

mofair e.V.
Potsdamer Platz 1
10785 Berlin

Telefon +49 (0) 30 25 899 137
Telefax +49 (0) 30 25 899 440

E-Mail: info@mofair.de
Internet www.mofair.de

20. Februar 2009

Stellungnahme zur
Anhörung der Monopolkommission zur Vorbereitung eines Sondergutachtens
gem. § 36 AEG - Eisenbahn

Die Ausgangsbedingungen für einen leistungsfähigen Eisenbahnverkehr für Güter und Personen in Deutschland sind nach unserer Auffassung relativ gut. Es liegt eine polyzentrische Raumstruktur vor. Die deutsche Wirtschaft ist aufgrund ihrer Exportfähigkeit stark mit der europäischen verflochten. Traditionell verfügt die Schiene in Deutschland über eine hohe Akzeptanz. Das relativ große Schienennetz enthält noch immer Kapazitäten, die für Ausweich- und Überholmanöver genutzt werden können, wenn sie entsprechend instand gehalten werden. Allerdings können diese Ausgangsbedingungen vor allem wegen der nur unzureichend auf den Wettbewerb abgestellten Organisation des Eisenbahnsystems nicht in entsprechende Fahrleistungen auf der Schiene umgesetzt werden.

Das ist deutlich erkennbar an der nach wie vor bestehenden Marktdominanz der DB. Sie dominiert im SPNV gemessen in Personen-km mit 93,2% Anteil weiterhin den Markt. Demgegenüber ist der Marktanteil der Wettbewerber gering. Trotz des Wachstums der Wettbewerber ist die Verkehrsleistung der DB AG im SPNV seit 1994 praktisch unverändert. In absoluten Zahlen hat die DB AG ihre 2000/2001 gefahrene Betriebsleistung von rund 550 Mio. Zug-km nahezu gehalten. Das war möglich, weil der Angebotsumfang im SPNV seit der Bahnreform erheblich ausgeweitet wurde, und zwar um 30% von rund 490 Mio. (1994) auf 635 Mio. Zug-km (2006). Die Verkehrsleistung erhöhte sich zwischen 1994 und 2005 sogar um 38%, von 30,3 Mrd. auf etwa 41,8 Mrd. Personen-km.¹ Trotz allem ist diese Entwicklung als vorteilhaft zu bezeichnen und macht deutlich, welche Chancen der Wettbewerb bieten würde, wenn er denn konsequent genutzt würde.

Aufgrund der hohen Kosten des Markteintritts ist die Profitabilität der Wettbewerber im Vergleich zum DB-Konzern relativ gering. Schätzungen kommen für die Wettbewerber zu einer Umsatzrendite in der Größenordnung von 3 %. Demgegenüber liegt die Rendite der Verkehrsverträge, die die DB Regio AG ohne Ausschreibung erhalten hat, weit darüber. 7% Umsatzrendite sind laut Einschätzung der EU-Kommission gerechtfertigt, wie sie im Eröffnungsbeschluss für das Beihilfverfahren (C 47-2007) gegen den Verkehrsvertrag Berlin/Brandenburg hat verlauten lassen.

Der Markteintritt von Wettbewerbern der DB AG wird auch dadurch verzögert und aufgehalten, dass diese kein Vertrauen in den regulatorischen Rahmen haben. Die Politik hat in den vergangenen Jahren einen erkennbar wettbewerbsverhindernden Kurs gefahren. Im Rahmen der Privatisierung der DB AG wurde alles unternommen eine Kapitalmarktstory zu kreieren. Diese setzte einen Fortbestand der monopolistischen Renditen der DB AG voraus.

¹ Vgl. Brenck (2007): Der SPNV-Markt in Deutschland.

Zu den gestellten Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zugangsbedingungen zur Infrastruktur der DB AG

1. *Wie beurteilen Sie die Benutzungsbedingungen für die Infrastruktureinrichtungen der Deutschen Bahn und in welchen Punkten sehen Sie wesentliche Wettbewerbshindernisse?*

Der Trassenzugang wird über die Schienennetznutzungsbedingungen (SNB) geregelt, die allerdings in weiten Teilen unklar und widersprüchlich sind, so dass sie für unsere Mitglieder keine verlässliche Grundlage für ihre Marktaktivitäten darstellen. Die unklaren Regelungen erlauben große Ermessensspielräume und eignen sich deshalb besonders für versteckte Diskriminierungen. In den SNB hat die DB Netz AG für sich vielfach Haftungsausschlüsse festgeschrieben und ein Zurückbehaltungsrecht der Infrastrukturnutzer ausgeschlossen. Das benachteiligt vor allem die privaten Wettbewerber der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) der DB AG, während die EVU der DB AG davon nicht effektiv getroffen werden.

Auf folgende Punkte möchten wir im Einzelnen hinweisen:

- Die SNB verweisen an vielen Stellen auf DB-interne Regelwerke, die den privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen häufig gar nicht bekannt sind. Die Zugangsberechtigten können daher nicht in dem gebotenen Maße erkennen, welche Rechte und Pflichten mit dem Netzzugang verbunden sind. Dies gilt etwa für Regelungen zu den in der betrieblichen Praxis äußerst relevanten Baumaßnahmen. Aber auch bei dem Verfahren im Rahmen des Performance Regimes wird auf Konzernrichtlinien verwiesen.
- Regelungen, die versteckte Diskriminierungen ermöglichen, finden sich etwa in dem Recht der DB Netz AG, auf „besonders stark ausgelasteten Streckenabschnitten“ einen „Auslastungszuschlag“ (in Höhe von 20%) zu erheben. Auch wenn die Abstimmung der DB Netz AG mit dem EVU über einzelne Baumaßnahmen zu keinen einvernehmlichen Ergebnissen führt, ist die DB Netz AG berechtigt, „unter Berücksichtigung der Belange der EVU/ZB im Rahmen der Zumutbarkeit“ über die Durchführung der Baumaßnahme zu entscheiden.
- Die von der DB Netz AG zu erbringenden Leistungen werden im Einzelnen nicht ausreichend nachvollziehbar dargestellt: Insbesondere fehlt es an einer Darstellung der verfügbaren Infrastruktur. Dieses Defizit erschwert belastbare Planungen im Zusammenhang mit den Verkehren.
- Ferner fehlt jede ausreichende Form der „Gewährleistung“ oder der sonstigen Disziplinierung der DB Netz AG im Hinblick auf mangelhafte Strecken: Das Performance Regime gilt bei allen Formen von Mängeln, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Fahrplanes bereits bekannt sind, gerade nicht.

2. *Wie bewerten Sie die Bemühungen um ein Performance Regime bei der Nutzung der Bahninfrastruktur*

Ein Performance Regime, das den Namen verdient, hat es bisher noch nicht gegeben. Dabei erweist sich die Bestandsqualität des Netzes teilweise als äußerst schlecht. Ein effektives Performance Regime könnte hier Abhilfe schaffen.

Bereits im Gesetz ist der Interessenkonflikt angelegt, der die Aufstellung eines effektiven Performance Regimes verhindert. Nach der EIBV ist es Aufgabe des Betreibers der Schienenwege (BdS), ein Anreizsystem zur Verringerung von Störungen und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit aufzustellen hat (§ 21 Abs. 1 EIBV). Damit wird von DB Netz AG verlangt, ein Performance Regime mit Disziplinierungswirkung zu eigenen Lasten aufzustellen. Solange hier keine gesetzliche Änderung erfolgt, ist

nicht zu erwarten, dass die DB Netz AG jemals ein Performance Regime etablieren wird, das wirksame Anreizwirkungen zur Verbesserung der Leistungen des Schienennetzbetreibers entfaltet.

Deshalb ist es auch der Bundesnetzagentur bislang nicht gelungen, ein effektives Performance Regime durchzusetzen:

Das von der DB Netz AG eingeführte Performance Regime umfasst zwei Typen: eines zur Verringerung von Störungen im Schienennetz und eines zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes.

Das Performance Regime zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit besteht im Wesentlichen aus dem bereits aus früheren Fassungen der SNB bekannten „Auslastungszuschlag“ (in Höhe von 20%) auf „besonders stark ausgelasteten Streckenabschnitten“. Damit hat die DB Netz AG es in der Hand, einzelne Streckenabschnitte für „besonders stark ausgelastet“ zu erklären und erhöht zu bepreisen. Anreize zu ihren eigenen Lasten werden dabei nicht gesetzt. Dass dies zu einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Schienennetzes beigetragen hat, ist nicht ersichtlich.

Das Performance Regime zur Verringerung von Störungen enthält zahlreiche Defizite und einseitige Belastungen der Zugangsberechtigten.

- Belastung mit Verspätungsminuten trotz fehlender Verantwortung: Das Performance Regime betrachtet stets nur die einzelne Strecken, nicht jedoch die vorangehenden Strecken, was dazu führt, dass den EVU im Ergebnis Verspätungen angelastet werden, für die sie keinerlei Verantwortung tragen, während die DB Netz AG in solchen Fällen teilweise sogar für ein und dieselbe Verspätungsursache doppelt Strafzahlungen beanspruchen kann.
- Ausklammern wesentlicher Infrastrukturmängel: Wesentliche Mängel der Infrastruktur werden von dem Anreizsystem gar nicht erfasst. Seinen Grund hat dies darin, dass das Anreizsystem ausschließlich auf „Verspätungsminuten“ basiert, die anhand des für die jeweilige Fahrt aufgestellten Fahrplanes bemessen werden. Das heißt, für infrastrukturelle Mängel, die zu Verzögerungen führen, gleichzeitig aber bereits bei der im Fahrplan ausgewiesenen Fahrzeit berücksichtigt werden, fallen keinerlei Verspätungsminuten zu Lasten der DB Netz AG an.
- Bürokratisches Verfahren / Einseitige Risikozuweisung: Das Risiko einer fehlerhaften Erfassung oder Zuordnung von Verspätungsminuten tragen allein die EVU: Das von der DB Netz AG eingeführte System der Übersendung von Stundennachweisen und Saldenmitteilungen sowie das Erfordernis der fristgerechten Durchführung eines Korrektur- und Beanstandungsverfahrens wälzt das Risiko, dass zu Lasten der EVU Verspätungsminuten falsch notiert oder falsch zugeordnet werden, ausschließlich und einseitig auf die EVU ab. Sie tragen die Beweislast für die Fehlerhaftigkeit der gerügten Zählung oder Zuordnung von Verspätungsminuten. Ferner nehmen die Fahrdienstleiter als lohnabhängig Beschäftigte der DB Netz AG die Zuweisung von Verantwortungsminuten zu der einen oder anderen Seite letztlich als „Richter in eigener Sache“ vor.

3. Wie aufwändig gestaltet sich die Koordination mit den Infrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (DB AG) beim Zugriff auf verschiedenen Netz- und Serviceeinrichtungen?

Den EVU werden in der Regel entscheidende Informationen, über die nur der Netzbetreiber verfügt, und die die Planung und Reaktionsmöglichkeiten der EVU im SPNV verbessern könnten vorenthalten. Dies gilt z.B., wenn anstehende Verspätungen von DB-eigenen EVU nicht bekannt gegeben werden, aber Trassen dafür freigehalten werden, so dass Unpünktlichkeit der privaten EVU die Folge ist. Fahrdienstleiter nehmen vielfach eingehende Fertigmeldungen nicht zeitgerecht entgegen, so dass es zu Verspätungen kommt mit entsprechenden Pönalen durch die Aufgabenträger im SPNV.

Der Grund für zahllose, für fairen Wettbewerb kontraproduktive Maßnahmen ist ein Zielkonflikt: Der integrierte deutsche Bahnkonzern und dessen Organe sind aktienrechtlich verpflichtet, den Ertrag ihres

Unternehmens zu maximieren. Für die Erreichung der Ertragsziele wurden für das Führungspersonal des Konzerns selbstverständlich auch finanzielle Anreize installiert. Auch diese Instrumentarien sind grundsätzlich nicht zu beanstanden. DB Netz nutzt deshalb jedes Sparpotential aus, so lange nicht der Verkehr zusammenbricht. Hätte der deutsche Infrastrukturbetreiber einen klaren Gemeinwohlauftrag, müsste sich jede Sparmaßnahme bzw. Kostenoptimierung daran orientieren, ob die Maßnahme nicht nur geeignet ist, die Ertragsziele der DB Netz zu erreichen, sondern gleichzeitig auch geeignet ist, die Kapazität und die Flüssigkeit des Verkehrs für die Zukunft zu gewährleisten. Gegenwärtig wird das Netz auf die aktuellen Bedürfnisse der DB AG zugeschnitten, ohne die Interessen der Wettbewerber hinreichend zu berücksichtigen. Die rein betriebswirtschaftliche Sicht trägt nur den ökonomischen Interessen des DB-Konzerns Rechnung. Eine optimale Nutzung der Schiene als Verkehrsmittel und damit auch eine Minderung des gesamten öffentlichen Aufwands für die Schiene steht weit hinten an.

4. Welche Probleme bestehen beim Zugang zu Serviceeinrichtungen?

Im Vergleich zum Netzzugang ist der Zugang zu Serviceeinrichtungen rechtlich schwächer gegen Diskriminierungen geschützt. Für Wartungseinrichtungen, z.B. Werkstätten, und andere technische Einrichtungen sowie Einrichtungen für die Brennstoffaufnahme muss der Betreiber noch nicht einmal Einzelheiten über die Entgeltregelungen sowie Informationen zu den mit dem Zugang verbundenen Leistungen machen. Nicht zuletzt der fehlende Zugang zu den Werkstätten der DB AG ist eine massive wettbewerbsbehindernde Tatsache. Sie hat z.B. dazu geführt, dass die Wettbewerber der DB Regio um den S-Bahn-Auftrag in der Region Stuttgart ihre Angebote zurückgezogen oder erst gar nicht abgegeben haben.

Die für den Aufbau einer eigenen Werkstattinfrastruktur notwendigen Grundstücke waren in der Region nicht verfügbar. Zudem existiert bereits eine S-Bahn-Betriebswerkstatt der DB Regio AG. Daher war es erforderlich, dass der künftige Betreiber die vorhandene Betriebswerkstatt anmietet. Die im Verfahren stehenden Bieter beklagten, dass ihnen weder ausreichende Informationen noch wettbewerbsneutrale Zugangsbedingungen für die Nutzung der Betriebswerkstatt angeboten worden seien. Auch durch die Einschaltung von Bundesnetzagentur und Aufgabenträger waren die Zugangsbedingungen nicht zu verbessern. Für eine angemessene Kosten- und Risikobewertung sowie zur Herstellung der Chancengleichheit war dies jedoch von entscheidender Bedeutung.

Zugangsanspruch zur Vertriebsinfrastruktur ungeklärt

Im SPNV zeichnet sich ab, dass der Zugang zu Vertriebsseinrichtungen der DB AG zunehmend zu einem bedeutsamen Problem wird. Hierfür gibt es mehrere Ursachen:

- Mit dem Auslaufen der großen Verkehrsverträge endet die automatische Integrationskraft des DB-Vertriebs über den SPNV in der Fläche. Je mehr SPNV-Teilleistungen im Wettbewerb vergeben werden, desto mehr droht eine Fragmentierung der Vertriebslandschaft, die angesichts der Kostenduplizierung von Nachteil und für den Kunden mit Nachteilen (Vermehrung der Nutzeroberflächen) verbunden sein kann.
- Die DB Vertrieb GmbH, im DB-Konzern zuständig für Vertriebsdienstleistungen, versucht gleichzeitig, ihre Marktanteile gegen den Wettbewerb abzusichern. Hierbei nutzt sie ihre bestehende Marktdominanz, indem sie ihre Kooperationsbereitschaft im Bereich Tarif an die Nutzung ihres Vertriebssystems zu ihren Konditionen koppelt, indem sie Aufgabenträgern mit der Schließung von Tarifpunkten droht, wenn sie die flächendeckende Beauftragung der DB Vertrieb nicht aufrecht erhalten bzw. verlängern, indem sie unter dem Stichwort ÖPNV-Anschlussmobilität versucht, ihre Vertriebsvorteile aus dem Fernverkehr in den Nahverkehrsbereich hinein „zu verlängern“.
- Das Marktverhalten der DB Vertrieb GmbH hat selbst dazu beigetragen, die Problematik des Vertriebs zu verschärfen. Zum Einen stellt sie denjenigen, die ihre Leistungen in Anspruch nehmen, deutlich (i.d.R. um den Faktor zwei) höhere Vertriebsprovisionen in Rechnung als sie selbst dritten EVU erstattet – aber auch gegenüber den Aufgabenträgern rechnet sie deutlich höhere Konditionen ab. Zum anderen zeigt sie keine Bereitschaft, ihre technischen Systeme für Dritte zu angemessenen Konditionen zu öffnen und damit die Basis für einen einheitlichen Vertrieb auf Gegenseitigkeit zu schaffen.

- Eine weitere Problematik stellen tarifliche Sonderangebote der DB dar. Als Bestandteil des Haustarifs der DB sind sie von dritten EVU oftmals anzuerkennen. Dem gegenüber steht allerdings ein intransparenter Umgang mit den dazugehörigen Einnahmedaten und Fahrgastzahlen. Für Dritte ist die Abrechnung von DB-Haustarifen nicht nachvollziehbar und stellt damit ein erhebliches und nicht kalkulierbares Einnahmenrisiko dar.

Der Aufbau von Alternativen zum DB-Vertrieb kann entweder von den EVU ausgehen oder von den SPNV-Aufgabenträgern bzw. Verbundorganisationen. Allerdings stößt er auf eine Reihe von Hemmnissen und Zugangsproblemen.

Ein Zugang zur Vertriebsinfrastruktur der DB ist für andere EVU kaum durchsetzbar. Zu viele Abwehrmöglichkeiten, wie z.B. der Nachweis, dass es auch andere Wege für den Marktzugang gibt als gerade den Zugang zur DB-Infrastruktur oder betriebsbedingte Gründe, die eine (Mit-) Nutzung unmöglich machen (z.B. mangelnde Kapazität) verhindern hier eine für beide Seiten eindeutige Ausgangslage. Hinzu kommen bürokratische Regelungen zur Aufstellung eigener Fahrscheinautomaten.

Folgende Vorgaben gibt es derzeit seitens DB Station & Service für die Aufstellung von stationären Fahrausweisautomaten:

- Beschränkung auf 2 Flächen je genutzten Bahnsteig
- Einwilligungsvorbehalt des Betreibers/Mieters, wenn die Fläche schon vermietet ist
- Überlassung der Automaten an ein beauftragtes Unternehmen bedarf der Zustimmung der DB Station & Service
- Die Kosten für Aufstellung, Standortänderungen und Abbau bei Vertragsende, einschließlich Stromanschluss sowie alle weiteren Kosten trägt das EVU.

Auch bei dieser Regelung bleiben in der Praxis noch Fragen offen: Die Verfügbarkeit von Stellflächen ist in jedem Einzelfall neu zu klären. Zudem gibt es keine konkrete Aussage zum Standort der Automaten, was dazu führen kann, dass das EVU durch DB Station & Service auf schlecht zugängliche und damit kundenunfreundliche Standorte verwiesen wird. Auch die Zulässigkeit einseitiger Standortänderungen ist nicht geklärt. Klärungsbedürftig bleibt weiterhin die konkrete Höhe der Entgeltforderung der DB für die Zugangsrechte sowie die Frage der Zuleitungen.

Mindestens ebenso wichtig wie der Zugang zur „greifbaren“ Vertriebsinfrastruktur kann der Zugang zu Vertriebsdaten bzw. den Datenverwaltungssystemen und Hintergrundsystemen sein. Kann man hierfür keine Einigung auf vertraglicher Basis mit dem Infrastrukturbetreiber finden, sind auch an dieser Stelle gesetzliche Zugangsrechte erforderlich.

Vertriebskooperationen

§ 12 Abs. 1 AEG postuliert eine Mitwirkungspflicht der EVU daran, dass im Personenverkehr durchgehende Tarife aufgestellt werden und eine „direkte Abfertigung“ eingerichtet wird. Dies verlangt eine Vertriebskooperation über unterschiedliche Tarife hinweg zum Nutzen der Fahrgäste.

Als marktmächtiges Unternehmen in Bezug auf den Tarif kann die DB AG auch die Ausgestaltung des Vertriebs diktieren: Die Verbünde und NE-Bahnen sind gezwungen, zur Einhaltung der Pflicht aus § 12 AEG im Bereich des Vertriebs mit der DB zu kooperieren. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu beleuchten, wie mit der Forderung der DB AG umzugehen ist, dass der Abschluss eines Tarifkooperationsvertrages den gleichzeitigen Abschluss eines Vertriebskooperationsvertrages bedingt.

Die DB AG hat über DB Vertrieb GmbH einen Mustervertriebskooperationsvertrag entwickelt. Dieser kommt immer dann zur Anwendung, wenn in einem Tarifkooperationsvertrag EVU – DB Regio ein Gemeinschaftstarif vereinbart werden soll. Der Vertriebskooperationsvertrag ist in seinem Bestand an den Gemeinschaftstarif gekoppelt, in der Regel der Haustarif der DB AG (BB Personenverkehr) der 1:1 vom EVU übernommen werden muss. Mitwirkungsmöglichkeiten des EVU bestehen nicht. Die Tarifgemeinschaft ist nur möglich, wenn gleichzeitig ein Vertriebskooperationsvertrag nach Muster der DB Vertrieb GmbH geschlossen wird. Der Mustervertriebskooperationsvertrag sieht im Kern lediglich einen

gegenseitigen Vertrieb vor. Die entscheidenden Regelungen, nämlich inwieweit das EVU auch für Züge der DB AG (z.B. Fernverkehrsstrecken) vertreiben kann und wie umfangreich das EVU Vertrieb erbringen kann (Vertriebswege, Örtlichkeiten), sind Verhandlungssache und daher vor Ort zu lösen.

Für Vertriebsleistungen erfolgt eine gegenseitige Verrechnung nach Provisionen. Insofern gewährleistet der Vertriebsvertrag zunächst Gegenseitigkeit. Faktisch sind die von DB Vertrieb GmbH angebotenen Provisionen stark asymmetrisch, d.h. DB Vertrieb verlangt für Eigenverkäufe zu Gunsten des EVU deutlich höhere Provisionen als sie umgekehrt dem EVU für Verkäufe zu Gunsten DB AG gewährt. In der Praxis hat sich hier der Faktor 2 herausgebildet. Begründet wird dieses Verhältnis mit dem erheblichen Aufwand der DB AG für Entwicklung des Tarifs, Marketing für den Tarif, zentrale Abrechnung und Koordinierung der zahlreichen EVU. Die Asymmetrie wird in der SPNV-Branche heftig beklagt, da insbesondere das Tarifmarketing der DB AG als eindeutig fernverkehrslastig und zudem oft kontraproduktiv für die EVU empfunden wird.

Der Tarif außerhalb von Verkehrsverbänden wird heute faktisch nach wie vor von der Deutschen Bahn AG entwickelt. Hierzu besteht im Bereich des Geschäftsfeldes Personenverkehr im Rahmen der Holding (DB Mobility + Logistics) ein Zentralbereich für die Tarifentwicklung. In diesem haben DB Fernverkehr und DB Regio als zentrale Verkehrsakteure des DB-Konzerns ihre Interessen zur preislichen Marktbearbeitung gebündelt. An diesem System können EVU außerhalb des DB-Konzerns teilhaben, wenn sie die beschriebenen Tarif- und Vertriebskooperationsverträge abschließen. Diese Tarifgemeinschaft ist dann zwingend, wenn ein Parallelverkehr mit Leistungen der DB AG besteht, da ein gleicher Tarif für Fahrplanleistungen der DB AG und solche von anderen EVU nur auf Basis eines gemeinschaftlichen, gleichen Tarifs zu erreichen ist. Faktisch ist die DB AG nur bereit, einen Gemeinschaftstarif auf Basis ihres eigenen Tarifs abzuschließen.

Der Anstoßtarif wird schon seit Jahrzehnten in einen eigenen Tarifverband „TBNE – Tarifverband nicht-bundeseigene und bundeseigene Eisenbahnen“ gemanagt. Dieser besteht zu 50% aus der Staatsbahn (heute DB AG) und zu 50% aus den beteiligten NE-Bahnen. Die Geschäftsführung oblag immer der DB AG. Zudem konnte und kann sie aufgrund der Stimmverteilung nie überstimmt werden. Hinzu kommt, dass der Verband zwar heute einen Aufnahmeanspruch in den TBNE gewährt, der entscheidende Verbandsausschuss jedoch immer noch von sogenannten „Großvaterbahnen“ dominiert wird, d.h. die Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums erfolgt nicht nach diskriminierungsfreien Grundsätzen. Zudem könnte die DB AG nach wie vor nicht überstimmt werden, auch wenn sie z.B. weniger als 50% der Verkehrsmarktanteile halten würde.

Weitere Einzelheiten und Problem des Vertriebs können einer Expertise des KCW GmbH Berlin entnommen werden.² Die Expertise kann dort im Original abgerufen werden.

Qualität der Stationen

Die EVU beobachten einen sinkenden Ausstattungsstandard kleiner und mittlerer Stationen, z.B. ist Wetterschutz nur an 900 von 4500 Stationen als Basisleistung vorgesehen. Pflege und Schadensbeseitigung lassen an vielen Stationen der Kategorie 5 und 6 zu wünschen übrig. Beschwerden über ungepflegte Stationen und nicht beseitigte Schäden häufen sich. Den zu entrichtenden Stationsentgelten stehen oftmals keine nachvollziehbaren Leistungen gegenüber.

Die vom Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) 2007 beobachteten Mängel bei Fahrplanaushängen, bei der Beschallung (z.B. verspätete Ansagen im Störfall), bei Zugzielanzeigen, Info-/Notrufsäulen und Bahnhofsuhr werden auch andersorts festgestellt, auch heute noch. Dem VBB ist an einem Beispiel (Lübben HBF) aufgefallen, dass viele in August 2006 festgestellte Mängel auch 14 Monate später nicht behoben worden sind.

Die EVU haben kaum wirksame Sanktionsmöglichkeiten; die endabgestimmte LuFV lässt nicht erkennen, wie der aktuelle Zustand von Bahnhöfen und Haltepunkten in seiner Qualität gesichert und weiter entwickelt

² KCW GmbH Berlin: *Kurzexpertise zu den rechtlichen Rahmenbedingungen im ÖSPV/SPNV-Vertrieb (2008)*

werden soll. Zudem verweigert DB Station & Service bislang den Abschluss von Rahmenverträgen, die eine langfristige Sicherung der Ausstattungsmerkmale und Preise bieten könnten.

Bei den von DB Station & Service vorgelegten Nutzungsbedingungen besteht vor allem das Problem, dass die Merkmale und Zuordnungen zu unverbindlich sind und jährlich ohne nähere Begründungen geändert werden. Es fehlen detaillierte Leistungsbeschreibungen für die einzelnen Merkmale. So ist z.B. im Punkt Sauberkeit nicht erwähnt, in welchen Intervallen gereinigt wird. Auch die statische Informationsbereitstellung variiert erheblich, z.B. bei Informationen über Schienenersatzverkehr oder An- und Abfahrtszeiten.

Für die EVU kann die Stationsproblematik insbesondere dann wirtschaftlich nachteilige Folgen haben, wenn ihre Leistung einer allgemeinen, subjektiven Qualitätsbeurteilung durch die Fahrgäste unterliegt. Hier kann das Erlebnis einer verrottenden Station den guten Service in einem modernen Zug im Einzelfall derart überlagern, dass die Gesamtleistung des Systems Nahverkehr tendenziell negativ beurteilt wird. Für die EVU kann dies aufgrund bestehender Bonus-Malus-Regelungen mit finanziellen Einbußen verbunden sein. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die noch bestehenden großen Verkehrsverträge zwischen den Ländern und der DB Regio häufig kein stringentes Qualitätsbewertungssystem beinhalten.

Sofern Kommunen und Aufgabenträger sich auch finanziell engagieren wollen, um den Standard und die Qualität der Stationen anzuheben, sehen sie sich oftmals mit einem unkooperativen Verhalten der DB Station und Service konfrontiert. Die DB lässt sich schon die Teilnahme an Gesprächen vergüten, lässt sich Planungs- und Investitionskosten erstatten (Stichwort 110%-Finanzierung) und die kapitalisierten Unterhaltungskosten vorab ablösen, ohne dass die Finanziere einen Anspruch auf eine bestimmte Qualität des Stationsunterhalts hätten.

5. Inwieweit spiegelt das Trassenpreissystem die unterschiedlichen tatsächlichen marginalen Kosten der jeweiligen Verkehre wieder?

Nach unserer Auffassung spiegelt das Trassenpreissystem (TPS) die unterschiedlichen tatsächlichen marginalen Kosten der jeweiligen Verkehre gar nicht wider. Denn die Trassenpreise im TPS unterscheiden nicht nach Verkehrsarten, sondern nach infrastruktureller Ausrüstung. Besonders auffällig wird dies am Beispiel der Regionalfaktoren, die in Regel dort am höchsten sind, wo es sich um regionale unterausgelastete Strecken handelt, auf denen vielfach ausschließlich oder vor allem private EVU fahren. Würde das Trassenpreissystem die Grenzkosten abbilden, müssten die Trassenpreise auch wegen der Zuschüsse des Bundes insgesamt wesentlich niedriger liegen und vor allem wären regelmäßige Preiserhöhungen, wie sie von DB Netz mit Kostenerhöhungen begründet werden, nicht möglich. Das Trassenpreissystem dient ausschließlich der Sicherung der Vollkostendeckung der Netzinfrastruktur damit den Gewinninteressen der DB AG und nicht dem Wettbewerbsziel der Maximierung des Verkehrs auf der Schiene.

Das Trassenpreissystem der DB Netz AG enthält Grundpreise für zwölf Streckenkategorien. Diese Grundpreise werden in Abhängigkeit vom Trassenprodukt, der Auslastung auf der Strecke und den Regionalfaktoren angepasst. Insbesondere folgende Aspekte des Trassenpreissystems führen zu der Vermutung, dass das Trassenpreissystem nicht die Kosten-Erlös Struktur der DB Netz AG abbildet sondern so angelegt ist, dass es Marktsegmente, in denen die DB AG eine starke Marktstellung hat, begünstigt:

- Die Trassenpreise auf den Hochgeschwindigkeitsstrecken F1 plus, F1 und F2, auf denen die Deutsche Bahn im Fern- und Güterverkehr überproportional stark aktiv ist, sind gegenüber der tatsächlichen Kostenstruktur relativ niedrig. Die Kategorie F5, in die vor allem Güterzugstrecken eingeordnet werden, ist günstiger als die Kategorie F6, in die vergleichbar ausgestattete SPNV-Strecken eingeordnet werden. Zudem werden viele Strecken mit überwiegend SPNV-Betrieb in die Kategorie Z1 zugeordnet, welche wiederum teurer als die Kategorie F6 ist.
- Regionalfaktoren werden nur auf den Schienenpersonennahverkehr erhoben und variieren je nach Regionalnetz zwischen 1,05 und 1,91. Laut DB Netz AG sind Regionalfaktoren auf Strecken Trassenpreisbestandteil, die „mittelfristig keine tragfähige Kosten-Erlös-Struktur aufweisen“. Eine

doppelte Belastung des SPNV über die Streckenkategorisierung und den Regionalfaktor lässt sich allerdings aus Kostensicht nicht erklären. So ist es beispielsweise möglich, dass ein 2-achsiger Triebwagen von Naumburg nach Nebra (Strecke ist eingleisig mit Höchstgeschwindigkeit von max. 60 km/h) pro km einen höheren Trassenpreis als der ICE auf der Strecke Hannover - Würzburg zahlt. Es ist daher zu vermuten, dass die Deutsche Bahn Investitionskosten für ihre Fernverkehrsstrecken teilweise mit Entgelten aus den Regionalstrecken quersubventioniert. Daraus folgt eine deutliche Mehrbelastung der Wettbewerber, da sie hauptsächlich auf Nebenstrecken tätig sind.

- Regionalfaktoren werden zudem überdurchschnittlich oft auf Strecken erhoben, auf dem nicht DB-eigene EVU fahren. Dies lässt sich zum einen damit erklären, dass Aufgabenträger in den ersten Ausschreibungen betrieblich einfachere Nebenstrecken vergeben haben. Allerdings lässt sich die Verteilung nicht allein mit der Ausschreibungspraxis erklären. So sind die von Wettbewerbern betriebenen Strecken im Zweistundentakt praktisch alle mit Regionalfaktoren beaufschlagt, während dies für von der DB Regio AG betriebenen Strecken nicht der Fall ist.

Die Indizien sprechen dafür, dass die DB Netz AG EVU, die nicht zur Deutschen Bahn gehören, indirekt oder direkt diskriminiert. Indirekt, indem die Preise für Marktsegmente in denen der DB-Konzern stark ist, vergleichsweise günstig sind. Die DB Netz AG nutzt hierbei, dass einerseits die tatsächlichen Kosten der verschiedenen Strecken nicht bekannt sind und sie andererseits Spielraum hat, gleichwertige Strecken verschiedenen Kategorien zuzuordnen.

Weitere Einzelheiten zu den Diskriminierungswirkungen des TPS enthält die Studie³ von Böttger, C. (2007). Die Studie kann bei der BAG SPNV angefordert werden.

6. Welche Diskriminierungspotenziale bestehen bei der Versorgung mit Bahnstrom?

Das zur Elektrotraktion notwendige Bahnstromnetz ist Eigentum der DB-Tochter DB Energie GmbH. Das Unternehmen bietet die Versorgung mit Bahnstrom („Bahnstromvollversorgung“) oder die Nutzung des Bahnstromnetzes („Bahnstrom-Netzzugang“) an. Letzteres hat es jedoch bis auf einen Pilotversuch durch das Unternehmen Rail4Chem (2005) bisher nicht gegeben. Vermutete Ursache sind die Durchleitungsentgelte, die 2009 6,11 ct/kWh betragen. Bezogen auf den durchschnittlichen Strompreis aus der Bahnstromvollversorgung (11,08 ct/kWh) beträgt der Anteil des Netzentgeltes rund 55 Prozent. Im Normalstrombereich sind die Anteile deutlich darunter (Gewerbekunden: 27 Prozent). Die hohen Durchleitungsgebühren führen zu einer faktischen Markteintrittsbarriere für alternative Stromanbieter. EVU werden dadurch zum Strombezug bei DB Energie gezwungen.

DB Energie gewährt bei der Stromversorgung Laufzeit- und Mengenrabatte. Bei langfristigen Verträgen zwischen zwei und zehn Jahren sind Rabatte zwischen zwei und zehn Prozent möglich. Aufgrund langfristiger Linienvergaben sind die Laufzeitrabatte für EVU kaum problematisch.

Anders bei den Mengenrabatten, die ab einer jährlichen Abnahmemenge von 50 GWh (1 Prozent) gewährt werden und bei 2.000 GWh Jahresabnahme bis zu fünf Prozent betragen können. DB Regio (ca. 4.700 GWh pro Jahr) kann den Maximalrabatt problemlos erreichen, während alle privaten EVU im SPNV zusammen nur rund 700 GWh pro Jahr abnehmen, was einem Rabatt von vier Prozent entspräche. Einzeln betrachtet kommen nur wenige Unternehmen in den Genuss von Mengenrabatten. Es besteht zwar die Alternative einer Einkaufsgemeinschaft, doch ist die unbefriedigend, da es eine Übereinkunft der mit der DB, aber auch zwischen den untereinander im Wettbewerb stehenden privaten EVU voraussetzt.

Die Situation ist Folge einer Lücke bei der Bahnstromregulierung. Zwar werden die Durchleitungsentgelte von der BNetzA reguliert (aufgrund des EnWG), doch die Bahnstromversorgung (inkl. Rabattregelungen) wird nicht reguliert. Dies ist u.a. deshalb unverständlich da 2000 das damalige Trassenpreissystem (TPS 98) aufgrund der diskriminierenden Rabattregelungen vom Bundeskartellamt für unzulässig erklärt wurde.

³ Böttger, C. (2007). Unveröffentlichte Studie zum Trassenpreissystem der DB AG.

Die diskriminierende Wirkung im Bahnstromnetz, die der DB AG Monopolgewinne zuführt und private EVU aufgrund geringer Abnahmemengen diskriminiert, wird sich zunehmend verstärken. Auch steigende Energiepreise werden den bisherigen Anteil der Energiekosten im SPNV von 10 bis 15 Prozent deutlich ansteigen lassen (2020 geschätzt: 25 Prozent). Einerseits begünstigen die Rabatte DB Regio bei Ausschreibungen, andererseits müssen die Aufgabenträger die Monopolpreise von DB Energie übernehmen. Ein weiteres Diskriminierungspotential besteht im Zusammenhang mit der Bepreisung der Durchleitung: Die DB Energie GmbH öffnet ihre Bahnstromnetze grundsätzlich für den Bezug von alternativen Anbietern. Vertragspartner wird dabei, nach ihren Vorstellungen, das jeweilige EVU, nicht der alternative Bahnstromanbieter. Die Durchleitungsentgelte, die DB Energie GmbH den EVU in Rechnung stellt, liegen nach informeller Auskunft der DB Energie GmbH über den Durchleitungsentgelten, die DB Energie GmbH bei einem integrierten Bezug kalkulatorisch in Rechnung stellt. Auf diese Weise sowie mit den aktuell praktizierten Treuerabatten, die DB Energie GmbH gewährt, wird der Markteintritt alternativer Bahnstromanbieter verhindert. Tatsächlich hat es bislang, von einem an den Kosten sehr schnell gescheiterten Modellversuch abgesehen, keinen Fall gegeben, in dem ein EVU Bahnstrom von einem alternativen Anbieter bezogen hätte.

2. Anreizregulierung / Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen

1. *Wie sehen Sie den Vorschlag der Bundesnetzagentur, eine Anreizregulierung für die Bahninfrastruktur einzuführen?*

Angesichts des unzureichenden bisherigen Performance Regimes ist die Einführung einer Anreizregulierung überfällig. Derzeit gibt es weder einen Anreiz für eine effiziente Leistungserbringung, noch eine effiziente Entgeltregulierung. Die Regulierungsbehörde kann derzeit nur die von der Netzbetreiberin gemeldeten Vollkosten ungeprüft entgegennehmen und die diskriminierungsfreie Umlage der Vollkosten auf die Nutzer sicherstellen. Der Ansatz einer Anreizregulierung ist vor diesem Hintergrund generell zu begrüßen. Allerdings ist nicht zu erkennen, dass die Bundesregierung die Einführung einer Anreizregulierung mit besonderer Intensität verfolgt.

Die bisher in AEG und EIBV verankerten Möglichkeiten der Entgeltprüfung zielen weder darauf ab noch sind sie geeignet, die europarechtlich in Art. 6 Abs. 2 EU-RL 2001/14/EG geforderten Anreize zur Senkung der Infrastrukturkosten auszulösen. Erschwerend kommt hinzu, dass § 21 Abs. 5 EIBV eine Mischkalkulation der Entgelte zwischen verschiedenen Marktsegmenten zulässt. Konzerninterne Leistungsbezüge erschweren die Kostentransparenz weiterhin. Schließlich lassen sich sowohl die sachgerechte Höhe als auch die sachgerechte Zuordnung von Gemeinkosten wie etwa der Konzernumlage von Seiten des Regulierers äußerst schwer beurteilen, da er keinen umfassenden Einblick in die Kosten des Gesamtkonzerns hat. Zu beachten ist auch, dass die DB Netz und die DB Station&Service in nennenswertem Ausmaß Leistungen aus konzernverbundenen Unternehmen beziehen (z.B. Bahnreinigung, DB Projektbau), die ihrerseits wiederum mit Gewinnquoten beaufschlagt sind.

1. *Sind hierdurch Auswirkungen auf den Wettbewerb zu erwarten?*

Positive Auswirkungen auf den Wettbewerb sind insbesondere dann zu erwarten, wenn die Anreizregulierung dazu beiträgt, die Kalkulierbarkeit der Infrastrukturnutzungsentgelte auf eine längerfristige, verstetigte Grundlage zu stellen. Aus Sicht der EVU ist eine solche Verstetigung der Infrastrukturkostenentwicklung unbedingt zu begrüßen. Der Abschlussbericht der Bundesnetzagentur zur Einführung einer Anreizregulierung im Eisenbahnsektor („revidierte Fassung“) vom 26.05.2008 zeigt die wesentlichen Eckpunkte auf, wie eine künftige Anreizregulierung aussehen kann. Auch wenn es verschiedene Einschränkungen gibt, denen eine Anreizregulierung unterliegt, sollte nach unserer Auffassung eine Anreizregulierung eingeführt werden. Ihre Wirkungen lassen sich durch Anpassung der Stellschrauben im Laufe der gewonnenen Erfahrungen optimieren. Jede Anreizregulierung ist darüber hinaus besser als das derzeitige Performance Regime der DB Netz AG.

2. *Wie beurteilen Sie die aktuellen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für die Bahninfrastruktur?*
3. *Sind diese geeignet, die Qualität der Infrastruktur sicherzustellen?*

Die LuFV ist in ihrer Zielsetzung richtig, in ihrer Ausgestaltung aber teilweise unbefriedigend. Zur Sicherung der Infrastrukturqualität kann die LuFV nur bedingt beitragen. Die Qualität des Netzes wird anhand der Parameter „theoretischer Fahrzeitverlust“, „Gleisgeometrie“ (erst ab 2010), Funktionalität der Bahnsteige (für DB Regio Netz und DB Station & Service), Versorgungssicherheit Bahnenergie und Bewertung Anlagenqualität (Messkonzept wird 2009 erst abgestimmt) definiert. Die Größe „theoretischer Fahrzeitverlust“ (Ist-soll-Vergleich eines fiktiven Zuges) wird durch zu viele Ausnahmetatbestände relativiert. Die wesentlichsten sind: Langsamfahrstellen, die weniger als 180 Tage bestehen, werden nicht einbezogen, Bahnhofsabschnitte sind nicht enthalten, Langsamfahrstellen unter 100 m werden ebenfalls nicht berücksichtigt und bei Sperrung einer Strecke wegen Bauarbeiten wird auch kein Fahrzeitverlust berechnet.

Hinzu kommt die fehlende teilnetzstarke Betrachtung. Die in der LuFV festgelegten Bezugsgrößen enthalten die Gefahr, dass die DB Verfehlungen in einem Teilnetz durch „überragende Werte“ in einem anderen Teilnetz ausgleicht. Damit verhindert sie eine Sanktion und gleichzeitig sinkt die Qualität des einen Teilnetzes. Damit kann die DB die Gesamtqualität des Netzes auf einem Niveau halten, dass ihr keine Sanktionen auferlegt werden, aber in bestimmten Bereichen sind Einbußen an der Qualität zu erwarten.

Ähnlich ist die Möglichkeit zur Streckenverkleinerung zu sehen. Die DB darf 2 % der Strecken stilllegen, ohne dass sich die Zahlungen des Bundes verringern. Das macht - vorbehaltlich der Regelungen, die das AEG für Streckenstilllegungen vorsieht - bei einem Gesamtnetz von rund 34.000 km rund 680 km, die theoretisch ohne Sanktionen stillgelegt werden können (zum Vergleich: die NE-Bahn OHE verfügt über nur ein Gesamtnetz von rund 294 km).

Neben diesen Mängeln, fehlen zusätzlich mindestens zwei wichtige Parameter: Das Anlagenalter zeigt an, ob „auf Verschleiß“ gefahren wird oder ob ausreichend in das Streckennetz investiert wird. Die Erhöhung des Alters der DB-Anlagen in den letzten Jahren lässt für Deutschland ersteres vermuten. Eine Aufnahme in den Kriterienkatalog der LuFV wäre notwendig gewesen. Auch die Streckenkapazität wäre als Kennziffer geeignet, um Fehlentwicklungen für die Leistungsfähigkeit des Netzes zu erkennen.

Abschließend sei erwähnt, dass die LuFV in ihrer Umsetzung intransparent ist. Zwar muss die DB einen jährlichen Infrastruktur- und Entwicklungsbericht erstellen, ob dieser aber veröffentlicht wird, ist unklar. Vor allem für die Länder fehlen Einflussmöglichkeiten. Trotz der Tatsache, dass 20 % der anvisierten Mittel in den Regionalverkehr fließen sollen.

Das Fazit zur LuFV bedeutet: richtige Ansätze, die am Ende der Vertragslaufzeit kritisch überprüft werden müssen. Für Folge-LuFV sind weitere Qualitätskennzahlen aufzunehmen und die bestehenden weiter zu entwickeln. Zwingend erforderlich sind wirksame Anreize, um die Erfüllung der Ziele durch die DB zu sichern. Zu überlegen ist, ob neben finanziellen auch institutionelle Sanktionen (z.B. Übertragung von Teilnetzen an Dritte bei wiederholten Verfehlungen, Entzug der Bewirtschaftung) eingebaut werden.

3. Trassenbelegung

1. Inwieweit kommt es zu Diskriminierungen bei der Trassenanmeldung zum Netzfahrplan?

Bei der Netzfahrplanerstellung baut DB Netz jeweils auf dem bestehenden Fahrplan auf. Wenngleich diese Herangehensweise aufgrund der Komplexität des Netzes und der vielfältigen Abhängigkeiten, sowie aufgrund des Kundeninteresses an möglichst stabilen Fahrplänen nachvollziehbar ist, benachteiligt sie neue Verkehre. Die Einfügung zusätzlicher Leistungen von Wettbewerbern hat zur Folge, dass deren Trassen in der Regel nicht konfliktfrei geplant werden können.

Wenn dennoch nur wenige Trassenkonflikte bei der BNetzA ankommen, bedeutet dies nicht, dass es keine gibt. In der Regel lohnt es sich für die EVU nicht, das Verfahren bei der BNetzA fortzuführen. Dazu fehlt die Zeit und das Eingehen auf von DB Netz AG angebotene Kompromisslösungen führt schneller und kostengünstiger zu einem Ergebnis.

2. Wie beurteilen Sie die Fristenregelungen der Trassenanmeldungen in der EIBV?

Kurzfristige Trassenanmeldungen kommen im SPNV in der Regel nicht vor, da die Verkehrsleistungen fahrplanmäßig und damit regelmäßig erbracht werden. Von besonderer Bedeutung ist es allerdings, wenn aufgrund von Notfällen kurzfristig Ausweichstrecken benötigt werden. Die konkreten Lösungen entziehen sich einer generalisierenden Betrachtung auf Verbandsebene.

Anders ist der Sachverhalt zu beurteilen, wenn es um die Anmeldung von Rahmenverträgen geht. Dass auch nach Auffassung des BMVBS in diesem Bereich die EIBV geändert werden soll, zeigt die Möglichkeiten der Diskriminierung vor allem von Newcomern.

3. Wie transparent ist die Zuteilung von Trassen durch die DB Netz AG?

Diskriminierend wirkt vor allem die fehlende Transparenz der Trassenbelegung. Die NE-Bahnen können nicht ohne weiteres nachprüfen, ob es nicht andere, als die vom Netzbetreiber vorgeschlagene Lösung zur Beseitigung von Trassenkonflikten gibt. Vielen Trassenkonflikten könnte man aus dem Weg gehen, wenn die Trassenbelegung für alle Marktteilnehmer transparent gemacht würde. Es ist nicht erkennbar, weshalb die Infrastruktur insgesamt, einschließlich Trassenbelegung als Geschäftsgeheimnis der DB Netz und somit des DB Konzerns mit seinen Transporttöchtern behandelt wird. Aus der praktischen Arbeit ist bekannt, dass die DB-eigenen EVU die in Rede stehende Transparenz besitzen bzw. problemlos eingeräumt bekommen. Innerhalb des Konzerns gibt es offenbar faktisch keine Betriebsgeheimnisse und das Unbundling steht nur auf dem Papier.

Mit Transparenz über die heutige Trassenbelegung und einer Beschreibung der eisenbahnrelevanten Eigenschaften von Schienenstrecken, die allerdings von DB Netz weithin als Betriebsgeheimnisse behandelt werden, könnte eine ineffiziente Trassennutzung schnell identifiziert werden und Zugangswillige können gleich sagen, wie es aus ihrer Sicht funktionieren könnte. Damit erhielte auch die BNetzA wesentlich bessere Informationen als heute.

4. Ergeben sich hinsichtlich der bisherigen Verfahrensweise Vorteile für die Tochtergesellschaften der DB AG im Vergleich zu ihren Wettbewerbern?

Im Gegensatz zu Wettbewerbern können die Transporttöchter der DB AG ihre Trassenanmeldungen untereinander abstimmen und ohne Konflikte untereinander beantragen. Das bedeutet eine massive Wettbewerbsbehinderung.

5. Wie könnte man das Verfahren effizienter gestalten?

Die wichtigste Maßnahme besteht in der Verbesserung der Transparenz der Trassenbelegung und der Eigenschaften der Schienenstrecken. Weiterhin müssten die Eingriffsmöglichkeiten der BNetzA gestärkt werden. Dies wird vom BMVBS angestrebt. Um die Lösung von Trassenkonflikten zu verbessern, beabsichtigt das BMVBS eine Änderung der Eisenbahninfrastrukturbenutzungsverordnung (EIBV). Die Bundesnetzagentur (BNetzA) soll in die Lage versetzt werden, zu überprüfen, ob § 9 Abs. 3 EIBV in Verbindung mit den in den Schienennetznutzungsbedingungen festgelegten Grundsätzen des Koordinierungsverfahrens eingehalten werden und die Verhandlungen diskriminierungsfrei verlaufen.

Die BNetzA ist dann über den Alternativvorschlag der DB Netz AG nach § 9 Abs. 3 S. 2 zu informieren und in die Verhandlungen vom Betreiber der Schienenwege mit einzubinden (durch Ermöglichen der Teilnahme oder nachträgliche Information über den Alternativvorschlag, wenn Verhandlungen nur telefonisch geführt wurden und abgeschlossen sind), wenn bestimmte Fallkonstellationen vorliegen. Die in den Fallkonstellationen aufgeführten Sachverhalte sind Indizien dafür, dass es sich bei den vorgeschlagenen Trassen des Betreibers der Schienenwege um Alternativen handelt, die grundsätzlich nicht ohne weiteres akzeptiert werden können und somit ein hohes Diskriminierungspotential enthalten.

Es handelt sich um folgende Fallkonstellationen, wenn

- ein von der Trassenbestellung abweichender Laufweg mit 20 % mehr Trassenkilometern,
- ein Verzicht auf mindestens einen Verkehrshalt,
- eine zeitliche Abweichung von der ursprünglichen Trassenbestellung eines Zuges des Personenverkehrs bzw. des Güterverkehrs, der als zeitkritisch bei der Trassenbestellung angegeben wurde, von mehr als +/- 5 Minuten, im übrigen Güterverkehr grundsätzlich von mehr als +/- 60 Minuten,
- eine Last- oder Längenreduzierung um mehr als 25 % gegenüber der ursprünglichen Bestellung oder
- ein von der Bestellung abweichendes stärkeres Triebfahrzeug oder eine andere Traktionsart erforderlich wird.

Inwieweit die genannten Voraussetzungen für eine Befassung der Bundesnetzagentur mit der Trassenzuweisung zur Vermeidung von Diskriminierungen ausreichend sind, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Diese müssen sich erst in der Praxis bewähren. Über die genannten Fälle hinaus soll die BNetzA jederzeit von Amts wegen zur Überwachung der Durchführung des Koordinierungsverfahrens an den Verhandlungen zwischen DB Netz AG und den Eisenbahnverkehrsunternehmen teilnehmen dürfen.

6. Wie beurteilen Sie die derzeitige Regelung des § 13 EIBV Rahmenverträge über die Trassennutzung abschließen zu können?

Die DB Netz AG bietet EVU Rahmenverträge an, in denen sich die EVU verpflichten, die angeforderten Trassen für 5 Jahre zu belegen. Im Gegenzug räumt die DB Netz dem Unternehmen mit Rahmenvertrag Vorrang bei Trassenkonflikten ein. In der Praxis bieten Rahmenverträge allerdings kaum Planungssicherheit. Folgende Risiken bleiben bestehen:

- Steigende Infrastrukturnutzungsentgelte,
- das EVU erhält zwar Rechtssicherheit für eine bestimmte Abfahrtszeit aber Transportzeit/Umlauf und die technische Ausstattung der Strecke sind nicht gesichert,

Rahmenverträge ermöglichen keine Investitionssicherheit, da die DB Netz AG bisher nicht verpflichtet es, sie mit einer bestimmten Vorlaufzeit zur Fahrplanperiode und über die Laufzeit von 5 Jahren hinaus zu vergeben.

Zudem bieten Rahmenverträge für Wettbewerber der DB AG geringe Flexibilität:

- Rahmenverträge können momentan nicht abweichend von den 5-Jahres Perioden abgeschlossen werden.
- Eine Kündigung von Rahmenverträgen beispielsweise bei extremen Preissteigerungen ist nicht möglich.

Bei der Stornierung von Rahmenverträgen sind Strafzahlungen fällig. DB-eigene EVU können Rahmenverträge hingegen ohne Probleme stornieren, da ein Stornierungsentgelt nur anfällt, wenn nicht an anderen Stellen andere Trassen neu gekauft werden. Das führt dazu, dass die DB-eigenen EVU problemlos Rahmenverträge für attraktive Trassen „horten“ können und so den Trassenzugang von Newcomern zusätzlich erschweren.

7. *Ist der Rahmenvertrag ein geeignetes Mittel für Verkehrsunternehmen im Personen /Güterverkehr; um durch die Absicherung längerfristiger Fahrwegkapazitäten auch Investitionen abzusichern?*
8. *Sind Rahmenverträge geeignet, Markteintritte von Wettbewerbern der DB AG zu begünstigen?*
9. *Welche Änderungen hinsichtlich der rahmenvertraglichen Regelungen halten Sie für notwendig, um die Wettbewerbsvoraussetzungen zu verbessern?*

Langfristige Rahmenverträge müssen vorab vergeben werden. Da langfristige Rahmenverträge die Investition und/oder den Abschluss von langfristigen Geschäften erfordern, sind die bisherigen Fristen für Rahmenverträge viel zu kurz. Es kann niemand zugemutet werden, den Rahmenvertrag erst 8 Monate (bislang Praxis DB Netz) bzw. 12 Monate (Vorschlag BMVBS zur Änderung EiBV) zu erhalten und dann Investitionsentscheidungen umzusetzen. Allein die Lieferung von Eisenbahnmaterial dauert 2-3 Jahre, weswegen z.B. im Schienenpersonennahverkehr auch Aufträge mit dieser Vorlaufzeit erteilt werden. Es wäre daher im AEG oder in der EiBV festzulegen, dass langfristige Rahmenverträge zur Absicherung von Investitionen der EVUs vorab vom Infrastrukturbetreiber zu vergeben sind. Hierzu muss auch ein klarer Rechtsanspruch der Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger im SPNV auf Abschluss von Rahmenverträgen mit Laufzeiten bis zu 15 Jahren bestehen. Das bisherige Ermessen zu Gunsten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU, hier v.a. DB Netz AG) muss gestrichen werden.

Rahmenverträge müssen auch abweichend von der jeweiligen 5-Jahresperiode geschlossen werden können. Es ist nicht hinnehmbar, dass im SPNV neue Betriebskonzepte oder neue Betreiber aufgrund von Ausschreibungen nach der Logik der Rahmenverträge nur alle 5 Jahre möglich sein sollen. Hier muss es möglich sein, dass unabhängig von der Rahmenvertragsperiode Aufgabenträger bzw. die von ihnen beauftragte EVUs Rahmenverträge mit der Laufzeit der Verkehrsverträge (8 bis 15 Jahre) schließen können und dies auch Abweichungen/Änderungen bei bestehenden Rahmenverträge für Fernverkehr/Güterverkehr bewirken können, sofern diese nicht ins Gewicht fallen. Bei anderen Verkehren (Fern- /Güterverkehr) muss zumindest der nachträgliche Abschluss von Rahmenverträgen mit langer Laufzeit möglich sein, soweit die Kapazitäten noch nicht durch bisherige Rahmenverträge gebunden sind.

Rahmenverträge müssen Preis und Leistung regeln. Bislang verweigert das größte EIU, die DB Netz jegliche Garantie über Preis und Leistung. Überspitzt gesagt, gibt der Rahmenvertrag das Recht, dass man 5 oder 10 Jahre lang in Hamburg um 6.05 +/-5 Min. abfahren darf, ob aber der Zug jemals in München ankommt, steht im Ermessen der DB Netz. Das gleiche gilt für den Preis. Im besten Fall steht jetzt der Preis für das Jahr 2010 fest, selbst für 2011 macht DB Netz keinerlei Zusagen. Es wird deutlich, dass ein derartiges Geschäftsgebaren keine seriöse Grundlage für die Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland sein kann. Bei der Leistung muss erreicht werden, dass DB Netz sich zur Erbringung von bestimmter Infrastrukturqualität verpflichtet. Für den Preis gilt das gleiche. Preissicherheit ist erforderlich und niemand kann zugemutet werden, Trassen auf 5, 10 oder gar 15 Jahre zu kaufen, ohne zu wissen, was sie kosten.

Rahmenverträge dürfen nicht Monopolisten schützen. Die bisherige weitgehende Geheimhaltung sowohl des genauen Umfangs, als auch der konkreten Trassenbindung durch Rahmenverträge sichert umfassend das Monopol des DB MuL-Konzerns an guten Trassen. Newcomer werden bei der Trassenvergabe gerne mit dem Kommentar „da ist eine rahmenvertraglich gebundene Trasse (leider) im Weg“ abgewimmelt und auf schlechtere Trassen verwiesen. Ob diese Angabe tatsächlich zutreffend ist, ist nicht nachprüfbar. Vor allem ist nicht nachprüfbar, ob tatsächlich von DB Netz eine Bandbreite von Rahmenverträgen ausgenutzt wird, um auch die neue Trasse noch zu ermöglichen. Erschwert wird diese Intransparenz durch die nach wie vor gegebene konzerninterne Trassenabsprache zwischen den DB MuL-Sparten, d.h. die Trassenvergabe unter den Augen der Bundesnetzagentur ist wenig hilfreich, da die attraktiven Trassen vorab im DB MuL-Konzern bereits aufgeteilt sind. Erforderlich ist daher eine wirksame Entflechtung der DB-Sparten und ein explizites Verbot von Trassenabsprachen zwischen Fern-, Nah- und Güterverkehr innerhalb des DB MuL-Konzerns.

Rahmenverträge dienen den DB-Transportgesellschaften dazu, Trassen zu „bunkern“ und damit Newcomer vom Markt fernzuhalten. Das Blockieren von Trassen ist deswegen möglich, weil das Reduzierungsentgelt (Strafzahlung für nicht abgenommene Trassen) nur dann anfällt, wenn nicht an anderen Stellen andere Trassen neu gekauft werden. Aufgrund der schieren Größe der DB-Transportgesellschaften ist es ihnen leicht möglich,

für die Engpassstrecken reichlich Trassen auf Vorrat über Rahmenverträge zu bunkern und deren Nichtnutzung durch Nutzung von Trassen an anderen Stellen auf wenig ausgelasteten Strecken zu verrechnen. Diese Praxis muss umgehend abgestellt werden und es muss festgelegt werden, dass Rahmenverträge verbindlich sind und ihre Nichtnutzung auf u.a. auf Engpassabschnitten hohe Strafzahlungen nach sich ziehen. Die Zahlungen müssen umso höher sein als die Vergabe von Rahmenverträgen möglicherweise andere EVUs verdrängt oder zumindest abgeschreckt hat. Umgekehrt können Rahmenverträge auf schwach ausgelasteten Strecken oder soweit sie objektiv zu einer Verbesserung der Kapazitätslage führen – z.B. Neuordnung eines SPNV-Konzepts, welches nun mehr und bessere Güterzugtrassen ermöglicht, großzügig zur Änderung / Anpassung zugelassen werden.

Novellierung der EIVB

Einigen der oben genannten Probleme soll durch Änderung der EIBV begegnet werden. Nach der bisherigen Regelung in der EIB haben die Betreiber der Schienenwege rechtzeitig vor Beginn einer Rahmenfahrplanperiode einen gemeinsamen Zeitraum festzulegen, binnen dessen Zugangsberechtigte Anträge auf Abgabe eines Angebots zum Abschluss eines Rahmenvertrages stellen können. Da in der Praxis, entgegen dem Wortlaut der bisherigen Regelung, bis heute ein gemeinsamer Zeitraum nicht festgelegt wurde, ist zur Schaffung von Rechtssicherheit eine eindeutige Vorgabe erforderlich. Das soll mit der beabsichtigten Änderung der EIBV erfolgen.

Diese Regelung ist zu begrüßen. Nunmehr bestimmt der Verordnungsgeber den Zeitraum für den Abschluss von Rahmenverträgen. Entgegen der Vorgabe der Verordnung wurde nämlich ein gemeinsamer Zeitraum bisher nicht festgelegt. Der vorgesehene Zeitraum soll es auch Newcomern erlauben, sich im Wettbewerb zu etablieren. Ohne die Gewissheit, entsprechende Trassen für eine mehrjährige Zeitdauer befahren zu können, sind Investitionen in rollendes Material zu risikoreich.

Eine Vorverlegung des Anmeldezeitraums von jetzt einem Jahr auf zwei oder wie von anderer Seite angeregt sogar bis zu fünf Jahren vor Ende der Rahmenfahrplanperiode erscheint nach Auffassung des BMVBS zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erforderlich. Die Aufsicht der Bundesnetzagentur auch für die konfligierende Fälle von Rahmenverträgen ist zu begrüßen.

Wenn man davon ausgeht, dass die Beschaffung von Fahrzeugen zwei Jahre benötigt, wäre unter dem Gesichtspunkt der Erleichterung des Marktzugangs für neue Eisenbahnverkehrsunternehmen ein Anmeldebeginn zweieinhalb Jahre vor und der Vertragsschluss zwei Jahre vor Beginn einer Rahmenvertragsperiode sinnvoll. Ein mehrjähriger Vorlauf für den Abschluss von Rahmenverträgen lässt sich in der Praxis jedoch nicht uneingeschränkt umsetzen, da die für die Erstellung der Netzfahrpläne und der entsprechenden rahmenvertraglichen Bandbreiten erforderlichen – aktuellen – Infrastrukturdaten noch nicht vorliegen. Je länger die Vorlaufzeit für die Anmeldung von Rahmenverträgen ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass die erforderlichen Infrastrukturdaten nicht in der aktuellen Fassung vorliegen. Die Infrastrukturdaten können sich während einer langen Vorlaufzeit verändern.

Beginn und Ende der Frist für Anträge auf Abgabe eines Angebots zum Abschluss eines Rahmenvertrages sowie der spätest mögliche Termin zur Abgabe eines Angebotes werden für die Rahmenfahrplanperiode 2010 bis 2015, sofern die Verordnung nach dem 1. Juni 2009 in Kraft tritt, durch die Bundesnetzagentur festgesetzt.

Sowohl die stärkere Kontrolle der Bundesnetzagentur bei der Trassenzuweisung in Fällen der konkurrierender Anträge als auch die Festlegung eines Zeitraumes für den Abschluss der Rahmenverträge und mit der Aufsicht der Bundesnetzagentur wird zu einer Einschränkung der Diskriminierungsmöglichkeiten der DB Netz AG führen.

Um sowohl den betrieblichen Belangen als auch den Interessen neuer Eisenbahnen gerecht zu werden, werden mit der Änderungsverordnung zwei Maßnahmen ergriffen:

- Rahmenverträge müssen ein Jahr vor Beginn einer Rahmenfahrplanperiode abgeschlossen werden.
- Soweit ein Rahmenvertrag nicht schon in der ersten Netzfahrplanperiode, sondern später beginnen soll, ist dies für das Koordinierungsverfahren unerheblich. Niemand darf auf die Nutzung von

Restkapazitäten verwiesen werden, nur weil er einen Rahmenvertrag nicht über die volle Rahmenfahrplanperiode schließen will.

In Konfliktfällen hat der Betreiber der Schienenwege auf einvernehmliche Lösungen hinzuwirken. Dies wird durch die Bundesnetzagentur überwacht. Ist eine Einigung nicht zu erzielen, wird nach der in der EIBV festgelegten Prioritätenreihenfolge entschieden. Bei gleichrangigen Verkehren entscheidet das höchste Regelentgelt.

Über Anträge auf Abgabe eines Angebots zum Abschluss eines Rahmenvertrages darf ein Betreiber der Schienenwege nicht ohne sachlich gerechtfertigten Grund unterschiedlich entscheiden. Ein sachlich gerechtfertigter Grund liegt nicht darin, dass ein Rahmenvertrag für eine kürzere Laufzeit als fünf Jahre oder für einen späteren Betriebsstart als der Beginn der Rahmenfahrplanperiode angemeldet wird.

4. Netzzugang und Regulierung

1. Wie schätzen Sie die Wirksamkeit des regulativen Instrumentariums der Bundesnetzagentur ein?

Wir schätzen die Wirksamkeit des regulativen Instrumentariums der Bundesnetzagentur als äußerst schwach ein. Dies zeigt auch die Praxis, in der es bislang zu noch keiner Regulierungsentscheidung mit Bezug zu dem wesentlichen Punkt der Trassenentgelte gekommen ist (mit Ausnahme des Verbot des Zuschlags in Höhe von 10% auf Sondertrassen, das noch das EBA mit Bescheid vom 23. Dezember 2004 ausgesprochen hatte). Auch die übrigen Regulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur berühren weitgehend Randthemen und werden vielfach im vorläufigen Rechtsschutz zunächst gestoppt.

Die Bundesnetzagentur wird durch den symmetrischen Regulierungsansatz des Eisenbahnrechts behindert, sich auf die Kernprobleme der Schaffung eines Wettbewerbs im Eisenbahnmarkt zu konzentrieren. Die asymmetrische Regulierung ist im Telekommunikationsbereich so angelegt, dass die BNetzA soweit erforderlich regulierende Maßnahmen bei Unternehmen „mit beträchtlicher Marktmacht“ ergreift (§9-11 TKG). Die asymmetrische Regulierung könnte somit nicht nur diskriminierendes Verhalten der DB Netz und DB Station & Service sondern auch diskriminierendes Verhalten von anderen Unternehmen mit sog. Bottleneck-Einrichtungen aufgreifen.

Aus unserer Sicht gibt es faktisch keine Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde vom Bundesverkehrsministerium, welches zugleich den Bund als Eigentümer in den bundeseigenen EVU vertritt. Damit sind massive Interessenskonflikte vorprogrammiert, wie sich an der Behandlung der Beschwerde von mofair bezüglich der beabsichtigten Ausgabe von Belegschaftsaktien der DB ML AG an Mitarbeiter von DB Netz gezeigt hat. Die auch von uns mit dem Sachverhalt befasste BNetzA musste die Beantwortung dem EBA überlassen, die ihrerseits nach unseren Erkenntnissen an einer Antwort durch das BMVBS gehindert wurde, das die Angelegenheit an sich gezogen hat. Allerdings fehlt es bis heute an einer Beantwortung unseres Schreibens von Seiten des BMVBS.⁴

Im Einzelnen sind folgende besonders schwerwiegende Defizite auszumachen:

- Fehlendes ex ante-Genehmigungserfordernis mit Bezug zu Entgelten und Konditionen (statt dessen Widerspruchsrecht der Behörde innerhalb kurzer Fristen, § 14e AEG). Anschließend tritt, selbst bei ungeprüften Entgelten und Konditionen, Wirksamkeit der Entgeltänderung ein (§ 14 e Abs. 2 AEG).
- Kein Zwang für ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Änderungen bei den Entgelten zu begründen. Die diesbezügliche Vorschrift des § 14e S. 2 und S. 3 AEG ist unklar und wird praktisch nicht angewandt.
- Unklare Untersuchungsbefugnisse der Bundesnetzagentur in § 14c AEG, die zudem durch die Entscheidung des OVG NRW, Beschluss vom 9. Januar 2008 (Az: 18 L 1874/07) noch deutlich geschwächt wurden.

⁴ Schreiben von mofair an das EBA vom 16.9.2008

- Unverständliche und teils widersprüchliche materiell-rechtliche Maßstäbe, insbesondere bezüglich der Entgeltbildung (vgl. § 14 Abs. 4 und Abs. 4 AEG, § 21 Abs. 4 EIBV).
- Keine klaren Befugnisse, die Entgelte und Konditionen des Bezugs von Bahnstrom bzw. der Durchleitung durch die Bahnstromfernleitungen zu regulieren (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 AEG und § 3a EnWG).
- Systembestimmende Funktionen (wie z.B. Bahnstromversorgung oder auch Tarif/Vertrieb) sind nicht ausreichend reguliert
- Rechtsweg: Die bisherigen gerichtlichen Entscheidungen insbesondere des OVG Münster sind teilweise von einer deutlichen „Wettbewerbsferne“ geprägt. Keine Möglichkeit der Zugangsberechtigten, Entscheidungen der Regulierungsbehörde gerichtlich überprüfen zu lassen oder sich an gerichtlichen Verfahren zwischen dem regulierten Infrastrukturbetreiber und der Regulierungsbehörde beteiligen zu lassen.
- Ungenügende proaktive Regulierung durch die BNetzA, sondern nur Reaktionsmöglichkeit. Bisher hat die BNetzA beispielsweise keinen Widerspruch gegen Entgelterhöhungen eingeleitet

Das regulative Instrumentarium der BNetzA wird auch dadurch noch in seiner Wirksamkeit gemindert, dass die Unabhängigkeit zwischen DB Netz AG und der Holding DB AG nicht in ausreichendem Umfang gewährleistet ist. Laut Artikel 4 Abs.2 und 14, Abs. 2 der EG-Richtlinie 2001/14 muss eine unabhängige entgelterhebende und Trassenzuweisungsstelle eingerichtet werden, sofern der Betreiber der Infrastruktur rechtlich, organisatorisch oder in seinen Entscheidungen nicht vom EIU unabhängig ist.

Laut Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2008/2094 der Europäischen Kommission vom 26.Juni 2008⁵ hat die Bundesregierung die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers nicht hinreichend nachgewiesen. Dies begründet die EU KOM insbesondere wie folgt:

- Der Vorstand der Holding Deutsche Bahn AG bestimmt als Eigentümerin die Mitglieder des Vorstands seiner Tochtergesellschaft DB Netz AG.
- Die Vorstandsmitglieder der Holding und/oder der anderen zur Holding gehörenden Gesellschaften können auch einen Sitz im Vorstand der mit den wesentlichen Funktionen betrauten Stelle haben bzw. können vom Vorstand der mit den wesentlichen Funktionen betrauten Stelle in den Vorstand der Holding wechseln. In der Praxis sind in den letzten Jahren zahlreiche Manager der DB Netz AG zur Holding oder anderen Tochterfirmen der Holding gewechselt.
- Der Zugang zu den Informationssystemen der DB Netz AG ist nicht gesichert: die Administration der IT-Systeme, die von der DB Netz AG genutzt werden, wird von der DB System durchgeführt, eine Tochter der DB AG, die nicht der DB Netz AG unterstellt ist.

2. Welche generellen rechtlichen Hindernisse sehen Sie bei der Regulierung des Infrastrukturzugriffes durch die EIBV?

Die Vorgaben zur Entgeltfestsetzung im AEG und EIBV sind nicht geeignet, um eine ineffiziente Leistungserbringung aufzudecken: Die Bundesnetzagentur ist zurzeit nur mit formalen Prüfkompetenzen, allerdings nicht mit Gestaltungs Kompetenzen für Preishöhe und Preisstruktur ausgestattet. Sie darf demnach momentan die Gesamtkosten der DB allein auf ihre Zusammensetzung hin prüfen. Das bedeutet, dass sie ausschließlich Positionen, welchen nicht den Pflichtleistungen zuzurechnen sind, herausnehmen kann.

EIU dürfen eine Rendite erwirtschaften „die am Markt erzielt werden kann“, obwohl sie in wesentlichen Teilen ihre Investitionen aus Bundesmitteln finanzieren. Es ist nicht ersichtlich, dass die EIU überhaupt eine Rendite erwirtschaften müssen. Die EIU sind ausschließlich dem eisenbahnpolitischen Gemeinwohl verpflichtet und nicht den Gewinnmaximierungsinteressen eines weltweiten operierenden Staatsunternehmens.

⁵ Vertragsverletzungsverfahren 2008/2094 der Kommission vom 26.6.2009

Da der Renditebegriff nicht näher spezifiziert ist, steht der BNetzA derzeit zudem kein rechtlich gesichertes Vorgehen bei der Abschöpfung vermuteter überhöhter Renditen offen.

Im AEG und EIBV ist keine Anreizregulierung der Nutzungsentgelte vorgesehen. Damit wurde die EU-rechtliche Vorgabe für den Einsatz von Anzelelementen nicht umgesetzt.

3. *Wie bewerten Sie den Kompetenzverteilung und Kooperation zwischen Eisenbahnbundesamt und Bundesnetzagentur, hinsichtlich einer zweckmäßigen Erfüllung der regulatorischen Aufgaben?*

Vorzugswürdig wäre es, die Überwachung der Unbundling-Vorschriften der §§ 9, 9a AEG auch auf die Bundesnetzagentur zu übertragen, da es sich dabei um Vorschriften zur Sicherung eines diskriminierungsfreien Zugangs handelt. Die Aufteilung der zugangsrelevanten Bestimmungen auf mehrere Behörden führt zu einer ineffektiven Verwaltung. Zu überlegen wäre auch, ob die Genehmigungsverfahren bezüglich der Stilllegung von Infrastruktur (§ 11 AEG) aus diesem Grund nicht auch bei der Bundesnetzagentur angesiedelt werden sollten.

Keine Bundesbehörde, weder EBA noch BNetzA, sind für die Überwachung des qualitativen Netzzustands zuständig. EBA ist nur für die Sicherheit verantwortlich. Beide Behörden kennen die Kapazität und die Leistungsfähigkeit des Netzes nicht. Folglich kennt die Regierung den Netzzustand aus eigenen Erkenntnissen nicht. Beide Behörden benötigen eine Feinjustierung Ihrer Aufgaben durch den Gesetzgeber und offenen Zugang zu allen Daten der DB Netz AG als den staatlichen Infrastrukturbetreiber.

5. Zugang zu rollendem Material

1. *Stellt der Zugang zu rollendem Material ein Wettbewerbshindernis dar und auf welche Zugtypen trifft dies besonders zu?*

Die Fahrzeugfinanzierung ist ein kritischer Punkt bei der Ausgestaltung von Ausschreibungen im SPNV. NE-Bahnen sind zur Finanzierung von Fahrzeugen bei SPNV-Ausschreibungen in der Regel auf attraktive Leasingangebote beziehungsweise Kredite angewiesen. Verkehrsunternehmen nutzen mittlerweile hauptsächlich das Operate Leasing also die Anmietung von Fahrzeugen bei einem Leasingunternehmen für den Zeitraum des Verkehrsvertrages. So können sie das Risiko, gegebenenfalls einen neuen Einsatzort für Fahrzeuge finden zu müssen, auf die Leasingunternehmen abwälzen. Zudem bevorzugen die meisten EVU eine bilanzexterne Finanzierung. Das Wiedereinsatzrisiko können Verkehrsunternehmen allerdings nicht auf Dritte übertragen, wenn Leasingunternehmen den Kauf als zu riskant einschätzen. Das wird vor allem der Fall sein, wenn es sich um spezifische Fahrzeuge handelt, beispielsweise S-Bahnfahrzeuge die an erhöhte Bahnsteige angepasst sind (S-Bahnssystem in Stuttgart, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und München).

2. *Bestehen Wettbewerbshindernisse im Sekundär- und Leasingmarkt?*

Ein funktionierender Gebrauchtfahrzeugmarkt wird insbesondere durch die ablehnende Haltung der DB AG gegenüber dem Verkauf ihrer ausrangierten Fahrzeuge an Wettbewerber behindert. Von der DB AG werden Elektroloks der Baureihe 110, 140 und 143 verschrottet, obwohl durchaus Interesse am Weitereinsatz der Fahrzeuge besteht. Wagen und Loks werden zum anderen aber auch für den Aufbau neuer Geschäfte in anderen Ländern verwendet (beispielsweise Fahrzeuge der Baureihe 628 und 627, die die DB in eine Minderheitsbeteiligung in Polen einbringen wollte). Unterschiedliche Fahrzeugstandards und -typen erschweren die Handel- und Austauschbarkeit von SPNV-Fahrzeugen.

Die aktuelle Finanzmarktkrise schränkt EVU in der Aufstellung einer geeigneten Finanzierung von Regional- und S-Bahnfahrzeugen stark ein. Während Basiszinssätze gesunken sind, sind Risikomargen in den letzten drei Monaten nach Angaben der EVU gestiegen. Die Risikomarge deckt die steigenden Liquiditätskosten der Banken ab, die auf der allgemein schlechten Beurteilung ihrer Kreditwürdigkeit beruht.

Die Margen werden in den kommenden Monaten voraussichtlich weiter steigen, so dass insgesamt mit erhöhten Zinssätzen zu rechnen ist.

Von der Finanzmarktkrise sind insbesondere die NE-Bahnen betroffen, da sich Leasingkonditionen in den kommenden Monaten verschlechtern werden. Das ist darauf zurückzuführen, dass Leasinganbietern derzeit nicht mehr ausreichend Kapital zur Refinanzierung möglicher Aufträge zur Verfügung steht. Die Handlungsfähigkeit des Marktführers Angel Trains ist derzeit zudem eingeschränkt, nachdem der Börsenkurs der neuen Muttergesellschaft Babcock & Brown im letzten Jahr um 97% gesunken ist. EVU beklagen, dass derzeit weder Angel Trains noch CB Rail Leasingangebote unterbreiten. Die von der KfW und der HSH Nordbank gemeinsam geführte Tochter Railpool hat hingegen im letzten Jahr zwei Aufträge abgeschlossen.

3. Bestehen für die Tochterunternehmen der DB AG Wettbewerbsvorteile beim Zugang zu neuen Triebwagen und Waggons bzw. Personenzügen?

Es wird voraussichtlich allein der DB Regio AG möglich sein, nicht standardmäßige Fahrzeuge zu kaufen, denn sie kann als in 100% in Staateigentum befindliches Unternehmen diese besonders günstig finanzieren. Zudem profitiert die DB AG von der Möglichkeit Großbestellungen von Fahrzeugen in Auftrag zu geben und mit Herstellern Mengenrabatte aushandeln zu können (beispielsweise diesjähriger Abschluss eines Rahmenvertrages mit Bombardier zur Lieferung von über 800 Doppelstockwagen).

Weitere Einzelheiten ergeben sich aus einem unveröffentlichten Gutachten „Fahrzeugbeschaffung und –finanzierung aus Aufgabenträgersicht“ der KCW GmbH im Auftrag der BAG SPNV. Es ist kann bei KCW angefordert werden.

4. Wie gestaltet sich der Erwerb von rollendem Material aus dem europäischen Ausland?

5. Erwarten Sie durch die jüngste Interoperabilitätsrichtlinie der Europäischen Union eine Vereinfachung der Zulassungsverfahren?

Die Richtlinie 2008/57/EG vom 17. Juni 2008 fasst die Interoperabilitätsrichtlinien für das transeuropäische Hochgeschwindigkeits- und das transeuropäische konventionelle Netz zusammen und soll perspektivisch auf alle anderen Netze ausgedehnt werden. Dadurch soll die Harmonisierung der europäischen Eisenbahnen vorangetrieben werden. Wesentlicher Bestandteil, der der Vereinfachung von Zulassungsverfahren dient, ist die gegenseitige Anerkennung von zugelassenen Fahrzeugen. Wird zukünftig ein Fahrzeug in einem Land zugelassen, gilt diese Zulassung auch in allen anderen Mitgliedstaaten. Die Pflicht zu Mehrfachbescheinigungen entfällt. Möchte eine Behörde die Zulassung eines Fahrzeuges verweigern, muss sie dies begründen. Diese Beweislastumkehr ist grundsätzlich zu begrüßen.

Allerdings werden in der Richtlinie zahlreiche Ausnahmetatbestände erwähnt, die dazu führen können, dass nationalen Genehmigungsbehörden dennoch einen Genehmigungsvorbehalt eingeräumt wird. Gemäß der Richtlinie ist dies dann gestattet, wenn die Eigenheiten des nationalen Netzes eine gesonderte Prüfung nationaler Behörden erforderlich machen. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass die nationalen Behörden, ungeachtet der Grundaussage der Richtlinie, eine Prüfkompetenz für die Zulassung von Fahrzeugen beanspruchen.

Im Bereich der Teilsysteme behalten die Mitgliedstaaten das volle Genehmigungsrecht, wobei darauf zu achten ist, dass diese Teilsysteme den einschlägigen Normen entsprechen sollen. Hier wird das Zulassungsverfahren nicht unbedingt vereinfacht, jedoch wird die Harmonisierung der Teilsysteme vorangetrieben.

Insgesamt wird die Richtlinie die Zulassungsverfahren in der EU vereinfachen, wenn sich die nationalen Behörden an den Grundgedanken und nicht den Ausnahmemöglichkeiten der Norm orientieren.

6. Tarifbindung und Arbeitskosten

1. Wie hoch ist der Personalkostenanteil von Bahnbetriebsunternehmen im Nah-, Fern- und Güterverkehr?

Die Personalkosten im SPNV liegen bei ca. 10 bis 15 Prozent der vom EVU beeinflussbaren Kosten (also ohne Infrastrukturkosten). Die genaue Höhe ist abhängig vom konkreten Leistungsumfang und der Umlaufeffizienz des Unternehmens.

2. Für wie entscheidend sehen Sie den Faktor der Lohnkosten im Wettbewerb zwischen der DB AG und anderen Marktteilnehmern?

Unserer Kenntnis nach lassen sich in Ausschreibungen im Wettbewerb keine wesentlichen Unterschiede bei den Personalkosten erkennen. DB und Wettbewerber sind vergleichbar, wobei die DB im Overhead-Bereich erhöhte Kosten aufzuweisen hat. Dies liegt aber nicht an Tarifunterschieden, sondern einem erhöhten Personalkosteneinsatz. Auch die Mitglieder von mofair sind an Tarifverträge gebunden, in denen es durchaus gewisse Unterschiede in der Lohnhöhe gibt, die aber die vielfach behaupteten Wettbewerbsnachteile der DB Regio AG von um die 30 % in keiner Weise rechtfertigen können. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Streit um die Vergabe des S-Bahn-Netzes Bremen im letzten Jahr, als die DB gerichtlich gegen die Vergabe vorging, da sie die Vergabevorgabe der Tarifbindung mit ihrer Tochter DB Heidekrautbahn (jetzt DB Regio Rheinland) nicht erfüllen wollte.

In der Wirtschaftswoche Nr. 42 vom 13.10.2008 wurde der Verdacht geäußert, dass die DB Regio AG möglicherweise Verkehrsverträge im harten SPNV-Wettbewerb zu Preisen gewonnen habe, die unterhalb der Selbstkosten kalkuliert worden seien („Dumping“). Der Artikel beruft sich auf Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PWC) zum Jahresabschluss 2007. Dort soll wörtlich festgehalten sein: „Zur Sicherung von Marktanteilen insbesondere im Rahmen von Ausschreibungen“ im Schienenpersonenregionalverkehr habe die Bahn „auch in der Vergangenheit bewusst in einem gewissen Toleranzwert negative Ergebnisbeiträge in Kauf genommen“. Weiterhin heißt es in dem Artikel, dass die DB AG bzw. die DB Regio AG aus diesen Verträgen bis 2023 mit Verlusten in Höhe von 398 Mio. Euro rechne. Dies lasse nach Meinung von Experten auf einen Verlust von 40 bis 50 Cent je Zugkilometer schließen.

Dies hat mofair zum Anlass genommen beim Bundeskartellamt und bei der Europäischen Kommission vorstellig zu werden.⁶

7. Nahverkehr

1. Wie schätzen Sie die Wettbewerbsentwicklung im SPNV ein?

Grundsätzlich gibt es für den Wettbewerb im deutschen Schienennetz gute Erfahrungen. Es gibt mittlerweile mehrere leistungsstarke Bieter, die sich in Deutschland erfolgreich an Regional- und S-Bahnausschreibungen beteiligen. Allerdings wurden bislang zirka 80 Prozent der SPNV-Strecken noch nie ausgeschrieben.

Für viele dieser Strecken erhält die DB Regio AG nach Auffassung der Kommission⁷ unzulässige Beihilfen, die sie in die Lage versetzen dürften, ihre Konkurrenten im Wettbewerb ganz besonders unter Druck zu setzen. Im Rahmen des Beihilfverfahrens hat mofair gegenüber die Kommission eine Stellungnahme⁸ abgegeben, die die Argumente der Kommission nachhaltig stützt. Die Pressemeldung in der Wirtschaftswoche über Dumpingangebote der DB Regio AG zeigt, über welche Potentiale die DB AG diesbezüglich verfügt.

⁶ Schreiben an die EU-Kommission vom 9.1.2009 und an das Bundeskartellamt vom 15.1.2009

⁷ Beihilfverfahren C 47/2007 vom 8. Februar 2008

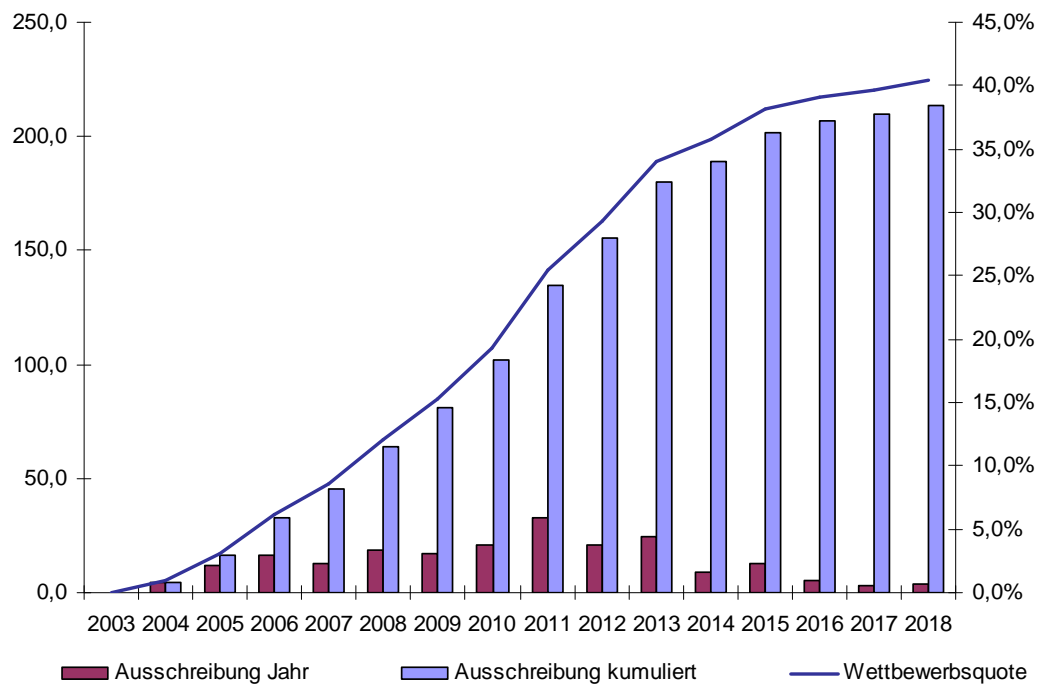
⁸ Stellungnahme des Interessenverbandes mofair e.V. vom 22. April 2008

Für wettbewerblich vergebene Strecken steht hingegen bereits vielfach die 2. Ausschreibung an.

Die große Anzahl der jetzt anstehenden Ausschreibungen und die dahinter stehende große Zahl an Zugkilometern sind für Besteller und Verkehrsunternehmen eine neue Herausforderung. Erschwerend kommt hinzu, dass Wettbewerber der DB Regio AG von der Finanzmarktkrise am stärksten betroffen sind:

- Vorzeitige Einengung des Bieterkreises dadurch, dass einige Bieter im Hinblick auf die eingeschränkten Möglichkeiten der Fahrzeugbeschaffung und die gute Kreditwürdigkeit von DB Regio AG von vornherein darauf verzichten, ein Angebot abzugeben.
- Einengung des Bieterkreises im laufenden Verfahren dadurch, dass Bieter ihr bereits abgegebenes Angebot zurückziehen beziehungsweise nicht aufrecht erhalten können (zuletzt im E-Netz Franken).
- Unsicherheit über die tatsächlichen Finanzierungskosten zwischen dem Zeitpunkt der Angebotsabgabe und der Vertragsunterzeichnung vor dem Hintergrund, dass Banken und Leasinggeber derzeit keine verbindlichen Finanzierungs- und Leasingzusagen abgeben können.

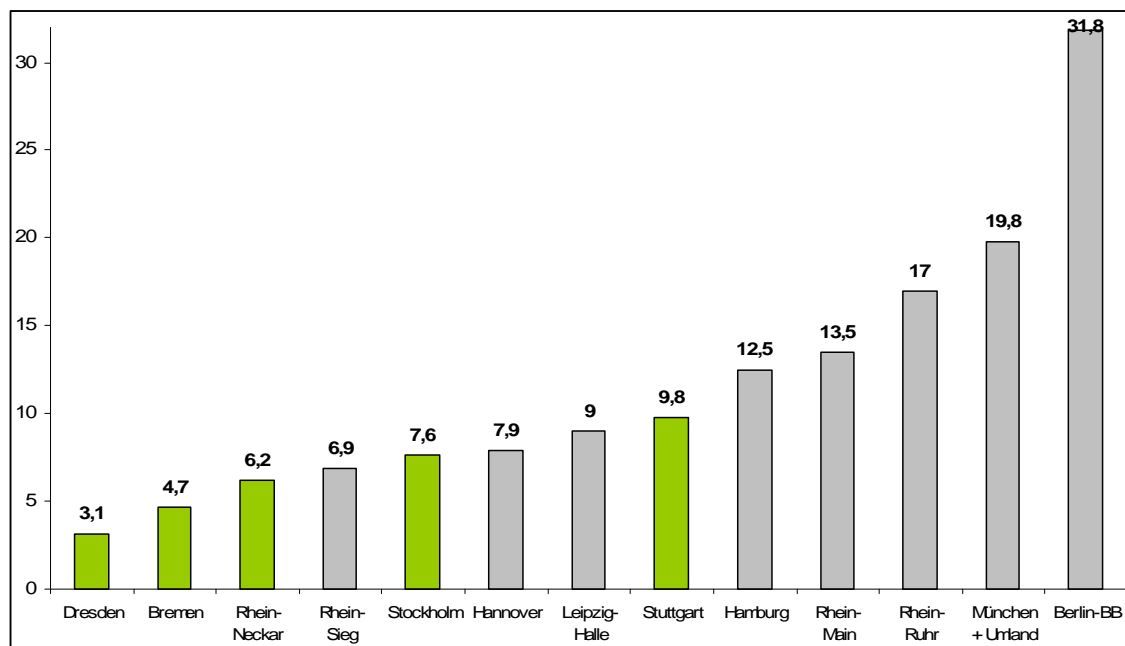
Abbildung I: Ausschreibung von SPNV-Leistungen in den kommenden Jahren (nach Zug-km)



Quelle: Recherche KCW

Im Bezug auf S-Bahnleistungen wurden bis heute vorwiegend nur kleinere Netze vergeben wie die S-Bahn Rhein-Neckar, die Regio S-Bahn Bremen, und im laufenden Verfahren die S-Bahn Dresden. Eine Ausnahme stellt die Vergabe der S-Bahn Stuttgart mit 9,8 Millionen Zug-km dar. Im August letzten Jahres wurde die Ausschreibung des Mitteldeutschen S-Bahnnetzes (zirka 9 Millionen Zug-km) mit Ankündigung im Amtsblatt der Europäischen Union eröffnet.

Abbildung II: S-Bahnnetze im Vergleich in Mio. Zug-km



Quelle: Recherche KCW

2. In welchen Bundesländern laufen bestehende Verträge in den folgenden Jahren aus und welche Entwicklung auf die Marktstruktur erwarten Sie? Wie unterscheidet sich die Bereitschaft auslaufende Verkehrsverträge auszuschreiben zwischen den Bundesländern?

Anschlusswettbewerbskonzepte liegen bislang in den folgenden Ländern vor:

- Schleswig-Holstein wird derzeit als einziger Aufgabenträger bis 2014 alle DB-Leistungen im Wettbewerb vergeben haben.
- Brandenburg: Ausschreibung aller RE-Leistungen in den Jahren 2013 bis 2015
- Dresden/VVO: Ausschreibung aller Binnenverkehrsleistungen und Leistungen zum ZVNL mit dem Ziel der Betriebsaufnahme in 2012
- Thüringen: Thüringen hat im landesweiten Nahverkehrsplan ein Wettbewerbskonzept veröffentlicht, welches mit Ausnahme der Neitech-Linien eine gestufte wettbewerbliche Vergabe zwischen 2012 und 2016 erwarten lässt.
- Bayern: Für die 2014 frei werdenden Leistungen hat es bereits jetzt einen Anschlusswettbewerbsfahrplan aufgestellt, der erkennen lässt, dass von den 2015 prinzipiell frei werdenden 42 Mio. Zug-km nur 10 Mio. tatsächlich dem Wettbewerb zur Verfügung stehen. Die bereits bislang länger gebundene Leistung (S-Bahn München/Nürnberg bis incl. 2017) soll in einem neuen Wettbewerbsfahrplan über weitere 10 Jahre bis 2025 abgebaut werden.
- Von Baden-Württemberg sind Überlegungen bekannt, ab 2015 einen Wettbewerbsfahrplan aufzustellen.

Die bereits veröffentlichte Ausschreibung in Bayern lässt den Verdacht aufkommen, dass die Angebotsanforderungen so gestaltet wurden, um der DB Regio eine besondere Chance auf den Zuschlag einzuräumen.

Gegenstand des Verfahrens sind alle SPNV-Leistungen (alle Regionalzüge und S-Bahnen) des "großen" Verkehrsdurchführungsvertrages mit der DB Regio AG vom 5.11.2004, die nicht bis zu dessen Laufzeitende (Ende 2013) in den Wettbewerb gehen⁹. Der Leistungsumfang der zu beauftragenden Leistungen beträgt ca.

⁹ D-München: Öffentlicher Schienentransport/öffentliche Schienenbeförderung 2009/S 17-024375, ABl./S S17, 27/01/2009, 24375-2009-DE

30 000 000 Zugkilometer. Ferner soll Gegenstand der Verhandlungen sein, ob auch die Leistungen der S-Bahn München (ca. 20 000 000 Zugkilometer/a) und der S-Bahn Nürnberg (ca. 7 000 000 Zugkilometer/a), die Leistungen auf der Südostbayernbahn (ca. 8 400 000 Zugkilometer/a), die Leistungen auf der ABS/NBS München — Ingolstadt — Nürnberg (ca. 1 800 000 Zugkilometer/a) sowie die Leistungen des Allgäu-Franken-Expresses auf dem Abschnitt Augsburg — Nürnberg (ca. 200 000 Zugkilometer/a) beauftragt werden. Vertragsbeginn der Regionalzugleistungen ist der 1.1.2014. Vertragsbeginn für die Leistungen auf der Südostbayernbahn ist der 1.1.2017. Vertragsbeginn für die S-Bahnen München und Nürnberg ist der 1.1.2018. Angestrebt wird, im Einvernehmen mit dem derzeitigen Betreiber den jeweiligen Vertragsbeginn auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2013 (Regionalzugleistungen) bzw. Dezember 2016 (Südostbayernbahn) bzw. Dezember 2017 (S-Bahnen) vorzuziehen. Einheitliches Vertragsende ist der Fahrplanwechsel im Dezember 2023.

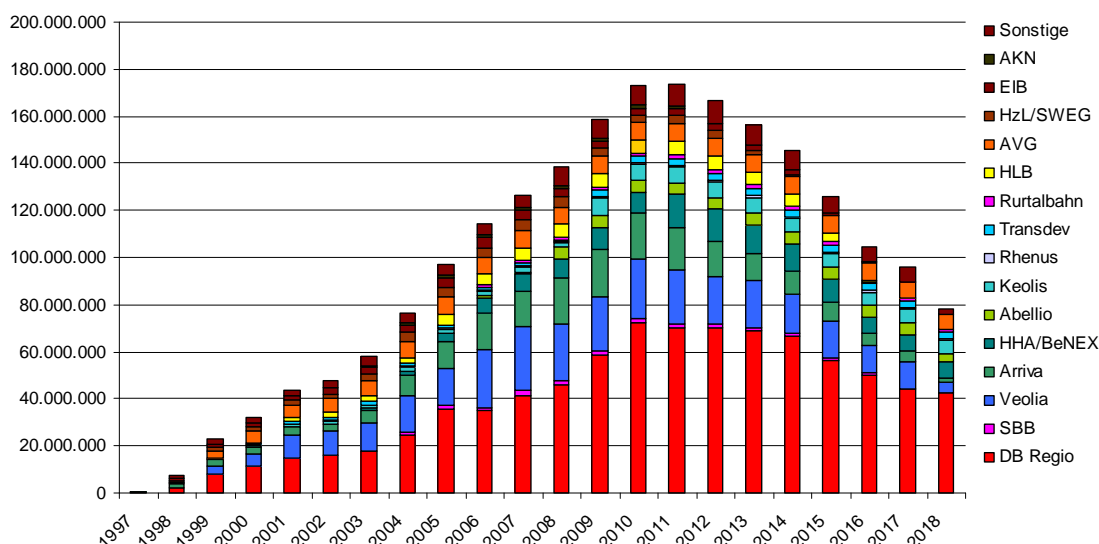
Die vorgesehene Auswahl der weiteren Verhandlungspartner ist gemäß Ziffer IV.1.2) dieser Bekanntmachung auf drei Unternehmen beschränkt. Diese werden nach den folgenden Kriterien ausgewählt: Es werden diejenigen Unternehmen ausgewählt, die in den letzten 3 Jahren in dem Gebiet der EU die meisten Zugkilometerleistungen im SPNV nachweisen konnten. Beabsichtigt das Unternehmen, sich zum Nachweis der erbrachten Zugkilometerleistungen im SPNV auf einen Dritten (z.B. ein verbundenes Unternehmen oder einen Unterauftragnehmer) zu berufen, so sind in diesen Fällen auch die von dem Dritten in den letzten drei Jahren im Gebiet der EU erbrachten Zugkilometerleistungen im SPNV nachzuweisen.

Die Ausschreibung der Bayerischen Eisenbahngesellschaft ist so gestaltet, dass nur sehr große Wettbewerber eine Chance haben daran teilzunehmen. Damit läuft der Verkehrsvertrag im Ergebnis wieder auf die DB Regio zu. Zwar werden formal die Wettbewerbsprinzipien eingehalten, faktisch aber wird der Wettbewerb massiv eingeschränkt.

Für alle übrigen Aufgabenträger liegen noch keinerlei Informationen über den Wettbewerbsfahrplan nach Auslaufen der Verträge ab 2012 vor.

Entwicklung der Marktstruktur

Abbildung III: Marktanteile (in Zug-km) der gewonnenen Ausschreibungen nach Zeitverlauf



Quelle: Recherche KCW

Der Anteil der DB Regio AG an gewonnenen Ausschreibungen (nach Zug-km) steigt von anfänglich rund 30% auf rund 40%. Der Anstieg ab 2014 beruht darauf, dass die DB Regio AG v.a. bei langlaufenden Verträgen mit Laufzeiten bis zu 15 Jahren überdurchschnittlich erfolgreich ist. Der Marktanteil der Landes-

/Kommunalbahnen an gewonnenen Ausschreibungen lag ursprünglich bei 45% ist aber stark rückläufig. Die großen Gewinner sind die Konzernunternehmen und die anderen Staatsbahnen mit Anteilen von rund 40%. Mittelständische Privatunternehmen haben kaum noch eine Bedeutung. Aktuell ist die Rurtalbahn hervorzuheben, die mit der VIAS (Zurechnung 50% der Leistung zu Rurtalbahn) aktiv ist. Früher war v.a. PEG (Anteile sind auch rückwirkend Arriva zugerechnet) und die inzwischen insolvente Karsdorfer Eisenbahn von großer Bedeutung.

Sonstige Bahnunternehmen sind überwiegend Kommunalunternehmen wie die CVAG bzw. City-Bahn Chemnitz, die Partner der Westfalenbahn wie MoBiel Bielefeld, Mindener Kreisbahn und Extertalbahn, die Saarbahn Saarbrücken, die Salzburg AG (als Partner von Arriva), die Westerwaldbahn und Siegener Kreisbahn als Partner der HLB bei Vectus und Hellertalbahn.

Im Kern kann man unter Bereinigung der Kooperationspartner von folgender Marktstruktur ausgehen:

- DB Regio als Marktbeherrscher
- 2 Staatsbahnen als aktive Wettbewerber (SBB, Keolis)
- 6 Konzernunternehmen (Arriva, Abellio (NedRailways), BeNex/Hochbahn, Rhenus (mittelständisch), Transdev und Veolia Verkehr)
- Insgesamt 3 Landesbahnen (AKN, HLB, SWEG/HZL) und 5 Kommunalbahnen (AVG, EiB, CVAG, Saarbahn, KVG Kassel)

3. Bestehen auch wettbewerbsrelevante Unterschiede in den Ausschreibungsmodalitäten?

Grundsätzlich gibt es zahlreiche unterschiedliche Ausgangsbedingungen, welche in den Ausschreibungen zu unterschiedlichen Anforderungen führen, u.a.:

- Historische Ausgangslage, z.B. aktueller Betreiber, derzeitiger Fahrzeugbestand
- Zulassung Gebrauchtfahrzeuge zum Angebot
- Fahrzeuganforderungen aufgrund von technischen Gegebenheiten (Bahnsteighöhen), Topografie, Stationsdichte (Beschleunigungsvermögen), Kurvenradien
- Losbildung (vgl. Berlin-Brandenburg im Gegensatz zu Bayern)
- Zahlreiche geplante Baumaßnahmen erschweren Kalkulierbarkeit der Verkehrsleistung aus Sicht von EVU, die nicht dem DB-Konzern angehören.
- Nettoverträge sind mit erheblichen Risiken für Neubetreiber verbunden (Unkenntnis der bisherigen Fahrgeldeinnahmen).

Spezifische Fahrzeuganforderungen können den Wettbewerb beeinträchtigen, wenn die Fahrzeuge aufgrund ihrer Spezifität nicht universell einsetzbar sind und nach Ablauf der ersten Verkehrsvertragsperiode ein Weiterverwendungsrisiko besteht: Es ist nicht sicher, ob die Fahrzeuge in der Folgeperiode auf einem anderen Netz eingesetzt werden können oder ob dies nur unter Inkaufnahme hoher Wertverluste (Re-Design, Umbau, Transfer) möglich ist. Die Finanzierung solcher Fahrzeuge ist - anders als etwa bei den Standard-Dieseltriebwagen – nicht im Wege des Leasing möglich.

Verfügung über Rollmaterial konzentriert bei DB Regio: Werden Gebrauchtfahrzeuge, z.B. mit entsprechendem Re-Design zum Angebot zugelassen, so kann dies zu erheblichen Bietvorteilen beim Altbetreiber (häufig DB Regio) führen. Zahlreichen Aufgabenträgern stellt sich die Frage, ob sie die Förderung von Altfahrzeugen zugunsten der DB Regio „herausrechnen“, um für alle Bieter gleiche Wettbewerbschancen zu schaffen.

Loslimitierung: Beispiel des im Oktober 2008 ausgeschriebenen "Netzes Stadtbahn" Berlin-Brandenburg mit Inbetriebnahme ab 2011/12. Das Netz umfasst mehr als 60 Prozent aller Regionalzugverbindungen in der Region. Es geht um ein Auftragsvolumen von rund 1,3 Milliarden Euro. Die vom VBB darin vorgenommene Loslimitierung hat zur Folge, dass kein Bewerber alle Linien zugesprochen bekommen kann. Nicht möglich ist künftig insbesondere der gleichzeitige Betrieb der beiden fahrgaststärksten Regionalexpresslinien, des RE 1 (Magdeburg-Berlin-Eisenhüttenstadt) und des RE 2 (Stendal-Berlin-Cottbus).

Das Beispiel der Ausschreibung S-Bahn Stuttgart (Vergabe von 2 Leistungspaketen mit insgesamt 9,8 Mio. Zug-km) hat zudem gezeigt, wo die Fallstricke einer komplexeren S-Bahn-Ausschreibung liegen können: Obwohl der Aufgabenträger Verband Region Stuttgart einen förderrechtlich abgesicherten Zugriff auf Bestandsfahrzeuge der DB Regio hatte, ist der Fahrzeugtransfer auf andere Bieter nicht gelungen. Diese schreckten insbesondere vor der lückenhaften Dokumentation der Fahrzeuginstandhaltung sowie vor Verpflichtungen zur Nutzung bestimmter Werkstätten zurück.

4. Welche wettbewerblichen Auswirkungen sehen Sie infolge der Verordnung (EG)1370/07?

Mit Verabschiedung der EU-Verordnung 1370/07 wird es ab dem 3.12. 2009 einen neuen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für die Vergabe von Verkehrsdienstleistungen geben. Die VO sieht grundsätzlich eine wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsdienstleistungen vor. Allerdings hat der EU-Verordnungsgeber Ausnahmetatbestände geschaffen, die eine Direktvergabemöglichkeit von Verkehrsdienstleistungen einräumen. Für SPNV-Leistungen ergibt sich dies aus Art. 5 VI der Verordnung.

Die Direktvergabe von SPNV-Leistungen ist allerdings an die Zulässigkeit nach nationalem Recht gebunden. Der nationale Gesetzgeber könnte damit die Direktvergabe wieder ganz oder teilweise einschränken. Davon scheint er bisher jedenfalls keinen Gebrauch machen zu wollen.

Die Direktvergabe unterliegt nach der VO gewissen Regeln, die faktisch mehr oder weniger zu Wettbewerb führen werden. So muss die Direktvergabe nach Art. 7 Abs. 2 ein Jahr vor ihrer Einleitung im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Dies erlaubt allen EVU auf die Veröffentlichung hin, sich beim Auftraggeber zu melden und um Einsicht bzw. Übersendung der Vertragsunterlagen zu bitten. Selbstverständlich ist es ihnen auch nicht verwehrt ein Angebot abzugeben. Auch wenn der Auftraggeber die Verkehrsleistungen einem vorab ausgewählten Unternehmen geben möchte, muss er die Entscheidung gegenüber jeder Partei, die Interesse an dem Auftrag hatte, nach Art. 7 Abs. 4 begründen und gegen die Direktvergabe ist nach Art. 5 Abs. 7 umfassender Rechtsschutz gegeben.

Die in der VO festgelegten Eckpunkte für einen minimalen Wettbewerb enthalten allerdings erhebliche Spielräume, die zur Rechtsunsicherheit führen werden. Um diese soweit wie möglich zu verringern, hat mofair gegenüber dem BMVBS folgende Änderung des Art. 15 AEG angeregt. Darin sind klare Fristen genannt, die ein geordnetes Verfahren ermöglichen. Außerdem wird mit Bezug zu auf das GWB sichergestellt, dass der Zuschlag auf das wirtschaftliche Angebot zu erfolgen hat.

Ob die Aufgabenträger im SPNV verstärkt von der Direktvergabe Gebrauch machen werden, lässt sich gegenwärtig nicht abschätzen.

„§15 Gemeinwirtschaftliche Leistungen

(1)Für die Auferlegung oder Vereinbarung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ist die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 maßgebend. Direktvergaben von Eisenbahnverkehrsleistungen sind entsprechend Art. 7 Abs. 2 der Verordnung 1370/2007 bekannt zu machen. Unternehmen müssen das Interesse an einem Auftrag, der direkt vergeben werden soll, spätestens 90 Kalendertage nach der Veröffentlichung gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung 1370/2007 bekunden. § 97 Abs. 2 bis 5 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gilt entsprechend. Liegen mehrere Interessenbekundungen vor, so ist die Auswahlentscheidung gegenüber allen Interessenten zu begründen. Gegen die Auswahlentscheidung ist Rechtsschutz gegeben.“

5. Sind die Wettbewerber der DB Regio grundsätzlich auch in der Lage, Ausschreibungen im SPNV mit größerem Verkehrsvolumen zu bewältigen?

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle auf dem deutschen Markt tätigen, leistungsfähigen Anbieter auch in der Lage sind, SPNV-Leistungen mit größeren Leistungsvolumina zu erbringen. Ob sie ihre Kosten- und Dispositionsvorteile im Wettbewerb durchsetzen können, hängt maßgeblich von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab. Tendenziell dürfte gelten, dass zu kurze Vorlaufzeiten, Informations- und Bestandsvorteile des Marktinsassen (vgl. S-Bahn Stuttgart) sowie mangelndes „Erhöhungspotential“ z.B. bei den Einnahmen aufgrund von Restriktionen bei Tarif/Vertrieb einen erfolgreichen Markteintritt Dritter erschweren.

8. Fernverkehr

1. Warum ist es im Schienenpersonenfernverkehr nicht zu einer stärkeren Wettbewerbsentwicklung gekommen? Warum werden nur in wenigen Fällen von Wettbewerbern Punkt-zu-Punkt-Verkehre im direkten Wettbewerb zur DB Fernverkehr angeboten?

Nach unserer Einschätzung sind vor allem drei Gründe dafür ausschlaggebend:

- **Kein Zugang zu Gebrauchtfahrzeugen**
DB verkauft Gebrauchtfahrzeuge nicht an potenzielle Wettbewerber und wirkt auch auf andere Bahnen ein, Gebrauchtfahrzeuge nicht an Unternehmen zu verkaufen, die diese im deutschen Markt einsetzen wollen. Ein neues Fernverkehrsangebot erfordert daher erhebliche Investitionen in Neufahrzeuge.
- **Trassenpreisentwicklung unkalkulierbares Risiko**
Die Preise für die Benutzung der Infrastruktur einschließlich der Trassenpreise stehen nur für die laufende bzw. kommende Fahrplanperiode fest. Für Eisenbahnverkehrsunternehmen stellt dieses ein unkalkulierbares Risiko dar. Im SPNV sehen sich die Aufgabenträger gezwungen, dieses Risiko zu übernehmen. Im Schienengüterverkehr und Schienenpersonenfernverkehr behindert die fehlende Preissicherheit den Wettbewerb erheblich.
- **Investitionsfinanzierung**
Investitionen sind nur finanzierbar, wenn Sicherheit hinsichtlich der Einsatzbarkeit der Fahrzeuge besteht. Dieses betrifft insbesondere die längerfristige Verfügbarkeit von für SPNV-Angebote geeigneten Trassenkapazitäten. Rahmenverträge müssen entsprechend mit einem zeitlichen Vorlauf „erworben“ werden können, der aufgrund der produktionsbedingten Vorläufe für die Fahrzeugbeschaffung mindestens zwei Jahre betragen muss.

2. Welche Angebotsvorteile hat die DB AG im Unterschied zu Wettbewerbern?

- Teil- oder vollständig abgeschriebene Investitionen in Fahrzeuge, Wartungsanlagen, Vertriebssysteme.
- deutschlandweites Taktnetz, verknüpft mit Taktsystemen des SPNV
- Vorhandene Vertriebssysteme mit 1a-Standorten in Bahnhöfen.
- Bevorzugung bestehender Verkehre bei Trassenplanung.
- Möglichkeit auf Angebote von Wettbewerbern durch Preisangebote und Leistungsausweitungen zu reagieren.

3. Erwarten Sie eine Veränderung der Wettbewerbsentwicklung im deutschen Fernverkehr im Zusammenhang mit der Marktöffnung der europäischen Fernverkehre ab dem Jahr 2010?

Die Marktöffnung des europäischen Fernverkehrs im Jahr 2010 betrifft nur grenzüberschreitende Verbindungen, bei denen die Mehrzahl der Reisenden grenzüberschreitend befördert wird. Nach der Richtlinie 2007/58/EG ist „grenzüberschreitender Personenverkehrsdienst ... ein Dienst zur Beförderung von

Fahrgästen, bei dem der Zug mindestens eine Grenze eines Mitgliedstaats überquert, und dessen Hauptzweck die Beförderung von Fahrgästen zwischen Bahnhöfen in verschiedenen Mitgliedstaaten ist“.

Es handelt sich somit wenn überhaupt nur um einzelne Relationen. In Deutschland ist der Markt darüber hinaus bereits seit langem geöffnet. Ein nennenswerter Wettbewerbsimpuls ist hierdurch für den deutschen SPNV-Markt nicht zu erwarten.

9. Güterverkehr

Die Mitglieder von mofair sind nur im Personenverkehr und dort vor allem im SPNV tätig.

10. Intermodale Wettbewerbsbeziehungen

1. *Wie hat sich der Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsträgern in den letzten Jahren entwickelt und wo sehen Sie auffällige Verzerrungen?*

Die Verkehrsentwicklungen im Bereich des Personenverkehrs in Deutschland waren in den letzten Jahren und Jahrzehnten insgesamt von starkem Wachstum geprägt. Dies gilt insbesondere für den motorisierten Individualverkehr (MIV) und den Flugverkehr, während der öffentliche Verkehr (ÖV) ein stagnierendes absolutes Verkehrsaufkommen aufweist (Infas & DIW 2004). Der Pkw ist das am häufigsten genutzte Verkehrsmittel. Mit einem Anteil von über 60 % dominiert er das Verkehrsgeschehen in Deutschland, gefolgt vom Zu-Fuß-Gehen mit 23 %. Fahrrad- und ÖV-Anteile sind mit 9 % bzw. 8 % nahezu gleich. Der Zeitverlauf zeigt, dass der Pkw-Anteil in den letzten 30 Jahren zu Lasten des Fußverkehrs gestiegen ist, wohingegen sich der Anteil des Fahrrades relativ konstant halten konnte und der ÖV-Anteil am Modal Split leicht sank.

In Bezug auf die Verkehrsleistungen hat der MIV einen Anteil von über 80 % an der Gesamtverkehrsleistung. Starke Zuwachsraten in Bezug auf die Verkehrsleistungen hat auch der Flugverkehr zu verzeichnen. Der Öffentliche Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) und die Eisenbahnen haben ebenfalls steigende Verkehrsleistungen in den letzten Jahren aufzuweisen, wobei die Zuwachsraten nicht so hoch sind wie beim Flugverkehr. Dennoch konnten der ÖSPV und die Eisenbahnen während der letzten fünf Jahre ihre Marktanteile leicht auf Kosten des stagnierenden MIV ausbauen.

Die Verkehrsmittel des ÖPNV konnten – ähnlich wie das Fahrrad – nicht mehr die Stellung im Gesamtverkehrssystem einnehmen wie vor dem Zweiten Weltkrieg. Zu stark war die Planung auf die Förderung des Pkw ausgerichtet. Seit der Öffnung des ÖPNV-Marktes im Jahr 1996 findet aufgrund der entstandenen Wettbewerbssituation unter den Anbietern eine Umorientierung statt. Das Angebot wurde vor allem im Hinblick auf die Anbindung an die Region und auf die Kundenbedürfnisse qualitativ verbessert. Trotz der Verbesserungen im Angebot ist während der letzten Jahre das Verkehrsaufkommen (Anzahl der beförderten Personen) sowie die Verkehrsleistung des ÖPNV konstant geblieben bzw. nur leicht angestiegen.¹⁰

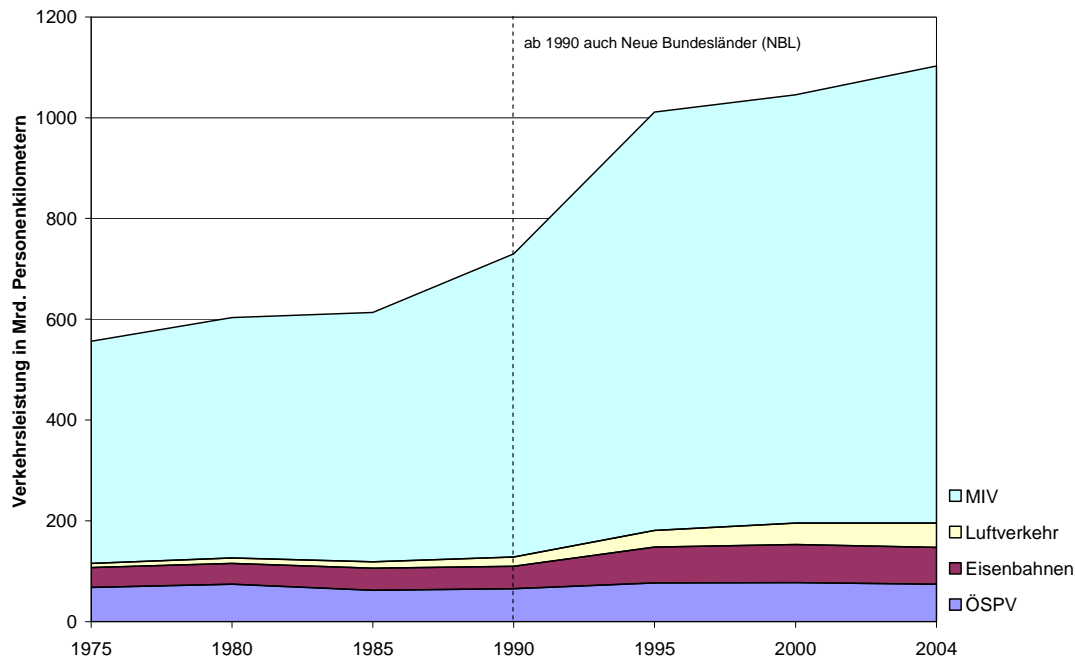
Bei der Deutschen Bahn AG (DB AG) zeigt sich ein differenziertes Bild. Wie auch der ÖPNV erlitt der Eisenbahnverkehr der Bundesbahn vor allem in den 1960er und 1970er Jahren große Verluste bei den Marktanteilen – sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr. Ein wesentliches Ziel der Bahnreform von 1993, mehr Verkehr auf die Schiene zu holen, konnte nur bedingt erreicht werden. Während die Menge an beförderten Personen sowie die Verkehrsleistung im Nahverkehr der DB AG zwar stetig anstieg – begünstigt durch die öffentlichen Zuschüsse im Rahmen der Regionalisierung – , nahm die Zahl der Fahrgäste insgesamt ab in Verbindung mit leicht steigenden Verkehrsleistungen im Nah- und Fernverkehr, aber einer kontinuierlichen Abnahme der Streckenlänge der Schienen.¹¹ Da sich diese Entwicklungen

¹⁰ BMVBW – Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2005). Verkehr in Zahlen 2005/2006. Hamburg.

¹¹ Ebenda Seite 56 ff, DB AG, Deutsche Bahn AG (Hrsg.) (2007). Wettbewerbsbericht 2007. Karlsruhe.

gegenseitig ausgleichen, konnte der Marktanteil der Bahn im Personenverkehr knapp gehalten bzw. ausgebaut werden.¹² (Pällmann 2004, 128).

Abbildung IV: Entwicklungen der Verkehrsleistungen im Personenverkehr (Quelle: BMVBW 2005, 228 ff.)



Trotz der verkehrspolitischen und -planerischen Umorientierung seit den 1970er und 1980er Jahren, mit der die Verkehrsmittel des Umweltverbundes gefördert und damit die Anteile des Pkw-Verkehrs im Modal Split gesenkt werden sollten, sind Wirkungen in diese Richtung kaum sichtbar. Im Gegenteil: der Pkw scheint an seiner Attraktivität nichts eingebüßt zu haben. Sowohl die Verkehrsleistung als auch der Bestand an Pkw und motorisierten Zweirädern (Motorräder, Mopeds) sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten weiterhin gestiegen und stagnieren zurzeit auf hohem Niveau.

Der Flugverkehr weist im Vergleich zu allen anderen Verkehrsträgern die größten Wachstumsraten auf. So hat sich das Verkehrsaufkommen zwischen 1976 (28,2 Mio. Passagiere) und 1995 (83 Mio. Passagiere) fast verdreifacht.¹³ Das enorme absolute Wachstum wird auf folgende Gründe zurückgeführt.¹⁴

- eine Senkung der Flugpreise, die auf eine Steigerung der Produktivität, bedingt durch technologische Entwicklungen in den Bereichen Flugzeug- und Kommunikationstechnik, zurückzuführen ist;
- eine stärkere Nachfrage nach Geschäftsreisen und Frachttransport aufgrund der zunehmenden internationalen Vernetzung der nationalen Volkswirtschaften;
- eine stärkere Nachfrage nach Privatreisen, ermöglicht durch das steigende Realeinkommen der Bevölkerung der Industrieländer;
- ein verbessertes Angebot (Strecken, Frequenzen) und wettbewerbsorientierte Flugpreise in vielen Verkehrsgebieten aufgrund der politischen Liberalisierung des Luftverkehrs.

¹² Pällmann, W. (2004). Zehn Jahre Bahnreform: Bilanz und Ausblick. In: Internationales Verkehrswesen, 56, 127-133.

¹³ UBA – Umweltbundesamt (o. J.): Entwicklungen des Flugverkehrs. / Pdf-Dokument verfügbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/verkehr/downloads/entwflug.pdf> [17.04.2006]

¹⁴ Pompl, W. (2002). Luftverkehr: eine ökonomische und politische Einführung. 4., überarb. und vollst. aktualisierte Aufl. Berlin u. a.

Einen weiteren Nachfrageschub gibt es seit Mitte der 1990er Jahre durch die so genannten „Low Cost Airlines“ (LCA) oder „Billigflieger“. Von den 2,7 Mio. Flugbewegungen in Deutschland im Jahr 2004 ging jeder siebte Flug auf die LCA zurück – ebenfalls mit steigender Tendenz (VCD 2005). Entsprechend der Ausweitung der LCA-Angebote hat für die Nutzer die Anzahl der Verkehrsmittel-alternativen für mittlere Distanzen (500 bis 1.000 km) zugenommen.¹⁵ Dies macht sich im intermodalen Wettbewerb bemerkbar. So steht die Stilllegung des Business-Zuges „Metropolitan“ der DB AG im Jahre 2004 im Zusammenhang mit den Angeboten der LCA. Die DB AG reagierte außerdem auf die LCA mit Sparpreisen, wie z. B. das „Europa-Spezial“-Ticket, das auf ausgewählten Strecken angeboten wird, oder „SparNight“ für Fahrten mit Nachtzügen aus der Schweiz nach Deutschland und in die Niederlande.¹⁶ Auch im Busreisemarkt gingen die Umsätze im Jahr 2004 um ca. 12 % zurück. Dieser Einbruch betraf vor allem die Zielgebiete Italien, Spanien und Frankreich sowie Städtereisen, die ebenso durch konkurrierende Angebote der LCA bedient werden.

Die Verkehrsentwicklung ist in hohem Maße Gegenstand politischer Regulierung. Seit Mitte der 1970er Jahre ist eine verstärkte Liberalisierung und Privatisierung der Verkehrsmärkte zunächst in den USA auszumachen, ab den 1980er Jahren auch in Europa. Im Bereich des Luftverkehrs und des Landverkehrs wurden EU-einheitliche Marktordnungen geschaffen. Seit 1996 werden die Bahnmärkte schrittweise geöffnet, 2007 stand die Öffnung der kommunalen Nahverkehrsmärkte für den Wettbewerb an. Damit entstand eine Wettbewerbssituation auf zuvor stark regulierten und geschützten Märkten.

Der Pkw-Verkehr wurde und wird durch den Staat gefördert, um den Gebrauch für alle Bevölkerungsschichten zu ermöglichen. So erhöhte sich die Attraktivität des eigenen Autos für Pendler z. B. durch die Einführung einer steuermindernden Werbungskostenpauschale für Arbeitnehmer aus dem Jahr 1955 („Pendlerpauschale“). Im Straßenbaufinanzierungsgesetz wurde 1960 eine Zweckbestimmung der Mineralölsteuer eingeführt, die einen selbstverstärkenden Effekt auslöste: der wachsende Fahrzeugeinsatz führte zu höherem Treibstoffverbrauch, wodurch mehr Geld für bessere Straßen zur Verfügung stand und ein weiterer Anreiz für die Motorisierung gesetzt wurde. Am 1. April 1999 trat das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform in Kraft. Die so genannte Ökosteuer, die u. a. auf Kraftstoffe erhoben wird, belastet wie die Mineralölsteuer den Endnutzer. Weitere Maßnahmen werden diskutiert, u. a. die Einführung einer Pkw-Maut. Diese und weitere entfernungsabhängige Abgaben bedeuten zunächst einmal Zusatzbelastungen für die Verkehrsteilnehmer, können sozial selektiv wirken und einkommensschwache Bevölkerungsschichten überproportional stark belasten. Auf der anderen Seite werden dadurch Umweltziele gefördert.

Die Eisenbahn wurde in Deutschland als ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen vom Staat geführt, das eine flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung und der Wirtschaftsbetriebe gewährleisten sollte. Die Verkehrsordnung sah eine Betriebs- und Beförderungspflicht der Bahn zu staatlich festgelegten Preisen bei Tarifgleichheit vor. Im Jahr 1961 wurden der Unternehmensführung der Bahn mehr Befugnisse, z. B. bei der Preisgestaltung, eingeräumt. Im Jahr 1993 wurde die Bahnreform beschlossen, nach der u. a. das Verkehrsaufkommen auf der Schiene gesteigert werden und eine Öffnung des Schienennetzes für Dritte zur Förderung des Wettbewerbs erfolgen sollte. Als letzte Stufe der Bahnreform sollen eine Veräußerung der Besitzanteile des Bundes an Private sowie der Börsengang erreicht werden. Trotz der ehrgeizigen Ziele der Bahnreform ist der Anteil des Eisenbahnverkehrs am Verkehrsaufkommen stagniert. Auch der Wettbewerb wird verzerrt durch die Festlegung der Trassenpreise und Nutzungsmodalitäten durch die DB AG sowie durch die Aushandlung langfristiger Verkehrsverträge der DB AG mit den Ländern.

Bewährt hat sich für den Nutzer die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV), durch welche die Länder pauschale Mittel des Bundes erhalten, mit denen sie Verkehrsleistungen bei

¹⁵ Laesser, C., Bieger, T. & Beritelli, P. (2004). Markteintritt von low cost airlines (LCA): Folgen für die Verkehrsmittelwahl zwischen der Schweiz und Deutschland. In: Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 2003/04, herausgegeben von der Schweizerischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft St. Gallen und dem Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen. St. Gallen, 115-125.

¹⁶ Groß, S. & Schröder, A. (2005). Low Cost Airlines in Europa – eine marktorientierte Betrachtung von „Billigfliegern“. Schriftenreihe Tourismuswirtschaft der TU Dresden. Dresden, Seite 86
Laesser, C., Bieger, T. & Beritelli, P. (2004), Seite 116

Eisenbahnunternehmen bestellen. Trotz der Marktmacht der DB AG ist im SPNV ein Wettbewerb in Gang gekommen und es wurden neue regionale Netze außerhalb des Fernverkehrs in Betrieb genommen, stillgelegte Strecken z. T. reaktiviert und Qualitätsstandards erhöht.

Der Luftverkehr ist ein stark regulierter Transportsektor und basiert, im Falle von grenzüberschreitenden Flügen, weitgehend auf bilateralen Vereinbarungen, in denen Regelungen über Routen, Kapazitäten und Tarife festgeschrieben werden. Weitere Verhaltensrichtlinien und Standards zur Vereinheitlichung des Serviceangebotes werden durch den internationalen Dachverband der Fluggesellschaften IATA festgelegt. Für den Flugpassagier bedeutet dies u. a. international einheitliche Verkaufs-, Beförderungs- und Abrechnungsmodalitäten. Erste Liberalisierungsversuche in der EU gibt es seit den späten 1980er Jahren. Sie hatten Preissenkungen auf Flugrouten, auf denen mehr als zwei Wettbewerber agierten, zur Folge, wohingegen auf Strecken, die nur von einer Gesellschaft bedient wurden, Preiserhöhungen vorgenommen wurden.¹⁷

Die politischen Rahmensetzungen weisen derzeit eine Schiefelage hinsichtlich der finanziellen Belastung der verschiedenen Verkehrssysteme auf. Die umweltschädlicheren Verkehrsträger werden eher gefördert als die umweltfreundlicheren Verkehrsträger. So trägt die DB AG eine Steuer- und Abgabenlast von ca. 380 Mio. Euro im Jahr, wohingegen der Flugverkehr diesbezüglich gänzlich befreit ist.¹⁸ Auch der kommunale Pkw-Verkehr wird z. T. stark subventioniert.¹⁹ Umweltschädlichere Verkehrsträger haben für den Nutzer zudem finanzielle Vorteile, da eine Internalisierung der externen Kosten kaum stattfindet. Würden diese berechnet und auf die Endnutzer umgeschlagen, wäre z. B. die Nutzung des Pkw wesentlich teurer. Diese Finanzpolitik sorgt zwar dafür, dass nahezu allen Bevölkerungsschichten motorisierte Mobilität zu Lande und in der Luft ermöglicht wird. Sie nimmt hierfür jedoch starke Marktverzerrungen im Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu Gunsten umweltschädlicherer Verkehrsmittel in Kauf. Dies steht im Widerspruch zu den auf internationaler, nationaler und kommunaler Ebene beabsichtigten Zielen einer nachhaltigen Verkehrspolitik.

Als Fazit lässt sich festhalten:

Es gibt intermodalen Wettbewerb im Fernverkehr sowie – mit Einschränkungen - im ländlichen Nah- bzw. Regionalverkehr. Im Ballungsraum sind die Möglichkeiten des intermodalen Wettbewerbs hingegen aufgrund bestehender Engpässe im Straßennetz auf „natürliche Weise“ begrenzt.

Der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern hat sich in den letzten Jahren im Fernverkehr (auf mittleren Distanzen) abseits von Neubaustrecken zugunsten des Flugverkehrs entwickelt. Dies wurde begünstigt durch die niedrigen Markteintrittsschwellen für LCA und die im Vergleich zum Eisenbahnverkehr wesentlich niedrigeren Steuer- und Abgabenbelastungen.

Im Nahverkehr hat der Pkw-Verkehr weiterhin die weitaus größten Anteile am Modal Split, wobei die Ausprägung je nach örtlichen Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausfallen kann. Der ÖPNV und der Fahrradverkehr konnten in den letzten Jahren in einigen Agglomerationsräumen leicht an Anteilen zulegen.

Auffällige Verzerrungen im intermodalen Wettbewerb zeigen sich insbesondere in der unterschiedlich hohen finanziellen Belastung der verschiedenen Verkehrsträger. Der Eisenbahnverkehr wird in Deutschland derzeit stärker belastet als Flug- und Pkw-Verkehr.

¹⁷ Jung, C. (1999). Luftverkehrsmärkte im Europäischen Wirtschaftsraum. In: Immenga, U., Schwintowski, H.-P. & Weitbrecht, A. (Hrsg.). Airlines und Flughäfen. Liberalisierung und Privatisierung im Luftverkehr. Baden-Baden, 11-62.

¹⁸ Westenberger, P. (2006). Nachhaltigkeitsmanagement der Deutschen Bahn AG. Vortrag im Rahmen des Seminars „Praxis des Umweltmanagements“ an der Universität Lüneburg am 1. Dezember 2006. Lüneburg.

Treber, M., Kirchmair, A. & Kier, G. (2003). Die Subventionierung des Flugverkehrs. Eine Bestandsaufnahme. Germanwatch Briefing Paper. Bonn, Berlin.

¹⁹ Krauth, V. (2001). Wieviel zahlt unsere Kommune für den Autoverkehr? ICLEI-Arbeitsblätter. Freiburg im Breisgau.

Grenzüberschreitender Verkehr

1. Welche entscheidenden Hindernisse bestehen gegenwärtig hinsichtlich einer Ausweitung grenzüberschreitender Verkehre?

Das Haupthindernis ist technischer Natur. Europaweit existieren eine Vielzahl unterschiedlicher Strom- und Zugsicherungssysteme, die ihren Ursprung in den unterschiedlichen Entwicklungen der nationalen Eisenbahnen haben. Diese Uneinheitlichkeit führt bei grenzüberschreitenden Verkehren dazu, dass entweder teure Mehrsystemlokomotiven eingesetzt werden müssen, oder an der Systemgrenze ist ein zeitintensiver Lokomotiv- und ggf. ein Lokführerwechsel erforderlich. Letzteres wird zusätzlich erschwert, indem die Systemgrenzen zunehmend auf Landesgrenzen gelegt werden, anstatt in grenznahe Bahnhöfe.

Eine Lösung für das Problem der unterschiedlichen Zugsicherungssysteme wird mit der Einführung von ERTMS/ ETCS erwartet. Seine Einrichtung wird für das transeuropäische Hochgeschwindigkeits- und konventionelle Netz geplant. Aufgrund der Langfristigkeit der flächendeckenden Einführung ist mit schnellen Verbesserungen, besonders für länderübergreifende Regionalnetze, nicht zu rechnen. Leider fehlt häufig auch eine Abstimmung benachbarter Länder bei der Einführung von ERTMS/ ETCS. In Deutschland wurde die erste kommerziell nutzbare ETCS-Strecke zwischen Berlin und Leipzig/ Halle eingerichtet, fernab jeder Landesgrenze.

Die technischen Probleme könnten, zumindest in Grenzgebieten, durch den Verzicht der Genehmigungsbehörden auf die Forderung nach Zugsicherungssystemen gemindert werden. Dies ist nach der EBO möglich und wurde in früheren Jahren auch so gehandhabt. Den EVU würden dadurch Kosten infolge doppelter Zugsicherungssysteme erspart.

Auch die Pflicht zu doppelten Sicherheitsbescheinigungen ist administrativer Natur. Nach derzeitiger Praxis ist eine Sicherheitsbescheinigung für jedes Land notwendig, auch wenn in einem Land nur wenige Kilometer gefahren werden.

Neben den genannten technischen und administrativen Hürden fehlt es aber auch an Angeboten und Zusammenarbeit der europäischen Bahnen untereinander. Von Ausnahmen abgesehen existieren keine grenzüberschreitenden Tarifangebote oder Tarifverbände. Auch die gegenseitige Anerkennung von Kundenkarten findet derzeit nicht statt.

Anlagen

- 1. Schreiben von mofair e.V. zur Ausgabe von Belegschaftsaktien an die Mitarbeiter der Eisenbahninfrastrukturunternehmen vom 16.9.2008 an das Eisenbahnbundesamt*
- 2. Vertragsverletzungsverfahren 2008/2094 der Kommission vom 26.6.2009*
- 3. Schreiben an die EU-Kommission vom 9.1.2009 und an das Bundeskartellamt vom 15.1.2009*
- 4. Beihilfeverfahren Verkehrsverträge Berlin/Brandenburg C 47/2007 vom 8. Februar 2008*
- 5. Stellungnahme des Interessenverbandes mofair e.V. zum Beihilfeverfahren Berlin/Brandenburg vom 22. April 2008*
- 6. D-München: Öffentlicher Schienentransport/öffentliche Schienenbeförderung 2009/S 17-024375*