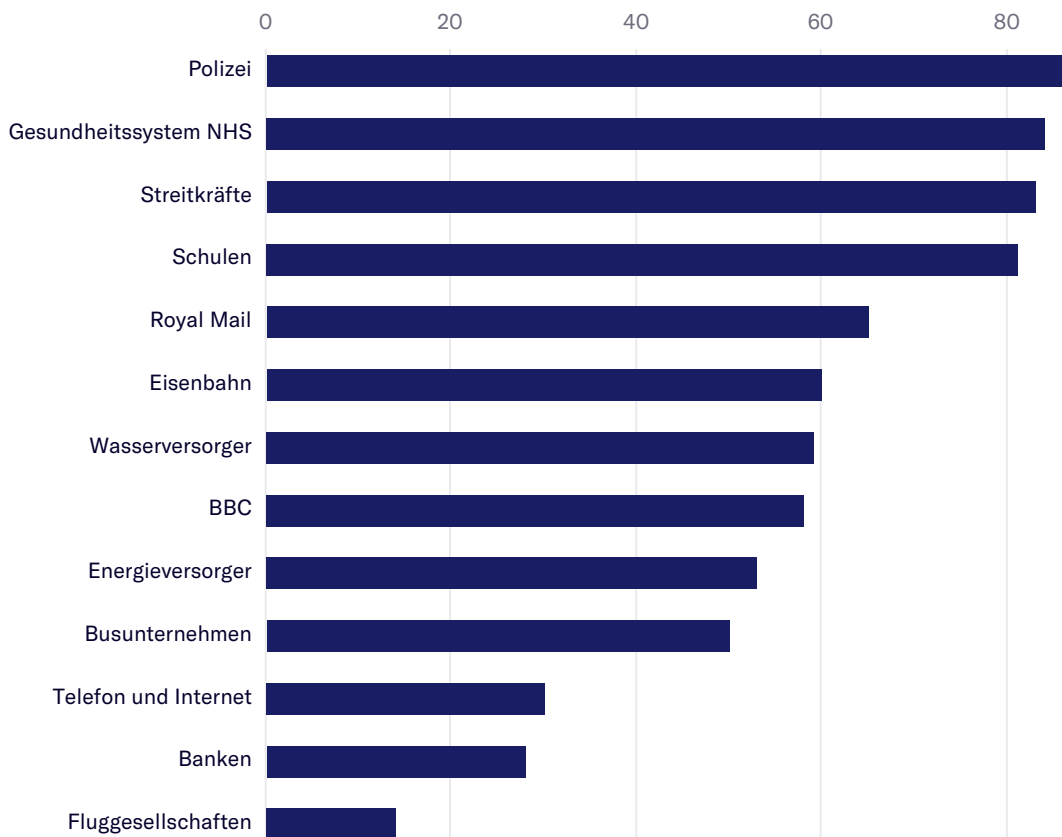
«Was ist grau, gelb und weiss und schwankt mit nur 30 Meilen in der Stunde durch die Landschaft?» – «Ein Eisenbahn-Sandwich mit Schinken und Ei!» Es ist selten gut, wenn ein schlechtes Produkt im Volksmund zum Sinnbild für ein ganzes Unternehmen wird. So erging es in den 1980er Jahren dem British-Rail-Sandwich, das im Vereinigten Königreich in den Zügen des staatlichen Bahnmonopolisten British Rail verkauft wurde. Die Fahrgäste hatten weder eine Alternative zu den Zügen noch zu deren Verpflegungsangebot. Beides überzeugte oftmals nicht. Das nicht mehr ganz frische British-Rail-Sandwich, dessen Ecken sich schon aufbogen, wurde zur Lachnummer und zum Symbol für den desolaten Zustand der britischen Eisenbahn.

Appetit auf alte Zeiten

Inzwischen ist das Sandwich längst Geschichte, genau wie British Rail. Der Staatskonzern war 1948 durch die Verstaatlichung der vier grossen privaten Bahnbetreiber entstanden. Von 1994 bis 1997 wurde er in viele Teile zerlegt und privatisiert. Zu teuer war der Betrieb gewesen, zu schlecht das Angebot. Doch heute haben viele Briten wieder Appetit auf die alte Zeit: In Umfragen sprechen sich zwischen 60 und über 70% der Befragten für die erneute Verstaatlichung der Eisenbahnen aus. [Jeremy Corbyn](#), Chef der oppositionellen sozialdemokratischen Labour-Partei, zog mit der Forderung vergangenes Jahr in den Wahlkampf. Im Blick hat Corbyn auch die grossen privaten Strom-, Erdgas- und Wasserversorger sowie die Post Royal Mail – alles ehemalige Staatsbetriebe (vgl. Zusatz). Corbyn erhält bemerkenswerten Rückhalt.

Öffentliche Zustimmung zum Betrieb durch den Staat

In %



Quelle: yougov.com (Mai 2017) • Grafik: efl

Die Anhänger von Verstaatlichungen hätten nicht so leichtes Spiel, wenn ihnen nicht regelmässig schlechte Nachrichten Argumente lieferten. Jüngstes Beispiel ist die East Coast Main Line zwischen London und der schottischen Hauptstadt Edinburgh, eine der prestigeträchtigsten und wichtigsten Bahnverbindungen des Landes. Wie Mitte Mai bekannt wurde, wird der Staat dem strauchelnden Bahnbetreiber [bereits im Juni die Konzession entziehen](#). Eigentlich sollte das Franchise bis 2023 laufen. Es ist das dritte Mal nach 2006 und 2009, dass sich London vorzeitig die Kontrolle auf dieser Strecke zurückholt. Aber wie auch dieser Fall zeigt, sind es gerade die staatlichen Vorgaben und Rahmenbedingungen, die das System in Verruf bringen.

Die Linie zwischen London und Edinburgh wird seit 2015 von einem Konsortium aus Stagecoach, dem zweitgrössten britischen Verkehrsunternehmen, und Virgin Group, dem Mischkonzern des Milliardärs Richard Branson, betrieben. Zwar werden jährlich rund 22 Mio. Fahrgäste auf der über 600 km langen Strecke befördert, aber das Konsortium schrieb Verluste von kumuliert 200 Mio. £ (264 Mio. Fr.). Das lag daran, dass es weitaus höhere Konzessionsgebühren an den Staat zahlen musste, als es sich von den Einnahmen leisten konnte: Die Fahrgastzahlen waren weniger gewachsen, als die Firma im Bieterwettkampf angenommen hatte. Auf diese Annahme hatte sie ihr Angebot gestützt, das der Staat als das für sich finanziell lohnendste auswählte. Weil keine Aussicht auf Besserung der Finanzlage bestand, zog London jetzt die Reissleine.

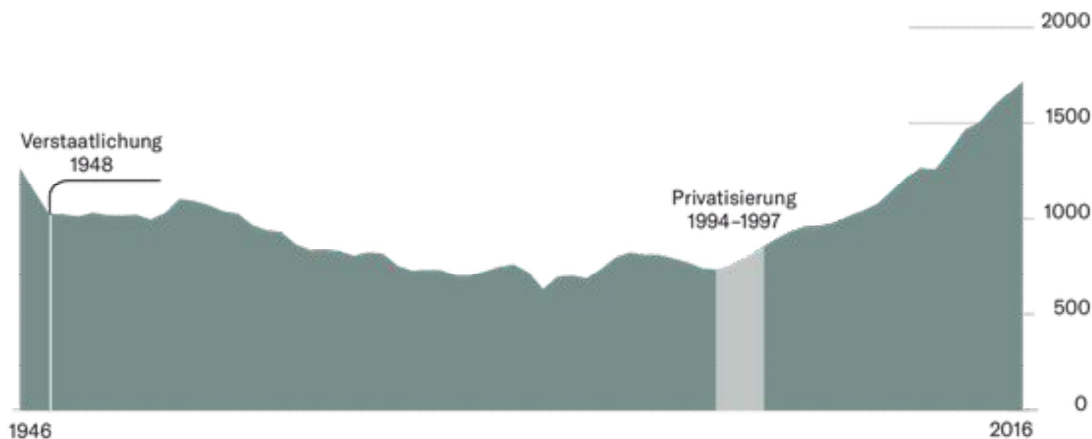
Stagecoach macht neben der schleppenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch den staatlichen Netzbetreiber Network Rail für die unerfüllten Prognosen verantwortlich. Network Rail ist verantwortlich für die Instandhaltung und Modernisierung der Gleisanlagen in ganz Grossbritannien. Die Strecke zwischen London und Edinburgh sei nicht so schnell aufgerüstet worden wie versprochen, reklamiert Stagecoach. Das habe Passagiere ferngehalten. Der Netzbetrieb war früher auch Teil des Staatsmonopolisten British Rail, wurde zusammen mit dem Rest des Konzerns privatisiert, [aber 2002 wieder verstaatlicht](#). Zuvor hatte es einen schweren Unfall gegeben, und der private Betreiber der Infrastruktur war unter wachsenden Sicherheitsbedenken und hohem Investitionsbedarf kollabiert.

Oft zufrieden, oft nicht

Zwar ächzt die Eisenbahninfrastruktur heutzutage auch unter dem staatlichen Betreiber, aber Stagecoach hat dem Staat schlichtweg zu hohe Versprechen gemacht, um die Konzession zu gewinnen. London liess sich unvorsichtig darauf ein. Ironischerweise lag die Kundenzufriedenheit beim East-Coast-Franchise zuletzt bei über 90%, wie Transportminister Chris Grayling sagte. Das ist mehr als der landesweite Durchschnitt von rund 80% im Jahr 2016. Die Zahl der Reisen im gesamten Netz ist übrigens von einem Tief von jährlich 740 Mio. zu Beginn der Privatisierung auf inzwischen 1,7 Mrd. gestiegen.

Reisen im britischen Eisenbahnnetz

In Mio.



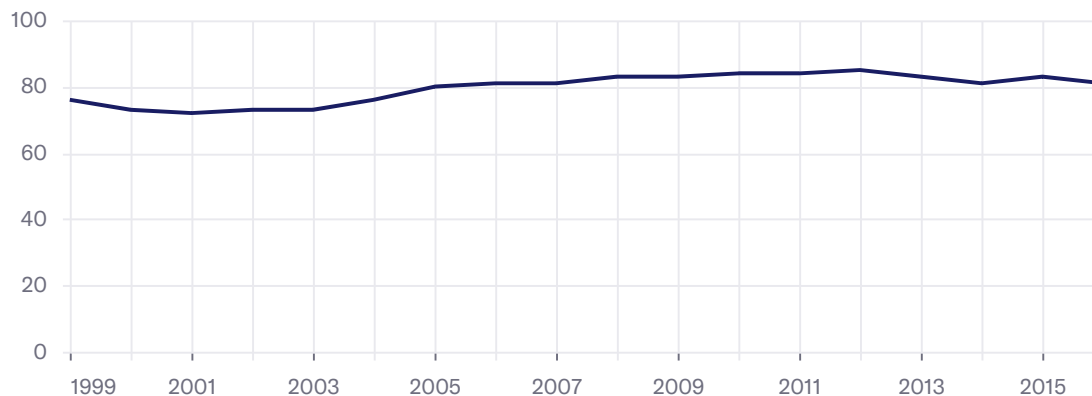
Quelle: Office of Road and Rail (ORR) • Grafik: efl

Punktuell ist der Ärger dennoch gross, sei es [über hohe Fahrpreise](#), die auf längeren Strecken das Flugzeug zur günstigeren Wahl machen, oder bei gewissen Anlässen. Vor wenigen Wochen sorgte ein umfassender Fahrplanwechsel im Grossraum London für viele Ausfälle und Verspätungen. Im Frühjahr legte ein Wintereinbruch tagelang zahlreiche Verbindungen lahm. Auch lokal variiert die Qualität der Bahnbetreiber: [Der Rechnungsausschuss des Unterhauses](#) beschwerte sich jüngst über Govia Thameslink. Das Unternehmen betreibt das grösste britische Eisenbahnfranchise und bietet Verbindungen in Südostengland an. Seit Betriebsbeginn im Jahr 2014 sind an den schlimmsten Tagen bis zu zwei Drittel der Züge ausgefallen. Nirgendwo waren sie unpünktlicher.

Wieder richten sich die Vorwürfe der Parlamentarier weniger an Govia Thameslink als vielmehr an das Transportministerium, das den Betreibervertrag abgeschlossen hat. Der Vertrag setze für das Unternehmen falsche Anreize, denn das Ministerium ermutigte die Firmen bei der Ausschreibung, möglichst viele Züge einzusetzen. Der daraus resultierende enge Fahrplan liess zu wenig Zeit für die Unterhaltsarbeiten von Network Rail. Die Folge waren technische Probleme, die zu Ausfällen führten.

Zufriedenheit der Bahnreisenden

In %



Quelle: Transport Focus (Herbst-Umfrage) • Grafik: efl

Am meisten Probleme verursachten allerdings Streiks des Betriebspersonals. Die Angestellten wehrten sich gegen eine höhere Automatisierung. Govia Thameslink hatte jedoch zu wenig Gründe, sich schnell mit den Gewerkschaften zu einigen, weil das Unternehmen vom entstandenen Umsatzausfall nicht betroffen war: Es darf laut Vertrag den erzielten Billeterlös nicht behalten. Govia Thameslink arbeitet mit Network Rail an einem grossen Infrastrukturprojekt im Londoner Umland. Um dieses prioritäre Vorhaben nicht zu gefährden, schirmt das Ministerium die Firma von Umsatzenschwankungen ab, indem es die laufenden Einnahmen einzieht und retour eine feste Entschädigung überweist. Damit hebt es einen der wichtigsten Marktmechanismen für unternehmerische Tätigkeit aus: einen auf die Angebotsqualität reagierenden Umsatz.

Zu wenig Marktwirtschaft

Im britischen Bahnbetrieb steckt erstaunlich wenig Marktwirtschaft. Die Zerschlagung und Privatisierung von British Rail stellte zwar auf einen Schlag Struktur und Eigentümerschaft der Branche auf den Kopf. Anfangs entstanden 25 private Bahnbetreiber, heute sind es 16. Doch haben diese Franchisenehmer die Ausschreibung für ein bestimmtes Gebiet gewonnen, sind sie in der Region für einige Jahre Monopolisten. Nur selten machen sich zwei Unternehmen auf derselben Strecke Konkurrenz. Ausserdem sind die Firmen bei der Gestaltung des Fahrplans und der Preissetzung nicht frei. Der Staat gibt einen Leistungskatalog vor, der erfüllt werden muss – und weil das zu den erlaubten Preisen selten rentabel ist, erhalten die Betreiber hohe Subventionen.

Allerdings existiert ein alternatives Betriebsmodell. Hier bewerben sich Firmen um den Betrieb einzelner Verbindungen statt um ganze Regionen. Dann dürfen sie ein rein kommerzielles Angebot errichten, bei dem sie ihre Preise frei bestimmen und im Gegenzug keine Subventionen erhalten. Für solche Betriebsarten sind landesweit aber nur vier Konzessionen vergeben worden, etwa für die Expresszüge vom Londoner Zentrum zum Flughafen Heathrow.

Diese «open access operators» werden nämlich sehr strengen Auflagen unterworfen – gerade weil der Staat befürchtet, die Anbieter könnten die Einnahmen der Franchisenehmer zu stark mindern. Daraufhin könnten diese Firmen weniger für ihre Monopolgebiete bieten und der Staat weniger Geld erhalten, das er an Network Rail zur Modernisierung des Netzes weiterleitet und als Subvention vergibt. Ohne grundlegende Reform dreht sich das System im Kreis. Die fehlende Konkurrenz verhindert das effizienteste und bestmögliche Angebot, wie [auch die britische Wettbewerbsaufsicht](#) im Jahr 2016 feststellte. Kurzfristig müssten mehr «Open access»-Anbieter zugelassen werden, forderte sie, langfristig könnten sie das gegenwärtige Franchisesystem ersetzen, wenn Abgaben zur Nutzung der Infrastruktur und zur Finanzierung unrentabler Strecken eingeführt würden.

Überbordende Regulierung

Gleichzeitig braucht es weniger Regeln: Wie das Adam Smith Institute [in einer Analyse](#) darlegt, gibt das Transportministerium über die Art der einzusetzenden Waggonen bis hin zum Verpflegungsangebot fast alle Betriebsdetails vor. Die Regulierungsdichte hat über die Jahre stetig zugenommen, die unternehmerische Freiheit der Betreiber abgenommen. Wegen zu wenig Spielraum und Konkurrenz im laufenden Betrieb wurden keine Anreize für Innovationen gesetzt. Viele Experten sind sich einig, dass die Qualität der Bahnfahrten in den ersten 15 Jahren nach der Privatisierung deutlich besser war als zu Zeiten von British Rail, aber auch besser als heute.

Weniger Regulierung und mehr Wettbewerb stehen allerdings nicht oben auf der Agenda der konservativen Regierung. Stattdessen hat Transportminister Grayling eine Strategie erarbeitet, welche die Zusammenarbeit der Betreiber mit der staatlichen Network Rail in den Mittelpunkt stellt. Tatsächlich sorgt die fehlende Abstimmung oft für Zugausfälle. Künftig sollen beide Seiten in den jeweiligen Gebieten wie eine Einheit agieren. Solch eine privat-öffentliche Partnerschaft ist neu auch auf der problematischen East Coast Main Line geplant. Graylings Ansatz ist damit ein Rückschlag für die Befürworter einer kompletten Verstaatlichung – aber weil ihm die marktwirtschaftlichen Elemente fehlen, darf bezweifelt werden, dass er das Eisenbahnwesen aufblühen lässt und so der Erfolg den Staatsverliebten den Wind aus den Segeln nimmt.

Grossbritanniens liberale Revolution will verteidigt werden

bet. Ein Staat kann nur privatisieren, was ihm gehört • und im Vereinigten Königreich war das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ziemlich viel. Im Bann des wirtschaftlichen Malaises nach dem Zweiten Weltkrieg setzte die sozialdemokratische Labour-Regierung ab 1946 eine Reihe von Verstaatlichungen durch. Unter anderem wurde die Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie in öffentlichen Besitz übergeführt, ebenso die Energie- und Wasserversorgung, Transportunternehmen und 1948 auch die vier dominierenden Eisenbahngesellschaften, die in dem Staatsmonopolisten British Rail aufgingen. Laut dem Institute of Economic Affairs machten die verstaatlichten Bereiche Ende der siebziger Jahre rund einen Zehntel der Wirtschaftsleistung aus.

Wenig verwunderlich, kam die Modernisierung der Wirtschaft so kaum voran. Margaret Thatcher, von 1979 bis 1990 konservative Premierministerin, erkannte den Ernst der Lage und [stiess eine beispiellose Privatisierungs- und Deregulierungswelle an](#). Mehr als 50 Unternehmen wurden unter ihrer Aufsicht verkauft, der Erlös von mehr als 50 Mrd. £ (zum gegenwärtigen Wechselkurs 66 Mrd. Fr.) senkte die Staatsverschuldung erheblich. Zu den bekanntesten Verkaufsobjekten gehörten British Petroleum (heute BP), British Telecom, Jaguar, Rolls-Royce und British Airways. Auch die Wasser-, Elektrizitäts- und Erdgasversorger kamen wieder unter den Hammer.

Bei dieser vollen Agenda wagte sich Thatcher nicht auch noch an den Eisenbahnsektor heran. Aufspaltung und Verkauf von British Rail überliess sie ihrem bis 1997 amtierenden Nachfolger John Major. Die Staatsmehrheit an der Royal Mail wurde erst 2013 abgestossen. Der gegenwärtige Labour-Chef Jeremy Corbyn würde das Rad der Zeit gern zurückdrehen. Er spürt die unter anderem wegen zögerlich gewachsener Einkommen gestiegene Unzufriedenheit der Briten. Wo Corbyn den dreistelligen Milliardenbetrag zur Verstaatlichung von Versorgern, Post und Bahn hernehmen möchte, lässt er im Unklaren.

Sie können Benjamin Triebe, Wirtschaftskorrespondent für das Vereinigte Königreich und Irland, auf [Twitter](#) folgen.

QUIZ

24 Fragen für Eisenbahn-Experten

Wer hat die stärkste Lokomotive der Welt gebaut? Woher hat die Spanisch-Brötli-Bahn ihren Namen? Testen Sie ihr Wissen mit unserem Quiz zur Schweizer Eisenbahn.

Katharina Strüver / 11.10.2016, 10:50



Britischen Bahnpendlern geht's ans Portemonnaie

Berufspendler und ihre Vertreter in Gewerkschaften und Linksparteien protestieren gegen die hohen Billettpreise der privaten britischen Eisenbahngesellschaften. Schuld am Preisanstieg ist jedoch nicht die Privatisierung, sondern der Nachholbedarf beim Ausbau der Bahninfrastruktur.

Markus M. Haefliger, London / 9.1.2018, 07:00



Wie Isambard Brunel neue Massstäbe für Eisenbahn und Schiffbau setzte

Sei es zu Lande oder zu Wasser: Der Brite Isambard Kingdom Brunel hat die Ingenieurskunst während der Industrialisierung revolutioniert. Für ihn zählten nur Superlative.

Benjamin Triebe, Bristol / 8.4.2018, 08:00



Newsletter Wirtschaft

Bleiben Sie mit unserem täglichen Newsletter auf dem Laufenden. Überblick und Einordnung der wichtigsten Wirtschaftsthemen. Vor Börsenbeginn ausgewählt von der Redaktion. [Hier können Sie sich mit einem Klick kostenlos anmelden.](#)

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.