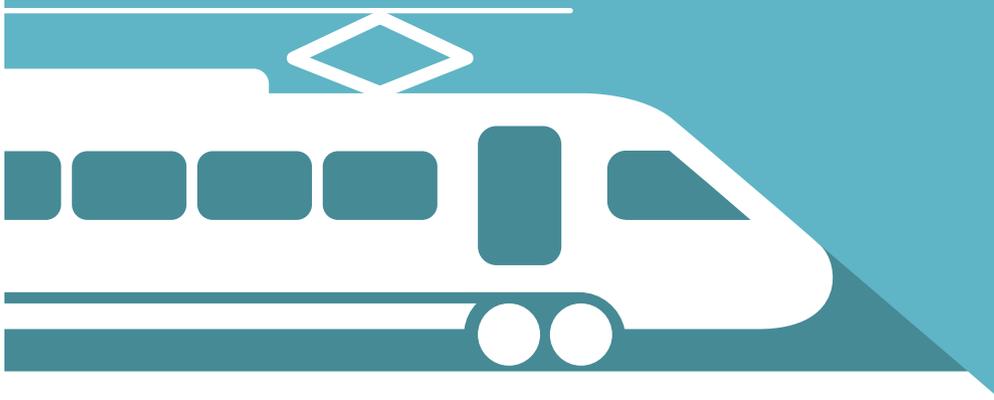


# ZUGKRAFT FÜR DEN VERKEHRSSSEKTOR

WETTBEWERBER-REPORT  
EISENBAHN 2017/18  
LANGFASSUNG



## VORWORT

Liebe Leserinnen und Leser,

mehr Qualität, höhere Effizienz, ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis - vom Wettbewerb auf dem deutschen Schienennetz profitieren Fahrgäste, Verlager und die öffentliche Hand mittlerweile spürbar. Wie in anderen Netzwirtschaften gelingt es hier, attraktivere Angebote für die Kunden zu entwickeln. Das gilt für den Güter- wie den Schienenpersonennahverkehr. Lediglich dem Fernverkehr fehlt dieser Impuls bis heute.

Wie kann das große Potenzial der Branche besser genutzt werden? Dieser Report gibt dafür Empfehlungen - auf der Basis einer Bestandsaufnahme mit aktuellen Zahlen. Wir analysieren sowohl den intramodalen Wettbewerb zwischen den Anbietern im Schienensektor als auch den intermodalen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern.

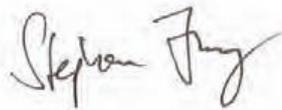
Unser Fazit: Auch 23 Jahre nach der Bahnreform fehlen die Rahmenbedingungen für fairen Wettbewerb - auf der Schiene ebenso wie zwischen den Verkehrsträgern. Dass dieser nötig ist, untermauern die Fakten und Argumente, die wir in diesem „Wettbewerber-Report“ beschreiben. Das Werk legen wir nunmehr zum fünften Mal vor.

Wir, das sind drei Verbände: mofair, der Zusammenschluss der Wettbewerbsbahnen im Schienenpersonenverkehr; das Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE), der Verband der Wettbewerbsbahnen im Schienengüterverkehr, sowie erstmals der VPI, der Verband der Güterwagenhalter. In diesem haben sich Unternehmen zusammengeschlossen, die nicht selbst Eisenbahnverkehrsunternehmen sind, sondern ihren Güterwagenpark anderen Unternehmen zur Verfügung stellen.

Neben dieser Langfassung haben wir eine zusammengefasste Darstellung in einer 32-seitigen Broschüre herausgegeben, die thematisch die gleiche Breite abdeckt, aber naturgemäß auf viele Zahlen und Details aus Platzgründen verzichten musste. Viel Spaß bei der Lektüre wünschen



Malte Lawrenz  
Vorsitzender VPI



Stephan Krenz  
Präsident mofair



Ludolf Kerkeing  
Vorstandsvorsitzender NEE

## Inhalt

VORWORT .....	1
<b>Politischer Rahmen: Deutschland braucht die Verkehrswende .....</b>	<b>6</b>
Entwicklung der intermodalen Marktanteile der Schiene .....	6
Marktanteil des Schienengüterverkehrs.....	6
Modal Split zwischen den Verkehrsmitteln.....	6
Prognosen zur Entwicklung der Verkehrsleistung .....	6
Verkehr und Klimaschutzziele .....	7
Verkehrsverlagerung und Elektromobilität.....	7
Elektromobilität im Schienenverkehr .....	8
Verkehrspolitische Zielgröße Modal Split .....	8
Vergleich der intermodalen Wettbewerbsbedingungen .....	9
Entwicklung der Infrastrukturnutzungskosten .....	9
Wirkungen der Instrumente des Klimaschutzes und zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien im Schienenverkehr.....	9
Wirkung der Ölpreisentwicklung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene .....	10
Lärm: Anlastung externer Kosten im Schienenverkehr.....	10
Bedeutung und Entwicklung von Regeln und Kontrollen für den Schienenverkehr .....	10
im intermodalen Wettbewerb.....	10
Künftige intermodale Rahmenbedingungen .....	11
<b>Verkehrsmarkt Schiene: Fahrt aufnehmen mit moderner Infrastruktur .....</b>	<b>12</b>
Netznutzung durch Wettbewerbsbahnen.....	12
Intramodaler Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr .....	12
Wettbewerb: Hindernisse und Positivbeispiele .....	12
Bahnstrompolitik .....	12
Folgen der gerichtlichen Öffnung des Bahnstromnetzes.....	14
Stand der Umsetzung neuer Prozesse bei der DB Energie.....	14
Entwicklung der Netzentgelte für Bahnstrom .....	14
Streckenelektrifizierung .....	15
E-Mobilität auf Schiene und Straße .....	16
Anreize des Bundes für die Entwicklung und Nutzung der Schieneninfrastruktur.....	16
Exkurs: kommunal finanzierte Gemeindestraßen .....	16
Umfang der Netzinfrastrukturen .....	17

Gründe des Infrastrukturrückbaus .....	19
Exkurs: Entwicklung der Netzlänge von Straße und Schiene.....	20
Intermodaler Vergleich der Infrastrukturfinanzierung .....	20
Exkurs: Finanzierung der Infrastrukturen des Luftverkehrs .....	21
Exkurs: Flughafen BER .....	22
Exkurs: Flughafen Hahn.....	22
Exkurs: Binnenschifffahrt.....	22
Infrastrukturkosten auf der Straße.....	22
Vergleich von Netzauslastung und Netzkosten .....	23
Verfügbarkeit des Netzes .....	24
Investitionen gegen den Modernisierungsrückstand .....	25
Zusätzliche Bautätigkeit .....	25
Bedeutung der Wettbewerbsbahnen als Netzkunden .....	27
Finanzierungskreislauf Schiene.....	27
Exkurs: Gewinnorientierung in der Verkehrsinfrastruktur.....	28
Finanzierungsströme innerhalb des DB-Konzerns.....	28
Trassenpreisentwicklung.....	29
Neues Entgeltgenehmigungsverfahren und Trassenpreisentwicklung in der Zukunft.....	31
Gewinnorientierung des Schienennetzbetriebs .....	33
Exkurs: Eisenbahnregulierungsgesetz .....	34
Exkurs: Verfügbarkeit von Trassenkapazitäten.....	35
Informelle Abstimmung im DB-Konzern .....	35
Wettbewerbsfaktor Personal .....	36
<b>Personenverkehr: Die Zeichen stehen auf Wachstum .....</b>	<b>40</b>
Übergreifende Entwicklungen.....	40
Entwicklung des Marktanteils der Schiene.....	40
Künftige Bevölkerungsentwicklung.....	41
Produktionskosten des Schienenpersonenverkehrs.....	45
Trassen- und Stationsgebühren .....	45
Wirtschaftlichkeit von Schiene und Straße im Vergleich .....	46
SPNV.....	48
Betriebs- und Verkehrsleistung im Regionalverkehr .....	48
Finanzierung Bestellung/Betrieb .....	50
Marktanteil der Wettbewerbsbahnen deutschlandweit .....	52
Übersicht der Wettbewerbsbahnen nach Betriebsleistung .....	55

Marktanteil der Wettbewerbsbahnen regional.....	61
Marktöffnungsgrad .....	62
Exkurs: S-Bahnen.....	63
Rückblick: Vergaben 2015–2017.....	66
Ausblick: Wichtige Vergabeverfahren der kommenden Jahre .....	68
Anforderungen an eine faire Ausschreibung.....	69
Exkurs: Vertriebswettbewerb .....	71
Auswirkungen des Wettbewerbs im SPNV .....	73
Weitere Hindernisse des Wettbewerbs .....	78
SPFV .....	83
Wirtschaftliche Rahmendaten .....	83
Marktbedeutung der Wettbewerber .....	84
Markteintrittsversuche.....	84
Konkurrenz zum Fernbus.....	87
Schnittstelle zum Regionalverkehr.....	89
Hemmnisse des Wettbewerbs.....	92
Wettbewerb im Fernverkehr durch einen Bundesaufgabenträger .....	93
<b>Güterverkehr: Wettbewerbsbahnen im Aufwind .....</b>	<b>95</b>
Verkehrsleistung und Transportmenge, Modal Split.....	95
Güterart Intermodal.....	99
Güterart Mineralölerzeugnisse.....	101
Güterart Chemische Erzeugnisse .....	103
Güterart Kohle .....	104
Güterart Erze, Steine, Erden.....	106
Güterart Metalle.....	107
Produktionsarten .....	109
Steigerung der Trassenkosten .....	111
Marktsituation Intramodal/Steigerung der Angebotsvielfalt.....	112
Eisenbahnverkehrsunternehmen.....	112
Vergleich der Betriebsergebnisse/Umsatzrenditen .....	114
Eisenbahngüterwagenvermieter .....	115
Hemmnisse des Wettbewerbs.....	116
Regulatorisches Umfeld.....	116
Zulassungsaufwand für EVU und Wagenhalter .....	116
Sicherheitsbescheinigungen (SiBe) und ECM-Zertifizierungen.....	117

Verfügbarkeit von Trassenkapazitäten.....	118
Verfahren zur Trassenzuweisung.....	118
Innovation.....	120
Lärm .....	121
<b>Fazit &amp; Forderungen: Auf Zukunft setzen – Die Schiene stärken .....</b>	<b>124</b>
Verkehrsverlagerung erfordert politisches Umdenken .....	124
Für eine Verkehrswende muss an vielen Stellen gehandelt werden.....	126
Deutschland-Takt implementieren und fortschreiben.....	126
Infrastruktur modernisieren – kapazitätserhaltend bauen .....	126
Infrastruktur nicht mehr auf Kante nähen .....	126
Trassenpreise halbieren .....	126
Wettbewerbsneutrale Regularien, Gebühren, Abgaben und Steuern.....	127
Wirksamen Wettbewerb im SPNV fördern und im Fernverkehr endlich etablieren .....	127
Durchgehende Fahrgastinformation, fairer Vertrieb und Deutschland-Tarif.....	128
Technisches Gesamtsystem Schiene weiterentwickeln .....	128
Masterplan Schienengüterverkehr finanzieren und umsetzen .....	129
Konsequente Politik für die Schiene jetzt! .....	129
Deutschland braucht die Verkehrswende und eine Bahnreform II!.....	130
Abkürzungsverzeichnis.....	131
Impressum.....	135

## Politischer Rahmen: Deutschland braucht die Verkehrswende

Deutschlands Wirtschaft floriert. Die Zahl der Einwohner und der Beschäftigten wächst und damit die Zahl und Weite der Fahrten zum Arbeitsplatz. Der ökonomische Wohlstand zeigt sich auch auf Reisen und im Freizeitverkehr. Mehr und längere Strecken werden zurückgelegt. Konsum und Produktion steigen an – und in der Folge die Verkehrsmenge. Die zunehmend arbeitsteilige Produktion und der Zuwachs an internationaler Beschaffung lässt die Transportweiten und -mengen ebenfalls größer werden. Die Ausnutzung der Infrastruktur steigt, auch weil ihr Ausbau in geringerem Umfang erfolgte, als die Verkehrsmenge anwuchs. Diese Effizienzsteigerung hat allerdings auch zur Folge, dass bereits verhältnismäßig kleine Störungen im Straßen- oder Schienennetz oder an Schleusenbauwerken schnell weitreichende Auswirkungen auf den Verkehrsfluss haben können und Reisende und Unternehmen treffen.

### Entwicklung der intermodalen Marktanteile der Schiene

Anders als in manchen Jahrzehnten zuvor profitierte auch der Schienenverkehr von der Entwicklung. Alle Schienenpersonenverkehre zusammengenommen legten 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 4 Prozent zu – und steigerten sich damit sogar stärker als der gesamte Personenverkehrsmarkt mit 1,7 Prozent Wachstum. Die demografischen Effekte sind neben der wettbewerbsgetriebenen Verbesserung des Nahverkehrsangebots zusammen mit sinkenden Durchschnittspreisen in dem von der Deutschen Bahn dominierten Fernverkehr die entscheidenden Treiber für das überproportionale Wachstum auf der Schiene. Der deutliche Zuwachs verschob auch den Marktanteil zum ersten Mal seit längerer Zeit wieder in Richtung Schiene – wenn auch auf geringem Niveau. Ihr Marktanteil stieg von 7,8 Prozent in 2015 auf 8,3 Prozent im Jahr 2016.

### Marktanteil des Schienengüterverkehrs

Stetes Wachstum kennzeichnete in den vergangenen Jahren den Schienengüterverkehr, auch wenn – anders als im vergangenen Jahrzehnt – der Marktanteil nicht mehr anstieg, sondern die Schiene mit dem Markt ungefähr im gleichen Umfang mitwuchs. 2016 musste der Schienengüterverkehr erstmals seit vielen Jahren wieder einen leichten Rückgang seiner Verkehrsleistung um 0,4 Prozent verbuchen. Damit sank auch der Marktanteil, gemessen in Tonnenkilometern, von 18,0 auf 17,6 Prozent. Der Richtungswechsel dürfte auf das immer weitere Auseinanderklaffen der Kosten für Infrastruktur und Energie zwischen Straße und Schiene zurückzuführen sein. Ein Jahr zuvor hatte die Schiene mit einem Leistungswachstum von 3,55 Prozent den Straßengüterverkehr noch übertroffen und ihren Marktanteil von 17,6 auf 18,0 Prozent gesteigert. Im Kern bewegte sich der Anteil des Schienenverkehrs seit mehr als zehn Jahren immer zwischen 17 und 18 Prozent.

### Modal Split zwischen den Verkehrsmitteln

Obwohl der Schienenverkehr also seine Leistung von der Jahrtausendwende bis heute um fast 70 Prozent steigern konnte, blieb das seit Jahrzehnten quer durch alle politischen Lager hinweg vertretene Ziel, Verkehre von der Straße auf den umweltverträglichen Verkehrsträger Schiene zu verlagern, unerfüllt. Über dieses Ziel herrscht auch ein breiter gesellschaftlicher Konsens; es ist der Politik jedoch nicht gelungen, die Weichen neu zu stellen.

### Prognosen zur Entwicklung der Verkehrsleistung

Seit der Wiedervereinigung ist der Gütertransport auf der Straße bis 2010 um mehr als 75 Prozent gewachsen. Für den Zeitraum bis 2030 erwartet die Regierung eine ähnlich steile Wachstumskurve. In dem 2016 vom Bundeskabinett beschlossenen Bundesverkehrswegeplan 2030 geht die Bundesregierung von einem Wachstum der Güterverkehrsleistung um 38 Prozent im Zeitraum von 2010 bis 2030 aus, im Personenverkehr von 13 Prozent. Das Umweltbundesamt hat in seiner Studie zu der Frage, ob der Verkehr bis 2050 CO<sub>2</sub>-frei organisiert werden kann, errechnet: Die Güterverkehrsleistung wird von 2010 bis 2050 voraussichtlich um fast 61 Prozent auf dann 975 Milliarden Tonnenkilometer zunehmen. Im Unterschied zu den Gutachtern des Verkehrsministeriums geht das Umweltbundesamt dabei von einer Verkehrsverlagerung – vor allem im Güterverkehr – von der Straße auf die Schiene aus.

Während der Marktanteil der Schiene im Personenverkehr bis 2030 bei rund 8 Prozent verharren soll, erwartet das Amt bis 2050 einen Anstieg auf 11 Prozent. Im Güterverkehr sieht das Zielszenario der Umweltbehörde so aus: von heute rund 18 Prozent auf 23 Prozent im Jahr 2030 und 31 Prozent im Jahr 2050. Ganz unabhängig von der Frage, ob sich die kommende Bundesregierung auf Ziele zur Verlagerung von Straßenverkehren auf die Schiene durchringt und die dafür notwendigen Maßnahmen auch tatsächlich beschließt, folgt aus den Szenarien eine wichtige Erkenntnis: Selbst im Szenario des Umweltbundesamtes, das für die bisherige Politik anspruchsvolle Verlagerungsziele enthält, wird noch mehr Verkehr, vor allem Güterverkehr, auf den Straßen vorhergesagt als heute. Forschung und Entwicklung von autonomen Straßenfahrzeugen lösen mit der angestrebten höheren Auslastung der Infrastruktur nicht die vorhandenen und absehbaren Infrastrukturengpässe auf – möglicherweise verschärfen sie das Problem sogar durch noch stärkere Wachstumsanreize für den straßenbasierten Güterverkehr.

Es ist also zu erwarten, dass künftig noch mehr Verkehr durch Deutschland rollen wird. Es muss auch davon ausgegangen werden, dass er mit den bekannten Antrieben nicht nur den Energieverbrauch, sondern auch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß weiter in die Höhe treiben wird. Selbst wenn sich das prognostizierte Wachstum entsprechend den heutigen Marktanteilen auf die verschiedenen Verkehrsträger verteilt, würden drei von vier zusätzlichen Ladungseinheiten im Güterverkehr und vier von fünf Reisen die schon jetzt überlasteten Straßen nutzen. Im Ergebnis würden mehr Staus selbst bei forciertem Straßenbau, höherem Energieverbrauch und steigender CO<sub>2</sub>-Ausstoß sowie hohe Unfallrisiken diese Entwicklung begleiten.

## Verkehr und Klimaschutzziele

Gleichzeitig hat sich die Bundesregierung im Pariser Klimaabkommen international verbindlich dazu verpflichtet, die jährlichen absoluten CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland bis 2020 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Im Sommer 2017 publizierte der Thinktank „Agora Energiewende“ seine Erwartung, dass unter derzeitigen Randbedingungen lediglich ein Wert von 30 bis 31 Prozent erreicht wird. Der Verkehrssektor mit seinem hohen Anteil erdölbasierter Antriebe hat mit minus 0,5 Prozent zwischen 1990 und 2015 dabei den bisher geringsten Beitrag aller Sektoren geliefert. Dies bedeutet umgekehrt, dass hier künftig ein besonderer Handlungsbedarf besteht, vor allem vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung bis zum Jahr 2050 den Verkehrssektor komplett CO<sub>2</sub>-frei gestalten will. Diese Lage existiert im Prinzip unverändert seit Formulierung der ersten Klimaziele zu Beginn der 1990er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Durch Effizienzsteigerungen konnte im Verkehrssektor bisher nur ein weiteres Wachstum des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes aus dem Verkehrsmengenwachstum vermieden werden, wobei in den nationalen Statistiken die besonders CO<sub>2</sub>-intensiven und ölabhängigen ein- und ausgehenden Verkehre im Luft- und Seeschiffsverkehr jenseits der deutschen Grenzen nicht berücksichtigt sind.

## Verkehrsverlagerung und Elektromobilität

Die Politik steht daher gegenwärtig nicht mehr vor der Frage, ob sie Verkehr verlagern will, sondern in welchem Umfang. Wenn keine Dämpfung der Verkehrsnachfrage gewollt ist, gleichzeitig aber die verbindlichen Klima- und Umweltziele erfüllt werden sollen, muss der Verkehrssektor fast vollständig auf Endenergieträger umgestellt werden, die auf erneuerbaren Energien basieren. Im Unterschied zu biogenen Kraftstoffen kann elektrischer Strom verlustarm erzeugt, transportiert und für die Antriebsfunktion eingesetzt werden. Mit Wind und Sonne stehen unerschöpfliche Primärenergiequellen zur Verfügung, die Speicherung der benötigten Energiemengen in Fahrzeugen ist jedoch im Personen- wie im Güterverkehr ein schwerwiegendes Handicap. Die Elektrifizierung der Straßeninfrastruktur wäre – selbst begrenzt auf die Hauptrouten – ein teures Unterfangen. Sie würde zugleich mit der Erweiterung der Schienenelektrifizierung volkswirtschaftlich konkurrieren müssen. Das vermehrt diskutierte Konzept, im Straßenverkehr eine vollständige Elektrifizierung und Versorgung aus erneuerbaren Energiequellen organisieren zu wollen, ist dementsprechend weit entfernt von einer selbsttragenden Entwicklungsperspektive. Neben den zusätzlichen Infrastrukturkosten jeglicher Elektrifizierung gehen weder die Wirtschaftlichkeitsrechnungen der E-Straßenfahrzeuge nutzerseitig im Vergleich zu Diesel und Benzin ohne massive Subventionierung auf, noch gibt es eine Idee, wie das mit einer Elektrifizierungsstrategie schwindende Mineralölsteueraufkommen kompensiert werden soll.

Im Wettbewerb der Energieträger werden die CO<sub>2</sub>-trächtigen Erdölprodukte noch lange den Vorzug bei Anwendern und Fahrzeugherstellern genießen, wenn hier keine veränderten staatlichen Rahmenbedingungen greifen.

## Elektromobilität im Schienenverkehr

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass der Schienenverkehr als einziger Verkehrsträger, der nennenswert und somit zugleich mit Abstand den höchsten Anteil CO<sub>2</sub>-freier erneuerbarer Energien einsetzt, von der Politik nachrangig behandelt wird. Die Schiene ist bereits heute weit überwiegend klimafreundlich elektromobil unterwegs. 2015 lag der Anteil der Verkehrsleistung elektrisch betriebener Züge im Schienengüterverkehr bei knapp 94 Prozent, im Personenverkehr waren es rund 90 Prozent. Diese Anteile steigen weiter, obwohl diese Fahrzeuge noch immer nur auf rund 60 Prozent der Netzlänge unterwegs sein können. Mit einer weiteren Elektrifizierung und neuen Konzepten wie Hybrid- oder Brennstoffzellenantrieben könnte der Diesel mittelfristig auf der Schiene zum Auslaufmodell werden. Vor allem aber könnte durch eine gezielte Verbesserung der Bedingungen des elektrisch betriebenen Schienenverkehrs weitaus schneller als auf der Straße der Anteil der erneuerbaren Energien im Verkehrssektor erhöht und damit der CO<sub>2</sub>-Ausstoß vermindert werden.

## Verkehrspolitische Zielgröße Modal Split

Die Bundesregierung hat sich jedoch lange Zeit beharrlich geweigert, ein Ziel für die Steigerung des Marktanteils der Schiene zu nennen, und zwar mit dem Argument, man wolle die jeweiligen Stärken der einzelnen Verkehrsträger zur Geltung kommen lassen. Zum Abschluss des Jahres 2016 hat das Bundeskabinett sogar ein entsprechendes langjähriges Ziel der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ des Bundes kassiert. 2002 war beschlossen worden, dass der Anteil der Schiene im Güterverkehr bis zum Jahr 2015 auf 25 Prozent gesteigert werden soll. Nachdem in den zwischenzeitlich erschienenen Statusberichten immer deutlicher darauf hingewiesen wurde, dass eine Verfehlung des Ziels drohe, wurde mit der Revision des Zielsystems der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ das Ziel aufgegeben. Begründung: Es sei ohnehin nicht zu erreichen. Dass dies nicht stimmt, zeigen die Beispiele der Schweiz (39 Prozent), Österreichs (43,6 Prozent) oder auch der USA (35 Prozent). Erst mit dem „Masterplan Schienengüterverkehr“ wurde im Juni 2017 eine leichte Kehrtwende sichtbar, als das Bundesverkehrsministerium dem Drängen der Branche nach Formulierung eines politischen Zieles nachgab. Demnach soll der Marktanteil der Schiene „in Zukunft deutlich“ gesteigert werden.

Im Personenverkehr gab es überhaupt keine entsprechenden Ziele – mit der Etablierung des vierten Fernverkehrsmittels, nämlich dem Fernlinienbus ab dem Jahr 2013, geriet die Schiene, und zwar nicht nur der Fernverkehr, sondern auch der staatlich geförderte Schienenpersonennahverkehr, weiter unter Druck. Trotz der im Vergleich zum Pkw oder gar zum Flugzeug niedrigen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen des Fernlinienbusses konnte bisher nicht schlüssig dargelegt werden, ob die Effekte aus Verlagerung von Schiene, Straße und Flugzeug sowie durch induzierte Verkehre in der Summe einen positiven CO<sub>2</sub>-Effekt hatten. Der preisdämpfende Effekt des neuen Konkurrenten beim Fernverkehr der Deutschen Bahn erhöht zweifellos kurzfristig die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schiene im gesamten Verkehrsmarkt. Ob aber ein Verkehrssystem, das noch stärker als der Pkw am erdölbasierten Antrieb hängt und das dieselbe Infrastruktur wie der Pkw nutzt, wirklich in eine massentaugliche Alternative zu Pkw und Flugzeug führt, wäre noch zu belegen. Mit der Befreiung von jeglicher Straßenmaut und der geduldeten umfangreichen Missachtung von Vorschriften wurde jedenfalls den neuen Anbietern wesentliche staatliche Aufbauhilfe („Welpenschutz“) geboten, die mit fairen Wettbewerbsbedingungen nichts zu tun hat. Auch die erheblichen kommunalen Investitionen in neue Haltepunkte für den Fernlinienbus zeigen, dass offensichtlich Bedarf gesehen wurde und wird, den intermodalen Wettbewerb um ein zusätzliches System zu erweitern. Ob all dies als Umsetzung der allgemeinen Zielsetzung gesehen werden kann, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern, ist fraglich.

## Vergleich der intermodalen Wettbewerbsbedingungen

Nach wie vor konkurrieren vor allem Schiene und Straße, aber auch Luft- und Binnenschiffsverkehr unter ungleichen Wettbewerbsbedingungen. In der abgelaufenen Legislaturperiode wurden mit Ausnahme eines erst in den kommenden Jahren umzusetzenden Beschlusses über eine Pkw-Maut, die jedoch keine nennenswerte Änderung der ökonomischen Situation der inländischen Pkw-Fahrer zur Folge haben soll und wird, keine grundlegenden Änderungen im Bereich der Abgaben und Steuern auf den Weg gebracht. Vorhandene Trends wurden allerdings weiter verstärkt. Insbesondere entwickelten sich die maßgeblichen Kostenblöcke Infrastrukturnutzung, Energie und Personal zulasten der Schiene.

## Entwicklung der Infrastrukturnutzungskosten

Die Kosten der Infrastrukturnutzung werden bei der Schiene durch die Trassen- und Stationsgebühren bzw. die Kosten für Serviceeinrichtungen bestimmt, deren betriebliche „Vollkosten“ auf die Nutzer umgelegt werden. Die DB Netz AG erhöht kontinuierlich mit einem Zielwert von 2,4 Prozent jährlich die Kosten der Trassennutzung. Für einen „Standard-Güterzug“ sollen im Fahrplanjahr 2018 pro Kilometer 2,98 Euro gezahlt werden, für den Kilometer eines Triebwagens in Vorpommern 5,13 Euro, für den S-Bahn-Kilometer in Bremen 4,42 Euro und für den ICE zwischen Düsseldorf und Köln 5,60 Euro. Der Halt der S-Bahn im Bremer Hauptbahnhof schlägt mit 32,46 Euro zu Buche, die Abstellung eines Güterzuges über Nacht in Bebra mit 50 Euro. Die Straßeninfrastruktur dagegen ist für Pkw und Busse kostenlos und selbst beim Lkw ist der größte Teil des – insbesondere für die Flächenerschließung bedeutsamen und besonders umfangreichen landeseigenen und kommunalen – Straßennetzes gebührenfrei nutzbar. Im Ergebnis legten im Personenverkehr die Infrastrukturkosten in den Jahren 2014 bis 2016 um 3,7 Prozent zu, während sie für die Straße im selben Zeitraum nur um 1,9 Prozent stiegen.

## Wirkungen der Instrumente des Klimaschutzes und zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien im Schienenverkehr

Seit den 1990er-Jahren wird der Ausbau erneuerbarer Energien durch gesetzliche Maßnahmen gefördert. Der Anteil der erneuerbaren Energien am gesamten Bruttostromverbrauch nahm bis 2014 auf 27,8 % zu.<sup>1</sup>

Allerdings erschweren zugleich diese staatlichen Förderinstrumente – im Kern vermutlich mangels politischer Aufmerksamkeit bei Ministerien und Parlamentariern – den elektrischen Bahnbetrieb. Die Finanzierung von Stromwende und Klimaschutz (vor allem durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz samt steigenden Netzentgelten und den Emissionshandel), trifft fast ausschließlich die bereits heute mit CO<sub>2</sub>-armen oder -freien Stromqualitäten betriebenen Schienenverkehrssysteme, weil diese Instrumente höhere Stromkosten verursachen. Indirekt bevorteilt werden dadurch die im intermodalen Wettbewerb stehenden und mit fossilen Kraftstoffen angetriebenen Verkehrsmittel, die mangels Stromeinsatz auch keine entsprechenden Beiträge leisten müssen. Der Schienenverkehr finanziert im Verkehrssektor die Stromwende als einziges Verkehrsmittel mit.

Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wurde die gesetzliche Basis geschaffen, den energiepolitischen Umstieg staatlich zu fördern. Stromverbraucher finanzieren durch die EEG-Umlage den Ausbau der Erzeugung erneuerbarer Energien. Damit zahlen auch Bahnstromabnehmer.

Für ein Eisenbahnverkehrsunternehmen wird die EEG-Umlage für diejenige Strommenge, die das Unternehmen unmittelbar für den Fahrbetrieb im Schienenverkehr verbraucht, unter Ausschluss der rückgespeisten Energie auf 20 % (2016) der ermittelten EEG-Umlage begrenzt.<sup>2</sup> Dies bedeutete zugleich eine Verdoppelung des Wertes im Vergleich zum Jahr 2014. Zudem stieg die EEG-Umlage an sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2016 einen Wert von 6,35 Cent je kWh und 2017 von 6,88 Cent je kWh.

---

<sup>1</sup> UBA.

<sup>2</sup> EEG, § 65 Abs. 1.

Für die Unternehmen des Bahnverkehrs entstehen durch diese Regelungen Mehrkosten in Millionenhöhe. Im Personen- und Güterverkehr hat sich damit die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere gegenüber dem Straßenverkehr verschlechtert.

Kalkulationen ergaben, dass für 2018 mit Gesamtzahlungen von mindestens 200 Mio. Euro EEG-Umlage durch Eisenbahnverkehrsunternehmen zu rechnen sein dürfte. Die immer stärkere Steigerung der Netznutzungsentgelte hat zusammen mit der EEG-Umlage dazu geführt, dass der Gesamtstrompreis bestenfalls stabil blieb. Im Jahr 2017 wird nach Experteneinschätzungen der Anteil der Abgaben und Steuern erstmals mehr als die Hälfte der Gesamtkosten des Bahnstroms ausmachen. Mindestens mittelfristig muss zudem mit wieder deutlich ansteigenden Stromhandelspreisen gerechnet werden, Ende des Jahres 2016 gab es einen ersten deutlichen Ausschlag nach oben.

### Wirkung der Ölpreisentwicklung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene

Die Diesel- und Benzinpreise hingegen werden seit einem deutlichen Preisrutsch Ende 2012 von einem langfristigen Tief bestimmt; beim Diesel bleibt auch weiterhin die außergewöhnlich deutliche Absenkung des Steuerniveaus zur Förderung des einheimischen Güterkraftverkehrsgewerbes wirksam. Der Unterschied zwischen den Steuersätzen liegt bei 18,4 Cent pro Liter und bewirkt eine Steuersubventionierung des Dieselverbrauchs in Höhe von knapp 8 Mrd. Euro pro Jahr in Deutschland, davon knapp die Hälfte allein für Lkw-Diesel. Diese Summe wirkt noch beachtlicher, wenn man bedenkt, dass dieser Betrag etwa 75 Prozent des Gesamtumsatzes des deutschen Schienengüterverkehrs entspricht.

### Lärm: Anlastung externer Kosten im Schienenverkehr

Auch im Bereich der Lärminderung muss in erster Linie der Schienenverkehr die Internalisierung externer Kosten durch gespreizte Trassenpreise und Umrüstkosten – zu denen höhere Betriebskosten hinzukommen – tragen. Dies wurde im Bereich des Straßenverkehrs durch eine wesentlich früher begonnene ordnungsrechtliche Lärminderung mittels Emissionsgrenzwerten sowie eine um 20 Jahre – seit 1979 – früher begonnene Lärmsanierung des vorhandenen Streckennetzes zugunsten der Nutzer vermieden.

### Bedeutung und Entwicklung von Regeln und Kontrollen für den Schienenverkehr im intermodalen Wettbewerb

Aber auch der wesentlich höhere Aufwand, den Eisenbahnunternehmen durch gesetzliche und systembedingte Vorschriften bewältigen müssen, erzeugt Kostennachteile im intermodalen Wettbewerb. So fallen beispielsweise für eine Nachrüstung mit dem europaweit bei Streckenneu- und -umbauten verbindlichen Leit- und Sicherungssystem European Train Control System (ETCS) geschätzte Kosten von 350.000 Euro pro Lok an. Und diese Schätzung setzt schon eine möglichst wirtschaftliche Umrüstung mit möglichst vielen Fahrzeugen voraus. Aber: ETCS ist nicht gleich ETCS. Dabei ist insbesondere die (Aufwärts-) Inkompatibilität der verschiedenen Baselines der ETCS-Spezifikationen untereinander beachtlich: Selbst die Umrüstung einer Lok – ausgestattet mit ETCS, aber mit der Baseline 2.3 – auf die aktuelle Baseline 3 verursacht Mehrkosten im sechsstelligen Bereich. Bei Straßenfahrzeugen gibt es schlicht und einfach keine nationalen Sicherungssysteme, die für den Auslandseinsatz nachgerüstet werden müssten. Obwohl Einheitlichkeit das Ziel war, droht ETCS durch nationale „Anpassungen“ zu einem Flickenteppich neuer, aber für den Betrieb von Eisenbahnen nicht effizienterer Leit- und Sicherungssysteme zu mutieren. Für den Straßenverkehr gibt es überhaupt keine externe Steuerung und Überwachung. Und wenn diese eines Tages für autonomes Fahren doch etabliert werden, dann wird dies nur aufgrund des großen staatlichen Engagements zur europa- bis weltweiten Harmonisierung von technischen Standards und gesetzlichen Vorschriften möglich sein. Im Schienenverkehr gibt es hierfür kein vergleichbares Engagement, das sich der Effizienzsteigerung verschrieben hat. Im Jahr 2012 wurde dem ohnehin sehr sicheren Verkehrsmittel Schiene zur Auflage gemacht, jeweils ein individuelles unternehmerisches Sicherheitsmanagementsystem zu entwickeln, dessen Wirksamkeit in der Praxis ständig durch Behörden überprüft wird – und auch für diese Überprüfungen sollen die Unternehmen Gebühren bezahlen. Der Bund möchte diese Überprüfungen offenbar erweitern, sodass mit einer Vervielfachung (bis zum Siebzigfachen nach Angaben des Verbandes

Deutscher Verkehrsunternehmen, VDV) der bisherigen Gebührenbelastung gerechnet wird. Im Straßengüterverkehr gibt es überhaupt keine Verpflichtung, ein Sicherheitsmanagementsystem zu haben, dementsprechend auch keine diesbezüglichen Kontrollen.

Auch die geringe Kontrolldichte bei der Einhaltung von Vorschriften im gewerbsmäßigen Straßenverkehr, also vor allem bei Bussen und Lkw, ist ursächlich für eine starke Wettbewerbsverzerrung zulasten der Schienenverkehre. Im Schienenverkehr nämlich ist die Einhaltung der Vorschriften zu Fahr- und Arbeitszeiten, zu höchstzulässigen Geschwindigkeiten, zu maximalen Beladungsgrenzen, aber auch zur Beherrschung der jeweiligen Landessprache (um sicher mit den Mitarbeitern auf der Infrastrukturseite kommunizieren zu können) oder zu den Begrenzungen inländischer Transporte in anderen Ländern (Kabotage) eine seit jeher gelebte und durch Vorschriften, Betriebsräte und Behördenkontrollen intensiv abgesicherte Tatsache.

### Künftige intermodale Rahmenbedingungen

In der Summe haben die vom Gesetzgeber gestaltbaren Wettbewerbsbedingungen die Kostenschiere zwischen Straße und Schiene in den vergangenen zwei Jahren noch weiter auseinandergehen lassen. Der Erzeugerpreis im Schienengüterverkehr ist seit 2010 doppelt so stark angestiegen wie im Straßentransport.

Im Ergebnis wurden die staatlicherseits gestaltbaren Rahmenbedingungen für den intermodalen Wettbewerb in Deutschland in den vergangenen Jahren nur geringfügig verändert – der Abbau existierender Wettbewerbsnachteile oder ein höherer Marktanteil der Schiene waren dabei kein erkennbares Ziel der Verkehrspolitik. Die acht wichtigsten Eisenbahnverbände (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Allianz pro Schiene, Verband der Bahnindustrie in Deutschland, Verkehrsclub Deutschland, Verband der Güterwagenhalter in Deutschland, mofair, Netzwerk Europäischer Eisenbahnen und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV) haben deshalb Ende 2016 drei Kernforderungen für die Eisenbahnpolitik in der 19. Legislaturperiode formuliert:

Erstens die konsequente Orientierung der Infrastrukturentwicklung und des Verkehrsangebots an einem mittel- und langfristigen wachstumsorientierten Betriebskonzept für den Personen- wie Güterverkehr namens „Deutschland-Takt“.

Zweitens als Kurzfristmaßnahme die Aufhebung der im intermodalen Wettbewerb unfairen Vollkostenlogik bei den infrastrukturbezogenen Abgaben durch eine Trassenpreishalbierung im Schienenverkehr insgesamt.

Drittens den Wiederaufbau von Forschungskapazitäten und die wirkungsvolle Unterstützung technologischer Innovationen.

# Verkehrsmarkt Schiene: Fahrt aufnehmen mit moderner Infrastruktur

## Netznutzung durch Wettbewerbsbahnen

Das vielfältige private Engagement im Schienenverkehr ist infolge der Bahnreform 2014 auf großen Teilen des knapp 38.000 Kilometer langen deutschen Schienennetzes durch verschieden farbige Züge und Lokomotiven zusätzlich zu den bekannten Waggonhalter-Logos sichtbar. Die Situation des intramodalen Wettbewerbs unterscheidet sich gut zwanzig Jahre nach der Bahnreform zwischen den Verkehrsarten weiterhin deutlich. Im Personennahverkehr ist die Krise des Ausschreibungswettbewerbs um Verkehrsverträge, der von den Aufgabenträgern in den Ländern zur Vergabe vor allem mittlerer und großer Leistungspakete genutzt wird, ausgestanden. Vor allem durch veränderte Fahrzeugfinanzierungs- und -nutzungsmodelle stieg die Zahl der Bewerber bei Ausschreibungen wieder an, und die Anteile der Wettbewerbsbahnen am Verkehrsgeschehen wuchsen. Neue Anbieter sind hinzugekommen. Mittlerweile befördert ein gutes Dutzend großer und mittlerer sowie vieler kleinerer Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) Fahrgäste im Nahverkehr. Der Anteil dieser Unternehmen an den gefahrenen Zugkilometern wächst stetig und liegt derzeit bei gut 33 Prozent. Auch im Schienengüterverkehr ist der Anteil der großen Zahl von Wettbewerbsbahnen am Markt kontinuierlich weiter gewachsen und lag 2016 bei 40,9 Prozent der Verkehrsleistung. Die wirtschaftliche Situation vieler Unternehmen ist aufgrund der geringen Margen im Güterverkehr allerdings angespannt, Marktaustritte und Konsolidierungen könnten wegen der anhaltend erschwerten intermodalen Wettbewerbsbedingungen und der hohen Belastungen aus der Bautätigkeit zunehmen, Krisen wie die nahezu achtwöchige Unterbrechung der Rheintalbahn bei Rastatt im Sommer 2017 können schnell zur Geschäftsaufgabe führen.

## Intramodaler Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr

Ein ganz anderes Bild zeigt sich noch immer im Fernverkehr. Hier agiert die Deutsche Bahn AG nach wie vor fast allein und erbringt annähernd 100 Prozent der Schienenverkehrsleistung. Diese Zahlen zeigen: Der Übergang vom Monopol zum Wettbewerb ist im Gange, jedoch lange nicht abgeschlossen. Im intramodalen Wettbewerb gibt es für neue Akteure noch immer Hürden für den Markteintritt – und strukturelle Vorteile zugunsten der Staatsbahn DB.

## Wettbewerb: Hindernisse und Positivbeispiele

Wesentliche Hürden sind ein zu geringes strategisches Handeln des Staates, die Dominanz der mit spezifischen Problemen beladenen DB AG als scheinbar geborener Repräsentant der Schiene, schwache gesetzliche Rahmenbedingungen und nicht zuletzt die mangelnde Verfügbarkeit und die hohen Kosten der Infrastruktur. In diesem Kapitel sollen aber auch die differenzierte Entwicklung und Bedeutung der Personalsituation dargestellt und die Zwischenergebnisse nach der 2013 erzwungenen Öffnung der Bahnstromnetze aufgezeigt werden. Hier und auch bei der Entwicklung eines funktionierenden Marktes für Werkstätten und Tankstellen konnte durch eine größere Vielfalt von Stromversorgern als Alternative zur DB Energie GmbH, die ja sowohl als zur Neutralität verpflichteter Netzbetreiber als auch als Wettbewerber unter mehreren Stromlieferanten gegenüber den Eisenbahnunternehmen auftritt, der Wettbewerb gestärkt und bei der wachsenden Zahl von Eisenbahnverkehrsunternehmen in der sogenannten „Drittversorgung“ ein positiver wirtschaftlicher Effekt generiert werden.

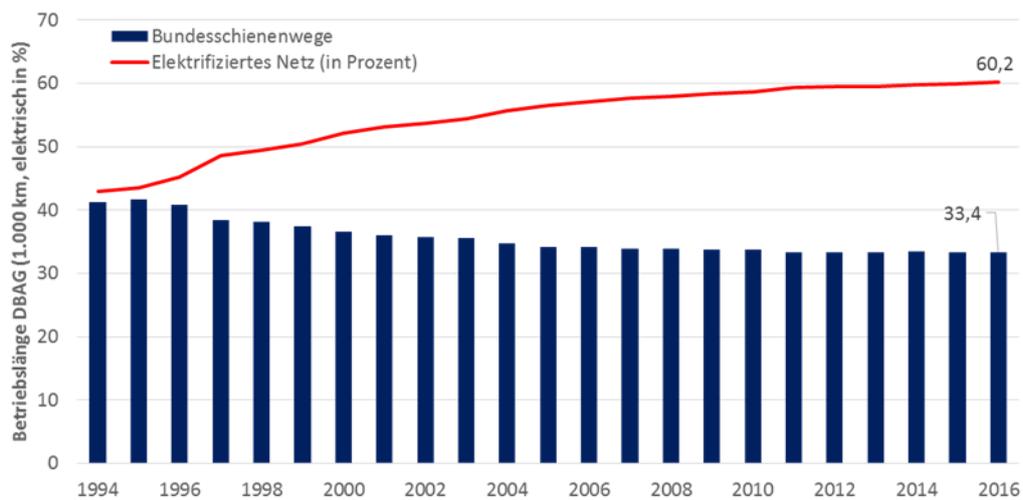
## Bahnstrompolitik

Wie kein anderes Verkehrsmittel ist die Schiene bereits in der elektromobilen Zukunft unterwegs. Obwohl nur auf gut 60 Prozent der Netzlänge heute elektrisch betriebene Fahrzeuge fahren können, steigt der Anteil der dort erbrachten Verkehrsleistung weiter an. Er lag im Schienengüterverkehr 2015 bei knapp 94 Prozent und im Personenverkehr bei rund 90 Prozent. Die weitere Elektrifizierung sowie neue Antriebe (Hybridantriebe, Brennstoffzellenantriebe und der Einsatz von Energiespeichern) können auch die verbleibenden Anteile der Dieselantriebe mittelfristig verdrängen.

Elektrischer Betrieb – wo möglich – rechnet sich für Bahnunternehmen trotz niedriger Dieselpreise in aller Regel, sodass der Ausbau der Streckenelektrifizierung und die immer wieder angemahnte Unterstützung der Beschaffung von Streckenhybrid-Fahrzeugen zu einem deutlich ansteigenden Anteil elektrischer Traktion und damit der Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen führen könnten.

Bereits in den Jahren des sog. „Wirtschaftswunders“ wurden in Westdeutschland die in den 1930er- und 1940er-Jahren erfolgten ersten Schritte zur Elektrifizierung des Schienennetzes fortgesetzt und auch in der DDR wurde die Länge der elektrifizierten Strecken ausgebaut. Zur Zeit der Gründung der DB AG 1994 waren über 40 % des von ihr betriebenen Netzes elektrifiziert. 2016 waren 60,2 % der rd. 33.400 km Betriebslänge elektrifiziert, wobei die Anteilssteigerung indirekt zum Teil auch durch Streckenstilllegungen bewirkt wurde.

**Abbildung 1 Betriebslänge und Elektrifizierungsgrad des Netzes der DBAG**



Quelle: HTC.

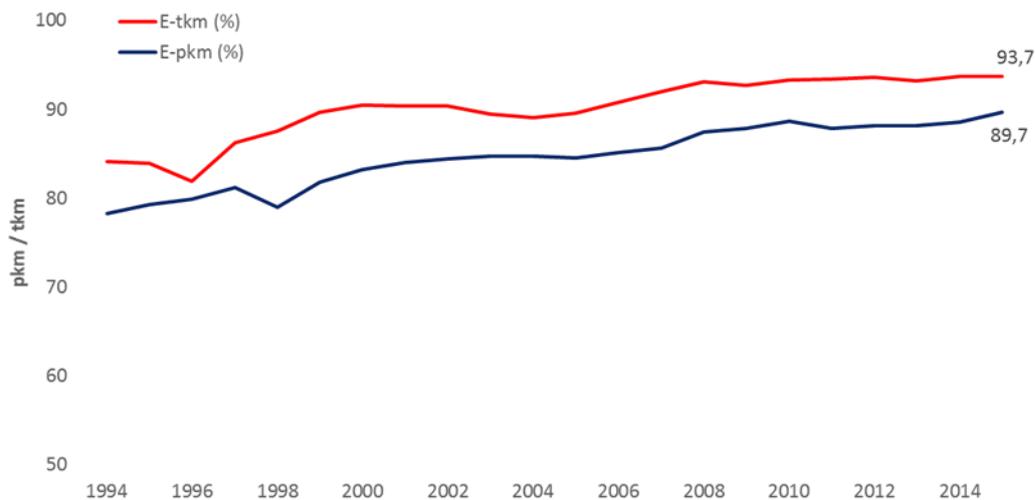
Mit seinem hohen Elektrifizierungsgrad der Infrastruktur ist der deutsche Schienenverkehr hervorragend aufgestellt, um den Verkehr insgesamt umweltverträglich gestalten zu können. Neben der hohen Energieeffizienz des Antriebs bestimmt die Struktur der Stromerzeugung über das Ausmaß des Umweltvorteils gegenüber den mit fossilen Kraftstoffen betriebenen Verkehrsmitteln. Der Anteil von Strom aus erneuerbaren Quellen ist bei der Schiene überdurchschnittlich hoch. Während der im Jahre 2015 insgesamt in Deutschland verbrauchte Strom nur zu 33 % aus erneuerbaren Quellen stammte, betrug dieser Anteil beim Verkehrsträger Schiene bereits 42 % und war damit neun Prozentpunkte höher.<sup>3</sup>

Im Schienengüterverkehr ist seit Beginn der Marktöffnung der Anteil elektrisch erbrachter Verkehrsleistungen überdurchschnittlich groß. Der Anteil der elektrisch geführten Verkehre liegt seit Längerem bei deutlich über 90 %. 2014 waren es 93,7 %.

Im Personenverkehr konnte der Anteil elektrisch erbrachter Verkehrsleistungen ebenfalls stetig ausgebaut werden – auf knapp 89,7 % in 2015. Die erkennbare Differenz zwischen Schienenpersonen- und -güterverkehr ist darauf zurückzuführen, dass ein beachtlicher Teil des Nahverkehrs auf Strecken mit geringer Auslastung erbracht wird, die aus Kostengründen bisher nicht elektrifiziert wurden. Im Schienengüterverkehr dagegen werden nur vergleichsweise kurze Strecken oder geringe Mengen auf nicht elektrifizierten Abschnitten (Nebennetzen, Stichstrecken, Gleisanschlüssen, Hafenanlagen etc.) gefahren. Auch diese Strecken sind mangels ausreichender Auslastung nicht mit Oberleitungen ausgestattet, werden aber immer häufiger durch Hybrid-Fahrzeuge (Last-Mile-Lokomotiven oder Streckenhybridlokomotiven) befahren.

<sup>3</sup> Allianz pro Schiene. Link: <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/umwelt/daten-fakten/> (25.04.2017).

**Abbildung 2 Anteil der elektrisch erbrachten Verkehrsleistung im Schienenverkehr**



Quelle: HTC.

### Folgen der gerichtlichen Öffnung des Bahnstromnetzes

Mit der gerichtlich erzwungenen Öffnung des auf die Bedürfnisse des Schienenverkehrs zugeschnittenen Bahnstromnetzes für dritte Lieferanten neben der DB Energie GmbH im Jahr 2012 wechselten zahlreiche EVU ihren Stromlieferanten. Die Reaktion des Marktes in der Folgezeit ist eindeutig:<sup>4</sup> Im 2. Halbjahr 2014 bezogen 68 Bahnunternehmen ihren Strom ausschließlich von der DB Energie GmbH und 55 Bahnen nicht. In 2015 kauften nur noch 49 (- 39 %) Bahnunternehmen ihren Strom ausschließlich bei der DB Energie GmbH, hingegen bezogen 75 (+ 36 %) Bahnunternehmen ihren Strom ganz oder teilweise von alternativen Anbietern.

Während die DB-eigenen Transportgesellschaften durch interne Bestimmungen dazu gezwungen sind, sich weiterhin von der Frankfurter Konzerntochter beliefern zu lassen, konnten die externen EVU durch geschickte Beschaffung an der Strombörse die Einkaufskosten des Stroms selbst begrenzen. Der Anteil des mittlerweile von Dritten gelieferten Bahnstroms bewegt sich nach Expertenschätzungen auf die Marke von 20 Prozent zu.

### Stand der Umsetzung neuer Prozesse bei der DB Energie

Anhaltende Schwierigkeiten bei der Anpassung von Prozessen und der Datenverarbeitung zur Umsetzung der Abrechnungsmodalitäten bei der DB Energie GmbH verursachen hohe administrative Aufwände bei allen Beteiligten und haben bereits mehrfach dazu geführt, dass die betroffenen EVU und ihre externen Stromversorger die Bundesnetzagentur aufgefordert haben, mögliche Missbrauchstatbestände zu prüfen. Mehrfach musste die DB Energie GmbH bereits angekündigte Termine, ab denen die Abrechnung zeitnah maschinell erstellt werden sollte, zurücknehmen und ihre Netzkunden vertrösten. Zugleich kündigte die DB Energie GmbH an, sich die erheblichen Kosten aus den Prozessumstellungen über die Netznutzungsentgelte von ihren Kunden erstatten zu lassen.

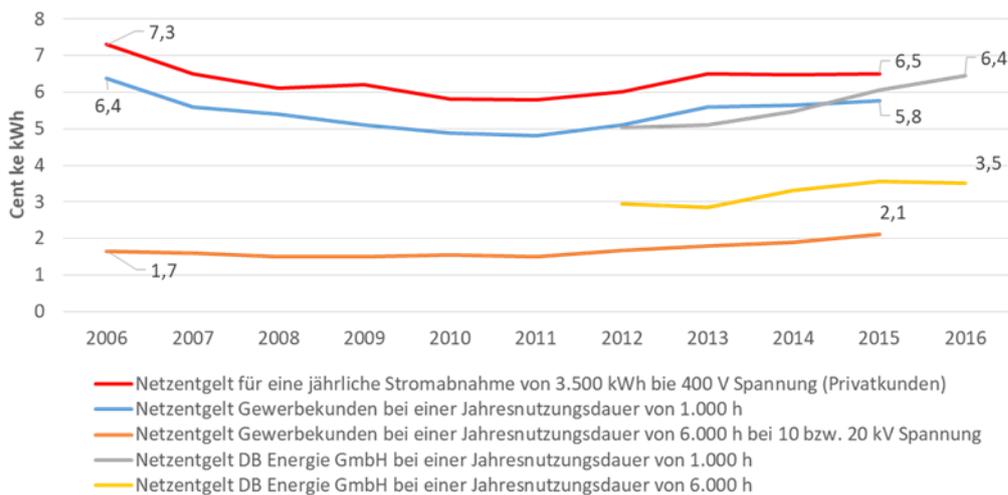
### Entwicklung der Netzentgelte für Bahnstrom

Für den Betrieb des Bahnstromnetzes insgesamt, speziell jedoch auch für die Durchleitung des Stroms durch den jeweiligen Energieversorger zu den Triebfahrzeugen müssen – genau wie im „öffentlichen“ Stromnetz – Durchleitungsentgelte gezahlt werden. In diesen sind in den vergangenen Jahren die enthaltenen Entschädigungen an Kraftwerksbetreiber zur Stromnetzstabilisierung im vorgelagerten „öffentlichen“ 50-Hertz-Netz besonders stark angestiegen. Nach Angaben der DB Energie GmbH soll das eigentliche 16,7-Hertz-Bahnstromnetz hingegen in den vergangenen Jahren kaum zum Kostenanstieg beigetragen haben.

<sup>4</sup> Tätigkeitsbericht 2015 der Bundesnetzagentur.

Dem widersprechen jedoch die Erkenntnisse der Bundesnetzagentur. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der genehmigten Netzentgelte beim Bahnstrom im Vergleich zu den Netzentgelten der Übertragungsnetzbetreiber in Deutschland. Dabei wird deutlich, dass Bahnstromkunden höhere Entgelte für die Durchleitung von Strom zu entrichten haben als Industriekunden (orange) mit einer vergleichbaren Jahreshöchstlast und Jahresbenutzungsdauer. Dies begründet die BNetzA mit der besonderen Charakteristik des Bahnstromsystems.<sup>5</sup>

**Abbildung 3 Netzentgelte für ausgewählte Verbrauchsmengen**



Quelle: Bundesnetzagentur.

Die Systematik der Netzentgelte der DB Energie GmbH sorgt dafür, dass das Netzentgelt eines EVU von seinem spezifischen Nutzungsverhalten abhängt. Das Netzentgelt pro verbrauchter Kilowattstunde sinkt dabei in Abhängigkeit von der Anzahl der Netznutzungsstunden. Damit werden die Netzentgelte für diejenigen EVU günstiger, die eine hohe Anzahl von Netznutzungsstunden erreichen.

DB Energie GmbH hat die Netzentgelte in Abhängigkeit der Netznutzungsstunden in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Insgesamt nahm die Differenz zwischen dem höchsten und geringsten Nutzungsentgelt zu. Im Jahr 2014 lag diese Differenz bei rund 65 %. Für das Jahr 2016 wurde ein Anstieg auf 78 % erwartet.

Während bei den vorgelagerten öffentlichen Netzen die Kostendämpfung durch das „Netzmodernisierungsgesetz“ (NeMoG) erste Früchte zu tragen scheint, droht in der nächsten fünfjährigen Regulierungsperiode nach Aussagen der DB Energie eine „Treppenstufe“ der Kosten beim eigentlichen Bahnstromnetz. Diese Treppe führt nach oben, und es wird der Bundesnetzagentur obliegen, die Vereinbarkeit dieser Absichten mit den Kriterienkatalogen des Energiewirtschaftsrechts zu überprüfen. Nach vorläufigen Berechnungen könnte 2017 der Anteil der gesamten Netznutzungsentgelte und gesetzlichen Abgaben erstmals mehr als die Hälfte der gesamten Beschaffungskosten für Bahnstrom ausmachen.

### Streckenelektrifizierung

Die weitere Elektrifizierung des Schienennetzes wird trotz teilweise jahrzehntelanger Führung im Bundesverkehrswegeplan unter dem Aspekt knapper Haushaltsmittel seit Jahren nur zögerlich durch die DB Netz AG vorangetrieben und am ehesten durch regionale Aufgabenträger im Nahverkehr forciert. Für die Elektrifizierung der Verbindung von München nach Lindau hat die Bundesregierung das Angebot der Schweiz für eine Vorfinanzierung auf deutschem Gebiet (!) angenommen. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass eine zügige Erhöhung der Stromanteile im Verkehrssektor hier an fehlenden Bundesmitteln scheitert, während gleichzeitig bereitgestellte Beträge in Milliardenhöhe, etwa für die E-Pkw-Förderung, nicht in Anspruch genommen werden.

<sup>5</sup> Ebenda.

## E-Mobilität auf Schiene und Straße

Derzeit existieren zahlreiche Förderprogramme zur Elektromobilität. Die damit verbundene Vision, dass mit einem Umstieg auf Elektrofahrzeuge die heutigen Mobilitätsstrukturen weitgehend unverändert erhalten werden können, ist aus Sicht der Eisenbahnbranche kaum realistisch. Die Wettbewerbsbahnen des Schienengüterverkehrs treibt die Sorge um, dass in Kürze milliardenschwere Elektrifizierungsprogramme auch für den Oberleitungs-Schwerlastverkehr auf den Autobahnen diskutiert werden, der Ausbau dringend erforderlicher elektrisch betriebener Schieneninfrastrukturen aber immer weiter auf die lange Bank geschoben wird. Immerhin wurde zuletzt im „Masterplan Schienengüterverkehr“ und durch den Dieselskandal über zusätzliche Mittel des Bundes für die Streckenelektrifizierung gesprochen.

## Anreize des Bundes für die Entwicklung und Nutzung der Schieneninfrastruktur

Umfang, Verfügbarkeit und Qualität der Schieneninfrastruktur sind wichtige Schlüsselfaktoren für Unternehmen, die ihr Angebot ausbauen und attraktiver gestalten wollen. Vor allem die unerwartete Renaissance des liberalisierten Schienengüterverkehrs und die Erfolge der an die Länder übertragenen Zuständigkeit samt Wettbewerbsorientierung im Schienenpersonennahverkehr zeitgleich mit dem Rückbau von Bahnsteig- und Durchfahrtsgleisen, Weichen, Überhol- und Abstellgleisen in einem insgesamt wachsenden Verkehrsmarkt haben dazu geführt, dass heute Engpässe in der Infrastruktur eines der größten Wachstumshemmnisse des Schienenverkehrs sind. Die Schieneninfrastruktur – also Strecken, Bahnhöfe, Abstellanlagen, Rangierbahnhöfe, Bahnstrom- und Tankanlagen, die Leit- und Sicherungstechnik von Betriebszentralen über Stellwerke und den Zugfunk bis hin zum einzelnen Signal – ist essenziell. Anhaltend droht bei dieser wichtigen Servicefunktion des Schienenverkehrs Ungemach, vor allem weil der Bund als Verantwortlicher kein langfristiges und systematisch angelegtes Wachstumskonzept verfolgt und nicht vollständig zu seiner finanziellen Verantwortung steht.

Um sowohl die absehbaren Zuwächse beim Schienengüterverkehr als auch beim Schienenpersonennahverkehr zu bewältigen und Verkehr von der Straße und aus der Luft auf die Schiene zu verlagern, muss die Netzinfrastruktur saniert, verbessert, ausgebaut und günstiger als bisher betrieben werden. Dafür muss in weiten Teilen eine neue Netzstrategie definiert werden. Bisher wurde insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen die Zahl der „Zugänge“ zum System Schiene (Personenbahnhöfe, Haltepunkte, Gleisanschlüsse) für den Güterverkehr immer weiter verringert, was in vielen Fällen auch zu unmittelbaren Umsatzverlusten bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen, vor allem aber zu einer grundsätzlicheren Umorientierung von Reisenden und Verladern in Richtung Straße geführt hat.

### Exkurs: kommunal finanzierte Gemeindestraßen

Auch wenn eine möglichst direkte Anbindung an das übergeordnete Straßennetz von Vorteil ist, sind viele Industriegebiete auf der letzten Meile durch Gemeindestraßen in kommunaler Trägerschaft angeschlossen. Es gibt zwar keine absolut handfesten Zahlen zur Länge der Gemeindestraßen in Deutschland, Schätzungen des BMVI und des DStGB gehen aber von etwa 600.000 km aus. Bei einer Gesamtstraßenlänge von insgesamt etwa 830.000 km sind dies anteilig mehr als 70 Prozent der gesamten deutschen Straßenlänge. Besonders interessant scheint ein Blick auf die Entwicklung der Kommunalstraßenlänge in den letzten Jahrzehnten. So gab es zu Beginn der 1990er-Jahre „nur“ 400.000 km, dies bedeutet ein Wachstum um 50 Prozent innerhalb der letzten 25 Jahre.

Nicht berücksichtigt hierbei sind die sogenannten „ländlichen Wege“, über deren Gesamtlänge sogar noch weniger bekannt ist. Experten vermuten, dass es sich dabei um eine Länge von bis zu 1.000.000 km handeln könnte! Bei den ländlichen Wegen handelt es sich meist um einfach befestigte Wege mit geringem Ausbauzustand. Da aber durch immer größere und schwerere Landmaschinen, etwa zur Gülleausbringung, und durch die Funktion als Versorgungswege für Windkraftanlagen diese Wege auch zunehmend besser ausgebaut werden, wäre ein genauerer Blick auf deren darüber hinausgehende verkehrliche Bedeutung wie auch die Kostenentwicklung von Interesse.

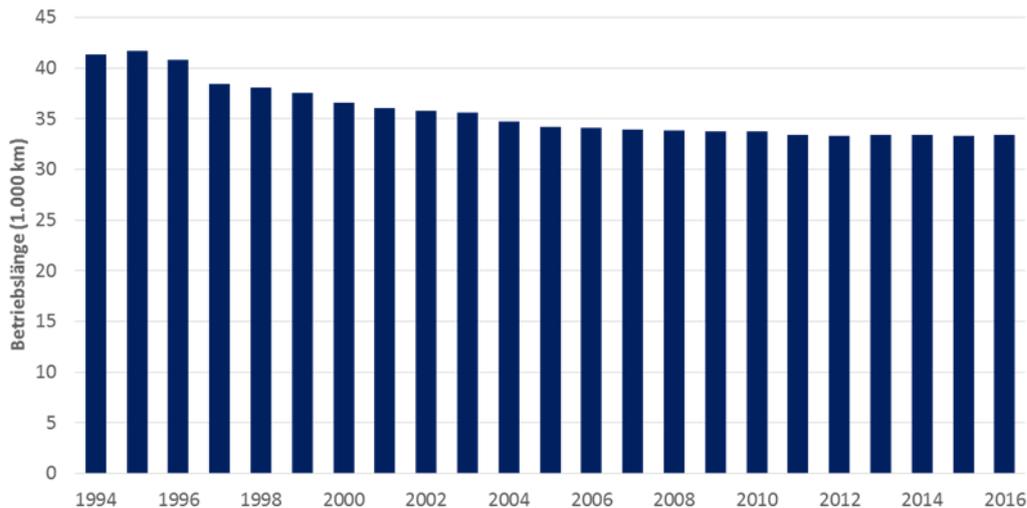
Die Situation auf der Schiene ist eine vollkommen andere. Zum einen ist die Länge des deutschen Bahnnetzes in diesem Zeitraum stark zurückgegangen und zum anderen ist von den 1994 noch fast 12.000 Gleisanschlüssen heute mit knapp 2.400 nur noch ein Bruchteil vorhanden.

Insgesamt stellt sich also eine Situation dar, in der die öffentliche Hand, hier die Kommunen, dem Straßengüterverkehr kostenlos eine (immer besser werdende) Infrastruktur zur Erschließung der letzten Meile zur Verfügung stellt, während diese auf der Schiene immer schwieriger wird.

## Umfang der Netzinfrastrukturen

Im Rahmen der Marktöffnung zum 3. Januar 1994 wurden verschiedene Ziele definiert, die mit der „Bahnreform“ verfolgt werden sollten. Unter anderem sollte der Steuerzahler entlastet und mehr Verkehr auf die Schiene gebracht werden. Eine wesentliche Randbedingung für mehr Verkehr ist ein qualitativ und quantitativ ausreichend dimensioniertes Netz. Das Gegenteil ist der Fall.

**Abbildung 4 Fortgesetzter Rückbau des Streckennetzes verhindert „mehr Verkehr“**



Quelle: BAG (2016).

Mit Beginn der Bahnreform sind die bundesdeutschen Schienenwege Teil eines integrierten Bahnkonzerns und damit eines von mehreren unternehmerischen Betätigungsfeldern der DB AG. Die DB AG ist mit weit über 90 % Marktanteil der dominierende Anbieter bei der Infrastruktur (2007: 93 % des Schienennetzes, 96 % der Personenbahnhöfe).<sup>6</sup>

Ungeachtet der „Marktöffnung“ und der formulierten Wachstumsziele setzte sich die in Westdeutschland bereits vor der Wende und zu Beginn der 1990er-Jahre bundesweit betriebene Netzreduktion auch nach der Bahnreform fort. Seit 1994 nahm die Betriebslänge um 19,2 % ab (- 7.920 km). Damit fällt der Rückbau mehr als doppelt so groß aus wie im Zeitraum 1950–1990 für das Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland.

Der Umbau der zum DB-Konzern gehörenden Infrastruktur, der sich heute ohne größere öffentliche Kenntnisnahme schleichend vollzieht, lässt sich exemplarisch anhand folgender Größen beleuchten:

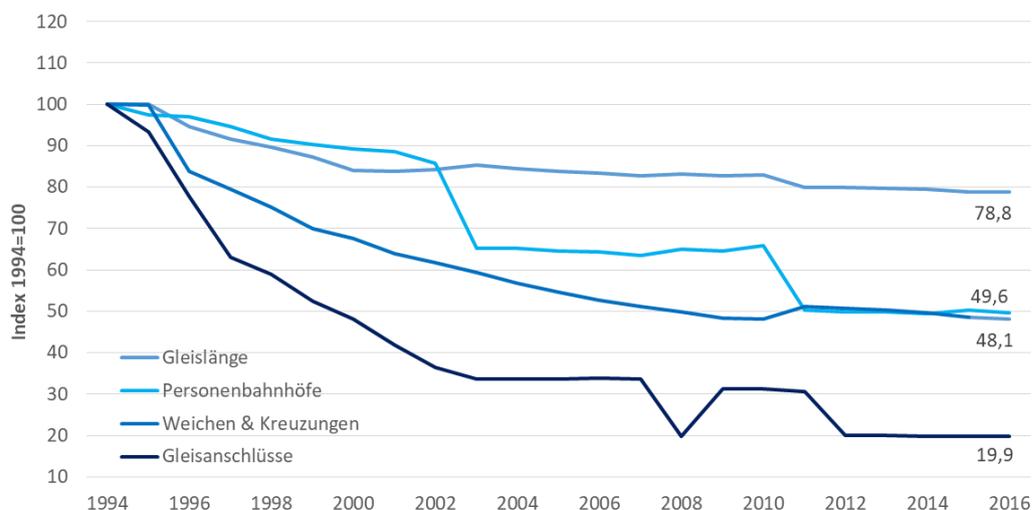
- **Gleislänge:** Die Ausdehnung des Netzes wurde um über 20 % auf 60.780 km reduziert. Nicht selten wurden in diesem Zusammenhang aus zweigleisigen Strecken eingleisige, die den im Regelfall in beiden Richtungen laufenden Eisenbahnverkehr starr und störanfällig machen. Es wird damit nicht nur die Netzstruktur ausgedünnt: Im Falle von Baustellen oder Havarien nehmen Umwege und Zeitverluste schnell zu.
- **Weichen und Kreuzungen:** Die Ausstattung des Netzes mit Weichen und Kreuzungen wurde in den vergangenen mehr als zwei Dekaden um ebenfalls rund die Hälfte reduziert. Folge ist, dass heute die Kapazität des Netzes an vielen Stellen deutlich verringert ist. Seine Flexibilität, unter anderem ausgelöst durch den Abbau von Überleitstellen und Überholgleisen, entspricht bei hoher Streckenauslastung oder Betriebsstörungen heute nicht mehr den Anforderungen der Bahnunternehmen. Im Jahr 2016 verfügte das Netz über 66.935 Weichen und Kreuzungen, 1994 waren es noch

<sup>6</sup> Bundesnetzagentur (2017).

139.069 Einheiten. Folglich hat sich mit dieser Reduzierung auch die Dichte an Weichen und Kreuzungen im Netz verändert: 1994 kamen auf einen Kilometer Gleis 1,8 Weichen und Kreuzungen, 2016 waren es nur noch 1,1 Weichen und Kreuzungen.

- **Personenbahnhöfe und Haltepunkte:** Einzige Zugangsstelle für den Personenverkehr sind die Personenbahnhöfe. Qualitativ und quantitativ sind sie die Visitenkarten des Schienenverkehrs, die für den ersten Eindruck der Fahrgäste relevant sind. Ihre Anzahl wurde zwischen 1994 und 2016 um über die Hälfte reduziert. Hiervon betroffen ist nicht nur das Gebiet der ehemaligen DDR, sondern auch der Westen der Republik. Der Zustand vor allem vieler kleinerer und mittlerer Bahnhöfe ist häufig Gegenstand von Kritik. Insbesondere in den Bahnhöfen der Bahnknoten Frankfurt, Hamburg etc. stellt sich die Frage, wie angesichts der bereits heute regelmäßig sehr hohen Auslastung deutlich „mehr Verkehr“ im Sinne der Bahnreform bewältigt werden soll.
- **Gleisanschlüsse und Güterbahnhöfe:** Wesentliche Zugangsstelle für den Güterverkehr sind die Gleisanschlüsse sowie die Güterbahnhöfe. Letztere wurden von der DB AG nach Reformbeginn an andere Unternehmen veräußert und sind heute wieder unter anderem in Form von Railports Teil des Angebots von DB Cargo. Vom Unternehmen wurde seinerzeit entschieden, dass Stückgutverkehr für „die Schiene“ ungeeignet sei. Gleisanschlüsse, also die Schnittstellen der verladenden Wirtschaft zum System Schiene, wurden in den vergangenen Jahren am massivsten zurückgeschnitten. Über 80 % der Gleisanschlüsse wurden nach 1994 in engem Zusammenwirken von DB Cargo und DB Netze aufgegeben. 2016 verfügte die DB AG noch über 2.371 Gleisanschlüsse. Dank einer verbesserten Gleisanschlussförderung hat sich die Anzahl der Gleisanschlüsse bei diesem Wert eingependelt, gleichwohl ging der Schiene durch diese Entwicklung viel Ladung und Potenzial verloren.

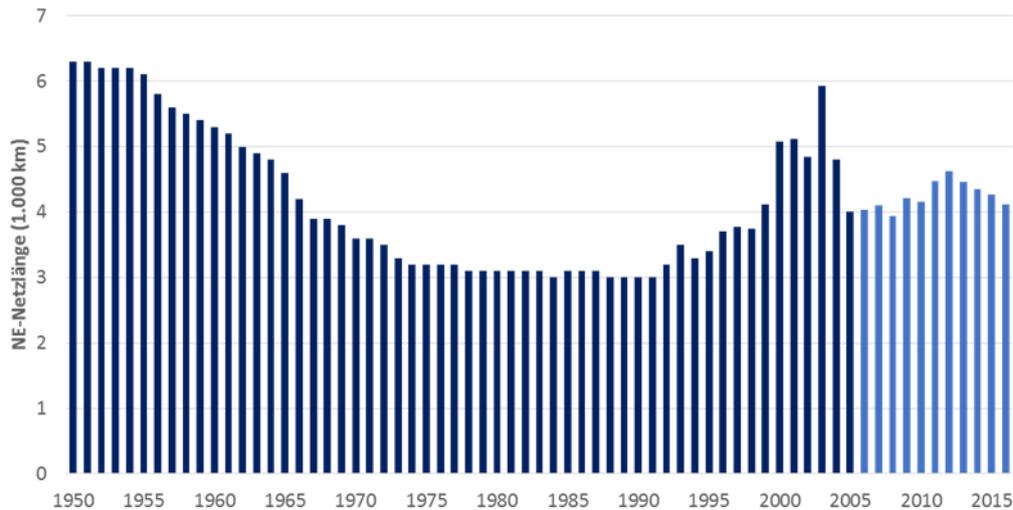
**Abbildung 5 Entwicklung ausgewählter Infrastrukturelemente der DBAG**



Quelle: HTC.

Nicht nur die bundeseigene Infrastruktur erfuhr in den letzten Jahren einen deutlichen Rückschnitt, sondern auch die nichtbundeseigene Schieneninfrastruktur, die ein gutes Zehntel der Gesamtlänge des deutschen Eisenbahnnetzes ausmacht. Die Veränderungen fallen kaum weniger drastisch aus. Allerdings ist die verkehrliche Bedeutung dieser Netze nicht mit der von DB Netz zu vergleichen. Personenverkehr findet bis auf wenige Ausnahmen (Niederbarnimer Eisenbahn, Albtal-Verkehrs-Gesellschaft) fast ausschließlich auf der Infrastruktur der DB Netz statt.

**Abbildung 6** Entwicklung der Netzlänge nichtbundeseigener Eisenbahnen



Quelle: Destatis, VDV.

Im Jahr 2010 entfielen rund 88 Prozent der Netzlänge auf das Netz der DB AG. Daten zur Infrastruktur nichtbundeseigener Unternehmen werden vermutlich mangels Relevanz nicht mehr oder nur noch sporadisch veröffentlicht.<sup>7</sup>

Seit 2011 weist der VDV Infrastrukturdaten für den SPNV aus: Für 2015 werden 6.930 km angegeben. Trotz dieser eingeschränkten Quellenlage wird deutlich, dass auch bei den nichtbundeseigenen Bahnen die Ausdehnung der Streckennetze in den letzten Jahrzehnten deutlich zurückgefahren wurde:

- 1950–1990 um - 52,4 % (3.300 km) von rd. 6.300 auf 3.000 km.
- Vereinigungsbedingt nahm die Längenentwicklung des nichtbundeseigenen Streckennetzes aber wieder zu und erreichte im Jahr 2003 mit 5.900 km ihren vorübergehenden Höchstwert. Für das letzte in „Verkehr in Zahlen“ veröffentlichte Jahr 2010 werden rund 4.200 km Streckenkilometer für die nichtbundeseigenen EIU ausgewiesen. Lediglich mit Rückrechnungen anhand verschiedener Quellen war die Netzentwicklung der Jahre bis 2016 nachzuzeichnen.
- In Anbetracht des erkennbar erneuten Rückbautrends nach 1994 ist davon auszugehen, dass heute die Länge der nichtbundeseigenen Netze zusammengenommen in Summe deutlich über dem Niveau zu Zeiten der Wiedervereinigung liegt. Für 2016 wird von überschlägig rd. 4.100 km ausgegangen (+ 24,8 % ggü. 1994).

### Gründe des Infrastrukturrückbaus

Für den Rückbau des Netzes gibt es im Wesentlichen folgende Gründe:

- Einerseits muss das Netz natürlich dem volkswirtschaftlichen Umbau in Deutschland Folge leisten (Deindustrialisierung (Ruhrgebiet, Saargebiet), Wiedervereinigung). Lange Zeit wurden Neu- oder Umsiedlungen nicht mehr automatisch durch einen Zubau von Schienenverbindungen begleitet.
- Andererseits wird das Netz als unternehmerische Ressource gesteuert (z. B. im Kontext der angedachten Teilprivatisierung der DB AG inkl. Infrastruktur), obwohl es als natürliches Monopol einzuordnen ist. Die Folgen dieser Fehlsteuerung sind offensichtlich. Vielfach ist das Netz überaltert, es fehlt an der notwendigen Kapazität und Flexibilität.

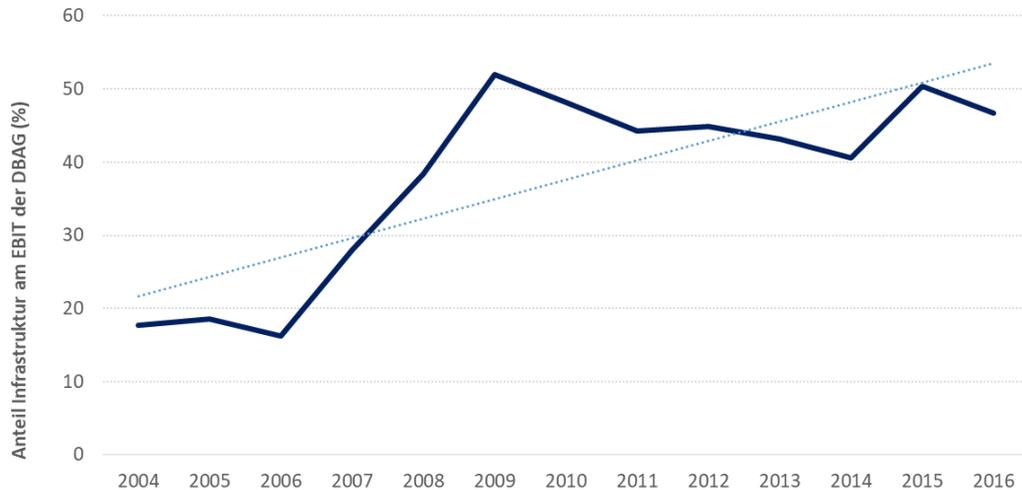
Das Ziel einer bedarfsgerechten Versorgung des Marktes mit Kapazitäten eines ausfallsicheren und leistungsfähigen Netzes trat damit hinter die Gewinnerzielungsabsichten eines Marktakteurs zurück.

So ist es nicht überraschend, dass der Anteil des EBIT, der in der wettbewerbsfreien Infrastruktur erwirtschaftet wird, in den letzten Jahren fortgesetzt zugenommen hat. In den vergangenen Jahren er-

<sup>7</sup> Verkehr in Zahlen.

reichte das EBIT aus Infrastrukturgeschäften (Netz, Bahnhöfe, Energie) bereits die 50%-Marke. Zuletzt betrug der Anteil 46,7 %. Der DB-Konzern verfolgt also das strategische Ziel, Gewinne in wettbewerbsintensiven Geschäften zu erwirtschaften und dabei von seiner Rolle als Monopolanbieter zu profitieren.

**Abbildung 7 Beitrag der Infrastrukturunternehmen zum EBIT der DB AG**



Quelle: HTC.

#### Exkurs: Entwicklung der Netzlänge von Straße und Schiene

Der Siegeszug des Straßenverkehrs spiegelt sich in der Zahl der Fahrzeuge, vor allem aber in der Netzlänge und ihrer teilweise sehr hohen Auslastung insbesondere im Autobahnnetz. Während das einst „flächendeckende“ Eisenbahnnetz in Deutschland 1955 noch 45.295 Kilometer lang war und die Länge des Autobahnnetzes, dessen Entwicklung in den 1930er-Jahren begonnen hatte, nur 3.623 Kilometer (in teilweise einspuriger Bauweise) betrug, war das Autobahnnetz bis 2014 bereits auf 12.949 km Länge angewachsen. Das Straßennetz insgesamt wuchs von 1967 bis 2015 um 54,9 Prozent auf eine Länge von 830.000 Kilometern. Viel Raum für neue und schnellere Automobile und Lastkraftwagen. Das westdeutsche Schienennetz dagegen wurde nicht ausgebaut, sondern bis in die 1970er-Jahre lediglich wiederhergestellt und erst spät durch Elektrifizierung, den Ausbau von S-Bahn-Systemen und wenige Hochgeschwindigkeitsstrecken minimal erweitert. Umso größer war aber im selben Zeitraum die Aufgabe von Strecken, die nach der Bahnreform 1994 sogar zunächst noch einmal beschleunigt wurde und auch das Gebiet der ehemaligen DDR erfasste, wo auf dem partiell ausgebauten und weniger gekürzten Netz hohe Produktionsleistungen erbracht worden waren, die nach der Wende wegfielen oder zu einem Gutteil auf die Straße abwanderten. Seit 1994 nahm die Betriebslänge in Deutschland um 19,2 % ab (- 7.920 km). Damit war der Rückbau mehr als doppelt so groß wie im Zeitraum 1950–1990 in der BRD.

#### Intermodaler Vergleich der Infrastrukturfinanzierung

Trotz des immer wieder bekundeten politischen Willens zur Verkehrsverlagerung auf die Schiene hat die Bundesregierung in den letzten Jahren keine wirklich durchgreifenden Aktivitäten entfaltet.

Zwar hat der Bund in den letzten Jahren die Mittel für die Eisenbahninfrastruktur deutlich erhöht, allerdings werden diese überwiegend gebraucht, um die in der letzten Dekade entstandenen Instandhaltungsrückstände auszugleichen. Die Trassen- und Stationspreise sind in den vergangenen Jahren deutlich stärker gestiegen als die Inflationsrate, für die kommenden Jahre ist eine Fortsetzung dieses Trends zu erwarten, der den Verkehrsträger Schiene im intermodalen Wettbewerb schwächt.

Ein Teil dieser relativen Benachteiligung der Schiene ergibt sich aus dem ordnungspolitischen Rahmen. Der Schienenverkehr muss für die Nutzung der Infrastruktur Gebühren entrichten. Einerseits sind die Zahlungen zwar durch die Zuschüsse des Bundes für den Neu- und Ausbau sowie die Instandsetzung der Infrastruktur reduziert, andererseits werden die Entgelte so kalkuliert, dass die EVU auch

noch „kapitalmarktübliche Kapitalkosten“ für das vom Bund bereitgestellte Kapital entrichten müssen. Tatsächlich muss die DB AG dem Bund als Eigentümer Dividenden zahlen. Diese werden zu einem erheblichen Teil von den Infrastruktursparten erwirtschaftet. Von 2010 bis 2016 hat die Bahn insgesamt 3,3 Mrd. Euro Dividende an den Bund gezahlt. Diese werden mittlerweile über den „Finanzierungskreislauf Schiene“ in voller Höhe als Investitionszuschuss an die DB AG zurückgezahlt.

Ein vergleichbarer Finanzierungskreislauf existiert für keinen anderen Verkehrsträger. Der Betrieb der Infrastruktur der anderen Verkehrsträger wird von der öffentlichen Hand überwiegend aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Je nach Verkehrsträger wird nichts oder nur ein Teil davon aus Nutzergebühren refinanziert. Zahlreiche Instrumente werden aus kurzfristigem politischem Kalkül eingeführt (z. B. Abwrackprämie, Kredit für die insolvente Air Berlin, Senkung der Flugsicherungsgebühren, E-Mobilitätsprämie). Viele davon sind ordnungspolitisch bedenklich, verursachen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern und werden nicht transparent erfasst.<sup>8</sup>

Die Liberalisierung des Fernlinienbusverkehrs hat zur Entwicklung eines neuen Marktes geführt, dessen Wachstum seit 2016 stagniert. Der Fernbus zahlt keine Maut für die Nutzung der Straßen; lediglich für die Nutzung von Omnibusbahnhöfen und Haltestellen werden teilweise Gebühren erhoben, die im Allgemeinen die Betriebskosten decken. Die Bereitstellung der Flächen und baulichen Anlagen erfolgt meist durch die Kommunen, ohne dass die Nutzer zur Refinanzierung beitragen würden. Daneben profitiert der Fernbus von dem bewusst geringen Kontrolldruck hinsichtlich Emissionen und Lenkzeiten und der Nichtbeteiligung an den externen Kosten.

Der Luftverkehr trägt seine Infrastrukturkosten nur zu einem geringen Teil. Die Bereitstellung von Flächen erfolgt durch die öffentliche Hand, die Kosten für den Bau der Anlagen und der zugehörigen Infrastruktur werden vorwiegend aus Steuermitteln finanziert. Die Nutzer tragen hiervon nur einen geringen Teil. Auch zu den laufenden Kosten zahlt die öffentliche Hand Zuschüsse. Diese werden nirgendwo zentral erfasst. Allein die Subvention für die Kosten der Flugsicherung beträgt ca. 200 Mio. Euro pro Jahr, die Regionalflughäfen erhalten nach Schätzungen 140 Mio. Euro Subvention pro Jahr. Die Höhe der Investitionszuschüsse, Bürgschaften und Verlustausgleichszahlungen für die großen Flughäfen ist nicht bekannt. Der internationale Flugverkehr ist grundsätzlich – anders als die Eisenbahn – von der Mehrwertsteuer befreit, weder national noch international werden für Flugbenzin Energiesteuern erhoben. Darüber hinaus profitiert er von einer kostenlosen staatlichen Versicherung gegen Terrorismusschäden. Grundsätzlich ist der Flugverkehr nicht an der Finanzierung der von ihm verursachten externen Kosten beteiligt. Die einzige Abgabe, mit welcher der Flugverkehr belastet wird, ist die Luftverkehrsabgabe, deren Höhe nicht einmal die Steuervorteile bei Energie- und Mehrwertsteuer kompensiert. Zuletzt haben die Wirtschafts- und Verkehrsminister erneut die Abschaffung der Luftverkehrsabgabe gefordert; gleichzeitig hat der Bund 2017 Luftsicherheitskosten in dreistelliger Millionenhöhe übernommen. Beide Maßnahmen sollen den Flugverkehr in Deutschland fördern. Sie würden aber zugleich die Ungleichbehandlung der Verkehrsträger vergrößern und die relative Wettbewerbsstellung des umweltschädlichsten Verkehrsträgers stärken.

#### Exkurs: Finanzierung der Infrastrukturen des Luftverkehrs

Während für Landverkehrsmittel hohe Kosten für die Errichtung, aber auch den Betrieb der langen und flächenintensiven Infrastruktur entstehen, nutzt der Luftverkehr den Luftraum, in dem zwar erhebliche und nicht angelastete externe Umweltkosten anfallen und durch den Staat ein relevanter Teil der Verkehrslenkung und -sicherung finanziert wird, jedoch keine Wegekosten im engeren Sinne anfallen. Ein Vergleich zwischen Luft- und Landverkehr im Hinblick auf die Kostendeckung ist vor allem deswegen problematisch, weil der Luftverkehr aufgrund seiner Spezifika nur in minimalstem Umfang für den Gütertransport (wesentliche Teile der transportierten Mengen sind Reisendengepäck) geeignet ist und im Personennahverkehr keinerlei Rolle spielt. Dennoch entstehen hohe Kosten für die Flughafeninfrastruktur, insbesondere für die Flughäfen selbst, aber auch für die Verkehrsinfrastrukturen zur Anbindung, die in großem Umfang von der öffentlichen Hand getragen werden. Eine Übersicht hierzu existiert nicht, zwei Schlaglichter – das erste auf eines der Großflughafenprojekte und das zweite auf einen der zahlreichen defizitären Regionalflughäfen – sollen auf die Dimensionen hinweisen, die staatliche Engagements annehmen können.

---

<sup>8</sup> Ähnlich Monopolkommission 2017, Wettbewerbspolitische Baustellen, S. 75 ff.

### Exkurs: Flughafen BER

Die Kosten für den Flughafen sind durch die Verschiebungen des Eröffnungsdatums deutlich gestiegen. Nach offiziellen Aussagen soll der Flughafen sich selbst tragen. Die ursprüngliche Finanzierung beruhte auf einem Darlehen eines Bankenkonsortiums von 2,4 Mrd. Euro, für dessen Rückzahlung die drei Eigentümer Bund, Berlin und Brandenburg eine Bürgschaft übernahmen. Nach der ersten großen Verschiebung erhöhten die Eigentümer 2012 das Eigenkapital um 1,2 Mrd. Euro. 2016 wurde der Finanzrahmen des Projektes auf 5,3 Mrd. Euro erhöht. Finanziert wird dies durch ein Gesellschafterdarlehen mit einem Zinssatz von 1,1 % und einer Laufzeit von 20 Jahren. Zusätzlich wurde für Ausbaumaßnahmen ein weiterer Bankkredit über 1,1 Mrd. Euro vereinbart – wieder mit einer Bürgschaft der drei Eigentümer.

Insgesamt stecken in dem Projekt neben dem originären Eigenkapital der Flughafengesellschaft 3,5 Mrd. Euro Bankkredite, für welche die öffentliche Hand bürgt, ein Gesellschafterdarlehen von 1,1 Mrd. Euro und zusätzliches Eigenkapital von 1,2 Mrd. Euro – aufsummiert also 5,8 Mrd. Euro öffentliche Finanzmittel. Nach offizieller Lesart können die Kredite nach der Eröffnung bedient werden. Das Eigenkapital wird nicht getilgt, bei Flughäfen erwarten Bund und Länder als Eigentümer keine Dividende.

### Exkurs: Flughafen Hahn

Ein weiteres Beispiel für eine intransparente und hohe Subventionierung von Flughäfen bietet der Flughafen Hahn. Dieser wurde 1997 auf einer Anlage, die zuvor von der US-Luftwaffe betrieben worden war, eröffnet. Das Land Rheinland-Pfalz übernahm 80 % und das Land Hessen 20 % der Anteile. Zeitweise war der Frankfurter Flughafen Fraport beteiligt, allerdings mit einer Verlustausgleichsgarantie der Länder. Die Flächen erhielt die Flughafengesellschaft nahezu geschenkt. Nicht alle Jahresabschlüsse der Gesellschaft sind veröffentlicht, sodass die folgenden Angaben zu den Subventionen Mindestwerte darstellen. Zum einen haben die Eigentümer die Verluste der Gesellschaft getragen. Diese beliefen sich in den 20 Jahren auf 296 Mio. Euro. In den Jahren 2009–2016 zahlte das Land Zuschüsse zu den Sicherheitskosten in Höhe von 43,5 Mio. Euro. Auch in den Jahren zuvor wurden solche Zuschüsse gezahlt, die aber nicht separat ausgewiesen sind.<sup>9</sup> In 2004 wurde ein Investitionszuschuss von ca. 10 Mio. Euro vom Land gezahlt. Die Flächen hat die Flughafengesellschaft nahezu kostenlos übernommen. In den letzten acht Jahren wurden einzelne Flächen mit einem Gewinn von 40 Mio. Euro an Dritte verkauft, die Erlöse reduzieren die Verluste. 2017 wurde die Flughafengesellschaft nach 20 Jahren Flugbetrieb an die chinesische HNA verkauft. Für das Eigenkapital von ca. 54 Mio. Euro erhalten die Eigentümer 15 Mio. Euro, die Differenz von knapp 40 Mio. Euro bedeutet einen weiteren Verlust für die Eigentümer. Das Land hat dem neuen Eigentümer weitere Investitionsbeihilfen von 22 Mio. Euro in Aussicht gestellt. In Summe haben die Länder über 20 Jahre lang über verschiedene Wege mindestens 430 Mio. Euro Steuergelder an den Flughafen Hahn ausgezahlt. In diesem Zeitraum wurden ca. 45 Mio. Fluggäste abgefertigt. Vereinfacht gesagt: An diesem Flughafen wurde jeder Fluggast mit knapp 10 Euro Steuergeldern subventioniert.

### Exkurs: Binnenschifffahrt

Auch die Binnenschifffahrt beteiligt sich nicht an ihren Wegekosten von ca. 2 Mrd. Euro pro Jahr, mit Ausnahme geringer Gebühren für die Nutzung von Schleusen und Hafenanlagen. Die gewerbliche Schifffahrt ist in Deutschland von der Mineralölsteuer befreit.

## Infrastrukturkosten auf der Straße

Entgegen allen Behauptungen trägt der Lkw seine Infrastrukturkosten nur zu einem geringen Teil selbst. Die Mineralölsteuer wird von Branchenvertretern stets als „Einnahme des Straßenverkehrs“ gewertet. Diese Sichtweise widerspricht dem Nonaffektationsprinzip. Allerdings ist gemäß Straßenbaufinanzierungsgesetz die Hälfte der Einnahmen für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Einzig die Nettoerlöse der Lkw-Maut sind ausdrücklich für den Straßenbau vorgesehen. Die Mautsätze

---

<sup>9</sup> Für 2006 lässt sich ein Wert im Bereich von 4 Mio. Euro abschätzen. Unter der Annahme, dass der Wert in den Jahren zuvor und danach ähnlich hoch war, ergäbe sich ein Betrag von weiteren 50 Mio. Euro

für den Lkw sind als Ergebnis des letzten Wegekostengutachtens gesenkt worden. Die gesunkenen Kreditzinsen wurden – anders als im Schienenverkehr – sofort als Entlastung an den Lkw weitergegeben. Daneben profitiert der Lkw von dem bewusst geringen Kontrolldruck hinsichtlich Emissionen und Lenkzeiten und der Nichtbeteiligung an den externen Kosten.

Auch der Pkw deckt seine Wegekosten nicht vollständig. Er muss seine externen Kosten nicht tragen und profitiert von zahlreichen Förderungen (reduzierter Steuersatz für Diesel, Dienstwagenprivileg, Abwrackprämie). Auch der geringe Kontrolldruck bei der Einhaltung von Emissionsregeln stellt eine implizite Förderung dar. Die Bundesregierung hat die Einführung einer Pkw-Maut beschlossen. Allerdings sollen deutsche Pkw durch eine entsprechende Senkung der Kfz-Steuer entlastet werden, so dass diese Maßnahme im intermodalen Wettbewerb keine Veränderung bewirken wird.

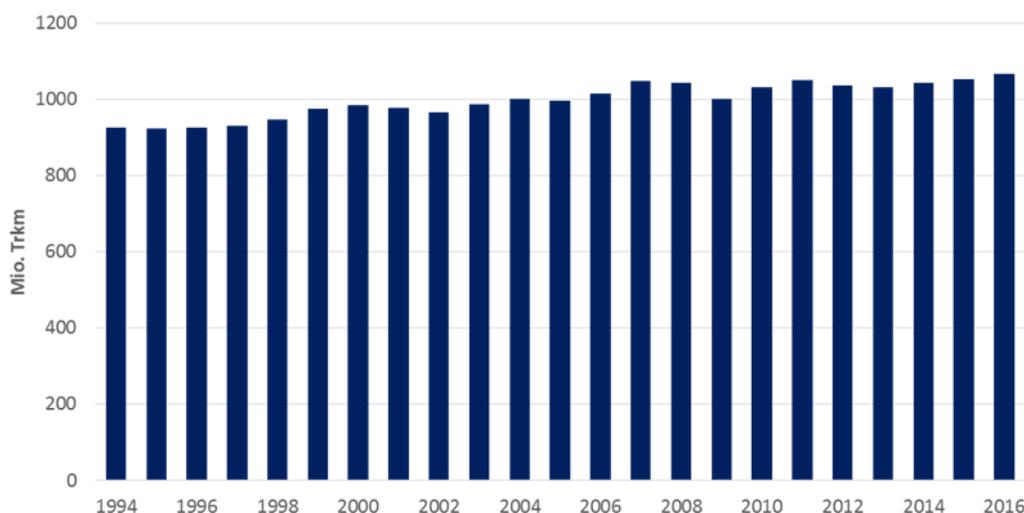
In Erkenntnis der intermodalen Verzerrungen sollen nun – zunächst nur für den Schienengüterverkehr – laut „Masterplan Schienengüterverkehr“ vom Juni 2017 ab dem kommenden Jahr die Trassenpreise im Schienengüterverkehr halbiert und die DB Netz AG durch den Bund für die Einnahmeausfälle entschädigt werden. Damit würden die gut 700 Mio. Euro Trassenentgelte, die für 2018 genehmigt sind, um rund 350 Mio. Euro gesenkt. Details zur Umsetzung dieser Entscheidung sind noch zu klären.

Der Schienengüterverkehr befand sich schon vor dem Desaster von Rastatt in einer schwierigen Situation. Die Margen der EVU sind sehr gering, insbesondere der Einzelwagenverkehr steht unter einem massiven ökonomischen Druck. Der Lkw profitiert im intermodalen Wettbewerb von den gesunkenen Dieselpreisen und den aktuellen Senkungen der Mautsätze. Ohne die Trassenpreissenkung drohen weitere Ladungs- bzw. mindestens Marktanteilsverluste sowie die Gefahr, dass die Verteilnetze für den Einzelwagenverkehr zusammenbrechen. Sind diese Strukturen einmal verschwunden, ist es kaum denkbar, diese Verkehre je wieder auf die Schiene zurückzuverlagern.

### Vergleich von Netzauslastung und Netzkosten

Die Nutzung des Netzes der DB AG durch sogenannte konzernexterne und konzerneigene Bahnunternehmen stieg in den letzten Jahren an; durch eine bessere Auslastung der Züge allerdings weniger stark als die Verkehrsleistung. Damit wuchs auch die Effizienz des Schienennetzes. Mit 1.068 Mio. Trassenkilometern wurde 2016 zwar ein neuer Höchstwert erreicht. Für die Jahre 1998–2016 ergibt sich mit Blick auf andere Trends im Verkehrssektor aber eine vergleichsweise sehr moderate Wachstumsrate von jährlich 0,67 %. Die wirklichen Effizienzgewinne, die mit der Bahnreform in Verbindung gebracht werden, werden, wie an anderer Stelle dargestellt wird, von den Unternehmen des Personen- und Güterverkehrs erzielt.

**Abbildung 8 Nutzung des Netzes der DB AG im Zugkilometern**



Quelle: HTC.

Das deutsche Modell der Marktöffnung („Integrationsmodell“) erweist sich damit einerseits als grundsätzlich geeignet. Gleichwohl zeigt sich, dass eine klassische Wachstumsorientierung in Deutschland bislang nicht erreicht wurde. Ursprüngliches Ziel der Marktöffnung war eine deutliche Mobilisierung der Nachfrage, wie die Verkehrsprognosen für Deutschland 2025 bzw. 2030 gezeigt haben. Zumindest im Bereich Schiene wurden die erhofften Verkehrsmengen nur partiell erreicht. Engpässe in der Netznutzbarkeit wären bei dem gewollten stärkeren Wachstum noch viel deutlicher ins Bewusstsein geraten.

### Verfügbarkeit des Netzes

Zugleich sinkt nach Einschätzung der Marktakteure die Performance des Netzes der DB deutlich. Derzeit existiert kein gesamthafes und neutrales Monitoring der Qualität der Netznutzung. Allgemein wird jedoch die Unpünktlichkeit im Personenfernverkehr kritisiert.<sup>10</sup> Gleiches gilt prinzipiell für den Güterverkehr, der als vielfach verspätet und zu langsam gilt.<sup>11</sup>

Es muss an dieser Stelle erneut betont werden, dass die bessere Auslastung der vorhandenen Netzinfrastuktur zwar grundsätzlich der effizienteste Hebel zur Begrenzung der Infrastrukturkosten und damit für die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene essenziell ist. Allerdings sinken die Kosten des Betriebs offenkundig nur minimal beziehungsweise werden vor allem durch einen Aufbau weiteren Personals – der bei weitgehend unveränderten betrieblichen Regeln infolge eines zu starken Personalabbaus erforderlich wurde – unterminiert. Trotz eines weiteren Ausbaus der elektronischen Stellwerke, die den Personalaufwand aus dem Netzbetrieb drastisch reduzieren helfen, hat die DB Netz AG einen deutlich steigenden Personalaufwand in erster Linie mit der Erhöhung der Pünktlichkeit begründet, wohingegen die neue ETCS-Leit- und Sicherungstechnik so lange keine Kapazitätssteigerungen ermöglicht, wie die bisherigen Systeme (PZB 90 und LZB) parallel weiter betrieben werden und der Ausbau von zugängen Überholgleisen, zusätzlichen temporären Bauweichen oder die Verdichtung der Blockabschnitte auf hoch belasteten Strecken kaum vorankommen – und schließlich die behördlich (nach § 55 des Eisenbahnregulierungsgesetzes) festgestellte Liste der „überlasteten Streckenabschnitte“ immer länger anstatt kürzer wird.

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu exemplarisch *Deutsche Bahn fährt hinterher*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.09.2017; *Fernzüge stellen Pünktlichkeits-Rekord ein*, Wirtschaftswoche, 17.03.2017.

<sup>11</sup> Vgl. dazu exemplarisch *Das bisschen Pünktlichkeit*, Der Spiegel, 16.01.2017.

## Investitionen gegen den Modernisierungsrückstand

Seit einigen Jahren wird immerhin der Rückstand an Erneuerung entschiedener angegangen. Mit der zwischen dem Bund und der DB AG abgeschlossenen „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II“ (LuFV II) hat die Regierung die Bundesmittel zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen im bestehenden Netz für den Zeitraum von 2015 bis 2019 auf insgesamt 28 Mrd. Euro erhöht. Pro Jahr werden jetzt durchschnittlich 5,6 Mrd. Euro ausgeschüttet; das sind 1,5 Milliarden mehr als während der ersten LuFV. Dennoch wird die Aufstockung das durchschnittliche Anlagenalter in den nächsten Jahren nur langsam senken können. Zuletzt ist das durchschnittliche Alter der Gleisanlagen auf 20,5 Jahre angestiegen, Weichen sind nur ein Jahr jünger.

## Zusätzliche Bautätigkeit

Die intensivere Bautätigkeit ist nötig, fordert aber auch ihren Tribut. Durch die jahrelange Vernachlässigung werden jetzt sehr viele Bauprojekte zeitgleich angegangen. Etwa 800 Baustellen im Netz sind es jeden Tag. Baustellen beschränken die Kapazität der jeweiligen Strecke bis hin zu zeitweiligen Vollsperrungen. Die Geduld von Reisenden und Verladern wird strapaziert. Infolgedessen musste das Modernisierungsprogramm reduziert werden, um die Pünktlichkeit zu verbessern. Als hinderlich für die Netzmodernisierung erweist sich, dass die DB Netz ihre Aktivitäten zu wenig an den verkehrlichen Erfordernissen ausrichtet.

Die finanzielle Situation der Eisenbahnverkehrsunternehmen wird durch Erlösausfälle und Mehraufwand massiv beeinträchtigt. Im Güterverkehr besteht die Gefahr, dass Kunden abwandern und nach dem Ende der Baumaßnahme nicht wieder zur Schiene zurückkehren. Längere Fahrwege auf Umleitungsstrecken bewirken einen höheren betrieblichen Aufwand, vor allem für Energie, Personal, Fahrzeuge – und im Gelegenheitsverkehr auch Trassenentgelte. Positiv ist in diesem Zusammenhang die von der EU ausgelöste Änderung der Berechnungsgrundlage von umgeleiteten Zügen im Jahresfahrplan zu sehen, die ab Ende 2017 greift: danach wird in diesen Fällen nur der ursprünglich bestellte Laufweg bei den Trassengebühren abgerechnet.

Im Schienenpersonenverkehr gibt es ebenfalls Mehraufwände: Züge sind auf Umleitungsstrecken länger unterwegs. Im SPNV gibt es in den meisten Fällen zwar kaum Möglichkeiten der Umleitung. Aber durch die Notwendigkeit, die geplanten Linienwege auch während der Bauphasen zu bedienen, müssen reguläre Linien „gebrochen“ werden; den Fahrgästen muss also ein Umstieg zugemutet oder gar ein Schienenersatzverkehr mit Bussen angeboten werden. Beides erhöht auch den Aufwand auf Unternehmensseite. Und auch hier gibt es das Risiko, dass sich Fahrgäste bei längeren Bauphasen komplett vom Verkehrsträger Schiene lossagen. Zu den genannten Herausforderungen kommt im SPNV aus Sicht der Verkehrsunternehmen noch die Problematik der ausbleibenden Bestellerentgelte hinzu: Wenn ein Zug nicht fahren kann, wird er auch nicht vom Aufgabenträger bezahlt; das EVU muss aber die Remanenzkosten vor allem für sein Personal berücksichtigen. Diese Aufwände konnten in der Regel bei der Kalkulation des Angebots vor der Vergabe des Verkehrsvertrags nicht kalkuliert werden. Schließlich senken Baustellen auch dann, wenn es Baustellenfahrpläne gibt, die Zuverlässigkeit des Systems erheblich. Unvorhersehbare Zugausfälle und Verspätungen sind die Folge, die nicht nur die Kunden frustrieren, sondern auch Vertragsstrafen des Aufgabenträgers gegenüber den Eisenbahnunternehmen nach sich ziehen. Dies gilt auch dann, wenn das EVU keinen Einfluss auf die Ausgestaltung des Bauprojekts hat.

Ein wesentliches Problem ist, dass Baumaßnahmen im Netz oftmals „*baustellenoptimiert*“ durchgeführt werden. Das heißt, die Prozesse sind auf eine vermeintlich schnelle und ökonomische Erledigung der Bauarbeiten selbst optimiert – nicht immer mit Blick auf das Gesamtsystem. Hintergrund ist die konkrete Ausgestaltung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II) zwischen Bund und DB Netz, die Beeinträchtigungen und Erschwerniskosten Dritter, z. B. bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen, nicht berücksichtigt.

Verlader und Fahrgäste und deren berechtigte Wünsche und Anforderungen spielen bei dieser Herangehensweise nur eine untergeordnete Rolle. So werden z. B. aus Bausicht kostengünstige baustellenbedingte Vollsperrungen vorgezogen, auch wenn ein eingleisiger Betrieb während der Bauphase weniger gravierende Folgen hätte. Während der Bauarbeiten fehlen ausreichende Anreize, die Arbeiten wirklich gemäß der Planung (oder gar besser) durchzuführen. Dadurch entstehende Schlechtleistungen, z. B. Verspätungen oder weitere Zugausfälle, bleiben für den Infrastrukturbetreiber praktisch

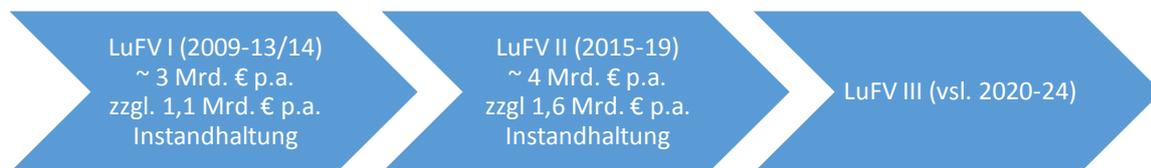
finanziell folgenlos. Das derzeit in den Schienennetznutzungsbedingungen (SNB) von der DB Netz implementierte Anreizsystem, das eigentlich diese Effekte minimieren helfen soll, entfaltet keine Anreizwirkung.

Darüber hinaus können die EVU die Strafzahlungen, welche die EVU in den Verkehrsverträgen durch die Aufgabenträger für verspätete oder gar ausfallende Züge auferlegt bekommen, aktuell nicht an das Eisenbahninfrastrukturunternehmen weiterreichen. Und dies auch dann nicht, wenn die Ursachen bei dem Eisenbahninfrastrukturbetreiber liegen; ein Regress ist derzeit nicht möglich. Einzelne Verkehrsunternehmen haben hierzu den Klageweg beschritten, eine Entscheidung steht aber weiter aus.

Erschwerend kommt hinzu, dass die baustellenbedingten Verschlechterungen im Betriebsablauf nicht ausreichend in die Fahrpläne des Nahverkehrs eingerechnet werden. Zu oft sind daher Fahrpläne durch die Verkehrsunternehmen nicht einzuhalten, sodass die Fahrgäste unter erheblichen Verspätungen, längeren Fahrtzeiten oder sogar Zugausfällen leiden.

Damit ist das Baustellenmanagement in den nächsten Jahren *das* Thema, mit dem die Attraktivität des Schienenverkehrs steht und fällt.

Die bisherigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen, vor allem die LuFV II, haben eine wünschenswerte Verstärkung der Infrastrukturaufwendungen für die dringend notwendige Sanierung des bestehenden Schienennetzes gebracht.



Aber das als Maßstab für den Zustand herangezogene „durchschnittliche Anlagenalter“ wird auch während der Laufzeit der LuFV II (2015–2019) durchschnittlich noch weiter steigen und erst gegen Ende dieses Zeitraums erstmals leicht sinken. Es besteht weiterhin ein hoher Investitionsstau und weiter steigender Baubedarf. Die Zahl der Baustellen wird also noch zunehmen. Rein nominell, also im durchschnittlichen Mitteleinsatz, nimmt die Aktivität von der LuFV I zur II um 33 % zu, im letzten Jahr (2019) sind es ca. 45 % plus im Vergleich zur LuFV I. Hinzu kommt, dass verstärkt die komplexen Ingenieurbauwerke wie Tunnel und Brücken, die in den kommenden Jahren ersetzt oder grunderneuert werden müssen, angegangen werden.

Die Probleme sind insbesondere von den Verkehrsunternehmen frühzeitig erkannt worden. Im Schienengüterverkehr wurde dieses Thema auf die Agenda des „Runden Tisches Schienengüterverkehr“ genommen. Parallel dazu entfaltete sich zunächst im SPNV eine (später auch den Schienenpersonenfern- und den Güterverkehr einbeziehende) Initiative zu einem „Runden Tisch Baustellenmanagement“, an dem schließlich Vertreter der Verkehrsunternehmen, einiger Verbände, der Aufgabenträger im SPNV, der DB Netz und des Bundesverkehrsministeriums teilnehmen. Ziel ist es, bis zum Ende des Jahres 2017 wesentliche Verbesserungen in den einschlägigen Regelwerken zu entwickeln und dann in den Folgejahren umzusetzen.

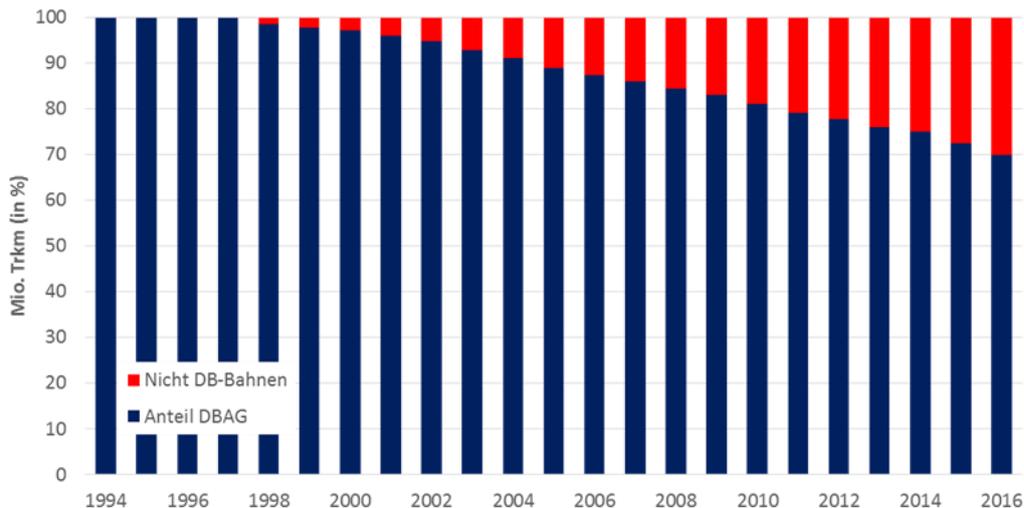
Neben Verbesserungen der Baustellenplanung und Baustellenkommunikation (sowohl zwischen den Verkehrsunternehmen und DB Netz als auch gegenüber den Fahrgästen und Verladern) steht auch eine Änderung des Anreizsystems in den Schienennetz-Benutzungsbedingungen auf der Agenda: Bisher übten die geringen „Straf“-Zahlungen, die Infrastrukturbetreiber und EVU einander zu zahlen verpflichtet sind, praktisch keinen Druck zur Verbesserung der Prozesse aus. Für die DB Netz AG wogen Möglichkeiten, sich betriebswirtschaftlich zu optimieren, in jedem Fall schwerer als minimale Ausgleichsbeträge von (bisher) 10 ct pro Verspätungsminute, die an Verkehrsunternehmen zu zahlen sind. Dies könnte sich künftig ändern, wenn die Werte deutlich nach oben angepasst werden. Im SPNV spielt der künftige Umgang mit Baustellen in Verkehrsverträgen zwischen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen eine wichtige Rolle. Erschwerniskosten durch Bautätigkeiten sollten gewissermaßen in einer abstrakt-pauschalieren Form bereits im Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Die EVU könnten dann die Kosten entsprechend kalkulieren.

Dies alles wird zusätzliche Kosten für das Gesamtsystem verursachen, denn um fahrgastschonender zu bauen, wird der Bauherr DB Netz künftig mehr Mittel benötigen. Es werden geeignete Kriterien gesucht, in welchen Fällen Bauverfahren zum Einsatz kommen, die stärker kapazitätserhaltend während des Bauens wirken.

### Bedeutung der Wettbewerbsbahnen als Netzkunden

Wesentliches Strukturmerkmal der Netznutzung in Deutschland ist neben dem verhaltenen Wachstumspfad der dynamisch zunehmende Anteil von Verkehrsunternehmen, die nicht zum DB-Konzern gehören.

**Abbildung 9 Nutzung des Netzes der DB AG durch Verkehrsunternehmen**



Quelle: HTC.

Die insgesamt zunehmende Netznutzung wird im wachsenden Umfang von Wettbewerbsbahnen geprägt. Die Wettbewerbsbahnen erreichten 2016 mit 322 Mio. Trassenkilometern einen neuen Rekordwert. Damit setzt sich der Marktanteilsgewinn der Wettbewerbsbahnen der letzten Jahre fort. Der Anteil der Wettbewerbsbahnen an der Netznutzung lag 2016 erstmals bei über 30 %.

Verantwortlich dafür sind die Verdopplung der von Wettbewerbsunternehmen im Zeitraum 2008 bis 2016 nachgefragten Trassenkilometer sowie der absolute Nachfragerückgang der Bahnen der DB AG im selben Zeitraum um rd. 15,4 %.

Bei der Netznutzung entfällt (2015) mit rd. 76 % der Löwenanteil auf den Personenverkehr, 24 % entfallen auf den Güterverkehr. Damit liegt der Anteil des Güterverkehrs im europäischen Vergleich leicht über dem Durchschnitt (18,0 %).<sup>12</sup>

### Finanzierungskreislauf Schiene

Insbesondere die DB Station & Service GmbH, aber auch die weitaus größere DB Netz AG und die DB Energie GmbH als kleinste der drei DB-Infrastrukturgesellschaften erwirtschaften erhebliche Gewinne. Mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II wurde zwar dafür gesorgt, dass diese Gewinne in die Infrastruktur reinvestiert und nicht für schienenfremde Aktivitäten des Konzerns eingesetzt werden. Nicht ausgeräumt ist damit allerdings der Vorbehalt, dass durch dieses Element des „Finanzierungskreislaufs“ Schiene der Bund als eigentlich Verantwortlicher für die Schieneninfrastruktur Budgetmittel spart, die im Verkehrsmarkt von den EVU erwirtschaftet werden müssen, was die intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene beeinträchtigt. Die kontinuierliche Steigerung der Trassen- sowie der Stationspreise und der Netznutzungsentgelte findet hier einen ihrer Ursprünge.

<sup>12</sup> IRG (2017).

## Exkurs: Gewinnorientierung in der Verkehrsinfrastruktur

Die Infrastruktur der DB AG ist die einzige öffentliche Verkehrsinfrastruktur, die gewinnorientiert geführt wird. Dem Bund als Eigentümer und Kapitalgeber steht gemäß den Regelungen im Eisenbahnregulierungsgesetz eine „kapitalmarktadäquate“ Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu. Seit 2011 zahlt die DB AG jährlich eine Dividende an den Bund. In der LuFV II wurde vereinbart, dass sämtliche Gewinne der Infrastrukturgesellschaften über den Konzern an den Bund ausgeschüttet und von diesem als Investitionszuschüsse für Infrastrukturprojekte wieder an die DB AG ausgereicht werden.

**Tabelle 1 Dividendenzahlungen der DB AG an den Bund in Mio. Euro**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Regierungsbeschluss 2011	500	525	525	525	700					
Zusätzliche Dividende gemäß LuFV II					0	500	600	450	650	
Div. Gemäß Mifri Bund 2014					700	350	350	350	350	
Summe					700	850	950	800	1000	
Kürzung gemäß Beschluss Ende 2016							350	350	350	350
Dividende Ist	500	525	525	200	700	850				

Quelle: Prof. Dr. Christian Böttger

Der Bund als Eigner erwartet von der DB AG eine hohe Rendite. So verwundert es nicht, dass der Konzern versucht, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um diesen Anspruch zu erfüllen. Allein zwischen 2006 und 2015 stieg der Anteil am EBIT des DB-Konzerns, der in der wettbewerbsfreien Infrastruktur erwirtschaftet wurde, von 18,6 auf 50,4 Prozent, im Jahr 2016 sank er wieder leicht ab.

## Finanzierungsströme innerhalb des DB-Konzerns

Die Vision des DB-Vorstandes vom globalen Logistikkonzern wird seitens der DB AG seit einigen Jahren öffentlich nicht mehr in den Vordergrund gestellt. Trotzdem setzt die DB AG ihre Strategie fort und investiert, überwiegend durch Firmenzukäufe, im Ausland. Schwerpunkte sind zum einen das internationale Logistikgeschäft (Schenker Logistik) und der öffentliche Verkehr (überwiegend im Busbereich) außerhalb Deutschlands (Arriva) sowie zum anderen der Schienengüterverkehr in Ländern mit teilweise nur geringen Synergien zu Deutschland (Spanien, Polen, England). Schenker Logistik und Arriva erzielen regelmäßig Gewinne, decken aber ihre Kapitalkosten nicht, und die Beteiligungen im Schienengüterverkehr in Spanien, Polen und England erwirtschaften seit Jahren dramatische Verluste. Im Jahresabschluss 2015 wies die DB AG hohe Verluste aus. Dabei waren die ausgewiesenen Verluste weniger dramatisch als die Erkenntnis, dass der Konzern nicht in der Lage ist, die erforderlichen Investitionen der kommenden Jahre zu finanzieren. Bahnkritiker fordern seit Jahren, dass die DB AG sich vor allem von bahnfernen Sparten trennt, um den Konzern finanziell zu stabilisieren und die Komplexität des Managements zu reduzieren.

Als Teil des Sanierungsplanes wurde Ende 2015 im Aufsichtsrat vorgeschlagen, die Sparten Schenker Logistik und Arriva zu verkaufen. Etwas später wurden die Pläne dahingehend spezifiziert, dass je 50 % der Anteile verkauft werden sollten. Die Maßnahme war im DB Management wohl umstritten. Nach intensiven Debatten im politischen Raum wurde der Verkauf dem Vernehmen nach durch die SPD-Vertreter im Kreis der Eigentümer gestoppt. Stattdessen kündigte der Bundesverkehrsminister im September 2016 an, das Eigenkapital der Deutschen Bahn AG um 1 Mrd. Euro zu erhöhen und die Dividendenerwartung des Bundes für die Jahre 2017 bis 2020 um je 350 Mio. Euro zu reduzieren. Damit wird die DB AG finanziell stabilisiert, ohne die Auslandsbeteiligungen abzustoßen. Der Zuschuss wurde im Bundeshaushaltsgesetz 2017 verankert, die Hälfte der Kapitalerhöhung wurde durch den Haushaltsausschuss allerdings unter Vorbehalt gestellt.

Die Beschlüsse sind ordnungspolitisch bedenklich. Mit dem zusätzlichen Kapital sinken die Kapitalkosten der DB AG, ihre Finanzkraft wird gestärkt. Soweit bekannt, gibt es für die geplante Kapitalerhöhung und die Dividendenabsenkung keine Zweckbindung. Es gibt also keine Festlegung, welche Konzernsparte von den Mitteln profitiert. Eine Mittelwidmung für die Infrastruktursparten wäre unkritisch. In der beschlossenen Form jedoch profitieren auch die Transportsparten der DB AG von dem zusätzlichen Kapital bzw. der Entlastung. Der Bund greift damit zulasten der anderen Marktteilnehmer in den Wettbewerb im Schienenpersonen- und Güterverkehr ein.

Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten diese Kapitalmaßnahmen kritisch kommentiert und darauf verwiesen, dass unsicher sei, ob diese Maßnahmen nach EU-Beihilferecht zulässig seien.<sup>13</sup>

Unverändert stehen die komplexe Struktur der DB AG und die mangelnde Transparenz der Finanzmittelströme immer wieder in der Diskussion. Die EU-Kommission wollte im vierten Eisenbahnpaket ursprünglich eine stärkere institutionelle Trennung zwischen Infrastruktur und Transportgesellschaften vorschreiben, konnte sich aber nicht durchsetzen.

In einem Verfahren vor dem EuGH hat sie mehrere Punkte moniert, die aus dem bestehenden Geflecht aus Gewinnabführungsverträgen zwischen den Gesellschaften des DB-Konzerns resultieren. Konkret wurde vermutet, dass Gewinne aus Trasseneinnahmen wettbewerbsverzerrend zur Subventionierung von Verkehrsleistungen zweckentfremdet werden. Auch wurde gerügt, dass öffentliche Mittel – zweckgebunden für den Aufbau und Erhalt der Infrastruktur – ebenfalls zur Finanzierung von Verkehrsleistung verwendet werden. In diesen Punkten hat die Kommission nach Auffassung des Gerichts lediglich Indizien, aber keine ausreichenden Beweise vorgelegt.

Entscheidend ist aber, dass das Gericht der grundlegenden Rüge stattgegeben hat, nämlich dass die Rechnungsführung nicht für ausreichende Transparenz sorgt. Solange diese Intransparenz nicht abgeschafft wird, besteht der Verdacht weiter, dass der integrierte Konzern seine Monopolstellung bei der Infrastruktur ausnutzt, um sich auf den Wettbewerbsmärkten im Personen- und Güterverkehr Vorteile zu verschaffen.<sup>14</sup>

Eine institutionelle Trennung von Infrastruktur einerseits und EVUs andererseits hat unbestritten weiterhin den Vorteil, die sauberste Lösung darzustellen, ist jedoch aufgrund des Widerstands vor allem der großen Parteien bisher nicht mehrheitsfähig. Der Fluss der Finanzströme im DB-Konzern ist für Dritte nicht nachvollziehbar. Insbesondere im Kontext mit den in den letzten Jahren überproportional gestiegenen Infrastrukturentgelten besteht der Verdacht, dass die DB AG die Intransparenz nutzt, um in regulierten Marktsegmenten überhöhte Kosten geltend zu machen.

## Trassenpreisentwicklung

Die Trassenpreise, auch als Schienenmaut bezeichnet, sind in den vergangenen Jahren steil angestiegen. Zusammen mit dem Mengenwachstum halfen sie der DB Netz AG, den ausgeschütteten Gewinn binnen Jahresfrist zu verdreifachen – von 81 auf 272 Millionen Euro in 2016. Im Schienengüterverkehr müssen die EVU 2017 rund 40 Prozent mehr für die Nutzung der Trassen zahlen als 2005. Die Straßenmaut sank hingegen nach Angaben der „Allianz pro Schiene“ seit 2010 um 15,7 Prozent.

Erhöht wurden die Trassenpreise auch im Schienenpersonenverkehr, vor allem im Nahverkehr. Hier stiegen die Nutzungsgebühren je Zugkilometer in den Jahren von 2005 bis 2017 um 19,6 Prozent, die zusätzlich fälligen Stationspreise um 19,4 Prozent. Im selben Zeitraum blieb der Individualverkehr auf der Straße von Mautgebühren verschont – und soll dies auch nach eventueller Einführung einer Pkw-Maut durch Absenkung der Kfz-Steuer bleiben. Auch der Fernbus darf derzeit noch ohne Maut die Autobahnen nutzen, wobei sich die Anzeichen mehren, dass dies vielleicht nicht so bleiben wird. Lange Zeit begegneten die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr den steigenden Kosten, indem sie die Auslastung der Züge erhöhten. Da die Züge jetzt aber oft schon zu voll sind, muss nun das Bemühen stärker in den Vordergrund rücken, die vorhandene Infrastruktur bestmöglich auszulasten – durch Ertüchtigung, aber auch durch geschickte Preisbildung.

---

<sup>13</sup> Monopolkommission: Bahn 2017 – Wettbewerbspolitische Baustellen, Sondergutachten 76, S. 27 ff.

<sup>14</sup> EuGH-Entscheidung, Az. C-482/14.

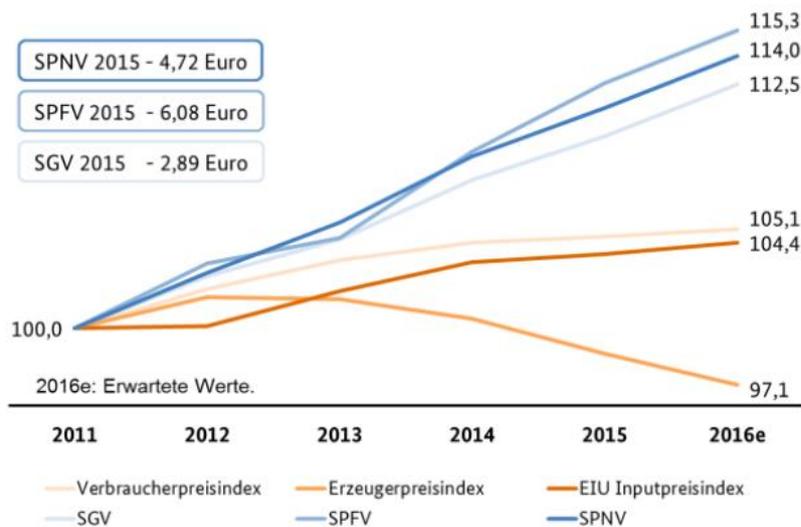
## Abbildung 10 Preissteigerungen der einzelnen Trassenkategorien

Anstieg der Preise 2005 bis 2017 in Prozent nach Trassenkategorien



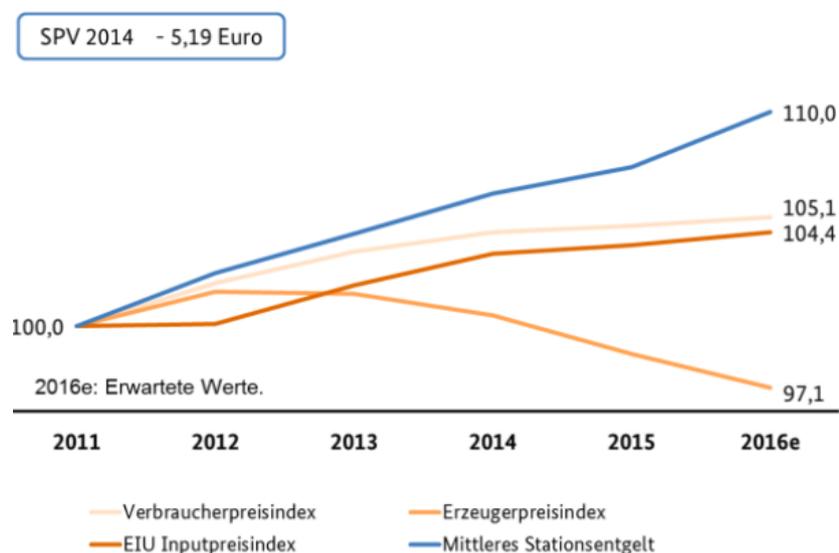
Das 2016 verabschiedete Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) soll den Eisenbahnverkehr stärken. Insbesondere sollte das Gesetz den Anstieg der Trassen- und Stationspreise begrenzen, die in den vergangenen Jahren deutlich stärker zugelegt haben als die relevanten Preissteigerungsindizes.

## Abbildung 11 Entwicklung der Trassenpreise der DB Netz AG 2011–2016



Quelle: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahn 2016.

**Abbildung 12 Entwicklung der Stationspreise der DB Netz AG 2011–2016**



Quelle: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahn 2016.

### Neues Entgeltgenehmigungsverfahren und Trassenpreisentwicklung in der Zukunft

Nach dem 2016 beschlossenen Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) sind die Trassenpreise der Infrastrukturbetreiber durch die Bundesnetzagentur zu genehmigen. In einem ersten Schritt legt die Bundesnetzagentur das „Ausgangsniveau der Gesamtkosten“ auf Basis der Istwerte der Vorjahre fest. Sodann erfolgen eine Fortschreibung mit der Inflationsrate und die Annahme einer Kostensenkung aufgrund von Produktivitätssteigerungen („Anreizregulierung“). Schließlich werden die so ermittelten Kosten auf die geplanten Trassenkilometer verteilt. Dabei werden die Trassenpreise aufgrund der „Tragfähigkeit“ der unterschiedlichen Marktsegmente ermittelt. Die Struktur der Trassenpreise verändert sich dadurch gegenüber dem bestehenden Trassenpreissystem ab dem Fahrplanjahr 2018 deutlich; für einige Akteure gibt es erhebliche Preisänderungen. Der SPNV, auf den etwa zwei Drittel der gesamten Trassenkilometer entfallen, ist allerdings aus diesem Verfahren ausgeklammert; die Trassenpreise für diesen steigen stets um 1,8 %, nämlich im gleichen Umfang der Regionalisierungsmittelzahlungen des Bundes an die Länder.

Diese im ERegG verankerte Sonderregelung für den SPNV birgt für den Schienengüter- und Schienenpersonenfernverkehr ein erhebliches Risiko: Die DB Netz AG hat Anspruch darauf, ihre gesamten Kosten zzgl. eines „angemessenen“ Gewinnzuschlages auf die Trassenpreise umlegen zu dürfen. Wenn, wie in den letzten Jahren, diese Basissumme bei der DB Netz AG auch in Zukunft um mehr als 1,8 % pro Jahr steigt, würden SPNV und SGV überproportional belastet, da der Anstieg der Entgelte für den SPNV begrenzt ist. Im ERegG ist eine Überprüfungs Klausel vorgesehen, die aber keine Zusicherungen enthält, wie eine überproportionale Kostensteigerung abgedeckt werden könnte.

Die Trassen- und Stations- bzw. Anlagenpreise stellen für alle Verkehrsarten der Schiene einen erheblichen Kostenblock dar. Der SPNV hat neben den Trassen- auch Stationspreise zu tragen; insgesamt entfallen so 39 % des Umsatzes auf die Infrastruktur.<sup>15</sup> Im Fernverkehr liegt der Anteil der Trassen- und Stationspreise bei 24 %. Für einzelne Segmente (z. B. privater Fernverkehr, Nachtzugverkehr) sind die steigenden Infrastrukturentgelte existenzbedrohend. Im Güterverkehr entfallen nach Erhebungen der Bundesnetzagentur im Mittel 17 % des Umsatzes auf die Trassenentgelte. Da andere Verkehrsträger deutlich weniger oder gar keine Gebühren für die Infrastrukturnutzung tragen, bedeuten die Trassenpreise für den Schienenverkehr eine relative Wettbewerbsbenachteiligung.

<sup>15</sup> Alle Werte für 2015, Quelle: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahn 2016, S. 60. Nach anderen Definitionen liegt der Wert sogar bei deutlich über 40 % (siehe Kapitel 3).

Die gesetzliche Regelung zur sogenannten Anreizregulierung im ERegG stellt für die Branche Neuland dar. Die methodischen Herausforderungen an die Entgeltregulierung bei der Eisenbahn sind, verglichen mit anderen Netzindustrien, besonders hoch. Während bei Strom und Gas eine gesellschaftsrechtliche Trennung zwischen Betrieben der unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen besteht, ist die DB AG ein integrierter Konzern mit zahlreichen operativen Schnittstellen zwischen der regulierten Infrastruktur und den anderen Konzernteilen, die sich auch im Rechnungswesen widerspiegeln. Diese Konstellation wurde im ERegG nicht hinreichend berücksichtigt.

Im ERegG wurde für die Schienenwege eine Anreizsetzung im Rahmen einer Preisobergrenzenregulierung festgelegt. Grundsätzlich wird dieses Verfahren von Ökonomen begrüßt, die spezifische Ausgestaltung im ERegG hingegen wird kritisiert. Insbesondere hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, eine Effizienzkontrolle vorzuschreiben, die in den anderen regulierten Netzindustrien heute Standard ist. Im Ergebnis werden die Istkosten der DB Netz AG zu Beginn des Entgeltgenehmigungsverfahrens als Ausgangsniveau der Kosten akzeptiert. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die Vorgabe des ERegG, die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung als Produktivitätsziel vorzugeben, ökonomisch unsinnig sei. Die Monopolkommission urteilt, dass mit diesem Vorgehen das Ziel der Anreizregulierung verfehlt werde.<sup>16</sup> Darüber hinaus wird die zwischen Bund und DB abgeschlossene „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung“ (LuFV) nicht als qualifizierte Regulierungsvereinbarung gewertet; die im Rahmen der LuFV entstehenden Kosten unterliegen damit nicht der Anreizregulierung. Dies bietet der DB Netz AG die Möglichkeit, Kosten zwischen dem regulierten und dem nicht regulierten Bereich zu verschieben und damit die Entgeltregulierung zu unterlaufen.

Schließlich ist zu kritisieren, dass im ERegG für die Personenbahnhöfe keine Anreizregulierung vorgeschrieben ist. Dies ist besonders unbefriedigend, weil die DB Station&Service AG bereits heute besonders hohe Gewinnmargen realisiert. Zusammenfassend zeichnet sich aus Sicht der Wettbewerbsbahnen ab, dass die Regelungen zur Entgeltregulierung im ERegG nicht geeignet sind, den Anstieg der Infrastrukturentgelte zu dämpfen und den Eisenbahnverkehr zu fördern.<sup>17</sup>

Für das Jahr 2018 wurden die Trassenpreise im Vorgriff auf die Regelungen des ERegG in einem vereinfachten Verfahren beantragt und genehmigt. Dabei hat die BNetzA etliche von der DB Netz AG beantragte Kostenansätze gestrichen (hierzu gehören die Lizenzkosten an den DB-Konzern für die Nutzung der „DB“-Marke und der Zinsanspruch für zinslose Darlehen, welche die DB Netz AG vom Bund erhalten hat). Trotz dieser Streichungen zeichnet sich ab, dass die Trassenpreise für den Fern- und Güterverkehr weiter steigen werden. Neben der Festlegung der Entgelthöhe hat die Bundesnetzagentur in diesem Verfahren auch die Struktur der Trassenpreise in einigen Punkten geändert. So wurde für den Güterverkehr ein zusätzliches kleines Segment geschaffen (Gefahrguttransporte im Nahverkehr). Darüber hinaus hat die BNetzA auf Basis einer Tragfähigkeitsabschätzung die Höhe der Vollkostenzuschläge zwischen Fern- und Güterverkehr angepasst. Im Ergebnis sind die Trassenpreise für das bedeutsame Segment des „Standard-Güterzugs“ geringfügig niedriger und die Trassenpreise für den Fernverkehr geringfügig höher festgelegt worden als von der DB AG beantragt. Gegen den Bescheid der BNetzA haben verschiedene Parteien geklagt. In erster Instanz hat das VG Köln die Eilbedürftigkeit einer Entscheidung verneint. Sollte diese Entscheidung Bestand haben, wird die gerichtliche Klärung der mit dem Bescheid aufgeworfenen Rechtsfragen Jahre dauern. Für den DB-Konzern ist jede gerichtliche Entscheidung ein Nullsummenspiel und für private Wettbewerber stellt die Unsicherheit hinsichtlich dieser wichtigen Kostenposition eine erhebliche Belastung dar. Im Ergebnis werden Eisenbahnverkehrsunternehmen bei Investitionen zurückhaltend agieren.

Eine innovative Regelung des vierten EU-Eisenbahnpaketes, die auch ins ERegG eingeflossen ist, ist die Vorgabe, dass Marktsegmente, die mindestens die unmittelbaren Kosten der Infrastrukturnutzung tragen können, nicht durch Vollkostenzuschläge von der Nutzung ausgeschlossen werden dürfen. Obwohl sich Beispiele für den so beschriebenen Fall aufdrängen (z. B. Nachtzugverkehr), ist bisher nicht bekannt, ob die Bundesnetzagentur eine entsprechende Prüfung angestoßen oder gar abgeschlossen hat.

Für die erste Regulierungsperiode, welche die Fahrplanjahre 2019–2023 umfasst, läuft aktuell das Verfahren zur Entgeltregulierung für die DB Netz AG. Ende Juni 2017 wurde als erster Schritt das Ausgangsniveau der Gesamtkosten durch die BNetzA festgelegt. Dabei wurden erneut etliche von der DB

<sup>16</sup> Monopolkommission: Bahn 2017 – Wettbewerbspolitische Baustellen, Sondergutachten 76, S. 21, Ziffer 17.

<sup>17</sup> Ähnlich Monopolkommission: Bahn 2017 – Wettbewerbspolitische Baustellen, Sondergutachten 76, S. 12 ff.

Netz AG beantragte Kosten gestrichen. Ende August 2018 wurde dann durch die Bundesnetzagentur auch die Obergrenze der Gesamtkosten für die Netzfahrplanperiode festgelegt. Diese liegt tatsächlich um - 0,13 % unter dem Ausgangsniveau, da bei der diesjährigen Bestimmung der Produktivitätsfaktor höher war als der Inflationsfaktor.<sup>18</sup> Obwohl das ERegG erst vor einem Jahr in Kraft getreten ist, wird bereits jetzt deutlich, dass ein zentrales politisches Ziel des Gesetzes, die Dämpfung des Anstieges der Infrastrukturentgelte, auf diesem Weg nicht erreicht werden wird.

## Gewinnorientierung des Schienennetzbetriebs

Gemäß ERegG ist eine „kapitalmarktübliche“ Verzinsung des eingesetzten Kapitals bei der Kostenfestsetzung als Bestandteil der Gesamtkosten zu berücksichtigen. Diese gesetzliche Regelung ist aus Sicht der Wettbewerbsbahnen grundsätzlich problematisch. Von keinem anderen Verkehrsträger wird erwartet, dass die vom Bund finanzierte Infrastruktur verzinst wird – schon gar nicht mit kapitalmarktüblichen Sätzen.

Die DB Netz AG hat im Rahmen des Entgeltgenehmigungsverfahrens für die Fahrplanperiode ab 2019 ein investiertes Vermögen (Eigenkapital und Anleihen/Kredite) von ca. 16 Mrd. Euro ausgewiesen und verlangt unter Bezug auf den Kapitalmarktansatz des ERegG eine Verzinsung von 7,5 % vor Steuern, also ca. 1,26 Mrd. Euro – pro Jahr! Zum Vergleich: Der gesamte Umsatz aus Trassenentgelten lag im Jahr 2016 bei knapp 4,8 Mrd. Euro. Die BNetzA hat den Verzinsungsanspruch der DB Netz AG in ihrem Bescheid um netto 300 Mio. Euro gekürzt, sodass über die Trassenpreise für 2019 immer noch kalkulatorische Kapitalkosten von rund 900 Mio. Euro abzudecken sind.

Aus Sicht der Wettbewerbsbahnen sind die Kapitalkosten auch nach der Kürzung durch die BNetzA deutlich zu hoch angesetzt. Das Netzwerk Europäischer Eisenbahnen hat im Rahmen des Verfahrens ein Gutachten vorgelegt, das die Methodik der Kapitalkostenermittlung der DB Netz AG kritisiert: Die Kritik betrifft verschiedene Aspekte (Höhe des risikolosen Zinses, Risikozuschlag, überhöhter Ansatz der Steuern), der sich die BNetzA in ihrem Bescheid allerdings nicht oder nur teilweise angeschlossen hat.

Geht man von dem gesetzlich festgelegten Anspruch auf eine kapitalmarktadäquate Verzinsung für das von der DB AG investierte Kapital aus, ergibt sich – jenseits der methodischen Details – die Kernfrage nach dem unternehmerischen Risiko. Nach der Logik der Kapitalmarkttheorie korrelieren Verzinsungserwartung oder -anspruch mit dem unternehmerischen Risiko. Die Eisenbahninfrastruktur ist zur Durchführung einer grundgesetzlichen Gewährleistungsverpflichtung erforderlich, sie unterliegt einem besonderen Insolvenzschutz und einer Privatisierungssperre. Faktisch ist demnach von einer „impliziten Staatsgarantie“ für die Kredite des Unternehmens auszugehen. Trotzdem ist es der DB AG gelungen, einen Verzinsungsanspruch durchzusetzen, der dem von Unternehmen mit deutlich höheren Marktrisiken entspricht.

Für das von der DB Netz AG eingesetzte Fremdkapital (Darlehen, die über den DB-Konzern aufgenommen werden) zahlt das Unternehmen derzeit weniger als 300 Mio. Euro Zinsen. Da die BNetzA Kapitalkosten von rund 900 Mio. Euro anerkannt hat, stehen somit über 600 Mio. Euro für die „Verzinsung“ des Eigenkapitals zur Verfügung. Der Bund als Eigentümer erhält somit eine Rendite von rund 10 % nach Steuern. Die aufgrund dieser Regelung überhöhten Trassenpreise sind von den Eisenbahnverkehrsunternehmen aufzubringen und schaden somit dem Verkehrsträger Schiene.

Es besteht darüber hinaus ein latentes Risiko, dass die DB Netz AG ihre ursprünglichen Vorstellungen doch noch durchsetzt, da sie Rechtsmittel gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur eingelegt hat. Allerdings wird hier – wie in den Verfahren zur Genehmigung der Entgelte für das Fahrplanjahr 2017/18 (siehe oben) – eine rechtskräftige Entscheidung wegen der bis zu drei zu durchlaufenden und überlasteten verwaltungsgerichtlichen Instanzen Jahre auf sich warten lassen und damit für alle Beteiligten einen Beitrag zur wirtschaftlichen Unsicherheit leisten.

Zu kritisieren ist weiterhin, dass mit Inkrafttreten des ERegG den EVUs die Möglichkeit genommen wurde, die Trassenpreise mittels einer zivilrechtlichen Billigkeitskontrolle überprüfen zu lassen. Diese Begrenzung des effektiven Rechtsschutzes wird auch von der Monopolkommission kritisiert.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Beschluss der Bundesnetzagentur vom 21. August 2017: BK-10-17-0169\_E.

<sup>19</sup> Monopolkommission: Bahn 2017 – Wettbewerbspolitische Baustellen, Sondergutachten 76, S. 21.

Die Regelungen im ERegG zur Ermittlung der Kapitalkosten sind eher an den Interessen der DB AG als an denen des Eisenbahnsektors insgesamt oder am politischen Willen, die Eisenbahn zu stärken, ausgerichtet. Die Unschärfe der Regelungen erlaubt zudem unterschiedliche Interpretationen, deren gerichtliche Klärung Jahre dauern wird. In der Zwischenzeit drohen den Betreibern zum einen weiter massiv steigende Trassenpreise, zum anderen kommt eine große rechtliche Unsicherheit auf sie zu, die für die Betreiber von Eisenbahnunternehmen bei der sicheren Kalkulation ihrer Angebote und damit den Schienenverkehr insgesamt behindern wird.

#### Exkurs: Eisenbahnregulierungsgesetz

Im September 2016 trat das lange aufgeschobene und in der vorangegangenen Legislaturperiode nicht mehrheitsfähige „Eisenbahnregulierungsgesetz“ in einer eng am EU-Recht orientierten Fassung in Kraft. Es setzt die EU-Richtlinie 2012/34/EU in nationales Recht um und bündelt darüber hinaus verschiedene vorhandene Quellen des Eisenbahnrechts, insbesondere die Vorschriften zur diskriminierungsfreien Trassenvergabe aus dem Allgemeinen Eisenbahngesetz. Während diese Vorschriften sachlich weitgehend unverändert blieben, stärkt das neue Recht insbesondere die Rolle der Regulierungsbehörde, verkürzt gleichzeitig den Rechtsschutz der Unternehmen und dehnt die Genehmigungspflicht für Stilllegungen auf Serviceeinrichtungen aus. Für eine abschließende Bewertung des Gesetzes, das äußerst komplexe neue Verfahren in Gang gesetzt hat, ist es noch zu früh.

Anlass zur Sorge bereitet die Möglichkeit für Infrastrukturbetreiber, Netzbetriebskosten auf alle Nutzer risikofrei umlegen zu können, sowie die gesetzliche Gewährung „marktüblicher“ Renditen. Weitergehende Impulse – insbesondere die nach EU-Recht mögliche Orientierung an den Grenzkosten für die Bepreisung von Zugfahrten sowie eine stärkere wirtschaftliche, rechtliche und personelle Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber innerhalb des DB-Konzerns oder das vom Bundesrat geforderte gesetzliche Verbot, Gewinne aus der Infrastruktur dem Konzern zuzuführen, so wie die Kritik der Länderkammer an der Höhe des Verzinsungsanspruchs der DB Netz AG – wurden bedauerlicherweise von der Bundestagsmehrheit und schließlich auch vom Bundesrat nicht gegeben. Dabei hatte sich der Bundesrat abschließend vollständig auf die – erfolgreiche – Durchsetzung der zunächst von der Bundesregierung abgelehnten „Trassenpreisbremse“ für den Schienenpersonennahverkehr konzentriert. Insgesamt werden die wettbewerbsfördernden Impulse des Gesetzes begrenzt bleiben. Der große Einfluss der DB AG und der anderen Staatsbahnen auf die Gesetzgebung der EU und des Bundestages lenkt den Blick auf das Kernproblem: Status-quo-Orientierung und eine ungute Verquickung von fiskalischen Interessen und verkehrlicher Aufgabe. So wird das anspruchsvolle Ziel der Regulierung des Eisenbahnsektors nach § 3 des neuen Gesetzes vermutlich kaum erreicht werden können:

- „1. die Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen;
2. die Wahrung der Interessen der Zugangsberechtigten auf dem Gebiet der Eisenbahnmärkte bei der Förderung und Sicherstellung eines wirksamen Wettbewerbs in den Eisenbahnmärkten sowie die Wahrung der Interessen der Verbraucher;
3. die Förderung von Investitionen der Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmen und die Unterstützung von Innovationen;
4. die Förderung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnmarktes und
5. die Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs der Eisenbahninfrastruktur.“

Die Wettbewerbsbahnen haben – ebenso wie die Bundesländer – im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine Reihe von weitergehenden Änderungen vorgeschlagen, die von der Regierungsmehrheit nicht aufgegriffen wurden und damit Material für eine mögliche Verbesserung des Regulierungsrahmens darstellen. Vorgeschlagen wurde etwa, die ...

- vom EU-Gesetzgeber geforderte Unabhängigkeit der Netzbetreiber dadurch zu sichern, dass dessen Aufsichtsräten Mitglieder der Vorstände oder Geschäftsführungen von integrierten Unternehmen und ihren Tochtergesellschaften sowie deren Angehörige angehören. Nach

- dem Gesetz sind lediglich Aufsichtsratsmitglieder ausgeschlossen, sodass weiterhin der Infrastrukturbetreiber durch ein Konzernvorstandsmitglied wirkungsvoll gesteuert werden kann.
- Beibehaltung der zivilgerichtlichen Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB der nun von der Bundesnetzagentur zu treffenden Entgeltgenehmigungsentscheidungen oder – hilfsweise – die Orientierung an der Regelung aus dem Energiewirtschaftsrecht. Dort sind das Oberlandesgericht Düsseldorf und der Bundesgerichtshof für die Überprüfung der Arbeit der Bundesnetzagentur zuständig.
  - Verbesserung im Überlastungsverfahren von Strecken durch eine wirksame Bereitstellung von Budgetmitteln für diese Fälle im Bundesschienenwegeausbaugesetz zu sichern.
  - EU-rechtlich gewünschte Incentivierung des ETCS-Ausbaus in die Vorschriften zur Entgeltgestaltung oder eine andere Förderungsart zu integrieren.
  - heute leider übliche mehrfache Datenerhebung bei Eisenbahnverkehrsunternehmen durch Behörden zu harmonisieren.

### Exkurs: Verfügbarkeit von Trassenkapazitäten

Trassenkapazitäten müssen diskriminierungsfrei vergeben werden. Während in den vergangenen Jahren nach der Auseinandersetzung um die Vergabe der Trassen für die Sylt-Verkehre kaum Beschwerden über diskriminierende Trassenvergaben geäußert wurden – und sich die ähnlich gelagerten Auseinandersetzungen auf die Anteile der Verkehrsarten in Baufahrplänen und auf eine nicht geringe Zahl von Einzelfällen bei der laufenden Zugdisposition durch die DB Netz beschränkten –, hat das Eisenbahnregulierungsgesetz bei den Vergaberegeln für die Trassenbestellung im Jahresfahrplan keine durchgreifenden Verbesserungen gebracht. Die in § 52 aufgeführte Prioritätenreihung für die Verkehrsarten – „1. vertakteter oder ins Netz eingebundener Verkehr, 2. grenzüberschreitende Zugtrassen, 3. Zugtrassen für den Güterverkehr“ – sind nicht wirklich hilfreich. Der schwelende Konflikt zwischen den Verkehrsarten muss grundsätzlich durch eine flexiblere Fahrplannerstellung und einen Infrastrukturausbau gelöst werden. Positiv wurde die Pflicht zur Berücksichtigung aller Verkehrsarten bei der Verteilung knapper Fahrwegkapazitäten bei Baumaßnahmen in § 44 ERegG gesehen, wobei das konkrete Vorgehen noch offen ist und vermutlich durch einen delegierten Rechtsakt auf europäischer Ebene vorgegeben werden wird.

Eine wichtige Problemstellung der Entwicklung im Schienengüterverkehr blieb im Gesetz vollständig unbeachtet: Die einseitige Ausrichtung auf Planverkehre berücksichtigt nicht ausreichend die sogenannten Gelegenheitsverkehre. Diese Verkehre, für die Trassen nur mit knappem Vorlauf bestellt werden können, sind ein wichtiges und wachsendes Marktsegment im Schienengüterverkehr. Nicht immer können industrielle Verloader den genauen Produktionsverlauf oder den Umfang von Kundenanforderungen langfristig exakt voraussehen, was sich in kurzfristig nachgefragten Transportmengen niederschlägt. Diese sind insbesondere im Rahmen von größeren Vertragsvolumina aber selbstverständlicher Bestandteil der gesamten Logistikdienstleistung und müssen im Sinne einer kundenorientierten Geschäftsgestaltung auch durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen bewältigt werden. Und diese benötigen hierfür kurzfristige Trassen mit vertretbaren Fahrzeiten und Transportparametern. Nach der gesetzlichen Regelung und dem Selbstverständnis des Infrastrukturbetreibers sollen sich jedoch die Gelegenheitsverkehre auch künftig hintanstellen und mit den Restkapazitäten zufriedengeben, die nach der Anmeldung der Planverkehre am Jahresbeginn noch zur Verfügung stehen. Der Güterverkehrsmarkt verlangt jedoch zunehmend nach Flexibilität.

### Informelle Abstimmung im DB-Konzern

Aber auch jenseits der formal durch das Eisenbahnregulierungsgesetz geregelten Themen wie Netzzugang und Infrastrukturentgelte gibt es Bereiche, in denen dem integrierten Konzern Deutsche Bahn AG mit Infrastrukturgesellschaften, die ein natürliches Monopol bilden (Netz, Station und Service sowie Energie für das Bahnstromnetz), und Transportgesellschaften, die im Wettbewerb stehen, Diskriminierungspotenziale verbleiben. Stellvertretend sei hier das umfassende Projekt „Zukunft Bahn“ genannt, in dessen Rahmen auch weiterhin verschiedene DB-Gesellschaften regelmäßige Projekttreffen (ca. monatlich) zur Verbesserung von Qualität und Pünktlichkeit abhalten sollen. Die Wettbewerbsbahnen sind hier nicht eingebunden. Es besteht die Gefahr, dass sie so von wichtigen Informationen abgeschnitten bleiben. Eine Prüfung der Bundesnetzagentur zu diesem Thema ist noch anhängig.

Grundsätzlich haben sich nicht alle Diskriminierungsvorwürfe gegen die DB AG als berechtigt erwiesen, aber die Änderungen, die seitens der Bundesnetzagentur in Einzelverfahren ausgelöst wurden, zeigen eine grundsätzliche Anfälligkeit eines integrierten Unternehmens für eine Behinderung des Wettbewerbs. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Klagen in der Branche zugenommen haben, dass diskriminierungsvermeidende Regelungen einen hohen zusätzlichen bürokratischen Aufwand ohne erkennbaren Nutzen verursachen – und auch die Zusatzaufwände für Regulierungsthemen sowohl bei der Bundesnetzagentur als auch den Infrastrukturbetreibern erheblich sein dürften. Grundsätzlich ist auch bei einer theoretisch vollständig diskriminierungsfreien Regulierungslandschaft zu berücksichtigen, dass schon allein die latente Vermutung einer Diskriminierung Arbeitsbeziehungen belastet und die Furcht, benachteiligt zu werden, auch ein Investitionshemmnis für Dritte darstellen dürfte.

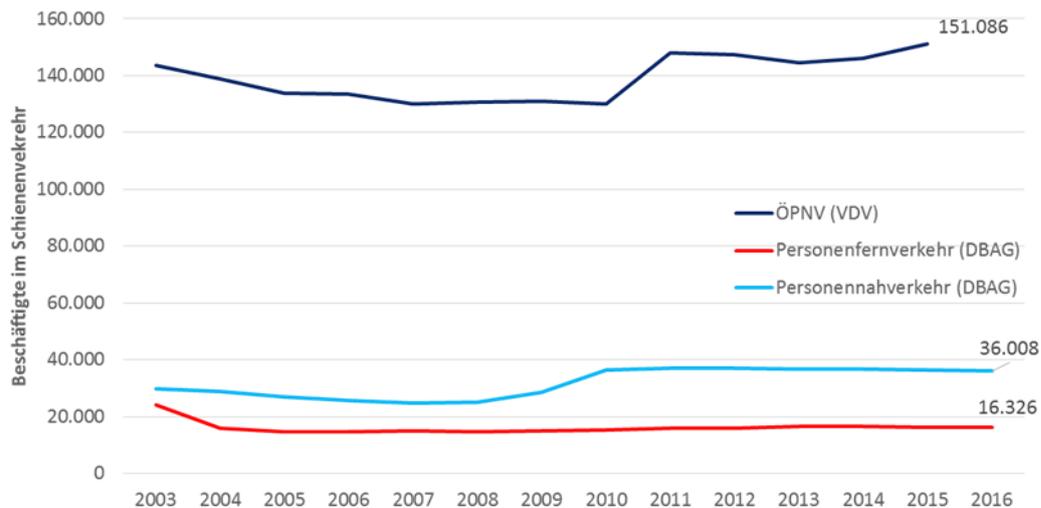
### Wettbewerbsfaktor Personal

Die Beschäftigungswirkung des Schienenverkehrs wird vielfach unterschätzt. Während im Straßenpersonenverkehr ein Großteil der „Arbeit“ von den Fahrern erledigt wird, sorgen die Dienstleister bei Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen im Eisenbahnbereich dafür, dass viele Menschen und Güter von professionell ausgebildeten Angestellten (und Beamten) ohne oder mit nur geringem eigenem Zutun ans Ziel gebracht werden – und dies auf einem sehr hohen, zu einem Gutteil durch Lenker außerhalb der Fahrzeuge gewährleisteten Sicherheitsniveau. Hinzu kommen branchenangehörige qualifizierte Arbeitsplätze bei Fahrzeug- und Anlagenherstellern, Serviceeinrichtungen, Behörden, Bundespolizei, Hochschulen, Bauunternehmen, Energieversorgern und Zulieferern. Rund 640.000 Menschen beschäftigt nach Angaben der „Allianz pro Schiene“ die Bahnbranche direkt in Deutschland; die Entwicklung hier ist insgesamt positiv.

Beschäftigte und Unternehmen stellte die Marktöffnung 1994 vor neue Aufgaben. Nach jahrelangem Personalabbau vor allem bei der Deutschen Bahn AG forderten die wachsenden Verkehrsmärkte und zunehmend der demografische Wandel den weiteren Aufbau von gut ausgebildeten und motivierten Personalen. Zwischen Eisenbahnunternehmen existiert heute eine faktische Konkurrenz um Nachwuchs; die Branche beschäftigt sich intensiv mit wirksamen Methoden zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität. Neben der Entgelthöhe, die im Verhältnis zu anderen Tätigkeiten in der Verkehrsbranche bereits überdurchschnittlich ist, drängen dabei weitere Faktoren immer stärker in den Vordergrund.

Laut VDV waren 2015 im Bereich des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs (Schiene und Straße) über 151.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Damit setzt sich hier die positive Entwicklung aus der Vergangenheit fort. Rund 52.000 der im Bereich ÖPNV eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entfallen auf die DBAG.

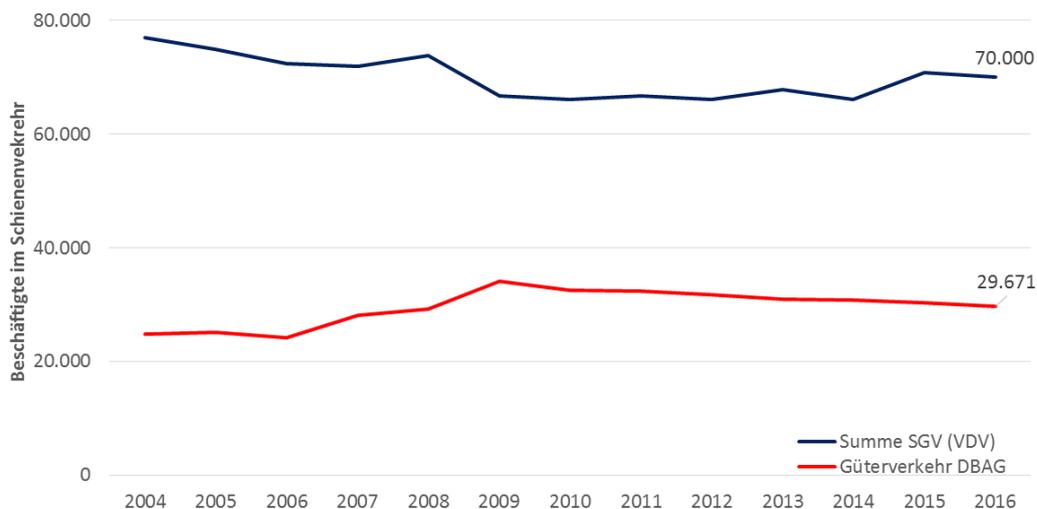
**Abbildung 13 Stabile Beschäftigungsentwicklung im deutschen Schienenpersonenverkehr**



Quelle: VDV, DBAG.

In den letzten Jahren erzielten die Unternehmen des Schienengüterverkehrs besondere Verkehrszuwächse. Durch effiziente und effektive Betriebsprozesse wurde erreicht, dass der Zuwachs an Beschäftigten unterproportional gehalten werden konnte. Die Finanzkrise 2008/09 stellte alle Akteure vor ein bis dahin ungekanntes Maß an Herausforderungen. Die Wirkungen auf die Beschäftigtenzahlen sind inzwischen kompensiert und die Branche beschäftigt heute wieder mehr als 70.000 Frauen und Männer.

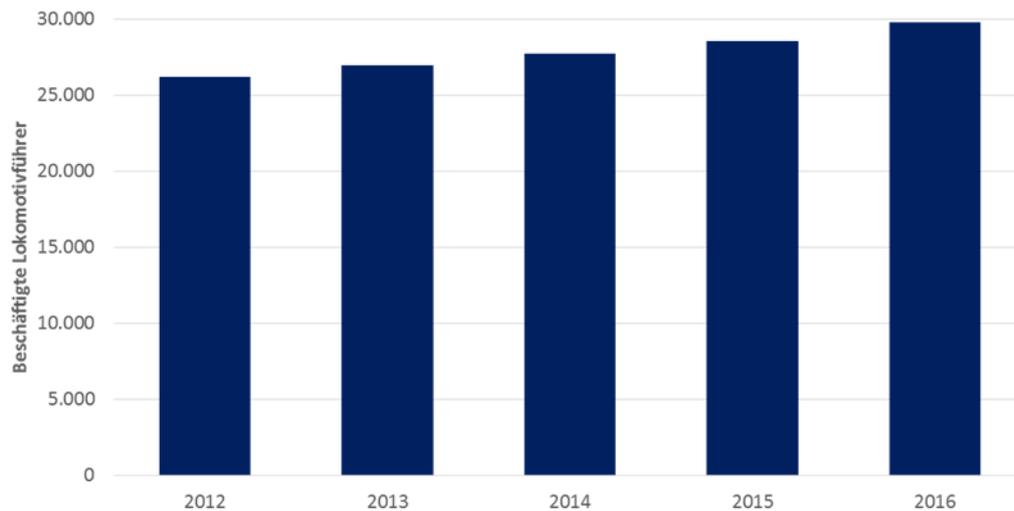
**Abbildung 14 Erholte Beschäftigungslage im Schienengüterverkehr**



Quelle: VDV, DBAG.

Von großer Bedeutung für den Sektor sind hier unter anderem die beschäftigten Lokomotivführer. Die Beschäftigungsentwicklung ist hier in den letzten Jahren deutlich positiv. Schätzungsweise 30.000 Lokomotivführer waren 2016 in Deutschland angestellt. Neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten üben derzeit rd. 6.000 Beamte (bei der DB AG) den Beruf des Lokomotivführers aus.

**Abbildung 15 Lokomotivführer im deutschen Schienenverkehr**



Quelle: BAG (2016), HTC (Schätzung 2016).

Deutschland befindet sich heute zumindest innerhalb Europas in einer volkswirtschaftlichen Ausnahmesituation. Während in Ländern wie z. B. Spanien, Portugal, Frankreich oder Griechenland die Arbeitslosigkeit insbesondere bei Jugendlichen, aber auch allgemein ein außerordentlich wichtiges Thema ist, befindet sich Deutschland in der Situation einer faktischen Vollbeschäftigung. 2016 gab es in Deutschland über 45 Mio. Erwerbspersonen, seit etwa der Finanzkrise 2009 ist hier eine deutliche Aufwärtsbewegung zu verzeichnen. In etwa zeitgleich dazu nahm die Anzahl erwerbsloser Personen von über 4,5 Mio. im Jahr 2005 auf rd. 1,8 Mio. in 2016 deutlich ab. Die Erwerbslosenquote betrug zu diesem Zeitpunkt 3,9 %.

Eine überalternde Gesellschaft mit einem entsprechend geringen absoluten Arbeitskräfteangebot,<sup>20</sup> in Verbindung mit einem Spannungsbogen zwischen von den Arbeitsmärkten notwendigen und den bei Erwerbslosen vorhandenen Qualifikationen, führt in den Unternehmen zu wachsenden Problemen bei der Rekrutierung. In der Folge erweisen sich Wachstumspotenziale auf den Märkten durch die Unternehmen nur unter bestimmten Bedingungen als realisierbar (Fortbildung, Neueinstellungen von Fachpersonalen), und ruhestandsbedingte Abgänge des Personalstamms können nicht oder nur mit größerer Verzögerung ausgeglichen werden.

Für den Schienenverkehr führt dies in den nächsten Jahren zu verschärften demografisch getriebenen Rahmenbedingungen. Weniger als ein Sechstel der Belegschaften ist heute jünger als 30 Jahre. Der Anteil der über 50-Jährigen liegt bei rund einem Fünftel, mehr als drei Viertel der Belegschaften ist heute zwischen 25 und 55 Jahre alt.

Unternehmen berichten bereits von erheblichen Engpässen im Personalbereich. Sie unternehmen daher große Anstrengungen, die Ausbildung quantitativ weiter auszubauen und die sozialen Bedingungen des Berufsbildes des Lokomotivführers noch attraktiver als bisher zu gestalten, u. a. durch ...

- eine Förderung der beruflichen Weiterbildung.
- zunehmende Ausbildungsaktivitäten im deutschen Schienenverkehr in den Ausbildungsberufen „Eisenbahner im Betriebsdienst“ unter verstärkter Ansprache weiblicher Auszubildender.
- eine erhöhte Ausbildungsaktivität in den Jahren 2012 bis 2015 auch im Bereich „Lokführer und Transport“.

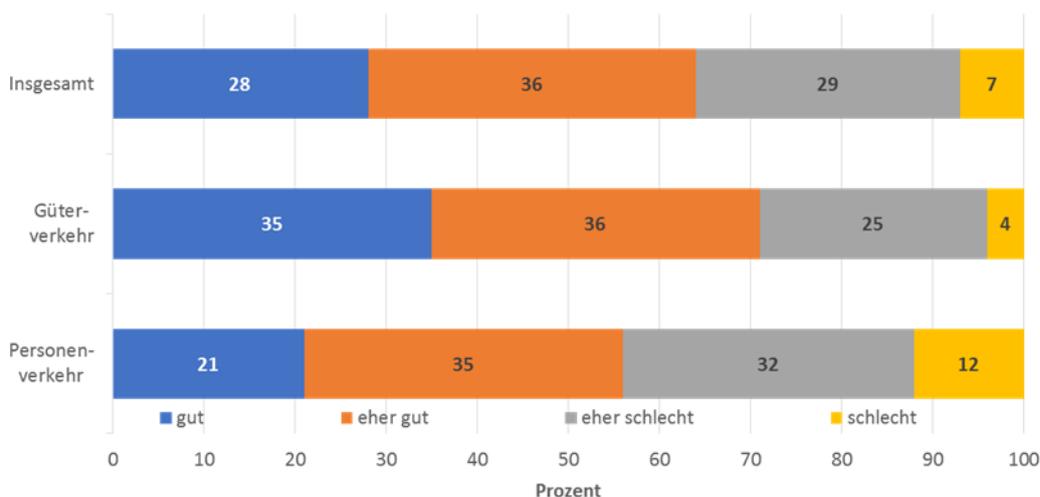
In diesem Zusammenhang wurden die Löhne und Gehälter der im Schienenverkehr Beschäftigten deutlich erhöht. Gute Arbeit soll und muss im Einklang stehen mit attraktiven Gehalts- und Einkommensbedingungen bei den Beschäftigten. Anders als im Straßengüterverkehr und inzwischen auch in der zivilen Luftfahrt (Ryanair) und dem dort hinlänglich bekannten und wiederholt beklagten Lohn- und Sozialdumping treten die Unternehmen des Schienenverkehrs für fairen Wettbewerb ein, der nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird.

<sup>20</sup> Alle Angaben Bundesamt für Güterverkehr (2012+2016).

Daneben arbeiten die Unternehmen des Schienenverkehrs weiterhin erfolgreich daran, für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Laut BAG<sup>21</sup> ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf z. B. aus Sicht der Auszubildenden überdurchschnittlich.<sup>22</sup>

- Fast zwei Drittel der Befragten bewerten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Schienenverkehr mit „gut“ bis „eher gut“.
- Im Güterverkehr wird die Vereinbarkeit mit 71 % am höchsten bewertet.
- Im Personenverkehr ist die Bewertung mit unter 60 % am ungünstigsten. 44 % sehen die Vereinbarkeit als „eher schlecht“ bzw. „schlecht“ an.

**Abbildung 16 Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Schienenverkehr überdurchschnittlich**



Quelle: BAG (2016).

Werden die Gehälter von Kraftfahrern und Lokomotivführern miteinander verglichen, so sticht das doch erkennbar niedrigere Niveau im Straßenverkehr hervor: Laut einer in der Verkehrsrundschau veröffentlichten Analyse erhalten Berufskraftfahrer mit über neun Jahren Erfahrung im Mittel pro Jahr 29.665 Euro, entsprechend 2.472 Euro pro Monat. Im Schnitt über alle Beschäftigten sind dies 2.392 Euro pro Monat. Verglichen mit den vorgenannten Beispielen für den Schienenverkehr bedeutet dies, dass der Sektor Schiene seine fahrenden Personale mit etwa 20–25 % mehr Geld entlohnt, als dies im Straßenverkehr üblich zu sein scheint.

<sup>21</sup> BAG (2016). Vergleichbare Aussagen für alle Belegschaften des Schienenverkehrs liegen nicht vor.

<sup>22</sup> Die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragungen der DBAG blieben unberücksichtigt.

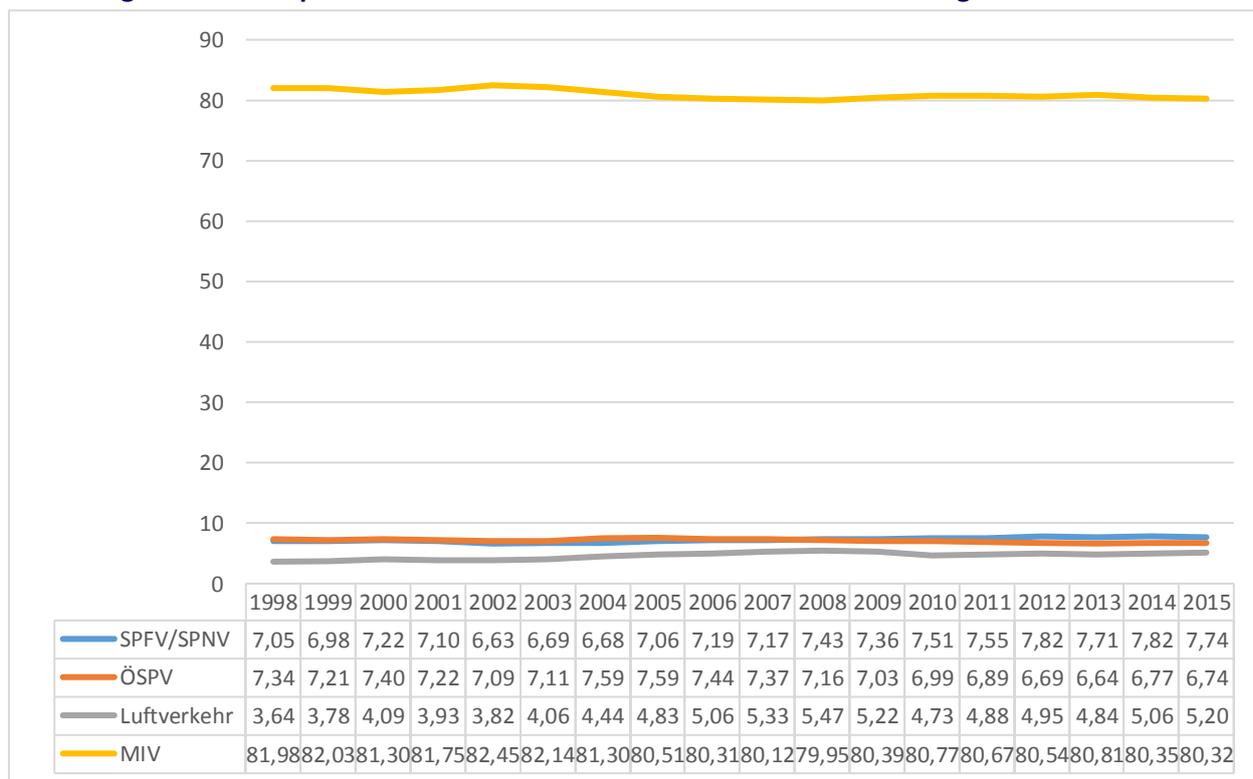
# Personenverkehr: Die Zeichen stehen auf Wachstum

## Übergreifende Entwicklungen

### Entwicklung des Marktanteils der Schiene

Wie in den vorhergehenden Abschnitten gezeigt, ist eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene essenziell, wenn die Energiewende im Verkehr gelingen soll, d. h. eine die Mobilität in absehbarer Zeit treibhausgasneutral ausgerichtet werden soll. Betrachtet man die Entwicklung der letzten knapp zwanzig Jahre im Personenverkehr, tritt Ernüchterung ein:

**Abbildung 17 Modal Split im Personenverkehr auf Basis der Verkehrsleistung in Prozent**



Quelle: Verkehr in Zahlen 206/17, Abschnitt B5, S. 220–221.

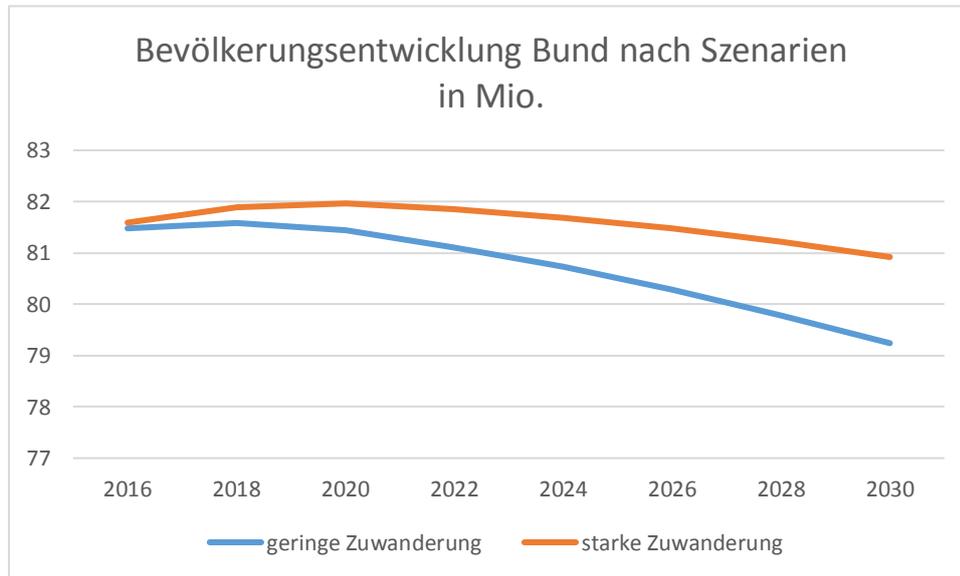
Es wird deutlich, dass sich der Anteilswert der Schiene seit 1998 kaum verändert hat. Die schwächsten Jahre waren 2002–2004, als der Wert sogar deutlich unter 7 % lag. Seit etwa 2010 liegt der Wert immer näher an 8 % als an 7 %, schwankt aber weiter. Ein klarer Aufwärtstrend ist nicht erkennbar. Im Jahr 2016 wurden die 8 % knapp überschritten. Die Meldung der Deutschen Bahn, der zufolge der Modal Split im Jahr 2016 bei 8,3 % liegt, ist allerdings mit Vorsicht zu genießen.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Deutsche Bahn: Wettbewerbskennzahlen 2016, S. 7. Die Berechnungsmethoden unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Erfassung des Luftverkehrs. Dadurch liegen die DB-Werte jeweils signifikant über denen aus „Verkehr in Zahlen“.

## Künftige Bevölkerungsentwicklung<sup>24</sup>

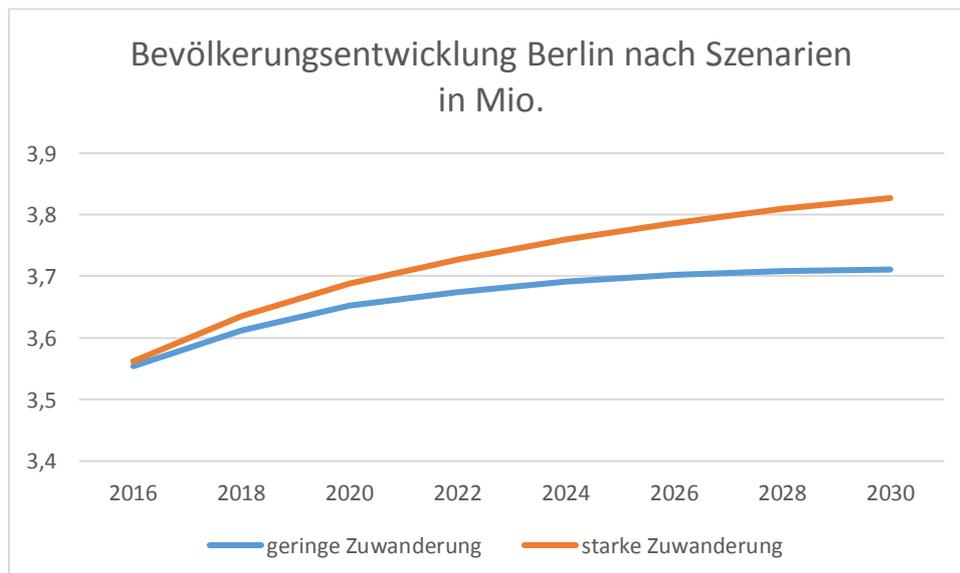
Ein bestimmender Faktor für die Nachfrage nach Mobilität ist die Bevölkerungsentwicklung. Je mehr Menschen von A nach B wollen, desto stärker sind alle Verkehrsträger gefragt, attraktive Angebote zu schaffen. Die Bevölkerungsentwicklung für die kommenden Jahre ist zum einen geprägt durch die weitere demografische Alterung, die sich bereits in den kommenden Jahren im Bundesdurchschnitt und auch in insgesamt abnehmender Gesamtbevölkerungszahl bemerkbar machen wird.

Bevölkerungsentwicklung Bund nach Szenarien in Mio.



Quelle: Destatis, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060 (2015).

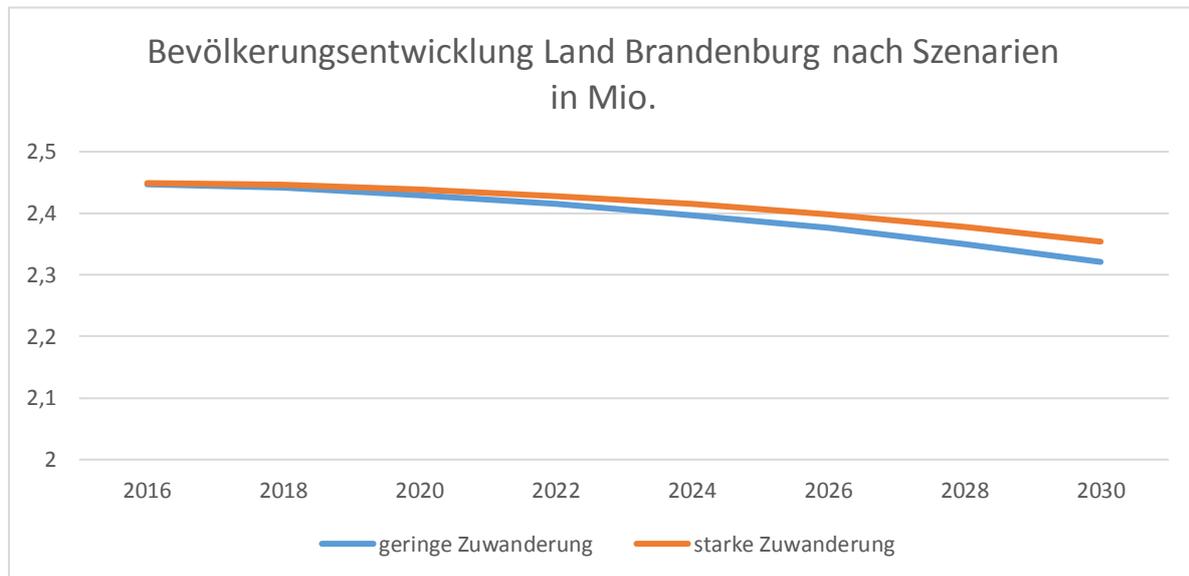
Die große Unbekannte dabei ist der Effekt, der durch die Zuwanderung nach Deutschland mehr oder weniger entsteht: Bei starker Zuwanderung wird die Gesamtbevölkerungszahl der Bundesrepublik bei knapp 81 Mio. liegen, bei schwacher Zuwanderung werden es etwa 1,5 Mio. weniger Einwohner sein. Interessant ist vor allem, wie sich die Effekte regional unterschiedlich verteilen:



Quelle: Quelle: Destatis, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060 (2015).

<sup>24</sup> Die folgenden Zahlen

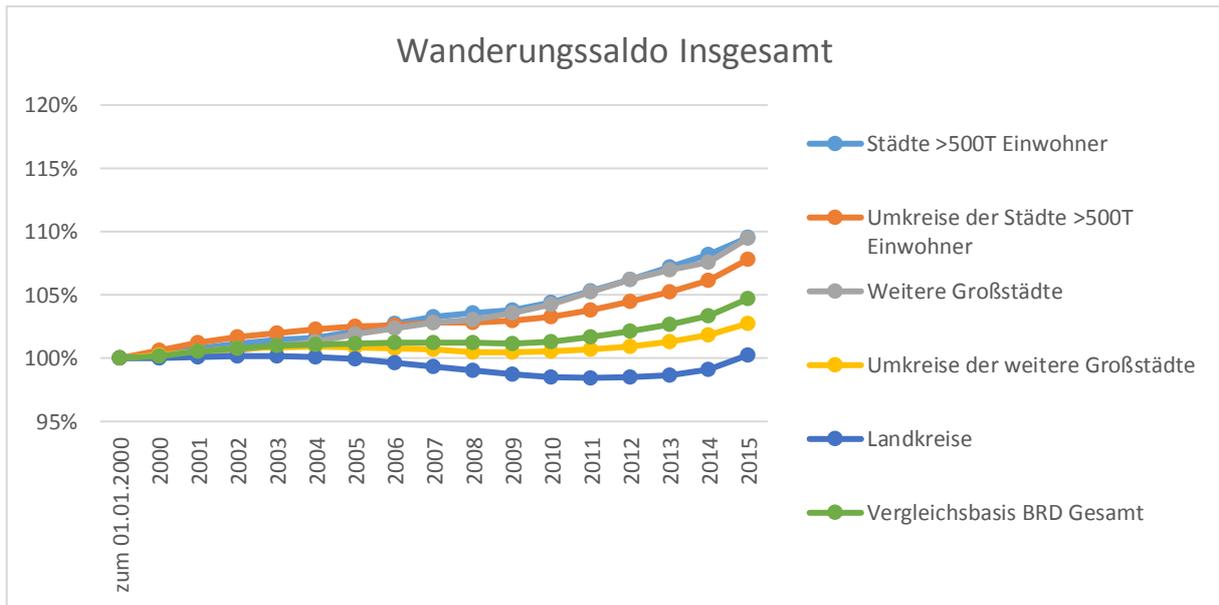
Beispiel Berlin/Brandenburg: In der Hauptstadt Berlin ist bis zum Jahr 2030 auch in der konservativen Schätzung mit wenig Zuwanderung eine deutlich weiter steigende Bevölkerung auf gut 3,7 Mio. Einwohner zu erwarten; bei starker Zuwanderung sind es schon weit über 100.000 Einwohner mehr. Im Berlin umgebenden Land Brandenburg sieht es etwas anders aus:



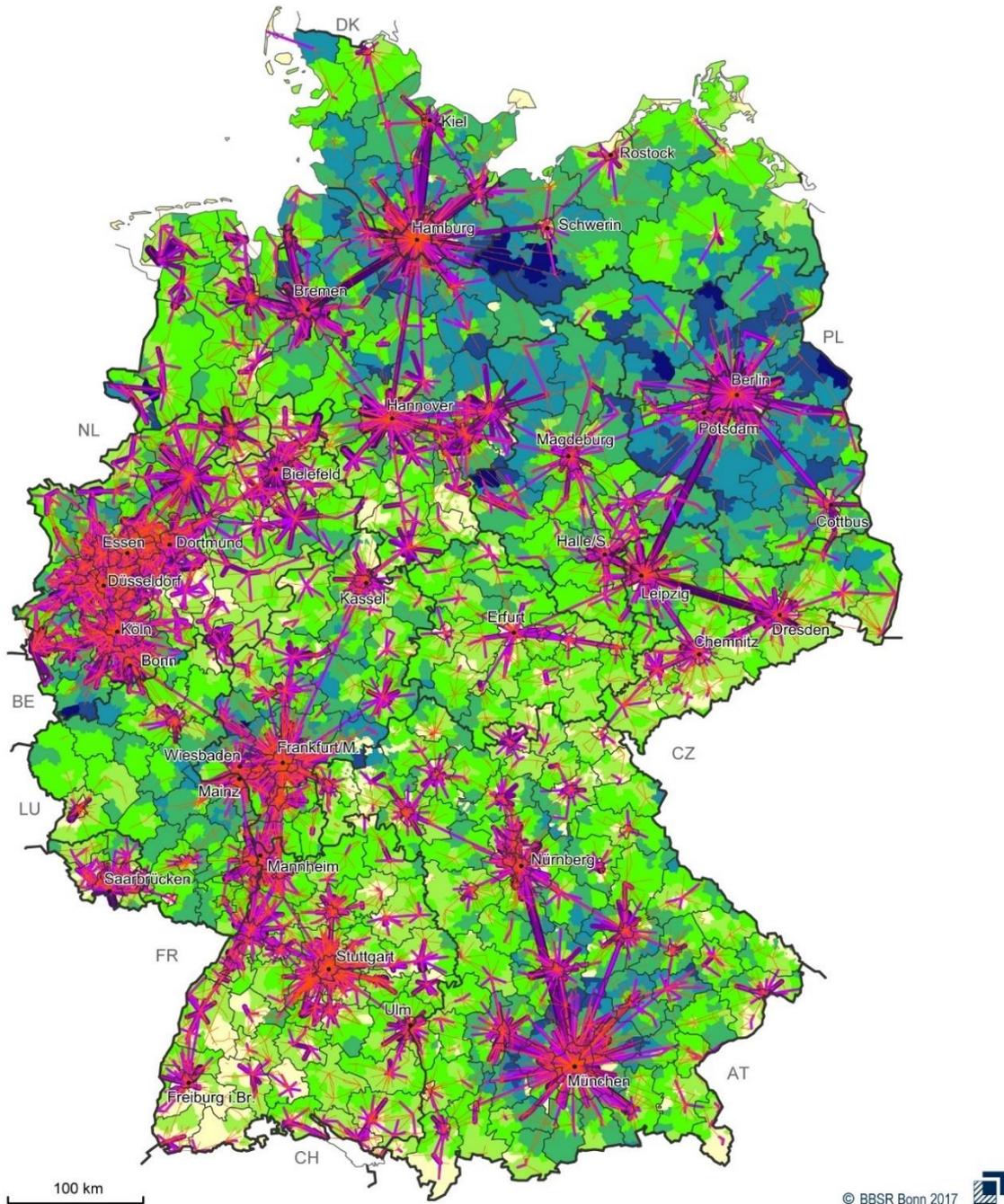
Quelle: Quelle: Destatis, 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung bis 2060 (2015).

Zwar wird es einen Bevölkerungsrückgang geben, aber dieser wird aufgrund der Nähe zu Berlin sehr moderat ausfallen; im Berliner Umland werden die Bevölkerungszahlen sogar weiter deutlich steigen. Dass der Stadt-Umland-Verkehr weiter deutlich ausgebaut werden muss – zum einen, weil die Wohnungen in der Innenstadt für viele kaum mehr bezahlbar sind, zum anderen, weil gar nicht so schnell neuer Wohnraum gebaut werden kann, wie er benötigt würde –, ist offensichtlich und wird auch von allen politisch Verantwortlichen dem Grunde nach anerkannt. Zumal der Trend auch in die Gegenrichtung gilt: Zwischen 2000 und 2015 stieg die Zahl der Einpendler nach Potsdam um 14,5 % auf inzwischen über 45.000 Personen – und das bei einer Gesamteinwohnerzahl von 168.000.<sup>25</sup> Dabei ist das Berlin-Brandenburger Beispiel keineswegs außergewöhnlich. Von den knapp 540.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Stadt Frankfurt am Main sind fast zwei Drittel (!) Nicht-Frankfurter. Ohne einen starken S-Bahn- und Regionalbahnverkehr würde das Verkehrssystem kollabieren, obwohl die Steigerungsrate der Pendlerzahlen (2000–2015) in Frankfurt/Main mit 14,6 % eher im Mittelfeld liegt. Neben Berlin auf Platz 1 (+ 53,3 %) folgen Produktionsstädte wie Ingolstadt und Wolfsburg, aber auch Universitätsstädte wie Jena und Freiburg. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Bevölkerung in Gesamtdeutschland, gruppiert nach Siedlungstypen, entwickelt hat. Alle Großstädte haben deutlich zugelegt; nur die Flächenkreise abseits der Großstädte sind zwischenzeitlich unter die Werte des Jahres 2000 gerutscht.

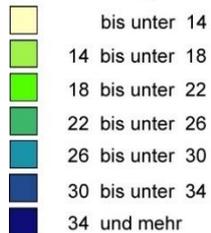
<sup>25</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Raumordnungsbericht 2017, Auswertung der Großstädte.



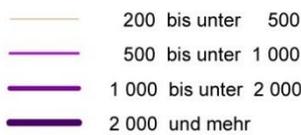
In den allermeisten Ballungsräumen werden die Bevölkerungszahlen in den kommenden Jahren weiter stark zunehmen. Dies bedeutet insgesamt eine deutliche Steigerung der Verkehrsbewegungen und der durchschnittlichen Wegelänge. Im Jahr 2016 erreichte der durchschnittliche Weg zur Arbeit einen Rekordwert von 16,8 km pro Richtung; dies bedeutet mehr als 33 km Wegstrecke jeden Arbeitstag im Durchschnitt! Der einfache Weg zur Arbeit ist dabei seit dem Jahr 2000 um mehr als 2 km gewachsen. Auch hier ist die Tendenz weiter steigend. Die nachfolgende Grafik des BBR zeigt diese Effekte:



**Durchschnittliche Pendeldistanzen aller SV-Beschäftigten am Wohnort 2015 in km**



**Pendlerverflechtungen zwischen Gemeindeverbänden nach Anzahl der Pendler 2015**



Datenbasis: Pendlerverflechtungsmatrix der Bundesagentur für Arbeit  
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2015  
 Bearbeitung: T. Pütz

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Verkehrsbild Deutschland, Bonn 2015, S. 11.

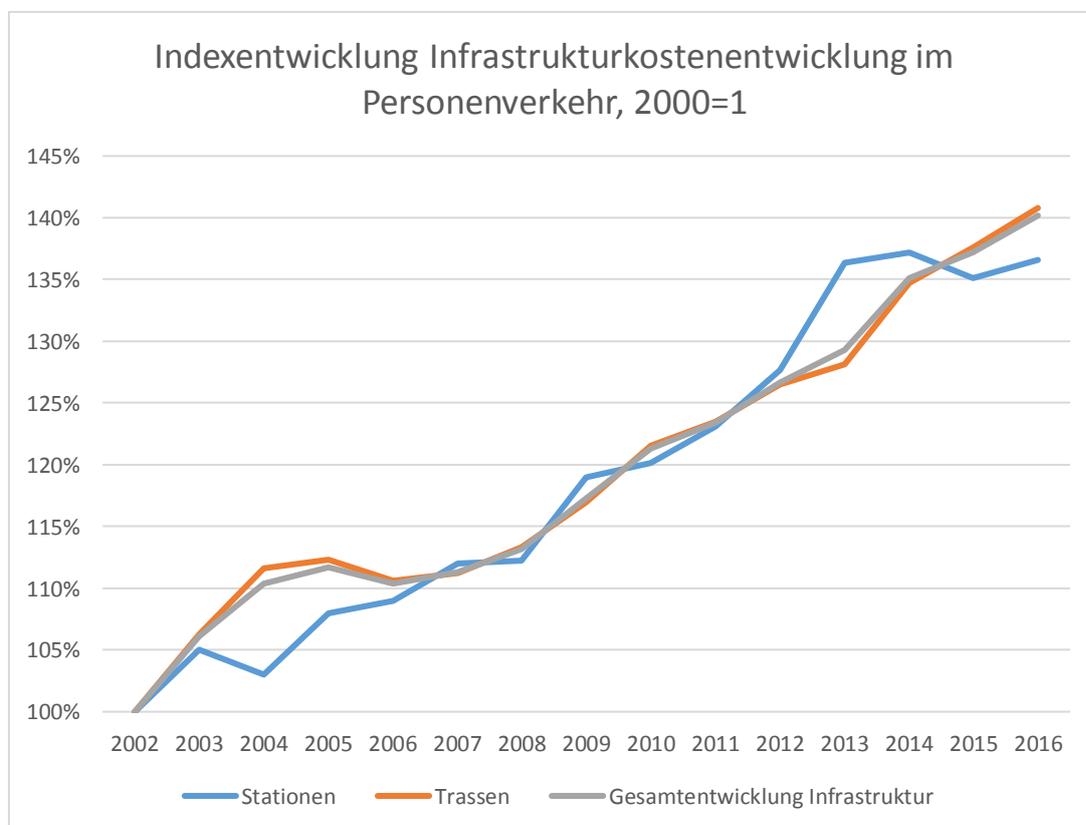
Für den Schienenverkehr bedeutet dies zum einen, dass die Stadt-Umland-Verbindungen praktisch allerorten deutlich ausgebaut werden müssen. Dies ist eine große Herausforderung besonders für den SPNV, denn hier weitet sich der Verkehrsmarkt weiter deutlich aus, und ein weiteres Wachstum der Straße ist kaum möglich. In vielen westdeutschen Ballungsgebieten ist der Stau auf dem Weg zur Arbeit zur Gewohnheit geworden. Fahrverbote für Diesel-Pkw drohen. Zwar hat auch der SPNV an vielen Stellen schon Kapazitätsgrenzen, aber durch clevere Konzepte und gute Kombinationen aus öffentlichem und Individualverkehr können noch erhebliche Kapazitätsreserven erschlossen werden. Der zusätzliche Bedarf in den Ballungsräumen könnte zu der Idee führen, im Gegenzug länger laufende SPNV-Linien auszudünnen. Dieses ist aber keine Alternative: Viele derjenigen, die nicht in die Ballungsräume umziehen, können das nur tun, weil sie die Möglichkeit haben, mit einem guten SPNV dennoch in noch vertretbarer Zeit ihren Arbeitsplatz im Ballungsraum zu erreichen. Angebotsverknappungen würden entweder eine verstärkte Nutzung des Autos nach sich ziehen, die politisch unerwünscht und klimaschädlich wäre, oder den Umzugsdruck in die großen Städte nochmals verstärken. Und nicht zuletzt: Auch die Zahl der Fernpendler, d. h. derjenigen, die einen Arbeitsweg von mehr als 150 km pro Richtung (!) haben, ist binnen 15 Jahren von einer auf 1,3 Mio. gestiegen.<sup>26</sup> Auch hier ist keine Trendumkehr erkennbar, eher im Gegenteil.

### Produktionskosten des Schienenpersonenverkehrs

Offensichtlich wird also die Nachfrage nach Mobilitätsleistungen – und damit auch und gerade nach Schienenverkehrsleistungen – weiter steigen. Es kann also ein Mengeneffekt festgestellt werden. Darüber hinaus hat es bei den Aufwandpositionen einen Preiseffekt gegeben.

### Trassen- und Stationsgebühren

Ein großes Problem im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern stellt, wie schon ausgeführt, bei der Schiene die Entwicklung der Infrastrukturnutzungskosten dar. Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung der Stations- und Trassengebühren im Schienenpersonenverkehr seit 2000.<sup>27</sup>



<sup>26</sup> <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-pendeln.html>, aufgerufen am 18. Juli 2017.

<sup>27</sup> Bundesnetzagentur: Marktuntersuchungen Eisenbahn 2007, 2009, 2013 und 2016; Deutsche Bahn AG.

Zwar haben sich die Trassen- und Stationspreissysteme, also die Logiken, nach denen die Gebühren gebildet werden, in dem betrachteten Zeitraum mehrmals geändert. So oder so aber gab es jeweils nur eine Richtung, nämlich nach oben. Insgesamt ergab sich eine Steigerung auf das fast Eineinhalbfache innerhalb von 15 Jahren. Die Stationskosten stiegen von 329,8 Mio. Euro auf 529,8 Mio. Euro an (+ 36,6 %), die Kosten für die Trassen von 2.270,1 Mio. Euro auf 3.196,1 Mio. Euro (+ 40,8%).

### Wirtschaftlichkeit von Schiene und Straße im Vergleich

Verkehrspolitik muss sich wie jedes andere Politikfeld auch vor dem Wähler und Steuerzahler rechtfertigen und darlegen, dass öffentliche Mittel in einem angemessenen Verhältnis ausgegeben werden. Mit anderen Worten: Wenn der Staat Milliarden Euro in Infrastruktur und Betrieb einzelner Verkehrsträger investiert, ist dies fiskalisch gerechtfertigt? Oder könnte er denselben verkehrlichen Nutzen mithilfe eines anderen Verkehrsträgers genauso gut oder gar besser erzielen?

Nun ist ein volkswirtschaftlicher Vergleich der Verkehrsträger immer problematisch und methodologisch höchst anspruchsvoll. Vor allem ist klar, dass kollektiver/öffentlicher Verkehr einerseits und Individualverkehr andererseits einander nicht vollständig substituieren können. Dennoch lohnt ein Vergleich – allein schon, um dem vielerorts zu hörenden Argument, die Schiene sei doch im Verhältnis zu teuer und werde von der Politik eher übervorteilt als vernachlässigt, entgegenzutreten.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Kosten der beiden Verkehrsträger Straße und Schiene, die von der öffentlichen Hand direkt oder indirekt getragen werden. Bei der Straße werden nur die Straßen des Bundes (also Autobahnen und Bundesstraßen) betrachtet. Die Werte werden jeweils in Mio. Euro ausgewiesen.

	<b>Straße</b>	<b>Schiene gesamt</b>	<b>SPNV</b>	<b>SPFV</b>	<b>SGV<sup>28</sup></b>
Kosten der öffentlichen Hand	8.908 <sup>29</sup>	12.482 <sup>30</sup>	10.581	0.655	1.247
<b>Umweltkosten</b>	46.980 <sup>31</sup>	2.749 <sup>32</sup>	2.377	0.371	
<b>Unfallkosten<sup>33</sup></b>	34.330	118	75	15	29
<b>Gesamtkosten der öffentl. Hand</b>	90.218	15.231	12.958	1.026	
<b>Stau- bzw. Verspätungskosten</b>	91.250	1.116	668	448	
<b>Gesamtkosten</b>	<b>181.468</b>	<b>16.347</b>	<b>13.626</b>	<b>1.475</b>	
<b>Fahrleistung in Mio. Pkm</b>	523.200	91.331	54.652 <sup>34</sup>	36.679 <sup>35</sup>	
<b>Verkehrsleistung in Mio. Zugkm</b>			666	135	257
<b>Kosten je Pkm in Euro</b>	0,017	0,137	0,194	0,018	
<b>Umweltkosten</b>	0,090	0,030	0,043	0,010	
<b>Unfallkosten</b>	0,066	0,001	0,001	0,000	
<b>Gesamtkosten öffentliche Hand pro Pkm</b>	0,17	0,17	0,24	0,03	
<b>Zzgl. Stau- bzw. Verspätungskosten</b>	0,17	0,01	0,01 <sup>36</sup>	0,01	
<b>Gesamtkosten in Euro pro Pkm</b>	<b>0,35</b>	<b>0,18</b>	<b>0,25</b>	<b>0,04</b>	

Wichtig ist die Betrachtung je Personenkilometer, da nur so eine Vergleichbarkeit erreicht wird. Es stellt sich heraus, dass – bezogen auf die tatsächlich verkehrliche Leistung – die Schiene günstiger ist, wenn externe Kosten wie Umwelt- und Stau- bzw. Verspätungskosten einberechnet werden. In der öffentlichen Debatte ist dies aber regelmäßig nicht der Fall.

<sup>28</sup> Hier nur nachrichtlich.

<sup>29</sup> Bundesfinanzbericht 2015; BMVI Haushalt 2015.

<sup>30</sup> Bundesfinanzbericht 2015; Bundesnetzagentur Marktuntersuchung Eisenbahn 2016. Enthalten sind auch die Regionalisierungsmittel.

<sup>31</sup> Umweltbundesamt: Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen, 10. Februar 2017.

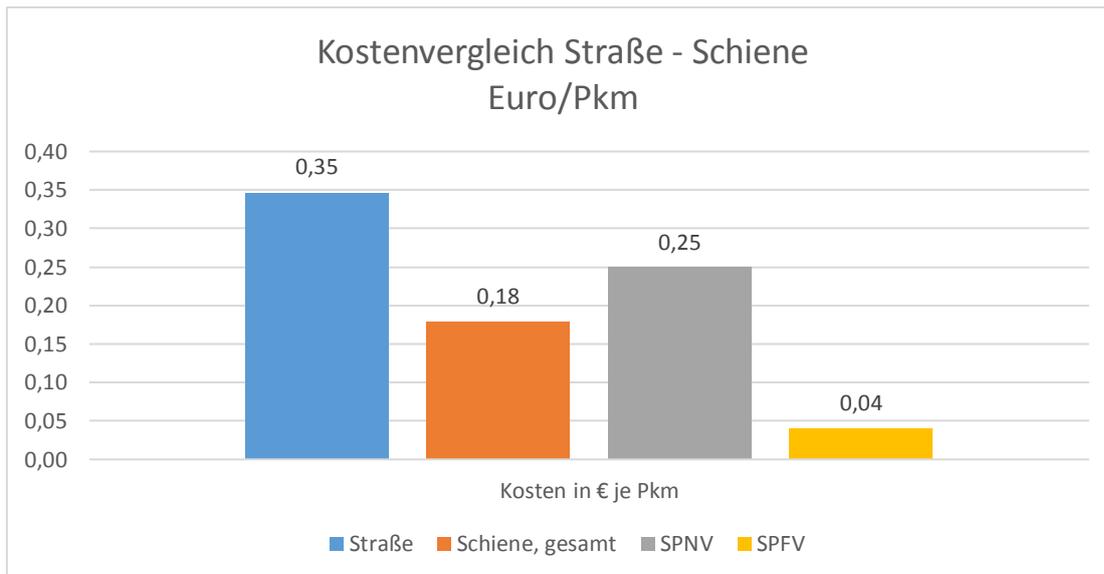
<sup>32</sup> Umweltbundesamt: Kosten je Fahrzeugtyp, Daten 2010 zu 2015 über die durchschnittliche Inflation hochgerechnet. Verschiedene Traktionsarten anhand BSL-Daten berücksichtigt.

<sup>33</sup> Bundesanstalt für Straßenwesen: Volkswirtschaftliche Kosten von Straßenverkehrsunfällen in Deutschland, 19. April 2017; Zahl der Verletzten nach Destatis.

<sup>34</sup> Destatis: [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/04/PD17\\_124\\_461.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/04/PD17_124_461.html).

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Berechnet durch BSL Management Consultants, anhand von Gunther Ellwanger und Dirk Flege: Kostenwahrheit im Verkehr verwirklichen, in: Der Fahrgast 4/2007, S. 25–29, im Internet abrufbar unter: [https://www.pro-bahn.de/pbz/articles/2007-4-25\\_29.pdf](https://www.pro-bahn.de/pbz/articles/2007-4-25_29.pdf), aufgerufen am 26. Juli 2017.

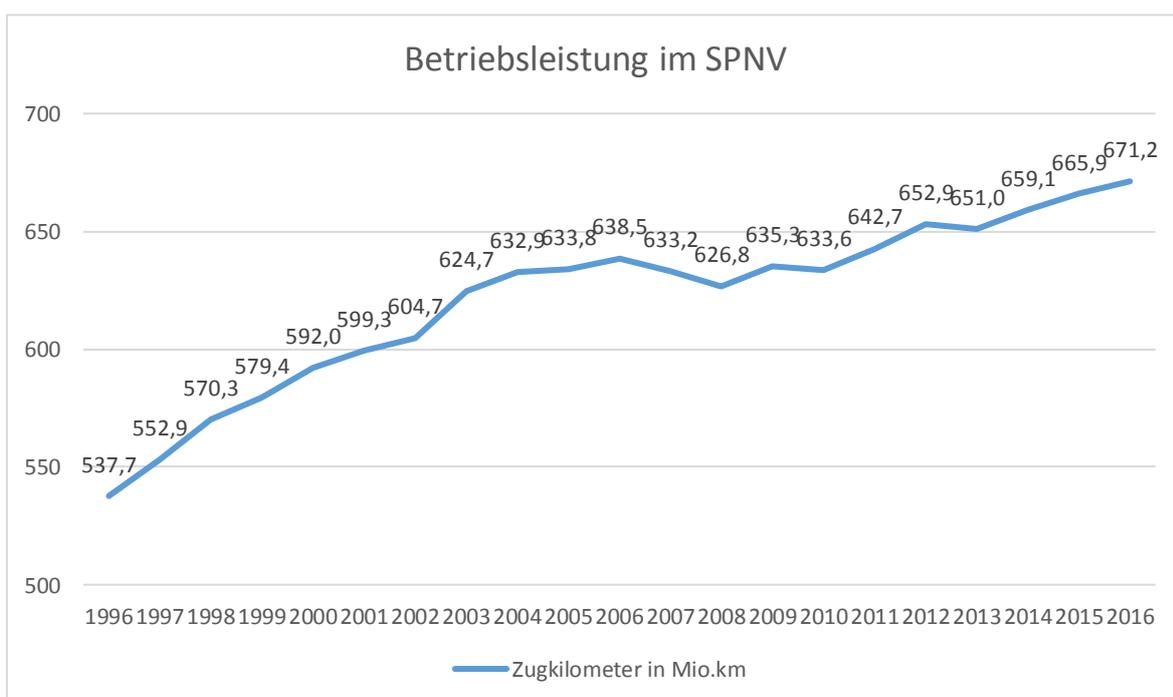


Im Ergebnis zeigt sich also, dass sich Investitionen in die Schiene lohnen. Sie erreichen im Verhältnis zur Straße ein deutlich besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis. Ganz besonders positiv zu Buche schlagen aus Sicht der Schiene der deutlich geringere Flächenverbrauch, der (bezogen auf die Zahl der beförderten Personen) niedrigere Energiebedarf und die erheblich höhere Verkehrssicherheit.

## SPNV

### Betriebs- und Verkehrsleistung im Regionalverkehr

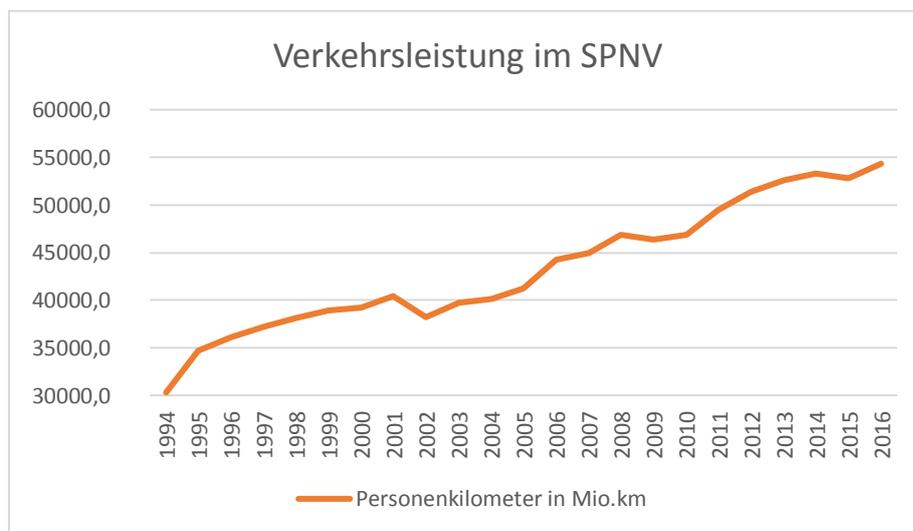
Für den Regionalverkehr in der Regie der Länder (finanziert zu einem erheblichen Teil aus Bundes-, i. e. Regionalisierungsmitteln) kann man insgesamt ein positives Fazit ziehen. War die Bahn spätestens seit den 1960er-Jahren das Sorgenkind der deutschen Verkehrspolitik gewesen, so gelang es zumindest im SPNV, diesen Trend mithilfe der Instrumente der Bahnreform aufzuhalten und in Teilen auch umzukehren.



Quelle: BMVI, Statistisches Bundesamt, BSL Transportation Consultants.

Diese hat sich in den vergangenen gut zwanzig Jahren sehr positiv entwickelt. Im Jahr 1996 waren es 537,7 Mio. Zugkm. Diese stiegen bis zum Jahr 2006 relativ stetig auf 638,5 Mio. Zugkm an. Durch die Kürzungen als Resultat des Koch-Steinbrück-Papiers, die an vielen Stellen in Deutschland zu Ausdünnungen auf einigen Linien und sogar zu Abbestellungen ganzer Streckenabschnitte führten, ging das Angebot um gut 5 Mio. auf dann 633,2 Mio. Zugkm zurück. Im Folgejahr gab es einen weiteren Rückgang um reichlich 6 Mio. Zugkm – nicht alle Abbestellungen konnten überhaupt so schnell umgesetzt werden – auf 626,8 Mio. Zugkm. Seitdem ging es aber, wenn auch nicht ganz stetig, weiter bergauf auf inzwischen (2016) 671,2 Mio. Zugkm. Insgesamt stieg die Betriebsleistung im Zeitraum 1996–2016 um bemerkenswerte 24,8 %.

*Verkehrsleistung:* Noch bemerkenswerter wird dieser Verlauf wenn man die Entwicklung der Verkehrsleistung betrachtet, also die von den Fahrgästen jeweils zurückgelegte Fahrtstrecke. Diese ist nämlich noch sehr viel deutlicher gestiegen:



Quelle: BSL Transport Consultants.

Ausgehend von 36,1 Mrd. Personenkilometern im Jahr 1996 wurden zwanzig Jahre später 54,3 Mrd. Personenkilometer erreicht; dies entspricht einem Plus von fast 50,5 %. Interessanterweise gab es hier in den Jahren 2006–2008 auch keine Delle infolge des Koch-Steinbrück-Papiers, weil es eher aufkommensschwache Strecken bzw. Fahrten waren, welche die Aufgabenträger abbestellten. Dafür machte sich die beginnende Finanzkrise 2008–2009 mit einem leichten Rückgang der Verkehrsleistung bemerkbar, die aber schnell wieder aufgeholt werden konnte.

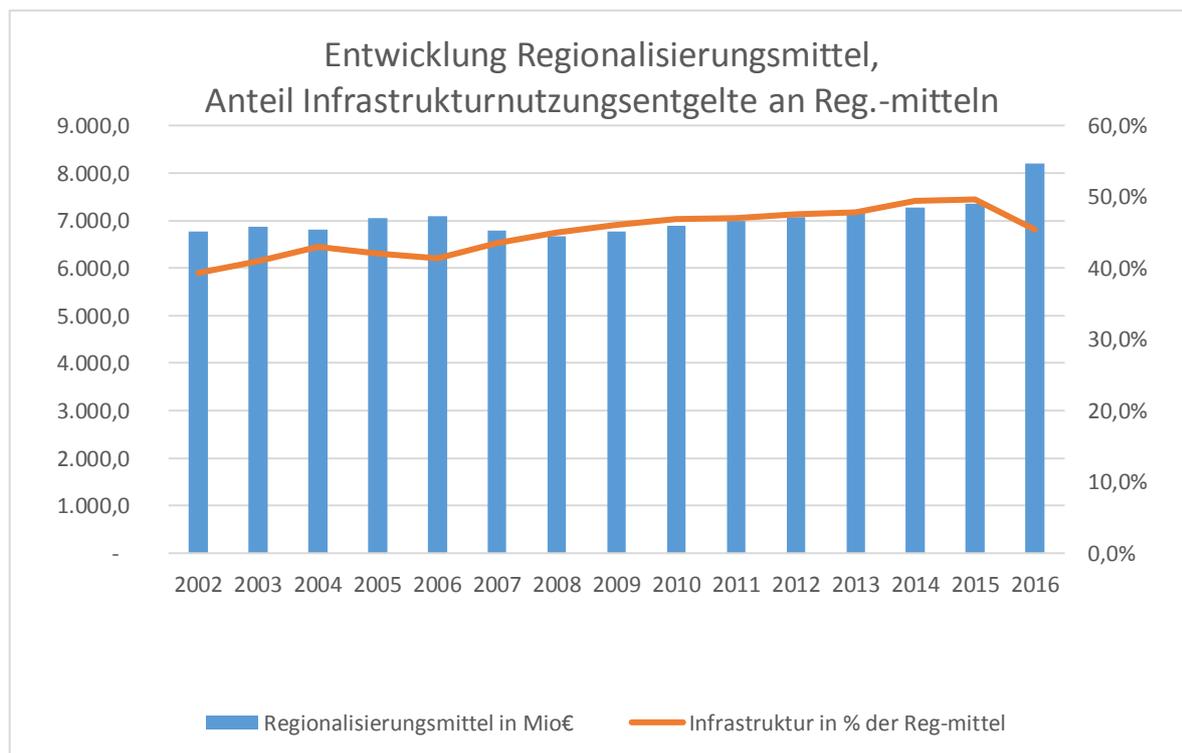
Der deutlich stärkere Anstieg der Verkehrsleistung in Relation zur Betriebsleistung bedeutet zweierlei: Erstens ist die Auslastung der vorhandenen Züge deutlich gestiegen, aus betriebswirtschaftlicher Sicht also besser geworden. Die öffentliche Hand erhielt also relativ mehr Verkehrsleistung als zuvor für dieselbe Summe eingesetzten Geldes. Aus Sicht des Kunden, also der Fahrgäste, muss das nicht immer positiv sein, denn es bedeutet in Stoßzeiten, und in manchen Gegenden nicht mehr nur zu diesen Zeiten, auch gut gefüllte bis manchmal überfüllte Züge. Es ist zu bedenken, dass eine Auslastungssteigerung kein Selbstzweck ist und mitunter künftig kontraproduktiv werden könnte. Zweitens bedeutet der ungleiche Anstieg aber auch, dass es Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen gemeinsam offenbar gelungen ist, attraktive Angebote zu machen, die von den Fahrgästen geschätzt werden.

Zu einem Teil sind dies die Folgen der erfolgreichen Bahnreform mit der Regionalisierung, also der Verlagerung der Verantwortung von der früheren Bundesbahn (Ex-BRD) und der Reichsbahn (Ex-DDR) auf die Bundesländer bzw. ihre Aufgabenträgerorganisationen. Diese treten seitdem als „Besteller“ gegenüber den Verkehrsunternehmen, den „Erstellern“, auf. Sie vergeben Verkehrsverträge und legen darin genau fest, wie viel Verkehrsleistung in welcher Qualität sie haben wollen. Dieses Modell, verbunden mit der sich seit der Jahrtausendwende immer stärker durchsetzenden Vergabe von Verkehrsverträgen im Wettbewerb, hat die geschilderten Steigerungen erst ermöglicht. Änder-

falls wäre die Verkehrsleistung – wenn überhaupt – deutlich schwächer gestiegen und wäre der Modal-Split-Anteil der Schiene im Personenverkehr deutlich zurückgegangen. Festzuhalten bleibt dabei aber, wie in Kapitel 2 bereits festgestellt, dass der Anteil der Schiene am gesamten Personenverkehr trotz dieser unbestreitbaren Erfolge nahezu konstant geblieben ist, mit anderen Worten: Die Verkehrswende steht noch immer ganz am Anfang. Man muss eher sagen: Wäre die Regionalisierung kein so großer Erfolg gewesen, hätte es in den vergangenen Jahren deutliche Rückschritte beim Modal Split gegeben. Die Verkehrswende wäre dann jetzt eine noch größere Herausforderung als ohnehin schon.

### Finanzierung Bestellung/Betrieb

Die Angebotssteigerung und Qualitätsverbesserung wären ohne eine solide Finanzierung nicht möglich gewesen: Von Anfang der Regionalisierung an war eine Dynamisierung der Mittel vorgesehen. Gelegentlich werden die Regionalisierungsmittel als „Subventionen“ bezeichnet. Es handelt sich jedoch um Leistungsentgelte, deren Höhe in wettbewerblichen Verfahren ermittelt worden ist. Mit klassischen „Subventionen“ etwa in der Landwirtschaft oder zur Stützung schwächelnder Industriebetriebe ist dies keineswegs vergleichbar. Dennoch hat dieses Missverständnis im Rahmen des Koch-Steinbrück-Papiers von 2006 zu einer deutlichen Senkung des Niveaus der Regionalisierungsmittel um seinerzeit 5 % geführt. Zwar wurden die Beträge in den Folgejahren wieder dynamisiert, dafür trat jedoch ein anderes Problem in den Vordergrund: Die Kosten für die Infrastruktur wuchsen deutlich schneller als die Regionalisierungsmittel. Bildlich gesprochen war der Regionalisierungsmittel-euro des einen Jahres im Folgejahr nur noch 98 Cent wert. In den Jahren 2002–2014 stiegen Trassen- und Stationsgebühren um 10 Prozentpunkte von 40 % auf 50 % der Regionalisierungsmittel insgesamt an.



Quelle: BSL Transport Consultants.

Hier haben die politischen Entscheidungen der beiden vergangenen Jahre eine wichtige Atempause verschafft: Die Einigung der Bundesländer mit dem Bund auf eine Anpassung der Regionalisierungsmittel auf insgesamt 8,2 Mrd. Euro bei einer künftigen Dynamisierung um 1,8 % p. a. lag näher an den Vorstellungen der Länder als an denen des Bundes, und sie sorgte dafür, dass die ostdeutschen Länder bei einer Neujustierung der Verteilung der Regionalisierungsmittel zwischen den Ländern zu-

mindest in den kommenden Jahren nicht zu Abbestellungen gezwungen sind. Diese Einigung fand ihren Eingang in die Trassen- und Stationspreisbremse des § 37 Abs. 1 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) vom Sommer 2016, die den Kostenanstieg bei Trassen und Stationen<sup>37</sup> auf 1,8 % p. a. festlegt. Es bleibt einer Evaluierung des Gesetzes vorbehalten, ob diese Regelung letztlich durch die beiden anderen Verkehrsarten Personenfernverkehr und Güterverkehr mitbezahlt werden muss oder ob diese Marktstimulation aus sich heraus ausreicht, um die Kosten zu decken. Die Orientierung am Vollkostenprinzip bleibt insgesamt ein absoluter Sonderweg innerhalb der Europäischen Union.

Bei der Gesamtentwicklung der Finanzierung des SPNV lohnt es sich, einen Blick auf andere Finanzierungsquellen des öffentlichen Verkehrs zu werfen. Die Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bzw. dem Entflechtungsgesetz sind im Rahmen der Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern Anfang Juni 2017 neu geordnet und auf dem Stand von 330 Mio. Euro pro Jahr bis 2025 festgeschrieben worden. Da diese Festschreibung sogar Verfassungsrang hat,<sup>38</sup> spricht man von einer „Versteinerungsklausel“. Der Schienenverkehr muss künftig umso mehr darauf achten, dass Regionalisierungsmittel wirklich „insbesondere“<sup>39</sup> zur Finanzierung des SPNV verwendet werden und nicht etwa zur Sanierung kommunaler ÖPNV-Infrastruktur oder anderer Dinge.

---

<sup>37</sup> Für Stationen gibt es eine „Hintertür“ in Gestalt des § 37 Abs. 3, nach der die Deckelung dann nicht gilt, wenn es zu ihrer Finanzierung eine gesonderte Vereinbarung zwischen dem Betreiber des Bahnhofs und einer Gebietskörperschaft gibt.

<sup>38</sup> Artikel 125c GG.

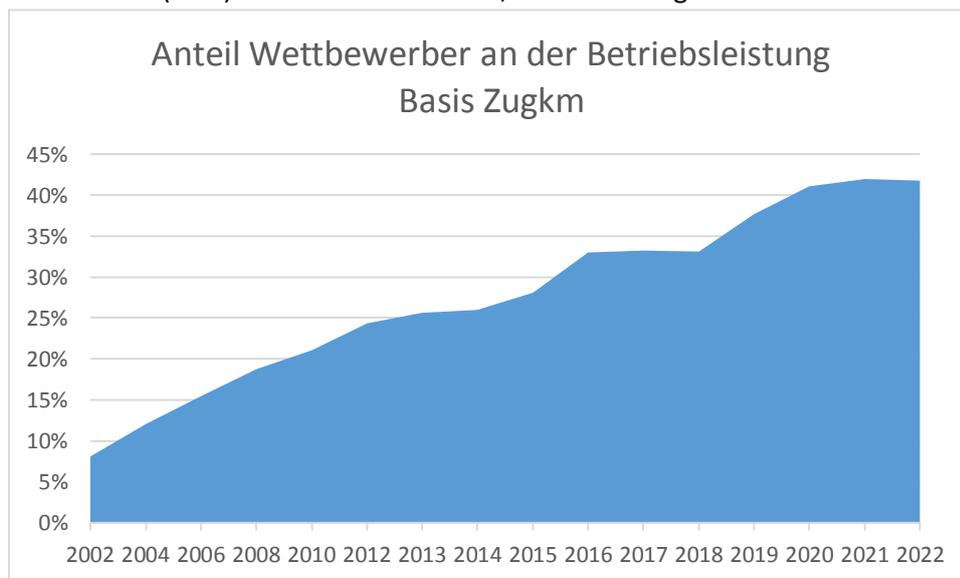
<sup>39</sup> § 6 Abs. 1 RegG lautet: „Mit den Beträgen nach § 5 ist insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren.“

## Marktanteil der Wettbewerbsbahnen deutschlandweit

1994/1996 trat die Regionalisierung in Kraft, d. h. die Bundesländer übernahmen vom Bund die Verantwortung für den SPNV und erhielten im Gegenzug dazu die „Regionalisierungsmittel“, um als „Besteller“ Leistungen bei den Verkehrsunternehmen, den „Erstellern“, einkaufen zu können. Die meisten Bundesländer nahmen und nehmen diese Aufgabe nicht im Rahmen ihrer Hoheitsverwaltung wahr, sondern haben dazu eigene Aufgabenträgerorganisationen geschaffen – sei es in Form von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, sei es als Zweckverbände. Einige Länder haben mehrere regionale dieser Organisationen – Sachsen allein deren fünf –, sodass sich bundesweit eine Gesamtzahl von 27 Aufgabenträgerorganisationen bei 16 Bundesländern ergibt.

Mit der Regionalisierung ging auch die Möglichkeit einher, die Verkehrsleistung nicht mehr nur beim bisherigen Monopolisten Deutsche Bahn oder bei den schon lange vorhandenen kommunalen oder Landesbahnen zu bestellen. In diesem Zuge ist der Nahverkehr deutlich „bunter“ geworden. Neben das klassische „Verkehrsrot“ der Bundesbahn bzw. der neuen Deutschen Bahn AG traten zunehmend die Farben der Wettbewerbsbahnen.

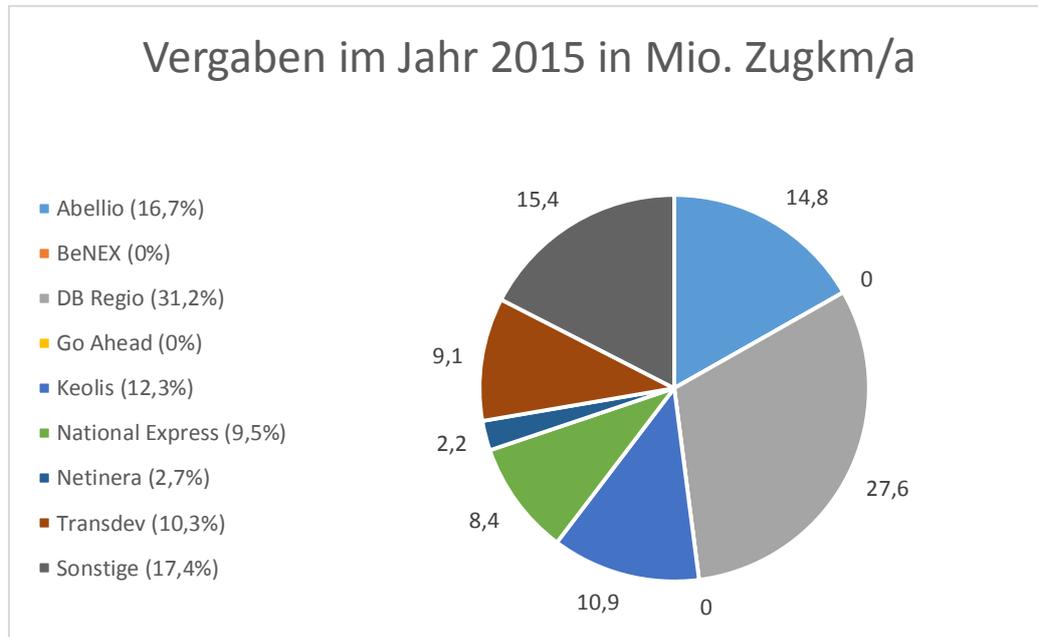
Dabei war der Wettbewerb zunächst noch verhalten: Im Jahr 2002 lag der Anteil der Wettbewerbsbahnen an der Betriebsleistung in Zugkm bei nur gut 8 %. Der Gedanke, dass auch andere Unternehmen stabile und attraktive Nahverkehrsleistungen anbieten können, musste sich erst durchsetzen. Zwei Jahre später wurde erstmals ein zweistelliger Prozentwert erreicht. Oftmals war hier noch nicht eine wettbewerbliche Vergabe der Verkehrsverträge der Grund, sondern die Ausweitung der Angebote bereits länger existierender kommunaler oder Landeseisenbahnen – also ebenfalls im Besitz der öffentlichen Hand befindlich – wie etwa der Hessischen Landesbahn (HLB) oder der Albtal-Verkehrsgesellschaft (AVG) im Karlsruher Umland, die direkt vergeben wurden.



Quelle: BSL Transport Consultants.

Ab etwa 2005 stiegen die Werte sehr viel deutlicher an. Ein Aufgabenträger nach dem anderen traute sich an das Wagnis „wettbewerbliche Vergabe“ heran. 2011 wurde durch das „Abellio-Urteil“ endgültig klargestellt, dass die Ausschreibung und wettbewerbliche Vergabe von SPNV-Verkehrsverträgen der Regelfall sind, von dem es nur in sehr engen Grenzen Ausnahmen geben kann. In den Jahren davor hatte es immer wieder erhebliche Rechtsunsicherheiten gegeben, ob nicht auch Direktvergaben regulär möglich sind.

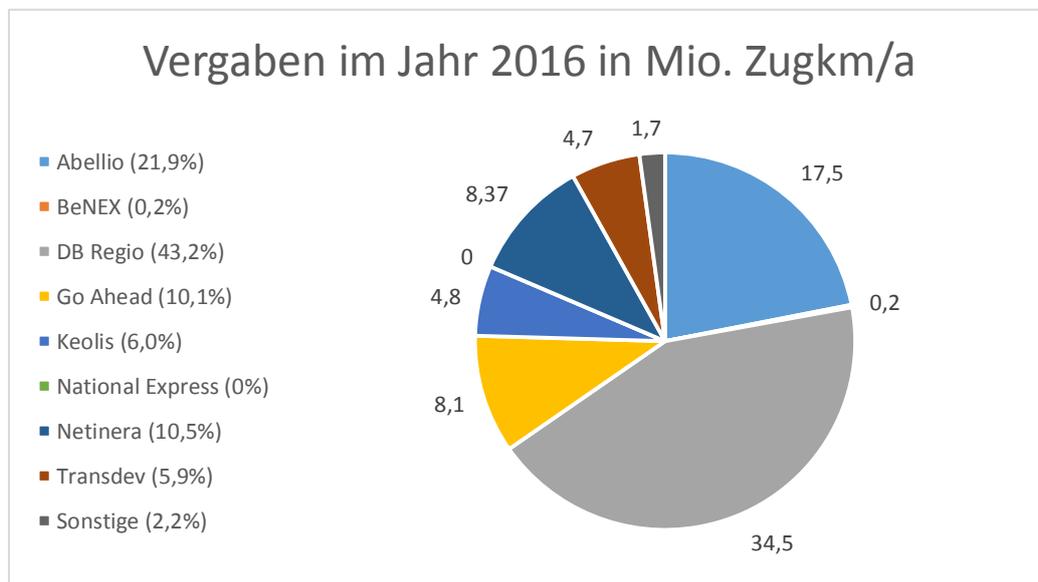
Ein besonders erfolgreiches Jahr aus Sicht der Wettbewerbsbahnen war 2015: Nicht nur übertraf ihr Anteil an der Betriebsleistung beim Fahrplanwechsel im Dezember erstmals die 30%-Marke (jetzt 33 %), sondern sie waren auch bei den Neuvergaben besonders erfolgreich:



Quelle: Abellio.

Volle 68,8 %, also mehr als zwei Drittel der rechtssicher im Jahr 2015 vergebenen Betriebsleistungen für die Zukunft, gingen an die Wettbewerber der Deutschen Bahn. Das war bis dahin Rekord und dürfte in den kommenden Jahren nicht so leicht wieder erreicht werden.

Immerhin waren die Wettbewerbsbahnen 2016 nur unwesentlich weniger erfolgreich: Hier sicherten sie sich 55,9 % der künftigen Zugkilometer.

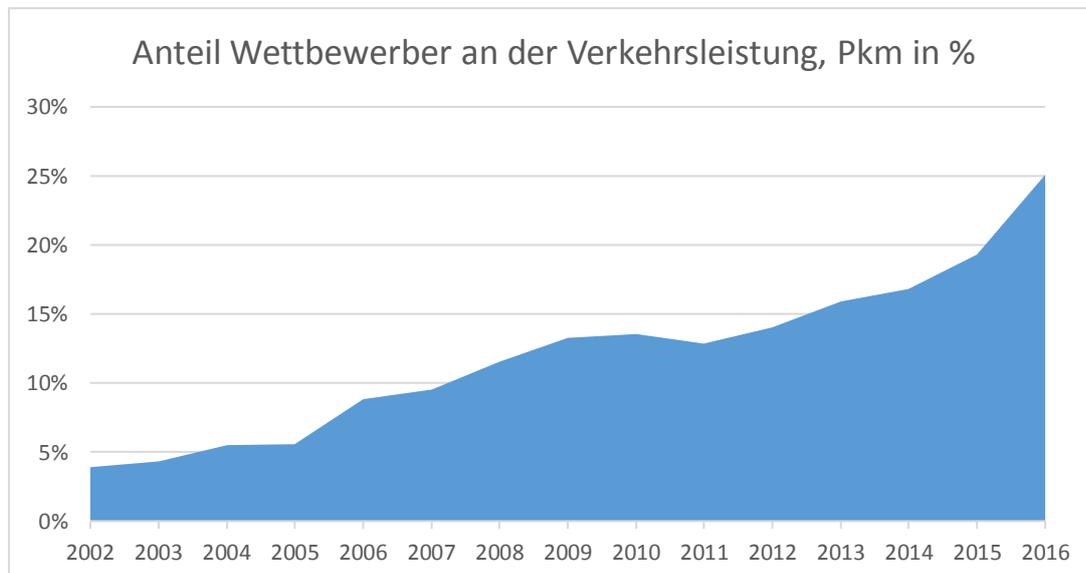


Quelle: Abellio, Transdev.

Die hier angegebenen Werte weichen z. T. erheblich von denen ab, welche die Deutsche Bahn AG in ihrem Wettbewerbsbericht veröffentlicht hat. Der Grund liegt u. a. darin, dass einzelne Verfahren anderen Perioden zugeordnet worden sind (z. B. noch laufende Einspruchsfristen über den Jahreswechsel hinweg) oder dass die Deutsche Bahn offensichtlich eine Reihe von Direktvergaben bzw. zusätzliche Überbrückungsverträge mit einberechnet hat, die tatsächlich nicht im Wettbewerb vergeben worden sind. Die hier verwendeten Zahlen spiegeln jeweils die Verfahren wider, deren Zuschlag im Bezugsjahr rechtskräftig geworden ist.

Durch diese Vergabeentscheidungen ist bereits jetzt klar, dass der Marktanteil der Wettbewerbsbahnen im SPNV im Jahr 2020 erstmals die 40%-Marke überschreiten wird. Mittelfristig erscheint eine 50:50-Aufteilung nicht unrealistisch: Einerseits steht noch eine Reihe von erstmaligen Vergaben im Wettbewerb aus, z. B. in einem großen Bundesland wie Baden-Württemberg, und auch in Bayern stehen noch Vergaben an. Andererseits laufen die ersten Verkehrsverträge der Wettbewerbsbahnen bereits aus, die sich künftig verstärkt gegenseitig Marktanteile streitig machen werden. Hinzu kommt, dass die DB Regio sich anschickt, verlorenes Terrain zurückzuerobern.<sup>40</sup> Dafür geht sie mit „schlank“ aufgestellten Projektgesellschaften in Vergabeverfahren. Im Jahr 2017 konnte sie dabei einige Erfolge erringen, etwa bei der S-Bahn Rhein-Neckar oder dem Netz „Rheintal“ im Südwesten Baden-Württembergs.

Betrachtet man anstelle der *Betriebsleistung* (gemessen in Zugkilometern) die *Verkehrsleistung* (gemessen in Personenkilometern), so stellt sich die Steigerung des Anteils der Wettbewerbsbahnen zwar langsamer dar, weist jedoch in dieselbe Richtung: Hier lag der Anteil der Wettbewerbsbahnen zur Jahrtausendwende noch bei kaum feststellbaren 2,5 %, stieg aber bis 2004 auf über 10 % an. Im Jahr 2016 wurde erstmals die 20%-Marke überschritten.



Quelle: BSL Transport Consultants.

Die Diskrepanz der beiden Verläufe ergibt sich daraus, dass die Deutsche Bahn zu Beginn meist die aufkommensstarken Strecken bediente, während die vorhandenen Landes- und kommunalen Bahnen auf wenige, oftmals eher nachfrageschwächere Strecken in ländlichen Gebieten beschränkt waren. Die Aufgabenträger sammelten zunächst mit aufkommensschwachen Strecken Erfahrungen, um dann Schritt für Schritt auch die stärkeren Linien in den Wettbewerb zu überführen: Im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) etwa wurde das Netz Ost mit vier kleinen Regionalbahnlinien seit 2004 von einer Wettbewerbsbahn betrieben (hier der ODEG – Ostdeutschen Eisenbahngesellschaft GmbH), während die stärkste Linie RE 1 ((Magdeburg –) Brandenburg an der Havel. – Potsdam – Berlin – Frankfurt (Oder)) erst seit 2012 unter den Bedingungen des Wettbewerbs bedient wird. Die Marktanteile der Wettbewerbsbahnen nach Zugkm und nach Pkm werden sich in den nächsten Jahren angleichen. Vermutlich werden sie dann, wenn alle Netze mindestens einmal im Wettbewerb vergeben worden sind und der Betrieb aufgenommen worden ist, in etwa gleich hoch sein.

<sup>40</sup> Siehe z. B. „Staatskonzern will Regioverkehr zurückerobern“, Handelsblatt vom 17. Mai 2017, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/deutsche-bahn-staatskonzern-will-regioverkehr-zurueckerobern/19815352.html>, aufgerufen am 25. Juli 2017.

## Übersicht der Wettbewerbsbahnen nach Betriebsleistung

Trotzdem ist vielen Fahrgästen – und vor allem denjenigen unter ihnen, die den SPNV (sehr) selten nutzen – kaum bewusst, dass es auch andere Anbieter als die alte „Bundesbahn“ gibt. Und das, obwohl der Nahverkehr auf der Schiene „bunt“ geworden ist. Dabei ist die Farbe allein allerdings kein Hinweis darauf, mit welchem Unternehmen man es zu tun hat: Auch andere Unternehmen als die DB Regio, also die SPNV-Tochter der Deutschen Bahn, benutzen das „Verkehrsrot“. Und nicht alle Töchter der DB sind auf den ersten Blick als solche zu erkennen:



### Usedomer Bäderbahn GmbH

Wie hier beim Logo der Usedomer Bäderbahn (verkehrt zwischen Świnoujście Zentrum/Peenemünde, Züssow, Stralsund und Barth in Vorpommern), einer 100%-Tochter der Deutschen Bahn, ist der „DB-Keks“ erst auf den zweiten Blick zu erkennen, manchmal fehlt er auch ganz. Die Fahrzeuge der UBB tragen eine maritime weiß-blaue Farbgebung.

Es lohnt sich allerdings, genauer zu hinzusehen, um die Strukturen zu erhellen. Bei der Bestimmung des Marktanteils einzelner EVU oder ganzer Konzerne werden im Folgenden jeweils die Marktanteile anhand der Soll-Zugkm im Fahrplanjahr 2017 gruppiert. Da nicht jedes Unternehmen zu 100 % seiner Konzernmutter gehört, werden die Zugkm-Leistungen der einzelnen EVU anhand der Gesellschafteranteile auf die Konzernmütter geschlüsselt. Einzelne Unternehmen haben auch mehrere Konzernmütter, so z. B. die ODEG – Ostdeutsche Eisenbahn GmbH als gemeinsame Tochter der BeNEX und der Netinera oder die Süd-Thüringen-Bahn als Tochter der Erfurter Bahn und der Hessischen Landesbahn.

Kurz vor Drucklegung haben sich zwei wesentliche Änderungen in der Struktur der Gesellschaften bzw. Konzerne ergeben, die beide in der folgenden Tabelle bereits berücksichtigt sind. Zum einen hat die Abellio GmbH die WestfalenBahn komplett übernommen. Zu ihren bisherigen 25 % der Anteile kommen auch die jeweiligen 25 % der moBiel GmbH, der Verkehrsbetriebe Extertal und der Minder-Kreisbahnen. Die Transaktion wurde am 12. Juli 2017 verkündet<sup>41</sup> und durch das Bundeskartellamt genehmigt.<sup>42</sup>

Zum anderen wird die bereits seit längerer Zeit diskutierte Fusion aus der Südwestdeutschen Verkehrs-AG und der Hohenzollerischen Landesbahn AG zum 1. Januar 2018 umgesetzt.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Siehe unter anderem <https://www.abellio.de/de/deutschland/unternehmen-news/media-center/presse/abellio-gmbh-wird-alleingeschafter-der>, aufgerufen am 26. Juli 2017, sowie vielfältige Berichterstattung.

<sup>42</sup> Az. B9-123/17, [http://www.bundeskartellamt.de/DE/Fusionskontrolle/LaufendeVerfahren/laufendeverfahren\\_node.html](http://www.bundeskartellamt.de/DE/Fusionskontrolle/LaufendeVerfahren/laufendeverfahren_node.html), aufgerufen am 6. September 2017.

<sup>43</sup> Pressemeldung des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg vom 24. Juli 2017: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/presse/pressemitteilung/pid/hohenzollerische-landesbahn-und-suedwestdeutsche-verkehrs-ag-fusionieren/>, aufgerufen am 26. Juli 2017.

Konzern / EVU	EVU Tochtergesellschaft / Marke	Anteile in %	gewichtete Betriebsleistung in Mio. Zugkm <sup>44</sup>	Marktanteil in %
DB AG	 <b>DB BAHN</b>		<b>454,43</b>	<b>67,1</b>
	DB Regio AG Direktvergabe		129,55	
	DB Regio AG Wettbewerb		324,88	
Transdev GmbH	 <b>transdev</b>		<b>45,18</b>	<b>6,7</b>
	NordWestBahn GmbH	100,0%	18,32	
	Bayerische Oberlandbahn GmbH	100,0%	6,80	
	Transdev Sachsen-Anhalt GmbH	100,0%	3,16	
	Bayerische Regiobahn GmbH	100,0%	3,00	
	Trans Regio Deutsche Regionalbahn GmbH	100,0%	5,88	
	Transdev Rheinland GmbH	100,0%	1,20	
	Württembergische Eisenbahn-Gesellschaft mbH	100,0%	0,99	
	Transdev Regio Ost GmbH	100,0%	5,84	
Netinera GmbH	 <b>NETINERA</b> <small>EIN UNTERNEHMEN DER FS-GRUPPE</small>		<b>38,57</b>	<b>5,7</b>
	Regentalbahn AG	100,0%	10,10	
	Vogtlandbahn GmbH	100,0%	7,44	
	Vier-Länder-Express (vlexx GmbH)	100,0%	6,00	
	Osthannoversche Eisenbahnen AG	87,5%	4,48	
	Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (ODEG)	50,0%	5,66	
	Metronom Eisenbahngesellschaft mbH	42,0%	4,64	
	Berchtesgadener Land Bahn GmbH	50,0%	0,25	
Abellio GmbH	 <b>abellio</b>		<b>26,02</b>	<b>3,8</b>
	WestfalenBahn GmbH	100,0%	9,40	
	Abellio Rail Mitteldeutschland GmbH	100,0%	8,80	
	Abellio Rail NRW GmbH	100,0%	7,80	
BeNEX GmbH	 <b>BONEX</b>		<b>22,24</b>	<b>3,3</b>
	agilis Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG	100,0%	10,10	
	Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (ODEG)	50,0%	5,66	
	Metronom Eisenbahngesellschaft mbH	25,0%	2,76	
	cantus Verkehrsgesellschaft mbH	50,0%	1,99	
	nordbahn Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG	50,0%	1,73	

<sup>44</sup> Werte jeweils für das Fahrplanjahr 2017.

<b>Hessische Landesbahn GmbH</b>				<b>15,95</b>	<b>2,4</b>
	Hessische Landesbahn GmbH	100,0%		11,43	
	Süd-Thüringen-Bahn GmbH	50,0%		1,40	
	cantus Verkehrsgesellschaft mbH	50,0%		1,99	
	Regionalbahn Kassel GmbH	50,0%		1,14	
<b>SNCF (Keolis / Captrain)</b>				<b>13,12</b>	<b>1,9</b>
	eurobahn	100,0%		11,17	
	Niederbarnimer Eisenbahn AG bzw. NEB Betriebsgesellschaft mbH	33,6%		1,95	
<b>Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH</b>				<b>12,87</b>	<b>1,9</b>
	Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH	100,0%		12,87	
<b>Erfurter Bahn GmbH</b>				<b>8,16</b>	<b>1,2</b>
	Erfurter Bahn GmbH	100,0%		6,76	
	Süd-Thüringen-Bahn GmbH	50,0%		1,40	
<b>Südwestdeutsche Verkehrs-AG</b>				<b>7,05</b>	<b>1,0</b>
	Hohenzollerische Landesbahn AG	100,0%		2,68	
	Ortenau-S-Bahn	100,0%		2,20	
	Südwestdeutsche Verkehrs-AG	100,0%		1,17	
	Weitere			1,00	
<b>National Express Holding GmbH</b>				<b>5,10</b>	<b>0,8</b>
	National Express Rail GmbH	100,0%		5,10	
<b>Eisenbahnen u. Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH</b>				<b>4,46</b>	<b>0,7</b>
	Metronom Eisenbahngesellschaft mbH	28,0%		3,09	
	Eisenbahnen u. Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH (EVB)	100,0%		1,37	
<b>AKN Eisenbahn AG</b>				<b>3,93</b>	<b>0,6</b>
	AKN Eisenbahn AG	100,0%		2,20	
	nordbahn Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG	50,0%		1,73	
<b>R.A.T.H. GmbH</b>				<b>3,02</b>	<b>0,4</b>
	Rurtalbahn GmbH	100,0%		0,90	
	VIAS GmbH	50,0%		2,12	

<b>Dänische Staatsbahn</b>				<b>2,19</b>	<b>0,3</b>
	Dänische Staatsbahn	100,0%		0,07	
	VIAS GmbH	50,0%		2,12	
<b>Städtebahn Sachsen GmbH</b>				<b>1,70</b>	<b>0,3</b>
	Städtebahn Sachsen GmbH	100,0%		1,70	
<b>Chemnitzer Verkehrs-AG</b>				<b>1,50</b>	<b>0,2</b>
<b>Kasseler Verkehrs-Gesellschaft AG</b>				<b>1,14</b>	<b>0,2</b>
	Regionalbahn Kassel GmbH	50,0%		1,14	
<b>Kommunen</b>				<b>3,85</b>	<b>0,6</b>
Landkreise an der	Niederbarnimer Eisenbahn	66,4%		3,85	
<b>Weitere</b>				<b>6,66</b>	<b>1,0</b>
<b>Summe:</b>				<b>677,14</b>	

Quellen: Angaben der Aufgabenträger, der Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie Marktrecherche BSL Transport Consultants; eigene Ergänzungen. Kleinere Differenzen zu den Zahlenangaben in den anderen Abschnitten beruhen auf unterschiedlichen Zuordnungen und Stichtagen sowie Rundungsdifferenzen.

Der mit Abstand größte Player im deutschen SPNV-Markt bleibt die Deutsche Bahn mit ihrer Regio-Tochter. Mit gut zwei Dritteln bleibt sie stark am Markt positioniert. Für das Gros ihres Geschäfts hat sie sich in inzwischen sieben gesellschaftsrechtlich unselbstständige Regionalbereiche (Nordost, Südost, Nord, NRW, Mitte, Baden-Württemberg und Bayern) gegliedert. Hinzu kommen kleinere, gesellschaftsrechtlich selbstständige Regionalbahngesellschaften sowie eine Reihe von S-Bahn-Gesellschaften. Insgesamt werden von der DB gut 454 Mio. Zugkm gefahren. Die DB Regio ist in allen Bundesländern aktiv. Bemerkenswert dabei ist, dass noch immer ein gutes Viertel der Verkehrsleistungen der DB Regio direkt vergeben worden ist (siehe unten).



Quelle: mofair.

Traditionsgesellschaft ebenfalls ins Portfolio.

Auf Platz drei folgt die Netinera GmbH mit 38,6 Mio. Zugkm, eine Tochter der Ferrovie dello Stato (FS), der italienischen Staatsbahn. Ihre bekanntesten Unternehmen sind Metro-nom und Erix in Niedersachsen, vlexx (Vier-Länder-Express) in Rheinland-Pfalz oder Länderbahn in Bayern. „Länderbahn“ ist der Markenname der größten Netinera-Tochtergesellschaft, der Regentalbahn.



Quelle: mofair.



Quelle: Abellio.

Abellio, ursprünglich gegründet als Tochter der Essener Verkehrs-AG, kurz EVAG, aber bereits seit 2008 im Besitz der niederländischen Staatsbahn Nederlandse Spoorwegen N.V., nimmt mit nunmehr 26 Mio. Zugkm den vierten Platz ein. Abellio hat derzeit drei aktive (WestfalenBahn, Abellio Rail NRW und Mitteldeutschland) und eine im Aufbau befindliche (Baden-Württemberg) Regionalgesellschaften, die – mit Ausnahme der WestfalenBahn – auch als „Abellio“ gegenüber dem Fahrgast auftreten. In den kommenden Jahren wird der Marktanteil von Abellio u. a. durch die Übernahme eines Teils der Stuttgarter Netze, eines Teils des Rhein-Ruhr-Express (RRX) und von Linien der S-Bahn Rhein-Ruhr deutlich anwachsen.



Quelle: agilis.

Platz vier belegt die BeNEX, die Beteiligungstochter der Hamburger Hochbahn (51 %, weitere 49 % hält ein englischer Infrastrukturfonds), die derzeit eine Verkehrsleistung von 22,2 Mio. Zugkm erbringt. Sie ist vor allem in Bayern mit der Marke agilis bekannt. Wichtige Beteiligungen hält sie an der cantus Verkehrsgesellschaft in Nordhessen, an der ODEG in Ostdeutschland sowie der Nordbahn in Hamburg und Schleswig-Holstein.

Die genannten Unternehmen haben jeweils ein weitreichendes Streckennetz und sind in mehreren Bundesländern vertreten. Die auf den weiteren Plätzen folgenden Bahnen haben aus verschiedenen Gründen einen regionalen Fokus. Dies kann an

einer historischen Verwurzelung liegen, an einer unternehmensstrategischen Entscheidung oder schlicht daran, dass bisher noch nicht mehr Verkehrsverträge im Wettbewerb gewonnen wurden.

Auf Platz sechs folgt also die Hessische Landesbahn GmbH (knapp 16 Mio. Zugkm), die eine 100%-Tochter des Landes Hessen ist. Ihre EVU-Tochter HLB Hessenbahn GmbH ist ihrerseits aus der Fusion mehrerer älterer Unternehmen hervorgegangen. Sie betreibt eine Reihe von mittelgroßen SPNV-Netzen vor allem im Rhein-Main-Gebiet. Einzelne Streckenäste reichen aber z. T. weit in die benachbarten Bundesländer hinein. Sie hält darüber hinaus jeweils 50 % an der cantus Verkehrsgesellschaft (gemeinsam mit der BeNEX) und an der Regionalbahn Kassel (gemeinsam mit der Kasseler Verkehrs-Gesellschaft AG (KVG)), die Verkehre in Nordhessen betreiben, und an der Süd-Thüringen-Bahn (gemeinsam mit der Erfurter Bahn), die Netze in Thüringen betreibt.



Quelle: mofair.

Nummer sieben ist die Société nationale des chemins de fer français (SNCF), die zu 70 % die Keolis Deutschland hält. Die anderen 30 % gehören der Caisse de dépôt et placement du Québec, einem institutionellen Anleger aus Kanada. Unter dem Namen Eurobahn betreibt Keolis vor allem Strecken in Nordrhein-Westfalen. In den kommenden Jahren werden durch die Übernahme des Teutoburger-Wald-Netzes sowie einiger Linien der S-Bahn Rhein-Ruhr weitere erhebliche Leistungen hinzukommen. – Über ihre Frachttochter Géodis, Captrain Deutschland und die Industriebahn Berlin hält die SNCF auch ein gutes Drittel der Niederbarnimer Eisenbahn, die mit ihrer NEB Betriebsgesellschaft mbH vor allem das Netz Nordostbrandenburg im VBB-Gebiet betreibt.



Quelle: eurobahn.

Den achten Platz nimmt mit knapp 12,9 Mio. Zugkm mit der Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH (AVG) das größte rein kommunale Unternehmen ein. Die Stadt Karlsruhe ist zu 100 % Eigentümerin dieses Schwesterunternehmens der Verkehrsbetriebe Karlsruhe (VBK), das auch zu einem erheblichen Teil selbst Schieneninfrastruktur betreibt – sowohl eigene als auch von der Deutschen Bahn gepachtete. Mit der AVG wurde seit 1992 das „Karlsruher Modell“ schrittweise umgesetzt, das mittels Kopplung von Verkehren nach BOStrab und EBO umsteigefreie Verbindungen aus dem Karlsruher Umland direkt ins Stadtzentrum ermöglichte. Später expandierte die AVG auch auf Strecken, die nicht mit der Karlsruher Innenstadt verbunden waren (z. B. Linie S 6 Pforzheim – Bad Wildbad). Um die Direktvergabe der Stadtbahnlinien durch die Stadt Karlsruhe an die Konzernschwester VBK und die „echten“ Zweisystemstrecken nicht zu gefährden, wird sich die AVG künftig nicht mehr um den Betrieb dieser weit außen liegenden Strecken bewerben.<sup>45</sup>



Quelle: mofair.

Ebenfalls ein kommunales Unternehmen ist die Erfurter Bahn. Pläne, das Unternehmen im Besitz der Thüringer Landeshauptstadt zu verkaufen, erhielten im Erfurter Stadtrat am 10. Mai 2017 eine Abfuhr.<sup>46</sup> Ordnungspolitisch bleibt zweifelhaft, warum ein rein kommunales Unternehmen auch weiterhin SPNV-Leistungen anbieten soll. Anders als in Karlsruhe gibt es in Erfurt auch keine Zweisystemtechnik. Allerdings ist die Erfurter Bahn in den vergangenen Jahren durchaus erfolgreich gewesen und hat sich in ihrem Kernland eine Verkehrsleistung von 8,16 Mio. Zugkm/a gesichert, den 50%-Anteil an der Süd-Thüringen-Bahn mitgerechnet.

<sup>45</sup> <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/presse/pressemittteilung/pid/bahnverkehr-durch-karlsruhe-weiterhin-umsteigefrei-moeglich/>, aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>46</sup> <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Schockstrategie-Stadtrat-einstimmig-gegen-Verkauf-der-Erfurter-Bahn-1652024855>, aufgerufen am 27. Juli 2017.

Gute 7 Mio. Zugkm erreicht die Südwestdeutsche Verkehrs-AG (SWEG). Durch die Fusion mit der Hohenzollerischen Landesbahn AG entsteht eine neue Gesellschaft, in der neben dem Land noch die beiden Altgesellschafter der HzL, der Landkreis Sigmaringen und der Zollernalbkreis, einen kleinen Anteil halten werden. Leistungen werden vor allem auf der Breisgau- und der Ortenau-S-Bahn erbracht (SWEG alt) sowie auf den HzL-Strecken rund um die Schwäbische Alb. Darüber hinaus leistet die HzL (alt) die Betriebsführung für die Bodensee-Oberschwaben-Bahn („Geißbockbahn“) zwischen Friedrichshafen, Ravensburg und Aulendorf. Durch den Gewinn des Vergabeverfahrens „Ulmer Stern“ ist die Position des neuen Konzerns deutlich gestärkt.



Quelle: National Express.

Noch nicht, aber bald in den Top Ten ist das Unternehmen National Express aus Großbritannien. Bisher betreibt es nur zwei Linien in Nordrhein-Westfalen. Diese, die RE7 und die RB 48, sind aber sehr aufkommensstarke Linien. National Express hat zudem neben Abellio die andere Hälfte der RRX-Linien gewonnen und wird dadurch seine Leistungen deutlich steigern können. National Express hat einen deutschlandweiten Anspruch, wie sich in seiner Beteiligung an den Vergabeverfahren der S-Bahn-Systeme Berlin und Nürnberg ausdrückt. Von diesen wird noch die Rede sein.

Auf den weiteren Plätzen folgen dann die Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser (EVB) mit einem Netz im Norden Niedersachsens sowie einem Gesellschafteranteil am Metronom. Weiterhin die AKN (Betreiber einiger S-Bahn-ähnlicher Linien um Hamburg), gefolgt von der Rath-Gruppe als Betreiber der Rurtalbahn in NRW sowie der Hälfte des Anteils an der VIAS-Verkehrsgesellschaft, deren zweite Hälfte von den Dänischen Staatsbahnen gehalten wird. Mehr als 1 Mio. Zugkm leisten schließlich auch die Städtebahn Sachsen mit einigen Linien in Deutschlands Osten sowie mit der Chemnitzer Verkehrs-AG und der Kasseler Verkehrs-Gesellschaft AG zwei Unternehmen, die ein ähnliches Zweisystemmodell wie in und um Karlsruhe betreiben. Noch etwas kleiner ist der Anteil der Saarbahn in und um Saarbrücken. Auf den weiteren Plätzen folgen noch die Hanseatische Eisenbahn GmbH (HANS) (Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern) sowie einige ausländische Bahnunternehmen, die Verkehre im Grenzgebiet unternehmen, wie die CFL (Chemin de Fer



Quelle: Städtebahn Sachsen.

Luxembourgeois, die Norddeutsche Eisenbahngesellschaft Niebüll GmbH (neg) ist ihre Tochtergesellschaft) und die Schweizerischen Bundesbahnen mit ihrer deutschen Tochtergesellschaft (S-Bahn Basel, S-Bahn Schaffhausen, „seehas“).

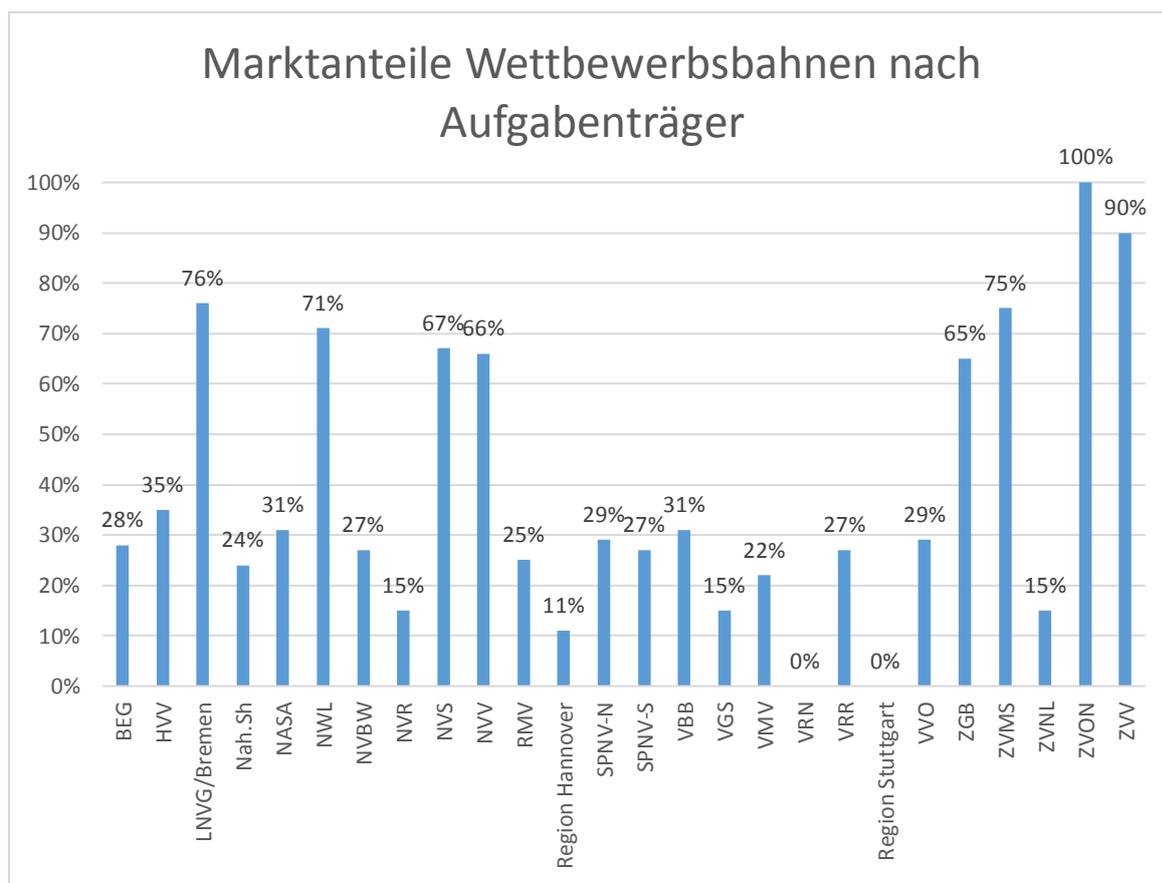
Noch nicht in der Aufstellung enthalten ist die Go-Ahead Verkehrsgesellschaft Deutschland mit Sitz in Berlin, die derzeit noch keine Betriebsleistung erbringt. Ab dem Juni 2019 wird sie allerdings den Betrieb in zwei Losen der „Stuttgarter Netze“ aufnehmen. Insgesamt geht es um 7,7 Mio. Zugkm in den Teilnetzen „Reims-Fils“ (Stuttgart – Aalen – Crailsheim und Stuttgart – Ulm) und „Franken-Enz“ (Karlsruhe – Pforzheim – Stuttgart – Heilbronn – Würzburg). Später wird die Strecke Stuttgart – Nürnberg hinzukommen. Das Unternehmen plant eine weitere Expansion.

### Marktanteil der Wettbewerbsbahnen regional

Der Marktanteil der Wettbewerbsbahnen verteilt sich regional sehr unterschiedlich. Die Extremwerte findet man bei den kleineren Aufgabenträgern. Dies ist auch erklärlich, wenn nur ein Verkehrsvertrag vergeben wird oder wenn nur wenige Verkehrsverträge vergeben werden: Der Verband Region Stuttgart, der allein die Vergabe und Bestellung des S-Bahn-Netzes Stuttgart verantwortet, verzeichnet nach einem ersten Vergabeverfahren nach wie vor einen 100%-DB-Anteil, und dies wird bis mindestens 2028 so bleiben. Dagegen hat der Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien (ZVON, Bautzen-Görlitz) bereits einen 100%-Anteil von Wettbewerbsbahnen.

Bei den großen Aufgabenträgern ist das Bild ausgewogener. Hier gibt es mehr Verkehrsverträge, oftmals auch in Lose aufgeteilt, sodass die Wahrscheinlichkeit höher ist, eine ausgeglichene Verteilung zwischen (verschiedenen) Wettbewerbsbahnen und der Deutschen Bahn zu erhalten.

## Marktanteile Wettbewerbsbahnen nach Aufgabenträger



Quelle: BSL Transport Consultants

### Marktöffnungsgrad

Eine andere Frage ist die nach dem Marktöffnungsgrad: Sie beschreibt, inwiefern die Verkehrsleistungen, die ein Aufgabenträger bestellt, zuvor Gegenstand eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens waren. Die folgende Tabelle schlüsselt diesen Wert für alle 27 Aufgabenträger auf und bezieht dabei auch die absehbaren Entwicklungen der wettbewerblichen Vergaben bis zum Jahr 2022 mit ein:

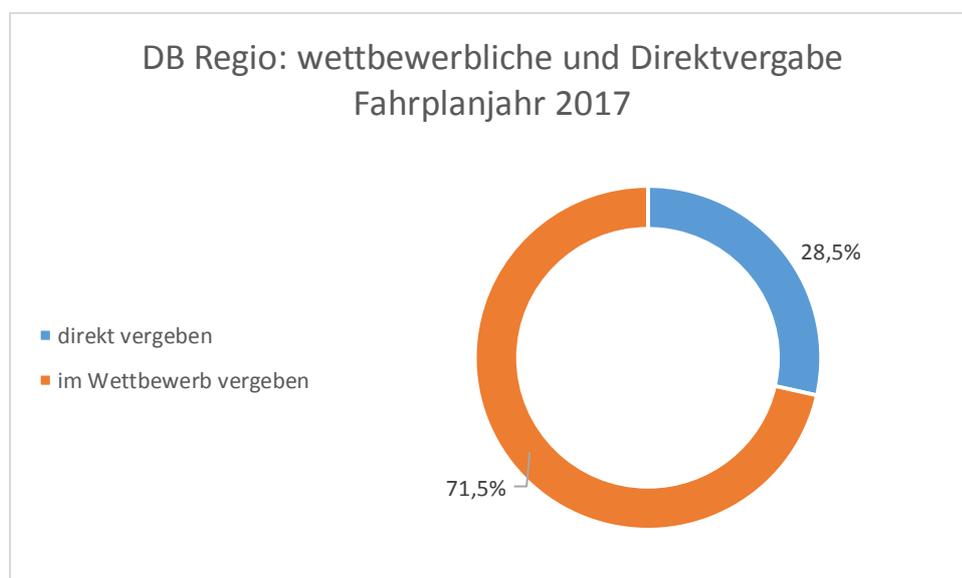
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>BEG</b>	48,7%	65,8%	78,0%	82,5%	92,6%	92,5%	99,6%
<b>HVV</b>	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>LNVG</b>	78,0%	78,3%	78,5%	87,0%	87,1%	86,1%	87,5%
<b>nah.sh</b>	87,7%	87,7%	87,7%	90,8%	91,0%	91,0%	91,1%
<b>NASA</b>	79,2%	79,2%	79,8%	79,9%	79,9%	79,9%	79,9%
<b>NVBW</b>	37,2%	97,1%	97,2%	97,9%	98,1%	98,1%	98,1%
<b>NVR</b>	37,2%	54,0%	59,0%	59,3%	69,8%	69,5%	69,5%
<b>NVS</b>	88,9%	59,4%	79,7%	93,3%	93,3%	94,4%	100,0%
<b>NVV</b>	77,6%	77,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>NWL</b>	96,2%	96,4%	96,5%	99,1%	99,1%	99,1%	99,1%
<b>Region Hannover</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>RMV</b>	80,3%	80,3%	87,5%	89,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>SPNV-N</b>	83,2%	85,1%	85,1%	90,2%	90,2%	90,2%	90,2%
<b>SPNV-S</b>	75,6%	77,8%	85,2%	87,1%	87,1%	87,1%	87,1%
<b>VBB</b>	56,1%	59,0%	59,4%	59,3%	59,3%	58,9%	58,9%
<b>VGS</b>	0,0%	0,0%	0,0%	5,8%	97,4%	97,4%	97,4%
<b>VMV</b>	98,3%	98,3%	98,3%	98,3%	98,5%	98,5%	98,5%
<b>VRN</b>	0,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

<b>VRR</b>	97,2%	97,7%	97,7%	97,7%	97,7%	97,7%	100,0%
<b>VRS</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>VVO</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>ZGB</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>ZVMS</b>	58,6%	65,3%	89,1%	89,1%	88,8%	90,4%	90,4%
<b>ZVNL</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>ZVON</b>	80,4%	80,4%	80,4%	81,9%	81,9%	98,2%	98,2%
<b>ZVV</b>	90,2%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: BSL Transport Consultants.

Die Vergabepolitiken der 27 Aufgabenträgerorganisationen waren bisher unterschiedlich und unterscheiden sich auch weiterhin voneinander, aber gelegentlich sind sie auch an sich verschieden: Beim Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) etwa ist inzwischen (fast) der gesamte Regionalverkehr (RE- und RB-Linien) in Abstimmung mit dem Land Brandenburg wettbewerblich vergeben worden. Dabei war der VBB durchaus mutig und wendete z. B. auch gegen Widerstände bei dem bis dahin größten Vergabeverfahren „Netz Stadtbahn“ (künftig: „Elbe-Spree“) eine Loslimitierung an, sodass auch ein Wettbewerber der DB Regio zum Zuge kam. Die Berliner S-Bahn (federführend hier das Land Berlin) jedoch ist bisher eine Bastion der DB geblieben, und angesichts der großen verkehrlichen Bedeutung der Berliner S-Bahn hält dies den Marktöffnungsgrad des VBB weiterhin auf dem vergleichsweise niedrigen Wert von knapp unter 60 %. Ab 2019 wird deshalb der VBB die „rote Laterne“ in puncto Marktöffnung übernehmen, weil in den kommenden Jahren mehrere direkt vergebene Interimsverträge mit der S-Bahn Berlin GmbH zum Tragen kommen werden.

Derzeit (Fahrplanjahr 2017) sind von den 454 Mio. Zugkm, welche die Deutsche Bahn erbringt, noch knapp 130 Mio. Zugkm per Direktvergabe vergeben worden, das sind gut 28 %. Diese Leistungen werden in den nächsten Jahren zur wettbewerblichen Vergabe anstehen bzw. sind bereits vergeben worden, und es steht die Betriebsübernahme an.



Quelle: BSL Transportation Consultants.

Weiteres Potenzial für die Wettbewerbsbahnen ergibt sich auch aus Verfahren der Vergangenheit und der Gegenwart, die zwar formal wettbewerblich waren, de facto aber so gestaltet waren oder sind, dass nur ein Betreiber – in der Regel der bisherige – zum Zuge kommen kann.

#### Exkurs: S-Bahnen

Wie bereits angedeutet, gibt es bei der Betrachtung des Marktanteils der Wettbewerbsbahnen einen deutlichen Unterschied – je nachdem, ob als Kriterium die Betriebsleistung (in Zugkm) oder die Verkehrsleistung (in Personenkilometer) zugrunde gelegt wird. Das ist historisch begründet und sollte sich in den kommenden Jahren nivellieren. Dies gilt allerdings nur dann, wenn faire

Vergabeverfahren über alle Netze und alle dabei umfassten Produktkategorien künftig die Regel werden.

Aus den vorliegenden Daten geht nicht genau hervor, ob die These stimmt, dass der Wettbewerb besonders dann einen schwereren Stand hat, wenn stärker nachgefragte Linien zur Vergabe anstehen. Dies liegt zum einen daran, dass viele Netze oft eine Mischung aus (starken) Regionalexpress- und (eher nicht so starken) Regionalbahnlinien umfassen. Hinzu kommt, dass sich die Eigenschaften der Produkte regional stark unterscheiden: So kann eine RB-Linie im ländlichen Raum kurz vor der Abbestellung stehen. Sie kann aber auch im Ballungsraum S-Bahn-ähnlichen Charakter haben und für einen Betreiber sehr attraktiv sein.<sup>47</sup>

Lohnend ist jedoch auf jeden Fall eine gesonderte Betrachtung der S-Bahn-Systeme. Diese Netze haben die Eigenschaft als Ballungsraumverkehre gemein. Durch die Bezeichnung wird dem Fahrgast ein Qualitätsversprechen gegeben, das besonders hohe Erwartungen an Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Bedienungshäufigkeit, Geschwindigkeit, aber auch an Haltestellenabstände macht. Es gibt in Deutschland derzeit 16 regionale Schienenverkehrsprodukte, die den Namen „S-Bahn“ tragen.<sup>48</sup> Im Folgenden sind sie nach ihrer Größe in Bezug auf die Betriebsleistung geordnet:

Region	Aufgabenträger (federführend)	Betriebsleistung (Mio. Zugkm)	Vertrag	Betreiber	Bemerkungen
<b>Berlin</b>	VBB	30,87 <sup>49</sup>	Direktvergabe 2003–2017, danach Interimsverträge für drei Teilnetze, wettbewerbliche Vergabe Teilnetz Ring 2023–offen	S-Bahn Berlin GmbH (DB Regio)	bei der wettbewerblichen Vergabe des ersten Teilnetzes nur ein Bieter
<b>München</b>	BEG	20 (künftig 29) <sup>50</sup>	Direktvergabe – 2018, Übergangsvertrag Direktvergabe 2018–2020	DB Regio	Vergabekonzept hoch umstritten
<b>Rhein-Main</b>	RMV	15,1 <sup>51</sup>	wettbewerbliche Vergaben 2014–2029/36	S-Bahn Rhein-Main GmbH (DB Regio)	
<b>Rhein-Ruhr</b>	VRR	13,7 <sup>52</sup>	wettbewerbliche Vergabe (Lose A und B), Direktvergabe (S28), ab 2019	DB Regio, Regiobahn Fahrbetriebsgesellschaft (S28)	Keolis (Los A), Abellio (Los B), Regiobahn Fahrbetriebsgesellschaft (S28)

<sup>47</sup> Dennoch versucht die BAG-SPNV in ihrem Wettbewerbsfahrplan eine solche Differenzierung, allerdings mit erheblichen Unschärfen.

<sup>48</sup> Würde man noch die Stadtbahnsysteme mit Zweisystemfahrzeugen („Karlsruher Modell“) hinzurechnen, wäre man mit Karlsruhe, Kassel, Saarbrücken und Chemnitz sogar bei 20–21. Allerdings fahren diese zu einem erheblichen Teil als PBefG-Verkehre.

<sup>49</sup> VBB-Verbundbericht 2016, S. 51.

<sup>50</sup> <https://beg.bahnland-bayern.de/de/presse/pressemitteilungen/beg-startet-ausschreibungsverfahren-zum-1-muenchner-s-bahn-vertrag>, aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>51</sup> [https://www.rmv.de/linkableblob/de/84190-108863/data/RMV-Gesamtbericht\\_2015.pdf](https://www.rmv.de/linkableblob/de/84190-108863/data/RMV-Gesamtbericht_2015.pdf), S. 11 bzw. [https://www.rmv.de/linkableblob/de/53478-113503/data/vergabekalender\\_schienenpersonennahverkehr.pdf](https://www.rmv.de/linkableblob/de/53478-113503/data/vergabekalender_schienenpersonennahverkehr.pdf), Zugriff am 11. September 2017.

<sup>52</sup> VRR-Verbundbericht, S. 12–13.

<b>Hamburg</b>	HVV	12,7 <sup>53</sup>	wettbewerbliche Vergabe 2018–2033	S-Bahn Hamburg GmbH (DB Regio)	nur zwei Interessenten, nur mit der DB ernsthaft verhandelt
<b>Rhein-Neckar</b>	VRN, SPNV-Süd, NVBW, RMV	Ca. 12-14	wettbewerbliche Vergabe, Los 1 2017–2033, Los 2 2020–2034	DB Regio	weiter deutlicher Ausbau des Netzes während der Vertragslaufzeiten
<b>Stuttgart</b>	VRS	9,8	wettbewerbliche Vergabe 2013–2028	DB Regio	
<b>Hannover</b>	Region Hannover, LNVG, NWL	9,1 <sup>54</sup> bzw. 9,33 <sup>55</sup>	Direktvergabe bis 2021, wettbewerbliche Vergabe 2012–2034	DB Regio	
<b>Köln</b>	NVR	9,2 <sup>56</sup>	Direktvergabe, wettbewerbliche Vergabe ab 2023–2038	DB Regio	
<b>Mitteldeutschland</b>	ZVNL, NASA, ZVMS, ZVO, VBB	9,0 <sup>57</sup>	wettbewerbliche Vergabe 2013/2015–2025/2030	DB Regio	
<b>Nürnberg</b>	BEG	7,5 <sup>58</sup>	Direktvergabe, wettbewerbliche Vergabe 2018–2030	DB Regio	
<b>Bremen/Niedersachsen</b>	Bremen/LNVG	5,3 <sup>59</sup>	wettbewerbliche Vergabe 2010–2022	Transdev (NordWest-Bahn GmbH)	
<b>Rostock</b>	VMV	4,0 <sup>60</sup>	wettbewerbliche Vergabe 2010–2024	DB Regio	
<b>Dresden</b>	VVO	3,41 <sup>61</sup>	wettbewerbliche Vergabe 2010–2027	DB Regio	

<sup>53</sup> HVV-Verbundbericht 2016: [http://www.hvv-verbundbericht.de/wp-content/uploads/2017/06/Zahlenspiegel\\_2016.pdf](http://www.hvv-verbundbericht.de/wp-content/uploads/2017/06/Zahlenspiegel_2016.pdf), aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>54</sup> <http://www.eurailpress.de/news/wirtschaft-unternehmen/single-view/news/region-hannover-vergabeverfahren-s-bahn-hannover-gestartet.html>, aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>55</sup> Wettbewerbsfahrplan der BAG-SPNV.

<sup>56</sup> Ebenda.

<sup>57</sup> [http://www.s-bahn-mitteldeutschland.de/s\\_mitteldeutschland/view/wir/statistik.shtml](http://www.s-bahn-mitteldeutschland.de/s_mitteldeutschland/view/wir/statistik.shtml), aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>58</sup> <http://www.br.de/nachrichten/mittelfranken/inhalt/s-bahn-vergabe-national-express-100.html>, aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>59</sup> <http://www.eurailpress.de/news/bahnbetrieb/single-view/news/niedersachsenbremen-verfahren-zur-regio-s-bahn-kommt-spaeter-und-umfangreicher.html>, aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>60</sup> Wettbewerbsfahrplan BAG-SPNV. Beinhaltet auch RB-Leistungen.

<sup>61</sup> Wettbewerbsfahrplan BAG-SPNV.

<b>Breisgau</b>	NVBW	2,9 (Netz Ost-West); 1,21 (Freiburger Y) <sup>62</sup>	Direktvergabe, wettbewerbliche Vergaben 2019–2032	DB Regio, SWEG	
<b>Ortenau</b>	NVBW	2,2	Verhandlungsverfahren, wettbewerbliches Verfahren ab 2021	SWEG	

Es fällt auf, dass die Position der DB Regio bei den S-Bahn-Systemen noch immer sehr stark ist. Von den 14 größeren Netzen werden bis auf eines derzeit alle durch die DB Regio betrieben. Die zur Transdev gehörende NordWestBahn ist die einzige Wettbewerbsbahn, die ihren Vertrag in einem wettbewerblichen Verfahren erringen konnte.

Die Systeme im Breisgau und in der Ortenau tragen zwar die Bezeichnung „S-Bahn“, sind aber de facto eher regionale Netze, die bisher auf dem Wege der Direktvergabe an eine Landesgesellschaft (SWEG bzw. ihre Tochtergesellschaften) vergeben worden sind. Im Breisgau wird sich der Charakter aufgrund des Streckenausbaus und der Elektrifizierung allerdings deutlich ändern.

#### Rückblick: Vergaben 2015–2017

Seit dem letzten Wettbewerber-Report (Redaktionsschluss im Spätsommer 2015) hat es eine Reihe wichtiger Vergabeentscheidungen gegeben. Wie bereits erwähnt, waren die Vergabejahre 2015 und 2016 summa summarum gute Jahre für die Wettbewerbsbahnen. Einige Verfahren sollen kurz beschrieben werden:

*Stuttgarter Netze:* Mit rund 15 Mio. Zugkm p. a. sind die Stuttgarter Netze (Netz 1, Lose 1 bis 3 aus dem Vergabekalender des Landes Baden-Württemberg) das bisher größte und mit insgesamt sieben Angeboten und einer Halbierung des Zuschussbedarfes je Zugkm in Bezug auf den Einsparungseffekt für die öffentliche Hand besonders erfolgreiche Vergabeverfahren. Die von den Wettbewerbsbahnen eingebrachten und vom Land Baden-Württemberg umgesetzten konzeptionellen Vorschläge zu Fahrzeugfinanzierung, Vertrieb, Werkstattförderung, Loslimitierung und Risikoverteilung haben zu diesem sehr guten Ergebnis beigetragen.

*S-Bahn Nürnberg:* Die Vergabe der S-Bahn Nürnberg (rund 7 Mio. Zugkm p. a.) stach durch ein besonders langwieriges vergaberechtliches Nachprüfungsverfahren hervor. Die ursprünglich seitens des Freistaates Bayern beabsichtigte Vergabe an National Express wurde von der DB rechtlich angegriffen. Die Vergabe wurde zwar gerichtlich nicht als unwirksam bestätigt, jedoch musste sich das für den Zuschlag vorgesehene Unternehmen aufgrund der mehrjährigen Verzögerung der Zuschlagerteilung – fast zwei Jahre zwischen Frühjahr 2015 und Spätherbst 2016 – angesichts der zwischenzeitlich faktisch nicht mehr möglichen Lieferung der Neufahrzeuge bis zum Betriebsstart in 2018 selbst aus dem Verfahren zurückziehen. Die Vergabe erfolgte dann an die DB Regio, das zweitplatzierte Unternehmen. Es stand durchaus auch eine Neuaufnahme des Verfahrens zur Diskussion, da durch die Auswertung der Angebote deutlich geworden war, dass eben nicht das „wirtschaftlichste“ Angebot zum Zuge gekommen ist.

Zum zweiten Mal nach dem Mitteldeutschen S-Bahn-Netz (MDSB II) im Jahr 2013 hat es sich damit für den DB-Konzern bezahlt gemacht, in einem eigentlich bereits verlorenen Vergabeverfahren den Weg durch die vergaberechtlichen Instanzen so lange zu gehen, bis Mitbieter wegen zu groß werdender Risiken aus den Vergabeverfahren ausstiegen.

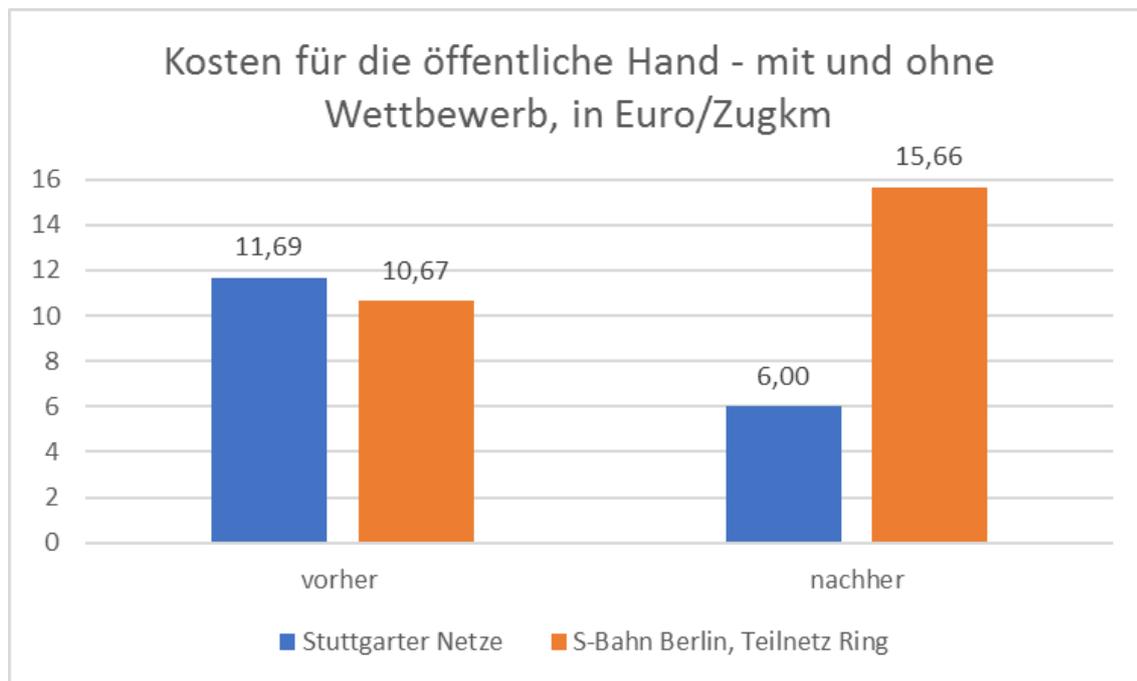
*Rhein-Ruhr-Express (RRX):* Die Vergabe des Rhein-Ruhr-Express (RRX) durch die Aufgabenträger in Nordrhein-Westfalen mit insgesamt rund 15 Mio. Zugkm wurde ebenfalls stark beachtet. Grund dafür waren die Größe des Verfahrens, der mit der Neuvergabe zeitlich verbundene geplante Ausbau des Angebots, u. a. ermöglicht durch infrastrukturelle Verbesserungen, sowie die Art der Vergabe, bei der erstmals eine konsequente Trennung der Fahrzeugbeistellung (inklusive Instandhaltung und

<sup>62</sup> <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/schiene/ausschreibungen-spnv/netz-9/>, aufgerufen am 27. Juli 2017.

Gestellung der Werkstatt) und des Fahrbetriebes durchgeführt wurde. In beiden Teilsegmenten, die durch ein komplexes vertragliches Regime zusammengeführt werden, gab es einen intensiven Preiswettbewerb und somit ein letztlich sehr wirtschaftliches Vergabeergebnis für die öffentliche Hand. *S-Bahn Rhein-Ruhr*: Die mit rund 12 Mio. Zugkm ebenfalls große Vergabe der S-Bahn-Leistungen an Rhein und Ruhr zeichnete sich besonders durch den Sonderfall aus, dass sich hier in einem von mehreren Losen ein Aufgabenträger vorhandene Gebrauchtfahrzeuge von der DB gesichert hat, um diese dann allen am Fahrbetrieb interessierten Betreibern beizustellen. Damit wurde erstmals gezeigt, dass ein Wettbewerb mit gebrauchten Fahrzeugen eines einzigen Betreibers möglich ist.

*S-Bahn Berlin/Teilnetz Ring*: Die nach vielen Jahren Ende 2015 abgeschlossene Vergabe des ersten Teilnetzes der S-Bahn in Berlin (Teilnetz Ring mit den südöstlichen Zulaufstrecken) mit rund 10 Mio. Zugkm p. a. eignet sich besonders gut als Beispiel dafür, wie kein fairer Wettbewerb zustande kommt. Der politisch motivierte Verzicht auf jegliche Förderung des Wettbewerbs führte in einem langwierigen und zähen Prozess nach und nach zum Ausstieg aller potenziellen Mitbieter. Die DB blieb damit als einziger Bieter für die Ländern Berlin und Brandenburg übrig. Der durchschnittliche Zugkilometerpreis stieg u. a. wegen des fehlenden Wettbewerbs um fast 47 % (!) von 10,67 auf 15,66 Euro. Das so durchgesetzte monopolartige Preisniveau liegt deutlich oberhalb der bisherigen Kosten aus dem alten Vertrag und belastet nicht nur die öffentlichen Budgets der nächsten Jahre, sondern verzerrt auch die Startbedingungen für die künftig anstehenden Vergaben für die anderen beiden Teillose. Die DB kann in den anstehenden Verfahren (s. u.) erwartete Gewinnmargen aus dem Teilnetz Ring kalkulatorisch nutzen, um besonders günstige Angebote für die beiden anderen Teilnetze abzugeben.

Wie groß der Unterschied zwischen „echtem“ Wettbewerb (faire Ausschreibungsbedingungen seitens des Aufgabenträgers und daher Teilnahme mehrerer interessierter Bieter) und „Wettbewerb ohne Wettbewerb“ (überkomplexes Verfahren, deutliche Signale an potenzielle Bieter, dass Wettbewerb eigentlich nicht erwünscht ist) auch und gerade für die öffentlichen Kassen ist, zeigen exemplarisch diese beiden Vergabeverfahren auf:



Quelle: Zahlen für die Stuttgarter Netze: Verkehrsministerium Baden-Württemberg; für S-Bahn Teilnetz Ring: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (jetzt Umwelt, Verkehr und Klimaschutz).

Bei der Vergabe der „Stuttgarter Netze“ (rechtswirksam Februar 2016) ging der durchschnittliche Zugkilometerpreis um 50 % von 11,69 Euro auf durchschnittlich 6 Euro zurück – Einsparungen, die in Baden-Württemberg für Mehrbestellungen verwendet werden können. Während es durch das eine Verfahren gelungen ist, die Kosten pro Zugkm gegenüber dem ehemaligen „Großen Verkehrsvertrag“ quasi zu halbieren, gelingt dies bei einem Verfahren, das nur formell, aber eben nicht materiell ein Wettbewerbsverfahren war, nicht ansatzweise. Stattdessen steigen die Preise um ca. 40 %. Natürlich ist klar, dass die Zugkm-Preise angesichts der sehr unterschiedlichen weiteren Rahmenbedingungen

(Fahrzeugfinanzierung etc.) keineswegs direkt miteinander verglichen werden können. Die Tendenzen aber sind eindeutig; sie sind klar auf das Vorhandensein oder das Fehlen von echtem Wettbewerb zurückzuführen.

#### Ausblick: Wichtige Vergabeverfahren der kommenden Jahre<sup>63</sup>

*S-Bahn Berlin/Teilnetze 2 und 3:* Die geplanten Vergaben der beiden noch nicht wettbewerblich vergebenen Teilnetze Stadtbahn und Nord-Süd mit insgesamt über 20 Mio. Zugkm p. a. sind bisher von den beteiligten Ländern nicht so vorbereitet worden, dass ein Bieterwettbewerb erwartet werden kann. Wenn sich hieran nichts ändert, ist leider absehbar, dass ein erheblicher Teil der öffentlichen Mittel in Berlin und Brandenburg über Jahrzehnte hochgradig unwirtschaftlich für übertriebene Verkehre eingesetzt wird und damit nicht für die dringend benötigten Leistungsausweitungen in der wachsenden Hauptstadtregion zur Verfügung steht. Noch wäre es aber nicht zu spät (das Vergabeverfahren selbst ist noch nicht eröffnet), um wenigstens für eines der Teilnetze einen Rahmen aufzusetzen, der einen fairen Wettbewerb um die Leistungen ermöglicht und die in vielen anderen Beispielen erzielten Erfolge auch in die Hauptstadt bringt.

Laut Vorankündigung vom Mai 2016<sup>64</sup> ist ein rollierender Hochlauf auf den zu den beiden Netzen gehörenden Einzellinien zwischen 2023 und 2028 vorgesehen; ebenso ist ein rollierendes Auslaufen der Verträge von 2028 bis 2033 geplant. Dies bedeutet, dass die Bedienung jeder einzelnen Linie im Rahmen des Vertrags maximal sechs Jahre beträgt. Die Vorankündigung der Ausschreibung lässt den Betrieb durch Gebrauchtfahrzeuge zu und sieht in diesem Fall keinen Wertungsabschlag vor. Dadurch ist von vornherein klar, dass nur der derzeitige Betreiber, die S-Bahn Berlin GmbH, Chancen auf den Zuschlag hat, denn kein anderes Unternehmen hat Fahrzeuge zur Verfügung, die auf dem Netz der Berliner S-Bahn mit seinen infrastrukturellen Besonderheiten (Leit- und Sicherheitstechnik, Gleichstrombetrieb mit Stromschiene etc.) fahren könnten. Die kurze Vertragslaufzeit und die Tatsache, dass es keine Wiedereinsatzgarantie eventuell beschaffter Neufahrzeuge gibt, tun ein Übriges. Die vorhandenen Fahrzeuge der Berliner S-Bahn, die für den Betrieb ab Dezember 2017 mit erheblichen öffentlichen Mitteln runderneuert worden sind, würde die S-Bahn Berlin GmbH auch keinem anderen Betreiber verkaufen; dies hat sie unmissverständlich klargemacht. Zum Verkauf gezwungen werden kann sie nicht, und der Fördermittelgeber hat sie auch nicht vertraglich dazu verpflichtet.

*Schleswig-Holstein/Netze Nord und Ost:* Das Land Schleswig-Holstein hat sich die „De-Karbonisierung“ der Schienenverkehre im Land zum Ziel gesetzt. In den geplanten Neuvergaben der Netze Nord und Ost mit zusammen etwa 10 Mio. Zugkm p. a. ist die Ablösung der bisher eingesetzten dieselbetriebenen Züge durch neue Fahrzeuge mit alternativen Antrieben (Brennstoffzellenantrieb, Akkutriebzüge o. ä.) beabsichtigt. Nach Umsetzung dieser Vergaben mittels des durch das letzte Vergaberechtsmodernisierungsgesetz geschaffenen Instituts der „Innovationspartnerschaft“ wäre Schleswig-Holstein bis auf Weiteres das größte, jedoch nicht einzige Einsatzgebiet für diese Technologien. Eine Vergabe ist für Ende 2017 geplant.

Auch andere Aufgabenträger haben deutlich gemacht, dass sie nach Möglichkeit in den kommenden Jahren ab 2022 Dieselfahrzeuge in Ausschreibungen nicht mehr akzeptieren wollen. Andere Aufgabenträger wollen ebenfalls zügig umsteigen: So vergab der VRR das Emscher-Münsterland-Netz deshalb nur bis 2021, weil dann dort auf den Linien RE14 und RB45 Brennstoffzellenzüge fahren sollen.<sup>65</sup>

*S-Bahn München:* Der Freistaat Bayern resp. die landeseigene Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG) steht vor der Aufgabe, den nach 2017 auslaufenden Verkehrsvertrag für die S-Bahn im Großraum München (über 20 Mio. Zugkm p. a.) zu erneuern und dabei den Übergang von einer vorhandenen Fahrzeugflotte zu mittelfristig geplanten Neufahrzeugen wettbewerbsfreundlich zu gestalten. Der im Juni 2017 bekannt gemachte formale Einstieg in die Vergabe stellt darauf ab, dass dieser Übergang frühestens nach Fertigstellung der zweiten Tunnelstrecke durch die Münchner Innenstadt ab 2027 erfolgen soll. Dies ist aus wettbewerblicher Sicht kritisch, da ein Wettbewerb um die Leistungen nicht stattfindet und so die senkenden Effekte auf den Zuschussbedarf für die öffentliche Hand

<sup>63</sup> Für eine vollständige Übersicht der Verfahren 2017 bis 2031 siehe den im Juli 2017 veröffentlichten Wettbewerbsfahrplan der BAG-SPNV.

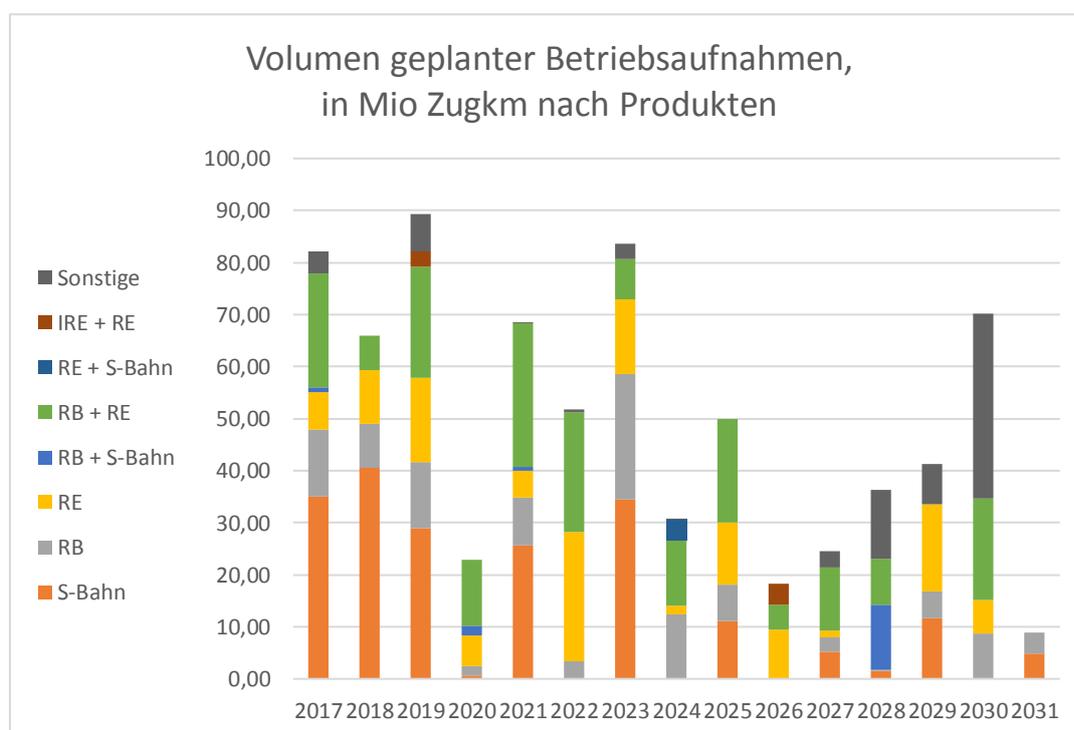
<sup>64</sup> Zeichen 2016/S 089-156837 im Supplement des Amtsblatts der Europäischen Union: <http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:156837-2016:TEXT:DE:HTML>, aufgerufen am 2. Oktober 2017.

<sup>65</sup> VRR-Verbundbericht 2016/17, S. 14.

für ein weiteres Jahrzehnt nicht auftreten werden. Es deutet allerdings einiges darauf hin, dass sich das Verfahren gerade wegen der wettbewerbsrechtlichen Bedenken verzögern wird.

**Netz Elbe-Spree und Lausitznetz:** In den Ländern Berlin und Brandenburg steht die Neuvergabe fast aller Regionalverkehrsleistungen bis zum Jahr 2022 an. Mit nahezu 30 Mio. Zugkm p. a. in den beiden geplanten Vergabeverfahren sollen hier rund 5 % des Gesamtvolumens im bundesdeutschen SPNV vergeben werden. Die stark wachsenden Pendlerbeziehungen in der Hauptstadtregion sollen dabei durch einen deutlichen Ausbau des Leistungsvolumens verstärkt auf die Schiene gebracht werden. Die Absichten der beteiligten Bundesländer über die Intensität der Förderung des Wettbewerbs lassen sich derzeit noch nicht genau beurteilen. Aufgrund der Größe der Netze wäre aber sicherlich ein großes Potenzial für intensiven Wettbewerb vorhanden und auch dafür, dass die geplanten Leistungserhöhungen ohne Mehrbelastung für die Steuerzahler bestellt werden könnten.

Einen Gesamtüberblick über die nächsten Jahre bis 2031 gibt der Wettbewerbsfahrplan der BAG-SPNV. Die dort enthaltenen, aggregierten Daten stellen allerdings auf den Zeitpunkt der geplanten Betriebsaufnahme (also nicht der Vergabeentscheidung!) ab. Nach Produkten differenziert sind die Planungen der Aufgabenträger derzeit wie folgt:



Quelle: Wettbewerbsfahrplan der BAG-SPNV vom 28. Juli 2017, hier nach den Seiten 3 und 5.

Die Vergabeentscheidungen für die Betriebsaufnahmen der Jahre bis 2020 sind bereits gefallen. Aber auch in den Jahren bis etwa 2025 stehen einige Betriebsaufnahmen an, deren Vergabeverfahren sich jetzt in der Vorbereitung befinden. Danach deutet sich eine ca. vier Jahre andauernde relative „Flaute“ an. Allerdings ist diese Prognose mit äußerster Vorsicht zu genießen, da sich sicher in vielen Vergabeverfahren Verzögerungen, Neuzuschüsse und weitere Änderungen ergeben werden.

### Anforderungen an eine faire Ausschreibung

**Wettbewerb ohne Wettbewerber:** Leider wird bei der (presse-)öffentlichen Bekanntgabe der Gewinner von wettbewerblichen Vergabeverfahren die Gesamtzahl der Bieter nicht veröffentlicht. So entgeht es der Aufmerksamkeit, dass es nicht selten nur einen Bieter gibt, der dann meist DB Regio heißt. Dies kann verschiedene Ursachen haben. Es kann ein Indiz dafür sein, dass die Ausschreibungsbedingungen mehr oder weniger bewusst so gestaltet worden sind, dass sie von den Wettbewerbsbahnen wirtschaftlich nicht erfüllt werden konnten. Auch solcher „Wettbewerb ohne Wettbewerber“ schadet letztlich dem Verkehrsträger Schienenpersonenverkehr, weil er die innovationsfördernden und effizienzsteigernden Potenziale des Wettbewerbs nicht zur Entfaltung kommen lässt. Letztlich

wird das Angebot für den Fahrgast nicht so gut, wie es sein könnte, und die öffentliche Hand erhält nicht so viel Verkehrsleistung für das gleiche Geld.

*Losgrößen und Referenzen:* Ein Zeichen für nicht faire Ausschreibungen können zum Beispiel zu große Lose innerhalb einer Ausschreibung sein, die nur von sehr großen Bietern bedient werden können. Gleiches gilt, wenn große Ausschreibungen gar nicht in Lose unterteilt werden. Insbesondere bei Erstvergaben im Wettbewerb kommt auch eine Loslimitierung in Betracht, d. h., eine Regelung, der zufolge ein Bieter nicht alle Lose innerhalb eines Verfahrens oder nicht eine bestimmte Loskombination gewinnen kann. Beispiel hierfür sind die Vergabe „Netz Stadtbahn“ im Regionalverkehr des VBB (2012–2022) und die „Stuttgarter Netze“ des Landes Baden-Württemberg bzw. seiner Nahverkehrsgesellschaft NVBW.

Auch die Forderung nach bestimmten Referenzen kann Wettbewerber ausschließen. So hatte beispielsweise die Bayerische Eisenbahngesellschaft verlangt, dass der künftige Betreiber der S-Bahn München über mindestens zwei umfangreiche Erfahrungen beim Betrieb von S-Bahnen in Metropolregionen verfügen muss – eine Referenz, die erkennbar auf die Deutsche Bahn zugeschnitten ist.<sup>66</sup>

*Umgang mit geförderten Fahrzeugen:* Wichtig ist ferner, dass eine frühere öffentliche Förderung der Neubeschaffung oder der Ertüchtigung neutralisiert wird, etwa durch marktgemäße Wertungsabschläge, wenn Gebrauchtfahrzeuge zugelassen werden. Kritisch in der Branche wird beispielsweise das Verfahren um die Vergabe des S-Bahn-Netzes Hannover gesehen: Die Fahrzeuge sind bei der Betriebsaufnahme der Hannoverschen S-Bahn kurz vor der EXPO 2000 mit erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert worden. Bei der Neuausschreibung des Netzes durch die Region Hannover und die LNVG wurden Gebrauchtfahrzeuge zugelassen, die allerdings nur mit einem vergleichsweise geringen Wertungsabschlag gegenüber Neufahrzeugen versehen waren. Dem Vernehmen nach fiel er sogar deutlich geringer aus, als es ein von den Aufgabenträgern vor dem Verfahren eingeschalteter externer Gutachter empfohlen hatte. Dadurch wird der bisherige Betreiber DB Regio, der als einziger überhaupt geeignete Gebrauchtfahrzeuge in nennenswerter Zahl besitzt, massiv gegenüber potenziellen Mitbewerbern bevorzugt.

*Akzeptanz des Vergabeergebnisses durch unterlegene Bieter:* Nicht immer sind die Vergabeentscheidungen im SPNV unstrittig. Bei hochkomplexen Verfahren mit komplizierten Wertungsmatrizen kann es vorkommen, dass sich unterlegene Bieter ungerecht behandelt fühlen. Angesichts der Volumina der Verträge und der nicht geringen Kosten, die allein die Beteiligung an einer Vergabe verursachen, ist das nachvollziehbar. Und auch die Vergabestelle kann Fehler machen, weshalb das Recht der unterlegenen Bieter, vor der Vergabekammer oder den weiterführenden Gerichten um Nachprüfung zu ersuchen, zu respektieren ist. Allerdings können die Grenzen zwischen dem berechtigten Interesse des Unterlegenen und einer mutwilligen Verzögerung des Zuschlags an den Bestbietenden und damit dem Beginn der Betriebsvorbereitung nicht immer eindeutig gezogen werden. Dies hat etwa die Vergabe des S-Bahn-Netzes Nürnberg (siehe oben) gezeigt: Nach einem fast zweijährigen Gerichts-marathon (Februar 2015 bis Oktober 2016) konnte der Bestplatzierte sein Angebot nicht mehr länger aufrechterhalten. Ähnlich war es bei der Vergabe des Mitteldeutschen S-Bahn-Netzes, zweiter Teil (MDSB II): Auch hier zog sich der Bestplatzierte zurück.

Nicht jedes Unternehmen kann es sich leisten, quasi *ad infinitum* Gerichtsverfahren zu führen. Das bisher betreibende Unternehmen ist in einem strukturellen Vorteil. Eine Verzögerung der Betriebsaufnahme ist in jedem Fall ein Gewinn: Entweder es gelingt, als eigentlich unterlegener Bieter doch noch zum Zuge zu kommen (MDSB II, Nürnberg). Oder es gelingt zumindest, durch Zeitverzögerung den laufenden Vertrag mit relativ hohen Entgelten zu verlängern. Unter Umständen muss sogar ein Interimsvertrag ohne Wettbewerb geschlossen werden, bei dessen Aushandlung das bisher betreibende Unternehmen eine sehr starke Verhandlungsposition hat und die Preise weitgehend diktieren kann. Gerichts- und Anwaltskosten können damit ohne Weiteres finanziert werden. Aus Sicht der öffentlichen Hand ist das aber nicht gut: Steuermittel können so nicht optimal eingesetzt werden. Mehrkosten müssen aus Steuermitteln bestritten werden, denen keine angemessenen

---

<sup>66</sup> Vorankündigung des Vergabeverfahrens unter: [https://ausschreibungen-deutschland.de/365037\\_Wettbewerbliche\\_Vergabe\\_der\\_Schienenpersonennahverkehrsleistungen\\_der\\_S-Bahn\\_Muenchen\\_1\\_2017\\_Muenchen](https://ausschreibungen-deutschland.de/365037_Wettbewerbliche_Vergabe_der_Schienenpersonennahverkehrsleistungen_der_S-Bahn_Muenchen_1_2017_Muenchen), aufgerufen am 2. Oktober 2017.

Gegenleistungen wie etwa Mehrleistungen im Verkehr oder Mehrqualitäten anderer Art entgegenstehen.

Um das künftig zu verhindern, müssen die Gerichte angesichts der angemessenen, aber knappen Fristen in den Vergabeverfahren schneller entscheiden. Dazu müssen sie fachlich wie personell in die Lage versetzt werden.

Um die taktische Nutzung von Gerichtsverfahren weniger attraktiv zu machen, bieten sich ferner Änderungen bei Vergabeverfahren an: Für den Fall, dass es gerichtliche Nachprüfungsverfahren gibt, die im Zeitplan zur Betriebsaufnahme nicht ohnehin schon aufgenommen worden sind, sollte sich der Betriebsaufnahmetermin automatisch um die Dauer des Gerichtsverfahrens verschieben. Für die Zwischenzeit bedient der bisherige Betreiber die zu vergebenden Strecken im Wege der Auferlegung weiter, und zwar gegen Offenlegung der entstandenen Kosten. Gegebenenfalls müssen hier die bestehenden Gesetze angepasst werden.

Dabei soll nochmals verdeutlicht werden, dass Wettbewerb bei der Vergabe von Verkehrsleistungen kein Selbstzweck ist. Vielmehr sorgt er dafür, dass mit den beschränkten zur Verfügung stehenden öffentlichen Mitteln ein Optimum an Verkehrsleistung eingekauft werden kann. Nur so kann die wachsende Verkehrsnachfrage (s. o.) vor allem, aber nicht nur, in den Ballungsräumen bedient werden. Wenn die Chancen des Wettbewerbs nicht genutzt werden, schwächt dies auch die relative Stellung des Verkehrsträgers Schiene gegenüber der Straße und dem Individualverkehr.

#### Exkurs: Vertriebswettbewerb

In den vergangenen Jahren, beginnend seit etwa 2010 und durch den erheblichen Modernisierungsdruck im Fahrausweisvertrieb allgemein, hat sich Schritt für Schritt der Fahrausweisvertrieb als neues (selbstverständlich sehr viel kleineres) Wettbewerbsfeld etabliert. Die Bereitstellung der Verkehrsleistung auf der einen Seite und der Vertrieb von Fahrausweisen auf der anderen ist nicht mehr notwendigerweise Sache ein und desselben Unternehmens. Diese Aufteilung der Wertschöpfungskette kann an zwei Stellen erfolgen:

- Zum einen kann ein EVU, das einen Verkehrsvertrag gewonnen hat, zu dem Schluss kommen, dass es den Vertrieb nicht selbst durchführt, sondern bei einem anderen Unternehmen einkauft. Viele Unternehmen bedienen sich – aus verschiedenen Gründen – oftmals der DB Vertrieb GmbH. Aber auch der Einkauf der Vertriebsdienstleistung durch eine Wettbewerbsbahn bei einer anderen ist möglich und kommt vor: So wird künftig etwa Transdev ab Dezember 2017 für maximal elf Jahre den Vertrieb für die Erfurter Bahn und deren 50%-Tochter Süd-Thüringen-Bahn übernehmen.<sup>67</sup>
- Zum anderen können Aufgabenträgerorganisationen ihrerseits Vertriebsleistungen ausschreiben, die nur zum Teil oder auch gar nicht mit Betriebsleistungen gekoppelt sind. Ein Grund kann z. B. sein, dass der Vertrieb aus einer Hand gewünscht wird.

---

<sup>67</sup> <https://www.transdev.de/de/neuigkeiten/transdev-uebernimmt-vertriebsdienstleistungen-fuer-erfurterbahn-und-sued-thueringen-bahn>, abgerufen am 5. September 2017.

Hier eine Übersicht über Verfahren aus den vergangenen Jahren:

Jahr	Aufgabenträger	Inhalt	Laufzeit	Dienstleister
2010	VVO	FAW-Automaten, Verkaufsstellen, Aboverwaltung	2011–2022/2027	DB Vertrieb
2012	NVR, SPNV-Nord	FAW-Automaten, Verkaufsstellen	2013–2023	DB Vertrieb <sup>68</sup>
2016	RMV	Verkaufsstellen		DB Vertrieb <sup>69</sup>
2016	RMV	FAW-Automaten, Aboverwaltung		Transdev GmbH <sup>70</sup>
2017	VRR	Verkaufsstellen, FAW-Automaten, Aboverwaltung	2019–2030	Transdev GmbH <sup>71</sup>
2017	NWL	Verkaufsstellen, FAW-Automaten	2018–2025	DB Vertrieb <sup>72</sup>

Bislang hat sich neben dem ehemaligen Monopolisten DB Vertrieb nur die Transdev GmbH als zweiter wichtiger Player etablieren können. Da die Markteintrittshürden beim Vertrieb aber deutlich niedriger sind als beim Betrieb (zu den Schwierigkeiten siehe unten), kann sich das aber relativ kurzfristig ändern. Fahrausweisautomaten sind schneller zu beschaffen, Verkaufsräume schneller zu mieten, als Fahrzeuge zu beschaffen und die Verkehrsleistung selbst zu produzieren.



Quelle: mofair.

Nicht mehr nur DB-Rot, sondern auch violett oder hellgrün/blau: Vertriebswettbewerb ist bunt.

<sup>68</sup> [https://www.nvr.de/aktuelles-presse/pressemeldungen/detail/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=382&cHash=93a921f7db5173d54b2f098abea3d34f](https://www.nvr.de/aktuelles-presse/pressemeldungen/detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=382&cHash=93a921f7db5173d54b2f098abea3d34f), aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>69</sup> [https://www.rmv.de/linkableblob/de/81254-101678/data/160426\\_rmv\\_setzt\\_auch\\_im\\_vertrieb\\_auf\\_wettbewerb\\_pdf.pdf](https://www.rmv.de/linkableblob/de/81254-101678/data/160426_rmv_setzt_auch_im_vertrieb_auf_wettbewerb_pdf.pdf), aufgerufen am 27. Juli 2017.

<sup>70</sup> Ebenda.

<sup>71</sup> Ausführlich dazu VRR-Verbundbericht 2016/17, S. 24–25.

<sup>72</sup> <http://www.nwl-info.de/aktuelles/pressemitteilungen/2017/07/25/der-nwl-vergibt-den-verkauf-von-nahverkehrstickets-an-die-db-vertriebs-gmbh.php>, aufgerufen am 27. Juli.

## Auswirkungen des Wettbewerbs im SPNV

Der Wettbewerb hat den Schienenpersonennahverkehr in vieler Hinsicht geändert: Die Verkehrsleistung wurde gesteigert. Dies ist zu einem erheblichen Teil durch die „Wettbewerbsdividende“ ermöglicht worden. Sie beschreibt, dass die Verkehrsleistung als solche günstiger wird, weil alle Anbieter den für sie interessanten Vertrag erhalten wollen und dafür alle Prozesse daraufhin untersuchen, wie sie effizienter gestaltet werden können. Dieser Effekt tritt regelmäßig auf, selbst dann, wenn die Qualitäten, die in der Ausschreibung verlangt sind, höher sind als in der bisherigen Verkehrsleistung. Allerdings gibt es diesen Effekt in der Regel nur einmal in vollem Umfang, nämlich bei der ersten (echten) wettbewerblichen Ausschreibung. Diese Einsparungen kommen den Fahrgästen meist direkt zugute, denn die Mehrheit der Bundesländer verfolgt den Ansatz, dass das Geld, was im SPNV gegenüber den Planungen eingespart werden kann, im System verbleibt, etwa in Form von Mehrbestellungen (Zugkm), Mehrqualitäten der Leistung (mehr Zugpersonal an Bord, WLAN o. ä.) oder verbesserter Zugang (Sanierung maroder Haltepunkte, Verbesserung der Fahrgastinformation etc.).

### Kundensicht

Der Wettbewerb hat aus Sicht der Kunden deutliche Vorteile gebracht. Nicht nur wurde und wird die Leistung auf den vorhandenen Strecken ausgeweitet (s. o.). Es wurden und werden auch bisher nicht genutzte Strecken reaktiviert. Dies wäre zuvor vollkommen undenkbar gewesen.

Auch die Sicht der Kunden hat sich gewandelt: In den vergangenen zwanzig Jahren haben die Aufgabenträger z. T. sehr aufwendige Qualitätssteuerungsverfahren implementiert. Diese helfen den Verkehrsunternehmen, eine hohe Qualität bei Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit sowie „weichere“ Faktoren wie Sauberkeit der Züge und Serviceorientierung der Mitarbeiter zu erreichen. Da jedes einzelne Unternehmen mit den jeweils anderen in Konkurrenz steht, ist die Motivation der Verkehrsunternehmen selbst hoch, einen hervorragenden Service am Kunden zu liefern.

Dies bestätigen auch die Qualitätsberichte der Aufgabenträgerorganisationen. Zum einen zeigt sich, dass die Leistungen in Verkehrsverträgen, die im Wettbewerb vergeben worden sind, deutlich besser bewertet werden als solche, für die das nicht gilt. Das Qualitätsranking für 2016 der Bayerischen Eisenbahngesellschaft (BEG), das neben objektiven Kriterien auch Kundenzufriedenheitsbefragungen einbezieht, zeigt dies deutlich: Von den insgesamt 28 bewerteten Netzen wurden die fünf bestplatzierten von Wettbewerbsbahnen bedient und die neun schwächsten von der DB Regio. In den oberen Rängen spielt die DB Regio immer dann mit, wenn ihre Verkehrsverträge im Wettbewerb gewonnen worden sind.<sup>73</sup>

Zum anderen wird deutlich, dass die Qualitätskriterien, die mit der eigentlichen Verkehrsleistung zu tun haben (speziell mit dem Zugpersonal und dem Fahrzeug), von den Kunden in der Regel sehr gut bewertet werden. So liegt der Durchschnittswert im aktuellen Qualitätsbericht des VBB beispielsweise bei 1,73. Die bahnhofsbezogenen Werte schneiden mit 1,92 auf einer Sechserkala signifikant schlechter ab.

Steigende Qualitäten sind aus Kundensicht sehr positiv und bieten die Chance, anderen Verkehrsträgern wie vor allem dem Auto Marktanteile streitig zu machen. Zu bedenken ist allerdings, dass auch die Erwartungen der Fahrgäste im Laufe der Jahre deutlich steigen. Flächendeckender WLAN-Empfang etwa war bis vor wenigen Jahren kein Argument für die Verkehrsmittelwahl, ist es inzwischen aber ganz massiv. Und wenn das Argument des Schienenverkehrs ist, dass „Reisezeit meine Zeit“ ist, muss WLAN-Empfang künftig gewährleistet werden; dafür müssen entsprechende technische und intramodal wettbewerbsneutrale Lösungen gefunden werden. Andernfalls ist zu befürchten, dass bei besserer Ausleuchtung der Straßen und vor allem der Autobahnen der Individualverkehr einen Wettbewerbsvorteil erringt.

---

<sup>73</sup> <https://beg.bahnland-bayern.de/de/qualitaetsicherung/qualitaetsranking>, aufgerufen am 5. September 2017. Die Verschiebungen der Werte mit Ablauf des ersten Halbjahres 2017 sind nur sehr bedingt aussagekräftig. Deutliche Verschlechterungen in einzelnen Netzen sind im Wesentlichen den Auswirkungen großer Bauvorhaben im Münchner Umland geschuldet, u. a. bei der Bayerischen Oberlandbahn.

## Fahrzeuge

Auch der Fahrzeugpark wurde in den vergangenen Jahren deutlich modernisiert und verjüngt. Prägen in den 1990er-Jahren im Regionalverkehr die „Silberlinge“ mit flatternden Gardinen noch weitgehend das Bild der Regionalzüge, so sind diese inzwischen nur noch auf wenigen Linien unterwegs, z. B. in Baden-Württemberg, und zwar auf Strecken, deren Verkehrsbedienug noch nicht im Wettbewerb vergeben worden ist. Praktisch überall sonst prägen moderne, beschleunigungsstarke Triebzüge das Bild – mit attraktivem Design und hoher Zuverlässigkeit im Betrieb. Klimaanlage sind heute Standard, Barrierefreiheit wird nach und nach umgesetzt und ist bei den Fahrzeugen fast überall Standard. Möglich wurde deren Beschaffung durch klare Vorgaben der Aufgabenträger an die Betreiber. Zu alten „Bundesbahn“-Zeiten gab es diese Möglichkeit nicht: Allein die Bundesbahn bestimmte, welche Fahrzeuge auf welchen Verbindungen zum Einsatz kamen. Auch bei Direktvergaben an die Deutsche Bahn ist der Einfluss der Besteller deutlich begrenzter, wenn bei der Deutschen Bahn der Spardruck dominiert und im Verkehrsvertrag klare Vorgaben fehlen.

## DB Regio

Auch der bisherige Platzhirsch und Quasi-Monopolist Deutsche Bahn hat in vielerlei Hinsicht vom Wettbewerb profitiert: Angesichts der deutlichen Leistungsausweitung im SPNV war es möglich, dass zwar der relative Anteil der DB Regio am Verkehrsmarkt gesunken ist, dass aber die absolute Verkehrsleistung der DB Regio in den zwanzig Jahren seit der Bahnreform um 60 % auf über 50 Mrd. Pkm gestiegen ist.<sup>74</sup> Im selben Zeitraum stieg der Umsatz von 5,5 Mrd. Euro auf 8,7 Mrd. Euro, also noch deutlicher. Das Betriebsergebnis hat sich von 250 auf 670 Mio. Euro sogar noch mehr gesteigert, wobei bei der Ausgangszahl von 1994 nicht einmal die hohen Ausgleichszahlungen, die der Bund damals noch leistete, berücksichtigt worden sind.

## Mitarbeiter



*Wandlung des Arbeitsmarkts:* Noch immer herrscht vielerorts das Vorurteil vor, als sei der Wettbewerb im Bahnsektor seit den 1990er-Jahren gewissermaßen von außen oktroyiert worden und als habe die Marktliberalisierung nur neue Schnittstellen geschaffen und sei ansonsten auf dem „Rücken der Mitarbeiter“ ausgetragen worden. Dabei ist sicher nicht auszuschließen, dass es zu Beginn der Umstellungen auch Versuche gegeben hat, sich Wettbewerbsvorteile auf Kosten der Mitarbeiter, deren Arbeitszufriedenheit und vor allem ihrer Bezahlung zu sichern.<sup>75</sup>

Inzwischen hat sich aber, vor allem im SPNV, gezeigt, dass diese Sorgen von damals heute unbegründet sind. Der Arbeitsmarkt hat sich rasch gewandelt. In der Regel können sich die Bahner heute ihren Arbeitgeber aussuchen – und nicht etwa umgekehrt. Am Jahresende 2016 beispielsweise betrug die durchschnittliche Vakanzzeit einer Triebfahrzeug- bzw. Lokführerstelle 188 Tage (!)<sup>76</sup>. Alle Verkehrsunternehmen suchen händeringend nach gutem Personal, wie stellvertretend hier das Onlinebanner von Keolis zeigt.

*Beschäftigtenzufriedenheit:* Die Schienenverkehrsbranche ist von demografischen Änderungen nicht ausgenommen. Aufgrund relativ geringer Anstrengungen bei der Ausbildung von Triebfahrzeugführern und anderem Fachpersonal rund um die Jahrtausendwende wird es zunehmend schwieriger für die Unternehmen, passendes Personal zu finden. Ganz besonders deutlich wird dies bei Betreiberwechseln im SPNV, wenn ein neues Unternehmen zu einem bestimmten Stichtag eine größere Zahl von Triebfahrzeugführern einstellen muss, um den Betrieb übernehmen zu können.

Zwar liegt eine umfassende Untersuchung zur Arbeitszufriedenheit der Triebfahrzeugführer nicht vor, aber eine Umfrage des Bundesamtes für Güterverkehr<sup>77</sup> deutet darauf hin, dass sich für viele Auszubildende in der Bahnbranche mit der Berufswahl ein Kindheitstraum erfüllt. Es gibt eine hohe

<sup>74</sup> DB-Geschäftsberichte 1994 und 2015.

<sup>75</sup> So wirbt beispielsweise Keolis auf den einschlägigen Eisenbahner-Websites (hier: [zughalt.de](http://zughalt.de), Zugriff am 14. September 2017).

<sup>76</sup> Bundesagentur für Arbeit, zit. n. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.2.2017.

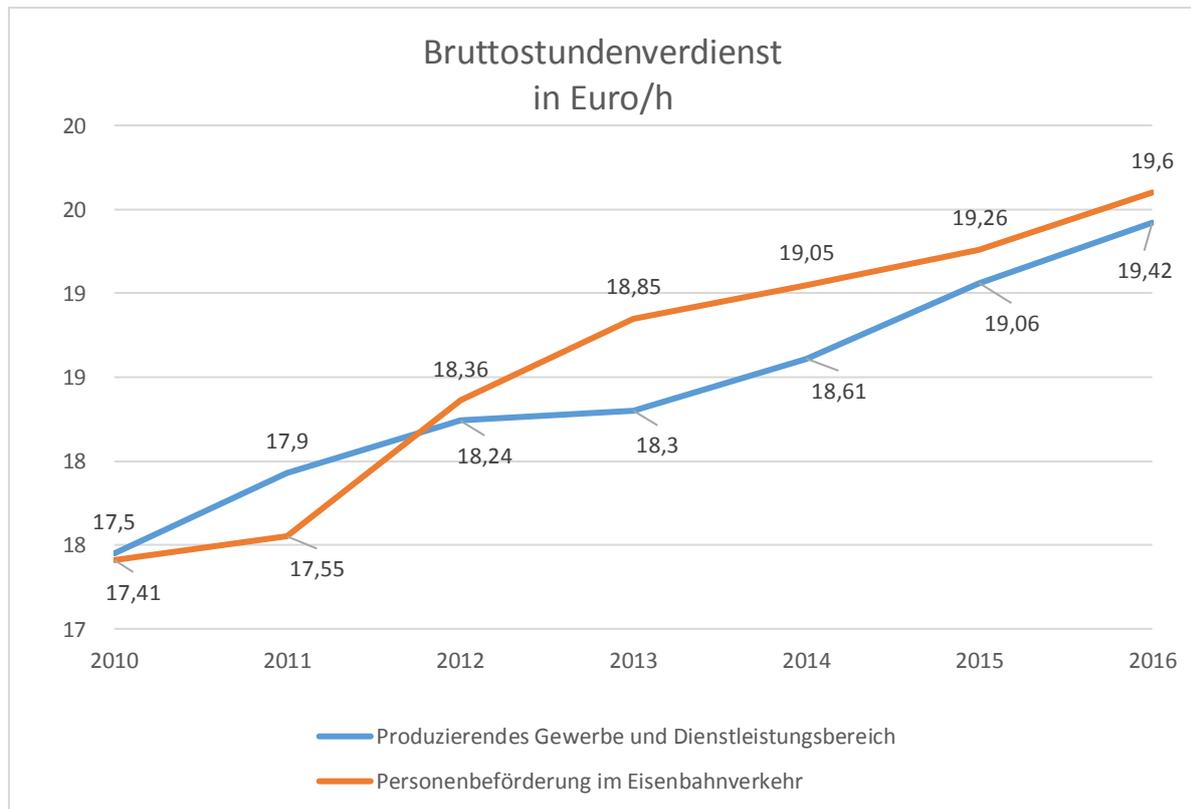
<sup>77</sup> Bundesamt für Güterverkehr (2016).

emotionale Bindung an den Beruf, welche die – zweifelsohne ebenfalls vorhandene – Bedeutung einer guten Bezahlung ein Stück weit relativiert (siehe hierzu auch Kapitel 2).

Wie die Deutsche Bahn AG, die seit 2012 einen hohen Aufwand betreibt, um als einer der besten Arbeitgeber überhaupt wahrgenommen zu werden („Kein Job wie jeder andere.“), setzen auch die Wettbewerber auf Employer Branding und versuchen, Mitarbeiter langfristig an sich zu binden. Regelmäßige Mitarbeiterbefragungen zeigen deutlich, dass sich die weit überwiegende Mehrheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei ihrem jeweiligen Unternehmen wohlfühlt.<sup>78</sup>

Wichtig ist es jedoch, dass die Beschäftigten spüren, dass sie in einer Wachstumsbranche arbeiten, die angesichts der Energie- und Verkehrswende eine große Zukunft hat. Dabei spielt die Digitalisierung ohne Frage eine große Rolle. Hier war es aber hoch problematisch, dass eine Weile lang in der Kommunikation des damaligen DB-Vorstandsvorsitzenden Dr. Rüdiger Grube der vollautomatische, fahrerlose Betrieb in der externen Kommunikation einseitig in den Vordergrund gestellt wurde. Damit wurde ein fatales Signal an diejenigen gesendet, die sich für eine Ausbildung als Triebfahrzeugführer interessier(t)en: Es entstand der Eindruck, dass heutige 18-Jährige, die sich zum Tf ausbilden lassen, sicher sein könnten, dass ihnen spätestens mit 35 Jahren die Arbeitslosigkeit drohte. Wettbewerbsbahnen kritisierten daraufhin die Kommunikationspolitik der DB in diesem Punkt, welche die Personalrekrutierung aller Eisenbahnverkehrsunternehmen unnötig erschwerte.

**Entgeltniveau:** Bemerkenswert ist die Entwicklung des Entgeltniveaus. Diese liegt seit einigen Jahren über der durchschnittlichen Tarifentwicklung vergleichbarer Berufe.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bruttostundenverdienst inkl. Sonderzahlungen, zeitliche Verschiebung von Einmalzahlungen geglättet.

Hinzu kommen weitere Effekte, die jenseits des Stundenlohns liegen: So gibt es eine erhebliche „Tarifdrift“, also ein Aufsteigen langjähriger Mitarbeiter in die jeweils nächsthöhere Vergütungsstufe. Erfolgreiche Verhandlungen der Gewerkschaften und der Wunsch der Unternehmen, ihre Fachkräfte

<sup>78</sup> Den Aussagen: „Ich kann meine Fähigkeiten in meinem Beruf gut einbringen“, „Ich bin stolz, bei meinem Unternehmen zu arbeiten“ und „Bei meinem Unternehmen herrscht ein respektvoller Umgang miteinander“ stimmten bei einer Umfrage bei Abellio (Oktober/November 2016) zwischen 80 und 90 Prozent der Befragten zu.

zu halten, führten zu der Anerkennung gewisser Tätigkeiten, die bisher als nicht vergütete Wegezeiten galten, als Arbeitszeit – was über alles gerechnet wiederum den Arbeitskräftebedarf steigert. Derzeit geht man davon aus, dass der Gesamtsektor jährlich 15.000 neue Mitarbeiter benötigt. Die Nachfrage nach Triebfahrzeug- bzw. Lokomotivführern übersteigt das Angebot insgesamt um etwa 2.500 Personen – 2011 waren es 800.<sup>79</sup> Darin spiegelt sich die geschilderte Fachkräfteverknappung wider. Angesichts der zu erwartenden weiteren demografischen Effekte wird sich dieser Trend in der Zukunft weiter verstetigen.

*Personalübergang:* Durch das Ausschreibungsregime im SPNV, also den Wettbewerb „um den Markt“, ergibt es sich, dass bei einem Wechsel des Betreibers in einzelnen Netzen auch viele Mitarbeiter vor der Frage stehen, wie es nach dem Auslaufen des Verkehrsvertrages „ihres“ Verkehrsunternehmens weitergeht. Während der Erstellung des letzten Wettbewerber-Reports liefen die Verhandlungen um das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz. Teil desselben war eine Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).

Der Gesetzentwurf aus dem Bundeswirtschaftsministerium von Januar 2015 sah zunächst vor, dass analog der EU-Verordnung 1370/07 der Übergang von Personal bei einem Betreiberwechsel vom bisherigen auf den neuen Betreiber angeordnet werden „kann“. Im September 2015 forderte der Bundesrat, dass aus der „Kannregelung“ eine „Sollbestimmung“ werden solle. Dies hätte bedeutet, dass bei einem Betreiberwechsel der Neubetreiber das Personal des bisherigen Betreibers übernehmen muss. Eine solche Verschärfung im deutschen Recht im Vergleich zum EU-Recht wurde von der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) massiv gefordert, während die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL), die bereits Betreiberwechseltarifverträge mit einer Reihe von NE-Bahnen geschlossen hatte, diese Verschärfung als Eingriff in die grundgesetzlich garantierte Tarifautonomie ablehnte.

Schließlich erhielt die einschlägige Passage des § 131 im Gesetz unter anderem nach Intervention durch mobifair e.V. und einen Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen nach Beschlussfassung in der letzten Woche vor der Weihnachtspause 2015 folgenden Wortlaut:

„(3) Öffentliche Auftraggeber, die öffentliche Aufträge im Sinne von Absatz 1 vergeben, *sollen* [Hervorhebung mobifair] gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verlangen, dass bei einem Wechsel des Betreibers der Personenverkehrsleistung der ausgewählte Betreiber die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die beim bisherigen Betreiber für die Erbringung dieser Verkehrsleistung beschäftigt waren, übernimmt und ihnen die Rechte gewährt, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang gemäß § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfolgt wäre.

Für den Fall, dass ein öffentlicher Auftraggeber die Übernahme von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Sinne von Satz 1 verlangt, *beschränkt sich das Verlangen auf diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die für die Erbringung der übergehenden Verkehrsleistung unmittelbar erforderlich sind* [dito].

Der öffentliche Auftraggeber soll Regelungen vorsehen, durch die eine missbräuchliche Anpassung tarifvertraglicher Regelungen zu Lasten des neuen Betreibers zwischen der Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachung und der Übernahme des Betriebes ausgeschlossen wird. Der bisherige Betreiber ist nach Aufforderung durch den öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, alle hierzu erforderlichen Angaben zu machen.“

Die neue Fassung des Gesetzes ist seit dem 18. April 2016 in Kraft und bezieht sich auf alle Vergabeverfahren, die seitdem gestartet wurden. Vergabeverfahren, deren Veröffentlichung in der Hauptsache bereits vor dem 18. April 2016 lag, sind nicht betroffen.

mobifair hatte von Anfang an eine gesetzliche Regelung aus den schon skizzierten Gründen für entbehrlich gehalten. Zudem haben inzwischen 14 von 16 Bundesländern Landestariftreugesetze verabschiedet, welche die verbindliche Anwendung von Tarifverträgen regeln.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Deutsche Bahn AG.

<sup>80</sup> Die Ausnahmen – die im wahren Leben keine Rolle spielen dürften – sind Bayern und Sachsen. Siehe mobifair e.V.: Den Guten eine Chance, S. 14.

Nun, da die Gesetzesänderung in Kraft ist, sind folgende Punkte in der konkreten Umsetzung aus Sicht der Wettbewerbsbahnen entscheidend:

*Nur das operative Personal geht per Anordnung über:* Nach den Bestimmungen des Gesetzes und der Gesetzesbegründung soll nur das Personal übergehen, das für die Erbringung der operativen Verkehrsleistung „unmittelbar erforderlich“<sup>81</sup> ist, d. h. konkret Triebfahrzeugführer und Zugbegleiter, die dem zu vergebenden Netz eindeutig zuzuordnen sind. Insgesamt, wobei dies Auswirkung lediglich auf die Gruppe der Triebfahrzeugführer haben wird, bezieht der Wortlaut der Vorschrift eindeutig Beamten und Leiharbeitskräfte nicht mit ein. Er orientiert sich auch insofern an den Regelungen bei einem (klassischen) Betriebsübergang nach § 613a BGB. Zum unmittelbar erforderlichen Personenkreis können zudem Bereitsteller bzw. Rangierlokfürer gehören. Nicht nach dem Gesetz gehen jedoch Werkstattpersonal, Vertriebspersonal, Verwaltungspersonal und andere über. Sie sind alle nicht eindeutig einem Netz zuzuordnen bzw. schon per definitionem netzübergreifend tätig.

Selbstverständlich kann es seitens des Neubetreibers sinnvoll sein, zusätzlich zu Triebfahrzeugführern und Zugbegleitern weitere Personale zu übernehmen, aber eben nicht per Anordnung.

*Das Konzept des Neubetreibers zählt:* Eine wettbewerbliche Vergabe hat unter anderem das Ziel, die Wünsche des Aufgabenträgers möglichst effizient zu erfüllen. Effizienzreserven ergeben sich in der Regel nicht im Dienst am Kunden (eher im Gegenteil), sondern in der Verwaltung und im Overhead allgemein. Würde der Neubetreiber darauf verpflichtet, sämtliches Personal zu übernehmen, sei es operativ für die künftige Verkehrsleistung notwendig oder nicht, würde er die Hypotheken der in der Vergangenheit ausgebliebenen Anpassungen des Altbetreibers übernehmen. Ungefragt müsste er die daraus resultierenden wirtschaftlichen Nachteile und Risiken auf sich nehmen. Die Idee und der Zweck des Wettbewerbs insgesamt würden konterkariert.

Dies hat der Gesetzgeber erkannt und in der Begründung zum Gesetzesbeschluss<sup>82</sup> deutlich herausgestellt. Die Formulierung des Gesetzes selbst lautet, dass diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer übergehen sollen, „die unmittelbar für die Erbringung der übergehenden Verkehrsleistung erforderlich sind [Hervorhebung mofair], und richtet sich nach dem Bedarf des neuen Betreibers“. Die Auswahl erfolgt nach vorab definierten, transparenten und nachvollziehbaren Kriterien. Es soll also gerade nicht darauf ankommen, wie viel Personale bisher für den Altbetreiber erforderlich waren.

Weiterhin wird in der Gesetzesbegründung richtigerweise gefordert, dass der neue Betreiber rechtzeitig vor der Betriebsaufnahme darüber in Kenntnis zu setzen ist, welche Arbeitsverhältnisse auf ihn übergehen werden.

*Planungssicherheit wichtig:* Die Neufassung des Gesetzes hat viele Fragen offengelassen bzw. erst neu geschaffen. Die beteiligten Partner, nämlich Aufgabenträger, Eisenbahnverkehrsunternehmen und Gewerkschaften, sind unter Federführung der BAG-SPNV dabei, pragmatische Wege zu finden, die einerseits den Vorschriften genügen, zugleich aber den bürokratischen Aufwand in Grenzen halten und den berechtigten Interessen aller entgegenkommen. Angesichts der vielen anstehenden Vergabeverfahren ist es eminent wichtig, schnell Planungssicherheit für alle zu erreichen. Aus Sicht der Verkehrsunternehmen ist dies besonders relevant, da die Kalkulation der Angebote durch die Personalkosten wesentlich determiniert ist.

*Bundeseinheitliches Vorgehen wichtig:* Angesichts der Komplexität, den verpflichtenden Personalübergang im Wettbewerbsverfahren abzubilden, ist es notwendig, den konkreten Prozess möglichst umfassend zu beschreiben, so weit wie möglich zu standardisieren und dann bundeseinheitlich – unbeschadet einzelner weitergehender landesgesetzlicher Regelungen – umzusetzen. Mit der bis zum Frühjahr 2017 entwickelten Prozessbeschreibung der BAG-SPNV, die in konstruktiven Gesprächen mit den Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Eisenbahnverkehrsunternehmen entstanden ist, ist dies weitgehend gelungen. In der Zukunft müssen die Aufgabenträger sie möglichst einheitlich anwenden. Sehr gut wäre es in diesem Zusammenhang, wenn nach dem Vorbild der Betreiberwechseltarifverträge, welche die GDL schon in der Vergangenheit mit einer Reihe von Wettbewerbsbahnen abgeschlossen hatte, ähnliche Tarifverträge nach dem neuen Rechtsstand ausgehandelt und für allgemeinverbindlich erklärt werden könnten.

---

<sup>81</sup> GWB § 131 Abs. 3 Satz 2.

<sup>82</sup> BT-Drucksache 18/6281 vom 14. Dezember 2015.

## Weitere Hindernisse des Wettbewerbs

Der Wettbewerb hat sich in den vergangenen Jahren im SPNV sehr positiv entwickelt. Dennoch gibt es weiterhin Hemmnisse, die konsequent beseitigt werden müssen. Hierbei kann man Faktoren, die mit den Größenunterschieden zwischen den Verkehrsunternehmen zusammenhängen, von solchen Faktoren unterscheiden, die sich aus dem integrierten Konzern Deutsche Bahn AG ergeben, der natürliche Monopole wie die DB Netz AG, die DB Station und Service AG sowie die DB Energie GmbH einerseits und Verkehrsunternehmen wie die DB Cargo, DB Fernverkehr AG und DB Regio AG andererseits umfasst.

## Fahrzeuge

*Standardisierung, Kuppelfähigkeit, Austauschfähigkeit:* Einen wesentlichen Anteil an den Aufwendungen für den SPNV (und mehr noch im SPFV, s. u.) machen die Fahrzeug- bzw. die mit der Beschaffung der Fahrzeuge verbundenen Finanzierungskosten aus. Nicht nur bei Ausschreibungen, in denen die Beschaffung von Neufahrzeugen gefordert wird, sind Unternehmen wie die Deutsche Bahn, die in staatlichem Eigentum stehen und daher bessere Finanzierungsbedingungen erwarten dürfen, im Vorteil. Es gibt darüber hinaus noch wesentliche Vorteile durch eine bereits bestehende größere Flotte: Ist ein Einsatz von Gebrauchtfahrzeugen zulässig, können diese Fahrzeuge aus einem Netz in ein anderes geschoben werden. Bei Noteinsätzen wie etwa bei Havarien ist dies ein weiterer erheblicher Pluspunkt, da der Einsatz von kurzfristig gemieteten Fahrzeugen in der Regel sehr teuer ist.

In Zeiten, in denen im SPNV der lokbespannte Zug aufgrund seines weniger vorteilhaften Beschleunigungs- und Bremsverhaltens immer seltener wird, ist in diesem Zusammenhang die mangelnde Standardisierung von Triebfahrzeugen ein echtes Problem. Dass Fahrzeuge nicht gekuppelt werden können, gilt nicht etwa nur für die Serien verschiedener Hersteller, sondern oftmals auch für unterschiedliche Chargen ein und desselben Modells desselben Herstellers. Dies wiederum ist gerade für kleinere SPNV-EVU ein spezielles Problem, da sie besonders Kleinserien beschaffen.

Seit Langem fordern mofair und die Bahnindustrie eine bessere Standardisierung.<sup>83</sup> Die Bahnindustrie ihrerseits verweist auf ihre Anstrengungen zur stärkeren Nutzung von Plattformmodellen, um Kosten zu sparen. Allerdings seien die oftmals sehr speziellen Vorgaben der Aufgabenträger ein Hindernis für eine stärkere Vereinheitlichung.

Dies wäre außerdem für die Herausbildung eines dringend benötigten Fahrzeuggebrauchmarkts wichtig. Verbesserte Kuppelbarkeit, leichtere Ersatzteilwirtschaft und erleichterte Austauschbarkeit etc. würden dabei nicht nur den intramodalen Wettbewerb beflügeln, sondern auch die Kosten des SPNV insgesamt senken und ihn damit im intermodalen Wettbewerb stärken.

*Finanzierung:* Die infolge der Finanzkrise aufgekommene Schwierigkeit anderer Bieter als der Deutschen Bahn, für Neufahrzeuge und andere Investitionen eine Finanzierung zu erhalten, hatte zwischenzeitlich zu einem deutlichen Rückgang der Bieterzahl in verschiedenen Vergabeverfahren geführt. Mittlerweile schien deswegen das wettbewerbliche Vergabemodell insgesamt unter Druck zu geraten. Inzwischen haben sich diese Probleme allerdings relativiert. Verschiedene Modelle von aufgabenträgereigenen Fahrzeugpools (LNVG, VMS, RMV, ZGB) oder anderen Versuchen, einen fairen Wettbewerb bei diesem Thema herzustellen (RRX-Modell, BaWü-Modell), sind an den Markt gebracht worden und haben sich im Wesentlichen bewährt.<sup>84</sup> Der nur ansatzweise vorhandene Gebrauchtfahrzeugmarkt bleibt ein Problem (s. u.). Ferner sind viele Verkehrsunternehmen und Fahrzeugfinanzierer derzeit unsicher, wie sich die Diskussion über neue Antriebe auch im Schienenbereich entwickeln wird. Angesichts der langen Abschreibungszeit des Investitionsguts Triebfahrzeug, die mit 30 Jahren glatt das Doppelte einer Verkehrsvertragsperiode umfasst, gibt es erhebliche Restwerttrisiken. Für Fahrzeuge zum reinen Einsatz auf elektrifizierten Strecken ist das kein Problem, aber für die nicht elektrifizierten Strecken ist unklar, welche alternativen Antriebe künftig zum Zug kommen werden. Die Finanzierung weiterer Dieseltriebfahrzeuge ist eher noch schwieriger.

<sup>83</sup> Siehe u. a. „Das SPNV-Fahrzeug der nächsten Generation“, Positionspapier der Arbeitsgruppe Systemumfeld Schienenfahrzeuge der Allianz pro Schiene.

<sup>84</sup> Das Verkehrsministerium Baden-Württemberg berichtet, dass seit Errichtung der „Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (SFBW)“ in allen acht Vergabeverfahren des Landes von der Option Gebrauch gemacht worden ist – das heißt auch von der DB Regio, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/bw-modell-bei-fahrzeugfinanzierung-erfolgreich-im-regionalen-schienenverkehr/>, aufgerufen am 28. September 2017.

## Tarif und Einnahmenaufteilung

Seit Jahren wird erfolglos versucht, die Regeln des TBNE, des „Tarifverbands der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland“, so zu ändern, dass alle Beteiligten angemessen an der Weiterentwicklung der Fahrpreise im Nah- und (perspektivisch) Fernverkehr beteiligt werden. Heute ist es noch so, dass die DB-Unternehmen im Zweifel immer den Ausschlag geben. Aufgrund des § 12 AEG und der Verkehrsverträge sind aber alle SPNV-Unternehmen verpflichtet, den DB-Tarif anzuerkennen. Als die Deutsche Bahn aufgrund der unerwartet starken Konkurrenz durch den Fernbus ab dem Jahr 2015 versuchte, durch immer mehr Sonderangebote Kunden in ihre Züge zurück zu locken, mussten die Wettbewerbsbahnen diese anerkennen – selbst dann, wenn auf den von ihnen bedienten Strecken kaum Fernbuskonkurrenz drohte. Dies schwächte ihren wirtschaftlichen Ertrag, ohne dass sie diese Entwicklung beeinflussen konnten. Besonders krass ist die Benachteiligung der Wettbewerber bei der Ausreichung von Sparpreistickets der Deutschen Bahn: Tests haben gezeigt, dass die Algorithmen der DB Vertrieb besonders häufig Sparpreistickets für Relationen ausreichten, auf denen die DB Regio kaum oder gar nicht mehr selbst den Betrieb verantwortet. Das gilt z. B. zwischen München und Salzburg (hier fährt der zum Transdev-Konzern gehörende Meridian) oder zwischen Hannover, Uelzen und Hamburg (hier fährt der Metronom, mehrheitlich zu Netinera gehörend).

Insgesamt ist nicht mehr erklärbar, warum ein Unternehmen, das früher Monopolist gewesen ist, durch die Strukturen des TBNE in Zeiten des Wettbewerbs weiterhin in der Lage ist, den Tarif des Eisenbahnverkehrs außerhalb der Verkehrsverbünde – dort sind die Führungsgremien der Verbünde die Entscheider – letztendlich im Alleingang zu bestimmen. Es wird Zeit für einen „Deutschland-Tarif“, der unternehmensübergreifend und unternehmensunabhängig ist.<sup>85</sup>

## Vertrieb

Während der ersten Jahre des Wettbewerbs standen notwendigerweise grundsätzliche Fragen des Marktzugangs wie der Zugang zur Schienen- und Stationsinfrastruktur im Mittelpunkt. Fragen der Fahrgastinformation, des Vertriebs usw., also vermeintlich eher „weiche“ Themen, sind erst in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit einem steigenden Marktanteil der Wettbewerbsbahnen im Personenverkehr in den Mittelpunkt gerückt. Inzwischen erscheint es nicht mehr selbstverständlich, dass die Deutsche Bahn nahezu alle wesentlichen Entscheidungen rund um Fahrausweise treffen kann, wenn sie doch nicht mehr alleiniger Erbringer der Transportdienstleistung ist.

Zwischen Januar 2014 und Frühjahr 2016 wurde in diesem Zusammenhang ein Verfahren vor der zuständigen Beschlusskammer des Bundeskartellamtes wegen des Verdachts auf Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung geführt.<sup>86</sup> Im Wesentlichen kritisierte die Behörde folgende Punkte:

- Die aufgrund der Verpflichtungen zur durchgehenden Abfertigung im § 12 AEG abzuschließende Tarifkooperation zwischen den Wettbewerbs-EVU und der Deutschen Bahn beinhaltete immer auch eine Vertriebskooperation, selbst wenn diese Dienstleistung gar nicht benötigt wurde.
- Die Provisionen waren oft asymmetrisch, d. h. die DB erhob für Fahrausweise der Wettbewerbsbahnen eine höhere Provision, als sie es den Wettbewerbsbahnen für den Verkauf von bei der DB abzufahrenden Fahrausweisen zugestand.
- Der Vertrieb von Fernverkehrsfahrausweisen wurde den Wettbewerbsbahnen gar nicht zu marktgängigen Konditionen zugestanden, während die Wettbewerbsbahnen Fernverkehrsfahrausweise anerkennen müssen. In der Konsequenz wurde die DB Vertrieb bei der Vergabe von Vertriebsdienstleistungen bevorzugt, weil kein Aufgabenträger Gefahr laufen wollte, dass in seinem Gebiet keine Fernverkehrsfahrausweise mehr verkauft werden. Reisende des Fernverkehrs hätten andernfalls „stückeln“ müssen. Angesichts des degressiven Tarifs hätte dies eine massive Schlechterstellung der Fahrgäste bedeutet.

<sup>85</sup> Das fordert auch die Monopolkommission: „Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen. Sondergutachten 76“, K17 bzw. Nr. 331, zweiter Punkt.

<sup>86</sup> Az. B 9-136/13, verfügbar unter: [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2016/B9-136-13.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2016/B9-136-13.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Zugriff am 31. August 2017.

- Die Deutsche Bahn konnte über Mietverträge mit Ladengeschäften in ihren Immobilien den Fahrausweisverkauf von anderen als den konzern eigenen Verkehrsunternehmen ausschließen – und machte das auch regelmäßig.

Zwar bestritt die Deutsche Bahn zunächst ihre marktbeherrschende Stellung in den einzelnen Teilmärkten – auch wenn sie in jedem einzelnen Teilmarkt offensichtlich die Vermutungsschwelle von einem 40 %igen Marktanteil überschritt. Im Verlauf des Verfahrens ging sie aber auf das Bundeskartellamt zu und entwickelte mehrere Vorschläge, die zuletzt auch einem „Markttest“ unterworfen wurden, d. h. die Vorschläge wurden ca. 70 Marktteilnehmern zur Stellungnahme übergeben. Im Mai 2016 endete dieses Verfahren, zu dem u. a. die BAG-SPNV und das mofair-Mitgliedsunternehmen Transdev GmbH beigeladen worden waren, mit einer Verpflichtungszusage der Deutschen Bahn, die das Bundeskartellamt für verbindlich erklärte. Der Beschluss ist bis zum 31.12.2023 befristet, wird jedoch schon vorher evaluiert und vor dem Hintergrund der sich sehr schnell verändernden Vertriebslandschaft auf seine Zeitgemäßheit überprüft. Das Bundeskartellamt hat sich ferner den Widerruf des Beschlusses vorbehalten. Das heißt, käme das Bundeskartellamt zwischenzeitlich zu dem Schluss, dass entweder die Deutsche Bahn die Verpflichtungszusagen nicht einhält oder dass die gemachten Zusagen angesichts der Weiterentwicklung des Marktes nicht ausreichend sind, kann es das Verfahren wieder aufnehmen.

Die Verpflichtungszusagen der DB Vertrieb helfen den vier Vorwürfen im Wesentlichen ab, d. h.:

- Es gibt künftig keine verpflichtende Kopplung von Tarif- und weitreichender Vertriebskooperation. Stattdessen steht es allen Eisenbahnverkehrsunternehmen frei, auch sogenannte „Basis-Vertriebskooperationen“ abzuschließen. Bereits bestehende, umfassende Tarif- und Vertriebskooperationen können umgestellt werden.
- Es sollen künftig symmetrische Provisionsätze gelten, die bei bis zu 8,5 % im Nahverkehr und bei 1–3 % im Fernverkehr liegen.
- Die Wettbewerbsbahnen dürfen künftig auch Fernverkehrsfahrausweise verkaufen, jedoch nur im Automatenvertrieb.
- „Knebelverträge“ mit Ladenbetreibern in DB-Immobilien, die verhindern, dass Fahrausweise anderer Unternehmen als der DB-Unternehmen verkauft werden dürfen, werden nicht mehr abgeschlossen. Bestehende Verträge werden entsprechend angepasst.

Die Verpflichtungszusagen sind inhaltlich zu begrüßen und waren längst überfällig. Die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb haben sich deutlich verbessert. Allerdings ist die Umsetzung der einzelnen Zusagen im Detail aufwendig und nimmt Zeit in Anspruch:

*Neuordnung der Verträge bzgl. Tarifierung und Vertriebsbeauftragung:* Die neuen Vertragsmuster sehen nun eine Trennung von Tarifierung und der bislang zwingenden Beauftragung von nicht gewünschten Vertriebsleistungen vor. Der neue Vertriebskooperationsvertrag („Basis-VK“) regelt dagegen nur noch einen Vertriebsprovisionsausgleich zwischen den Bahnen ohne explizite Beauftragung von Vertriebsleistungen. Die Umwandlung der alten in neue Verträge zum Teil in Verbindung mit Neuverhandlungen bestehender Verträge lief weitgehend reibungsfrei.

*Provisionshöhen im C-Preis:* Der gegenseitige einheitliche Provisionssatz zwischen den Bahnen wurde einseitig von der DB Vertrieb mit 8,5 % festgelegt. Dieser Provisionssatz ist tendenziell zu hoch. Es ist zu erwarten, dass dieser zu den vorgesehenen Anpassungszeitpunkten in den kommenden Jahren deutlich sinkt.

*Herausbildung eines Vertriebsmarkts:* Für eine Beauftragung von expliziten Vertriebsdienstleistungen bildet sich derzeit rasch ein Markt. An vielen Stationen und Verkehrsnetzen besteht bereits eine Wahlmöglichkeit mehrerer Dienstleister, sodass marktgerechtere Preise entstehen können. Die DB Vertrieb nutzt allerdings an Standorten ohne erkennbaren Wettbewerb bzw. bei nur noch kurzen verbleibenden Vertragslaufzeiten, bei denen der Aufbau eines Eigenvertriebs unwirtschaftlich ist, diese Situation preislich durch eine differenzierte Preissetzung.

Auch nutzt sie durch eine taktische Angebotslegung ihre marktbeherrschende Situation in der Umbruchphase aus. So werden Fahrkartenselbstbetriebe, die leicht durch Wettbewerber selbst betrieben werden können, sehr preisgünstig angeboten. Verkaufsstellen, die für Wettbewerber dagegen sehr teuer im Betrieb sind, da Einnahmen aus dem Verkauf von Fernverkehrsfahrkarten nicht zur Verfügung stehen bzw. durch fehlende Räumlichkeiten unmöglich sind, werden von der DB Vertrieb teuer

angeboten. Auch verweigert die DB die separate Bepreisung einzelner Vertriebsstellen und bietet diese nur im Bündel an. So besteht für einen Wettbewerber keine Möglichkeit, ausgewählte Vertriebsstellen selbst zu betreiben. Es ist zu hoffen, dass diese Diskriminierungen ein Übergangsphänomen sind.

*Verkauf von Fernverkehrsfahrausweisen:* Die Verpflichtungszusagen der DB AG sehen vor, dass Wettbewerber an stationären Fahrkartenautomaten Fahrscheine des Fernverkehrs verkaufen dürfen. Hierzu ist eine Vertriebsprovision von standortabhängigen 1–3 % auf den Umsatz vorgesehen. Für etwaige Nahverkehrsanteile im Vor- und Nachlauf soll der Provisionsatz aus der Basis-VK (derzeit 8,5 %) gezahlt werden. Momentan wird noch an der technischen Anbindung der Hintergrundsysteme der Wettbewerber an das DB-Hintergrundsystem über die sogenannte GUS-Schnittstelle gearbeitet. Eine Umsetzung sollte noch im Herbst 2017 möglich sein, verzögert sich aber möglicherweise. Geregelt sind jedoch nur Verkäufe über *stationäre Fahrkartenautomaten*. Nicht berücksichtigt sind der personalbediente Verkauf, Abonnements sowie der Onlinevertrieb und der Verkauf über mobile Endgeräte. So können Wettbewerbsbahnen weiter nur den einen Vertriebskanal bedienen (dazu unten mehr).

*Provisionshöhen im A- und B-Preis:* Kalkulationen zeigen, dass die aufgerufenen Provisionen von 1 bis 3 Prozent nur für den Vertriebskanal Automaten keinen kostendeckenden Vertrieb für Wettbewerbsbahnen ermöglichen. Somit haben sie einen Kostennachteil. Insofern müsste die Provision auch bei den Fernverkehrsfahrscheinen für einen kostendeckenden Vertrieb mindestens doppelt so hoch wie die derzeitigen 1–3 % sein.

*Ausblick:* Selbst wenn die noch ausstehenden technischen und organisatorischen Fragen zur Umsetzung der Verpflichtungszusagen geklärt sein werden, bleiben erhebliche Ungleichgewichte bestehen. Es ist nicht einzusehen, warum andere Vertriebskanäle als der Automatenvertrieb nicht geöffnet werden sollen. Zwar ist der personalbediente Vertrieb oft teuer, aber an ihm hängt das lukrative Abonnementgeschäft, das den Wettbewerbsbahnen weiterhin verschlossen bleibt.

### *Neue Entwicklungen im Vertrieb*

Vor allem aber ist zu kritisieren, dass der Onlinevertrieb von Fernverkehrsfahrausweisen den Wettbewerbern bis auf Weiteres unzugänglich bleibt. Im Fernverkehr ist der Automatenvertrieb bereits jetzt deutlich rückläufig und wird in wenigen Jahren nur noch ein Nischendasein fristen. Der Onlinevertrieb – sowohl als „Ticket-to-Print“ (vom Desktop-PC) als auch vor allem über Smartphone-Apps – dagegen steigt steil an. Auch der mobile Verkauf über Handverkaufsgeräte ist eine Variante des Onlinevertriebs, die für alle geöffnet werden muss. Neue Auseinandersetzungen sind also programmiert.

Insgesamt stellt sich die Frage, wie elektronischer und das bedeutet: entgrenzter, ortsungebundener Vertrieb künftig sinnvoll wettbewerblich organisiert werden kann – und zwar auch über die Frage hinaus, welche Tarifprodukte durch wen verkauft werden dürfen. Vieles wurde versucht und manches wieder verworfen. Besonders spannend wird es, wenn nicht nur elektronische Tickets eines Verbundtarifs verkauft werden sollen, sondern Fahrausweise aus verschiedenen Tarifsystemen über einen einheitlichen Vertriebskanal abgesetzt werden sollen.

Ein solcher Ansatz ist z. B. „HandyTicket Deutschland“, eine Initiative von bis zu zwanzig Regionen und Verbänden sowie des VDV, die ein einheitliches Handyticketing mit nur einer Anmeldung erreichen wollte. Letztlich scheiterte sie jedoch an den sehr unterschiedlichen Ausgangslagen der verschiedenen Regionen und der unklaren Frage, wie konkret Innovationen umgesetzt und vor allem finanziert werden können. Die neueste Initiative ist „Mobility inside“ unter Federführung des VDV. Diese Vernetzungsinitiative soll eine „White Label“-Lösung zum Vertrieb elektronischer Fahrausweise erstellen, die auch von kleineren Unternehmen und Verbänden im jeweils unternehmenseigenen „Look and Feel“ genutzt werden kann.<sup>87</sup> All das kann allerdings nur dann funktionieren, wenn neben der technischen Umsetzung zuvor die organisatorischen Fragen geklärt werden: Welche Fahrplan-, Tarif-, Vertriebs- und Verfügbarkeitsdaten werden von wem an wen unter welchen kommerziellen Bedingungen zur Verfügung gestellt? Wie sehen hier die Provisions- und Einnahmenaufteilungsregelungen aus? Was in der traditionellen Fahrausweiswelt nicht geklärt ist, ist es in der elektronischen Fahrausweiswelt ebenso wenig.

---

<sup>87</sup> <http://www.mobilityinside.de/>, aufgerufen am 31. August 2017.

*Touch and Travel:* Und auch hier ist die marktbeherrschende Stellung der Deutschen Bahn relevant. Ihr technisch avanciertes In-/Out-System<sup>88</sup> „Touch&Travel“ drückte die DB nach Jahren des Pilotbetriebs mit Macht in den Markt. Sie schaffte es ab 2013, fast alle Verkehrsverbünde dazu zu bewegen, auch den Verkauf von Verbundverkehrstickets zu ermöglichen. Zunächst wurde in Aussicht gestellt, „Touch&Travel“ vom Branding der Deutschen Bahn zu lösen und perspektivisch die Beteiligung anderer Interessierter an einer „Touch and Travel GmbH“ zu ermöglichen, also den Schritt zu einer unternehmensübergreifenden Lösung zu gehen. Die Versprechungen betreffend das Branding wurden umgesetzt, die unternehmensübergreifende Idee wurde nicht weiterverfolgt. – Durch die Integration der Verbundtarife wurde das System allerdings noch komplexer und schwerer beherrschbar. Für die Branche unerwartet kündigte die DB im Sommer 2015 an, den Betrieb von „T&T“ zum November 2016 einzustellen. Die Verbünde, die in den Verkauf ihrer Tarifprodukte über das System eingewilligt hatten, standen nun allein da.

*DB Navigator:* Parallel zu „Touch&Travel“ hat die Deutsche Bahn den „DB Navigator“ weiterentwickelt. Als integriertes Fahrgastinformations- und Vertriebssystem ist es die zentrale Smartphone-App der Deutschen Bahn und hat Millionen Nutzer. Die Werbung der Deutschen Bahn gegenüber den Verkehrsverbänden, auch über den DB Navigator den Verkauf von Verbundfahrausweisen zu ermöglichen, setzte nach der Abkündigung von „Touch&Travel“ ein, und der stete Tropfen höhlt den Stein: Beispielsweise können Kunden nun auch die Fahrausweise des VBB über den DB Navigator kaufen:



Quelle: Werbeoffensive am Berliner Hauptbahnhof, September 2017. Foto mofair.

Ausweislich der App selbst können Kunden inzwischen die Fahrausweise von zehn Verkehrsverbänden über den DB Navigator kaufen.<sup>89</sup> Unbestritten ist, dass die Bündelung von Funktionen in der DB-Navigator-App aus Sicht des Kunden einen Vorteil bietet. Sie birgt aber aus Sicht der Branche enorme Gefahren: Da Fahrgäste die Zahl der ÖV-Apps auf ihrem Smartphone in einem überschaubaren Rahmen halten wollen, kann eine Bündelung der Funktionen im DB Navigator dazu führen, dass die regionalen Apps von Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbänden (Aufgabenträgern) deutlich an Bedeutung einbüßen werden. Sie werden Schritt für Schritt von den Endgeräten verschwinden bzw. auf Neugeräten nicht mehr installiert werden, wenn sie nicht erheblichen Mehrwert bieten, etwa in Form regionalspezifischer Informationen bzw. Funktionen.

Aber gerade die Funktion der Apps, mit der Geld verdient werden kann, nämlich der Ticketverkauf, dürfte sich im DB Navigator konzentrieren. Umso mehr stellt sich die Frage, ob ein solches Instrument weiter in den Händen eines einzelnen Marktteilnehmers bleiben kann, der allein über seine Weiterentwicklung entscheidet. Eine solche zentrale App müsste entweder streng reguliert oder von einer eigenständigen und unternehmensübergreifenden Organisation getragen werden. Jedenfalls muss sichergestellt werden, dass die Algorithmen, über die man zu Fahrplanauskünften und zu Ticketkäufen gelangt, einzelne Verkehrsunternehmen nicht bevorteilen oder benachteiligen. Auch die

<sup>88</sup> Also ein System, das den Fahrpreis anhand der tatsächlich genutzten Verkehrsleistung ermittelt, ohne dass sich der Kunde vor den einzelnen Fahrten auf eine Relation festlegen muss.

<sup>89</sup> Stand 18. September 2017.

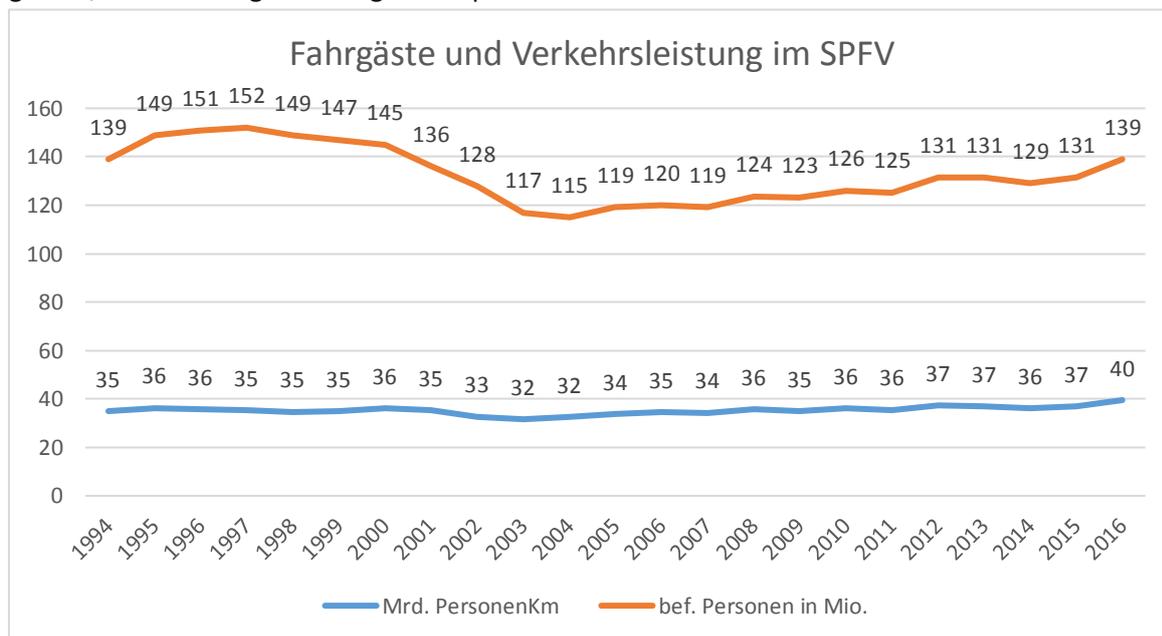
Prozesse der Provisionierung der Verkäufe und die Einnahmenaufteilung müssen den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung genügen.

## SPFV

### Wirtschaftliche Rahmendaten

Anders als der Regionalverkehr, der seit der Bahnreform der 1990er-Jahre eine (fast) stetige Aufwärtsentwicklung verzeichnen konnte, hat sich der SPFV eher durchwachsen, um nicht zu sagen: schwach entwickelt. Besonders im intermodalen Vergleich verlor die Schiene Marktanteile. Dies fiel nur aufgrund der relativ starken Entwicklung des SPNV nicht so stark auf. Aufgrund der unklaren Abgrenzung zwischen Fern- und Regionalverkehr (siehe unten) hat es auch Verschiebungen zwischen den Verkehrsarten gegeben, die letztlich die Länder zugunsten des Bundes finanziert haben.

Phasen eines deutlichen Aufwärtstrends im SPFV wechselten mit z. T. drastischen Fahrgastrückgängen ab, dazwischen gab es Stagnationsphasen.



Quelle: Verkehr in Zahlen (bis 2015). Werte für 2016 nur DB Fernverkehr, DB AG: Wettbewerbskennzahlen 2016, S. 9. Da die Bedeutung der Wettbewerber so gering ist (siehe Folgeabschnitt), erscheint es hier ausnahmsweise zulässig, zwei von der Datenbasis her ungleiche Quellen zu kombinieren.

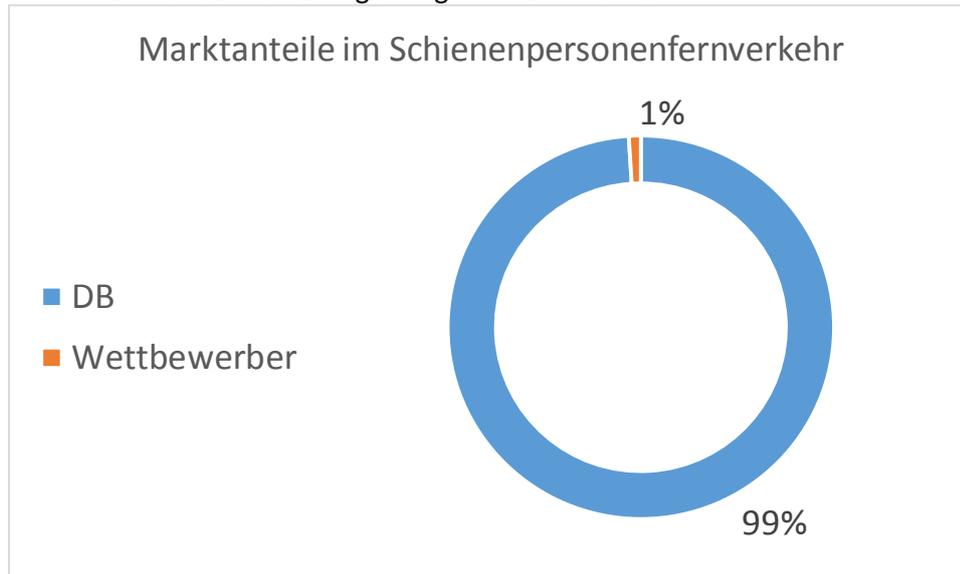
In der Zeit unmittelbar vor der Bahnreform hatte es einen deutlichen Fahrgastzuwachs gegeben: Die damals neuen ICE-Züge und die ersten Hochgeschwindigkeitstrassen brachten ein neues Fahrgefühl und damit einen deutlichen Popularitätsschub. Dieser Effekt hielt bis zum Ende der 1990er-Jahre an. Im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Optimierung der einzelnen Konzernsparten wurde das Angebot auf den nicht eigenwirtschaftlich zu betreibenden Strecken im Rahmen des Programms „Marktorientiertes Angebot im Personenverkehr“ (MORA P) nach und nach ausgedünnt. Die Zuggattung Interregio verschwand im Jahr 2006 endgültig. Parallel dazu waren die Fahrgastzahlen vor allem in den Jahren bis 2004 deutlich bis auf 115 Mio. p. a. zurückgegangen. In den Folgejahren war eine Seitwärtsentwicklung zu verzeichnen. Die größte Steigerung gab es von 2015 auf 2016. Wichtig ist aber auch zu erkennen, dass die Zahl der beförderten Fahrgäste im Jahr 2016 erst wieder auf dem Niveau von 1994 liegt (!), also dem Jahr der Gründung der DB AG. In Bezug auf die Attraktivität des Schienenfernverkehrs beim Kunden ist demnach in den vergangenen zwei Jahrzehnten kaum ein Fortschritt erzielt worden.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Die oftmals verbesserungswürdige Qualität spielt sicher auch eine Rolle bei der zurückhaltenden Verkehrsmittelwahl zugunsten des Eisenbahnfernverkehrs. Der Fernverkehr ist aufgrund der Laufwegbindung einerseits und der starken Verflechtung andererseits tendenziell noch etwas stärker von punktuellen technischen Problemen wie etwa Anschlägen oder Personenschäden betroffen. Die vielen Baustellen betreffen alle Verkehrsarten

Etwas weniger kritisch stellt sich die Lage bei der Verkehrsleistung dar: Hier liegt der Wert um knapp 5 Mrd. Pkm über dem Wert von 1994 (+ 13,5 %). Dies ist durch eine insgesamt höhere durchschnittliche Reisedistanz der Fernverkehrsfahrgäste zu erklären.

### Marktbedeutung der Wettbewerber

Bei der Betrachtung des Marktanteils der Wettbewerber im Schienenpersonenfernverkehr ist ein Diagramm im Zeitverlauf entbehrlich, da sich der Anteilswert zu jeder Zeit unter einem Prozent bewegt hat. In den meisten Jahren lag er sogar näher an 0 % als an 1 %.



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zu keinem Zeitpunkt also kann man ernsthaft von echtem „Wettbewerb“ im Fernverkehr sprechen, auch wenn es ihn formal gibt. Immer wieder haben Unternehmen verschiedenster Art versucht, den Platzhirsch DB Fernverkehr herauszufordern. Im vergangenen Wettbewerber-Report 2015/16 gab es dazu eine ausführliche Darstellung, auf die hier verwiesen sei.<sup>91</sup>

### Markteintrittsversuche



**ZUG / UND / GUT**

nach Westerland auf Sylt (Sommer 2014) oder in den Süden bis nach Frankfurt am Main (Fahrplanjahr 2016) verlängert.

*Hamburg-Köln-Express (HKX):* Seit 2012 ist die Hamburg-Köln-Express GmbH mit ihrem gleichnamigen Zug als inzwischen „dienstältestes“ Unternehmen im Fernverkehrsbereich als Konkurrenz zur Deutschen Bahn unterwegs. Das genaue Fahrtenangebot änderte sich mehrmals. Neben der Hauptverbindung zwischen Hamburg und Köln wurden zeitweilig auch Verbindungen bis

Zur Verbesserung der Auslastung erkämpfte das Unternehmen zwischenzeitlich (ab Februar 2015) die Aufnahme in den TBNE – als eigenwirtschaftlicher Nahverkehr – und öffnete seine Züge für Fahrausweise des C-Preises. Dies ließ sich insofern auch begründen, weil der Haltestellenabstand des HKX deutlich enger war als der „klassischer“ Fernverkehrsverbindungen. Allerdings wurde die Akzeptanz des C-Preises angesichts der vielen Rabatt- und Pauschalangebote der Deutschen Bahn (Ländertickets, „Quer-durchs-Land“-Ticket etc.) 2016 wieder beendet: Zwar war die Auslastung der Züge gestiegen, aber die Profitabilität nicht. Eher waren manche Züge schon zu voll.

und verschärfen diesen Trend noch. Derzeit liegt die Pünktlichkeit im Fernverkehr wieder unter der 80%-Marke: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/deutsche-bahn-wieder-mit-mehr-verspaetungen-15195264.html?GEPC=s5>, aufgerufen am 14. September 2017.

<sup>91</sup> Wettbewerber-Report 2015/16, S. 50–54.

Seit dem Fahrplanjahr 2016 stellt das mit der HKX GmbH in der Railroad Development Corporation (RDC) verbundene Unternehmen BahnTouristikExpress (BTE) das Rollmaterial. Im Herbst 2017 wird der HKX nach eigenen Angaben für ca. zwei Monate pausieren. Das Fahrtenangebot war schon zuvor von anfangs 42 Fahrten pro Woche auf zuletzt vier gesunken.<sup>92</sup>

*Autozug Sylt:* Ebenso zum RDC-Konzern gehört der Autozug Sylt. RDC hatte sich bereits im Herbst 2014 um die Möglichkeit beworben, Trassen und die Verladestation für den Autozugverkehr von Niebüll nach Westerland auf Sylt zu nutzen. Der Konflikt um die (potenziell lukrativen) Fahrplanlagen wogte über lange Zeit. Die DB konterte mit dem Konzept des „Sylt Shuttle plus“, indem sie ihren Autozug in Niebüll um einen Triebwagen nach Bredstedt ergänzte, wodurch dem gesamten Zug wegen des längeren Fahrtwegs bei der Trassenvergabe der Vorzug einzuräumen sei.<sup>93</sup> RDC erhielt schließlich sowohl Trassen als auch Zugang zum Terminal, konnte aber aufgrund von technischen Schwierigkeiten erst im Oktober 2016 mit dem Regelzugangebot starten. Ein Problem bleibt etwa die geringere Fahrtenzahl gegenüber dem DB-Angebot sowie die schwierige Fahrgastinformation vor Ort: Wer nicht gezielt den RDC-Service sucht, landet meist unwillkürlich in der DB-Schlange. An der Fahrgastinformation wird weiter gearbeitet, die Auslastung steigt langsam an.<sup>94</sup>



*Locomore:* Unter erheblicher medialer Aufmerksamkeit startete Locomore zum Fahrplanwechsel im Dezember 2016 seinen Betrieb auf der Verbindung Berlin – Lichtenberg – Stuttgart. Das Unternehmen war mit sehr geringem Eigenkapital mittels Crowdfunding auf die Beine gestellt worden. Die Lokomotive der schwedischen Hector Rail war ebenso geleast wie das Wagenmaterial. Bisher ungewohnt waren Abteile, die unter einem bestimmten Motto standen, kostenfreies WLAN auch in generalüberholten Wagen sowie ein aufwendiges Tarif- und Vertriebssystem, das im Wesentlichen auf Onlinebuchungen basierte. Trotz hoher Medienresonanz und durchaus vorhandenem Fahrgastzuspruch sorgten u. a. technische Probleme dafür, dass das Unternehmen seinen Betrieb nicht weiter ausweiten konnte, sondern bereits am 11. Mai 2017 Insolvenz anmelden musste.<sup>95</sup> Nach mehrmonatigen Verhandlungen wurde der Locomore-Betrieb auf der vorhandenen Linie mit dem vorhandenen Material und dem bisherigen Betriebspersonal weitergeführt.<sup>96</sup> Den Betrieb verantwortet nun das private tschechische Unternehmen Leo Express, das in der Tschechischen Republik die Strecke Praha (Prag) – Olomouc (Olmütz) in Konkurrenz mit der dortigen Staatsbahn ČD und einem weiteren Unternehmen bedient sowie auch Fernbusreisen anbietet. Den Vertrieb der Fahrausweise verantwortet FlixBus.



*Ausländische Staatsbahnen (ÖBB, Thalys u. a.):* Zudem fahren weiter ausländische Staatsbahnen nach Deutschland hinein – genauso, wie die Deutsche Bahn auch aus Deutschland hinausfährt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Wettbewerbslinien im eigentlichen Sinne, sondern um Angebote, die zwischen den Anbietern koordiniert und abgerechnet werden. Lediglich der Thalys zwischen Dortmund/Köln und Paris ist seit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2016 nicht (mehr) in das Tarifsystem der



<sup>92</sup> <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/hamburg-koeln-express-hkx-stellt-verkehr-voruebergehend-ein/20218212.html>; Zugriff am 22. August 2017.

<sup>93</sup> Dieses Manöver wurde von der NDR-Satiresendung „extra 3“ als „realer Irrsinn“ bezeichnet: [http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/extra\\_3/Realer-Irrsinn-Sylt-Shuttle-Plus,extra10836.html](http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/extra_3/Realer-Irrsinn-Sylt-Shuttle-Plus,extra10836.html), aufgerufen am 12. September 2017.

<sup>94</sup> Husumer Nachrichten vom 20. Juli 2017, <https://www.shz.de/lokales/husumer-nachrichten/fairer-wettbewerb-auf-augenhoehe-id17348151.html>, aufgerufen am 14. September 2017.

<sup>95</sup> Zum Beispiel <https://www.welt.de/wirtschaft/article167273258/Bahn-Konkurrent-Locomore-geht-in-die-Insolvenz.html>, aufgerufen am 14. September 2017.

<sup>96</sup> Zum Beispiel <http://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/flixtren-flixbus-rettet-locomore-und-denkt-ueber-namensaenderung-nach/20193960.html>, aufgerufen am 14. September 2017.

Deutschen Bahn eingebunden. Nicht alle wissen dies zu schätzen, weil Fahrgäste mit Zeitkarten ihn nicht mehr nutzen können.<sup>97</sup>

*Nachtzüge:* Das in den vergangenen Jahren schon deutlich reduzierte Nachtzugangebot hat die Deutsche Bahn zum Fahrplanwechsel im Dezember 2017 eingestellt. Ein Teil der Verbindungen wurde von den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) unter dem Namen Nightjet übernommen. Es wird sich zeigen, ob die ÖBB das (weiter reduzierte) Angebot wirtschaftlicher erbringen können als die DB. Besonders bei den Nachtzügen haben sich in der Vergangenheit die hohen Trassenentgelte als Showstopper entpuppt. Bei einer möglichen Senkung der Schienenmaut könnten die Angebote wieder eine bessere Perspektive haben.

*Weitere Angebote:* Darüber hinaus gibt es – neben dem hier nicht betrachteten Charterverkehr – noch eine Reihe weiterer Linienverkehrsangebote von Wettbewerbsbahnen im eigenwirtschaftlichen Verkehr. Diese sind allerdings meist sehr speziell, auf einzelne Fahrten beschränkt oder reine Saisonprodukte. Die folgende Karte zeigt einen – ebenfalls unvollständigen – Überblick. Beispielsweise gibt es die wöchentliche Autozugverbindung „EuroTurk-Express“ des Anbieters Rail Contact GmbH von Bonn-Beuel nach Istanbul.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Aachener Zeitung vom 15. Mai 2017: <http://www.aachener-zeitung.de/lokales/region/bahn-und-thalys-zum-wohl-der-fahrgaeste-einigen-1.1624781>, Zugriff am 8. Juni 2017.

<sup>98</sup> <http://www.zughalt.de/2011/07/privater-autozug-von-bonn-beuel-nach-istanbul/>.

# Linien des privaten Fernverkehrs von/nach Zentraleuropa 2017

Private Wettbewerber von »Eisenbahnen der öffentlichen Hand« im Schienenpersonenfernverkehr (ohne Charter/ohne reine Autoreisezüge)



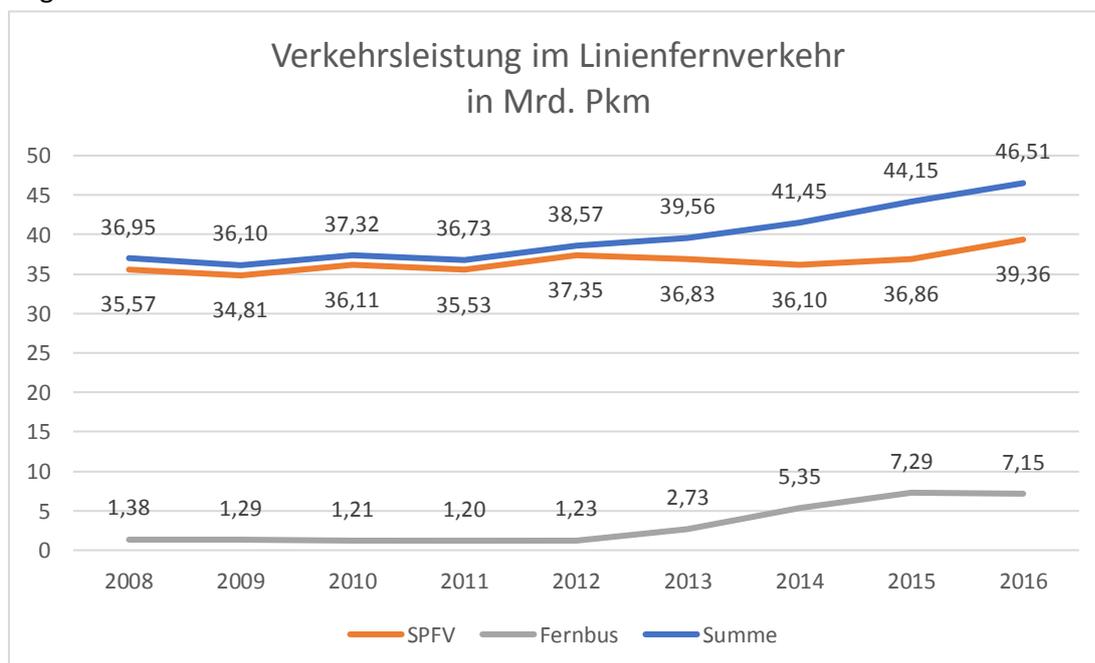
Quelle: <sup>1</sup> De.wikipedia.org, Artikel Schienenpersonenfernverkehr u. a., <https://de.wikipedia.org/wiki/Schienenpersonenfernverkehr>, Zugriff am 11. September 2017. Offenbar sind die Autoren von Wikipedia die einzigen, die konsequent versuchen, das kleinteilige Bild jeweils aktuell fortzuschreiben.

## Konkurrenz zum Fernbus

Seit den 1930er-Jahren war der Markt für den Busfernverkehr in Deutschland stark reglementiert. Die Schiene sollte seinerzeit vor der Konkurrenz auf der Straße geschützt werden. Die Bundesrepublik übernahm diese gesetzliche Regelung im § 13 Abs. 2 PBefG. Ausnahmen bestanden nur in eng gefassten Bereichen, namentlich im grenzüberschreitenden Verkehr. Eine weitere Ausnahme, die auch nach der Wiedervereinigung nicht beseitigt worden war, war der Busfernverkehr von und nach (West-)Berlin. Zu Zeiten des Kalten Krieges sollten Berliner und Berlinreisende nicht auf die Züge der Deutschen Reichsbahn verwiesen werden.

In der Koalitionsvereinbarung 2009 auf Bundesebene einigten sich Union und FDP darauf, die starke Reglementierung des Fernbusverkehrs aufzuheben. Geschützt werden sollte künftig nicht mehr der Schienenverkehr allgemein, sondern vor allem der durch Regionalisierungsmittel unterstützte, gemeinwirtschaftliche SPNV. Hintergrund ist, dass nicht der eigenwirtschaftliche Fernbusverkehr gezielt die Strecken bedient, auf denen ein hohes Fahrgastaufkommen herrscht, und dabei die parallel verlaufenden Schienenverkehrsangebote „leerfährt“ und diese dann weniger kostendeckend zu betreiben sind. Eine Privatisierung der Gewinne und eine Sozialisierung der Verluste auf Kosten der öffentlichen Hand, die einen Gewährleistungsauftrag zu bedienen hat, sollen vermieden werden.

So ist es nach wie vor unzulässig, Fahrgäste im Fernbus über eine Wegstrecke von weniger als 50 km zu transportieren. Entsprechend dürfen auch nur im Ausnahmefall die Halte der Fernbuslinien näher als 50 km beieinanderliegen. Fernbuslinien unterliegen auch weiterhin einem Genehmigungsvorbehalt. Im Verlauf des Verfahrens werden eventuell Betroffene wie etwa Verkehrsverbünde einbezogen und können Stellungnahmen abgeben. Dies kann insbesondere dann relevant werden, wenn innerhalb großer Verbundgebiete mehrere Fernbushalte bedient werden (etwa Berlin und Cottbus innerhalb des VBB). Gelegentlich wird gefordert, den Mindesthaltestellenabstand der Fernbuslinien in der Regel auf 100 km anzuheben.<sup>99</sup>



Quelle: Bundesamt für Güterverkehr: Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2016, S. 52. Zahlen für 2016 von [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilunggen/2017/04/PD17\\_124\\_461.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilunggen/2017/04/PD17_124_461.html).

Nachdem seit der Fernbusliberalisierung 2013 die Fahrgastzahlen und die Beförderungsleistung im Fernbus unwiderstehlich zu steigen schienen, hat das Jahr 2016 offenbar in mehrerlei eine Konsolidierung gebracht: So war denn 2016 das Jahr, in dem die Fahrgastzahlen im Fernlinienverkehr gestiegen sind, und zwar allein aufgrund der Ergebnisse der Schiene (Zuwachs von 36,86 auf 39,36 Mio. Fahrgäste), während die Zahl der Fernbusnutzer erstmals seit 2016 leicht von 7,29 Mio. auf 7,15 Mio. zurückging, wobei die steigenden Ticketpreise und die Verknappung des Angebots erst im Herbst 2016 deutlich spürbar wurden. Ob dies schon eine Trendwende ist, bleibt abzuwarten. Zum ersten Mal stieg die Beförderungsleistung bei Fernbussen nicht mehr weiter, während sie sich beim SPFV erholt hat. Insgesamt ist die Beförderungsleistung im Linienfernverkehr seit 2011 kontinuierlich gestiegen.

Oft wird die Frage aufgeworfen, inwiefern die Liberalisierung des Fernbusverkehrs Kannibalisierungseffekte auf den SPFV gehabt habe. Zwar legen die Fahrgastzahlen auf den ersten Blick einen solchen Schluss nahe. Bei näherer Betrachtung aber ist es weniger eindeutig. Zumindest das gesamte letzte

<sup>99</sup> Das sieht die Monopolkommission kritisch: „Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen. Sondergutachten 76“, K29-30 bzw. Nr. 335, erster Punkt.

Jahr scheint diesen Trend bereits gebrochen zu haben. In einzelnen Kundensegmenten hat es wohl eine Abwanderung gegeben, in anderen aber nicht. Zudem hat der Fernbusverkehr Reisen induziert, die ohne ihn gar nicht erst unternommen worden wären.

Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass der SPFV nicht nur mit der Konkurrenz des Fernbusses zu kämpfen hat, sondern oft auch mit dem Flugverkehr. Unter anderem durch die unterlassene Kerosinbesteuerung gibt es innerdeutsche Verbindungen, die preisgünstiger mit dem Flugzeug als mit der Bahn zurückgelegt werden können, was umweltpolitisch verheerend ist. Wenn die fehlende Kerosinbesteuerung mit dem internationalen Wettbewerbsdruck für die deutsche Luftverkehrswirtschaft begründet wird, kann das zumindest nicht für innerdeutsche Verbindungen gelten.

### Marktentwicklung innerhalb des Fernbussegments

Mit der Liberalisierung des Fernbusmarktes war die politische Hoffnung verknüpft, dass es eine neue Form preiswerter Langstreckenmobilität geben und sich dadurch der Innovationsdruck auf den SPFV erhöhen würde. Beides setzt aber einen harten Konkurrenzdruck der Fernbusanbieter auch untereinander voraus. Tatsächlich gab es zunächst einen brutalen Preiswettkampf bis zum „5-Euro-Ticket“. Aber viel schneller als erwartet griff eine rasante Marktberaumung: Im Frühjahr 2017 war von den vielen Anbietern praktisch keiner mehr übrig. Der fusionierte Branchenprimus MeinFernbus FlixBus hatte einen Marktanteil von fast 92 % erreicht. Viele Anbieter – ADAC/Postbus, DeinBus, City-to-City oder zuletzt Hellö – waren gekommen, aber auch bald wieder gegangen. Auch Unternehmen, die bereits lange am schon immer liberalisierten internationalen Fernbusmarkt aktiv waren, gerieten in heftige Schwierigkeiten. Nur mit Mühe konnte die Deutsche Touring überleben.<sup>100</sup> Auch die Deutsche Bahn musste sich mit ihrer schon seit Langem von und nach Berlin tätigen Tochter BEX aus dem Markt zurückziehen. Lediglich die IC-Busse sind noch aktiv.

Der Schwund der Anbieter einerseits und die Konsolidierung des Liniennetzes des Branchenführers andererseits führten auch zu einer deutlichen Reduktion der Linien. Wurde im zweiten Quartal 2016 ein Spitzenwert von 355 Fernbuslinien erreicht, waren es im ersten Quartal 2017 nur noch 241.<sup>101</sup> Seitdem gab es eine leichte Steigerung.

Gleichzeitig sind die Preise für Fernbustickets deutlich gestiegen. Dadurch hat sich – vor allem im Vergleich mit den Sparpreisen – der Preisnachteil für den Fernverkehr der Deutschen Bahn deutlich relativiert.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Argument der (Fern-)Busbranche, eine Maut für Fernbusse würde wegen der deswegen steigenden Ticketpreise die Mobilität für Einkommensschwache wieder infrage stellen, nicht stichhaltig.<sup>102</sup> Inzwischen wird deutlich, dass sich die Befreiung der Fernbusse von der Lkw-Maut, die zum Zeitpunkt der Liberalisierung 2013 als Maßnahme zur Stützung eines noch jungen Geschäftsmodells gedacht war („Welpenschutz“), überlebt hat. Die Fairness im Fernlinienverkehr gebietet es, dass nicht nur der SPFV Trassenpreise zahlen muss, sondern auch der Fernbus eine Straßenmaut.<sup>103</sup>

### Schnittstelle zum Regionalverkehr

Bis heute ist die Definition dessen, was als „Fernverkehr“ auf der Schiene gilt, nicht eindeutig. Die gängige Definition bezeichnet als Fernverkehr Fahrten, die über mehr als 50 km Reiseweite gehen und/oder länger als eine Stunde dauern. Beispielsweise erhalten die SPNV-Unternehmen eine Reduktion des Mineralölsteuersatzes, wenn die Mehrheit der Reisenden in den Zügen einer Linie unter der

---

<sup>100</sup> „Deutsche Touring kann weiter fahren“, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/wirtschaft/omnibus-betreiber-deutsche-touring-kann-weiter-fahren-15151441.html>; Zugriff am 28. August 2017.

<sup>101</sup> „Ist der Fernbus-Boom schon wieder vorbei?“, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaft-in-zahlen/grafik-des-tages-ist-der-fernbus-boom-wieder-vorbei-15156905.html>, Zugriff am 28. August 2017.

<sup>102</sup> Unter anderem im „Faktenpapier Straße-Schiene“ des bdo, [http://www.bdo.org/uploads/assets/55950a9b8c43adbe95000001/original/bdo-iGES-Faktenpapier\\_Stra%C3%9Fe-Schiene.pdf](http://www.bdo.org/uploads/assets/55950a9b8c43adbe95000001/original/bdo-iGES-Faktenpapier_Stra%C3%9Fe-Schiene.pdf), aufgerufen am 5. September. Der DBO erhebt die Forderung aber weiterhin in seiner Bilanz zu fünf Jahren Liberalisierung: <http://www.bdo.org/presse/pressemeldungen/fernbus-ist-eine-wichtige-verkehrsalternative-die-faire-rahmenbedingungen-verdient>, aufgerufen am 2. Oktober 2017.

<sup>103</sup> „Reif für die Maut“, FAZ vom 20. August 2017.

genannten Marke bleibt. Auch für andere steuerliche Unterscheidungen (reduzierter Mehrwertsteuersatz für Fahrausweise für Relationen unter 50 km, darüber der Normalsatz) wird die Grenze genutzt.

Für die Aufgabenabgrenzung, für welche Verkehre die Bestellung durch die Aufgabenträger greift und für welche nicht, gibt es de facto aber eine Zirkeldefinition: „SPNV ist, was von Aufgabenträgern als SPNV bestellt wird“. Es empfiehlt sich erneut die Lektüre des Artikels 87e GG Abs. 4, der durch die Bahnreform Ende 1993 ins das Grundgesetz eingefügt worden ist. Er lautet:

„(4) Der Bund gewährleistet, daß dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

Der Bund hat also für das Schienenfernverkehrsangebot eine Gewährleistungspflicht, die er de facto durch sein Enkelunternehmen DB Fernverkehr wahrnimmt. Das angesprochene Bundesgesetz ist bis heute nicht verabschiedet und die Grenze zwischen Nah- und Fernverkehr bis heute nicht gezogen. Angesichts des Rückzugs von DB Fernverkehr aus der Fläche entstand aber ein erheblicher politischer Druck auf die Bundesländer bzw. Aufgabenträger, mehr und mehr langlaufende Nahverkehrslinien auszuschreiben und zu bestellen. Nüchtern betrachtet, war dies eine Lastenverlagerung des Bundes, dessen Wirtschaftsunternehmen seine Bilanz verbesserte, auf die Länder. Diese konnten sie nur deshalb stemmen, weil der aufkommende Wettbewerb eine „Wettbewerbsdividende“ und damit Spielräume brachte.

Im Frühjahr 2015 stellte die DB Fernverkehr ihre Initiative „Deutschland im Takt“<sup>104</sup> vor, die über einen bis zum Jahr 2030 gestreckten Zeitraum eine erhebliche Ausweitung der Fernverkehrserschließung mittelgroßer Städte vorsieht. Praktisch jede deutsche Stadt mit über 100.000 Einwohnern würde demnach wieder einen mindestens zweistündigen IC-Halt bekommen. In weiten Teilen orientiert sich das neue Netz am ehemaligen IR-Netz. Das Echo war nur verhalten positiv: Der lange Einführungszeitraum, unter anderem mit der schwierigen Beschaffung zeitgemäßen Rollmaterials begründet, trübte bei vielen die Freude. Aber bei vielen politisch Verantwortlichen in den Regionen kam die Ankündigung, dass etwa die Kreishauptstadt wieder Fernverkehrshalt werden könnte, gut an.

Die unklare Finanzierung versucht die Deutsche Bahn zumindest zu einem Teil aus Regionalisierungsmitteln – die aber eindeutig für die Bestellung von Nahverkehrsleistungen gedacht sind – zu leisten. In den Regionen warb und wirbt sie weiter damit, dass neue Fernverkehrsverbindungen einen Mehrwert für die regionalen Aufgabenträger darstellen. Für diesen sollten sie dann auch einen Beitrag leisten. Die Gespräche laufen weiter; und einige Aufgabenträger sind unsicher, wie sie sich dazu positionieren sollen. Hier einige Beispiele, wie die eigentlich nicht zulässige Quersubventionierung doch möglich gemacht werden sollte:

*Stuttgart – Nürnberg:* Hier gab es erheblichen Druck, eine rechtlich nicht zulässige kombinierte Ausschreibung von Fernverkehrs- und Nahverkehrsleistungen zu machen. Dieses Vorhaben wurde jedoch im Juni 2016 wieder gestoppt.<sup>105</sup>

*Stuttgart – Singen (Gäubahn):* Auf die Ankündigung der DB, die Verbindung Stuttgart – Zürich künftig nicht mehr im Fernverkehr bedienen zu wollen, gab es ein Einlenken des Landes Baden-Württemberg, die Fernverkehrsstrecke mit Regionalisierungsmitteln zu stärken. Diese kombinierten Ausschreibungen sind sehr bedenklich, weil in der Regel nur die Deutsche Bahn überhaupt passendes Wagenmaterial hat, um Fernverkehrszüge anbieten zu können.

---

<sup>104</sup> Auf keinen Fall zu verwechseln mit dem „Deutschland-Takt“. Zu vermuten ist allerdings, dass die Nähe zum „Deutschland-Takt“ bewusst gewählt wurde, um von dessen positivem Image zu profitieren.

<sup>105</sup> <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/gespraech-zum-schiene-korridor-stuttgart-nuernberg-abgeschlossen-1/>, aufgerufen am 15. September 2017.

*Gera – Gotha*<sup>106</sup> und *Dresden – Riesa*: Hier werden auf bestimmten Streckenabschnitten Nahverkehrstickets im Fernverkehr anerkannt. Diese Anerkennung aber wurde, um formal einer wettbewerblichen Vergabe zu entsprechen, ausgeschrieben. Allerdings konnte sich nur ein Bieter bewerben, weil es auf der Relation nur einen Anbieter von Fernverkehrsleistungen gibt, nämlich die Deutsche Bahn. *Dortmund – Kassel*: Auf einem anderen Teilstück der Mitte-Deutschland-Verbindung wollte der NWL keine Ausgleiche pro Zugkm zahlen, sondern pro Tarifkilometer für die Anerkennung des Nahverkehrstarifs im Fernverkehr zwischen Hamm und Warburg einen Ausgleich zahlen. Da ja nur die Deutsche Bahn einen Fernverkehr auf der Strecke anbietet, sollte die Vergabe ebenfalls in einer Direktvergabe erfolgen. Dieser Versuch, die IC-Linie 51 durch Nahverkehrskunden mitzufinanzieren, scheiterte vor der Vergabekammer Münster.<sup>107</sup> Die Vergabekammer stellte klar, dass die vom Aufgabenträger gewünschten Verkehrsleistungen auch von anderen Unternehmen als der Deutschen Bahn angeboten werden könnten und daher eine wettbewerbliche Vergabe zwingend ist.

Eine Mitfinanzierung des Fernverkehrs schädigt die Betreiber des SPNV in verschiedener Weise: Bei Nettoverkehrsverträgen wird ein paralleles Fernverkehrsangebot zu einer Schwächung der Fahrgastnachfrage im Regionalverkehr führen. Weniger Fahrgäste heißen weniger Fahrgeldeinnahmen. Mit diesen hat der Betreiber jedoch bei Legung des Angebots gerechnet und auch legitimer Weise rechnen dürfen. In Bruttoverträgen tritt ein ähnlicher Effekt ein, wenn auch indirekt: In der Regel enthalten die Verkehrsverträge eine Anreizkomponente, nach der die Betreiber mehr Leistungsentgelt erhalten, wenn es ihnen gelingt, die Fahrgastzahlen in Bezug auf einen Referenzwert zu steigern. Bei einem Konkurrenzangebot des Fernverkehrs auf den einschlägigen Strecken aber wird dies sehr schwierig bis unmöglich. Zwar ist dieser Effekt geringer als im Nettovertrag, dafür zahlen aber die Aufgabenträger die andere Hälfte: Neben den Ausgleichen für die Tarifanerkennung, die sie der DB Fernverkehr direkt zahlen, übernehmen sie außerdem noch ein höheres Einnahmefallrisiko im Regionalverkehr, als sie es selbst geplant haben.

Schließlich ist es der explizite Sinn von Fernverkehr in der Fläche, langlaufende RE-Linien eher wieder durch Fernverkehr zu substituieren. Dies führt aber dazu, dass der Verkehrsleistungs-„Kuchen“, der im Wettbewerb vergeben werden kann, tendenziell kleiner wird. Aufgrund der hohen Remanenzkosten werden die Aufgabenträger nicht alle vermeintlich einzusparenden Ausgaben bei Minderbestellung tatsächlich vermeiden können. Vor allem aber können die Wettbewerbsbahnen (und in diesem Fall wäre die DB Regio als Bahnunternehmen genauso betroffen) weniger Leistung am Markt absetzen.

Allerdings ist die Vermischung der Regional- und Fernverkehrsfinanzierung nicht nur ein Thema für die Zukunft angesichts der geplanten Ausweitung des Fernverkehrs, sondern auch heute schon, wenn auch in z. T. noch sehr geringem Rahmen, geübte Praxis. Und zwar dann, wenn Fahrausweise der Verbundtarife auf Strecken des Fernverkehrs (meistens IC-/EC-Linien, nur ganz selten ICE-Linien) anerkannt werden. Bekanntestes Beispiel ist die Anerkennung des Niedersachsentarifs zwischen Bremen und Norddeich Mole (bzw. Augustfehn im VBN-Tarif) im IC. Dieser fährt dort – nicht im Wettbewerb vergeben – im Zweistundentakt. In der jeweils anderen Stunde fährt der im Wettbewerb vergabene Regionalexpress. Für die Aufgabenträger bietet sich der Vorteil, dass sie nicht die Verkehrsleistung an sich bezahlen müssen, obwohl sie sie ihren Fahrgästen gleichwohl bieten können. „Nur“ ein gewisser Ausgleich für die Differenz zwischen dem Verbund- und dem Fernverkehrstarif wird gezahlt.<sup>108</sup>

Dabei lassen sich zwei Grundtypen unterscheiden: zum einen eine direkte Anerkennung des Verbundtarifs im Fernverkehrszug, zum anderen die Anerkennung mit einem Aufpreisticket.

---

<sup>106</sup> <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/leben/detail/-/specific/Intercity-nach-Gera-wird-ausgeschrieben-419792602>, aufgerufen am 15. September 2017.

<sup>107</sup> Az. VK1 47/16; <https://www.welt.de/wirtschaft/article162237926/Darum-koennte-die-Bahn-ihren-Fernzug-Trick-bitter-bereuen.html>, Zugriff am 15. September 2017.

<sup>108</sup> Ob dessen Höhe angemessen kalkuliert wird, ist in vielen Fällen umstritten. Kritiker bemängeln, dass bei der Kalkulation übermäßig stark vom Normalpreis des Fernverkehrstickets ausgegangen wird, obwohl inzwischen die weit überwiegende Mehrheit der Fahrgäste diesen nicht mehr zahlt, sondern Sparpreise und andere Rabattangebote nutzt.

Region/ Verbund <sup>109</sup>	direkt / Aufpreisticket	Bemerkungen
VGN	Aufpreis (Zeitkarten)	Nürnberg – Ansbach / Neumarkt; Steinach – Treuchtlingen
VRN	Aufpreis (Zeitkarten)	Kaiserslautern – Ludwigshafen – Mannheim – Heidelberg; Bensheim – Heidelberg -Wiesloch; Worms – Ludwigshafen
RMV	Aufpreis (Zeitkarten)	Alle IC-/EC-Linien
NVV	Aufpreis (Zeitkarten)	Kassel – Treysa / Warburg / Bad Hersfeld
VRM	Aufpreis (Zeitkarten)	Remagen – Boppard
VRB	Direkt	Peine – Braunschweig – Helmstedt
VRR	Aufpreis (bestimmte Zeitkarten)	Alle IC/EC
VRS	Aufpreis (bestimmte Zeitkarten)	Düsseldorf – Köln – Bonn – Remagen
GVH	Aufpreis (Zeitkarten, nur Übergang)	Hannover – Celle / Nienburg / Elze / Alfeld / Peine
VBN	Direkt	Bremen Hbf – Augustfehn / Diepholz / Verden (Aller)
HVV	direkt (bestimmte Zeitkarten)	HH-Altona – Lüneburg
VBB	Direkt	Potsdam – Berlin – Eberswalde – Prenzlau (auch ICE); Berlin – Cottbus – Forst
VMV	Direkt	Stralsund – Rostock
Niedersachsen	direkt, Aufpreis	direkt HB – Norddeich Mole, darüber hinaus Aufpreis
NWL	Aufpreis	Hamm – Paderborn u. a.
VVO	direkt (Zeitkarten)	Dresden – Riesa
VSB	Aufpreis	Triberg – Donaueschingen

Die Menge an Regionalisierungsmitteln, die auf diesem Wege zur Stützung des Fernverkehrs umgewidmet wird, ist nicht bezifferbar; noch dürfte sie aber überschaubar sein.

### Hemmnisse des Wettbewerbs

Dass auch gut zwanzig Jahre nach der Bahnreform die Erfolge der unterschiedlichen Marktdesigns in SPNV und SPFV so stark voneinander abweichen, spricht dafür, zu prüfen, ob das Open-Access-Modell im Fernverkehr überhaupt dauerhaft fortgeführt werden kann.

*Fahrzeuge:* Schon im Regionalverkehr sind die Fahrzeuge, genauer gesagt der Kapitaldienst für ihre Finanzierung, der größte zu finanzierende „Brocken“. Um im ansonsten ja gut eingeschwungenen Vergaberegime im SPNV Wettbewerb zu erhalten, sahen sich die Aufgabenträger in der Folge der Finanzkrise gezwungen, verschiedene Modelle zu erproben, welche die Ausgangsbasis bundeseigener und nicht bundeseigener Unternehmen annähern, um überhaupt Wettbewerb zu erreichen. Ohne ein wie auch immer geartetes Vergaberegime ist das im Fernverkehr weder möglich noch bisher gewollt. Jeder, der fahren will, muss das mit komplett selbst finanzierten Fahrzeugen tun. Schon für Punkt-zu-Punkt-Verkehre ist das oftmals schwer zu leisten, selbst wenn mit geleastem Rollmaterial gefahren wird. Für ein vom Verkehrsangebot her auch nur annähernd konkurrenzfähiges Angebot auch nur auf einem einzelnen Korridor wären sehr viel mehr als einzelne Züge notwendig, die kaum jemand finanzieren kann. Selbst die Deutsche Bahn stößt mit der Beschaffung der ICE-4-Züge an die Grenzen der Belastbarkeit bzw. geht sogar darüber hinaus. Die erwähnte Finanzspritze (Verzicht auf Dividendenausschüttung sowie Erhöhung des Eigenkapitals durch den Eigner Bund) hat das deutlich gezeigt.

*Trassenpreise:* Für in den Markt eintretende Unternehmen sind ferner die sehr hohen Trassengebühren ein erhebliches Hindernis. Zwar kommen mangels Hochgeschwindigkeitszügen ohnehin keine besonders teuren „Metropol“-Trassen infrage, aber auch die Trassen für Punkt-zu-Punkt-Verkehre sind teuer genug.

<sup>109</sup> Nach Nr. 602/2 des Tarifverzeichnisses Personenverkehr und weiteren Recherchen.

*Trassenzugang:* Damit eng zusammen hängt die Verfügbarkeit attraktiver Trassen. Per definitionem sind die günstigeren Fernverkehrstrassen in keiner Weise mit den regionalen Taktfahrplänen verknüpft. Für Fahrgäste, die umsteigen müssen, ist dies schon ein erheblicher Nachteil.

*Tarif und Vertrieb:* Gleiches gilt für die Fahrausweise: Zwar haben die Konkurrenten der DB immer versucht, sich durch niedrigere Preise einen Vorteil gegenüber den DB-Fernverkehrszügen zu verschaffen. Angesichts des im Vergleich zur DB Fernverkehr aber extrem geringen Leistungsangebots läuft ein Fahrausweis bei einem Wettbewerber de facto immer auf eine Zugbindung hinaus, weil es keine gegenseitige Anerkennung der Fahrausweise gibt. Beim HKX hat es eine Weile eine Anerkennung des C-Preises der Deutschen Bahn gegeben, diese aber führte wegen der vielen Pauschalangebote zu einer anders gearteten Belastung, sodass sie wieder eingestellt werden musste. Schließlich sind die Wettbewerber gezwungen, ein komplett separates Vertriebsnetz neben dem der Deutschen Bahn aufzubauen. Denn schließlich kann die DB nicht genötigt werden, Fahrausweise der Konkurrenz zum Selbstkostenpreis zu verkaufen. Von einigen wenigen personenbedienten Verkaufsstellen in Kiosks o. ä. führt das de facto zu einem reinen Onlinevertrieb. Diesem mag zwar grundsätzlich die Zukunft gehören. Noch aber werden damit viele potenzielle Fahrgäste gar nicht erst erreicht. Hinzu kommt, dass selbst internetaffine Kunden zwar im Aufsuchen von [bahn.de](http://bahn.de) oder des DB Navigators geübt sind, andere Vertriebsportale sich aber erst bekannt machen müssen.

Fernverkehr ist in Deutschland bisher eigenwirtschaftlich organisiert, d. h. der Betrieb muss seine Kosten allein durch den Verkauf von Fahrausweisen decken. Öffentliche Mittel gibt es nicht (zu den Ausnahmen s. o.). Zusammen mit den genannten Schwierigkeiten sorgt der insgesamt unklare Rechtsrahmen für den Schienenfernverkehr dafür, dass jeder Versuch, in diesem Marktsegment als Neuanbieter nachhaltiger Fuß zu fassen, ein extrem waghalsiges Manöver ist.

### Wettbewerb im Fernverkehr durch einen Bundesaufgabenträger

Wie kann nun eine politisch gewollte Ausweitung des Fernverkehrs ordnungspolitisch angemessen und mit einem möglichst überschaubaren Risiko für die öffentliche Hand umgesetzt werden? Auf den ersten Blick ist es nicht abwegig, dass die DB Fernverkehr für mehr Leistung, die den Aufgabenträgern zu Einsparungen verhilft, einen gewissen Ausgleich erhält. Aber auch für die Aufgabenträger ist diese Kopplung von Regional- und Fernverkehr heikel: Sie bietet keine dauerhafte Verlässlichkeit. Das Fernverkehrsangebot kann beim nächsten Fahrplanwechsel wieder gestrichen werden. Dann wäre der Aufgabenträger gezwungen, das wegfallende Verkehrsangebot zu kompensieren – zu für ihn wahrscheinlich sehr unwirtschaftlichen Konditionen. Auch eine Qualitätssteuerung ist bei den Angeboten des Fernverkehrs für den Aufgabenträger nicht möglich.

Letztlich empfiehlt es sich, das im Regionalverkehr der Länder erprobte und in den vergangenen zwei Jahrzehnten bewährte System der wettbewerblichen Vergabe von Verkehrsleistungen neben der regionalen Ebene auch auf der Ebene des Fernverkehrs schrittweise zum Standard zu machen. Zunächst müsste das vorhandene Fernverkehrsnetz formal konzessioniert werden. Der „Open Access“ sowie die Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren wird aufgegeben: Eigenwirtschaftliche Verkehre sind in den allerseltensten Fällen wirklich darstellbar. Die Unterscheidung fördert eher ein „Rosinenpicken“.

Analog der Länderebene des Regionalverkehrs wird auf Bundesebene ein Aufgabenträger etabliert. Ob dies vorhandene Stellen in der Bundesregierung sind oder ob eine neue Organisationseinheit geschaffen wird, ist zunächst zweitrangig. Der Aufgabenträger hätte dann folgende Zuständigkeiten:

- Konzeption eines Fernverkehrszielnetzes (eines „Fernverkehrsplans“ analog kommunaler und Landesnahverkehrspläne), das bestimmte Standards der Taktung, der Bedienqualität, der Flächenerschließung etc. definiert. Die Grundentscheidungen dazu sollen politisch getroffen werden.<sup>110</sup>
- Entwicklung eines Vergabefahrplans, in dem Linienbündel geschnürt werden und in dem deren schrittweiser Übergang in den Wettbewerb beschrieben wird. Weitere

---

<sup>110</sup> Diesen ersten Schritt sah die Bundesratsinitiative für ein Schienenpersonenfernverkehrsgesetz bereits vor, Bundesratsdrucksache 745/16 vom 8. Dezember 2016. Allerdings wurde dieser Vorstoß im Frühjahr 2017 leider im Bundestag barsch abgelehnt.

Grundsatzentscheidungen sind hier zu treffen, etwa darüber, ob es Brutto- oder Nettoverkehrsverträge geben soll.

- Vergabe der Verkehrsleistung in wettbewerblichen Verfahren. Dabei kann zunächst offenbleiben, ob ein Betreiber eines bestimmten Linienbündels für seine Verkehrsleistung ein Entgelt erhält oder ob er – im Gegenteil – für die Genehmigung (und dann auch die Pflicht), den Verkehr auf seinem Netz zu erbringen, seinerseits eine Gebühr zahlen muss. Dies ist von den vorher gemachten Vorgaben abhängig.
- Durchführung des Vertragscontrollings anhand der zuvor festgelegten Qualitätsparameter

Besonderes Augenmerk muss dabei auf die Transparenz und Fairness des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern gelegt werden. Ein Wettbewerb, den letztlich nur der Incumbent gewinnen kann, ist entbehrlich. Noch mehr als im Regionalverkehr wird im Fernverkehr die Frage der Fahrzeugfinanzierung im Mittelpunkt stehen. Ob hier ein Fahrzeugpool oder andere Finanzierungsinstrumente eine gute Lösung sind, muss genau untersucht werden. Nicht auszuschließen wäre auch, dass der Bund den bei der DB Fernverkehr bestehenden Fahrzeugpark oder Teile davon zum Verkehrswert übernimmt. Dies würde die Chancengleichheit voranbringen und die DB sogar entlasten.

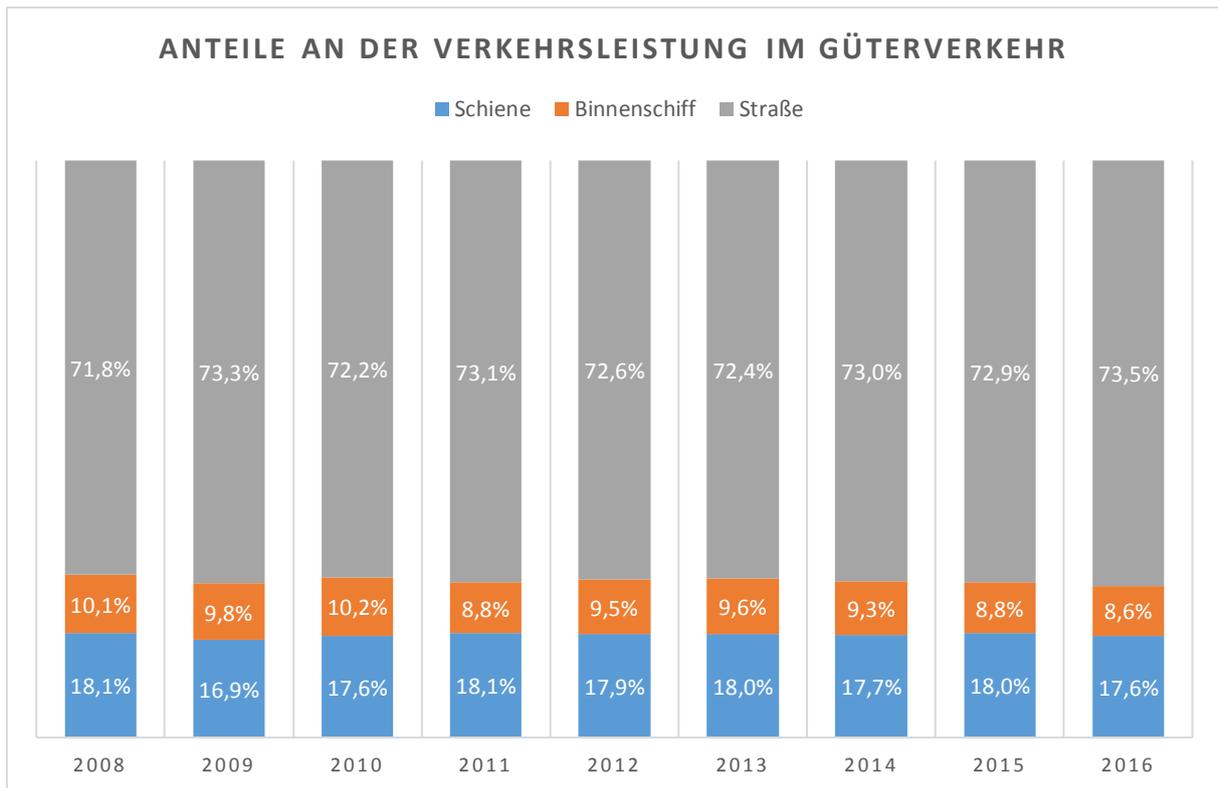
Die Schaffung einer neutralen Aufgabenträgerorganisation auf Bundesebene löst jedoch noch nicht das heutige Abgrenzungsproblem zwischen Fern- und Nahverkehr. Die vielen kleinen Verwerfungen, die heute zwischen den Aufgabenträgerorganisationen der Länder und der DB Fernverkehr bestehen, bestünden künftig zwischen den Aufgabenträgerorganisationen verschiedener staatlicher Ebenen. Hier muss zwischen Bund und Ländern eine Neuzuschneidung der Zuständigkeiten und damit der finanziellen Verantwortlichkeiten gefunden werden, und zwar anhand klar definierter Kriterien. Dieses wäre eine kleine Revolution, aber eine konsequente Fortführung dessen, was in der Bahnreform der 1990er-Jahre bereits angedacht worden ist. Die Zeit ist gekommen, die Erfolgsstory aus dem Regionalverkehr im Fernverkehr fortzuschreiben.

## Güterverkehr: Wettbewerbsbahnen im Aufwind

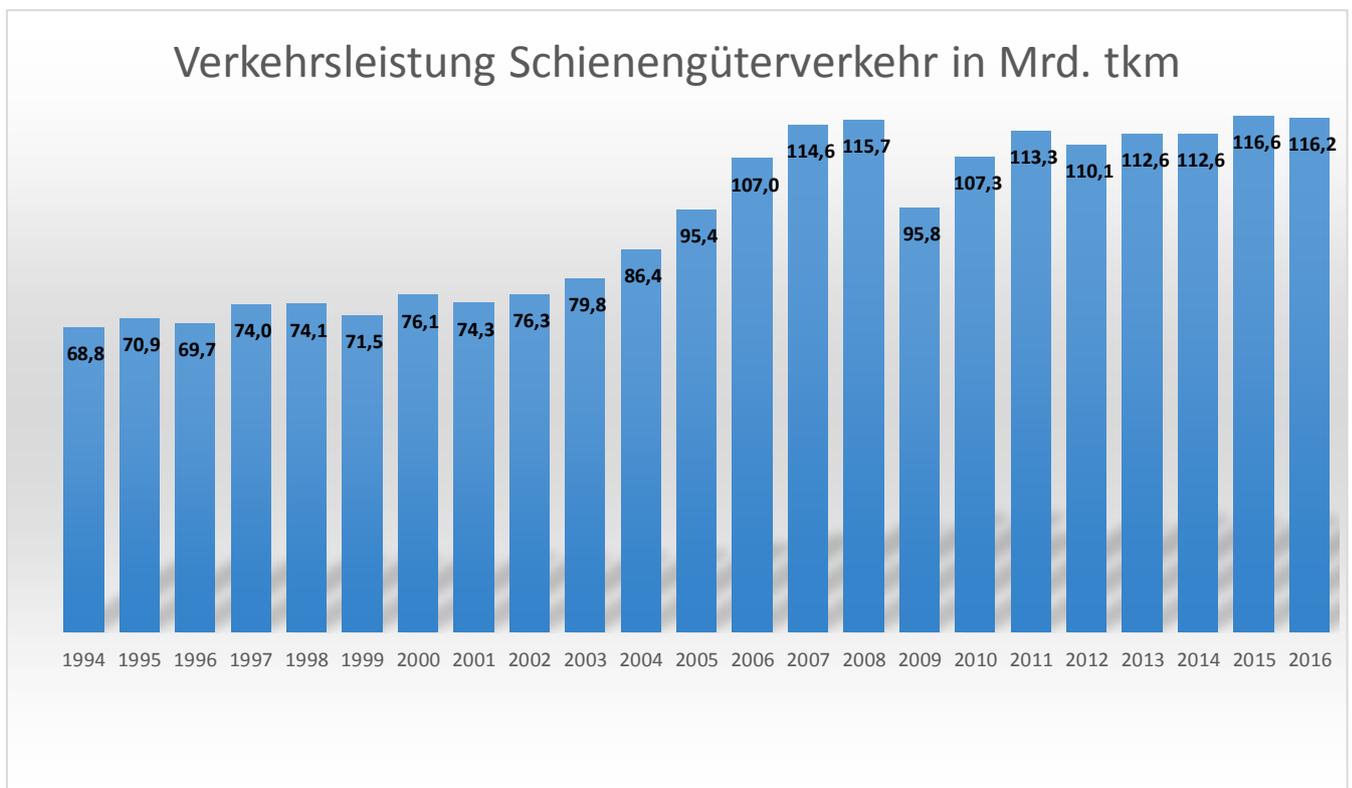
### Verkehrsleistung und Transportmenge, Modal Split

Der Transportmarkt wächst weiter – in den vergangenen vier Jahren um durchschnittlich 1,4 Prozent pro Jahr. Die auf lange Sicht wenig veränderte Aufteilung zwischen den Verkehrsträgern Straße, Binnenschiff und Schiene verschob sich zuletzt deutlicher zugunsten der ohnehin dominierenden Straße und vor allem zulasten des Binnenschiffs, aber 2016 erstmals seit längerer Zeit auch wieder der Schiene. Basis für die Ermittlung des Modal Splits im Folgenden ist die jeweilige Verkehrsleistung.

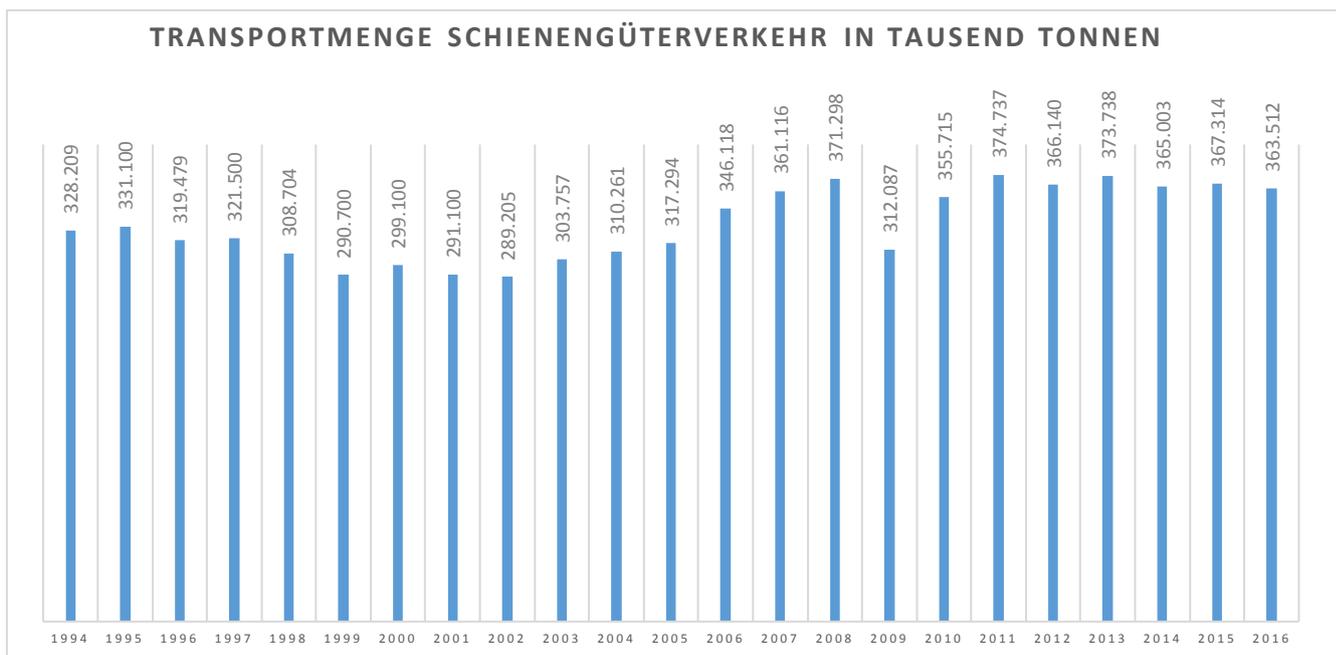
<b>Deutschland: Entwicklung des intermodalen Wettbewerbs im Schienengüterverkehr – Gesamt</b>									
<b>(Mrd. tkm)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Schiene</b>	115,7	95,8	107,3	113,3	110,1	112,6	112,6	116,6	116,2
<b>Binnenschiff</b>	64,1	55,5	62,3	55,0	58,5	60,1	59,1	55,3	54,3
<b>Straße</b>	457,6	415,6	440,6	457,6	447,0	453,7	463,9	459,0	471,8*
<b>Insgesamt</b>	637,3	566,9	610,2	626,0	615,6	626,4	635,7	641,3	650,5
<b>(%)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Schiene</b>	18,1%	16,9%	17,6%	18,1%	17,9%	18,0%	17,7%	18,0%	17,6%
<b>Binnenschiff</b>	10,1%	9,8%	10,2%	8,8%	9,5%	9,6%	9,3%	8,8%	8,5%
<b>Straße</b>	71,8%	73,3%	72,2%	73,1%	72,6%	72,4%	73,0%	72,7%	73,5%
<b>Insgesamt</b>	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Quelle: Destatis – Verkehr in Zahlen									
*Vorläufige Zahlen von Destatis									



Quelle: Destatis.



Quelle: Destatis.



Quelle: Destatis.

Die Wachstumskurve der Schiene bezüglich der Verkehrsleistung ist allerdings beeindruckend: In zwei Jahrzehnten wuchs die Verkehrsleistung der Güterbahnen von 69,7 Milliarden Tonnenkilometer im Jahr 1996 auf nunmehr 116,2 Milliarden im Jahr 2016. Dies entspricht einem Zuwachs um 68 %. Das Verkehrsleistungswachstum im Schienengüterverkehr liegt damit deutlich über dem im Personenverkehr, was sich nach den Prognosen der Bundesregierung auch künftig so darstellen soll.

Die Schiene hat bewiesen, dass sie mehr Transporte bewältigen kann. Dennoch konnte der Marktanteil nicht nachhaltig gesteigert werden, während der Marktanteil des Straßengüterverkehrs 2016 den bisher höchsten Wert erreichte.

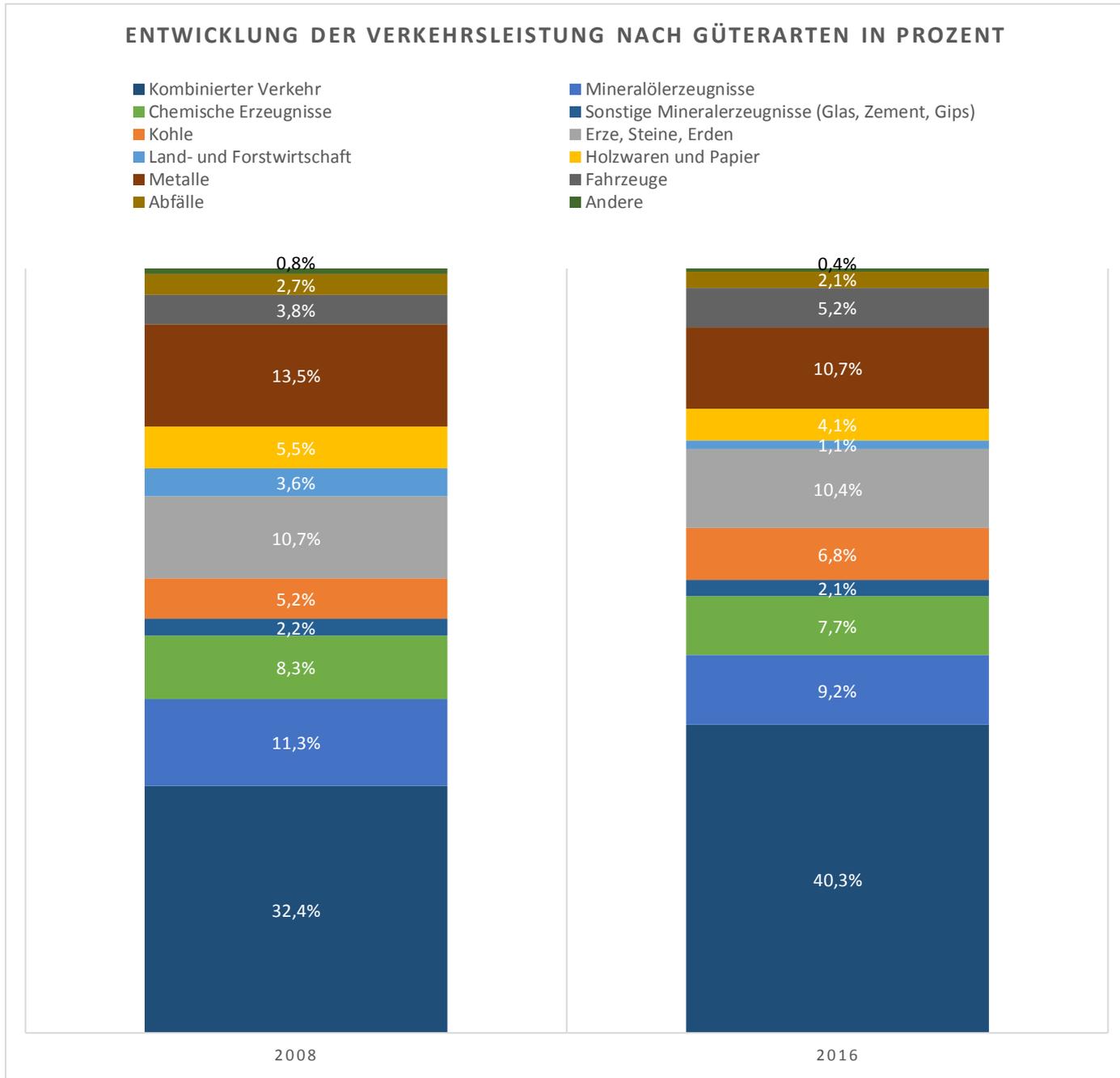
Auffallend ist aber auch, dass sich die Transportmenge weit weniger erhöht hat. Die Steigerung der durchschnittlichen Transportentfernung wird hierfür in aller Regel zur Begründung herangezogen, aber auch das geringere Durchschnittsgewicht der Ladung im wachsenden Kombinierten Verkehr könnte zu dieser Entwicklung beigetragen haben.

Die politisch postulierte Verschiebung des Modal Split zugunsten der Schiene kommt jedenfalls nicht voran. 2016 musste der Schienengüterverkehr sogar einen Rückgang um 0,4 Prozentpunkte hinnehmen. Der Marktanteil sank von 18,0 auf 17,6 Prozent. Obwohl 2016 in Deutschland im Vergleich zum Vorjahr 2,0 Prozent mehr Güter transportiert wurden, fiel die Verkehrsleistung der Schiene leicht ab: von 116,6 Milliarden auf 116,2 Milliarden Tonnenkilometer. Gleichzeitig kletterte der Anteil der auf der Straße transportierten Güter auf 71,4 Prozent, bei der Verkehrsleistung wurden sogar 73,5 Prozent auf der Straße abgewickelt. Insbesondere das Binnenschiff und die Schiene wurden von dem infolge der Finanzkrise von 2008 ausgelösten Rückgang der Wirtschaftsleistung 2009 stark beeinträchtigt. Der absolute jährliche Verkehrsleistungszuwachs auf den Straßen ist, bedingt durch den weitaus höheren Ausgangswert des Straßenverkehrs, in jedem Jahr deutlich höher als im zuvor ebenfalls mit ähnlichen prozentualen Werten steigenden Schienengüterverkehr. Deshalb muss das deutsche Straßennetz selbst bei einem gleichbleibenden Modalanteil in absoluten Werten wesentlich mehr Verkehrsleistung verkraften.

Was sind die Gründe für diesen über Jahre fast gleichbleibenden Anteil der Schiene am Modal Split? Hier lohnt es sich, einen Blick auf die Modalverteilung der einzelnen Güterarten zu werfen und diese in Bezug zur Verkehrsleistung und Transportmenge bei dieser Güterart zu setzen. Des Weiteren gibt die Analyse der Transportart weiteren Aufschluss.

Als Vergleichsjahre wurden 2016 und das letzte Jahr ohne Auswirkungen der Wirtschaftskrise 2008 gewählt.

Die in den letzten 20 Jahren stark gestiegene Verkehrsleistung im Schienenverkehr wuchs besonders in den Jahren von 2002 bis 2007 und von 2014 auf 2015, während sie 2016 erstmals sank. Das vor der Wirtschaftskrise erreichte Niveau wurde erst wieder und auch nur im Jahr 2015 im Schienengüterverkehr produziert.

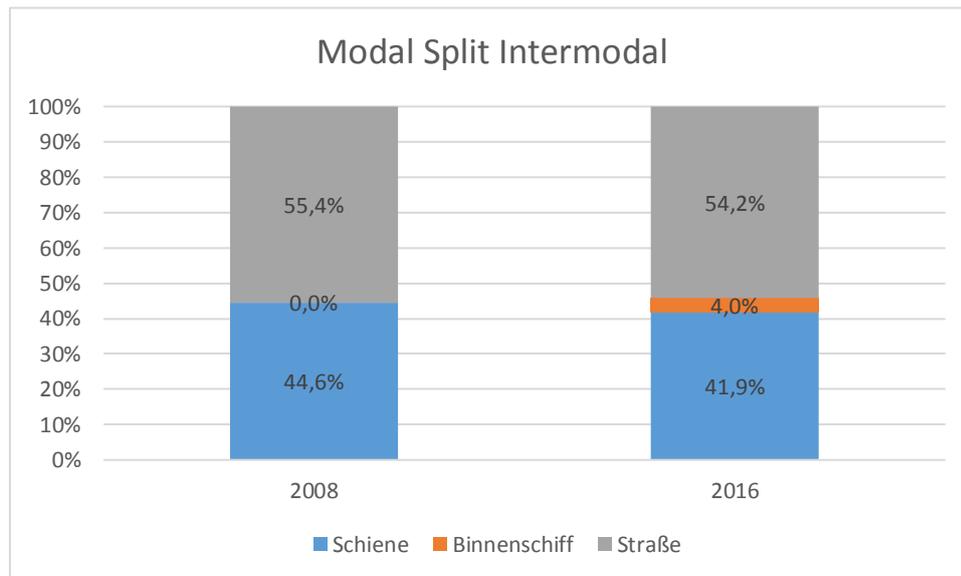


Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

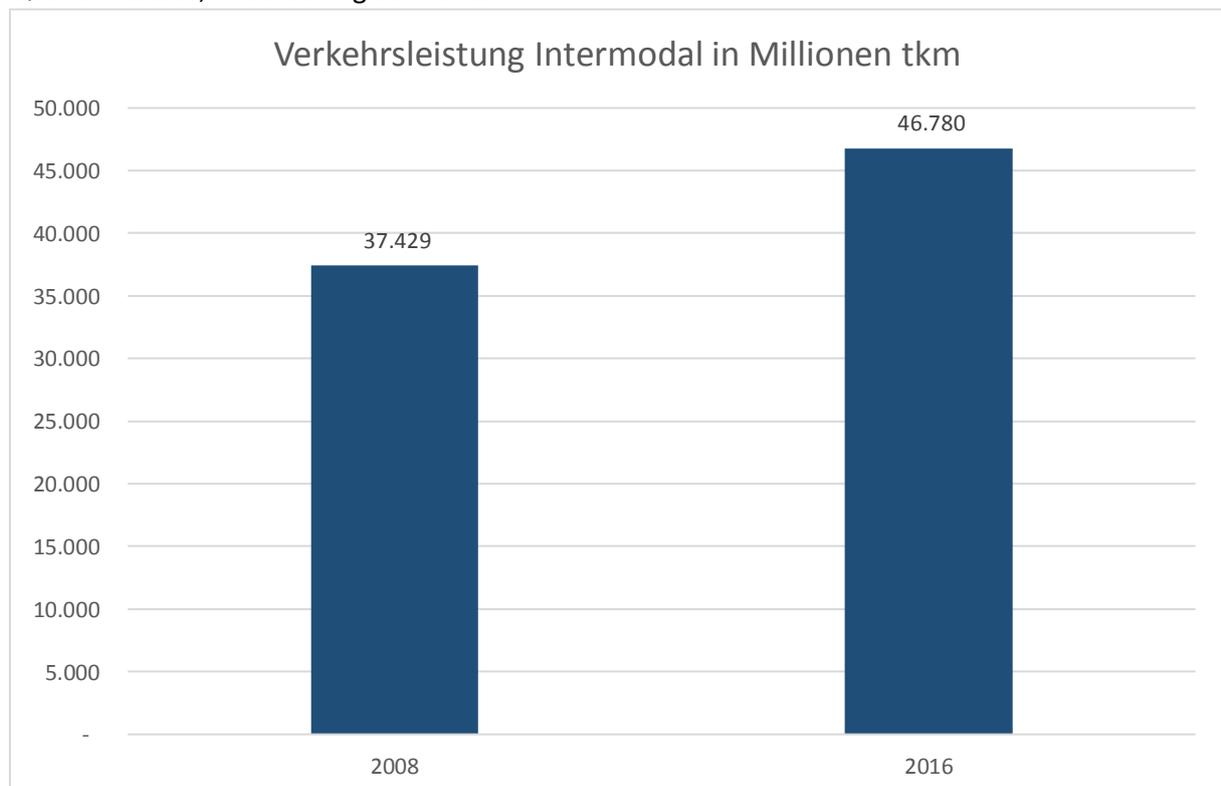
Auffällig ist, dass sich bei unterschiedlichen Güterarten die Modalverteilung anders entwickelt, auch wenn sich die häufig geäußerte Vermutung, dass die Veränderung der Gutartenzusammensetzung bei den klassischen, „eisenbahnaffinen“ Gütern (Montan, Baustoffe, Mineralölerzeugnisse, Kohle) einen starken Mengenrückgang erzeugen würde, bisher nicht bewahrheitet hat. Der Schienengüterverkehrsmarkt wird eher durch ein starkes Wachstum des intermodalen (Container, Trailer, Wechselbrücken etc.) Transports des Kombinierten Verkehrs bestimmt.

Im Folgenden sollen die sechs Güterarten Intermodal, Mineralölerzeugnisse, Chemische Erzeugnisse, Kohle, Erze und Metalle exemplarisch betrachtet werden. Damit werden 85 % der 2016 auf der Schiene erbrachten Verkehrsleistung abgedeckt.

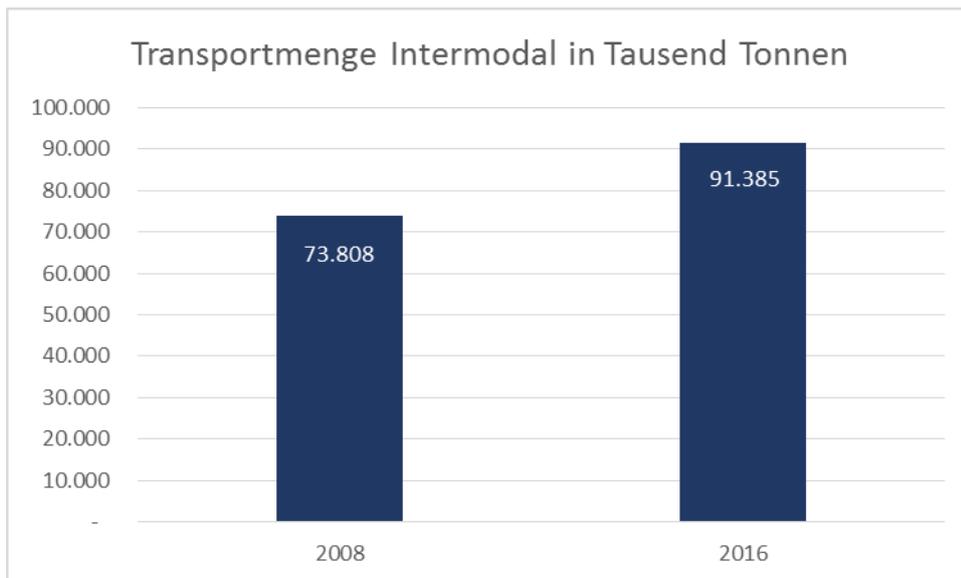
### Güterart Intermodal



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

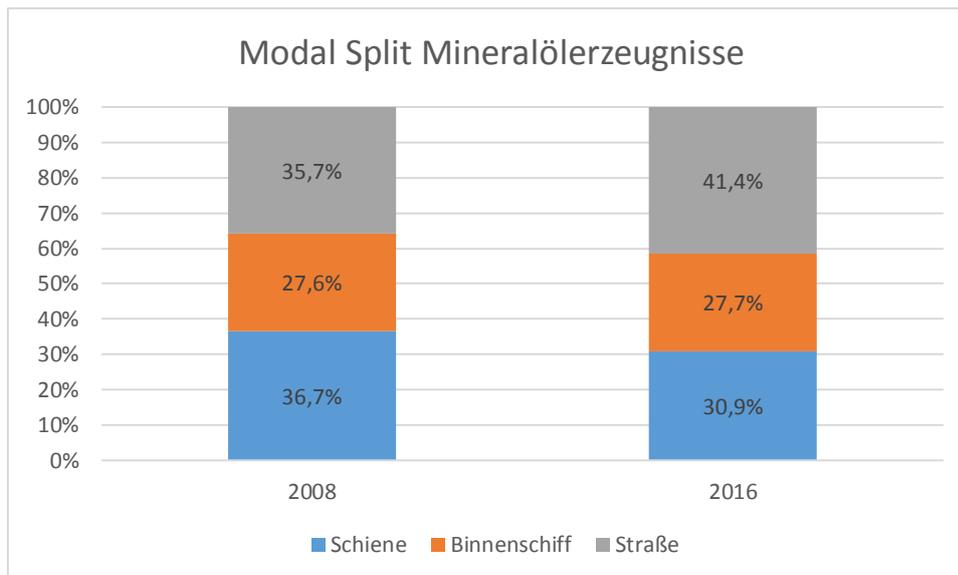


Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

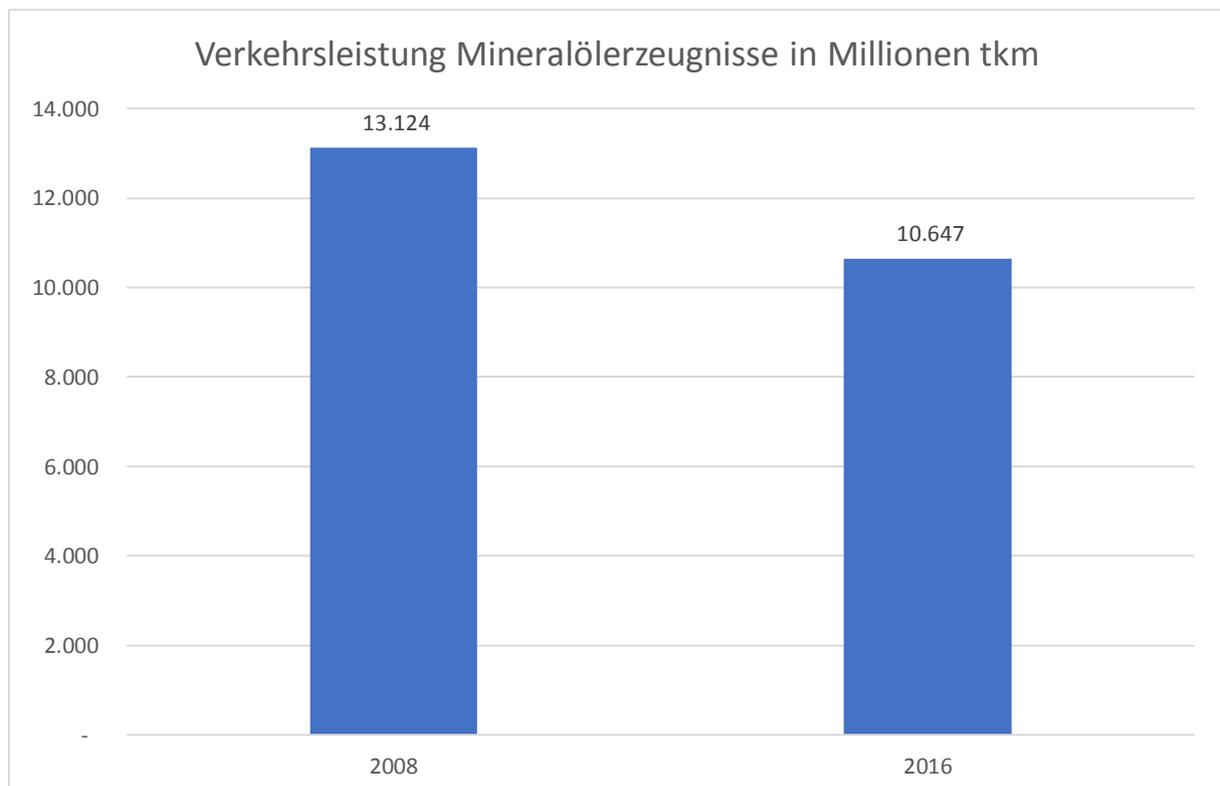
Der Anteil des Kombinierten Verkehrs im Schienengüterverkehr ist seit Jahren stark gewachsen und macht mittlerweile über 40 Prozent der Verkehrsleistung aus. Das spiegelt sich auch in der gestiegenen Transportmenge wider. Dass aber der Modalanteil der Schiene in diesem Wachstumssegment nicht zulegt, sondern vielmehr sinkt, ist besorgniserregend. Zwar hat auch die Straße Anteile an das Binnenschiff verloren, aber in erheblich geringerem Ausmaß. Es kann davon ausgegangen werden, dass auf immer längeren Strecken der Lkw zum Einsatz kommt und nicht so früh wie möglich auf die Schiene verladen wird.

Mögliche Gründe hierfür können die Voraussetzungen der einzelnen Verkehrsmittel für die Durchführung von kombinierten Transporten sein und die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln. Die Parameter der straßengebundenen Verkehrsanteile sind hier dominant. Das bedeutet, dass sich die anderen Verkehrsträger nach der Straße ausrichten müssen. An der Schnittstelle Straße/Schiene sind große technische Hemmnisse festzustellen. Zu nennen ist hier etwa die häufig fehlende Kranbarkeit bei Sattelaufliegern. Auch die erweiterte und verlängerte Genehmigung von Lang-Lkw, die nur theoretisch tauglich für den Kombinierten Verkehr sind, verdrängt die Schiene aus diesem Segment. Insbesondere wird hier die auf sieben Jahre befristete erneute Zulassung des Lang-Lkw Typ 1 (verlängerter Sattelaufleger mit einer Innenhöhe von 3 Metern) einen weiteren Rückgang des Anteils der Schiene am Kombi-Verkehr nach sich ziehen. Dieser Lang-Lkw Typ 1 ist zurzeit nur auf acht in Europa vorhandenen Prototypen eines Taschenwagens und damit auf die Schiene verladbar. Die Beschaffung dieses Taschenwagens ist nach einer Erprobungsphase aufgrund der mangelnden Tauglichkeit im Betrieb verworfen worden. Die Entwicklung und Beschaffung von neuen Eisenbahngüterwagen ist wegen der hohen Zulassungshürden und der langen Abschreibungsdauern behindert. Es ist zu davon auszugehen, dass der Lang-Lkw Typ 1 nicht im Kombi-Verkehr eingesetzt wird und damit auch über die lange Distanz an der Zugmaschine und auf der Straße verbleibt.

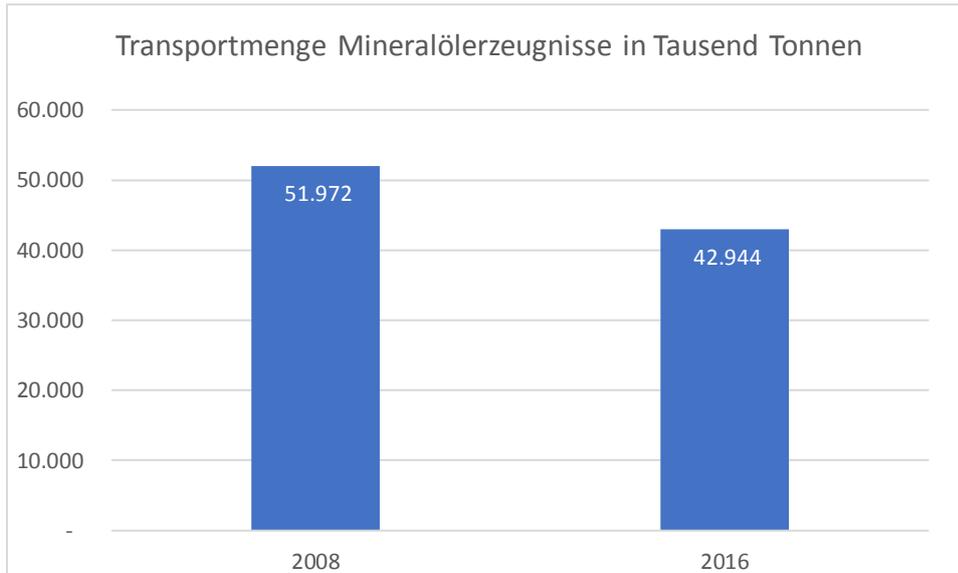
## Güterart Mineralölerzeugnisse



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

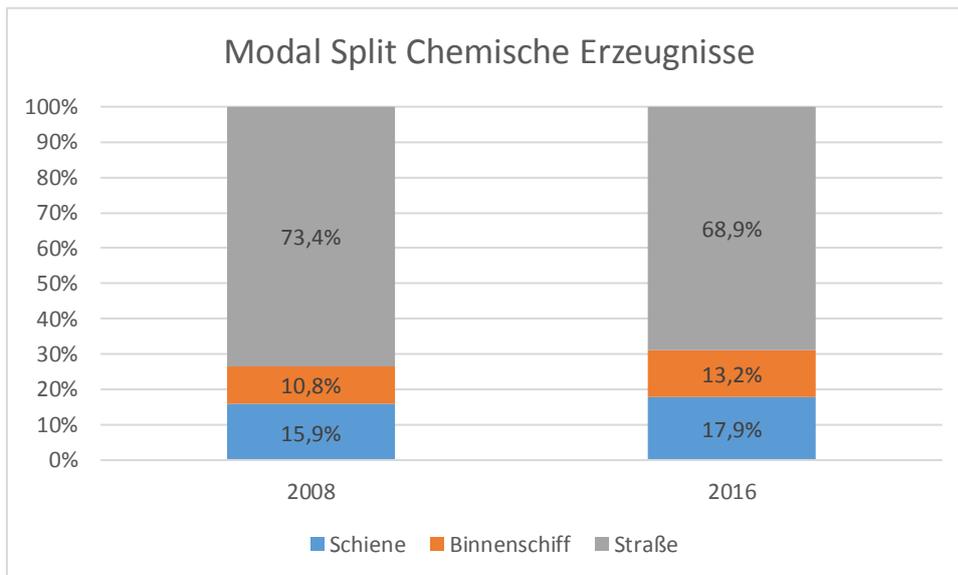


Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

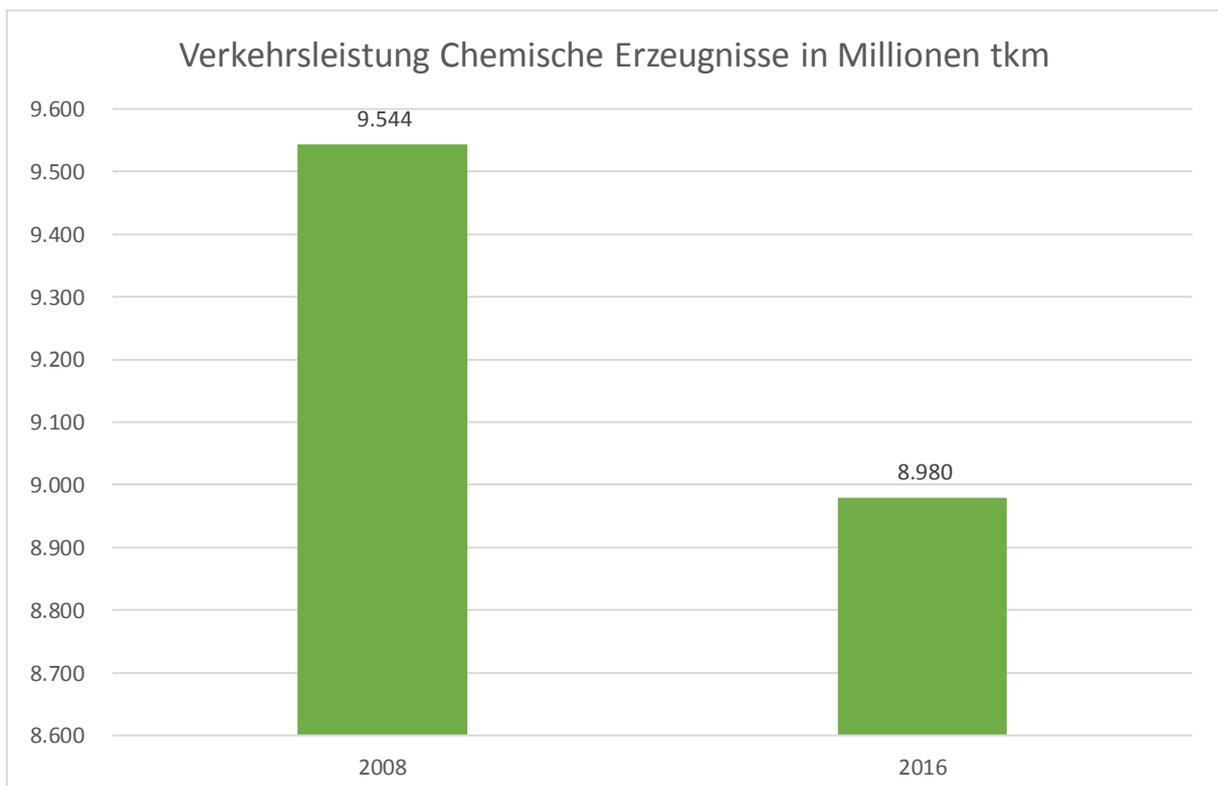
Der Anteil der Schiene am Transport von Mineralölerzeugnissen hat sich fast ausschließlich zugunsten der Straße um 5,8 % verringert. Die Verkehrsleistung auf der Schiene ist dabei um 18,9 % zurückgegangen, die Transportmenge nur um 17,4 %.

Hieraus lässt sich ableiten, dass aufgrund des im Gegensatz zur Verkehrsleistung geringeren Transportmengenrückgangs längere Strecken per Zug bewältigt werden.

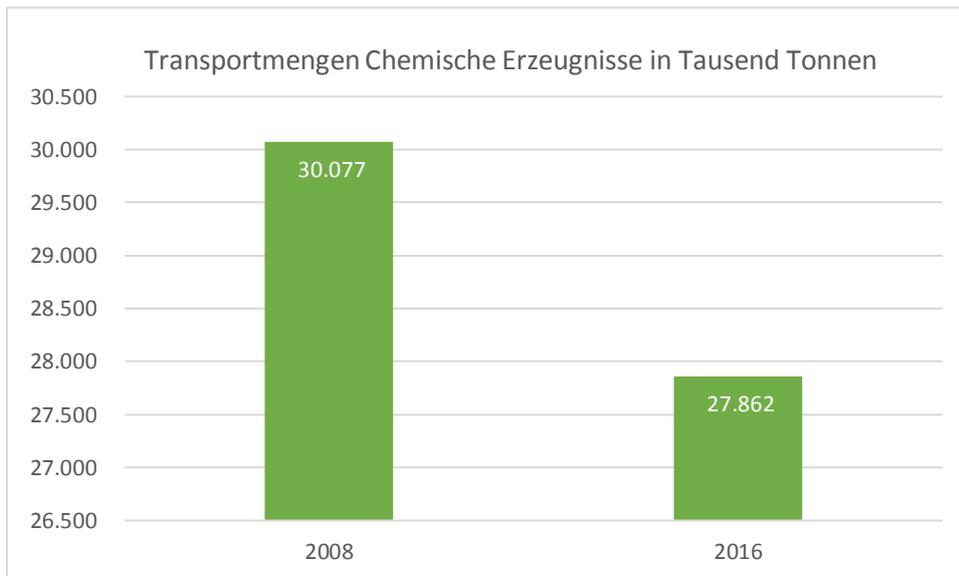
## Güterart Chemische Erzeugnisse



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

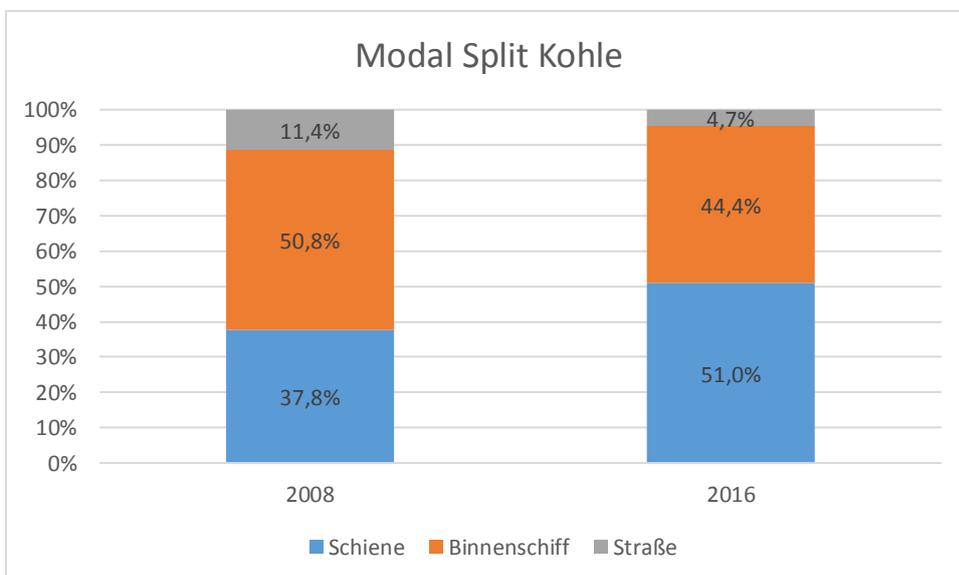


Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

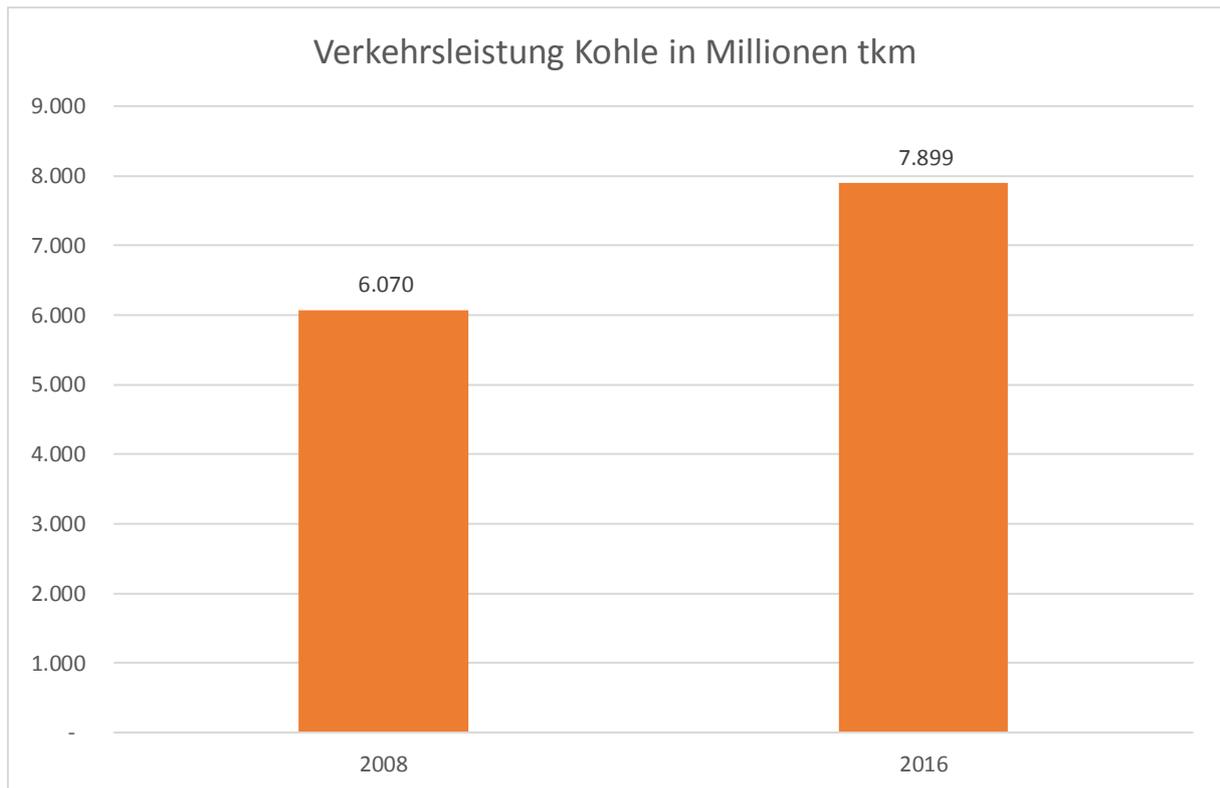
Im Bereich der Chemischen Erzeugnisse ist ein Rückgang des Anteils von Transporten auf der Straße um 4,4 % zu verzeichnen. Dafür gewinnen Binnenschiff (+ 2,4 %) und Schiene (+ 2 %). Die Verkehrsleistung ist dagegen bei der Schiene um 5,9 % zurückgegangen.

Insgesamt handelt es sich um einen schrumpfender Markt. Häufig werden hier Gefahrgutgüter transportiert. Dies ist auch der Grund, warum der Rückgang auf der Schiene unterproportional war.

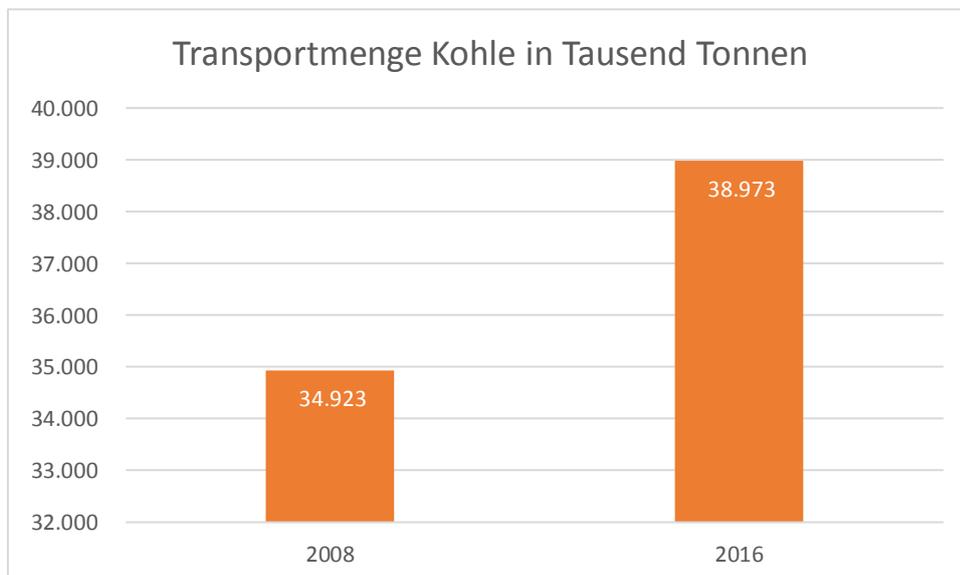
#### Güterart Kohle



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



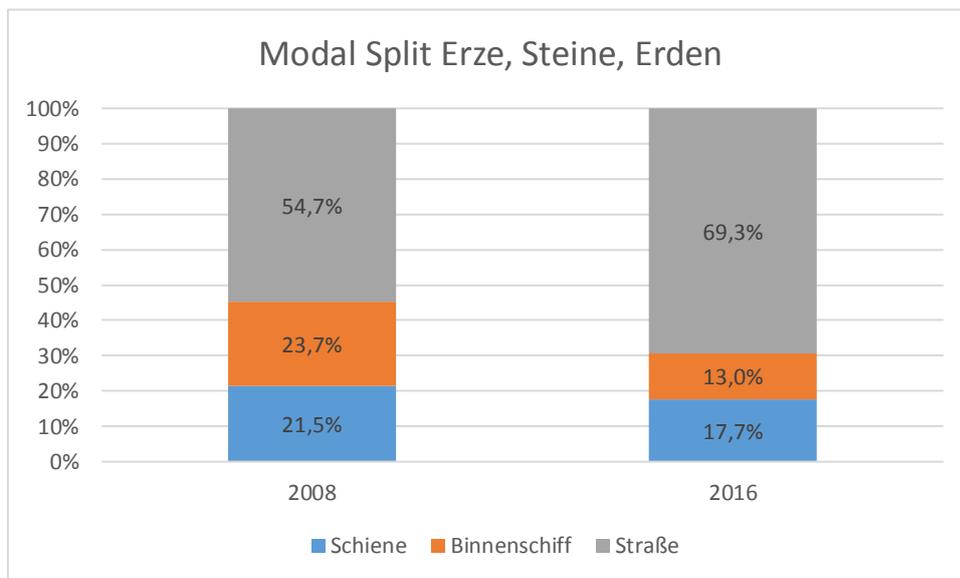
Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



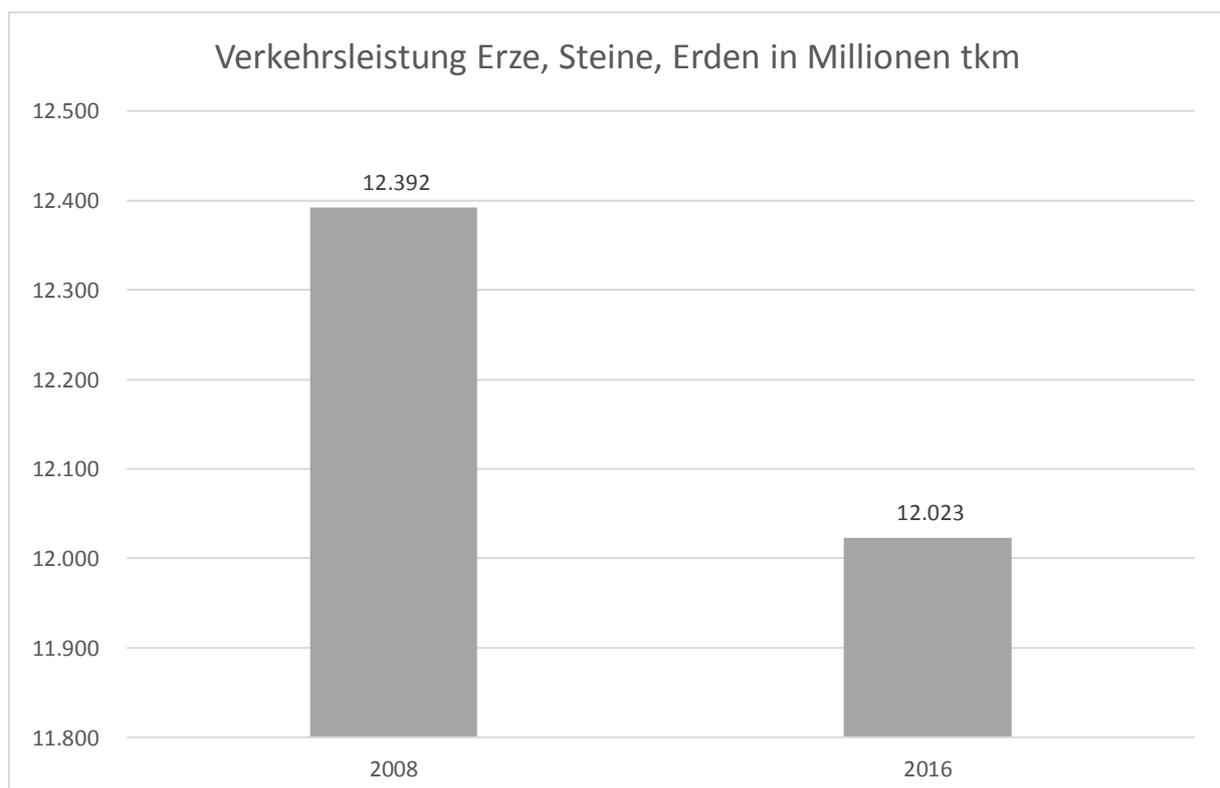
Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

Der Anteil der Schiene ist zulasten des Binnenschiffes und der Straße um 13,2 % gewachsen. Die Verkehrsleistung hat sich sogar 2016 gegenüber 2008 um 30,1 % erhöht. Zuwächse sind sowohl in der Verkehrsleistung als auch in der Transportmenge zu verzeichnen. In diesem Segment sind relativ starke Schwankungen insbesondere zwischen Binnenschiff und Schiene immer wieder zu beobachten, wenn aufgrund niedriger Wasserstände im maßgeblichen „Rheineinzugsgebiet“ teilweise wochenlang Schiffstransporte nicht oder nur stark abgelastet durchgeführt werden können.

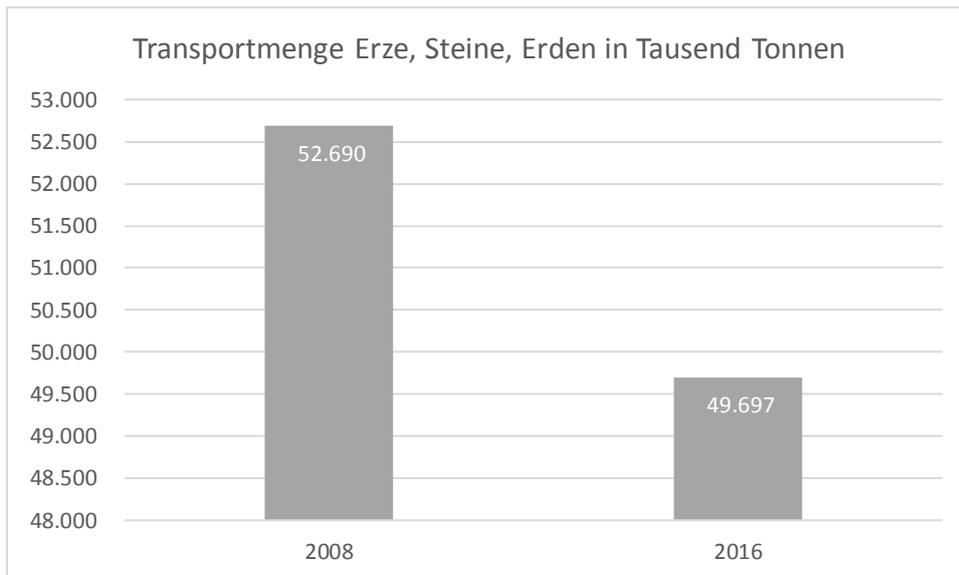
## Güterart Erze, Steine, Erden



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



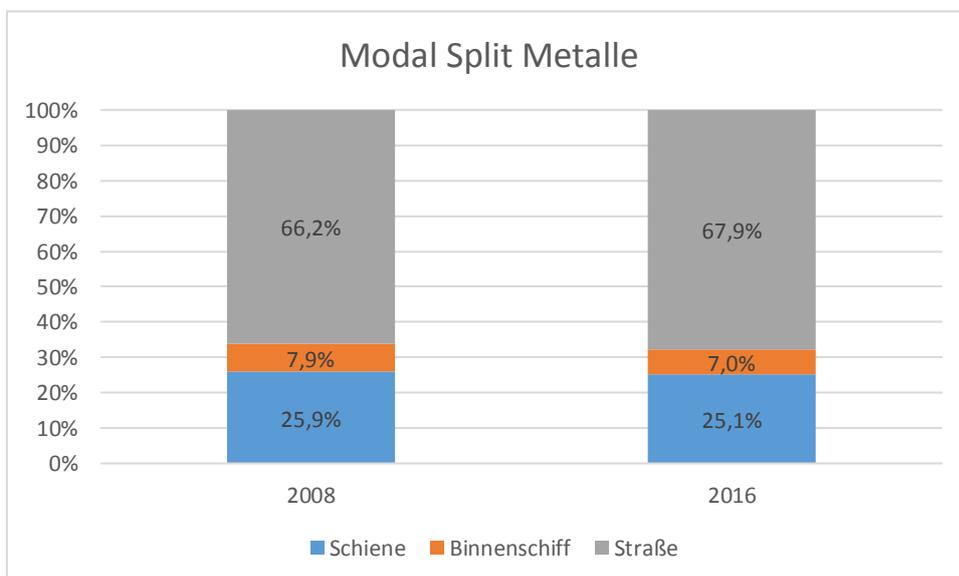
Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



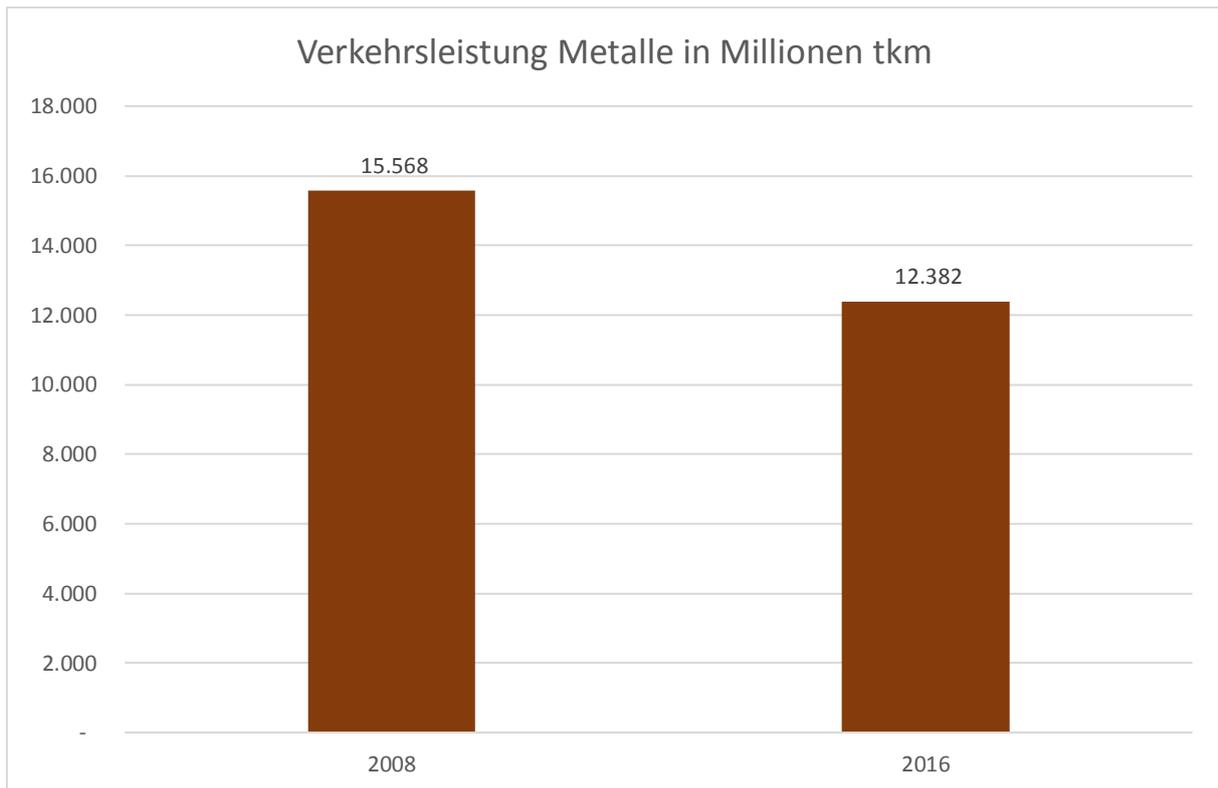
Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

Bei Erzen hat die Straße (+ 14,6 %) sowohl dem Binnenschiff (- 9,3 %) als auch der Schiene (- 5,2 %) Anteile abgenommen. Die Verkehrsleistung auf der Schiene ist allerdings von 2016 zu 2008 fast unverändert (- 3 %). Die Schiene konnte weitere Verluste im Modal Split durch eine gestiegene Transportentfernung ausgleichen.

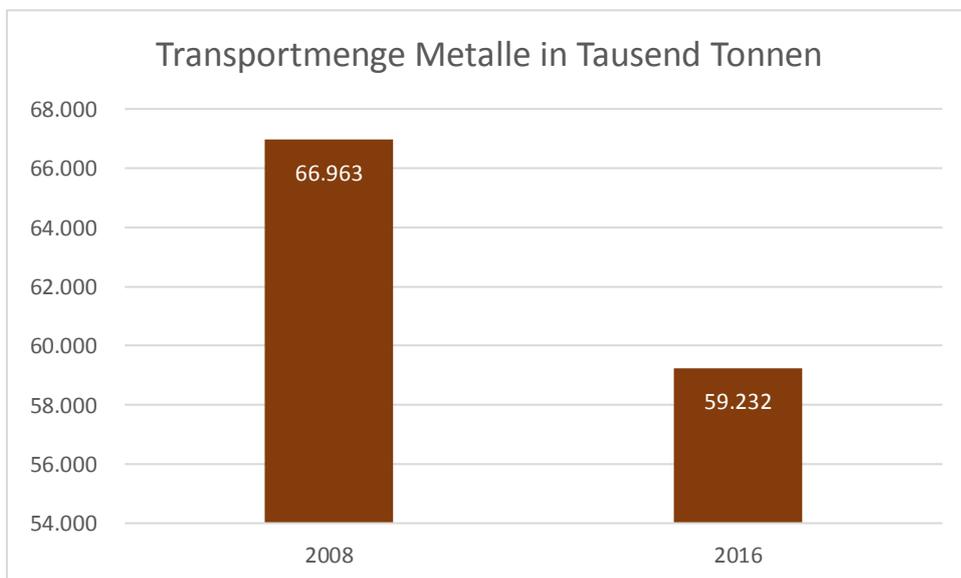
### Güterart Metalle



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.



Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

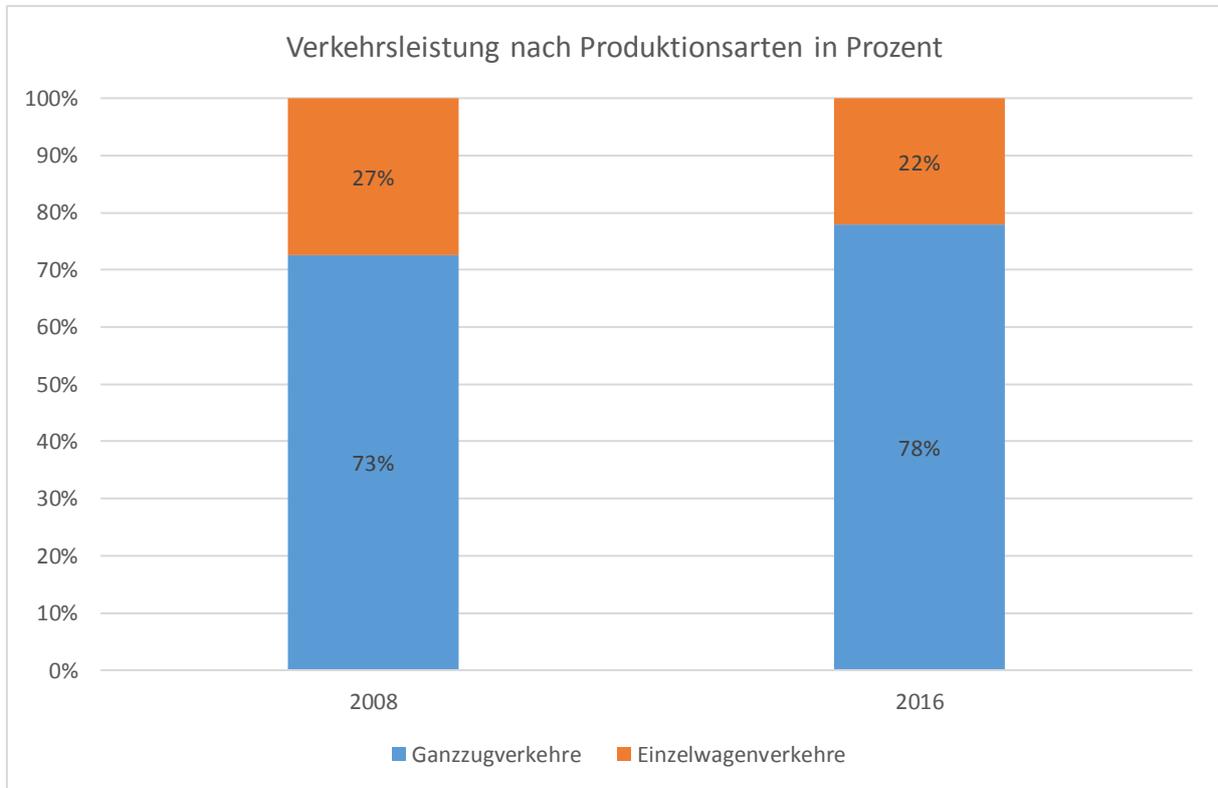


Quelle: Destatis, Abschätzung SCI Verkehr.

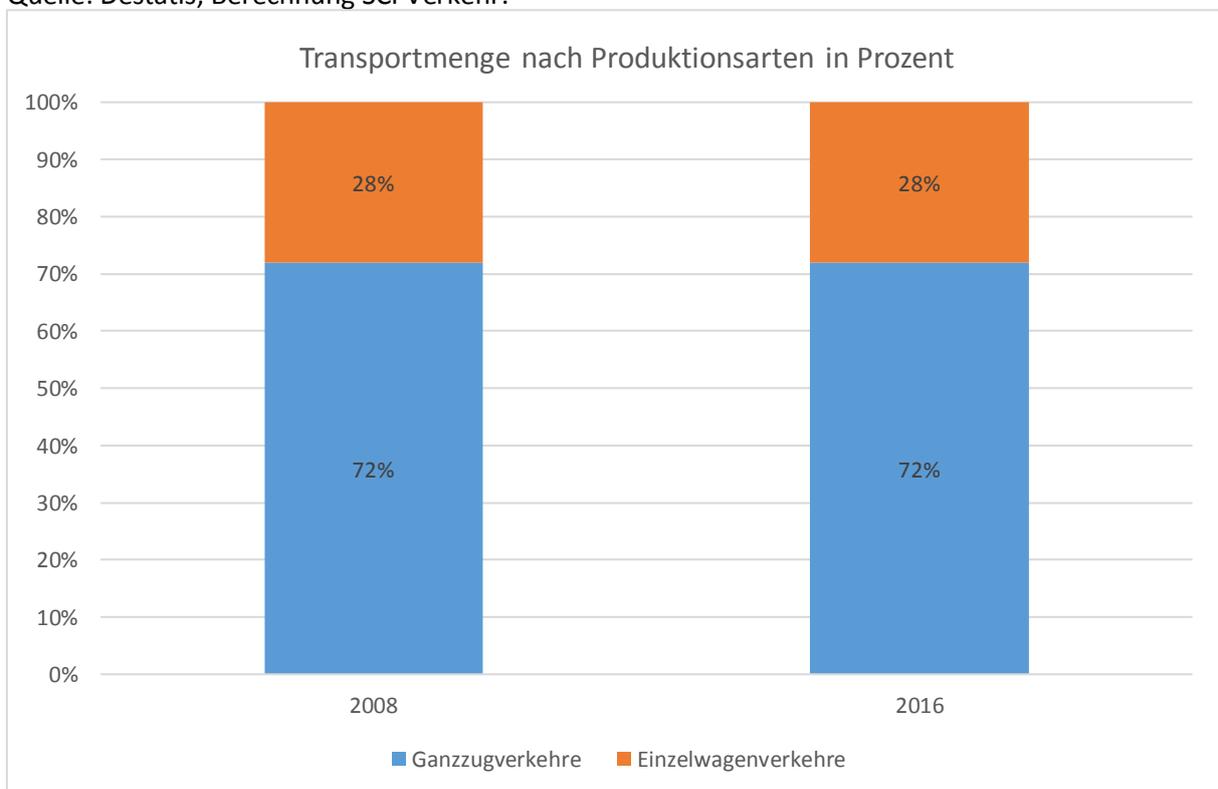
Hier hat der Lkw im Modal Split nur leicht gewonnen (+ 1,7 %). Die Schiene musste bei der Verkehrsleistung ein Minus von 20,55 % hinnehmen, während die Transportmenge um 11,5 % gesunken ist. Auch in diesem Segment sind damit mehr Transporte über eine längere Distanz auf der Straße durchgeführt worden.

## Produktionsarten

Wenn man die Entwicklung der Produktionsarten Wagenladungs- und Ganzzugverkehre im Schienengüterverkehr miteinander vergleicht, wird die wachsende Bedeutung der Ganzzugverkehre vor allem im Kombinierten Verkehr deutlich.



Quelle: Destatis; Berechnung SCI Verkehr.



Quelle: Destatis; Berechnung SCI Verkehr.

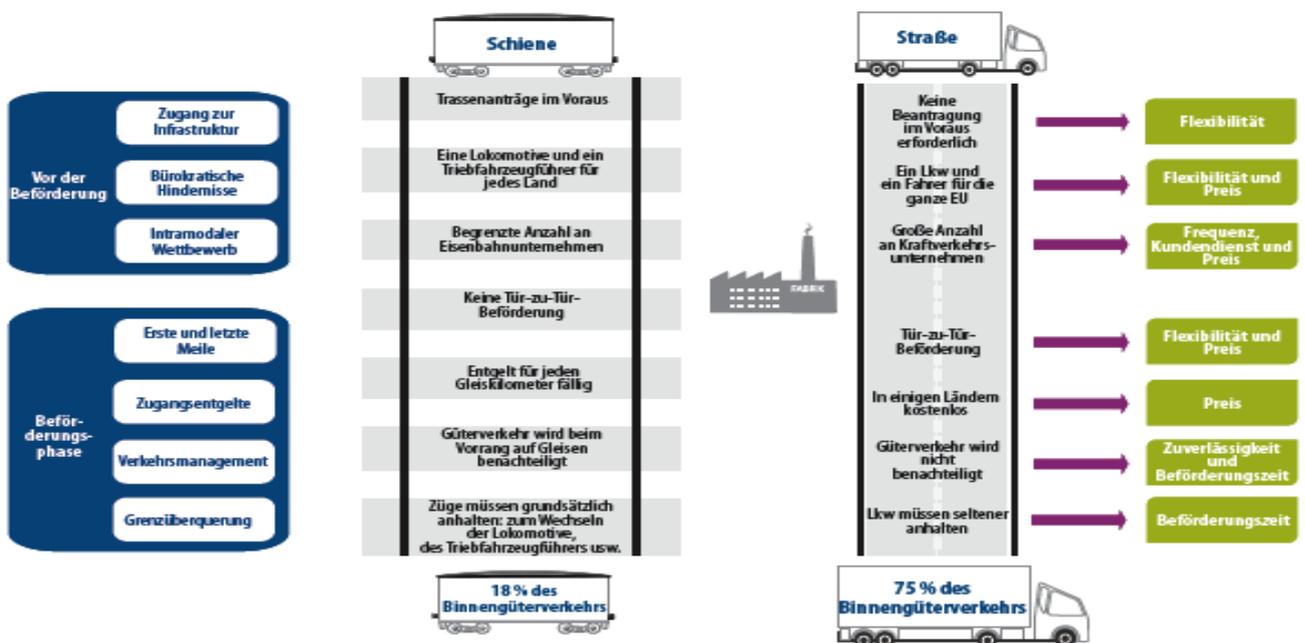
Bei der Transportmenge, die im Ganzzug- und Einzelwagenverkehr abgewickelt wurde, sind die Anteile prozentual gleich geblieben. Verändert hat sich allerdings die Verteilung, wenn man die Verkehrsleistung zugrunde legt. Hier hat sich der Anteil um 5 % zugunsten der Ganzzugsverkehre verschoben.

Dies ist auch damit verknüpft, dass sich in etlichen Güterarten die Transportlänge auf der Schiene erhöht hat. Dort, wo flexible und wenig planbare Verkehre anfallen und von der verladenden Industrie bestellt werden, die meist im Einzelwagen- oder Wagengruppenverkehr abgewickelt werden, sinkt der Anteil der Schiene.

Die Schiene hat bewiesen, dass sie die Verkehrsleistung steigern kann. Die Gründe für ihre Stagnation beim Marktanteil liegen demnach nicht in einer begrenzten Leistungsfähigkeit des Systems, sondern woanders.

Der Europäische Rechnungshof hat in seinem Bericht „Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs“ (EU, 2016) einen aufschlussreichen Systemvergleich vorgenommen.

### Vergleich einiger Herausforderungen des Schienengüterverkehrs im Vergleich zur Straße



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Darin wird deutlich, dass Preis und Flexibilität der anbietbaren Leistungen im Schienengüterverkehr eine dominante Rolle bei der Wahl des Transportmittels spielen, wobei diese zu einem erheblichen Anteil durch externe Einflüsse bestimmt werden.

Der augenfällig geringere Marktanteil des Schienengüterverkehrs resultiert nicht zuletzt aus den schwierigen Rahmenbedingungen, unter denen er sich in Deutschland behaupten muss.

Die Kostenentwicklung im intermodalen Vergleich verändert sich seit Jahren zuungunsten der Schiene. Insbesondere der faktische Stillstand bei den Kosten des Straßengüterverkehrs in den vergangenen vier Jahren dürfte eine wesentliche Ursache dafür sein, dass die Schiene durch den massiven intermodalen Preiswettbewerb ihren Wachstumspfad trotz guter konjunktureller Entwicklung zuletzt nicht mehr fortsetzen konnte.

Deutschland: Indizierte Preisentwicklung im Güterverkehr [Erzeugerpreisindex; 100=2010]								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Schiene	100	101,2	105,3	108,3	110,7	112,5	112,9	
LKW	100	103,4	105,4	106,3	106,9	106,9	106,2	

Quelle: Destatis; Bundesnetzagentur.

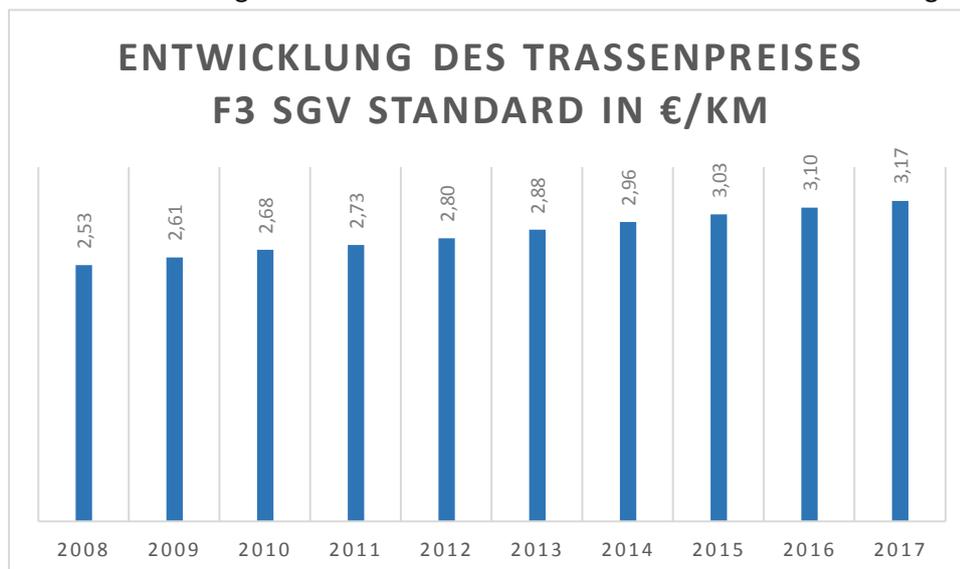
Ein wesentlicher Bestandteil sind die Kosten für die Nutzung der Infrastruktur: Ausgehend vom Jahr 2010 verteuerten sich die Nutzungsgebühren für Schienentrassen bis 2016 um 15,7 Prozentpunkte. Der direkte Konkurrent des SGV, der Lkw, hat im selben Zeitraum für die Straßenmaut einen um 17 Prozentpunkte reduzierten Aufwand. Dabei spielen sowohl die 2014 wirksam gewordene Senkung der Mautsätze als auch die durchaus beabsichtigte Veränderung der Lkw-Flotte hin zu emissionsärmeren und bei der Maut entsprechend incentivierten Fahrzeugen eine Rolle. Zudem zahlt der Lkw nicht auf allen Straßen Maut, während Trassengebühren auf dem gesamten Netz anfallen. Verschärfend kommt hinzu, dass diese im Gegensatz zur Straßenmaut auf Vollkostenbasis erhoben werden.

Deutschland: Indizierte Entwicklung von LKW-Maut und Trassenpreisen [Basis: Durchschnittsmautsatz u. -Trassenpreis; 100=2010]							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Schiene</b>	100	101,9	104,5	107,5	110,4	113,1	115,7
<b>LKW</b>	100	96,8	94,3	92,5	91,3	84,3	83,0

Quelle: Destatis; Allianz pro Schiene auf Basis VIFG, DB Netz, Bundesnetzagentur.

### Steigerung der Trassenkosten

Bei den Infrastrukturkosten dominieren die an die DB Netz AG zu entrichtenden Trassenentgelte, auch wenn die Kosten für die Nutzung der „Letzten Meile“ und – anders als im Straßengüterverkehr – auch weitere Kosten für die Abstellung von Fahrzeugen und Zügen hinzu kommen. Die Kosten für die Standard-Schienengüterverkehrsstrasse F3 der DB Netz AG haben sich wie folgt entwickelt



Quelle: HTC.

Dies entspricht im Zeitraum von 2008 bis 2017 einer Steigerung um 25,3 %. Diese kann unternehmensseitig nur in begrenztem Umfang durch eine bessere Auslastung der Züge kompensiert werden,

Damit ist die durch den Trassenpreis induzierte Kostensteigerung für die Unternehmen des SGV noch dramatischer als im Durchschnitt aller Verkehrsarten. Vor dem Hintergrund des starken intermodalen Wettbewerbsdrucks im Schienengüterverkehr stellt das eine weitere Belastung für die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs dar.

Auf den Einflussfaktor Flexibilität, die insbesondere von der schnellen Verfügbarkeit von Trassen abhängig ist, wird in der nachfolgenden intramodalen Darstellung eingegangen.

## Marktsituation Intramodal/Steigerung der Angebotsvielfalt

### Eisenbahnverkehrsunternehmen

Auf diesem insgesamt schwierigen Markt gelang es den Wettbewerbsbahnen in den letzten Jahrzehnten, ihren Anteil an den Verkehrsleistungen auf der Schiene kontinuierlich zu steigern. Zu Anfang des Jahrtausends erbrachte die DB Cargo noch 98,4 Prozent der Verkehrsleistungen.

Keine zwanzig Jahre später sind die Wettbewerbsbahnen auf gutem Weg, bald die Hälfte des Marktes zu bedienen. 2016 lag ihr Marktanteil bereits bei 40,9 Prozent. Allein in den vergangenen zwei Jahren gelang es, den Abstand zum Marktführer um 7,4 Prozentpunkte zu verringern. Heute bieten viele Wettbewerbsbahnen in unterschiedlichen Marktsegmenten erfolgreich Leistungen an.

Die DB Cargo AG (ehem. DB Schenker Rail) bleibt das führende Unternehmen im deutschen Schienengüterverkehrsmarkt. Nach wie vor entfällt der größte Anteil der Verkehrsleistung auf den früheren Monopolisten, jedoch hat sich der Abstand zu den Wettbewerbern weiter verringert. Gründe hierfür waren jedoch nicht nur mangelnde Qualität sowie zu hohe Preise. Die DB Cargo leidet auch darunter, dass die Hälfte ihrer Kunden aus rückläufigen Branchen kommt und diese zu unflexibel sind.

Die EVU auf den folgenden neun Plätzen sind eine vielfältige Mischung. Die Eigentümerstrukturen reichen von reinen Privatunternehmen über vollständig kommunale und Unternehmen mit Eigentümern aus der Logistikbranche bis zu den deutschen oder internationalen Gesellschaften vier ausländischer Staatsbahnunternehmen:

Während die Verkehrsleistung der DB Cargo AG in Deutschland 2016 im Vergleich zu 2015 um etwa 3,4 % zurückgegangen ist, konnte die Tochter der Französischen SNCF, die **Captrain Deutschland**, ihre Verkehrsleistung gegenüber 2015 deutlich um 57,6 % steigern und ist mit einem Marktanteil von 9,73 % auf Platz 2 vorgerückt.

Mit einem gewissen Abstand folgt nun **Metrans**, ein tschechisches Bahnunternehmen, das überwiegend im Eigentum der Hamburger Hafen und Logistik AG ist, mit einem Marktanteil von 6,16 % auf Platz drei.

Die **SBB Cargo International**, ein Joint Venture der SBB Cargo und des KV-Operators Hupac aus der Schweiz, folgt auf Rang vier. Im Vergleich zum Jahr 2014 konnte sie ihre Verkehrsleistung um 4,6 % steigern und damit den Erfolgskurs fortsetzen. Damit hält die SBB Cargo einen Marktanteil von rund 5,85 % am deutschen Schienengüterverkehrsmarkt.

Die **TX Logistik**, ein Tochterunternehmen der italienischen Trenitalia, konnte ihre Leistung im selben Zeitraum nicht weiter steigern und ist mit einem Marktanteil von 4,87 Prozent auf Position 5 im deutschen Schienengüterverkehrsmarkt zurückgefallen.

Die **RheinCargo**, eine Eisenbahntochter der Häfen- und Bahnunternehmen in Köln, Neuss und Düsseldorf, hat Verluste von 14,8 % in der Transportleistung hinnehmen müssen und repräsentiert auf Rang sechs einen Marktanteil von 3,56 %.

Das ebenfalls stark im Hafenhinterlandverkehr engagierte Gemeinschaftsunternehmen von Reedern, dem Terminalbetreiber Eurogate und der TX Logistik, **boxXpress** hat mit einem Marktanteil von 2,93 Prozent Platz 7 inne.

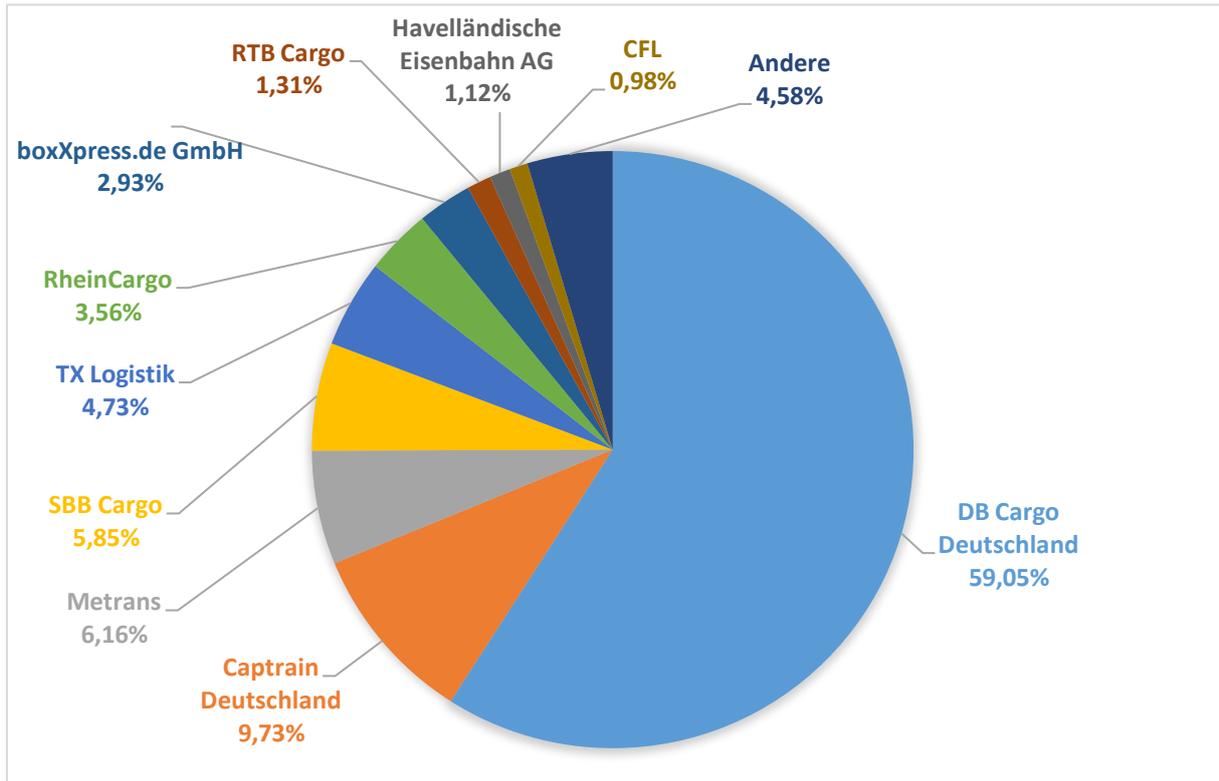
Die private **Rurtalbahn Cargo** liegt mit einem Marktanteil von 1,31 % auf Rang acht.

Die **Havelländische Eisenbahn AG** hat einen Zuwachs von 8,33 % zu verzeichnen und kommt mit einem Marktanteil von 1,12 % auf den neunten Platz.

Platz zehn hält die **CFL cargo Deutschland**, Tochter der CFL aus Luxemburg, mit 0,98 % Marktanteil.

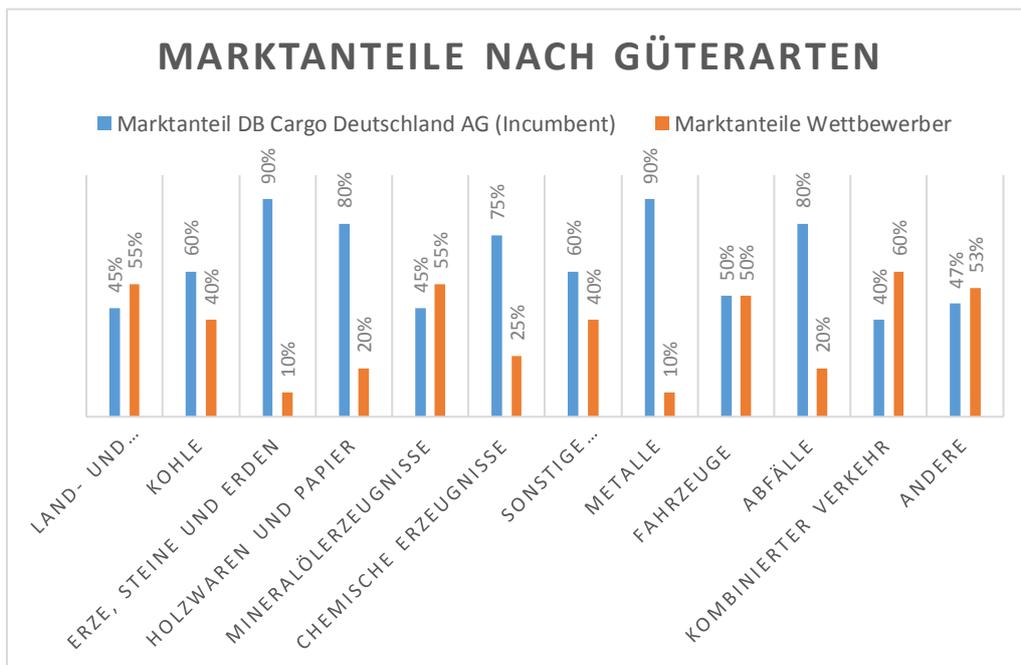
Etliche kleinere Eisenbahnverkehrsunternehmen kommen zusammen auf 4,58 Prozent. Da es sich dabei um ca. 150 Unternehmen handelt, ist eine weitere Aufteilung zu kleinteilig und wenig aussagekräftig.

### Marktanteil der Unternehmen im Schienengüterverkehr in %



Quelle: Berechnung/Schätzung SCI Verkehr nach Angaben der Unternehmen.

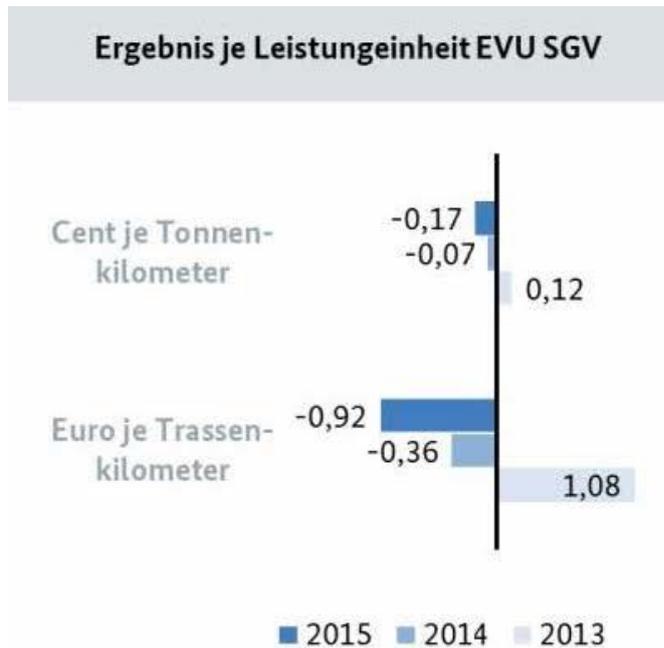
Die im Wettbewerb zum Marktführer DB Cargo stehenden EVU bedienen in allen Güterarten den Markt. Es fällt dabei auf, dass es den Wettbewerbern gelingt, bei den Güterarten attraktive Angebote am Markt zu platzieren, die eine hohe Zuwachsrate haben. Damit sind sie aber auch zwangsläufig in allen Produktionsarten (Ganzzugsverkehr, Wagengruppenverkehr, Einzelwagenladungsverkehr) tätig, wenn auch im Bereich des Einzelwagenladungsverkehrs in geringerem Maße.



Quelle: Schätzung SCI Verkehr.

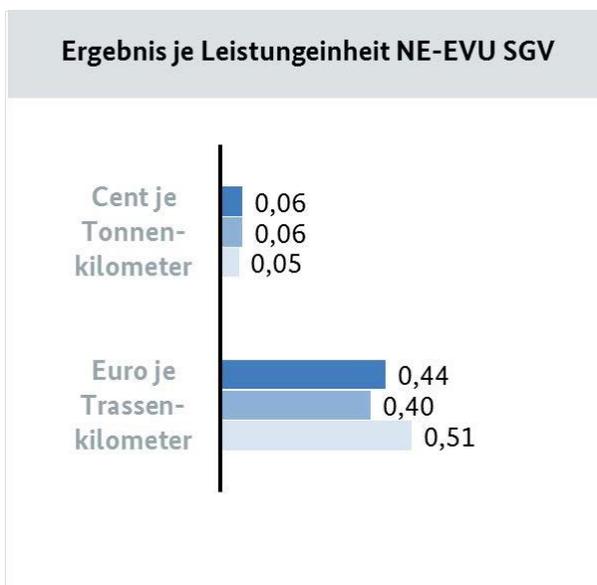
## Vergleich der Betriebsergebnisse/Umsatzrenditen

Die Entwicklung der erzielten Betriebsergebnisse gibt insgesamt Anlass zur Sorge:



Quelle: Marktbericht 2016 der Bundesnetzagentur.

In dieser Darstellung werden alle EVU des Schienengüterverkehrs betrachtet. Das Gesamtbild wird durch die anhaltenden Ertragsprobleme des Marktführers, die wiederum zuletzt maßgeblich aus seinen internationalen Engagements herrührten, beeinflusst. Der Eindruck, dass es sich beim Schienengüterverkehr insgesamt um einen margenschwachen Sektor handelt, wird auch bei einer differenzierten Betrachtung, wie sie der Marktbericht 2016 der Bundesnetzagentur erstmals zeigte, bestätigt.

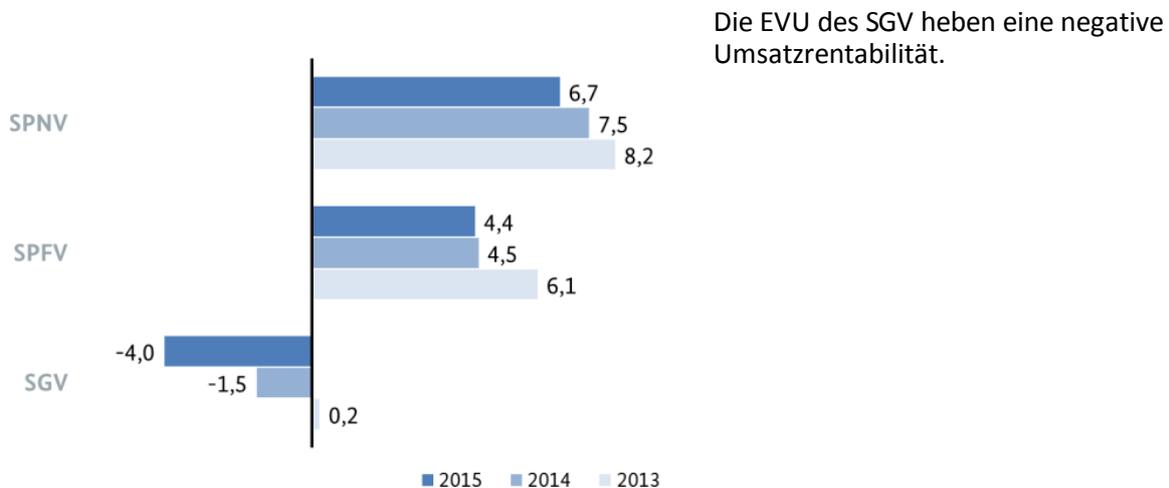


Wenn man nur die Wettbewerber EVU betrachtet, sehen die erzielten Betriebsergebnisse deutlich positiver aus. Die nicht bundeseigenen EVU konnten ein positives Betriebsergebnis erzielen.

Quelle: Bundesnetzagentur Marktbericht 2016 (für Werte von 2013–2015).

Auch bei der Umsatzrentabilität ergibt sich ein unterschiedliches Bild:

#### Umsatzrentabilität aller EVU in Prozent



Quelle: Bundesnetzagentur Marktbericht 2016 (für Werte von 2013–2015).

#### Umsatzrentabilität der Wettbewerber-Bahnen im SGV in Prozent



Quelle: Bundesnetzagentur Marktbericht 2016 (für Werte von 2013–2015).

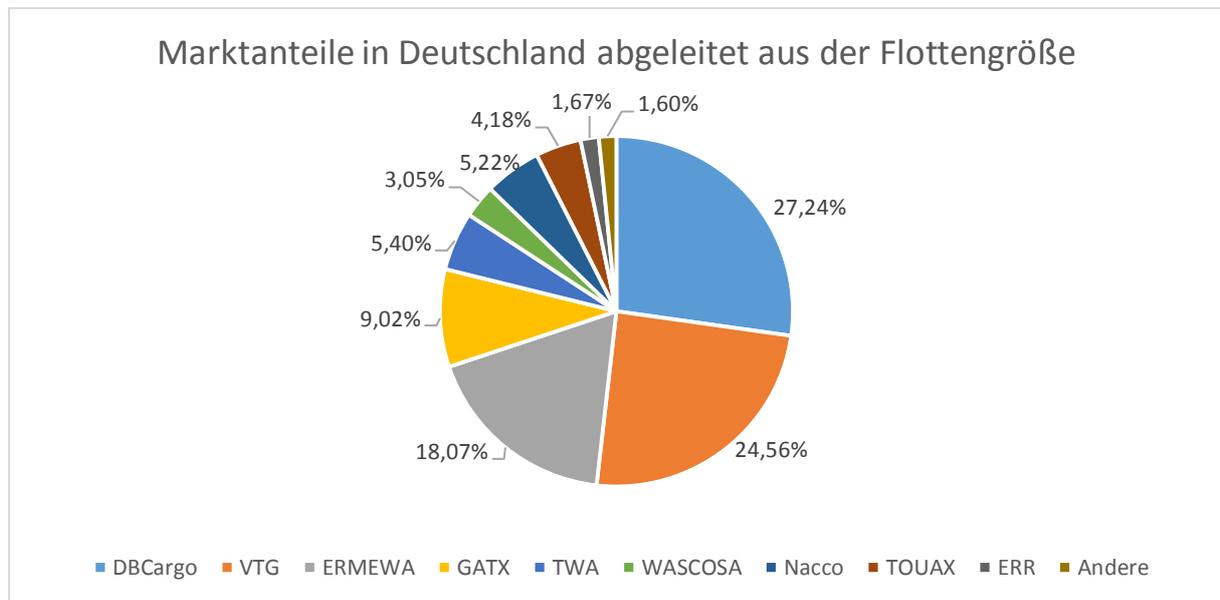
Die im Wettbewerb zur DB Cargo stehenden EVU zeigen damit, dass es durchaus gelingen kann, in einem schwierigen und intermodal hart umkämpften Markt rentabel und mit – wenn auch geringem – Gewinn zu wirtschaften.

#### Eisenbahngüterwagenvermieter

Eine Sonderstellung im Schienengüterverkehr nimmt seit jeher der Waggon-Markt ein. Neben den ehemaligen Staatsbahnen bringen auch private Vermietgesellschaften Eisenbahngüterwagen auf die Schiene – und das seit über 100 Jahren. Ursprünglich grenzte sich der Wagenbestand der Staatsbahn und der privaten Wagenhalter deutlich voneinander ab. Letztere hatten sich vor allem auf Kesselwagen für den Transport von Mineralöl und Chemie spezialisiert. Heute bieten auch die privaten Waggon-Vermieter Wagen für die unterschiedlichsten Transportgüter an.

Der Marktanteil privater deutscher Vermietgesellschaften wuchs über die vergangenen Jahrzehnte stetig. Rund ein Drittel der auf dem hiesigen Netz verkehrenden Waggons gehört zu ihrem Bestand. Mit ihren Flotten erbringen sie gegenwärtig etwa die Hälfte der Verkehrsleistung auf der Schiene. Jeweils ein weiteres Drittel der Waggons befindet sich im Besitz des DB-Konzerns sowie ausländischer Halter.

Die Marktanteile in Deutschland sind hier nicht direkt ermittelbar, lassen sich aber näherungsweise aus der Flottengröße ableiten.



Quelle: SCI Verkehr.

## Hemmnisse des Wettbewerbs

### Regulatorisches Umfeld

Zulassungsverfahren für Eisenbahnfahrzeuge gestalten sich in Deutschland enorm komplex und vor allem weitaus aufwendiger als im Straßen- oder Luftverkehr. Jedes Schienenfahrzeug durchläuft einen mehrstufigen Prüfprozess, der Zeit und Geld kostet. Dabei sind nicht nur EU-einheitliche Regelwerke wie die Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) zu beachten, sondern auch weitere Notifizierte Nationale Technische Regelwerke (NNTR) sowie die EU-Regeln zur Risikovorsorge.

Mit dem 4. Eisenbahnpaket der EU wurden 2017 wichtige Kompetenzen für die Zulassung von Fahrzeugen mit Wirkung ab 2019 zur Eisenbahnagentur der Europäischen Union verlagert. Die aufwendigen Prozesse wurden damit aber keineswegs verschlankt. Dies betrifft insbesondere den in großem Umfang grenzüberschreitend stattfindenden Schienengüterverkehr. Kostentreibend für Wagenhalter wirkt auch die Zertifizierungspflicht der für die Instandhaltung zuständigen Stellen, die Entities in Charge of Maintenance (ECM).

Mit aufwendigen Zulassungsverfahren haben auch die EVU zu kämpfen: Die für den Betrieb erforderlichen Sicherheitsbescheinigungen (SiBe) hemmen insbesondere den Markteintritt neuer Wettbewerber. Hier ist die Straße im Vorteil: Fuhrunternehmen müssen weder eine Sicherheitsbescheinigung vorweisen, noch besteht für sie eine ECM-Zertifizierungspflicht. Darüber hinaus bringen die hohe Kontrolldichte und die Verregelung den Schienengüterverkehr immer wieder ins Hintertreffen. 32.000 Seiten kundenrelevanter Dokumente allein beim Infrastrukturbetreiber DB Netz AG stehen nur knapp 1.100 Seiten im Straßenverkehr gegenüber. Die wachsende Flut an Regularien erzeugt Arbeit – und damit Kosten. Neben detailreichen regulatorischen Bestimmungen für Material und Infrastruktur muss die Schiene auch arbeits- und sozialrechtlich hohe Vorgaben erfüllen.

### Zulassungsaufwand für EVU und Wagenhalter

Die Zulassung von Schienenfahrzeugen unterliegt größeren Veränderungen. Mit dem Ersatz des seit Jahrzehnten bewährten Systems RIV durch Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) ist die Zulassung eine ganze Zeit unterbestimmt geblieben. TSI sind zum Teil erst nach der zweiten Überarbeitung in der Praxis handhabbar. Noch immer mischen sich Notifizierte Nationale Technische

Regelwerke (NNTRs) sowie eine große Anzahl unterschiedlicher Zulassungsprozesse mit dem Vorhaben eines einheitlichen europäischen Eisenbahnmarkts und resultieren in hohen Kosten, die zulasten der intermodalen Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene im Güterverkehr gehen.

### *Technical Specifications for Interoperability (TSI)*

Wesentliche Grundlage für die Zulassung von Schienenfahrzeugen sind die auf europäischer Ebene definierten Technical Specifications for Interoperability (TSI) zur Etablierung eines „gemeinsamen“ Eisenbahnsystems in der Europäischen Union. Sie betreffen sowohl die Planung, den Bau, die Inbetriebnahme, die Umrüstung, die Erneuerung, den Betrieb und die Instandhaltung von Bestandteilen des Eisenbahnsystems als auch die Qualifikationen sowie die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen in Bezug auf das für seinen Betrieb und seine Instandsetzung eingesetzte Personal.

TSI sind Rechtsakte der EU, die als Anhänge von Verordnungen der Kommission als unmittelbar in jedem Mitgliedstaat geltendes Recht eingeführt wurden. Richtlinie, TSI und vorhandene industrielle Spezifikationen (z. B. ISO/EN/DIN) setzen sich dabei zu einer Normenpyramide zusammen.

Während des Aufstellungsverfahrens der TSI hatten die Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit, Notifizierte Nationale Technische Regelwerke (NNTR) bei der EU notifizieren zu lassen, die es erlauben, offiziell von den Vorschriften der TSI abzuweichen und faktisch dem Ziel eines einheitlichen Europäischen Bahnsystems entgegenwirken. Die Zielvorstellung ist, mittelfristig die NNTR vollständig zu beseitigen; dies liegt aber angesichts einer fünfstelligen Anzahl NNTR noch in einiger Ferne.

Bislang gibt es keine europäische Zulassungsbehörde. Prozesse und Anforderungen aus jedem betroffenen Land müssen berücksichtigt werden. Daher sind zur Durchführung der Konformitätsprüfung für Interoperabilitätskomponenten drei Sorten von Prüfstellen („Conformity Assessment Bodies“) eingerichtet:

**Notified Bodies (NoBos)** prüfen gegen die Spezifikationen der TSI;

**Designated Bodies (DeBos)** prüfen gegen die NNTR;

**Assessment Bodies (AsBos)** führen die Risikoüberprüfung (Risk Assessment) nach den TSI (falls dort für das Inverkehrbringen von Interoperabilitätskomponenten erforderlich) und der EU-Richtlinie 49/2004/EU („Sicherheitsrichtlinie“; für die Änderung von Sicherheitsmanagementsystemen sowie Sicherheitsbescheinigung bzw. Sicherheitsgenehmigung für EVU und EIU) durch.

Mit Berücksichtigung verschiedener nationaler Prozesse und Anforderungen sehen sich die EVU und Wagenhalter bei der Zulassung von Fahrzeugen für den Schienengüterverkehr mit komplexen Strukturen sowie hohen Kosten konfrontiert. Zwar gibt es schon eine „Cross Acceptance“ bei den Conformity Assessment Bodies, aber der Zulassungsprozess umfasst immer noch die drei genannten Assessment Bodies. Solange es so viele NNTR gibt, wird daran auch das vierte Eisenbahnpaket nichts ändern.

### *Sicherheitsbescheinigungen (SiBe) und ECM-Zertifizierungen*

Darüber hinaus hemmen die erforderlichen Sicherheitsbescheinigungen den Markteintritt für neue EVU. Die Zertifizierungspflicht der für die Instandhaltung zuständigen Stellen (Entities in Charge of Maintenance ECM) erhöht die Kosten und mindert die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Straße, bei der weder eine Sicherheitsbescheinigung noch eine ECM-Zertifizierungspflicht besteht. Zur Umsetzung und Einführung dieser beiden Systeme sind ab deren Einführung 2012 hohe Kosten bei den Unternehmen des Schienengüterverkehrs angefallen. Darüber hinaus soll eine vom Bundesverkehrsministerium angestrebte Änderung der Eisenbahngebührenordnung Kosten, die bisher für die Staatsaufgabe „Eisenbahnüberwachung“ angefallen sind und damit den überwachten Unternehmen nicht in Rechnung gestellt wurden, mit der Überwachung der Zertifizierungspflichten verknüpfen und im Ergebnis kostenpflichtig für die Unternehmen machen. Am tatsächlichen Überwachungstatbestand hat sich inhaltlich allerdings nichts geändert. Die Bahnbranche hat daher gefordert, die Änderung aufzugeben, um die Benachteiligung des Schienensektors gegenüber dem Straßenverkehr nicht noch weiter zu vergrößern.

## Verfügbarkeit von Trassenkapazitäten

Trassenkapazitäten müssen diskriminierungsfrei vergeben werden, Entgelte für die Nutzung von Schienenwegen und Serviceeinrichtungen angemessen sein. So legt es das im vergangenen Jahr beschlossene Eisenbahnregulierungsgesetz fest. Die Bundesnetzagentur wacht über die Einhaltung der Regulierungsvorschriften, die sich in erster Linie an Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) richten. Aber auch Eisenbahnverkehrsunternehmen wirken im Rahmen der Marktüberwachung an den Regulierungsprozessen mit. In der Praxis belastet das neue Regulierungsgesetz alle Beteiligten durch einen erheblichen Mehraufwand.

Die einseitige Ausrichtung der Fahrplannerstellung auf Planverkehre berücksichtigt nicht ausreichend die sogenannten Gelegenheitsverkehre (auch Ad-hoc-Verkehre, Programmverkehre oder Bedarfsverkehre genannt). Diese Verkehre, für die Trassen nur mit knappem Vorlauf bestellt werden können, sind ein wichtiges und wachsendes Marktsegment im Schienengüterverkehr. Nicht immer lassen sich für industrielle Verlade Produktion oder Kundenanforderungen langfristig voraussehen. Gelegenheitsverkehre sollen sich auch künftig hintanstellen und mit den Restkapazitäten zufriedengeben, die nach der Anmeldung der Verkehre zum Jahresfahrplan noch zur Verfügung stehen. Für den jeweils ab Anfang Dezember gültigen Jahresfahrplan müssen Zugfahrten von den EVU bis April bei der DB Netz AG angemeldet werden. Der Güterverkehrsmarkt verlangt jedoch zunehmend nach Flexibilität.

Belastend wird sich die Trassenpreisbremse auswirken, die im Zuge der Verhandlungen zu den Regionalisierungsmitteln für den Schienenpersonennahverkehr festgelegt wurde. Der jährliche Anstieg des Trassenpreises für den SPNV ist hier auf 1,8 Prozent limitiert worden. Im Mittel betrug der Anstieg der Trassenpreise seit 2010 jedoch 2,5 Prozent. Eine hieraus entstehende Finanzierungslücke soll ab 2020 zulasten des Schienengüter- wie auch des -fernverkehrs gehen: Beide werden künftig durch Erhöhungen des Trassenpreises überproportional zur Kasse gebeten. Unterschiedlich stellen sich auch die Belastungen auf der letzten Meile dar: Güterbahnen müssen hier häufig teure private Anschlussgleise nutzen. Lkw nutzen die öffentliche Infrastruktur bis in jedes Gewerbegebiet kostenfrei.

Der Schienengüterverkehr ist als System ganz besonders anfällig für Störungen im Netz. Diese häufen sich mittlerweile aufgrund des schlechten Zustands der Infrastruktur. Es fehlen Weichen, Kreuzungen und Überholmöglichkeiten, sodass sich Umfahrungen oftmals nur mit erheblichem Aufwand einrichten lassen. Im August 2017 ist dies durch die Streckensperrung bei Rastatt überdeutlich geworden; die wirtschaftlichen Belastungen durch diesen Vorfall für die Schienengüterverkehrsunternehmen sind exorbitant. Transporte, die auf andere Verkehrsträger ausweichen, werden sich in vielen Fällen nur schwer auf die Schiene zurück bringen lassen. Die Havarie hat aber vor allem gezeigt, dass der Infrastrukturbetreiber bisher auch an zentralen Adern des deutschen Schienennetzes baut, ohne ausreichende Notfallpläne zur Hand zu haben – und insbesondere die nationale wie internationale fehlende Koordination von Baustellen beim auch noch auf Jahre erhöhten Bauvolumen existenziell für den Schienenverkehr ist, damit die errungenen Erfolge beim Zugewinn von Verkehrsleistung nicht durch einen Verlust des Kundenvertrauens und explodierende Kosten wieder zunichte gemacht werden.

## Verfahren zur Trassenzuweisung

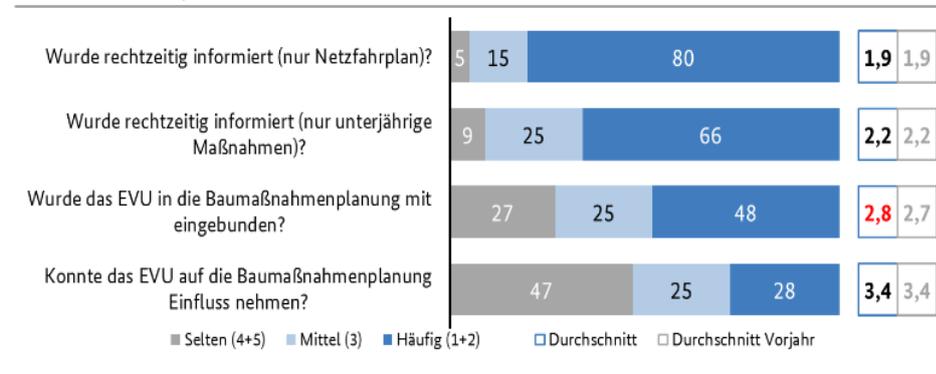
Das in Kapitel 2 beschriebene Verfahren gilt auch für den Schienengüterverkehr.

Es gibt aber im Schienengüterverkehr einige Besonderheiten, die zusätzlich ins Gewicht fallen. So verursachen die hier üblichen, teilweise Hunderte Kilometer langen Umleitungen wegen Baumaßnahmen deutlich höhere Kosten (Personal, Energie, Fahrzeugkosten, im Gelegenheitsverkehr auch Trassenkosten) und teilweise sehr hohe Verspätungen, welche die Kunden verärgern und teilweise zur Rückverlagerung von Verkehren auf die Straße führen. Hier ist insbesondere ein besseres Baustellenmanagement erforderlich. Soweit die Kapazitätsbeschränkung bei der Trassenzuweisung bekannt ist, ist in § 44 „Zuweisung von Zugtrassen und Schienenwegkapazität“ ein transparentes und nicht diskriminierendes Verfahren zur Kapazitätszuweisung vorgeschrieben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass:

- die EVU in die Baumaßnahmenplanung eingebunden wurden bzw. darauf Einfluss nehmen konnten oder
- die EVU bei unterjährigen (zusätzlichen) Baumaßnahmen rechtzeitig informiert wurden.

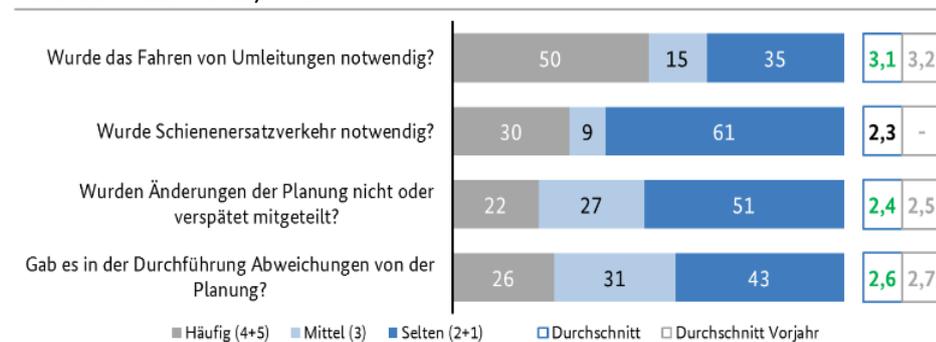
Diese Sachverhalte wurden in die Marktbeobachtung der Bundesnetzagentur aufgenommen und stellen sich aktuell im Markt wie folgt dar:

### Bewertung der planmäßigen Baumaßnahmen der EIU (2016; Bewertungsanteile in % und Durchschnittswerte) – Teil 1



Quelle: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2016, S. 25.

### Bewertung der planmäßigen Baumaßnahmen der EIU (2016; Bewertungsanteile in % und Durchschnittswerte) – Teil 2



Quelle: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2016, S. 25.

Verbesserungen wurden zuletzt am „Runden Tisch Baustellenmanagement“ diskutiert und vor allem bezogen auf Information und Prozessvereinfachung seitens der DB Netz AG unter dem Dachbegriff „Einfachbahn“ entwickelt und teilweise auch bereits verfügbar gemacht. Viele potenzielle Modernisierungsmaßnahmen, insbesondere bei der Digitalisierung der Fahrplanerstellung – in Richtung eines tagesaktuellen Fahrplans – müssen jedoch noch in die Praxis umgesetzt werden.

Besonders schwierig ist die Situation für Spotverkehre. In der Fahrplanerstellung der DB Netz AG stand bisher für diese Form des SGV die nach Einplanung des Personenverkehrs und der im Netzfahrplan angemeldeten SGV-Trassen noch verbleibende „Restkapazität“ zur Verfügung. Trassen für Ad-hoc-Verkehre wurden bei vorliegender Anfrage nach dem Prinzip „First come, first serve“ („Wer zuerst kommt, malt zuerst“) konstruiert und vermarktet. Da hinter Spotverkehren meist kurzfristig umzusetzende Verkehre mit kurzen Laufzeiten, oft wenigen Verkehrstagen und präzisen Vorgaben zu Zeitlagen stehen, ist vor allem der Zeitaufwand für Konstruktion und Abstimmung der Trassenzuweisung kritisch zu bewerten.

Die DB Netz AG ist daher seit einiger Zeit dazu übergegangen, auch ohne konkrete Anfrage innerhalb der „Restkapazität“ Trassen zu konstruieren („Katalogtrassen“), die bei einer Anfrage angeboten werden können. Wesentliche spezifische Vorteile sind eine sehr viel schnellere Reaktion auf Anfragen und die Möglichkeit, Katalogtrassen parallel zu konstruieren und dabei eventuelle Konflikte zwischen Trassen bereits vorab zu koordinieren. Durch eine Aufgliederung von Trassen in Abschnitte ist eine kundengerechte Rekombination bei Anfragen möglich.

Damit wird die Trassenzuweisung an Ad-hoc-Verkehre flexibler. Dennoch müssen SGV-Unternehmen auf andere Zeitfenster ausweichen, räumliche Umleitungen in Kauf nehmen oder auf Verkehre kom-

plett verzichten, weil die DB Netz den Gelegenheitsverkehr während Bauphasen komplett ausschließt. Auch wenn die Verkehre durchgeführt werden können, SGV-Unternehmen den entsprechenden Mehraufwand aber nicht an ihre Kunden weitergeben können, kommt das Geschäft nicht zustande. Erste Ansätze, dieses Problem zu lösen, finden sich im Projekt „Einfachbahn“ der DB Netz AG.

Wann eine Strecke offiziell als überlastet gilt, drückt § 55 Abs. 1 ERegG eindeutig aus: „In den Fällen, in denen Anträgen auf die Zuweisung von Schienenwegkapazität nach Koordinierung der beantragten Zugtrassen und nach Konsultation der Zugangsberechtigten nach den §§ 52 und 53 nicht in angemessenem Umfang stattgegeben werden kann, hat der Betreiber der Schienenwege den betreffenden Schienenwegabschnitt unverzüglich für überlastet zu erklären. Dies ist auch bei Schienenwegen zu erklären, bei denen abzusehen ist, dass ihre Kapazität in naher Zukunft nicht ausreichen wird. Erklärungen zur Überlastung sind gegenüber der Regulierungsbehörde und der zuständigen Aufsichtsbehörde abzugeben. Die Mitteilung ist entsprechend § 19 Absatz 2 zu veröffentlichen.“

Für überlastete Schienenwege sind Entgelterhöhungen (§ 35 Abs. 1 ERegG) sowie an deren Stelle oder bei ausbleibender Wirkung Vorrangkriterien (§ 55 Abs. 4 ERegG) bei der Trassenzuweisung zulässig. „Die Bedeutung von Güterverkehrsdiensten, insbesondere grenzüberschreitenden Güterverkehrsdiensten, ist bei der Festlegung von Vorrangkriterien zu berücksichtigen.“ (§ 55 Abs. 5 ERegG).

Obwohl die Verfahrensschritte bei Überlastungen eindeutig vorgeschrieben sind, besteht vor allem seitens des Infrastrukturbetreibers DB Netz AG nur ein begrenztes Interesse daran, Überlastungen festzustellen, die letztlich nur durch eine Erhöhung der Infrastrukturkapazität lösbar sind. Hierfür stehen seitens des Bundes keine Budgetmittel zur Verfügung, obwohl es sich eindeutig um Ausbaumaßnahmen handelt, die in seine Finanzierungsverantwortung fallen. Im Ergebnis werden betriebliche Maßnahmen ergriffen, die sich vor allem am vertakteten Personenverkehr orientieren, der innerhalb der Taktstrukturen weder zeitlich noch räumlich ausweichen kann. Der SGV, bei dem dies verkehrstechnisch eher möglich ist, befindet sich – ungeachtet der o. g. Bestimmung des § 55 Abs. 5 ERegG – tendenziell in einer ungünstigeren Situation.

## Innovation

Während der Schienensektor im vergangenen Jahrhundert geradezu Motor für Innovationen war, sieht die Situation heute anders aus. Innovationen im Schienengüterverkehr finden so gut wie gar nicht statt. Zwar entwickelt die Branche noch immer Erfolg versprechende innovative Ansätze. Diese setzen sich am Markt jedoch nur schwer durch. Ursachen hierfür gibt es verschiedene. Ein Grund sind sicher die geringen Margen, die erzielt werden und die in der Regel nicht ausreichen, um nennenswerte Innovationen zu finanzieren. Ein Hemmschuh sind die sehr langen wirtschaftlichen Nutzungszeiten und die daraus resultierenden Abschreibungszeiträume. Die technischen Nutzungszeiten liegen sogar noch deutlich darüber, da eines der Konstruktionsmerkmale bei Schienenfahrzeugen die geforderte Dauerfestigkeit ist. Die durchschnittliche Abschreibungsdauer bei Eisenbahngüterwagen beträgt 25 Jahre, bei Lokomotiven 40 Jahre. Der Sattelaufleger eines Lkw wird im Mittel in sieben Jahren abgeschrieben, eine Zugmaschine in zwölf Jahren. Zu diesen handfesten wirtschaftlichen Gründen kommt hinzu, dass mit der Bahnreform die Systemführerschaft im Eisenbahnsektor nicht mehr besetzt ist, wie sie von einer Behördenbahn wahrgenommen wurde. Im Straßenbereich gibt es eine Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), in der Grundlagenforschung und auch anwendungsbezogene Forschung geleistet wird. Jüngstes Beispiel für die Aufgabenerfüllung der BASt ist der Feldversuch zum Lang-Lkw. Vergleichbares fehlt seit über 20 Jahren im Eisenbahnsektor. Trotzdem gibt es vielversprechende Ansätze aus der Branche heraus. Hybridloks und innovative Güterwaggons sind hierfür Beispiele. Mehrere konkrete Projekte sind in der Durchführungsphase. Zu nennen ist hier das Projekt „Innovativer Güterwagen“ des BMVI. Hier sollen auf dem Markt verfügbare Komponenten auf ihre Tauglichkeit und Wirkung für den SGV erprobt werden. Dieses Projekt wird von einem Konsortium aus DB Cargo und VTG für das BMVI durchgeführt.

Ein weiteres wichtiges Projekt ist der „5L-Demonstrator-Zug“ der SBB. Dieses Projekt wird vom schweizerischen Bundesamt für Verkehr (BAV) gefördert. Hier werden die 5L-Ansätze des T.I.S. in einem realen Zug umgesetzt. Dabei sind neben der SBB auch andere Mitglieder des T.I.S. beteiligt.

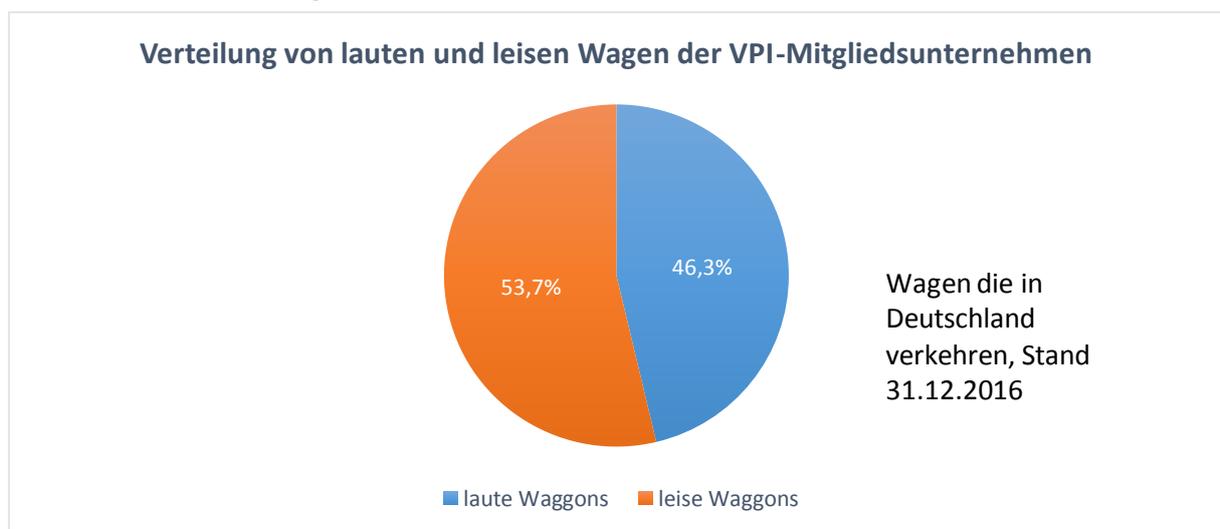
Weitere über die reine Lokomotiven- und Wagentechnik hinausgehende Initiativen sind Projekte, die auch die Produktionsprozesse im SGV verändern. Zu nennen ist hier die Umstellung der Flüssigkeitstransporte bei der BASF, die ab 2018 nur noch mit Tankcontainern und automatischen Containermovern erfolgen soll.

Mit dem Projekt „Competitive Freight Wagon“ (CFW) möchte die ERMEWA Gruppe leichte Tragwagen, die hinsichtlich Gewicht, Betriebskosten und Lärm optimiert sind, in Kombination mit Wechselbehältern einführen. Dabei soll nicht mehr der Zugverband für die unterschiedlichen Transporte jeweils neu zusammengestellt werden, sondern es wird der Platz auf dem Tragwagen mit dem jeweils für das Transportgut optimierten Aufsatz beladen. Damit ist es möglich, die wesentlichen Nachteile des Einzelwagenladungsverkehrs, die fehlende Flexibilität und Schnelligkeit, zu minimieren.

Auch die Ansätze des „Masterplans Schienengüterverkehr“ bieten Spielraum für weitere Innovationen. Da der „Masterplan Schienengüterverkehr“ am Ende der Legislaturperiode verabschiedet wurde, kommt es jetzt auf die Umsetzung in der 19. Legislaturperiode an. Genaue Ergebnisse können deshalb noch nicht präsentiert werden. Es ist allerdings ein deutliches Signal auch an den Eisenbahnsektor, dass die Politik hier handeln möchte. Auch die Schaffung eines eigenen Referats Schienengüterverkehr im BMVI ist so ein positives Signal.

## Lärm

Bis 2020 soll der Schienenlärm halbiert werden. Dieses Ziel hatte sich die Bundesregierung 2013 gesetzt und als Zwischenetappe festgelegt, dass bereits 2016 die Hälfte aller in Deutschland verkehrenden Züge leise unterwegs sein sollen. Sowohl die DB Cargo als auch die privaten Halter haben die an sie gestellte Erwartung erfüllt: 50 Prozent ihrer Wagen fahren inzwischen mit sogenannten Flüsterbremsen, welche die Rollgeräusche halbieren.



Quelle: VPI.

Begleitet wurde dieser Prozess durch ein zweiteiliges Fördersystem.

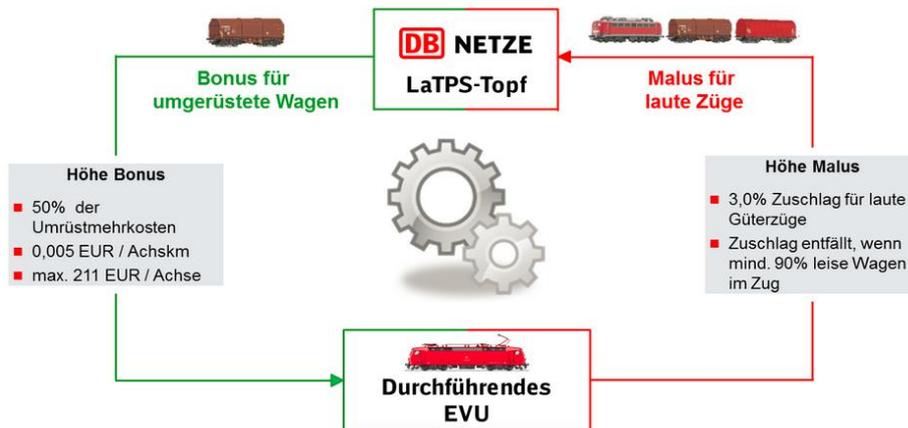
Zum einen bezuschusst das BMVI die Umrüstung alter Wagen auf die neuen Bremssohlen etwa zur Hälfte. Hierzu hat es 2012 ein Förderprogramm in Höhe von 152 Millionen Euro aufgelegt, das es abhängig von der Laufleistung ausschüttet. Zum anderen führte es ein lärmabhängiges Trassenpreissystem ein. Der Sektor soll über einen Malus-Bonus-Kreislauf eigenfinanziert Mittel für die zweite Hälfte der Umrüstkosten heben. Das Konzept des lärmabhängigen Trassenpreissystems (LaTPS) geht jedoch nur für EVU auf, die zugleich Wagenhalter sind, zum Beispiel die DB Cargo. Die privaten Wagenhalter gehen beim LaTPS in der Regel leer aus. Statt auf Umrüstung setzen private Halter auf Neubeschaffung: Sie ersetzen alte durch neue Wagen mit leiser Technik. Obwohl seit zwei Jahren auch hierfür Fördermittel angekündigt waren, ist bislang nichts passiert. Für die Zukunft müssen alle Halter von Wagen mit lärmreduzierenden Bremssohlen spürbar höhere Betriebskosten verkraften. Die Mehrkosten belaufen sich im Schnitt auf 15 Prozent.

Ein wichtiger Meilenstein für den Lärmschutz bildete im vergangenen Jahr die Verabschiedung des Schienenlärmschutzgesetzes, das ab 2020 die Durchfahrt lauter ausländischer Wagen weitgehend unterbindet. Es schafft die Voraussetzung, dass die Investitionen der Wagenhalter in leisere Technologien auch zu einem hörbaren Erfolg für die Anwohner belasteter Strecken werden. Gleichzeitig sichert es faire intramodale Wettbewerbsbedingungen.

Mit der Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems (LaTPS) seit Dezember 2012 schafft die DB Netz AG Anreize für die Nutzung leiser Güterwagen und unterstützt damit das Ziel der Bundesregierung, den Schienenlärm bis 2020 – ausgehend vom Jahr 2008 – zu halbieren.

Das System LaTPS ist ein durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen eigenfinanzierter Kreislauf, der zwei wesentliche Elemente beinhaltet: den Malus und den Bonus.

### Finanzierungskreislauf des lärmabhängigen Trassenpreissystems



Quelle: DB Netz.

**Malus:** Für den Einsatz lauter Güterzüge auf dem deutschen Schienennetz wird ein Malus als Zuschlag auf den regulären Trassenpreis erhoben. Der Zuschlag liegt derzeit bei 3,0 % des Trassenpreises, ab dem 10.12.2017 bei 4,0 %.

Leise Güterzüge zahlen keinen Zuschlag. Ein Zug gilt per definitionem als leise, wenn er zu mindestens 90 % aus leisen Wagen besteht. Die Einnahmen aus dem Malus werden in voller Höhe für die Gewährung des LaTPS-Bonus verwendet.

**Bonus:** Der Bonus ist abhängig von der Laufleistung und ein zusätzlicher Anreiz für die EVU zur Nutzung leiser Güterwagen. Jeder Schienengüterverkehrsbetreiber, der mit umgerüsteten und damit leisen Bestands Güterwagen auf dem Schienennetz der DB Netz AG verkehrt, hat Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 0,5 Cent pro Achskilometer. Diese Förderung ist dabei auf acht Jahre angelegt.

Förderung für die Umrüstung von lauten Güterwagen

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Schienenlärm bis 2020 – ausgehend vom Jahr 2008 – zu halbieren. Dabei setzt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf eine 3-Punkte-Strategie zum Lärmschutz:

- 1. Rechtliche Rahmenbedingungen:** Mit der überarbeiteten Lärmbemessungsvorschrift Schall 03 setzt das BMVI auf eine genauere Berechnung des Schienenlärms und hat den Schienenbonus für Eisenbahnen zum 1. Januar 2015 abgeschafft. Somit gelten bei der Lärmsanierung erstmals dieselben Grenzwerte für Schienen- und Straßenlärm. Mit Verabschiedung des Schienenlärmschutzgesetzes im Mai 2017 dürfen ab dem Fahrplanwechsel 2020/21 keine lauten Güterwagen mehr auf dem deutschen Schienennetz verkehren.
- 2. Lärmschutz an der Quelle:** Das BMVI fördert die Umrüstung auf leise Bremstechnik direkt mit der Förderrichtlinie LaTPS. Die umrüstenden Halter erhalten eine Förderung in einer Gesamthöhe von 152 Mio. Euro. Zugleich dient zur Finanzierung weiterer 152 Mio. Euro ein lärmabhängiges Trassenpreissystem, das die Deutsche Bahn AG in Abstimmung mit dem BMVI zum Fahrplan-

wechsel 2012/2013 eingeführt hat. Dort erhalten EVU den im vorigen Schaubild dargestellten Bonus, der allerdings von zahlreichen berechtigten Unternehmen wegen des damit verbundenen hohen administrativen Aufwands nicht abgerufen wird.

Zu kritisieren ist, dass die umrüstenden Wagenhalter, sofern sie nicht auch gleichzeitig EVU sind, nur die direkte Förderung des Bundes erhalten und damit 50 % der Umrüstmehrkosten selbst tragen. Des Weiteren decken die zur Verfügung gestellten Fördersummen bei Weitem nicht die anfallenden Kosten der Umrüstung ab, da die erhöhten Betriebskosten der leisen Bremstechniken in der Förderung nicht berücksichtigt und kompensiert werden und damit zulasten der Wagenhalter im SGV gehen. Diese Mehrkosten im Betrieb belaufen sich auf ca. 15 %. Die Neubeschaffung von leisen neuen Wagen wird ebenfalls zurzeit nicht gefördert, obwohl sie seit zwei Jahren angekündigt ist.

- 3. Stationärer Lärmschutz:** Das BMVI stellt jährlich 150 Mio. Euro u. a. für die freiwillige Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen bereit. Das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) der Bundesregierung für die Jahre 2016 bis 2018 sieht zusätzliche Investitionen für Lärmschutz vor. Damit sollen insbesondere der Lärm an Brennpunkten weiter reduziert sowie innovative Techniken entwickelt werden.

## Fazit & Forderungen: Auf Zukunft setzen – Die Schiene stärken

Die Schiene besitzt das Potenzial, die verkehrspolitischen Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Das Verkehrsmittel der Zukunft kann sie aber nur sein, wenn Rahmenbedingungen, Qualität und Innovation stimmen. Für diese Trendwende müssen Politik und Bahnsektor gemeinsam sorgen. Die Zeit ist reif für eine Bahnreform II und eine grundsätzliche Neuordnung des Verkehrsmarktes. Die Eisenbahn darf nicht nur im Durchschnitt des Gesamtverkehrsmarkts wachsen, sondern überdurchschnittlich.

Der Verkehrsmarkt wächst rasant, während gleichzeitig der Modal Split zwischen den Verkehrsträgern stagniert. Seit Jahren bleibt die politisch postulierte Verschiebung zugunsten der Schiene aus. Dies kann zu dem Schluss verleiten, der gegenwärtige Modal Split sei in Stein gemeißelt. Bei genauerer Betrachtung spiegelt die gleichbleibende Verteilung vor allem verkehrspolitische Entscheidungen wider, die oftmals zugunsten der Straße ausfallen. Die Regierung missachtet damit die 2011 im EU-Weißbuch Verkehr genannten Verlagerungsziele, die auch in Deutschland erreicht werden sollen.

Im Spannungsfeld zwischen einer starken Fixierung der deutschen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft auf den Straßenverkehr und den äußerst ambitionierten Klimaschutzzielen droht der Schienenverkehr als vorhandene elektrische Alternative zur Straße erneut von den Augen verloren zu werden. Die verkehrspolitische Diskussion wird zu einem Großteil über die Förderung der Elektrifizierung und Konsequenzen der Missachtung von Abgasvorschriften bei Pkw geführt. Im Bereich der Alternativen zum Straßenverkehr können rückblickend auf die vergangene Legislaturperiode lediglich einige positive Effekte notiert werden. Dazu zählen die Steigerung der Investitionen des Bundes für Neu- und Ausbau, die Bestandsnetzsanierung sowie eine stabile, wenn auch nicht auf Marktanteils-wachstum angelegte Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs. Bei der Netzstrategie hat sich mit dem vom Bund übernommenen Leitbild des Deutschland-Taktes und der Orientierung des Bundesverkehrswegeplanes an erkennbaren Engpässen ein grundlegender Wandel ergeben. Dieser muss aber noch den Praxistest bestehen, weil sowohl die Finanzierung als auch der davor liegende Planungsaufwand wenig Hoffnung auf eine zügige Umsetzung in der Praxis machen. Auch die grundsätzlich methodische Herangehensweise sowie die zugrunde liegenden Prämissen und Prognosen sind noch verbesserungsfähig. Das bisher vorliegende Bundesschienenwegeausbaugesetz gibt ebenfalls keinen Anlass zu Euphorie. Eine deutlich höhere Verkehrsleistung auf der Schiene erfordert eine mittel- und langfristige Umsetzungsstrategie, wie sie etwa in der Schweiz entwickelt wurde oder wie sie das „Weißbuch Verkehr“ der EU-Kommission von 2011 verlangt hat. Hierzulande gibt es bisher jedoch weder ein Gesamtkonzept für den Verkehr noch für die Schiene als Teil eines nachhaltigen Verkehrssystems der Zukunft. Stattdessen wird auf einzelne brandaktuelle Erfordernisse wie den gravierenden Instandhaltungsrückstand oder eine drohende Überschuldung des Staatsunternehmens DB reagiert und stereotyp von Politik und Verwaltung auf die Deutsche Bahn AG als Kompetenzträger verwiesen.

Es kann leider nicht als Konsens vorausgesetzt werden, dass der Schienenverkehr im Rahmen einer konsequenten Strategie auch ein erhebliches Wachstum von Leistung und Marktanteilen bewältigen kann. Dabei besitzt er als systematisch sicherer und energieeffizienter Verkehrsträger im Personen- wie im Güterverkehr erhebliche Effizienzpotenziale. Mit einer stärkeren wettbewerblichen und im besten Sinne visionären Ausrichtung anstelle einer schieren Mängelverwaltung kann der Schienenverkehr beim Einsatz innovativer Technologien und befreit von den Hemmnissen verkrusteter Strukturen – deutlich stärker werden. Ein fairer intermodaler Wettbewerb muss diese Unterschiede zwischen den Verkehrsträgern identifizieren und eliminieren!

### Verkehrsverlagerung erfordert politisches Umdenken

Dem Bekenntnis zur Verkehrsverlagerung auf die Schiene muss also eine Neujustierung der Verkehrs- und Bahnpolitik folgen. Die Schiene braucht faire Rahmenbedingungen und eine nachhaltige Förderung, um im Wettbewerb mit der Straße zu bestehen. Eine zeitgemäße Bahnpolitik muss sich zudem von ihrer einseitigen Ausrichtung auf die DB AG emanzipieren. Trotz des wachsenden Anteils der Wettbewerber am Schienenverkehrsmarkt dominieren die Bedarfe des ehemaligen Staatskonzerns noch immer die politischen Entscheidungen im Land. Es steht zu befürchten, dass die gewachsene Fixierung auf die DB AG sich erst ändert, wenn ihr Marktanteil weiter deutlich sinkt. Das muss aber nicht so sein. Unter dieser Fixierung leidet jedoch der Verkehrsträger Schiene als Ganzes. Die Politik ist gefordert, hier zügig umzudenken und umzusteuern.

Die Monopolkommission der Bundesregierung sieht in ihrem Sondergutachten „Bahn 2017: Wettbewerbspolitische Baustellen“ beträchtliches Potenzial für die Entwicklung eines wirksamen intra- wie intermodalen Wettbewerbs. Dieser würde, so die Kommission, erhebliche Wohlfahrtsgewinne ermöglichen. Insbesondere die Preisgestaltung bei den Trassen- und Stationspreisen ist nach Meinung der Monopolkommission stark verbesserungsfähig. Auch beim Thema „Netz und Betrieb“ trifft sie ein deutliches Votum; hier spricht sich die Kommission für eine klare organisatorische und eigentumsrechtliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb aus.

Wettbewerb im Schienenverkehr war und ist dabei nicht Selbstzweck, sondern dient klaren Zielen: Mit der Bahnreform von 1994 sollte die Wettbewerbsfähigkeit des Schienensystems gesteigert werden, um Haushaltsrisiken zu begrenzen und Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Die Wettbewerbsbahnen zur DB konnten in den vergangenen Jahren ihren intramodalen Marktanteil immer weiter steigern. Damit der Wettbewerb weiter Früchte trägt, muss die Bundespolitik den verkehrs- und bahnrrechtlichen Rahmen anpassen. Die meisten Experten sind sich einig: Die Bahnreform blieb unvollendet, weil bis heute keine saubere organisatorische Trennung von Netz und Betrieb im Staatsunternehmen DB erfolgte und die Interessen der Schiene auch heute noch häufig mit denen des Unternehmens DB in eins gesetzt und damit verwechselt werden. Die Verfehlung ambitionierter Planzahlen und die steigende Verschuldung des DB-Konzerns haben zusammen mit anhaltenden Leistungsmängeln in den vergangenen Jahren zu bohrenden Nachfragen des Eigentümers der DB und der Abgeordneten von Bundestag, Länderparlamenten und in den Kommunen geführt. Das gestiegene bahnpolitische Interesse drückte sich zuletzt in einem umfangreichen Papier der SPD-Bundestagsfraktion sowie Anhörungen bei Bündnis 90/Die Grünen, Unruhe und vielfältigen Nachfragen bei CDU und CSU sowie anhaltenden grundsätzlich kritischen Bemerkungen bei den Linken aus. Die FDP spricht sich als einzige Partei ganz deutlich für eine eigentumsrechtliche Trennung von Netz und Betrieb aus – und für einen Börsengang der Transportgesellschaften, während die AfD nur davon spricht, die Schieneninfrastruktur in den Händen des Bundes zu behalten.

Das Vorhaben des DB-Vorstands, die Schuldenlast durch Teilprivatisierungen von Arriva und DB Schenker Logistics zu senken, wurde auf Betreiben vor allem von Gewerkschaft und SPD kassiert und durch eine Kapitalerhöhung sowie den Verzicht auf geplante Dividendenzahlungen zähneknirschend ersetzt. Der Haushaltsausschuss des Parlaments hat bei dieser Gelegenheit verärgert zu Protokoll gegeben, dass man eigentlich davon ausgegangen sei, die Bahnreform und die damit verbundene Entschuldung seien abgeschlossen.<sup>111</sup> Das BMVI wurde beauftragt, „bis zum 30. September 2017 einen Vorschlag für eine strukturelle Weiterentwicklung der DB AG vorzulegen“. Ein solcher Vorschlag ist aber bisher offenbar nicht vorgelegt worden. Es griffe aber auch zu kurz, sich allein mit der Struktur der Deutschen Bahn AG zu befassen. Eine reine Strukturdiskussion, ohne vorher ein Ziel definiert zu haben, wird eine Lösung nur verhindern. Solche Überlegungen müssen immer eingebettet sein in ein umfassendes verkehrspolitisches Konzept – und daran mangelt es der Bundespolitik bisher. Im Folgenden sollen einige Bausteine dafür benannt werden.

---

<sup>111</sup> In der 87. Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags am 10. November 2016 wurde festgestellt: „1. Die Konsolidierung der Deutschen Bahn AG ist nach nunmehr über 20 Jahren als abgeschlossen anzusehen. 2. Obwohl die Deutsche Bahn AG bei ihrer Gründung so gut wie schuldenfrei gestellt wurde und in den Jahren nach ihrer Gründung steigende ergebniswirksame Finanzierungsbeiträge des Bundes erhielt, hat sie es nicht erreicht, nachhaltig ohne neue Schulden auszukommen. *Damit ist ein wesentliches Ziel der Bahnreform verfehlt.*“ (Hervorhebung der Herausgeber)

## Für eine Verkehrswende muss an vielen Stellen gehandelt werden

### Deutschland-Takt implementieren und fortschreiben

Die verbindliche Verankerung eines Deutschland-Takts besitzt das Potenzial, den Schienenverkehr entscheidend nach vorn zu bringen. Der Deutschland-Takt macht die Bahn attraktiver – für den Personen- ebenso wie für den Güterverkehr.

Ein durchgängig abgestimmter Fahrplan ermöglicht Reisenden gute Anschlüsse. Er verknüpft effizient und zuverlässig Fern- und Nahverkehr und bindet perspektivisch auch die übrigen öffentlichen Verkehre ein. So verkürzen sich die Reisezeiten für Fahrgäste spürbar.

Der Deutschland-Takt bietet vor allem die nötige Blaupause, um das Schienennetz zielgerichtet und mit maximaler Wirkung auszubauen. Er zeigt, wo Netzengpässe in den Bahnknoten und auf überlasteten Strecken beseitigt werden müssen. Für den Güterverkehr werden ausreichend Kapazitäten vorgehalten, auch für die immer stärker werden kurzfristig nachgefragten Verkehre. Er profitiert damit von besserer Planbarkeit und effizienterer Netznutzung.

### Infrastruktur modernisieren – kapazitätserhaltend bauen

Gegenwärtig bremst der Zustand der Infrastruktur die Schiene als Verkehrssystem aus. Sie ist einer der Schlüsselfaktoren, um den Marktanteil des umweltfreundlichsten Verkehrsträgers zu steigern. Ausbau und Modernisierung des Netzes gehören deshalb ganz oben auf die Prioritätenliste einer zukunftsorientierten Verkehrspolitik. Dabei kommt keine Netzerneuerung ganz ohne Baustellen aus. Verspätungen, Umwege und Ausfälle lassen sich nicht komplett vermeiden. Dennoch: Das Baustellenmanagement kann cleverer werden. Auch während notwendiger Bauarbeiten muss ein planbares Minimum an Verkehren zuverlässig abgewickelt werden können. Daher ist es notwendig, die Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Aufgabenträger frühzeitig in Bauplanungen miteinzubeziehen und die Planungen – so weit wie möglich – an die Bedürfnisse des Marktes anzupassen. Auch für kurzfristige Verkehre müssen ausreichend Trassen vorgehalten werden. Solches „kapazitätserhaltendes Bauen“ ist nicht zum Nulltarif zu haben, sondern wird Mehrkosten verursachen, wenn nicht gleichzeitig das Alter der Anlagen (Gleise, Weichen, Tunnel, Brücken etc.) weiter ansteigen soll. Hier sollten Anreize gesetzt werden, insbesondere in der Ausgestaltung der künftigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) III. Die DB Netz AG als wichtigster Infrastrukturbetreiber darf nicht mehr dafür „bestraft“ werden, wenn zusätzliche Bauweichen oder Signale während einer Bauphase eingebaut werden.

### Infrastruktur nicht mehr auf Kante nähen

Wie wichtig Redundanzen in einem komplexen System wie dem deutschen Schienennetz sind, hat spätestens die Sperrung der Rheinstalstrecke bei Rastatt vom 12. August bis zum 2. Oktober 2017 gezeigt; Fernverkehrszüge mussten in Rastatt starten und enden. Der Fern- und Regionalverkehr war auf einen aufwendigen Schienenersatzverkehr angewiesen. Noch dramatischer waren die Auswirkungen auf den Güterverkehr: Die Hauptschlagader Rotterdam – Genua wurde durchtrennt, maximal die Hälfte der sonst transportierten Güter konnte über andere Strecken befördert werden. Umleitungsstrecken waren durch Baustellen versperrt, Notfallpläne existierten nicht für den eingetretenen Fall. Bei Korridoren von dieser Bedeutung müssen künftig Notfallkonzepte bereitliegen.

Einer Nutzung französischer Parallelstrecken durch das Elsass standen die hohen Sicherheits- und Spracherfordernisse im Wege. Wenn auf der A 5 Stau ist, benutzt der deutsche Lkw-Fahrer stattdessen die französische A 35 – auch ohne mehr als „oui“ und „non“ sagen zu können. Im Eisenbahnverkehr ist dies durch die EU-Eisenbahnführerscheinverordnung ausgeschlossen. Hier muss die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union deutlich intensiviert und von nationalen Regeln entschlackt werden.

### Trassenpreise halbieren

Die Trassenkosten verzerren den Wettbewerb zwischen Schiene und Straße maßgeblich. Das Vollkostenprinzip und die Schienenmautpflicht für jeden gefahrenen Meter (und auch Parkgebühren für jeden Meter Gleis!) treiben die Produktionskosten des Schienenverkehrs in die Höhe. Die jüngst in Aus-

sicht gestellte Mautsenkung für den Schienengüterverkehr wäre ein erster Schritt hin zum Grenzkostenprinzip, das die EU seit Langem als Regel vorsieht. Deutschland ist mit seiner Orientierung am Vollkostenprinzip EU-weit in einer absoluten Minderheitsposition.

Um tatsächlich Wirkung zu erzielen und die Schiene zu stärken, bedarf es zumindest einer Halbierung der Trassenpreise. Dies gilt sowohl für den Güter- als auch für den Personenverkehr. So würden sich die Produktionskosten spürbar reduzieren. Den Verladern im Güterverkehr könnten konkurrenzfähigere Preise geboten werden, den Fahrgästen im Fernverkehr ein besseres Leistungsangebot. Im SPNV könnten geringere Produktionskosten genutzt werden, um das Angebot zu erhöhen und es an die deutlich steigende Nachfrage in den kommenden Jahren anzupassen. Wichtig für den Personenverkehr: Sinkende Trassenpreise müssen dem Fern- wie dem Nahverkehr gleichermaßen zugutekommen. Dabei muss die Abgrenzung zwischen Regional- und Fernverkehr auch gesetzlich sehr viel klarer gefasst werden als bisher, um Quersubventionierungen und Marktverzerrungen zu vermeiden. Das im Eisenbahnregulierungsgesetz verankerte Vollkostenprinzip wird in Deutschland allein der Schiene auferlegt. Der gesetzliche Mechanismus zur Trassenpreisgenehmigung zusammen mit der auf Gewinnorientierung ausgelegten Unternehmensstruktur der DB-Infrastrukturgesellschaften führen im schlimmsten Fall die positiven Effekte einer Trassenpreishalbierung binnen kurzer Zeit wieder zurück. Bei der nötigen Rechtsanpassung müssen die Nachteile der Schiene gegenüber allen anderen Verkehrsträgern bei der Bepreisung der Infrastrukturnutzung beseitigt werden. Weder von Straße und Schifffahrt noch vom Flugverkehr wird erwartet, dass sie die Kosten für Betrieb und Unterhalt vollständig aus ihren Einnahmen decken. Paradebeispiel hierfür: die angestrebte Pkw-Maut. Die Vollkosten der Straßennutzung ließen sich mit dem aufgerufenen Betrag nicht einmal entfernt finanzieren, auch nicht die Grenzkosten. Zudem sollen sie für inländische Pkw-Halter durch eine Absenkung der Kfz-Steuer kompensiert werden. Auch die Lkw-Maut deckt die Kosten für die Nutzung des Straßennetzes keineswegs. Fernbusse zahlen bisher gar keine Straßenmaut. Konsequenz wäre eine nutzungsabhängige Pkw-Maut, welche die Nutzung der Infrastruktur bepreist und bei der es einen Unterschied macht, ob man sie stark oder selten nutzt.

### Wettbewerbsneutrale Regularien, Gebühren, Abgaben und Steuern

Die Regelungs- und Kontrolldichte ist im Schienensektor extrem hoch und steht einem fairen Wettbewerb mit der Straße entgegen. Für den Zugang zum Netz wird vorab eine Sicherheitsbescheinigung verlangt, für die Instandhaltung sind Zertifizierungen erforderlich und für den Betrieb ist der Nachweis eines detaillierten Risikomanagements notwendig. Keine dieser Vorgaben existiert für die Straße. Gravierende Unterschiede finden sich auch bei den arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen. Sie sind für die Straße weit weniger streng – und werden dort zudem oftmals nur ungenügend kontrolliert. Das Kontrollniveau auf der Straße muss dem des Schienenverkehrs ähneln. Dabei geht es nicht um willkürliche Erschwernisse für andere Verkehrsmittel, sondern um eine gesteigerte Sicherheit im Straßenverkehr und die Erhaltung der Bauwerke, für die bereits gesetzliche Vorschriften beschlossen wurden.

Auch die regulatorischen Rahmenbedingungen schlagen klar zum Nachteil der Schiene aus und müssen dringend zwischen den Verkehrsträgern angeglichen werden. Hier ist eine umfassende Entbürokratisierung vonnöten.

Das Gleiche gilt für Gebühren und Steuern, die ebenfalls ungleich verteilt sind. Zulassungs- und Zertifizierungskosten, die EEG-Umlage oder auch eine der weit gefassten Bundeseisenbahngebührenverordnung entsprechende Belastung fallen bei der Straße in weit geringerem Maß oder gar nicht an. Die aktuellen Vorschläge zu einer drastischen Erhöhung der Gebühren laut Bundeseisenbahngebührenverordnung gehören in den Papierkorb, denn die meisten der Sachverhalte, die durch das Eisenbahnbundesamt geprüft werden sollen, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr, also polizeiliche Aufgaben des Staates, die nicht mit Gebühren belegt werden dürfen – und es bei vergleichbaren Tatbeständen auf der Straße auch nicht werden.

### Wirksamen Wettbewerb im SPNV fördern und im Fernverkehr endlich etablieren

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) gilt bei Vergaben das Wirtschaftlichkeitsprinzip: Eisenbahnverkehrsunternehmen bewerben sich, und das wirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag. Dieses Prinzip hat sich bewährt und muss beibehalten werden. Bei der Vergabe vermeintlich „ganz besonderer“ Netze (etwa von S-Bahn-Netzen) dürfen keine Ausnahmen gelten. Auch sie muss im Wettbewerb erfolgen. Im Einzelfall muss es flankierende Maßnahmen geben, damit sich Wettbewerb entfalten

kann, z. B. bei der Fahrzeugbeschaffung und -finanzierung. Dies ist nicht immer einfach zu organisieren, garantiert aber für die Aufgabenträger und für die Fahrgäste die beste Leistung zum besten Preis. Erst wenn gleiches Recht für alle gilt, kann der Wettbewerb seine innovationsfördernde Wirkung voll ausschöpfen. Und nur wettbewerbliche Vergaben garantieren einen verantwortungsbe-  
wussten Umgang mit Steuergeldern.

Der Bund muss Verantwortung übernehmen und anerkennen, dass er die Verantwortung für den Fernverkehr nicht an ein Wirtschaftsunternehmen delegieren kann – auch nicht an sein eigenes. Stattdessen muss er definieren, welches Angebot an Fernverkehrsleitungen gewünscht ist. Die Bundesratsinitiative für ein Fernverkehrsgesetz 2016/17 ging hier in die richtige Richtung.<sup>112</sup> Mittelfristig muss der Bund sich als Aufgabenträger begreifen, das Fernverkehrsnetz neu definieren, in Linienbündel gliedern und diese nach und nach im Wettbewerb vergeben. So kann der Bund eine aktive Rolle übernehmen und konkret gestalten. Verkehrsvertragliche Regelungen können klare Leistungs- und Qualitätsstandards setzen, die das betreibende Verkehrsunternehmen erfüllen muss.

### Durchgehende Fahrgastinformation, fairer Vertrieb und Deutschland-Tarif

Die Digitalisierung zeigt: Komplizierte Wegeketten können inzwischen problemlos dargestellt werden. Eine zuverlässige Fahrgastinformation, ein leichter Fahrscheinkauf, Echtzeitdaten und Alternativen auch während der Reise sind kein Hexenwerk mehr. Jedes Unternehmen des öffentlichen Verkehrs muss sich verpflichten, seine Fahrplan- und Vertriebsdaten zur Verfügung zu stellen. Ob Verbund-, Regional- oder Fernverkehrsticket: Fahrgäste wollen mit nur einem Fahrausweis von Tür zu Tür. Das System muss so ausgelegt werden, dass alle Verkehrsunternehmen alle Fahrausweise verkaufen können, die sie im Gegenzug bei sich anerkennen. Tarifdaten als „Herrschaftswissen“ darf es nicht mehr geben. Vertriebsprovisionen der Unternehmen untereinander müssen fair berechnet werden, und zwar anhand transparenter Kosten. Gleiches gilt für die Aufteilung der Einnahmen, so dass kein Unternehmen übervorteilt wird. Hier muss der Bund einen Rahmen schaffen. Dies kostet sicher Geduld, aber wahrscheinlich nicht viel Geld.

Künftig sollen alle Personenverkehrsunternehmen und alle Aufgabenträger, die direkt oder indirekt davon betroffen sind, das Tarifsystem der Eisenbahn außerhalb von Verkehrsverbänden gemeinsam weiterentwickeln. So können die wirtschaftlichen Interessen der Verkehrsunternehmen, der öffentlichen Hand und nicht zuletzt der Fahrgäste gegeneinander abgewogen werden. Dass mehr als zwanzig Jahre nach der Bahnreform im heutigen Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland (TBNE) noch immer der ehemalige Monopolist de facto im Alleingang das Tarifsystem weiterentwickelt, darf so nicht bleiben.

### Technisches Gesamtsystem Schiene weiterentwickeln

Jedes komplexe technische System ist nur so gut, wie es weiterentwickelt wird. Was vor zwanzig Jahren neu und attraktiv für Verlager und Fahrgäste war, ist heute erwarteter Standard und verliert an Attraktivität, wenn andere Verkehrsträger weiterentwickelt werden. In der Bahnbranche ist dies wegen der langen Produktzyklen eine besondere Herausforderung: Wo nach den AfA-Tabellen des Bundesfinanzministeriums<sup>113</sup> ein Pkw nach sechs und ein Omnibus und ein Lkw nach neun Jahren komplett abgeschrieben werden, ist dies bei Schienenfahrzeugen erst nach 25 Jahren der Fall. Meist werden sie deutlich länger betrieben; 30 Jahre dürften die Regel sein. Langlebigkeit ist an sich nichts Schlechtes, sondern auch aus ökologischer Sicht positiv zu bewerten.

Innovation und Systementwicklung im Eisenbahnsektor leiden jedoch an den Folgen einer Bahnreform, die seit 1994 mit der Konstituierung der ehemaligen Bundes- und Reichsbahn als Deutsche Bahn AG die Systemführerschaft unbesetzt ließ. Sowohl die gesamtheitliche Systementwicklung als auch die Wahrung des Gesamtsystems werden seitdem nicht wie nötig vorangetrieben. Innovationen kommen im Schienensektor heute nur mühsam voran. Dabei bietet die Schiene systembedingt beste

---

<sup>112</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (Schienenpersonenfernverkehrsgesetz – SPFVG) vom 29. März 2017, BT-Drucksache 18/11747.

<sup>113</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere\\_Steuerthemen/Betriebspruefung/AfA-Tabellen/2000-12-15-afa-103.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Weitere_Steuerthemen/Betriebspruefung/AfA-Tabellen/2000-12-15-afa-103.pdf?__blob=publicationFile&v=3), aufgerufen am 6. Oktober 2017.

Voraussetzungen, um die Themen Klimaschutz, Energieeffizienz, Digitalisierung und Automatisierung in den Verkehrssektor zu befördern.

Politik und Branche sollten dieses Potenzial gemeinsam durch eine kluge Innovations- und Forschungsstrategie heben. Was für das Straßenwesen und die Binnenschifffahrt schon lange selbstverständlich ist, muss auch für die Schiene aufgebaut werden: institutionalisierte Forschung zu Grundlagen und Anwendung. Gerade bei Themen der „Schiene 4.0“ wie „vernetztes Fahren“ können Pilotprojekte und engagierte Forschung den gesamten Sektor entscheidend nach vorn bringen. Zwei Beispiele: E-Ticketing eröffnet im Schienenpersonenverkehr die Möglichkeit, einheitliche Tickets über verschiedene Verkehrsträger hinweg anzubieten. Im Schienengüterverkehr können Telematiksysteme die Abwicklung intermodaler Transportketten erleichtern und den Verkehr auf der besonders teuren und anspruchsvollen „Letzten Meile“ vereinfachen. Umgekehrt drohen bei der verbindlichen Einführung eines neuen Leit- und Sicherungssystems (ETCS), dessen technologische Basis im vergangenen Jahrhundert liegt, Milliardenkosten für die Infrastrukturbetreiber und Bahnunternehmen, ohne dass damit auf mittlere Sicht ein Zugewinn bei der Kapazität des Netzes erreichbar ist.

Ob Digitalisierung oder Automatisierung – wesentlich wird daher sein, dass die Politik die Rolle eines „engagierten Moderators“ besetzt, der Standards definiert, einfordert und durchsetzt, um ein unternehmensunabhängiges, übergreifendes Gesamtsystem Schiene sicherzustellen. Hierzu sind auch die eigenen, von der DB AG unabhängigen Kompetenzen im Verkehrsministerium des Bundes auszubauen.

### Masterplan Schienengüterverkehr finanzieren und umsetzen

Mit dem im Juni 2017 vom BMVI vorgestellten Masterplan Schienengüterverkehr kann es gelingen, einige der hier aufgeführten Zukunftsfragen anzugehen, wenn es etwa um den Netzausbau für normallange Güterzüge (740-Meter-Netz), eine EU-Förderung für ein forciertes Ausrüstungsprogramm von Lokomotiven mit ETCS und ein Sonderprogramm Elektrifizierung geht. Insbesondere die zugleich visionären wie real erreichbaren Entwicklungsziele für einen effizienten Schienengüterverkehr benötigen das vorgesehene Bundesforschungsprogramm. Es wird insgesamt darauf ankommen, dass eine neue Bundesregierung die angekündigten zehn Maßnahmenpakete zielgerichtet umsetzt. Voraussetzung ist in jedem Fall eine solide Finanzierung, ebenso eine eng verzahnte Zusammenarbeit von Behörden und Sektor. Viele der im Masterplan genannten Vorhaben müssen mit der gleichen Dringlichkeit für den Schienenpersonenverkehr umgesetzt werden. Aber auch der Sektor selbst wird verstärkt im Sinne des gemeinsamen Ziels kooperieren.

### Konsequente Politik für die Schiene jetzt!

Die Politik wird sich entscheiden müssen, ob sie es ernst meint mit der Verlagerung von Verkehren auf die Schiene. Die Schweiz und Österreich haben es vorgemacht: Mit einer konsequenten Strategie lässt sich der Marktanteil der Schiene spürbar steigern. Beide Länder investieren deutlich mehr pro Einwohner in die heimische Schieneninfrastruktur als Deutschland. Die Höhe der Investitionen ist dabei ein wichtiger Faktor, aber nicht der einzige. Hierzulande wird es auch darauf ankommen, dass sich die Politik in ihrer Doppelrolle eindeutig positioniert: als rahmensetzende Kraft und als Eigentümerin der DB AG und des Schienennetzes.

Schieneninfrastruktur ist Teil der Daseinsvorsorge, die laut Artikel 87e GG dem Staat obliegt. Sie muss entlang verkehrlicher Erfordernisse entwickelt werden – und nicht nach Renditevorgaben. Das heißt nicht automatisch, dass die DB Netz AG aus einem integrierten Konzern DB AG herausgelöst werden muss, auch wenn das die einfachste Lösung wäre und den für die Regulierung erforderlichen Aufwand deutlich senken würde. Auch unter dem Dach einer DB AG sind Organisationsformen möglich, welche die Erfordernisse des Verkehrs, eine Effizienz des Mitteleinsatzes und die Wahrung des Gesamtsystems ermöglichen. Mindestens erforderlich ist jedoch eine deutlich stärker auf den Wettbewerb von Verkehrsunternehmen ausgerichtete Eisenbahnregulierung und eine effizient gemanagte Eisenbahninfrastruktur. Das 2016 beschlossene Eisenbahnregulierungsgesetz müsste in der kommenden Legislaturperiode hierfür dringend novelliert werden.

## Deutschland braucht die Verkehrswende und eine Bahnreform II!

Die Politik ist gefordert, das Thema Schienenverkehr zielgerichtet als Bestandteil einer nachhaltigen Verkehrspolitik zu steuern. Sie muss dazu unabhängig von der DB AG mit eigener Kompetenz Konzepte und Umsetzungsstrategien entwickeln. Denn eines ist klar: Ohne eine Verkehrspolitik, die auf eine starke Schiene setzt, kann weder das politische Klimaziel erreicht noch wirtschaftliche Prosperität und persönlicher Wohlstand gesichert werden. Mehr als zwanzig Jahre nach der ersten Bahnreform ist die Zeit daher auch reif für eine Bahnreform II.

## Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AGK	Ausgangsniveau der Gesamtkosten
AsBo	Assessment Body
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BAG-SPNV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV e.V.
BBesO	Bundesbesoldungsordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BDO	Bundesverband der deutschen Omnibusunternehmer e.V.
BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNetzA	Bundesnetzagentur
BuRa-ZugTV	Bundesrahmenvertrag für das Zugpersonal
ČD	České dráhy (Staatsbahn der Tschechischen Republik)
DeBo	Designated Body
EBA	Eisenbahnbundesamt
Ebit	earnings before interest and taxes (Gewinn vor Zinsen und Steuern)
ECM	Entity in Charge of Maintenance
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EIBV	Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
ERR	European Rail Rent GmbH

ETCS	European Train Control System
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
GATX	General American Transportation Corporation
GDL	Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer
GVH	Großraumverkehr Hannover
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HTC	Hanseatic Transport Consultancy
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
KV	Kombinierter Verkehr
LaTPS	Lärmabhängiges Trassenpreissystem
LNVG	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH
LuFV II	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II
LZB	Linienförmige Zugbeeinflussung
NBS	Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen
NE	Nichtbundeseigene Eisenbahnen
NeMoG	Netzmodernisierungsgesetz
NNTR	notified national technical rules
NoBo	Notified Body
NVBW	Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH
NVR	Zweckverband Nahverkehr Rheinland
NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund

NWL	Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen AktG
OGK	Obergrenze der Gesamtkosten
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr (in der Regel ohne SPNV-Leistungen)
ÖSPV	Öffentlicher Schienenpersonenverkehr
Pkm	Personenkilometer
PZB	Punktförmige Zugbeeinflussung
RegG	Regionalisierungsgesetz
RMV	Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SGV	Schienengüterverkehr
SiBe	Sicherheitsbescheinigung
SNB	Schienennetz-Benutzungsbedingungen
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TBNE	Tarifgemeinschaft der bundeseigenen und nichtbundeseigenen Eisenbahnen
Tf	Triebfahrzeugführer
tkm	Tonnenkilometer
TPS	Trassenpreissystem
Trkm	Trassenkilometer (entspricht Zugkilometer)
TSI	Technische Spezifikation für die Interoperabilität

TWA	Transwaggon AG
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH
VDV	Verkehrsverbund Bremen-Niedersachsen GmbH
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VGN	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg GmbH
ViZ	Verkehr in Zahlen
VMV	Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH
VPI	Verband der Güterwagenhalter in Deutschland e.V.
VRB	Verbundtarif Region Braunschweig
VRM	Verkehrsverbund Rhein-Mosel GmbH
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH
VSB	Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar GmbH
VTG	Vereinigte Tanklager und Transportmittel GmbH
VVO	Zweckverband Verkehrsverbund Oberelbe
ZGB	Zweckverband Großraum Braunschweig
ZIP	Zukunftsinvestitionsprogramm
Zugkm	Zugkilometer
ZVON	Zweckverband Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien

## Impressum



mofair e.V.  
Reinhardtstraße 46  
10117 Berlin

Tel.: 030/531491470

[www.mofair.de](http://www.mofair.de)



Netzwerk Europäischer  
Eisenbahnen e.V.  
Reinhardtstraße 46  
10117 Berlin

Tel.: 030/531491470

[www.netzwerk-bahnen.de](http://www.netzwerk-bahnen.de)



VPI – Verband der Güterwagen-  
halter in Deutschland e.V.  
Mattentwiete 5  
20457 Hamburg

Tel.: 040/22659210

[www.vpihamburg.de](http://www.vpihamburg.de)

### Verantwortlich für den Inhalt:

Dr. Matthias Stoffregen (mofair)

Peter Westenberger (NEE)

Jürgen Tuscher (VPI)

Herausgeber: mofair e.V., NEE e.V. und VPI e.V., hier vertreten durch Peter Westenberger, Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) e.V., Reinhardtstraße 46, 10117 Berlin

Der Wettbewerber-Report Eisenbahn 2017/18 beruht unter anderem auf Recherchen von Hanseatic Transport Consultancy (HTC), Hamburg, BSL Transportation Consultants, Hamburg, und SCI Verkehr GmbH, Berlin.

Die ausschließlichen Verwertungsrechte an Inhalten und Darstellungen liegen bei den Herausgebern. Die Verwendung des Wettbewerber-Reports Eisenbahn 2017/18 in – unveränderten -Teilen oder vollständig für eigene Publikationen Dritter ist mit Angabe der Quelle zulässig, sofern es sich um eine gewerbliche Nutzung handelt jedoch erst nach ausdrücklicher Zustimmung der Herausgeber.

Redaktionsschluss: 16. Oktober 2017

Lektorat: Petra Perlia, Berlin

Redaktionelle Mitarbeit: Hubertus Wester-Ebbinghaus, Berlin

