



Sachstand

Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr Frankreich

**Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im
Schienenpersonennahverkehr
Frankreich**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 156/24
Abschluss der Arbeit: 15. Oktober 2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Definition des Schienenpersonennahverkehrs	4
3.	Sicherstellung eines ausreichenden Angebots	5
4.	Zuteilung der Schienennutzung	7
5.	Marktanteile	9

1. Einführung

In Anknüpfung an Sachstände der Wissenschaftliche Dienste zu Schienennutzungsrechten privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in Deutschland, Österreich und den Niederlanden¹ behandelt dieser Sachstand die Situation in Frankreich. Der Sachstand beruht im Wesentlichen auf Informationen aus Sekundärquellen und kann insoweit zum Teil nur einen näherungsweisen Überblick geben.

2. Definition des Schienenpersonennahverkehrs

Der **Code des transports (Transportgesetz)**² definiert den Schienenverkehr in Artikel L2000-1:

„Als Schienenverkehr oder geführter Verkehr wird für die Anwendung dieses Gesetzes jeder öffentliche Verkehr bezeichnet, dessen Fahrzeuge auf ihrer gesamten oder einem Teil ihrer Strecke einer bestimmten Bahn folgen müssen, mit Ausnahme von Skiliften (...) von Verkehrssystemen, die sich auf dem Gelände einer Einrichtung mit Publikumsverkehr befinden, und von Aktivitäten auf dem Jahrmarkt oder in Freizeitparks.“

Die Organisation und Komponenten des Schienenverkehrs legt Artikel L2100-1 fest:

„Das nationale Eisenbahnverkehrssystem besteht aus der Gesamtheit der menschlichen und materiellen Mittel, die eingesetzt werden, um zu gewährleisten:

- 1° Die Verwaltung des [...] Eisenbahnnetzes;
- 2° Die Durchführung der Verkehrsdienste, die dieses Netz nutzen;
- 3° Den Betrieb der an dieses Netz angeschlossenen Serviceeinrichtungen.

Das Eisenbahnverkehrssystem trägt zum öffentlichen Eisenbahndienst und zur nationalen Solidarität sowie zur Entwicklung des Eisenbahnverkehrs im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung bei. Es trägt zur Dynamik, zur Bewässerung und zur Raumordnung der Gebiete bei. Es leistet einen Beitrag zum Erhalt und zur Entwicklung der industriellen Eisenbahnbranche und der Beschäftigungsgebiete im gesamten Staatsgebiet. Er trägt zur Umsetzung des Rechts auf Mobilität bei, das in Buch I des ersten Teils dieses Gesetzbuchs definiert ist.“

1 Siehe WD 5 - 3000 - 097/24, 28. Juni 2024, Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1014796/b979087828ed8311eaaadaea1a9b640d/WD-5-097-24-pdf.pdf> und WD 5 - 3000 - 096/24, Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr. Österreich und Niederlande, 13. August 2024, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1021376/b03c88033029e4dc681596cf3c4cb988/WD-5-096-24-pdf.pdf>.

2 Code des transports, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000023086525/ (händisch geglättete maschinelle Übersetzung).

Artikel L2100-2 verpflichtet den Staat zur Gewährleistung einer ständigen Bereitstellung, der Qualität und der Sicherheit des Schienenverkehrs sowie Forschung an Innovationen und Planung von Investitionen:

„Der Staat sorgt für die Kohärenz und das reibungslose Funktionieren des nationalen Eisenbahnverkehrssystems. Er legt die nationalen und internationalen strategischen Prioritäten fest. Unter Beachtung der Grundsätze der Gerechtigkeit und der Nichtdiskriminierung gewährleistet oder sorgt er dafür, dass:

1° Unbeschadet der freien Organisation der in Artikel L. 2121-12 genannten Dienste, die Kohärenz des den Fahrgästen angebotenen Angebots, die Koordinierung der für den Schienenverkehr zuständigen Behörden und die Optimierung der den Nutzern des nationalen Eisenbahnverkehrssystems gebotenen Dienstleistungsqualität;

2° Die Betriebsbereitschaft des Systems und die Bewältigung von Krisensituationen, die sich auf seine Funktionsweise auswirken, die Organisation der nationalen Solidarität, die Organisation und Koordinierung des Verkehrs, um den Erfordernissen der Verteidigung im Rahmen der nationalen Sicherheitsstrategie Rechnung zu tragen, sowie die Umsetzung von Beschlagnahmen im Rahmen der nationalen Verteidigung und im Falle einer Gefährdung der Sicherheit des Staates;

[...]

5° Die Planung der Investitionen für den Ausbau und die Erneuerung des in Artikel L. 2122-1 definierten Schienennetzes und der Investitionen für Serviceeinrichtungen und intermodale Schnittstellen;

6° Die Komplementarität der Verkehrsdienste zwischen öffentlichen und frei organisierten Schienenpersonenverkehrsdiensten, um die Ziele einer ausgewogenen und harmonischen Planung und Entwicklung der Gebiete zu erfüllen und den gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten; [...].“

3. Sicherstellung eines ausreichenden Angebots

Artikel L1213-1 Code des transports legt die Ziele der lokalen Verkehrsinfrastrukturplanung fest:

„Die regionale Verkehrsinfrastrukturplanung verfolgt vorrangig die Ziele, die Nutzung der bestehenden Netze und Einrichtungen effizienter zu gestalten und die Komplementarität zwischen den Verkehrsträgern sowie die Zusammenarbeit zwischen den Betreibern zu fördern, indem sie die Schaffung neuer Infrastrukturen vorsieht, sofern diese erforderlich sind.

Sie legt diese Ziele nach einem Konzept fest, das die verschiedenen Verkehrsträger, ihre Kombination und die voraussichtliche Entwicklung der Verkehrsströme im Bereich der Mobilität von Personen und Gütern einbezieht, und bestimmt die Modalitäten ihrer Umsetzung sowie die Kriterien für die Auswahl der von ihr empfohlenen Maßnahmen.“

Frankreich ist in 101 **Departements** unterteilt. Diese Departements werden wiederum zu 18 **Regionen** zusammengefasst.

Mit dem ersten mehrerer Dezentralisierungsgesetze vom 2. März 1982³, das die Regionen zu Gebietskörperschaften machte, erhielten diese nach und nach die Zuständigkeit für die Organisation der Regionalbahnlinien (lignes régionales). Die Regionen wurden als „autorité organisatrice de transports“ (AOT) bezeichnet. Eine AOT ist eine öffentliche Körperschaft, der durch das Orientierungsgesetz für den Binnenverkehr vom 30. Dezember 1982 (das sogenannte „LOTI-Gesetz“⁴) die Aufgabe übertragen wurde, die Eisenbahnlinien und die Tarifpolitik für den Personenverkehr festzulegen.

Seit dem Gesetz vom 27. Januar 2014 zur Modernisierung der territorialen öffentlichen Verwaltung und zur Stärkung der Metropolen (sog. „MAPTAM-Gesetz“⁵) wird anstelle der AOT auf die **AOM (l'autorité organisatrice de la mobilité)**, die Behörde(n) für die Organisation der Mobilität, verwiesen. Das Gesetz zur Ausrichtung der Mobilität (Loi d'orientation des mobilités, LOM⁶) vom 24. Dezember 2019 wiederum überträgt den AOM umfassendere Kompetenzen als nur den Schienenverkehr: die Entwicklung und Unterstützung der „aktiven Mobilität“ (Fahrrad, zu Fuß), der „geteilten Mobilität“ (Fahrgemeinschaften, Carsharing) und der „solidarischen Mobilität“ (u. a. Mobilitätsplattform, „solidarische Garage“)⁷. Ziel ist es, dass die Gebietskörperschaften die ihren Einwohnern angebotenen Mobilitätslösungen entwickeln und stärken können, wobei das Angebot für gefährdete Gebiete und Zielgruppen im Vordergrund steht.⁸

Die AOM ist der öffentliche Träger, der für die Organisation der Mobilität in ihrem **örtlichen Zuständigkeitsbereich** (Gemeinde, Gemeindeverband oder Département). Sie ist verantwortlich für die Gestaltung der lokalen Mobilitätspolitik unter Einbeziehung der weiteren lokalen Akteure und trägt zur Bekämpfung des Klimawandels, der Luftverschmutzung, der Lärmbelästigung und der Zersiedelung bei.),

Derzeit unterscheidet man die **lokale AOM** (AOM locale) und die **regionale AOM** (AOM régionale), die für alle Verkehrsdienste zuständig ist, die den örtlichen Zuständigkeitsbereich der lokalen AOM überschreiten und als von regionalem⁹ Interesse gelten. Das Gesetz über die

3 Überblick zum Inhalt der Dezentralisierungsreform von 1982 in APuZ 32/1993, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, Dezentralisierung in Frankreich: Bilanz und Perspektiven, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/archiv/536594/dezentralisierung-in-frankreich-bilanz-und-perspektiven/>.

4 LOI n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000319738/>.

5 LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028526298>.

6 LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039666574>.

7 Zum Verständnis des Begriffs: AOM, Zoom sur les mobilités solidaires, <https://www.francemobilites.fr/sites/frenchmobility/files/fichiers/2022/02/Zoom%20sur%20les%20mobilit%C3%A9s%20solidaires.pdf>.

8 Näheres auch unter <https://www.francemobilites.fr/loi-mobilites/faq/gouvernance>.

9 Frankreich ist oberhalb der Ebene der Départements (s.o.) unterteilt in 13 (Europa) bzw. 18 (Überseegebiete) Regionen, <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/france-de>.

Ausrichtung der Mobilität (Loi d'orientation des mobilités, LOM) enthält nähere Vorgaben zum Umfang der Zuständigkeit der Regionen. Es legt insbesondere fest, dass zunächst die Verkehrsgebiete in Absprache mit den lokalen AOM, den gemischten Zweckverbänden (gemäß des SRU-Gesetzes, „Loi SRU“¹⁰) und den Departements des Gebiets kartografiert werden. Anschließend muss auf der Ebene jedes Verkehrsgebiets zwischen diesen Akteuren sowie Betreibern von Bahnhöfen und Verkehrsknotenpunkten ein sog. **Mobilitätsvertrag** (contrat opérationnel de mobilité) ausgearbeitet werden. Andere interessierte Partner können ebenfalls einbezogen werden. Der Vertrag enthält beispielsweise die Modalitäten der Fahrpläne, der Preisgestaltung, der Verteilung von Kartenverkaufsstellen, der Unterstützung der für Mobilität zuständigen Behörden bei der Verkehrsplanung und vieles mehr. Die **Laufzeit** der Verträge wird von den **Kommunalverwaltungen** frei festgelegt. Das Gesetz verpflichtet lediglich dazu, dass sie nach der Hälfte der Laufzeit bewertet werden, insbesondere anhand bestimmter Indikatoren, die zuvor von den Unterzeichnern des Mobilitätsvertrags festgelegt werden.

Eine Kontrolle erfolgt außerdem durch die 2009 gegründete **Autorité de Régulation des Transports (ART)** (ehemals Autorité de Régulation des Activités ferroviaires puis ferroviaires et routières ARAFER). Die ART ist eine unabhängige öffentliche Behörde, die für die wirtschaftliche Regulierung des Schienenverkehrs, des städtischen Nahverkehrs in der Region Île-de-France (in Bezug auf ihre Aktivitäten als Infrastrukturbetreiber), des Fernbusverkehrs, des konzessionierten Autobahnsektors, des Flughafentransports (Regulierung der Flughafengebühren) und mit einer Aufgabe in Bezug auf digitale Dienstleistungen und Mobilitätsdaten betraut ist. Das Gesetz übertrug der ART **Regulierungs- und Kontrollaufgaben** sowie die Befugnis, mit wirtschaftlicher und technischer Expertise das reibungslose Funktionieren der Märkte im Verkehrssektor – insbesondere unter Wettbewerbsgesichtspunkten – sicherzustellen, wenn das Eingreifen einer öffentlichen Einrichtung erforderlich ist, die Teil des Staates, aber von der Regierung unabhängig ist. Um ihre Aufgaben zu erfüllen, verfügt die ART über weitreichende Untersuchungsbefugnisse, Sanktionsbefugnisse und Streitbeilegungsbefugnisse. Die Aufgaben der ART sind somit in gewisser Weise mit denen der Bundesnetzagentur (BNetzA) in Deutschland im Verkehrsbereich vergleichbar.

4. Zuteilung der Schienennutzung

Seit der Verstaatlichung der Eisenbahn im Jahr 1937 war die **SNCF**¹¹, gegründet 1938,¹² in Frankreich das einzige Unternehmen, das berechtigt war, Reisende mit der Bahn zu befördern.¹³ Seit 2023 ist in Frankreich jedoch das gesamte nationale Schienennetz mit Ausnahme bestimmter

10 Informationen zum SRU-Gesetz auf den Seiten der Regierung unter <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-solidarite-renouvellement-urbain-sru>.

11 Société Nationale des Chemins de fer Français.

12 SCNF Groupe, Notre mission de service public, 6. März 2024, <https://www.groupe-sncf.com/fr/groupe/strategie/mission-service-public>.

13 Le Monde, SNCF: que signifie l'ouverture à la concurrence?, 26. Februar 2018, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/02/26/sncf-que-signifie-l-ouverture-a-la-concurrence_5262897_4355770.html.

RER¹⁴-Verbindungen für den **Wettbewerb** geöffnet. So können die **Regionen**, die dies wünschen, als Träger der Mobilität einen anderen Betreiber als die SNCF für den Betrieb von Eisenbahnstrecken in ihrem Hoheitsgebiet wählen. Seit dem Abschluss des sog. vierten Eisenbahnpakets (2013-2019), der letzten Stufe der Marktöffnung für den Wettbewerb, können die Regionen eine **Ausschreibung** für den kommerziellen Betrieb ihrer Strecken durchführen.¹⁵ Die SNCF behält den bisherigen Status als nationale Kapitalgesellschaft mit öffentlichem Kapital und der **Staat** ist per Gesetz alleiniger Anteilseigner der SCNF Gruppe.¹⁶ Die öffentliche Hand behält die Rechte in Bezug auf die Verwaltung und Organisation der bestehenden Einrichtungen und die Investitionsentscheidungen.

Das Gesetz zur Bahnreform vom 4. August 2014 führte Artikel L2112-1-1 in den Code de transports ein, welcher lautet:

„Die Regionen sind für die Schaffung oder den Betrieb von Eisenbahn- oder Schienenverkehrsinfrastrukturen von lokalem und regionalem Interesse zuständig.

Für die Anwendung dieses Artikels wird das regionale Interesse auf die angrenzenden Départements ausgedehnt, vorbehaltlich der Zustimmung der betroffenen Regionalräte“.

Die **Auswahl** des Unternehmens, das eine oder mehrere Linien betreiben wird, erfolgt im Rahmen einer **öffentlichen Ausschreibung**, bei der mehrere Angebote unter Einhaltung der Grundsätze der Gleichheit und Transparenz geprüft werden können.

Im November 2021 übertrug die Region Sud (Süd) den Betrieb der Linie Marseille – Toulon – Nizza an das Unternehmen TRANSDEV. Diese Ausschreibung ist historisch, da sie die erste

14 Der RER (Réseau Express Régional) ist ein öffentliches Schienenverkehrsnetz in der Region Ile de France, welches das Zentrum von Paris mit seinen Vororten verbindet. Er bedient beliebte Ziele wie Paris Charles de Gaulle CDG (RER B), Disneyland Paris (RER A) und Versailles (RER C). Genau wie die U-Bahn (métro), ist es Teil des öffentlichen Nahverkehrs von Paris. – Vgl. SCNF Connect, Le RER à Paris, <https://www.sncf-connect.com/ile-de-france/rer>.

15 Vie-publique.fr, Trains: quelle stratégie ferroviaire nationale devant l'ouverture à la concurrence ?, 23. Juli 2021, <https://www.vie-publique.fr/eclairage/278612-trains-la-strategie-ferroviaire-lepreuve-de-la-concurrence>.

16 SCNF Groupe, Notre mission de service public, 6. März 2024, <https://www.groupe-sncf.com/fr/groupe/strategie/mission-service-public>.

Ausschreibung für TER-Züge¹⁷ seit der Öffnung des Schienenpersonenverkehrs für den Wettbewerb in Frankreich war.¹⁸

5. Marktanteile

Die folgende Tabelle gibt die Marktanteile der Staatsbahnen im SPNV in den Ländern Deutschland, Österreich, Niederlande und Frankreich anhand erbrachter Personenkilometer in Prozent wieder. Für die Niederlande finden sich keine entsprechenden Datensätze. Gleichwohl ergibt sich wohl aus den verfügbaren Zahlen zu den gefahrenen Zugkilometern im Jahr 2017, dass die staatliche NS nicht am SPNV beteiligt war. Aktuellere Daten liegen nicht vor. Aufgrund der länderspezifischen Definitionen sind die Daten nur sehr bedingt vergleichbar. So trifft z. B. Österreich keine mit Deutschland äquivalente begriffliche Differenzierung zwischen Nah- und Fernverkehr.¹⁹

17 Die TER, für Train Express Régional, sind Züge, mit denen man in der Region fahren kann. Sie werden sowohl für regelmäßige Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz als auch zur einfachen Erkundung einer Region genutzt. Einige TER sind auch bekannte Touristenzüge mit spektakulären Landschaften und Aussichtspunkten. – Vgl. SNCF Connect, TER, <https://www.sncf-connect.com/de-de/ter>.

18 Handelsblatt, Das Monopol der französischen Staatsbahn SNCF wackelt – ein deutsches Familienunternehmen profitiert, 9. September 2021, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/trans-portbranche-das-monopol-der-franzoesischen-staatsbahn-sncf-wackelt-ein-deutsches-familienunternehmen-profitiert/27595554.html>; Transdev, Transdev remporte le premier appel d'offres ferroviaire régional en France, avec l'attribution de la ligne Marseille-Toulon-Nice dans la Région Sud, 2. November 2021, <https://www.transdev.com/fr/communique-de-presse/transdev-remporte-premier-appel-doffres-ferroviaire-regional-france-attribution-ligne-marseille-toulon-nice-region-sud/>.

19 WD 5 - 3000 - 096/24, Schienennutzungsrechte privater und öffentlicher Anbieter im Schienenpersonennahverkehr. Österreich und Niederlande, 13. August 2024, S. 4, <https://www.bundestag.de/re-source/blob/1021376/b03c88033029e4dc681596cf3c4cb988/WD-5-096-24-pdf.pdf>.

Marktanteile im SPNV anhand erbrachter Personenkilometer in % („SPNV“ bzw. Zahlen zwischen den Ländern nur unter starker Vereinfachung vergleichbar)				
Land (Datenstand)	Deutschland ²⁰ (2023)	Österreich ²¹ (2023)*	Niederlande ²² (2017)	Frankreich** (2020)
Nationale Staatsbahn (Unternehmen)	63,1 (DB)	86,5 (ÖBB)	0,0 (NS)	100 (SNCF)
Übrige Bahnen	36,9	13,5	100	0,0

20 Bundesnetzagentur, Bericht Marktuntersuchung Eisenbahnen, Kurzerhebung Berichtsjahr 2023, Mai 2024, S. 20 f., [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahnen2023\(Kurzerhebung\).pdf?__blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahnen2023(Kurzerhebung).pdf?__blob=publicationFile&v=2).

21 Schienen Control, Jahresbericht 2023, Juni 2024, S. 41, Tabelle 7, https://schienencontrol.gv.at/files/1-Homepage-Schienen-Control/1f-Publikationen/SC-Jahresbericht_2023_Web.pdf.

22 Vgl. Autoriteit Consument en Markt, Spoormonitor 2018, 22. März 2019, S. 10, <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/spoormonitor-2018-2020-03-22.pdf>.

* Die österreichischen Daten umfassen mangels Differenzierung nicht nur die Marktanteile im Schienenpersonenverkehr (SPNV), sondern im gesamten Schienenpersonenverkehr.

** Für Frankreich existieren bislang keine öffentlichen Statistiken, was sich dadurch erklären lässt, dass der Markt des Schienenverkehrs erst seit Ende 2023 ganz für den Wettbewerb geöffnet ist (s. o.). Bis 2021 bestand ein Monopol des staatlichen Anbieters SNCF (vgl. auch Fn. 18).