



Für einen funktionierenden Wettbewerb im SPNV

Verkehrsverträge – nachhaltig und innovativ

Juni 2019



Inhalt

Management Summary 3

1. Wettbewerb im SPNV hat sich bewährt – ist aber nicht selbstverständlich 5

2. Vergaberechtliche Rahmenbedingungen und Wettbewerbsdruck 5

3. Fragmentierung der Wertschöpfungskette 6

4. Langfristige Kalkulationen – unvorhergesehene Schwierigkeiten 7

 4.1. Personalkostenentwicklung 8

 4.2. Mangelnde Infrastrukturqualität und Baugeschehen 8

 4.3. Wetterereignisse 9

 4.4. Kosten des Bahnstroms 9

 4.5. Fahrausweisvertrieb, Tarifentwicklung 10

 4.6. Fahrzeugbeschaffung und Fahrzeugzulassung 10

 4.7. Neue technische Rahmenbedingungen (ETCS) 11

5. Steigender Anspruch an Innovationen 12

6. Lösungsansätze und politische Handlungsoptionen 12

 6.1. Defragmentierung der Wertschöpfungskette 13

 6.2. Überprüfung und ggf. Anpassung des Vergaberechts 13

 6.3. Attraktivierung der Berufsbilder, gemeinsame Personalwerbung 13

 6.4. Neujustierung der Risiken aus Infrastruktur und Wetterereignissen 14

 6.5. Verbesserung der Bahnstromprozesse, Unbundling im Bahnstrombereich 14

 6.6. Gemeinsamer Bahntarif, gegenseitiger Vertrieb und Regulierung 15

 6.7. Standardisierung der Fahrzeuge 15

 6.8. Einheitliche Beschaffung und Finanzierung ETCS 16

 6.9. Innovationsvorsorge 16

7. Fazit 16



Management Summary

Die verschiedenen Akteure im Bahnregionalverkehr haben klar definierte Aufgaben. Dabei wollen die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) den Fahrgästen ein attraktives und immer besser werdendes Angebot machen. Sie sehen sich gemeinsam mit den anderen Partnern als die Ermöglicher der Verkehrswende. Zugleich muss es aber möglich sein, durch die unternehmerische Tätigkeit am Markt ausreichend Geld zu verdienen.

Grundgedanke ist, dass jeder Beteiligte Verantwortung dort übernimmt, wo er seine Fähigkeiten am besten einbringen kann. Hier soll er für eventuelle Schlechtleistungen die Folgen tragen. Anreize für Mehrleistungen sollen verstärkt gegeben werden. Wo ein Akteur aber keine Chance hat, die Leistung im geforderten Sinne zu beeinflussen, ist ein Anlasten von Verantwortung etwa in Form von Vertragsstrafen nicht fair und setzt falsche Anreize – indem diejenigen, die wirklich etwas verbessern könnten, zu Unrecht entlastet würden.

Defragmentierung der Wertschöpfungskette: Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sollen bei Ausschreibungen wieder mehr „unternehmen“ können. Das geht am besten, wenn das Feld der ausgeschriebenen Aktivitäten eher größer als kleiner ist. So kann das Nutzen von Chancen in einem Bereich durch das Eingehen von Risiken in einem anderen ausgeglichen werden. Das entlastet auch den Steuerzahler. Ausnahmen sollen dann weiter möglich sein, wenn eine separate Ausschreibung eines Gliedes der Wertschöpfungskette notwendig ist, um überhaupt Wettbewerb zu ermöglichen.

Überprüfung und ggf. Anpassung des Vergaberechts: Wenn während der Laufzeit von Verkehrsverträgen (bis 15 Jahre, zuzüglich der Vorlaufzeit) mehr Flexibilität gefragt ist, muss das Vergaberecht entsprechend überprüft werden. Beispielsweise wäre denkbar, größere Zu- bzw. Abbestellungsvolumina (derzeit max. 20 %) zu definieren, wenn dies beide Vertragsparteien einvernehmlich vereinbaren, ohne dass daraus ein Nachprüfungsanspruch anderer zuvor am Vergabeverfahren Beteiligter erwächst. Gegebenenfalls können auch die zu erbringenden Leistungen breiter gefasst werden.

Attraktivierung der Berufsbilder, gemeinsame Personalwerbung: Angesichts des erheblichen Fachkräftemangels ist eine konzertierte Aktion von Politik und gesamter Branche – EVU, Aufgabenträger, Bahn(-bau-)industrie, Gewerkschaften, (Fach-)Hochschulen und den betroffenen Teilen der Verwaltung notwendig. Das Ziel ist, Bahnberufe wieder deutlich attraktiver zu machen und in der Öffentlichkeit auch so darzustellen. Gemeinsam muss deutlich gemacht werden, dass Bahnberufe angesichts fortschreitender Digitalisierung und der Anforderungen an eine umweltfreundliche Mobilität sehr zukunftsfest sind. Und diese Anforderungen an den Verkehrsträger werden in den kommenden Jahren weiter steigen. Solange der Fachkräftemangel noch nicht behoben ist, müssen die Preisgleitklauseln in den Verkehrsverträgen angemessen angepasst werden.

Neujustierung der Risiken aus Infrastruktur und Wetterereignissen: Der Grundsatz, dass jeder Akteur für seinen Einflussbereich Verantwortung tragen soll, gilt in besonderem Maße für die Infrastruktur: Das Anreizsystem zwischen EVU und DB Netz soll sachgerechter gestaltet werden und echte Anreize für DB Netz bieten, insbesondere bei Bauprojekten Planungen einzuhalten und insgesamt alles zu tun, um infrastrukturbedingte Verspätungen oder gar Zugausfälle zu minimieren. Dazu gehört auch, das Störungsmanagement bei und das Entstörungsmanagement nach Extremwetterereignissen deutlich zu verbessern. Besserer Vegetationsrückschnitt, mehr Personal und bessere technische Ausstattung bei DB Netz sind erforderlich. Künftige Verkehrsverträge sollen so ausgestaltet werden, dass Aufgabenträger Vertragsstrafen gegenüber EVU nur dann verhängen, wenn diese eine Chance hatten, Verspätungen oder Zugausfälle zu vermeiden. Bestehende Verträge sollen daraufhin untersucht werden, inwiefern sie in diesem Sinne angepasst werden können.

Verbesserung des Bahnstromprozesse, Unbundling im Bahnstrombereich: Die massiven Verzögerungen bei der Bahnstromabrechnung und die sich daraus ergebenden Wettbewerbsverzerrungen zeigen, dass auch bei der DB Energie Netzbetreiber und Stromlieferant rechtlich voneinander getrennt werden müssen.

Gemeinsamer Bahntarif, gegenseitiger Vertrieb und Regulierung: Die ÖV-Branche hat erkannt, dass ein durchgehender Fahrausweisvertrieb von allen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, bei dem grundsätzlich alle Fahrausweise über alle Vertriebskanäle verkauft werden können, für die Fahrgäste den größten Nutzen bringen. Sie arbeitet auf diese Vision hin. Die Politik sollte diesen Prozess durch Anpassungen von PBefG und des AEG flankieren. Es sollte vorgegeben werden, dass Unternehmen, die Entgelte aus öffentlichen Dienstleistungsaufträgen erhalten, ihre Fahrgastinformationsdaten (Soll, Prognose, Ist) sowie ihre Tarif-, und Vertriebsdaten samt den dazugehörigen Vertriebsrechten den anderen Marktteilnehmern diskriminierungsfrei zur Verfügung stellen müssen. Für marktbeherrschende Vertriebssysteme ist eine Regulierung zu überprüfen.

Der Eisenbahntarif muss zudem in einen unternehmensübergreifenden Tarif überführt werden, der durch alle Tarifanwender und diejenigen, die Erlösriskien tragen (also EVU und betroffene Aufgabenträger) gemeinsam weiterentwickelt wird. Das gilt auch für Grundsätze, nach denen besondere Rabattangebote („Supersparpreise“ etc.) ausgereicht werden.

Standardisierung der Fahrzeuge: Angesichts des vorherrschenden „Fahrzeugzoos“ (z. T. sehr kleine Flotten, regionale Besonderheiten etc.) muss aus den bisherigen Lippenbekenntnissen aller Beteiligten eine bindende Verpflichtung für größere und vor allem einheitlichere Flotten werden. Dabei muss die Kuppelbarkeit verschiedener Triebfahrzeugtypen sichergestellt werden; Schnittstellen verschiedener Hersteller müssen vereinheitlicht werden.

Einheitliche Beschaffung und Finanzierung ETCS: Die Implementierung von ETCS und digitalen Stellwerken birgt große Chancen für den Bahnverkehr, die unbedingt genutzt werden sollen. Die Übernahme der Kosten für die umstellungsbedingten Doppelausrüstung von Fahrzeugen aber muss der Bund als Verantwortlicher für die Infrastruktur übernehmen, zumal er derjenige ist, der einen unmittelbaren mittelfristigen Vorteil durch die Senkung der Instandhaltungskosten hat.

Innovationsvorsorge: Um die in den vergangenen Jahren immer drängender gewordenen Anforderungen an mehr Flexibilität in Verkehrsverträgen bewältigen zu können, ist es zum einen notwendig, bereits vor Abschluss der Verträge Sprechklauseln zu bestimmten Zeiten der Vertragslaufzeit verbindlich zu vereinbaren. Eine Anpassung des Leistungsumfangs ist kein „Unfall“ aufgrund vergessener Punkte während der Ausschreibung, sondern muss von vornherein mitgedacht werden.

Konkret könnten so genannte „Innovationsbudgets“ geplant werden: Diese würden der Höhe nach durch den Aufgabenträger bereits vor Vertragsabschluss festgeschrieben und dem Wettbewerb entzogen. Dabei bleibt zum Start des Vertrages zunächst offen, für welchen Zweck sie verwendet werden. Die konkrete Verwendung stimmen dann Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ab. Das Verkehrsunternehmen bringt selbst Ideen ein. Zu klären ist, wie ein solches Vorgehen mit den Haushaltsordnungen der Länder vereinbar gemacht werden kann.

1. Wettbewerb im SPNV hat sich bewährt – ist aber nicht selbstverständlich

Die Bahnreform der Neunzigerjahre übertrug die Zuständigkeit für die Organisation des SPNV auf die Bundesländer bzw. deren Aufgabenträgerorganisationen. Mit den vom Bund zur Verfügung gestellten und dynamisierten Regionalisierungsmitteln bestellen sie bei Eisenbahnverkehrsunternehmen Verkehrsleistungen. Vor allem seit der Jahrtausendwende wurde bei der Vergabe der Verkehrsverträge für definierte Liniennetze die wettbewerbliche Vergabe nach und nach die Regel. Insbesondere seit dem „Abellio“-Urteil des Jahres 2011 ist klar, dass im SPNV, anders als im kommunalen ÖV, die Vergabe von Verkehrsleistungen nach vorheriger europaweiter Ausschreibung die Regel ist. Direktvergaben sind nur in Ausnahmefällen und dann nur in sehr begrenztem Umfang noch möglich. Für die Länder und vor allem für die Fahrgäste hat diese Entwicklung eine deutliche Steigerung der Attraktivität gebracht: Ein größeres und besser organisiertes Verkehrsangebot, in modernen Fahrzeugen und mit engagierten und serviceorientierten Mitarbeitern. Deutliche Fahrgaststeigerungen seit der Bahnreform sprechen eine klare Sprache. Dabei wurde der Wettbewerb nicht auf dem Rücken der Mitarbeiter ausgetragen – seit einigen Jahren können diese sich über überdurchschnittlich steigende Gehälter und attraktivere Arbeitsbedingungen freuen. Insgesamt hat sich im SPNV – anders als im SPfV, dessen eigenwirtschaftliche Organisation im „Open-Access“-Modell bisher keinen funktionierenden Wettbewerb hervorgebracht hat – also ein grundsätzlich gut funktionierendes Marktdesign etabliert.

Dieses ist aber nicht selbstverständlich. Zum einen hat sich in den vergangenen Jahren die Zahl und vor allem das Volumen der Direktvergaben wieder erhöht. Anders als früher gibt es zwar keine „Großen Verkehrsverträge“ mehr, mit denen sich DB Regio mit (vermeintlich) guten Konditionen den Löwenanteil des Verkehrs in einigen Bundesländern auf dem exklusiven Verhandlungswege sichern konnte. Aber „Interims“- und „Notvergaben“ gerade bei den großen S-Bahn-Systemen in Berlin, München und kürzlich auch in Stuttgart höhlen die Vollendung des innovationsfördernden Wettbewerbs aus. Die Politik muss genau hinsehen, dass hier wirklich nur besondere Situationen überbrückt und nicht der Wettbewerb durch die Hintertür wieder grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Aber auch dort, wo die Vergaben wettbewerblich erfolgt sind und weiter erfolgen, muss genauer hingeschaut werden, um Chancengleichheit und Wettbewerb nachhaltig zu sichern. Die Auskömmlichkeit vieler Verkehrsverträge ist drastisch gesunken – in verschiedener Hinsicht (s. u.) hat sich die Kosten- und Erlösentwicklung aus Sicht der EVU nachteilig entwickelt. Für den Wettbewerb und damit für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz von Steuergeldern kann dies mittelfristig zu einem ernstem Problem werden. Im ersten Moment mag es positiv klingen, wenn EVU wenig Gewinn mit öffentlichen Geldern machen können. Niedrige, fehlende oder gar negative Margen können aber zum Marktaustritt von Wettbewerbern führen; und die Konzentration auf wenige oder gar nur einen Bieter in künftigen Vergabeverfahren wird dann die Preise deutlich in die Höhe treiben.

2. Vergaberechtliche Rahmenbedingungen und Wettbewerbsdruck

Die Ausschreibungs- und Vergabepraxis der Aufgabenträger hat sich in den vergangenen Jahren deutlich gewandelt: Standen früher funktionale Ausschreibungen im Vordergrund, die den bietenden EVU einen breiten Spielraum über das „Wie“ der Verkehrsleistungserbringung ließen, hat sich das Bild völlig gewandelt: Extrem detaillierte Vorgaben und vorformulierte Verkehrsverträge lassen den bietenden EVU kaum mehr Spielraum für eigene unternehmerische Ideen und Akzente. Vereinfacht gesagt: Zog früher eine knappe Ausschreibung ein ausführliches Angebot der EVU nach sich, ist es heute anders herum: Aufgabenträger entwerfen eine Ausschreibung über viele Aktenordner, und die EVU geben ein Angebot auf einer DIN A4-Seite ab. Im Zentrum steht dabei fast ausschließlich der durchschnittliche Preis pro Zugkilometer, der sich ergibt, wenn das EVU genau die Vorgaben des Aufgabenträgers erfüllt, die nicht immer die realen Betriebsbedingungen widerspiegeln.

Vergabeentscheidungen, die fast nur noch am Zugkilometerpreis als einem harten Kriterium, das nicht leicht Gegenstand eines Vergabenaufprüfungsverfahrens werden kann, ausgerichtet werden, führen de facto zu eindimensionalen Angeboten der EVU. Das Know-how der EVU, wie Eisenbahnverkehr besser werden kann, wird so kaum mehr abgerufen. Die Entwicklung neuer Konzepte wird nicht angereizt, wenn qualitative Bewertungskriterien durch die Aufgabenträger aus Angst vor Gerichtsverfahren kaum genutzt werden. Die Verantwortung dafür tragen jedoch nicht nur die Aufgabenträger, sondern auch die EVU selbst, die in der Vergangenheit Vergabeentscheidungen zu ihren Ungunsten unter Hinweis auf unklare oder intransparente qualitative Vergabekriterien angegriffen haben.

3. Fragmentierung der Wertschöpfungskette

Eine weitere Entwicklung der vergangenen Jahre ist die Verkürzung der Wertschöpfungskette: Enthielten die frühen Ausschreibungen praktisch alle Dienstleistungen eines EVU im Personenverkehr, nämlich:

- Erbringung der Verkehrsleistung
- Fahrzeugauswahl und -beschaffung
- Fahrzeugfinanzierung
- Fahrzeuginstandhaltung
- Personalrekrutierung und -einsatz
- Fahrausweisvertrieb, Fahrgastinformation und Kommunikation
- Übernahme des Fahrgelderlös- und Vertriebsprovisionsrisikos

wurden und werden in den vergangenen Jahren immer mehr Teile dieses Gesamtpakets aus der Zuständigkeitssphäre der EVU herausgelöst und verstärkt durch die Aufgabenträger selbst übernommen und/oder separat vergeben, oftmals aus durchaus nachvollziehbaren Erwägungen.

Fahrzeugbeschaffung: Durchaus häufig geben die Aufgabenträger sehr detailliert vor, welche Fahrzeuge von den Unternehmen eingesetzt werden sollen. Bei beigestellten Fahrzeugen aus Landespools o. ä. ist dies ohnehin der Fall. Aber auch in Vergaben, in denen eigentlich die Unternehmen selbst für die Auswahl der Fahrzeuge verantwortlich sind, werden häufig so detaillierte technische oder ausstattungsseitige Vorgaben gemacht, dass der Wettbewerb zwischen verschiedenen Ideen und Varianten für die Fahrzeuge nicht stattfindet und alle Bieter de facto mit denselben vertragskonformen Fahrzeugen anbieten. In der Folge führt dies auch dazu, dass die Fahrzeughersteller den Wettbewerb auf der Schiene erheblich beeinflussen können. Ferner verhindert dieses System, dass die Fahrzeughersteller Serienprodukte entwickeln. Heute ist praktisch jede Fahrzeuglieferung eine Neuentwicklung. Dies treibt die Kosten in die Höhe und erhöht die Störanfälligkeit. Auf der Straße gilt: „Ein Bus ist ein Bus.“ Auf der Schiene sind wir davon weit entfernt.

Fahrzeuginstandhaltung: In anderen Vergabemodellen wurde die Wartung der Fahrzeuge während der Laufzeit aus der Verantwortungssphäre der EVU herausgenommen und separat vergeben, z. B. beim RRX- („Rhein-Ruhr-Express“)-Modell in Nordrhein-Westfalen. Hier kann das EVU nicht mehr durch eigene Expertise überzeugen, sondern muss den Dienstleister in Anspruch nehmen, den der Aufgabenträger zuvor ausgewählt hat. Das wird dann problematisch, wenn das EVU für fehlende Pünktlichkeit pönalisiert wird – beispielsweise aufgrund fahrzeugseitiger technischer Mängel – das EVU aber keinen Hebel mehr hat, den technischen Zustand der Fahrzeuge zu steuern.

Personalrekrutierung: Hier hat die Änderung des § 131 Abs. 1-3 GWB Ende 2015 dazu geführt, dass ein Neubetreiber dem Personalstamm des bisherigen Betreibers ein Übernahmeangebot machen muss, so dass auch hier sein Spielraum deutlich eingeschränkt wird. In der Realität spielt diese Einschränkung angesichts der Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte in der Bahnbranche allerdings kaum noch eine Rolle.

Fahrausweisvertrieb: Zum Verkehrsangebot gehörte immer auch, den Vertrieb von Fahrausweisen mit anzubieten. Dabei ist der Fahrausweisvertrieb noch stark durch den ehemaligen Monopolanbieter DB Vertrieb dominiert, insbesondere in Verbindung mit dem exklusiven Vertrieb von Fernverkehrsfahrausweisen. Daher und angesichts zunehmender Digitalisierung (ortsungebundener Vertrieb), auf der Suche nach innovativen Vertriebslösungen und angesichts des Wunsches einiger Aufgabenträger, selbst mit dem Verkehrsangebot gegenüber dem Fahrgast präsent zu sein bzw. einen einheitlichen Auftritt des Systems zu gewährleisten, wurden und werden zunehmend Vertriebsleistungen in separaten Ausschreibungen vergeben. Die Erwartung des Aufgabenträgers ist hier immer auch, die Kosten im Vertrieb zu senken.

Schließlich gibt es – gerade wegen des wettbewerbsverzerrenden Wissensvorsprungs der DB-Unternehmen über bisherige Fahrgelderlöse in bestimmten Verkehrsnetzen sowie der immer noch starken Dominanz in Einnahmenaufteilungen und Tariffortentwicklung – einen Trend von Nettoverträgen zu Brutto- oder Bruttoanreizverträgen. In diesen übernimmt der ausschreibende Aufgabenträger das Erlörisiko, um den Bietern ein unzumutbares Kalkulationsrisiko zu nehmen. Damit werden den Eisenbahnverkehrsunternehmen allerdings zeitgleich auch mögliche Chancen durch Fahrgelderlöse genommen. Auch bei den Vertriebsprovisionen besteht eine Tendenz, Chancen vom EVU zum Aufgabenträger zu verlagern.

Wie gesagt, für alle einzelnen Fragen gibt es durchaus gute Gründe für die oft auch gerade zur Stützung oder zur Ermöglichung von Wettbewerb zwischen verschiedenen Interessenten, insbesondere gegenüber der ehemals marktbeherrschenden Stellung der DB-Unternehmen, von den Aufgabenträgern gewählten Modelle.

Zusammengenommen ergibt sich aber eine ernste Verkürzung bzw. Zerschneidung der Wertschöpfungskette. Der Spielraum, innerhalb dessen die Unternehmen etwas „unternehmen“, sich also durch ihre wirtschaftliche Tätigkeit am Markt gegenüber Mitbewerbern positiv abheben können, wird segmentiert, separiert und insgesamt immer kleiner. Für die Unternehmen bedeutet das außerdem, dass eine mögliche Fehlkalkulation – ein unterschätztes Risiko – auf einem Gebiet nicht mehr durch Mehrerlöse – also genutzte Chancen – auf einem anderen Gebiet ausgeglichen werden kann.

Statt der EVU schlüpfen die Aufgabenträger verstärkt in die Rolle des Unternehmers und übernehmen dabei vermehrt wirtschaftliche Risiken. Das ist nicht per se falsch – etwa bei der Herstellung eines level playing fields bei der Fahrzeugbeschaffung und -finanzierung. In Zeiten knapper Kredite war dies dringend notwendig, um den Wettbewerb nicht insgesamt abzuwürgen. Allerdings sollte die Entwicklung des Gesamtverhältnisses zwischen den Rollen der Aufgabenträger und der Eisenbahnverkehrsunternehmen grundsätzlich unter die Lupe genommen werden und sollten die Rahmenbedingungen – das Vergaberecht – kritisch geprüft werden. Passen sie noch angesichts der aktuellen Verhältnisse?

4. Langfristige Kalkulationen – unvorhergesehene Schwierigkeiten

Eine weitere Herausforderung sind unvorhergesehene Kostensteigerungen oder Erlösminderungen, die sich über die Laufzeit eines Verkehrsvertrags ergeben. Anders als im Schienengüterverkehr oder im Fernverkehr können die EVU im SPNV bei deutlich verschlechterten Rahmenbedingungen den Verkehr nicht kurzfristig einstellen oder durch Angleichung der Erlössituation kompensieren, sondern müssen die Verkehrsleistungen prinzipiell bis zum Ende der Verkehrslaufzeit zu den Bedingungen erfüllen, die vorab Bestandteil der Ausschreibung gewesen waren.

4.1. Personalkostenentwicklung

Das EVU muss das für die Erbringung der Verkehrsleistung und die übrigen Aufgaben erforderliche Personal rechtzeitig rekrutieren, halten und weiterbilden. Der erfreuliche Aufschwung des SPNV-Markts hat dazu geführt, dass trotz deutlich gesteigerter Effizienz im Markt keine nennenswerte Arbeitslosigkeit entstanden ist. Im Gegenteil: Die gestiegene Betriebsleistung hat schon zu einer deutlichen Steigerung der Zahlen besonders des fahrenden Personals geführt. Dieser Trend wird sich angesichts der wichtigen Rolle, die die Schiene bei der Eindämmung des Klimawandels im Verkehrsbereich spielen muss und will, weiter verstärken.

In den vergangenen Jahren sind die Gehälter von Triebfahrzeugführern und Zugbegleitern deutlich gestiegen, und zwar weit über dem Durchschnitt vergleichbarer Berufe. Dennoch ist die Bewerberlage keineswegs günstig. Vor diesem Hintergrund konnten und können die Gewerkschaften in Tarifverhandlungen nicht nur deutliche Gehaltssteigerungen durchsetzen, sondern auch weitere Verbesserungen aus Sicht der Arbeitnehmer, die für die EVU ebenfalls massive Kostensteigerungen bedeuten – wie etwa kürzere Wochenarbeitszeiten, zusätzliche Urlaubstage im Rahmen von Wahlmodellen, Einschränkung von Bereitschaftszeiten etc. Neben die steigenden Kosten tritt noch der Effekt, dass neues Personal kaum mehr zu bekommen ist und seine Rekrutierung sehr aufwändig und oftmals nicht nachhaltig ist.

Personalkostensteigerungen werden zwar grundsätzlich durch Preisgleitklauseln in den Verkehrsverträgen aufgefangen. Allerdings bilden die angewendeten statistischen Indizes die tatsächlichen Kostenentwicklungen nachweislich nicht (mehr) annähernd realistisch ab. In einzelnen Fällen sind sogar nur pauschale Dynamisierungen vereinbart. Die Folge ist ein deutliches Absinken der Auskömmlichkeit der Verkehrsverträge, bis hin zu der Gefahr, dass sie gar keinen Ertrag mehr abwerfen.

Eine Lösung dieser Probleme muss auf zwei Ebenen erfolgen: Zum einen müssen die steigenden Gehalts- bzw. Arbeitszeitkosten in künftigen (und idealerweise auch in bestehenden) Verkehrsverträgen abgebildet werden, um so zu einer wettbewerbsneutralen Entschärfung des Risikos zu kommen. Dabei geht es nicht um eine vollständige Übernahme des Risikos von Tarifsteigerungen. Tarifverhandlungen sind Aufgabe der Tarifpartner und sollen es auch bleiben. – Zur Ermittlung und Etablierung eines neuen Index' für die Preisgleitklauseln in Verkehrsverträgen gibt es bereits Gespräche zwischen EVU und Aufgabenträgern.

Zum anderen müssen alle Beteiligten die bahnspezifischen Berufsbilder noch attraktiver machen und entsprechend darstellen. Ziel muss es sein, den derzeitig drastischen Fachkräftemangel mittelfristig in den Griff zu bekommen. Auch hierzu gibt es bereits Ansätze in den Bundesländern zwischen EVU, Aufgabenträgern, Gewerkschaften und anderen; das „Zukunftsbündnis Schiene“ des Bundes hat zur Fachkräftethematik eine weitere Arbeitsgruppe eingesetzt.

4.2. Mangelnde Infrastrukturqualität und Baugeschehen

Jahrzehnte mangelnder Investitionen in die Schieneninfrastruktur rächen sich. Selbst der deutliche Anstieg der Mittel für den Infrastrukturerhalt hat es noch nicht vermocht, das Anlagenalter sinken zu lassen. Die steigende Baustellenlast hat akut zudem weitere massive betriebliche Einschränkungen zur Folge, die zwar nicht verhindert, aber zumindest eingedämmt werden könnten.

Nur ein Teil der infrastrukturellen Probleme und der Baustellen können von den Aufgabenträgern und den EVU im Vorfeld einer Ausschreibung eingeschätzt und deren Auswirkungen kalkuliert werden, dazu ist die Laufzeit der Verkehrsverträge viel zu lang. Aufgabenträger nehmen die ihnen bekannten Bauprojekte in die Ausschreibungen auf. Verzögern sich diese jedoch, werden sie kurzfristig abgesagt oder kommt es zu anderen Abweichungen, konnte und kann das von keinem EVU bei einer Angebotsabgabe kalkuliert werden.

Wenn nicht in der Ausschreibung berücksichtigte Infrastrukturprobleme Auswirkungen auf die Zuverlässigkeit und die Pünktlichkeit des EVU haben, tragen in den meisten Fällen die EVU das Risiko: Sinkende Fahrgastzahlen im Nettovertrag und im Bruttoanreizvertrag senken die Einnahmen, Pönalen von Seiten des Aufgabenträgers kommen hinzu. Untersuchungen zeigen, dass je nach Netz 60 – 90 % der Verspätungen und Zugausfälle nicht durch die EVU verursacht werden, also entweder direkt oder indirekt (Zugfolgeverspätung) durch die Eisenbahninfrastruktur (Überlastung oder mangelnde Qualität), durch den Vorrang des (verspäteten) Fernverkehrs – oder durch den vom Aufgabenträger beauftragten Fahrzeuginstandhalter. Für die EVU sind Pönalen hier besonders problematisch, da es nicht in ihrer Hand liegt, die Ursachen abzustellen und ein Weiterreichen der Schäden an die DB-Infrastrukturunternehmen meist nicht praktikabel ist.

Die Risikoverteilung zwischen den Aufgabenträgern, EVU und DB-Infrastrukturunternehmen muss also neu justiert werden. Die EVU sollen nur noch für solche Schlechtleistungen Pönale zahlen müssen, auf deren Behebung sie einen echten Einfluss haben. Dieser Ansatz wurde auch am „Runden Tisch Baustellenmanagement“ im Grundsatz gebilligt, wobei die Umsetzung durch die Aufgabenträger insbesondere in bestehenden Verkehrsverträgen noch nicht vollständig umgesetzt ist.

4.3. Wetterereignisse

Thematisch eng verwandt sind die Folgen von Wetterereignissen wie Starkregen, Sturm, großer Hitze oder Schneefall. Diese Ereignisse haben in den vergangenen Jahren bedingt durch den Klimawandel deutlich zugenommen. Vor allem aber stieg der Eindruck, dass die Eisenbahninfrastruktur diesen Herausforderungen deutlich schlechter gewachsen zu sein scheint als früher: Streckensperrungen wegen umgestürzter Bäume, die bei ordnungsgemäßer Wartung dort nie und nimmer hätten hinfallen dürfen, wegen Böschungsbränden, die bei angemessenem Grünschnitt nicht ausgebrochen wären, Weichenstörungen, die bei rechtzeitigem Einbau von Weichenheizungen nicht aufgetreten wären – und dergleichen mehr.

Auch hier tragen die EVU die Folgen in Gestalt von Zugausfällen und -verspätungen und daraus resultierenden Pönalen, obwohl sie nichts an den Ursachen ändern können. Aufgabenträger und EVU sind sich einig, was die Verbesserungsnotwendigkeiten beim Infrastrukturbetreiber angeht. Solange es aber noch keine belastbaren Regelungen gibt, erwarten die EVU von den Aufgabenträgern Finger-spitzengefühl bei der Anlastung von Malusbeträgen gegen EVU, wenn diese zuvor keine Chance hatten, Verspätungsursachen zu beseitigen.

4.4. Kosten des Bahnstroms

Auch wenn nur 60 % des deutschen Streckennetzes elektrifiziert sind, werden bereits heute etwa 90 % der Verkehrsleistung im Personenverkehr mit elektrischer Traktion erbracht. Wie das Gleisnetz, befindet sich auch das Bahnstromnetz in den Händen eines natürlichen Monopolisten, der DB Energie GmbH. Bis zum Jahr 2014 hatte diese es vermocht, einen Wechsel des Stromanbieters – bei Verbraucherhaushalten längst üblich – de facto zu verhindern. Auch die Wettbewerbsbahnen mussten bis dahin ihren Strom bei DB Energie beziehen. Dies ist seit 2014 nicht mehr so, und fast alle haben den Anbieter gewechselt. An dem Bahnstromnetzbetreiber DB Energie GmbH – das Unternehmen, obwohl das fünftgrößte Energieversorgungsunternehmen der Republik, kennt kein Unbundling – kommen die EVU aber nicht vorbei. Inzwischen ist das neue Marktzugangsmodell in Kraft, führt aber wegen mangelhafter IT-Umsetzung bei der Abrechnung der Energiemengen bei DB Energie für die Wettbewerber zu riesigen Problemen. Dies gilt besonders dann, wenn Grenzübertritte oder Lokwechsel berücksichtigt werden müssen.

Fehlende oder fehlerhafte Abrechnungen bei der Bahnstromabrechnung, z. T. über Jahre, schädigen die EVU massiv. Sie müssen Risikorückstellungen in ihren Bilanzen bilden oder laufen Gefahr, bei fehlenden Abrechnungen die EEG-Umlage nicht reduzieren zu können. Keine Probleme haben die DB-internen EVU, denn diese werden noch über ein altes System abgerechnet. Insofern haben wir es hier mit einer massiven Wettbewerbsverzerrung zu tun.

Die Bundesnetzagentur hat schon vor über einem Jahr ein Verfahren gegen die DB Energie wegen des Verdachts auf Missbrauch ihrer marktbeherrschenden Stellung nach § 30 EnWG eröffnet.

4.5. Fahrausweisvertrieb, Tarifentwicklung

Zwar nicht Infrastruktur im eigentlichen, aber im übertragenen Sinne stellt noch immer der Fahrausweisvertrieb dar. Der DB-Konzern hat sein umfassendes Vertriebssystem, das alle Vertriebskanäle umfasst, samt dem dazugehörigen Tarifsystem aus Monopolzeiten in die Jetztzeit mitgebracht. Noch gehören Tickets des „Bahntarifs“ außerhalb von Verkehrsverbänden formal zu einem Haustarif des DB-Konzerns, den die anderen Unternehmen nur anerkennen, aber nicht gleichberechtigt weiterentwickeln dürfen. Zwar haben sich speziell im Nahverkehrsbereich (C-Preis) in den vergangenen Jahren über den TBNE deutliche Verbesserungen ergeben, aber auch der der Mitbestimmung vollständig entzogene Fernverkehrstarif (A- und B-Preis) hat, vor allem mit seinen vielfältigen Rabattangeboten, massive Auswirkungen auf die Erlöse der Wettbewerbsbahnen, die diese nicht adäquat abschätzen können.

Aber auch bei der Weiterentwicklung der Vertriebswege kann die DB auf alte Monopolvorteile bauen: Noch immer können Wettbewerber Tickets des Fernverkehrs nur über von den Aufgabenträgern vorgegebene Automaten verkaufen, über digitale Kanäle noch (fast) gar nicht. Änderungen sind zugesagt, aber über die juristischen und kommerziellen Details gibt es noch keine Einigung. Die Festlegung der Provisionen obliegt immer noch allein der DB Vertrieb. Die DB möchte zudem den personenbedienten Verkauf sowie den Verkauf über Automaten möglichst schnell ausdünnen und möglichst viel Fahrausweisvertrieb in digitale Kanäle verlagern – den Kanal, den sie bis vor kurzen monopolisiert hat. Auch wenn jetzt andere Verkehrsunternehmen Vertriebs Erlaubnisse zu kommerziell guten Bedingungen erhalten, wird der Vorsprung des „DB Navigators“ nur sehr schwer einzuholen sein. Egal ob im Brutto- oder im Nettoverkehrsvertrag: Weder EVU noch Aufgabenträger haben ein Interesse daran, dass der DB-Konzern de facto die Vertriebspolitik in den Regionen bestimmen kann.¹

4.6. Fahrzeugbeschaffung und Fahrzeugzulassung

Wie schon berichtet, sind eine Reihe von Aufgabenträgern in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, selbst Fahrzeuge zu beschaffen und diese den in separaten Vergaben bezuschlagten Betreibern „beizustellen“. In den Jahren der Finanzkrise (2008 ff.) war das ein probates Mittel, um den Wettbewerb insgesamt zu stützen. Auch bei der Vergabe der Berliner S-Bahn, über die derzeit heftig gerungen wird, mag die Errichtung eines Fahrzeugpools ein sinnvolles Mittel sein. So kann ein bislang vollkommen abgeschotteter Markt, der allein von der Deutschen Bahn betrieben wird, und bei dem es insgesamt um weit mehr als 40 Mio. Zugkm p. a. geht, aufgebrochen werden. Nur wenn verschiedene Partner sich in diesem sehr speziellen System bewegen und bewähren, haben die Steuerzahler in Berlin und Brandenburg nachhaltige Gewissheit, dass die öffentlichen Mittel gut angelegt werden.

Andere Probleme, die sich rund um die Fahrzeuge ranken, bestehen jedoch unabhängig von der Frage fort, wer die Fahrzeuge beschafft, finanziert und wartet. Als erstes ist die Fahrzeugverfügbarkeit, vor allem die von Neufahrzeugen, zu nennen: Dass Neufahrzeuge rechtzeitig für lang geplante Betriebsaufnahmen in voller Stückzahl verfügbar sind, ist inzwischen eher die Ausnahme als die Regel. Offensichtlich wird bei den Fahrzeugherstellern die Komplexität der Projekte noch immer unterschätzt. Die gestiegene Nachfrage nach Schienenfahrzeugen sorgt bei den Herstellern zwar für volle Auftragsbücher. Aber die Manpower, diese Aufträge qualitativ zu bearbeiten, ist nach den Sparrunden vergangener Jahre oftmals gar nicht (mehr) vorhanden und muss wiederaufgebaut werden. Und wenn ein

¹ Siehe hierzu die mofair-Positionspapiere: „Vertrieb von Fahrausweisen im Bahnverkehr: Kundenfreundlich, modern und fair“ (Kurz- und Langfassung) sowie „Öffentlicher Verkehr – Das Rückgrat moderner Mobilität: Für einen kundenorientierten und fairen Fahrausweisvertrieb“, beide auf www.mofair.de.

Fahrzeug entwickelt und produziert ist, muss es noch zugelassen werden. Der Zulassungsprozess an sich ist in sich überkomplex und überbürokratisch. Die technische Säule des IV. Eisenbahnpakets wird zwar eine an sich begrüßenswerte Stärkung der Kompetenzen der European Railway Agency (ERA) mit sich bringen; die neue Nachweispflicht des EVU, dass sein Fahrzeug mit der zu nutzenden Netzinfrastruktur kompatibel ist, schafft aber neue Hürden, über deren tatsächliche Höhe derzeit nur spekuliert werden kann.

Technische Probleme an den Fahrzeugen haben eher zugenommen. Zu oft sind selbst Fahrzeuge derselben Modellreihe, aber aus unterschiedlichen Herstellungsjahrgängen, nicht ohne weiteres untereinander kuppelbar, was die betriebliche Flexibilität einschränkt. Türen und Spaltüberbrückungen machen erhebliche Probleme und sorgen für grundsätzlich vermeidbare Verzögerungen in den Stationen. Bei der Instandhaltung der Fahrzeuge – ob nun durch das EVU selbst oder durch Dienstleister – macht sich ebenfalls zunehmend der Fachkräftemangel bemerkbar. (Über-)Detaillierte Vorgaben der Aufgabenträger zu Fahrzeugqualitäten verschärfen die Situation, weil eine ersatzweise Fahrzeugleihe bzw. -miete bei regionalen Engpässen bundesweit oftmals nicht möglich ist: Fahrzeuge aus Schleswig-Holstein würden die Anforderungen aus rheinland-pfälzischen Verkehrsverträgen nicht (voll) erfüllen. Fahrzeugpools, die zudem besonders speziell auf die Anforderungen einzelner Aufgabenträger zugeschnitten sind, machen es nochmals komplizierter.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Zusammenarbeit der EVU untereinander grundsätzlich funktioniert, so dass sie sich beispielweise vorhandene Werkstattkapazitäten gegenseitig zur Verfügung stellen. Ausnahmen gibt es – wie so oft – bei der Berliner S-Bahn.

4.7. Neue technische Rahmenbedingungen (ETCS)

Eine weitere Herausforderung für den SPNV ergibt sich, wenn sich Grundlagen der Infrastruktur während der Laufzeit von Verkehrsverträgen ändern. Dies ist etwa bei der Umstellung auf eine neue Leit- und Sicherungstechnik der Fall, wie sie jetzt ansteht. Bereits seit zwei Jahrzehnten deutete sich der Umstieg auf einen europäischen Standard (European Train Control System, ETCS) an, aber lange hat die DB Netz als der wesentliche Infrastrukturbetreiber dem wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Inzwischen aber werden die technischen Zwänge (Abkündigung LZB), die demographischen Zwänge (kein Personal mehr, das die vielen verschiedenen Stellwerkstechniken bedienen kann), die rechtlichen Verpflichtungen (Deutschland hat bei der ETCS-Ausrüstung ein Vertragsverletzungsverfahren der EU nur knapp abwenden können) übermächtig. Der Umstieg auf ETCS und digitale Stellwerke steht nun wirklich an, und das ist auch Konsens in der Branche.

Allerdings ist derzeit vor allem die Finanzierung der in den Schienenfahrzeugen erforderlichen On-Board-Units (OBUs), die künftig die streckenseitigen Signale ersetzen sollen, strittig. Die klassische Definition von Infrastruktur, für deren Finanzierung der Bund nach dem Grundgesetz (Art. 87e) zuständig ist, schließt Komponenten im Fahrzeug bislang nicht mit ein. Allerdings ersetzen die OBU künftig die streckenseitigen Signale. Daher fallen beim Infrastrukturbetreiber perspektivisch massive Einsparungen an. Der Bund muss also auch die OBUs fördern, da er selbst größter Nutznießer ist.

Gerade wegen der bisher schleppenden Implementierung von ETCS und der Unklarheit, auf welchem Entwicklungspfad die Einführung vor sich gehen würde, haben die Aufgabenträger in ihren Ausschreibungen keine weitergehenden Vorgaben bezüglich der ETCS-Ausrüstung der Fahrzeuge gemacht (machen können). In der Regel ist lediglich eine ETCS-„Vorrüstung“ gefordert, deren Umfang nicht weiter definiert ist. Sie kann einfach nur reservierten Platz für die OBU selbst und ein Leerrohr für die Verkabelung bedeuten.

Sollte nun der Bund bei seiner Haltung bleiben, die OBU nicht zu fördern, käme auf die SPNV-EVU eine weitere Last zu, die sie im Vorfeld der Verkehrsvertragsvergaben nicht kalkulieren konnten und auch nicht kalkuliert haben. Da künftig aber eine ETCS-only-Ausstattung des Netzes angestrebt und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch nur diese wirtschaftlich ist, wäre die OBU-Beschaffung durch die EVU alternativlos. Weil die Beschaffung aber eine neue, vertraglich bisher nicht vorgesehene Leistung wäre, müssten in einzelnen Verhandlungsverfahren die Aufgabenträger letztlich die Beschaffung finanzieren.

Bundesweit würden hunderte von Einzelprojekten entstehen, die jeweils unterschiedlich gehandhabt würden. Die Gefahr eines Scheiterns zumindest einzelner Projekte wäre sehr real.²

5. Steigender Anspruch an Innovationen

Bei einer Neubetrachtung des Ausschreibungswesens geht es aber nicht nur darum, bereits bekannte Leistungen mit einer neuen Risikoverteilung zu versehen, um so die nachhaltige Auskömmlichkeit der Verträge und damit den Wettbewerb an sich zu sichern.

Darüber hinaus besteht seitens der Aufgabenträger, der Politik und vor allem seitens der Fahrgäste der sehr berechnete Anspruch, dass der Eisenbahnverkehr nicht so bleibt, wie er ist: Leidlich zuverlässig, aber immer etwas schwerfällig und uninteressant – ein „low involvement“-Produkt wie der gesamte ÖV.

Stattdessen möchte die ÖV-Branche insgesamt das Rückgrat einer neuen, multimodalen und intermodalen Mobilität werden, die für sehr viel mehr Menschen als bisher attraktiv ist und die für viele Menschen eine ernstzunehmende Alternative zum eigenen Autobesitz ist. Denn auch die sukzessive Umstellung der Automobilflotte auf nichtfossile Antriebe löst die Grundprobleme des Automobils nicht: hoher Flächenverbrauch, schlechter Besetzungs- und damit Wirkungsgrad, Stau in den Innenstädten und insgesamt in den Ballungsgebieten. Innerhalb des ÖV wiederum kommen SPNV und SPfV Grundfunktionen für die Alltags- und Freizeitmobilität zu, die durch andere Verkehrsmittel des klassischen ÖV und neue Formen wie Leih-, Sharing- und Poolingsysteme (Autos, Fahrräder u. a.) ergänzt werden.

Dafür notwendig sind eine massive Angebotsausweitung und eine noch bessere Vertaktung der Angebote, zuverlässig und pünktlich. Vor allem werden an der Kundenschnittstelle bessere, flexiblere – und das heißt in der Regel digitale – Werkzeuge benötigt: „Ohne Daten keine Dienste.“ Aber: In keinem anderen Bereich als diesem ist der technische Wandel so schnell und so wenig vorhersehbar. Dafür aber ist das bisherige Vergabemodell im SPNV kaum vorbereitet: Verkehrsverträge haben meist eine Laufzeit zwischen zehn und fünfzehn Jahren; die europaweite Ausschreibung wird in einem Zeitraum von bis zu vier Jahren vor der Betriebsaufnahme, dem Vertragsbeginn, vorbereitet. So kann es kommen, dass Vorgaben über einen Zeitraum von fast zwanzig Jahren festgeschrieben werden. Beispielsweise gibt ein Verkehrsvertrag einen stationären Fahrausweisautomaten an einem ländlichen SPNV-Halt in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2037 (!) verbindlich vor.

Zwar können Aufgabenträger während der Vertragslaufzeiten vom EVU Änderungen verlangen, dieses aber nur in einem beschränkten Ausmaß. Handelt es sich um größere Änderungen, müssen sie in der Regel eventuelle Mehrkosten tragen. Ändern sich die Anforderungen in erheblichem Maße, besteht zumindest in der Theorie noch ein gewisses vergaberechtliches Risiko: Ein bei der Vergabe unterlegener Bieter könnte monieren, dass er ein anderes, wettbewerbsfähigeres Angebot abgegeben und gewonnen hätte, wenn er den genauen Leistungsumfang bereits damals gekannt hätte. Mit dem bisherigen Vergaberecht sind diese Herausforderungen nicht mehr komplett zu lösen.

6. Lösungsansätze und politische Handlungsoptionen

Die Herausforderungen an einen nachhaltigen Wettbewerb im SPNV sind vielgestaltig; und alle Beteiligten sind aufgefordert, ihren Teil der Verantwortung für ein gut funktionierendes Gesamtsystem zu übernehmen. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen wollen den Fahrgästen ein attraktives und immer besser werdendes Angebot machen, um den sich wandelnden Mobilitätsanforderungen Rechnung zu

² Siehe hierzu das mofair-Positionspapier: „mofair-Kernforderungen für einen ETCS-Rollout“, abrufbar auf www.mofair.de.

tragen. Sie sehen sich gemeinsam mit den anderen Akteuren als die Ermöglicher der Verkehrswende. Zugleich muss es aber möglich sein, durch die unternehmerische Tätigkeit am Markt ausreichend Geld zu verdienen, um die getätigten Investitionen und Vorlaufkosten zu verzinsen und eine angemessene Marge auf den Umsatz zu erwirtschaften.

Ein Grundgedanke der anstehenden Verbesserungen ist, dass jeder Beteiligte Verantwortung dort übernimmt, wo er seine Fähigkeiten am besten einbringen kann. Hier soll er für eventuelle Schlechtleistungen die Folgen tragen. Anreize für Mehrleistungen sollen verstärkt gegeben werden.

Wo ein Akteur aber keine Chance hat, die Leistung im geforderten Sinne zu beeinflussen, ist ein Anlasten von Verantwortung etwa in Form von Vertragsstrafen nicht fair und setzt falsche Anreize – indem diejenigen, die wirklich etwas verbessern könnten, zu Unrecht entlastet würden. Müssen etwa die EVU für die Folgen schlechter Infrastruktur aufkommen, entlastet dies den Infrastrukturbetreiber und mindert den Druck auf ihn, die Infrastruktur in einen angemessenen Zustand zu bringen.

6.1. Defragmentierung der Wertschöpfungskette

Die Wertschöpfungskette im Eisenbahnbereich soll nicht weiter fragmentiert werden. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sollten bei Ausschreibungen wieder mehr in die Lage versetzt werden, wirklich etwas „unternehmen“ zu können. Und das geht am besten, wenn das Feld der ausgeschriebenen Aktivitäten eher größer als kleiner ist. So kann das Nutzen von Chancen in einem Bereich durch das Eingehen von Risiken in einem anderen ausgeglichen werden. Risiken in diesem Sinne werden nicht mehr im bisherigen Umfang bei den Aufgabenträgern angelastet. So wird der Steuerzahler entlastet.

Ausnahmen sollen weiter zulässig sein, wenn eine separate Ausschreibung eines Gliedes der Wertschöpfungskette notwendig ist, um überhaupt Wettbewerb zu ermöglichen.

6.2. Überprüfung und ggf. Anpassung des Vergaberechts

Wenn während der Laufzeit von Verkehrsverträgen (bis 15 Jahre, zuzüglich der Vorlaufzeit von Ausschreibung, Vergabe und Vorbereitung der Betriebsaufnahme) mehr Flexibilität gefragt ist, muss das Vergaberecht entsprechend überprüft werden. Beispielsweise wäre denkbar, größere Zu- bzw. Abbestellungsvolumina (derzeit max. 20 %) zu definieren, wenn dies beide Vertragsparteien einvernehmlich vereinbaren, ohne dass daraus ein Nachprüfungsanspruch anderer zuvor am Vergabeverfahren Beteiligter erwächst. Ggf. kann auch die Definition der zu erbringenden Leistung breiter gefasst werden. Eisenbahnbetrieb etwa wird im Wesentlichen auch weiter Eisenbahnbetrieb bleiben, der Fahrausweisvertrieb aber wird sein Gesicht in den kommenden Jahren weiter massiv verändern. Bestimmte Vertriebskanäle auf Dauer fest vorzugeben, bindet beide Vertragsparteien möglicherweise unnötig und läuft an den Wünschen der Fahrgäste mittelfristig wahrscheinlich vorbei.

6.3. Attraktivierung der Berufsbilder, gemeinsame Personalwerbung

Die Reaktion der Politik auf Bundes- und auch auf Landesebene auf Hilferufe der EVU – aber auch aus der Bahnindustrie oder der Bahnbauindustrie nach Unterstützung bei der Personalrekrutierung wurden zunächst mit dem Hinweis gekontert, bei der Personalsuche handele es sich um die Kernaufgabe der Unternehmen. Die Politik könne da nicht unterstützen, schon gar nicht wolle man sich in Tarifeinsetzungen der Tarifparteien einmischen.

Inzwischen ist aber auch bei der Politik die Erkenntnis gewachsen, dass es darum gar nicht geht, sondern um eine konzertierte Aktion von Politik und gesamter Branche – EVU, Aufgabenträger, Bahn(-bau-)industrie, Gewerkschaften, (Fach-)Hochschulen und den betroffenen Teilen der Verwaltung – mit dem Ziel, Bahnberufe wieder deutlich attraktiver zu machen und in der Öffentlichkeit auch so darzustellen. Gemeinsam muss deutlich gemacht werden, dass Bahnberufe keineswegs verstaubt sind, sondern im Gegenteil gerade wegen der Chancen aus der Digitalisierung und der Anforderungen an eine umweltfreundliche Mobilität sehr zukunftsfest sind. Dies gilt umso mehr, als die Anforderungen

an den Verkehrsträger Schiene in den kommenden Jahren weiter steigen werden. Allzu wohlfeiles Bahn-Bashing mag kurzfristig Applaus bringen, löst aber keines der Probleme, sondern verschärft sie in diesem Sinne eher.

Solange der Fachkräftemangel noch nicht behoben ist, kommt es darauf an, dass die Preisgleitklauseln in den Verkehrsverträgen angemessen angepasst werden, zunächst für zukünftige Verträge. Hierzu sind EVU und Aufgabenträger bereits, wie gezeigt, in konstruktiven Gesprächen. Aus Sicht der EVU muss zudem auch über laufende Verkehrsverträge gesprochen werden.

6.4. Neujustierung der Risiken aus Infrastruktur und Wetterereignissen

Der Grundsatz, dass jeder Akteur für seinen Einflussbereich Verantwortung tragen soll, gilt in besonderem Maße für die Infrastruktur. Der „Runde Tisch Baustellenmanagement“ hat hier gute Ansätze gebracht. Das Anreizsystem zwischen EVU und DB Netz soll sachgerechter gestaltet werden und echte Anreize für DB Netz bieten, insbesondere bei Bauprojekten Planungen einzuhalten und insgesamt alles zu tun, um infrastrukturbedingte Verspätungen oder gar Zugausfälle zu minimieren. Dazu gehört auch, das Störungsmanagement bei und das Entstörungsmanagement nach Extremwetterereignissen deutlich zu verbessern. Besserer Vegetationsrückschnitt, mehr Personal und bessere technische Ausstattung bei DB Netz sind hier die Stichworte.

Künftige Verkehrsverträge sollen so ausgestaltet werden, dass Aufgabenträger EVU dann keine Pönalen aufbürden, wenn diese keine Chance hatten, Verspätungen oder Zugausfälle wegen Infrastrukturmängeln zu vermeiden. Bestehende Verträge sollen daraufhin untersucht werden, inwiefern sie in diesem Sinne angepasst werden können.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Änderungserfordernissen betreffend die Regulierung des Infrastrukturbetreibers: Eine stärkere Rolle der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde, echte gesetzliche Anreize für einen bedarfsgerechten Ausbau des Schienennetzes etc. pp. – siehe dazu die mofair-Positionspapiere „Qualität und Verfügbarkeit der Schieneninfrastruktur erhöhen – die Politik ist gefordert“ und „Eisenbahninfrastruktur als Teil der Daseinsvorsorge in Deutschland. Erste strukturelle Schritte zu einer Stärkung des Bahnsystems“.³

6.5. Verbesserung der Bahnstromprozesse, Unbundling im Bahnstrombereich

Die DB Energie GmbH ist zwar die kleinste der Infrastrukturtöchter der Deutschen Bahn AG. Die vergangenen Jahre haben aber deutlich gemacht, dass ihre Marktorientierung noch am geringsten ausgeprägt ist. Die Verzögerungen bei der Bahnstromabrechnung sind nicht nur ärgerlich, sondern haben Wettbewerbsverzerrungen gleich auf zwei Märkten – sowohl im Eisenbahn- als auch im Energiebereich – bewirkt. Es ist dringend notwendig, die DB Energie in zwei Unternehmen aufzuspalten, nämlich in den Bahnstromnetzbetreiber (natürliches Monopol) einerseits und den Stromlieferanten andererseits. Dass das nach Selbstbeschreibung fünftgrößte deutsche Energieunternehmen (nach den vier großen Versorgern RWE, E.ON, Vattenfall und EnBW) – anders als jedes mittelgroße deutsche Stadtwerk – kein Unbundling kennt, ist eine Gesetzeslücke, die dringend geschlossen werden muss.

Die integrierte DB Energie im integrierten DB-Konzern verfolgt die Beseitigung der bisherigen Probleme mit zu wenig Nachdruck – denn die eigenen Konzernschwestern (DB Regio, DB Fernverkehr und DB Cargo, deren Abrechnung rechtzeitig erfolgt) und man selbst (DB Energie als Stromlieferant hat bessere Prognosewerte als alle anderen Mitbewerber) profitieren vom gegenwärtigen Zustand.

³ Beide auf www.mofair.de abrufbar.

6.6. Gemeinsamer Bahntarif, gegenseitiger Vertrieb und Regulierung

Für das Erleben des Öffentlichen Verkehrs als einheitliches System ist der Fahrausweisvertrieb ganz zentral. Solange nur ein einziges Unternehmen, nämlich die DB AG, ausnahmslos alle Tarifprodukte des Bahntarifs verkaufen darf und dass es bei vielen Tarifprodukten zudem Beschränkungen bei bestimmten Vertriebskanälen gibt, muss umgehend beseitigt werden. Nur wenn sich der öffentliche Verkehr, möglichst unter weitgehendem Einschluss der Verbundtarife, auch in diesem Sinne nach außen als einheitliches System präsentiert, können neue Mobilitätsangebote wie Leih-, Sharing- und Poolingdienste glaubwürdig und für den Fahrgast attraktiv „angedockt“ werden. Auf Dauer ist nicht viel gewonnen, wenn das Verkehrsunternehmen A eine Kooperation mit dem Leihfahrradanbieter Z anbietet, Verkehrsunternehmen B dies aber nicht oder nur zu anderen Konditionen tut – oder eine solche Kooperation aus irgendwelchen Gründen gar nicht eingehen darf. Die ÖV-Branche hat dies erkannt und arbeitet in Verhandlungen auf diese Vision hin. Aus politischer Sicht wäre es aber angezeigt, bei einer Anpassung des PBefG und des AEG weitergehende Vorgaben zu machen. Beispielsweise könnte vorgegeben werden, dass Unternehmen, die Entgelte aus öffentlichen Dienstleistungsaufträgen erhalten, ihre Fahrgastinformationsdaten (Soll, Prognose, Ist) sowie ihre Tarif-, und Vertriebsdaten samt den dazugehörigen Vertriebsrechten den anderen Marktteilnehmern diskriminierungsfrei zur Verfügung stellen müssen. Für marktbeherrschende Vertriebssysteme ist eine Regulierung zu überprüfen.

Vor allem muss der Eisenbahntarif schnell in einen unternehmensübergreifenden Tarif überführt werden, der durch alle Tarifanwender – und durch diejenigen die Erlösrisiko aus ihm tragen (also EVU und betroffene Aufgabenträger) – gemeinsam weiterentwickelt wird. Das gilt auch für Grundsätze, nach denen besondere Rabattangebote („Supersparpreise“ etc.) ausgereicht werden.

6.7. Standardisierung der Fahrzeuge

Das größte Problem in Bezug auf die Fahrzeuge, was Produktion, Zulassung, Zuverlässigkeit im Betrieb und flexible Einsatzfähigkeit betrifft, ist der sprichwörtliche „Fahrzeugzoo“. Zu kleine Stückzahlen machen die Fahrzeugproduktion teuer, die Zulassung aufwändiger, sorgen für viele und immer wieder neue „Kinderkrankheiten“ im Betrieb und machen einen Einsatz der Fahrzeuge auf anderen Netzen als denen, für die sie planmäßig vorgesehen sind, schwierig oder schließen ihn grundsätzlich aus.

Umso wichtiger ist es, dass aus dem bisherigen Lippenbekenntnis aller Beteiligten eine echte Selbstverpflichtung für größere und vor allem einheitlichere Flotten wird. Es mag oft Gründe geben, warum in einem bestimmten Netz ganz besondere Anforderungen an Fahrzeuge zu stellen sind. In vielen Fällen wiegen diese „Sonderlocken“ aber die Nachteile, die sie mit sich bringen, nicht auf.

Außerdem muss die Kuppelbarkeit verschiedener Triebfahrzeugtypen sichergestellt werden. Dazu müssen Schnittstellen verschiedener Hersteller vereinheitlicht werden. Vor allem die Fahrzeughersteller müssen erkennen, dass sie durch eine solche Vereinheitlichung auf längere Sicht mehr zu gewinnen haben. Fahrzeuge, die nachweisbar mehr Flexibilität im Einsatz bringen, dürften sich auch besser verkaufen.

6.8. Einheitliche Beschaffung und Finanzierung ETCS

Die Implementierung von ETCS und digitalen Stellwerken birgt große Chancen für den Bahnverkehr, die unbedingt genutzt werden sollen. Die Übernahme der Kosten für die umstellungsbedingten Doppelausrüstung von Fahrzeugen aber muss der Bund als Verantwortlicher für die Infrastruktur übernehmen, zumal er derjenige ist, der einen unmittelbaren mittelfristigen Vorteil durch die Senkung der Instandhaltungskosten hat.

6.9. Innovationsvorsorge

Um die in den vergangenen Jahren immer drängender gewordenen Anforderungen an mehr Flexibilität in Verkehrsverträgen bewältigen zu können, ist es zum einen notwendig, bereits vor Abschluss der Verträge Sprechklauseln zu bestimmten Zeiten der Vertragslaufzeit verbindlich zu vereinbaren. So wird deutlich, dass eine Anpassung des Leistungsumfangs kein „Unfall“ aufgrund vergessener Punkte während der Ausschreibung ist, sondern von vornherein mitgedacht wurde.

Konkret könnten so genannte „Innovationsbudgets“ geplant werden: Diese werden die der Höhe nach durch den Aufgabenträger bereits vor Vertragsabschluss festgeschrieben und dem Wettbewerb entzogen. Dabei bleibt zum Start des Vertrages zunächst offen, für welchen Zweck sie verwendet werden sollen. Die konkrete Verwendung stimmen dann Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ab. Das Verkehrsunternehmen bringt selbst Ideen ein. Zu klären ist, wie ein solches Vorgehen mit den Haushaltsordnungen der Länder vereinbar gemacht werden kann. Nicht zweckgebundene Verpflichtungsermächtigungen sind derzeit nicht ohne weiteres möglich.

7. Fazit

Der Wettbewerb im SPNV hat sich im Verlauf der vergangenen zwei Jahrzehnte gut entwickelt: Neue Anbieter haben sich erfolgreich am Markt etablieren können. Für die Fahrgäste gibt es ein besseres, attraktives Angebot in modernen Fahrzeugen. Die Serviceorientierung wurde deutlich gestärkt, die Bereitschaft vieler, die Bahn zu nutzen, wurde gestärkt.

Der Wettbewerb ist aber auch beständig im Wandel: Aus eher vagen Vorgaben der Aufgabenträger – die erst einmal Erfahrungen mit dem Wettbewerb sammeln mussten – sind inzwischen umfangreiche und extrem detaillierte Vorgaben in den Ausschreibungen geworden. Oftmals bleibt den Bietern wenig Gelegenheit, eigene, innovative Akzente zu setzen. Ein leichtes Unbehagen ist auf beiden Seiten – Aufgabenträgern wie Eisenbahnverkehrsunternehmen – entstanden, ob der eingeschlagene Weg immer noch der richtige ist.

Entscheidungen, die in der Vergangenheit richtig waren, um den Wettbewerb zu stützen bzw. überhaupt erst zu ermöglichen, müssen heute nicht mehr unbedingt richtig sein. Insofern wäre ein Umsteuern, etwa in Richtung auf wieder mehr funktionale Ausschreibungen, keine Revision einer „falschen“ Entscheidung, sondern vielmehr eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen in einem sich wandelnden Marktumfeld.