



Marktmodelle zur Organisation des Deutschlandtaktes

Kurzgutachten im Auftrag des Bundesverbands SchienenNahverkehr

Erstellt von
Prof. Dr. Christian Böttger
10245 Berlin

Berlin, November 2021

Inhalt

1. Ausgangslage	1
2. Fragestellung: Welche Verantwortung will der Bund künftig für den Fernverkehr übernehmen und wie wird diese Verantwortung institutionalisiert?	2
3. Marktmodelle	4
3.1 Anforderungen an ein Marktmodell	4
3.2 Marktmodelle mit geringen Änderungen	5
3.2.1 „Nullfall“ - Keine Änderung der Marktordnung	5
3.2.2 Marktmodell „Minimalaufwand“	5
3.3 Marktmodelle mit wettbewerblicher Vergabe	6
3.3.1 Vorüberlegungen zu Marktmodellen mit wettbewerblicher Vergabe	6
3.3.2 Marktmodell „Netzkonzession“	7
3.3.3 Marktmodell „Netzkonzession mit Vergaben im Ergänzungsnetz“	8
3.3.4 Marktmodell „Vergabe von Linienbündeln“ (Fahrzeuge und Betrieb integriert)	8
3.3.5 Marktmodell „Vergabe von Linienbündeln mit separater Vergabe Fahrzeugbereitstellung“	10
3.4 Vertrieb	11
3.5 Vorschlag für die Rechtsformgestaltung bei Vergaben von Verkehrsleistungen	12
3.6 Überlegungen zur verkehrlichen Abgrenzung SPNV und SPFV	13
3.7 Tabellarische Übersicht der Marktmodelle	13
4. Organisationsüberlegungen	13
4.1 Bildung eines Aufgabenträgers für den Fernverkehr (ATF)	14
4.2 Einbindung Vertriebsfunktionen	14
4.3 Strukturmodelle für den Aufgabenträger Fernverkehr	15
4.3.1 Aufbau einer neuen Organisation für den Aufgabenträger Fernverkehr	15
4.3.2 Übertragung der Aufgaben des Aufgabenträgers Fernverkehr an die regionalen Aufgabenträger	15
4.3.3 Zusammenlegung des Aufgabenträgers Fernverkehr mit den regionalen Aufgabenträgern	15
4.3.4 Zusammenfassende Bewertung der Strukturmodelle	16
5. Zusammenfassung	16

Marktmodelle zur Organisation des Deutschlandtaktes

1. Ausgangslage

Mit der Bahnreform 1994 wurden die Eisenbahnmärkte grundsätzlich neu geordnet. Kernbaustein ist der „freie Netzzugang“. Das bedeutet, dass jedes Eisenbahnverkehrsunternehmen das Recht besitzt, die Eisenbahninfrastruktur¹ diskriminierungsfrei nutzen zu können. Für die Nutzung des Netzes sind Entgelte an den Betreiber zu entrichten, diese werden gesetzlich reguliert und durch die Bundesnetzagentur überwacht. Unter den Rahmenbedingungen in Deutschland ist der Regionalverkehr (SPNV) nicht kostendeckend zu betreiben. Aus diesem Grund erhalten die Länder vom Bund ca. 9 Mrd. € jährlich. Mit diesen Mitteln bestellen die Länder Verkehrsleistungen, die in der Regel in wettbewerblichen Verfahren vergeben werden. Knapp ein Drittel der Verkehrsleistungen wird heute von anderen Betreibern als der DB AG erbracht. Für die Organisation der Vergabeverfahren und die Marktsteuerung haben fast alle Bundesländer „Aufgabenträger“ etabliert. Das Marktmodell für den SPNV hat sich bewährt. Die Verkehrsleistung ist absolut um rund 50 % angestiegen, der Marktanteil ist in einem schwierigen intermodalen Wettbewerbsumfeld deutlich gestiegen. Anzumerken ist, dass seit etwa drei Jahren zunehmend Probleme zu beobachten sind. U. a. aufgrund starker Lohnkostensteigerungen sind etliche Betreiber aktuell nicht mehr in der Lage, profitabel zu arbeiten; einige Akteure prüfen derzeit den Marktausstieg.

In vielen Punkten lässt sich die Entwicklung im SPNV als Lehrbuchbeispiel für ökonomische Mechanismen verstehen. Der Wettbewerb hat innovative Ideen in den Markt gebracht. Bei attraktiven Vergabeverfahren mit vielen Bietern sanken die Preise. Bei Verfahren mit nur einem Bieter liegen die Preise teilweise deutlich höher.

Der Schienenpersonenfernverkehr ist in Deutschland anders organisiert als der SPNV. Gemäß Art. 87e Abs. 4 GG obliegt es dem Bund, Verkehrsangebote im Fernverkehr zu gewährleisten. Bislang hat der Bund darauf verzichtet, ein entsprechendes Bundesgesetz zu schaffen. Bis heute verlässt er sich auf eigenwirtschaftliche Angebote, insbes. der DB Fernverkehr AG. Der Bund hat im Jahr 2002 finanziell seine Verantwortung für den Fernverkehr indirekt anerkannt, indem er im Rahmen der Revision der Reg-Mittel den Ländern einen Ausgleich in Höhe von 150 Mio. € p. a. für die Abschaffung des Interregio gezahlt hat, der seither fortgeschrieben wird.

Zwar ermöglicht die Marktordnung freien Wettbewerb, tatsächlich besteht jedoch bis heute ein faktisches Monopol des Staatsunternehmens DB AG. In den vergangenen Jahren haben einige Wettbewerber Nischenangebote entwickelt, konnten sich aber nicht durchsetzen². Derzeit bietet Flixtrain rund ein Dutzend Züge täglich an, allerdings nicht mit Hochgeschwindigkeitsverkehr, die ÖBB und BTE sind im Nachtverkehr aktiv. Als Ursache für die starke Stellung der DB AG im Fernverkehr gilt vor allem der Kapitalbedarf. Für ein flächendeckendes, sichtbares Angebot, z.B. ein Zweistundentakt auf drei Hauptstrecken, würden rund 20 Zuggarnituren benötigt, es ergäbe sich ein Invest im mittleren dreistelligen Millionenbereich. Solche Beträge sind für Neueinsteiger kaum zu finanzieren, während die DB AG eine faktische Staatsgarantie genießt und Projekte problemlos und günstig finanzieren kann. Zugleich besteht ein Risiko bei der Trassenvergabe. Die Trassenvergaberegeln wurden in den letzten Jahren mehrfach geändert. Auch wenn die diskriminierungsfreie Vergabe gesetzlich festgeschrieben ist, stellt die Vergabe und insbesondere die gesellschaftsrechtliche Verbindung der Infrastrukturgesellschaften mit

¹ Bestehend aus dem Schienennetz incl. Abstellanlagen, den Personenbahnhöfen und den Energieversorgungsanlagen

² U.a. Interconnex, HKX, Locomore)

dem Fernverkehr ein kaum einschätzbare Risiko dar. Hinzu kommt, dass das Vertriebssystem für die gesamte Bahn faktisch von der DB AG kontrolliert wird. Für Dritte ergeben sich begrenzte Zugangsmöglichkeiten, die eine effiziente Vermarktung von Fernverkehrsangeboten erschweren.

Durch die unterschiedliche Marktordnung von Nah- und Fernverkehr erweist sich die Schnittstelle zwischen den Verkehrsarten als Problem. Bei der Bahnreform und der Regionalisierung wurde eine Abgrenzung über Zugkategorien vorgenommen. Die Produkte ICE, IC, EC, Nacht- und Autoreisezug werden als „eigenwirtschaftlich“ definiert und dem Fernverkehr zugeordnet. Dieser Logik folgend hat der Bund in den letzten Jahren auf Interventionen verzichtet, z.B. bei der Einstellung der Nacht- oder Autoreisezugverkehre.

In der Schnittstelle zum Regionalverkehr bestehen in einigen Fällen Probleme. Dies betrifft insbesondere Strecken, auf denen sich die Fahrzeiten zwischen schnellem SPNV und Fernverkehrsangeboten kaum unterscheiden und auf denen die Fahrgastzahlen nicht unbedingt parallele Angebote rechtfertigen³. Die Situation verkompliziert sich dadurch, dass auch die Länder teilweise widerstrebende Interessen haben. Die großen Ballungsräume sind gut mit Fernverkehrsangeboten versorgt. Sofern zusätzliche Trassen verfügbar sind, sind die Regionen vor allem an zusätzlichen SPNV-Angeboten interessiert. Außerhalb der Ballungsräume, vor allem in Randlagen, haben viele Regionen und Städte großes Interesse an Fernverkehrsverbindungen.

Im Zeitraum 2000 – 2015 hat die DB FV AG auf etlichen Strecken ihr Fernverkehrsangebot wegen fehlender Wirtschaftlichkeit reduziert oder eingestellt⁴. Um solche Reduktionen zu verhindern, haben in einigen Fällen Aufgabenträger Vereinbarungen mit der DB FV AG zur Bezuschussung von Fernverkehrsangeboten und zur Anerkennung von Fahrkarten des Regionalverkehrs in bestimmten Fernverkehrszügen getroffen.

2. Fragestellung: Welche Verantwortung will der Bund künftig für den Fernverkehr übernehmen und wie wird diese Verantwortung institutionalisiert?

Die Bundesregierung hat als Teil des Klimaschutzplanes die verstärkte Förderung der Schiene beschlossen, bis 2030 sollen sich die Fahrgastzahlen verdoppeln und der Schienengüterverkehr soll einen Marktanteil von 25 % erreichen. Ein wichtiger Baustein des 2020 vorgelegten „Masterplans“ ist der „Deutschlandtakt“. Der Begriff beinhaltet zwei Elemente. Zum einen soll die Infrastruktur künftig mit Blick auf definierte Zielfahrpläne geplant und errichtet werden. Zum anderen verknüpft die Bundesregierung den Begriff Deutschlandtakt mit einer deutlichen Angebotsausweitung im Fernverkehr („schneller, öfter, überall“). Im Kernnetz soll mindestens ein Halbstundentakt angeboten werden, zwei neue Netze (vorläufig als FV mit Vmax 230 km/h und FR mit Vmax 160 km/h) sollen zusätzliche Städte und Regionen anbinden. Weniger klar wird kommuniziert, dass der genannte „Zielfahrplan 2030“ eine Fülle zusätzlicher Infrastrukturmaßnahmen erfordert, die im BVWP nicht enthalten sind. Bis 2030 werden nur wenige neue Strecken in Betrieb gehen (insbes. Stuttgart – Ulm und Stuttgart 21). Für die zentralen Projekte des Deutschlandtaktes hat die Planung noch nicht begonnen⁵, das Angebot im Fernverkehr wird entsprechend nur schrittweise ausgeweitet werden können.

³ Beispiele sind die Moselstrecke, Schwarzwaldbahn, Emslandbahn, Marschbahn und die Strecken von Berlin (und z.T. von Hamburg) zur mecklenburgischen Ostseeküste

⁴ U.a. Moselstrecke, Emslandbahn, Mitte-Deutschland-Verbindung

⁵ Die Projektliste des BVWP hat ein Volumen von ca. 55 Mrd. € (Kostenstand 2015/16). Die für den Zielfahrplan 2030 zusätzlich erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen sind bislang nicht bewertet, die beispielhaft genannten Projekte allein haben ein Volumen von mindestens 30 Mrd. €

Wie oben dargelegt, sieht der Bund seine Verpflichtungen gemäß GG mit dem heutigen eigenwirtschaftlichen Angebot erfüllt. Kommunikativ betreibt das BMVI einen Spagat. Einerseits werden die in Aussicht stehenden Angebotsverbesserungen aus dem Deutschlandtakt als politische Leistung des Ministeriums und des Ministers dargestellt, andererseits wird in den Textveröffentlichungen deutlich formuliert, dass der Deutschlandtakt „kein rechtlich verbindliches Bedienangebot“ darstelle und dass die EVU für die Umsetzung verantwortlich seien.

Insgesamt wird allerdings in den Unterlagen zum Deutschlandtakt deutlich, dass sich derzeit auch das BMVI nicht sicher ist, ob der Deutschlandtakt mit der heutigen Rechtslage kompatibel ist. Die Vorfestlegung der Trassennutzung bereits in der Bauphase könnte im Widerspruch stehen zu den bestehenden europäischen und deutschen Regeln zur Trassenvergabe. Im Masterplan Schiene von 2020 wird die Klärung der rechtlichen Voraussetzungen und die Anpassung des Rechtsrahmens innerhalb des Handlungsfeldes 1.5 als Thema aufgeführt.

Unter der Annahme, dass die Prinzipien des Deutschlandtaktes grundsätzlich zulässig sind und umgesetzt werden, ergibt sich ein grundsätzliches Problem, das anhand eines Beispiels geschildert werden soll:

In dem Beispiel wird auf einer Strecke die Infrastruktur so ausgebaut, dass jede Stunde zwei Trassen für den SPNV, eine Trasse für den Fernverkehr und zwei für den Güterverkehr vorhanden sind.

Konstellation 1: Kein EVU ist daran interessiert, einen eigenwirtschaftlichen Fernverkehr anzubieten

Konstellation 2: Zwei EVU sind daran interessiert, die Strecke mit eigenwirtschaftlichen Angeboten zu bedienen

Konstellation 3: Von den zwei EVU will eines die gesamte FV-Linie fahren, wie sie im Deutschlandtakt geplant ist. Der andere Betreiber hingegen plant eine andere Streckenführung. Durch diese Streckenführung würde eine der Städte entlang der Strecke keinen Fernverkehrsanschluss erhalten

Weitere Konstellationen wären insbesondere denkbar, wenn eine verkehrsdienstübergreifende Trassennachfrage besteht, wenn z.B. ein eigenwirtschaftlicher Personenverkehr eine Trasse nachfragt, die eigentlich für den Güterverkehr vorgesehen ist, die aber – vielleicht nur vorübergehend – nicht genutzt wird. Dieses Thema soll hier nicht weiter vertieft werden.

Mit Blick auf dieses Beispiel soll im Folgenden geprüft werden, ob der Deutschlandtakt eine neue und ggf. welche Marktordnung im Fernverkehr erforderlich macht und welche institutionellen Konsequenzen eine solche Marktordnung erfordern würde.

3. Marktmodelle

3.1 Anforderungen an ein Marktmodell

In einer Marktwirtschaft ist jeder Eingriff in den freien Wettbewerb begründungspflichtig. Bei der Eisenbahn würde ohne staatliche Intervention kein sinnvolles Marktangebot entstehen⁶. Daher ist es zumindest in bestimmten Marktsegmenten erforderlich, intervenierend in den Markt einzugreifen.

Mit dem Plan der Verdoppelung der Fahrgastzahlen hat die amtierende Bundesregierung ein quantitatives Ziel formuliert, ohne die Rahmenbedingungen zu spezifizieren. Aus weiteren beschlossenen Maßnahmen lässt sich schließen, dass die aktuelle Bundesregierung ungefähr von folgenden Prämissen und Rahmenbedingungen ausgeht:

- Die Infrastruktur für Fern- und Güterverkehrsstrecken wird vom Bund finanziert, bei Regionalverkehrsstrecken tragen auch die Länder einen Teil der Investitionen.
- Der Fernverkehr soll – bei dem heutigen Trassenpreisniveau und den heutigen Finanzierungsbedingungen des DB-Konzerns – eigenwirtschaftlich betrieben werden.
- Auch über 2030 hinaus strebt der Bund steigende Verkehrsleistungen im SPfV an.
- Es sind keine großen Verschiebungen der intermodalen Wettbewerbsbedingungen zu erwarten. Zwar sollen Fahrzeuge mit Verbrennungsantrieb künftig einen Teil ihrer externen Kosten tragen, im Gegenzug sind aber gewaltige Subventionen für Straßenfahrzeuge geplant, die lokal emissionsfrei sind.

Für ein Marktmodell sind folgende Kriterien anzusetzen:

- Das Marktmodell soll es dem Staat ermöglichen, politisch erwünschte Bedienungsstandards zu erreichen und dafür ggf. Zuschüsse zu zahlen.
- Vor dem Hintergrund, dass die Bereitstellung der Infrastruktur staatlich subventioniert wird, sollte es möglich sein, Gewinne abzuschöpfen, die über das ökonomisch Notwendige hinausgehen.
- Einerseits soll der freie und diskriminierungsfreie Netzzugang möglich bleiben, andererseits soll ein Weg gefunden werden, um Trassen für politisch gewünschte Bedienungsstandards zu sichern.
- Das System sollte ein klares „Besteller-Ersteller“ – Prinzip vorsehen. Der Leistungserbringer sollte transparent machen, welche Kosten ein bestimmter Bedienstandard verursacht. Wenn dieser Standard nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden kann, muss der Staat entsprechende Mittel aufbringen (und durch geeignete Verfahren für deren Minimierung sorgen).
- Mehrjährige verbindliche Vereinbarungen sind notwendig, um die Planungssicherheit für Leistungsanbieter herzustellen.
- Der administrative Aufwand sollte möglichst gering sein.
- Es sollte ein flächendeckendes Vertriebssystem mindestens über den gesamten Personenverkehr auf der Schiene, mittelfristig über den gesamten Umweltverbund etabliert werden.

⁶ Die Gründe hierfür sind insbesondere die hohen spezifischen Investitionen im öffentlichen Raum, das natürliche Monopol mit Kapazitätsbegrenzung bei der Infrastruktur und der Subventionsbedarf im Regionalverkehr

- Aus Sicht des Verfassers hat sich grundsätzlich die Arbeitsteilung bewährt, wonach staatliche Stellen Infrastruktur und Angebote planen und Private die Leistungen erbringen.

3.2 Marktmodelle mit geringen Änderungen

3.2.1 „Nullfall“ - Keine Änderung der Marktordnung

Bislang hat das BMVI negiert, dass der Deutschlandtakt eine neue Marktordnung erfordere. Es ist deutlich, dass das Ministerium keine entsprechenden Debatten wünscht. Auch im Zusammenhang mit der Wiedereinführung von Nachtzügen wurden Forderungen nach einer Subventionierung klar abgelehnt. Mehrere Argumente dürften aus Sicht des Bundes für eine solche Position sprechen:

Eine neue Marktordnung würde mit ziemlicher Sicherheit zusätzliches Geld kosten.

Die bisherige Marktordnung funktioniert recht gut. Es gibt nur in geringem Umfang Beschwerden, dass der Bund seiner Gewährleistungspflicht für den Fernverkehr nicht nachkomme.

Wie zuvor dargelegt, wird in den nächsten zehn Jahren kaum zusätzliche Infrastruktur in Betrieb gehen. Die in dem obigen Beispiel geschilderten Konstellationen, die vermutlich einen marktordnenden Eingriff erfordern würden, werden in den kommenden Jahren kaum auftreten.

Bewertung:

Die Validität dieser Argumente soll hier nicht vertieft diskutiert werden. In aller Kürze sollen jedoch für die vorgenannten Punkte Gegenargumente aufgeführt werden.

Es gibt einen breiten politischen Konsens in Deutschland zur Verlagerung von Verkehr auf die Schiene. Dabei soll der „Deutschlandtakt“ den Rahmen für den Infrastrukturausbau bilden. Angesichts der großen Unsicherheiten bei der Umsetzung des Deutschlandtaktes und der Verkehrsangebote zur Unterstützung der Verlagerung scheint es vorschnell, jetzt bereits eine Marktordnung oder die Bereitstellung zusätzlicher Mittel auszuschließen.

Das Verkehrsministerium hat mit dem Deutschlandtakt zusätzliche Verkehrsangebote im Fernverkehr in Aussicht gestellt. Unabhängig von den Einschränkungen in den ausführlichen Unterlagen wird das Ministerium sich der Verantwortung für die Umsetzung nicht entziehen können.

Die DB AG hat eine Flotte von Fahrzeugen bestellt, die zu dem FV- und FR-Netz im Deutschlandtakt passen (IC2 und Talgo). In diesem Segment könnten bald einzelne Trassenkonflikte mit eigenwirtschaftlichen Anbietern, vor allem aber auch mit dem SPNV entstehen. Es sind Lösungen erforderlich, die sowohl wettbewerbsrechtlich zulässig sind als auch eine sinnvolle Netzbedienung sicherstellen.

3.2.2 Marktmodell „Minimalaufwand“

Grundüberlegung dieses Modells ist die Annahme, dass in den kommenden 10 Jahren kaum zusätzliche Infrastruktur verfügbar sein wird. Entsprechend werden nur in sehr begrenztem Umfang neue und rivalisierende Angebote im Fernverkehr entstehen. Daher könnte der Bund einfach abwarten und auftauchende Probleme operativ lösen. Lösungsstrategien könnten sein:

Entstehende Trassenkonflikte zwischen rivalisierenden Anbietern werden mit den Instrumenten des Trassenvergaberechts gelöst⁷.

Bei zunehmendem Druck, bestimmte Verkehrsangebote zu subventionieren (denkbar z.B. bei Nachtzügen), könnte der Bund eine Finanzierung als befristete „Erprobung“ bereitstellen. Die Vergabe von

⁷ Bereits realisiert bei der Trassenvergabe Flixtrain vs. IC-Angebote der DB AG auf der Strecke Berlin - Hamburg

Leistungen könnte ob des geringen Umfangs direkt aus dem Ministerium erfolgen, denkbar wäre auch, die Vergabe einem anderen Aufgabenträger zu überlassen.

Schließlich könnte der Bund in seiner Rolle als Eigentümer die DB FV AG dazu zu bewegen, bestimmte politisch gewünschte Leistungen⁸ als „eigenwirtschaftlich“ zu erbringen.

Zusätzliche Bedienungswünsche einzelner Regionen könnten – wie bisher – über die Reg-Mittel abgewickelt werden. Bei weiter steigendem Bedarf könnte der Bund zusätzliche Reg-Mittel bereitstellen mit der Maßgabe, dass die Länder mit diesen Mitteln die Schnittstellenprobleme zwischen SPNV und Fernverkehr in eigener Verantwortung lösen.

Bewertung:

Das Marktmodell „Minimalaufwand“ hat den Vorteil, dass die derzeitige Marktordnung grundsätzlich beibehalten werden kann. Der Ansatz ist eher reaktiv und nicht dazu geeignet, eine Verlagerung von Verkehr auf die Schiene zu fördern. Im Rahmen einer gestaltenden Verkehrspolitik sollte der Bund aktiv eine Marktordnung entwickeln, die die Voraussetzung für Verkehrsverlagerungen schafft.

3.3 Marktmodelle mit wettbewerblicher Vergabe

3.3.1 Vorüberlegungen zu Marktmodellen mit wettbewerblicher Vergabe

Grundsätzlich besteht EU-weit eine Ausschreibungspflicht für subventionierte Verkehrsleistungen. Wie im „Nullfall“ und im Marktmodell „Minimalaufwand“ beschrieben, könnte der Bund bis zu einem bestimmten Punkt das heutige Marktmodell fortführen. Allerdings sprechen gewichtige Gründe dafür, das heutige Marktmodell anzupassen.

Im heutigen Modell hat der Bund keine vertragliche Möglichkeit, das Angebot im Fernverkehr zu definieren und bei Schlechtleistung einzugreifen. Eingriffsmöglichkeiten bestehen in seiner Rolle als Eigentümer der DB AG, aber diese sind juristisch und wettbewerbsrechtlich problematisch.

Sollte sich der SPNV in Deutschland in den kommenden Jahren günstig entwickeln, besteht die Chance auf steigende Gewinne⁹. Bei übermäßig ansteigenden Gewinnen ist zu diskutieren, ob es ordnungspolitisch sinnvoll wäre, solche Gewinne durch ein Konzessionsmodell abzuschöpfen.

Aktuell wird über eine Umstellung der Trassenpreise auf Grenzkosten diskutiert. Eine solche würde – sofern nicht kompensiert durch Engpasszuschläge o.ä. – den SPNV um ca. 800 Mio. € entlasten. In einem solchen Modell ist eine Abschöpfung der zusätzlichen Gewinne ökonomisch sinnvoll und notwendig. Eine solche Umstellung müsste aber sowieso einhergehen mit einem neuen Finanzrahmen für den Sektor.

Im Regionalverkehr hat die wettbewerbliche Vergabe von Leistungen zu deutlichen Kostensenkungen und erheblichen Qualitätsverbesserungen geführt. Analog dazu wären auch bei Ausschreibungen im SPNV Einsparungen zu erwarten.

Im Kern lassen sich Ausschreibungsmodelle nach zwei Dimensionen unterscheiden. Zum einen geht es um den Zuschnitt des Netzes und der Linien, zum anderen ist zu entscheiden, welche Teile der Wertschöpfungskette Gegenstand der Ausschreibung sein sollen.

Die Wertschöpfung im Schienenpersonenverkehr lässt sich in fünf Hauptblöcke unterteilen: Die Erstellung und Bewirtschaftung der Infrastruktur sind hier nicht zu betrachten. Der zweite Hauptblock, die

⁸ Heute bereits als Beispiel denkbar wäre die Verbindung Berlin - Chemnitz

⁹ In den Jahren 2017 – 2019 ist der Umsatz um ca. 6 % gestiegen. Unter günstigen Rahmenbedingungen (keine großen dauerhaften Corona-Schäden, günstige intermodale Wettbewerbsbedingungen) könnte der Gewinn weiter steigen – zu berücksichtigen ist die Gegenwirkung der Afa für die bestellten Züge von fast 5 Mrd. € (250 Mio. € p. a.) und der entsprechende zusätzliche Zinsaufwand (bei 2 % wären das 100 Mio. € p. a.)

Angebotsplanung, obliegt in der Logik des Deutschlandtaktes zwingend der öffentlichen Hand. Der Betrieb im engeren Sinne umfasst die Bereitstellung der Fahrzeuge, die Durchführung des Fahrbetriebes und die vertrieblichen Funktionen. In einigen Staaten wie Großbritannien und Schweden wurde bei Vergabe von Verkehrsleistungen stets die Fahrzeugbereitstellung von der Betriebsdurchführung getrennt. Im SPNV in Deutschland werden seit etwa 15 Jahren zunehmend Fahrzeugbereitstellung und Betriebsführung separat beauftragt.

Die Frage nach den Regelungen zum Vertrieb und zum Erlösrisiko beinhaltet zahlreiche Facetten: Im SPNV finden sich sowohl Bruttoverträge, bei denen der Aufgabenträger das Erlösrisiko trägt, als auch Nettoverträge, bei denen der Betreiber Chancen und Risiken trägt. Denkbar sind dabei auch Mischlösungen wie ein Bonus-/Malus System in Abhängigkeit von den Fahrgastzahlen oder Korridor Grenzen in Nettoverträgen. Grundsätzlich sind Bruttoverträge dann sinnvoll, wenn der Betreiber nur geringe Möglichkeiten hat, das Angebot zu beeinflussen (Preis, Qualität usw.).

Der heutige Vertrieb bei der Eisenbahn basiert auf einem bundesweiten Tarifsystem. Die DB AG unterscheidet drei Tarifsysteme (A-Tarif für ICE, B-Tarif für IC/EC und der entfernungsabhängige C-Tarif für den Regionalverkehr). Ein Tarifsystem der NE-Bahnen (TBNE) ist dem C-Tarif angenähert. Im Rahmen von SPNV-Vergaben werden Betreiber verpflichtet, Verträge mit DB Regio zur Anerkennung des C-Tarifs abzuschließen. Fernverkehrstarife der DB AG können mit dem C-Tarif kombiniert werden, es bestehen feste Regeln zur Einnahmeverteilung. Für andere Betreiber im Fernverkehr besteht keine Möglichkeit zur Kombination ihrer Tarife mit dem C-Tarif¹⁰.

Derzeit wird von Aufgabenträgern, EVU und DB AG ein neuer „Deutschlandtarifverbund“ aufgebaut und soll ab 2022 in Kraft treten. Für den Wettbewerb im SPNV wird es wichtig sein, allen Betreibern einen Zugang zu dem Tarifsystem zu ermöglichen, bei dem sie auch eigene Yield-Preise mit dem heutigen C-Tarif¹¹ für den Vor- und Nachlauf kombinieren können.

Im Vertrieb der Eisenbahn, insbesondere im Fernverkehr, dominiert heute der „DB Navigator“. Diese IT-Plattform wird von der DB AG betrieben, sie hat im Markt eine überragende Position. Bei der Fahrgastinformation wurde die DB AG inzwischen verpflichtet, auch die Angebote anderer Wettbewerber anzuzeigen. Beim Verkauf von Fahrscheinen allerdings sind die Konditionen, insbesondere Provisionen, der DB AG so ausgestaltet, dass andere Marktteilnehmer außerhalb des TBNE darauf verzichten, dieses Angebot zu nutzen. Damit behindert die Plattform den Wettbewerb. Zudem erhält die DB AG exklusiven Zugriff auf Nachfrage- und Kundendaten. Unabhängig von der Marktordnung stehen Forderungen verschiedener Akteure im Raum, diese Plattform entweder diskriminierungsfrei auch Dritten zur Verfügung zu stellen oder die Plattform von neutraler Stelle bewirtschaften zu lassen.

3.3.2 Marktmodell „Netzkonzeption“

Ähnlich wie in einigen Nachbarstaaten könnte der Bund eine Konzession für das gesamte Fernverkehrsnetz ausschreiben¹². Dabei würde die gesamte Wertkette mit Fahrzeugen, Vertrieb und Erlösrisiko ausgeschrieben. Außerdem könnten bestimmte zusätzliche Verkehrsangebote vorgegeben werden. Denkbar wären weitere vertragliche Regeln wie die Öffnung des Navigators für Wettbewerber oder ein vereinfachtes Procedere zur Lösung von Trassenkonflikten mit anderen SPNV-Anbietern.

¹⁰ Die juristischen Aspekte sind nicht Gegenstand dieser Studie

¹¹ Das ist der Standardtarif für alle Züge im SPNV

¹² Mögliche juristische Limitierungen dieses Marktmodells wurden nicht geprüft. Es ist allerdings darauf zu verweisen, dass andere EU-Staaten (z.B. NL, Belgien) eine solche Lösung umgesetzt haben. Zudem würde eine Gesamtausschreibung der Verkehre ob des Volumens in Deutschland wohl keine weiteren Bieter anziehen. Unklar ist die Rechtslage, wenn ein eigenwirtschaftlicher Betreiber in Konkurrenz zu der Konzession Trassen beantragen würde

Sinnvoll wären bei einem solchen Vertrag zudem Vereinbarungen zur Vertragsanpassung, wenn ein bestimmter Leistungskorridor nach oben oder unten verlassen wird. Als Beispiele sind zu nennen: eine deutlich steigende Verkehrsnachfrage nach Einführung einer Pkw-Maut, massiv sinkende Trassenpreise oder ein Nachfrageeinbruch durch externe Schocks.

Bewertung:

Dieses Modell erfüllt einige der in Abschnitt 3.1 genannten Kriterien: Es besteht ein klares Besteller-Ersteller-Prinzip. Der Bund kann das Verkehrsangebot und die Betriebsqualität definieren und kontrollieren. Das Modell ermöglicht mangels wettbewerblicher Vergabe keine Effizienzkontrolle¹³. Schließlich könnte vertraglich geregelt werden, dass etwaige „Übergewinne“ bei Änderung von Rahmenbedingungen abgeschöpft werden können.

Die DB FV AG hätte als Monopolist in dieser Verhandlung gegenüber dem Bund eine sehr starke Position. In so einer Verhandlungskonstellation ist es sehr zweifelhaft, ob der Bund gegenüber der Bahn wirtschaftlich anspruchsvolle Ziele durchsetzen kann. Die Druckpunkte des Bundes in so einer Verhandlung wären vor allem die Drohung, bei Nicht-Einigung alternativ ein anderes Marktmodell umzusetzen oder die Nutzung seiner Rolle als Eigentümer, um eine Einigung durchzusetzen.

Aus der Erfahrung heraus ist nicht zu erwarten, dass ein netzweiter Vertrag mit einem Monopolanbieter besonders ausdifferenzierte Regeln enthalten wird. Unter dieser Annahme dürfte der administrative Aufwand für die Vertragsgestaltung und Überwachung überschaubar sein. Denkbar wäre es, die Aufgabenträgerfunktion direkt im Ministerium anzusiedeln oder hierfür eine neue Organisation einzurichten (siehe Abschnitt 4).

3.3.3 Marktmodell „Netzkonzession mit Vergaben im Ergänzungsnetz“

Dieses Modell entspricht grundsätzlich dem zuvor geschilderten Marktmodell 2 mit den dort genannten Schwächen. Der Unterschied zum vorigen Modell besteht darin, dass einzelne Strecken im Wettbewerb vergeben werden. Dies wäre insbesondere denkbar bei Strecken, deren Bedienung politisch erwünscht ist, die sich aber nicht eigenwirtschaftlich tragen. Denkbar wäre auch, über die Jahre und mit Verfügbarkeit neuer Infrastruktur einen steigenden Teil der Verkehre wettbewerblich auszuschreiben.

Bewertung:

Ein solches Modell hätte den Vorteil, dass auch Wettbewerber eine Chance zum Marktzutritt erhalten, und dass der Bund über die Zeit Vergleichsinformationen über die Leistung unterschiedlicher Betreiber erhält. Das Modell weist jedoch auch erhebliche Nachteile auf. Anfangs müsste – entweder seitens der Regierung oder durch die DB AG – entschieden werden, welche Linien in die Netzkonzession integriert werden und welche ausgeschlossen werden. Diese Entscheidung könnte zum Vorwurf des „Cherry-Picking“ führen.

3.3.4 Marktmodell „Vergabe von Linienbündeln“ (Fahrzeuge und Betrieb integriert)

In diesem Modell wird das Fernverkehrsnetz in Linienbündel aufgeteilt, die dann in wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben und vergeben werden. Als Ausgangspunkt für ein solches Modell wird

¹³ Vertraglich könnte eine Effizienzkontrolle auf der Kostenseite vorgesehen werden. Allerdings sind derartige Vereinbarungen nur mit großem Aufwand kontrollierbar. Zudem liegt der wirtschaftliche Erfolg im SPfV nicht nur auf der Kostenseite, sondern auch auf der Umsatzoptimierung – hier ist eine vertragliche Effizienzkontrolle kaum denkbar

unterstellt, dass die DB FV AG an der Neuordnung des Marktes mitwirkt und insbesondere die Bestandsfahrzeuge und die entsprechenden Werke für die wettbewerbliche Vergabe zur Verfügung stellt.

Eine Gesamtvergabe des Fernverkehrs ist ob des Geschäftsvolumens (17.000 Mitarbeiter, 5 Mrd. € Umsatz, ca. 8 Mrd. € Capital Employed in 2025) kaum denkbar. Schon aus diesem Grund wäre eine Trennung in Teilnetze sinnvoll. Darüber hinaus ermöglicht eine Teilung auch einen Leistungsvergleich, durch eine zeitliche Versetzung der Vergaben könnte der administrative Aufwand geglättet werden.

Bewertung:

Sinnvoll wäre es, die Linienbündel so zu schneiden, dass Teilnetze entstehen, die effizient bewirtschaftet werden können. Denkbar wäre ein Zuschnitt entlang von Betriebswerken oder Fahrgastströmen. Vorstellbar wäre eine Größenordnung von etwa sechs Linienbündeln. In Deutschland gibt es bislang keine Erfahrung mit Bahnvergaben, bei denen das EVU Zahlungen an den Staat leistet¹⁴. Geht man davon aus, dass der Fernverkehr heute einen ungefähr angemessenen Gewinn erwirtschaftet, wäre es denkbar, dass je nach Streckenmix Bieter bereit sein könnten, auch Zahlungen an den Staat zu leisten. Es gibt keine grundlegenden Probleme mit „negativen Zuschüssen“, allerdings wären hier noch weitere Sachverhalte zu prüfen¹⁵.

Ein weiterer Gedanke zur Ausgestaltung der Ausschreibung könnte darin bestehen, nicht etwa Geldzahlungen als Beurteilungskriterium für Angebote zu machen, sondern die Menge der angebotenen Zugkm. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass der Verkehr im Hauptnetz profitabel sein dürfte, während der Verkehr auf Auslauf- und Nebenfernstrecken weniger attraktiv ist. Denkbar wäre eine Ausschreibung, bei der ein Grundangebot verbindlich anzubieten ist und weitere Zugkm auf vom Bieter zu bestimmenden Verbindungen angeboten werden können. Allerdings ist dieses Konzept nicht kongruent mit der Grundidee des Deutschlandtaktes.

Beim Vertrieb gibt es nach Auffassung des Verfassers nur eine sinnvolle Teilung der Aufgaben zwischen dem Staat und den Auftragnehmern. Diese ist am Ende dieses Abschnittes beschrieben.

Im SPNV ist es in Deutschland üblich, dass der siegreiche Betreiber ein Unternehmen gründet und die erforderlichen Ressourcen (Fahrzeuge, Personal, Werkstätten) in dieses Unternehmen überträgt. Dieses Verfahren verursacht einen erheblichen administrativen Aufwand. Eine Alternative wird später im Kapitel 3.5 beschrieben.

Dieses Modell 4 erfüllt alle in Abschnitt 3.1 genannten Kriterien: Es besteht ein klares Besteller-Ersteller-Prinzip. Der Bund kann das Verkehrsangebot und die Betriebsqualität definieren und kontrollieren. Die wettbewerbliche Vergabe sollte sicherstellen, dass mögliche Effizienzsteigerungspotenziale identifiziert und über günstigere Preise an den Staat weitergereicht werden. Schließlich könnte vertraglich geregelt werden, dass etwaige „Übergewinne“ bei Änderung von Rahmenbedingungen abgeschöpft werden können.

Der administrative Aufwand für die Durchführung der Ausschreibung ist weitgehend unabhängig von dem Vergabevolumen. Der Aufwand für die Überwachung der laufenden Verträge hingegen ist stark mit dem Volumen korreliert. Entsprechend würde der Aufwand bei der Vergabe nicht viel höher sein als bei einer SPNV-Ausschreibung, der Aufwand in der Abwicklung und dem Vertragscontrolling wäre jedoch höher als bei einer SPNV-Vergabe¹⁶. Derzeit werden im SPFV ca. 145 Mio. Zugkm p. a. (zum Vergleich: im SPNV ca. 720 Mio. Zugkm) erbracht. Bei sechs Teilnetzen und einer geplanten Angebotsausweitung wären sechs Verfahren und spätere Verkehrsverträge mit jeweils ca. 25 – 35 Mio. Zugkm zu betreuen.

¹⁴ In UK gab es in den letzten Jahrzehnten hingegen zahlreiche Franchises, die – teilweise erhebliche – Franchisegebühren zahlen

¹⁵ U.a. der rechtliche und steuerliche Status solcher Zahlungen und die Frage, wie mit eigenwirtschaftlichen Wettbewerbern umzugehen ist

¹⁶ Typische Volumina liegen bei 1 – 5 Mio. Zugkm p. a.

3.3.5 Marktmodell „Vergabe von Linienbündeln mit separater Vergabe Fahrzeugbereitstellung“

Ähnlich wie im Modell 4 wird das Fernverkehrsnetz in Linienbündel aufgeteilt, die dann in wettbewerblichen Verfahren ausgeschrieben und vergeben werden. Als Ausgangspunkt für ein solches Modell wird unterstellt, dass die DB FV AG an der Neuordnung des Marktes mitwirkt und Bestandsfahrzeuge und Werke für die wettbewerbliche Vergabe zur Verfügung stellt.

Sinnvoll wäre es, die Linienbündel so zu schneiden, dass Teilnetze entstehen, die effizient bewirtschaftet werden können. Vermutlich bietet sich ein Zuschnitt entlang von Betriebswerken an, vorstellbar wäre eine Größenordnung von etwa sechs Teilnetzen.

Abweichend vom Modell 4 würde in diesem Marktmodell die Bereitstellung der Fahrzeuge und Werke separat ausgeschrieben und vergeben. Ausgangsüberlegung ist zum einen, dass der Staat eigentlich langfristig Fahrzeuge benötigt. Bei den typischen Vergabezeiträumen von 10 – 15 Jahren und einer Fahrzeuglebensdauer von 25 – 30 Jahren muss jedes Fahrzeug mindestens einen Betreiberwechsel durchlaufen. Die Finanzierung von Fahrzeugen ist für Private schwierig und hindert sie teilweise an der Teilnahme an Ausschreibungen. Zugleich kann der Staat Fahrzeuge günstiger finanzieren als Private. Im SPNV wird seit Jahren mit unterschiedlichen Formen der Fahrzeugbereitstellung experimentiert (insbes. Garantien, Landespools, separate Verträge zur Fahrzeugbereitstellung). In den letzten Jahren zeigt sich ein Trend zur separaten marktlichen Vergabe der Fahrzeugbereitstellung. Die Instandhaltung und Bereitstellung wird dabei oft vom Fahrzeughersteller angeboten, das Eigentum an den Fahrzeugen kann auch bei Dritten, z.B. Finanzinvestoren, liegen. In jedem Fall erhält die Öffentliche Hand direkten Zugriff auf die Fahrzeuge.

Bewertung:

Eine separate Vergabe der Fahrzeugbereitstellung bietet den großen Vorteil, dass die Betreiberkonzessionen etwas flexibler geschnitten werden könnten. In so einer Konstellation könnte die Fahrzeugbereitstellung nach Baureihen oder nach Betriebswerken geschnitten werden, ein Betreiber könnte für seine Verkehre Züge unterschiedlicher Bereitsteller (zu standardisierten Konditionen) nutzen. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn im Laufe des Vertrages Änderungen von Linien oder Fahrzeugeinsätzen anstehen.

Oft wird gegen eine solche Aufgliederung der Wertschöpfung argumentiert, es würden unnötige Schnittstellen und zusätzlicher bürokratischer Aufwand entstehen. Dem ist entgegenzuhalten, dass solche Schnittstellen auch in einem integrierten Konzern bestehen. In einem Konzern werden etwaige Konflikte innerhalb der Organisation behandelt und gelöst¹⁷, in einem geteilten Modell werden vertragliche Regelungen geschaffen¹⁸. Die Effizienz der Koordination hängt jeweils von der Ausgestaltung ab. In beiden Modellen gibt es gute und schlechte Beispiele. Wichtig ist bei einer marktlichen Ausgestaltung, dass klare Regeln zu Rechten und Pflichten und eindeutige Methoden zur Bereinigung von Konflikten geschaffen werden.

Auch dieses Modell erfüllt alle zuvor genannten Kriterien: Der Bund kann das Verkehrsangebot und die Betriebsqualität definieren und kontrollieren. Die wettbewerbliche Vergabe sollte sicherstellen, dass mögliche Effizienzsteigerungspotenziale identifiziert und über günstigere Preise an den Staat weitergereicht werden. Schließlich könnte vertraglich geregelt werden, dass etwaige „Übergewinne“ bei Änderung von Rahmenbedingungen abgeschöpft werden können. Durch die Trennung der beiden Hauptelemente der Wertschöpfung entsteht eine höhere Kostentransparenz.

Der administrative Aufwand für die Durchführung der Ausschreibungen und die Überwachung der laufenden Verträge wäre nicht unerheblich. Derzeit werden im SPNV ca. 145 Mio. Zugkm p. a. erbracht.

¹⁷ Ökonomen nennen dieses Koordinationsprinzip „Hierarchie“.

¹⁸ Ökonomen nennen dieses Koordinationsprinzip „Markt“.

Neben den ca. sechs Betreiberverträgen mit jeweils ca. 25 – 35 Mio. Zugkm müssten entsprechende Verträge für die Fahrzeugbereitstellung ausgeschrieben, vergeben und betreut werden.

3.4 Vertrieb

Unabhängig von dem gewählten Marktmodell stellt sich bei der Vergabe von Fernverkehrsleistungen die Frage nach der Gestaltung der Vertriebsfunktionen. Die heutigen SPNV-Vergaben sind als Referenz nur begrenzt geeignet.

Die staatliche Stelle, die die Ausschreibung organisiert, sollte hinsichtlich des Vertriebes bestimmte Vorgaben machen. Hierzu gehören insbesondere

- Beteiligung des Betreibers an einem nationalen Buchungssystem, das durchgängige Buchungen ermöglicht
- Das Grundkonstrukt eines nationalen Ticketsystems sollte – analog zu den Regelungen im SPNV – auf einem Grundpreis beruhen, mit dem der Fahrgast jeden beliebigen Zug nutzen kann. Basierend darauf sollte jeder Betreiber die Möglichkeit haben, günstigere Preise mit Zugbindung anzubieten.
- Anerkennung von BahnCards etc.
- Ein Mindestangebot an günstigen Tickets
- Ggfs. Vorgabe neuer Ticketformen durch den Staat, z.B. bundesweite Pauschaltickets

Aus diesen Vorgaben ergeben sich weitgehende Gestaltungsoptionen für die Betreiber. Zugleich müssen bestimmte Schnittstellen geplant werden.

Auf staatlicher Seite ist eine nationale, betreiberneutrale Vertriebsplattform einzurichten. Die einzelnen EVU betreiben eigene, vorgelagerte Systeme zur auslastungsoptimierenden Erlössteuerung (Yield-Management). Die Ticket-Preise der einzelnen Fernverkehrs-EVU und die bestehenden Ticket-Preise des SPNV werden über die nationale Plattform kombiniert, so dass Fahrgäste durchgehende Tickets für Fern- und Nahverkehr erhalten.

Ein Ausschreibungssystem würde erfordern, dass die Bieter vorab wissen, welche Ticket-Grundpreise sie erheben können. Entsprechend muss das Preisniveau und das Procedere bei der Preisanpassung (z.B. Inflationsrate) im Rahmen des Vergabeverfahrens festgeschrieben werden. Gleiches gilt für die Preisbildung und Anerkennungsregeln für Bahncards und Netzkarten und die Prinzipien der Einnahmeaufteilung. Sollte der Bund neue, günstigere Angebote beschließen, müsste er die Betreiber dafür entschädigen.

Grundsätzlich sollte das System vorsehen, dass die Betreiber ihre eigenen, vorgelagerten Yield-Managementsysteme betreiben und die Verantwortung für die Erlöse tragen. Allerdings scheint es sinnvoll, Ober- und Untergrenzen für die Erlöse zu definieren. Eine Untergrenze würde Betreiber insbesondere vor externen Schocks schützen (z.B. bei einer Pandemie), eine Obergrenze würde bei übermäßigen Gewinnen, z.B. aufgrund veränderter Rahmenbedingungen, einen Teil dieser Gewinne abschöpfen.

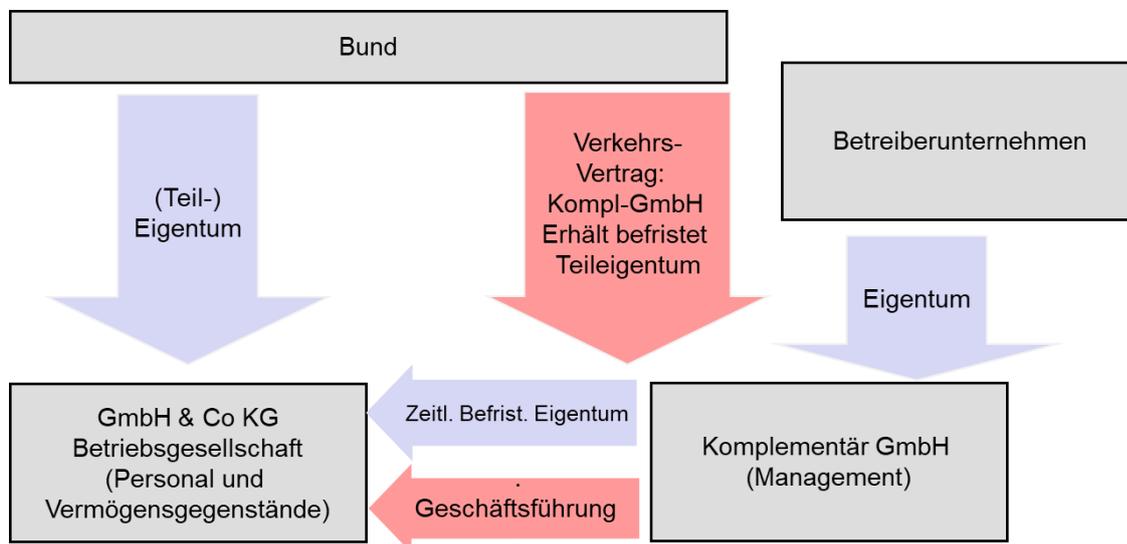
In der heutigen Marktordnung ist der DB Navigator Eigentum eines der Akteure. Die zuvor skizzierten wettbewerblichen Marktmodelle würden es erforderlich machen, dass alle Betreiber ihre Angebote über eine einzige Plattform vermarkten können. Deshalb muss der Navigator – oder ein Nachfolgesystem – zwingend marktneutral aufgestellt werden. Umgekehrt sollte auch sichergestellt werden, dass – analog zur Netzinfrastruktur – die Vermarktung nur über eine einzige wettbewerbsneutrale IT-

Infrastruktur (Plattform) auf dem Markt erfolgt und keine Konstellation entsteht, in der die Fahrgäste auf unterschiedlichen Plattformen nach den besten Preisen suchen müssen¹⁹.

Ein weiterer Vorteil einer betreiberneutralen Vertriebsplattform im Zugriff der öffentlichen Hand wäre, dass ein diskriminierungsfreier Zugriff auf Kundendaten²⁰ sichergestellt werden kann und im Rahmen der Ausschreibungsverfahren allen Bietern Nachfragedaten in gleicher Qualität zugänglich gemacht werden könnten.

3.5 Vorschlag für die Rechtsformgestaltung bei Vergaben von Verkehrsleistungen

Bisher haben die SPNV-Betreiber in Deutschland jeweils eine eigene Gesellschaft gegründet und die erforderlichen Vermögensgegenstände und Mitarbeiter in diese überführt. Grundsätzlich funktioniert dieses System, trotzdem ist die Frage zu stellen, ob es nicht effizientere Lösungen geben könnte. Das heutige System verursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand, der Zugriff des Aufgabenträgers bei Schlechtleistung oder gar Insolvenz ist kompliziert und der Aufgabenträger erhält nur begrenzten Einblick in die Ergebniszahlen. Ausgehend von dem französischen Konzept der société d'économie mixte (SEM) ist zu überlegen, ob die Betreibergesellschaften und ggf. die Gesellschaften, die die Fahrzeugbereitstellung übernehmen, bei einem Betreiberwechsel zwingend ausgetauscht werden müssen. Denkbar wäre z.B. die Schaffung von GmbH & Co KGs, mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und den erforderlichen Vermögensgegenständen. Der erfolgreiche Bieter würde eine Komplementär-GmbH gründen und mit Management besetzen, das die Geschäftsführung übernimmt. Zum Vertragsende oder bei Schlechtleistung würde die Komplementär-GmbH abgelöst und durch eine neue ersetzt. Damit würden sämtliche Probleme des Personalüberganges und Kauf oder Übertragung von Vermögensgegenständen entfallen. Bei einem Betreiberwechsel würde nur das Management ausgetauscht.



Diese Lösung hat allerdings den Nachteil, dass das Management die IT und die Arbeitsprozesse übernehmen müsste. Entsprechend wäre es für einen neues Management schwieriger, Prozesse besser und effizienter zu organisieren.

¹⁹ In UK konnten die einzelnen Betreiber bisher zusätzlich zu den über eine nationale, branchenweite Website vermarkteten Tickets (bereits mit Sonderpreisen) über eigene Websites günstigere „Hauspreise“ vermarkten. Die daraus resultierende Intransparenz trug zuletzt sehr zur Unzufriedenheit der Kunden mit dem System bei.

²⁰ Unter Beachtung der Datenschutzregeln

3.6 Überlegungen zur verkehrlichen Abgrenzung SPNV und SPFV

In den aktuellen Planungen zum Deutschlandtakt wird eine klare Festlegung zur Abgrenzung zwischen SPFV und SPNV vermieden. Die Zugkategorie „FR“ ist in den Planungen für das Fernverkehrsnetz enthalten, allerdings mit dem Vermerk „Fernverkehr oder schneller Regionalverkehr“. Nach Überzeugung des Gutachters ist es unmöglich, eine methodisch robuste oder gar justiziable Abgrenzung zwischen Nah- und Fernverkehr zu finden. Die vorstellbaren Kriterien wie Fahrgastzahlen, Reisezwecke und Reisesweiten oder Bedienfrequenzen für Städte bestimmter Größen sind geografisch so dispers, dass sich daraus keine Regeln ableiten lassen. Jeder Quervergleich zwischen Linien wird zu Inkonsistenzen führen. Hinzu kommt, dass die Interessenlage der Akteure je nach Region unterschiedlich ist. So besteht in einigen Verdichtungsräumen kaum Interesse an zusätzlichen Fernverkehrslinien, während in Randlagen größeres Interesse an Fernverkehrsanschlüssen besteht, insbesondere in touristischen Regionen. Auf einigen Linien bestehen Interdependenzen mit SPNV-Linien, wobei auch in diesen Fällen unterschiedliche Interessenlagen bei den verschiedenen Akteuren bestehen.

Entsprechend ist nicht erkennbar, dass es eine geeignetere Methode zur Abgrenzung von Nah- und Fernverkehr gibt als die, die auf dem Status quo basiert.

Anzuregen ist, für das geplante FR-Netz linienweise den Zuschussbedarf und ggf. verkehrliche Effekte abzuschätzen und auf dieser Basis die anstehenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zu führen.

3.7 Tabellarische Übersicht der Marktmodelle

Die zuvor skizzierten Modelle lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.

Nummer	Beschreibung	Ausschreibung	Angebotsdef.	separate Verg.	neutr. Vertrieb	Erlörisiko
			Qualitätsüberw.	Fz-Bereitst		
0	Nullfall (keine Änd.)	nein	DB FV	nein	nein	netto
1	Minimaländerung	nein (Ausnahmen)	DB FV	nein	nein	netto
2	Netzkonzession	pro forma	Bund	nein	nein	netto
3	Netzkonzess. plus Ergänz.	nur im Ergänz-Netz	Bund	nein	nein	netto
4	Linienbündel	ja	Bund	nein	ja	netto
5	Linienbündel/Fz-Bereitst.	ja	Bund	ja	ja	netto

Aus Gutachtersicht ist das Modell 5, die Vergabe von Linienbündeln mit separaten Verträgen für die Fahrzeugbereitstellung, das sinnvollste der skizzierten Modelle.

4. Organisationsüberlegungen

Die im dritten Kapitel skizzierten wettbewerblichen Marktmodelle würden eine gesetzliche Grundlage erfordern, in der auch die Verantwortlichkeit für die Durchführung der Vergabeprozesse geregelt werden müsste. Es stellt sich die Frage, welche Organisationsform geeignet wäre, um die sich ergebenden Aufgaben abzudecken. Dabei ist offensichtlich, dass sich die Anforderungen an die Organisation deutlich unterscheiden würden.

Im Modell „Netzkonzession“ wäre nur sporadisch (alle zehn oder fünfzehn Jahre) ein Vergabeverfahren durchzuführen. Der Umfang des Verfahrens wäre zudem gering, auch die laufende Überwachung wäre mit geringem Personalaufwand zu realisieren. Es ist zu diskutieren, ob hierfür eine eigene Organisation

geschaffen werden muss. Alternativ wäre eine Abwicklung direkt aus dem Ministerium heraus denkbar oder die Vergabe des Verfahrens an eine dritte Stelle.

Im Modell Netzkonzession mit ergänzenden Ausschreibungen würden zusätzlich zu der Netzkonzession einzelne Strecken marktlich vergeben werden. Der dafür erforderliche Aufwand hängt vom Umfang der Vergaben ab.

Für die Modelle mit wettbewerblicher Ausschreibung von Linienbündeln wird eine neu einzurichtende Organisation benötigt. Die Aufgaben der Organisation bestehen in der Durchführung von Ausschreibungsverfahren und der Überwachung und Steuerung laufender Verträge. In diesen Funktionen ähneln die Aufgaben denen der Aufgabenträger im SPNV. Mit derzeit etwa 150 Mio. Zugkm ist das Vergabevolumen etwa 20 % größer als das des größten SPNV-Aufgabenträgers, der BEG.

4.1 Bildung eines Aufgabenträgers für den Fernverkehr (ATF)

Die Schaffung von regionalen Aufgabenträgern im SPNV hat sich bewährt. Diese Organisationen haben technisches, betriebswirtschaftliches und verkehrliches Know-how aufgebaut, mit dem sie einerseits die Politik beraten können und andererseits effiziente Vergabeverfahren durchführen können. Auch die regionale Aufstellung ist als Erfolg zu sehen, Entscheidungen für regionale Verkehre können besser dezentral als zentral getroffen werden. Großbritannien und Frankreich haben in den letzten Jahren eine ähnliche Dezentralisierung von verkehrspolitischen Entscheidungen vorgenommen.

Die Schnittstelle zu regionalen Verkehren ist vorab durch die Definition des Deutschlandtaktes zu klären. Das Thema birgt, wie zuvor dargelegt, erhebliche Potenziale für Ressourcenstreitigkeiten, insbesondere bei der Trassennutzung, zwischen ATF und SPNV – Aufgabenträgern. Aus diesem Grund sollten vorab Vereinbarungen über die zu bedienenden Linien im marktlichen „Grenzbereich“ getroffen werden und entsprechende Verträge langfristig geschlossen werden.

4.2 Einbindung Vertriebsfunktionen

Wie im Abschnitt 3.4 skizziert, erfordern zumindest die Marktmodelle mit wettbewerblicher Vergabe eine Überarbeitung des Tarifsystems sowie eine unternehmensneutrale Vertriebsplattform. Derzeit bauen die Akteure des SPNV eine Deutschlandtarifverbund-Gesellschaft auf, die das aktuelle, von der DB AG dominierte Tarifsystem im SPNV ablösen wird. Die dominierende Fahrgastinformations- und Ticketingplattform in Deutschland, der DB Navigator, ist Eigentum der DB AG. Für die nachfolgenden Überlegungen wird unterstellt, dass die DB AG bereit ist, den Navigator in eine unternehmensneutrale Plattform umzuwandeln oder durch Verkauf eine Anbieterneutralität zu erreichen²¹.

Zum einen wäre es denkbar, alle drei Funktionen (Tarifverbund, Plattform und ATF) in eine Organisation zusammenzuführen oder zumindest zwei der drei zusammenzulegen. Einerseits würden damit Schnittstellen minimiert, auf der anderen Seite ergeben sich durch die unterschiedlichen Funktionen und Stakeholder möglicherweise auch unterschiedliche Interessen. Deshalb sollte, sobald die Umsetzung dieser Ideen näher rückt und mehr Details geklärt sind, eine detaillierte Bewertung der Vor- und Nachteile erfolgen.

²¹ Neben dem Navigator gibt es heute weitere Vertriebsfunktionen innerhalb der DB AG. Hierzu gehören die Reisezentren, Call-Center, Fahrgastrechteabteilung und Lounges. Im Weiteren wird davon ausgegangen, dass diese Funktionen analog zu der Plattform behandelt werden würden.

4.3 Strukturmodelle für den Aufgabenträger Fernverkehr

4.3.1 Aufbau einer neuen Organisation für den Aufgabenträger Fernverkehr

Die Aufgaben, insbes. die Durchführung von Ausschreibungen und das Controlling laufender Verträge, entsprechen denen eines regionalen SPNV-Aufgabenträgers mit dem Unterschied, dass der Aufgabenträger Fernverkehr die Fernverkehrsstrecken sowie internationale und ggf. Nachtzuglinien betreut. Da bislang diese Aufgabe auf Bundesebene nicht anstand, ist die Schaffung einer neuen Organisationseinheit erforderlich. Die bestehenden nachgeordneten Behörden des Verkehrsministeriums (EBA, BNetzA) scheinen für die neue Aufgabe kaum geeignet, da diese in der Marktordnung andere, teilweise konfligierende Aufgaben haben.

Um wettbewerbliche Ausschreibungen erfolgreich durchführen zu können, sollte die aufzubauende Organisation das vorhandene Know-how der regionalen Aufgabenträger nutzen. Darüber hinaus sind Wege zu finden, um die Ziel- und Ressourcenkonflikte, die zwischen regionaler und nationaler Ebene zwangsläufig entstehen werden, konstruktiv zu lösen.

Aus diesen Überlegungen heraus wird angeregt, den Ländern ein Mitspracherecht in der neuen Organisation einzuräumen. Dies könnte durch eine gemeinsame Trägerschaft oder durch ein satzungsmäßiges Mitspracherecht bei der Konzeptionierung und Durchführung der Vergaben umgesetzt werden.

4.3.2 Übertragung der Aufgaben des Aufgabenträgers Fernverkehr an die regionalen Aufgabenträger

Die Aufgabenträger im SPNV haben in den letzten Jahrzehnten umfangreiches Know-how zur Gestaltung von Ausschreibungen, zu Verhandlungen mit Betreibern, zum Vertragscontrolling und zum Betreibertransfer gesammelt. Zunächst liegt die Überlegung nahe, dieses Wissen auch für Vergaben im Fernverkehr zu nutzen. Dagegen spricht, dass trotzdem zusätzliche Personalressourcen benötigt würden. Außerdem könnte die Loyalität der so entsandten möglicherweise eher ihrer „Heimatorganisation“ gelten, sie würden bei Ressourcenkonflikten vielleicht nicht die Position des Bundes vertreten. Aus diesen Gründen vermag diese Idee nicht zu überzeugen.

4.3.3 Zusammenlegung des Aufgabenträgers Fernverkehr mit den regionalen Aufgabenträgern

Grundsätzlich denkbar wäre es auch, die vorhandene Kompetenz der Aufgabenträger zu bündeln und diese organisatorisch mit dem neu zu gründenden ATF zusammenzulegen. Auch diese Idee vermag nicht zu überzeugen.

Die „Regionalisierung“ in der Bahnreform von 1994 beinhaltete vor allem die Dezentralisierung der Entscheidung über Verkehrsangebote. Diese Reform gilt als einer der entscheidenden Erfolgsfaktoren im deutschen SPNV. Auch Länder mit eher zentralistischen Verwaltungstraditionen wie Großbritannien und Frankreich haben das deutsche Modell kopiert und die Entscheidungen im Regionalverkehr in die Regionen verlagert.

Darüber hinaus haben viele SPNV-Aufgabenträger weitere Funktionen der regionalen Verkehrsorganisation übernommen. Hierzu zählt die Organisation regionaler Verkehrsverbände, aber auch die Netz- und Anschlussplanung von ÖPNV-Verkehren, die der Verantwortung der Kommunen unterliegen. Schließlich haben die Aufgabenträger – in vielen Ländern – eine wichtige politische Beratungsfunktion gegenüber den Ministerien.

Aus diesen Gründen überzeugt der Vorschlag einer Zentralisierung der Aufgabenträger nicht. Zwar wären gewisse Kosteneinsparungen durch Synergien denkbar, diese stehen aber in keinem Verhältnis zu dem Schaden, der durch den Verlust der regionalen Einbindung zu erwarten ist.

4.3.4 Zusammenfassende Bewertung der Strukturmodelle

Für die Durchführung wettbewerblicher Vergabeverfahren im Fernverkehr scheint die Einrichtung einer eigenständigen Aufgabenträgerorganisation des Bundes die sinnvollste Lösung. Zur Sicherstellung einer konstruktiven Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern der Länder ist eine institutionelle Beteiligung der SPNV-Aufgabenträger sinnvoll.

5. Zusammenfassung

In diesem Kurzgutachten wurde diskutiert, ob der „Deutschlandtakt“ eine neue Marktordnung im Fernverkehr erfordert. Das Gutachten gelangt zu folgenden Ergebnissen:

Der Deutschlandtakt sieht vor, dass die Infrastruktur spezifisch für einen bestimmten Zielfahrplan errichtet wird. Zugleich wird eine - sehr unscharfe - Bedienungs zugesagt gegeben. Damit wären wettbewerbliche Angebote im SPNV kaum möglich.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der Deutschlandtakt ohne Änderung der Marktordnung rechtlich zulässig ist. Aufgrund der vielen offenen Punkte beim Deutschlandtakt ist eine Klärung derzeit nicht möglich.

Der überwiegende Teil der neuen Angebote erfordert neue Infrastruktur, deren Fertigstellung 15 – 20 Jahre dauern wird. Von daher ist der Handlungsdruck nicht besonders groß.

Unabhängig vom Deutschlandtakt lässt eine marktliche Vergabe von Teilnetzen eine bessere Marktentwicklung erwarten. Diese Erwartung basiert auf den folgenden Elementen:

- Klares Besteller-Ersteller-Prinzip
- Festlegung der Bedienangebote durch den Bund mit vertraglicher Qualitätssicherung
- Effizienzsteigerung durch wettbewerbliche Vergaben
- Bundesweites, anbieterneutrales Vertriebssystem

Für die Umsetzung und Betreuung ist der Aufbau eines Aufgabenträgers für den Fernverkehr sinnvoll. Auf Basis der zuvor angeführten Überlegungen wird vorgeschlagen, hierfür eine eigenständige Organisation aufzubauen und dabei eine institutionelle Beteiligung der SPNV-Aufgabenträger vorzusehen.

Aus Gutachtersicht wären diese Strukturen (Bildung eines unabhängigen Bundesaufgabenträgers und Ausschreibung von Linienbündeln) am besten geeignet, um den Fernverkehr in Deutschland weiterzuentwickeln und die Verlagerungsziele erreichen zu können.