

Stand des Wettbewerbs im Personenverkehr

Bedauerlicherweise verdeckt die häufig sehr pauschal geführte Debatte über die Qualität des Eisenbahnverkehrs besonders im Personenverkehr, dass sich seit der Bahnreform der Neunzigerjahre der Markt vollkommen verändert hat, und dass die Qualität auch deutlich gestiegen ist. Die Konzentration vieler Debatten auf die Deutsche Bahn AG wird der vorhandenen Betreiber- und Anbietervielfalt und den Marktanteilen nicht mehr gerecht. Sie spiegelt auch nicht wider, dass viele wichtige DB-Wettbewerber selbst große internationale Verkehrskonzerne im Hintergrund haben, die ähnlich viel Kompetenz und Erfahrung aufweisen wie die DB.

Im Personenverkehr wird diese Unwucht besonders deutlich, denn bei der bundesweiten Debatte um Qualität und Pünktlichkeit steht immer der DB-Fernverkehr – und hier wiederum fast ausschließlich der Hochgeschwindigkeitsverkehr mit dem DB-Produkt ICE – im Mittelpunkt, was das Gesamtbild des Marktes und auch die Erfahrung der Fahrgäste nicht adäquat widerspiegelt. Dem Fernverkehr wird in der aktuellen Diskussion und Wahrnehmung eine überdurchschnittliche Aufmerksamkeit geschenkt. Ein Vielfaches des Schienenverkehrsaufkommens des Fernverkehrs wird jedoch im regionalen Schienenverkehr (SPNV) erbracht. Gerade hier – im täglichen Verkehr zu Arbeit, Schule oder Universität – lassen sich Autofahrten ersetzen und liegt die Lösung für die Umweltprobleme und die durch Verkehrsprobleme sinkende Lebensqualität in den Metropolregionen. Der weitere Ausbau des SPNV besonders im Bereich 20-100 km um die größeren Städte des Landes bietet große Wachstumspotenziale und ist zur Erreichung der Klimaziele und der verkehrspolitischen Ziele zur Verlagerung von Verkehrsanteilen auf die Schiene ohne Alternative, wird aber zu wenig forciert.

1. Entwicklung des Mobilitätsbedarfs

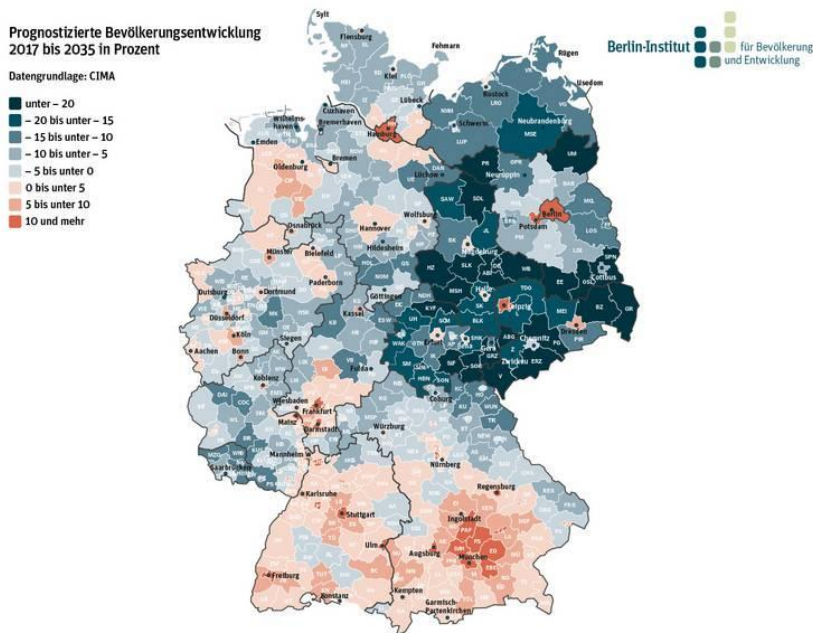
Die Bevölkerung der Bundesrepublik ist im Jahr 2018 erstmals auf über 83 Millionen Einwohner angestiegen.¹ Trotz der insgesamt fortschreitenden Alterung der Gesellschaft wird ein leichter Trend nach oben noch einige Jahre anhalten. Gleichzeitig erreicht die Zahl der Erwerbstätigen noch immer jedes Jahr neue Rekorde. Inzwischen sind mehr als 45,2 Mio. Menschen in Deutschland erwerbstätig.² Und auch hier scheint noch einige Jahre Luft nach oben, ehe sich die Alterung bemerkbar macht.

Das heißt, allein schon aufgrund der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ist die Nachfrage nach öffentlicher Mobilität in den vergangenen Jahren gestiegen und sie wird in den kommenden Jahren auf hohem Niveau bleiben. Auch ein eventuell anstehender wirtschaftlicher Abschwung, wenn er denn kommt, wird das nicht grundsätzlich ändern. Hinzu treten weitere Aspekte, von denen die Debatte um klimafreundliche Mobilität besonders wirkmächtig sein wird. Hier stehen Maßnahmen an, die das Nutzen der öffentlichen Verkehrsmittel und allen voran der Bahn als Rückgrat des ÖV attraktiver machen sollen. Die Debatte um 365-Euro-Abos, kostenlose Fahrten für Schüler oder andere gesellschaftliche Gruppen ist ein Ausdruck davon.

¹ Destatis-Pressemitteilung Nr. 244 vom 27. Juni 2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/06/PD19_244_12411.html, Zugriff am 27. August 2019.

² Destatis Pressemitteilung Nr. 312 vom 20. August 2019, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/08/PD19_312_13321.html, Zugriff am 27. August 2019.

Die Entwicklung verläuft nicht einheitlich. Besonders die vorhandenen Ballungsräume wachsen besonders schnell weiter³, während andere Regionen stagnieren oder unter erheblichem Bevölkerungsrückgang zu leiden haben.



4

Die Befunde sind an sich nicht neu: Zwar wird nach allgemeiner Einschätzung der Verkehrsleistungsbedarf in den Ballungsräumen am meisten zunehmen. Daraus ergibt sich hier ein besonders hoher Druck nach Mehrbestellungen im SPNV, die mit dem Fernverkehr und dem Güterverkehr koordiniert werden müssen. Infrastrukturausbauten, um die dringend benötigten Kapazitäten zu schaffen, und die bessere Ausnutzung der Kapazität mit den Mitteln der Digitalisierung (ETCS, digitale Stellwerke) werden benötigt. Auch die Verbindung zwischen den Ballungsräumen werden immer wichtiger, wie die erneute Steigerung der Fahrgastzahlen im Fernverkehr nahelegt.

Dennoch ist es keine Option, allein auf die Ballungsräume zu setzen. Die Anbindung der ländlichen Räume an eine moderne Mobilität, die ein schnelles Reisen in die Ballungsräume ermöglicht – aber eben auch eine schnelle Rückkehr aufs Land – ist sehr wichtig und angesichts der sehr hohen Wohnkosten in den Ballungsräumen nochmals drängender geworden. Und wenn man unterstellt, dass ein guter öffentlicher Nahverkehr besonders für den regelmäßigen Weg zur Arbeit wichtig ist, wird deutlich, dass die relative Kürzung der Regionalisierungsmittel in den ostdeutschen Flächenländern besonders schwierig sind: Hier ist nämlich die Beschäftigtenquote z. T. deutlich höher als in den alten

³ Berlin um 0,9 % allein im vergangenen Jahr, siehe Destatis-Pressmeldung Nr.244, op. cit.

⁴ Berlin-Institut für Bevölkerungsentwicklung: Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind, Berlin 2019, Verfügbar unter <https://www.berlin-institut.org/publikationen/studien/die-demografische-lage-der-nation.html>, Zugriff am 27. August 2019.

Bundesländern. Besonders eher periphere Gegenden wie die Altmark in Sachsen-Anhalt oder die thüringischen Landkreise südlich der Wasserscheide des Thüringer Waldes sowie die südsächsischen Landkreise im oder am Erzgebirge weisen besonders hohe Werte auf.⁵ Hinzu kommt, dass neuere Untersuchungen zeigen, dass eine einfache Stadt-/Land- bzw. Zentrum-/Peripherie-Unterscheidung zur Erklärung der Mobilitätsbedürfnisse nicht mehr ausreicht.⁶

Und nicht zuletzt geht es um die grundgesetzlich vorgesehene Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen⁷ in den Regionen Deutschlands. Nicht von ungefähr hat der Aufbau einer „Heimatabteilung“ im Bundesinnenministerium auch ein Referat entstehen lassen, das sich mit eben diesen Fragestellungen befasst. Denn sie sind nicht nur verkehrs- und klimapolitisch relevant. Eine gute Verkehrsanbindung der ländlichen Räume soll und kann dem Gefühl des – im wahrsten Wortsinn – „Abgehängtseins“ – entgegenarbeiten. Der Anspruch ist, dass auch in ländlichen Regionen die Bahn das Verkehrsmittel ist, das kleinere Verkehrsströme bündelt. Die letzten Meilen (Plural!) können dann von Bussen und zunehmend auch anderen, flexiblen Mobilitätsformen geleistet werden.

2. Intermodale Marktentwicklung

Das Angebot des öffentlichen Verkehrs in den Städten, im Speckgürtel und auf dem Land ist das eine, das andere ist die preisliche Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Verkehrs, d.h. seiner Produktionskosten auf der Schiene, die weiterhin durch politische Rahmensetzungen behindert wird.

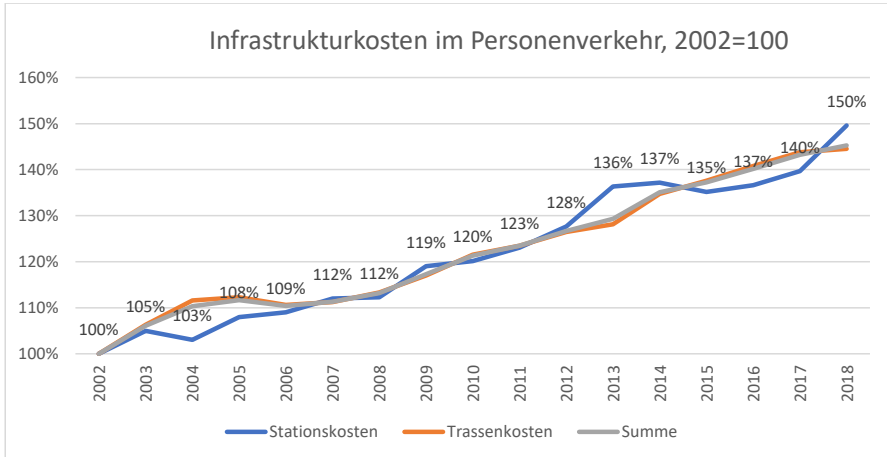
2.1. Infrastrukturnutzungsgebühren

Der die Schiene im intermodalen Wettbewerb klar benachteiligende Trend zu weiter stark steigenden Infrastrukturnutzungsgebühren hat sich in den vergangenen zwei Jahren kaum abgeschwächt. Einen Überblick über die absolute Entwicklung der Infrastrukturkosten gibt die folgende Abbildung:

⁵ Friedrich-Ebert-Stiftung: Ungleiches Deutschland - Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019, abrufbar unter: <https://www.fes.de/ungleiches-deutschland>, siehe Reiter „Status“, Beschäftigungsquote insgesamt, Zugriff am 2. September 2019.

⁶ Siehe etwa die Unterscheidungen zwischen Condensed Space (innerstädtisch-urbane Räume), clustered space (z. B. Ruhrgebiet, linked space (zwischen ländlichen und urbanen Räumen), lined space (zwischen Großstädten), Interspace (internationale Städteverbindungen) und off space (rein ländliche Räume), in: Die Evolution der Mobilität, eine Studie des Zukunftsinstituts im Auftrag des ADAC, München 2017, S. 38, <https://www.adac.de/-/media/pdf/vek/fachinformationen/urbane-mobilitaet-und-laendlicher-verkehr/evolution-der-mobilitaet-adac-studie.pdf>, Zugriff am 11. Dezember 2019.

⁷ GG Art. 72 Abs. 2.



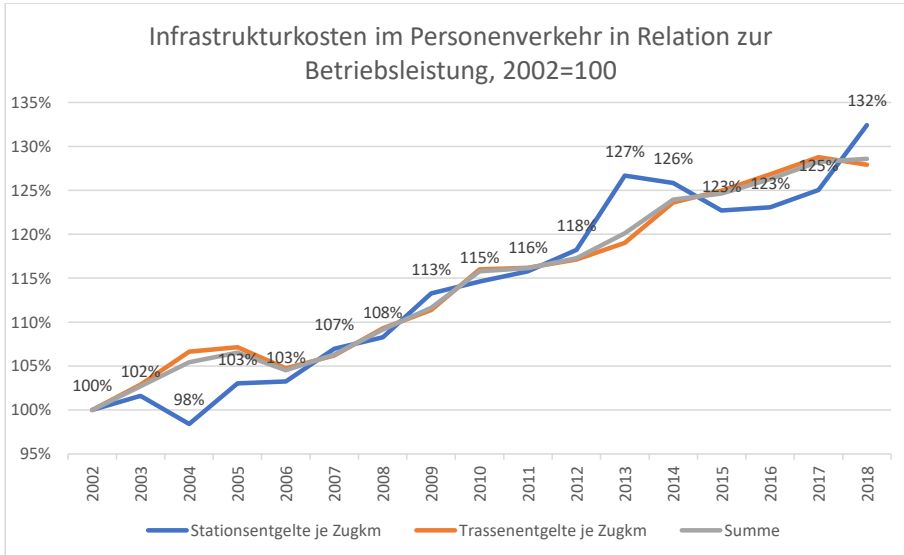
Die dämpfende Entwicklung bei den Trassenpreisen durch die Trassenpreisbremse des § 37 Abs. 2 ERegG, also die Kopplung der Trassenpreise an die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel in Höhe von 1,8 %⁹ p.a. hat sich seit 2016 bemerkbar gemacht. Dafür sind aber die Stationsgebühren seit 2016 überdurchschnittlich gestiegen.¹⁰ Insgesamt sind die Infrastrukturkosten im Verlauf von 16 Jahren um satte 45 % gestiegen.¹¹

Da zwischenzeitlich auch die Auslastung der Züge deutlich gestiegen ist, ergibt sich ein etwas weniger dramatisches Bild, wenn man die Entwicklung der Infrastrukturkosten in Beziehung zur Betriebsleistung setzt:

⁸ Daten bis 2017: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahn 2007, 2009, 2013, 2016; Deutsche Bahn AG; Daten 2018: Hochrechnung BSL.

⁹ Diese Kopplung kann aber, wie wir derzeit bei der diskutierten außerplanmäßigen Anpassung der Regionalisierungsmittel erleben, durchaus auch negative Konsequenzen haben.

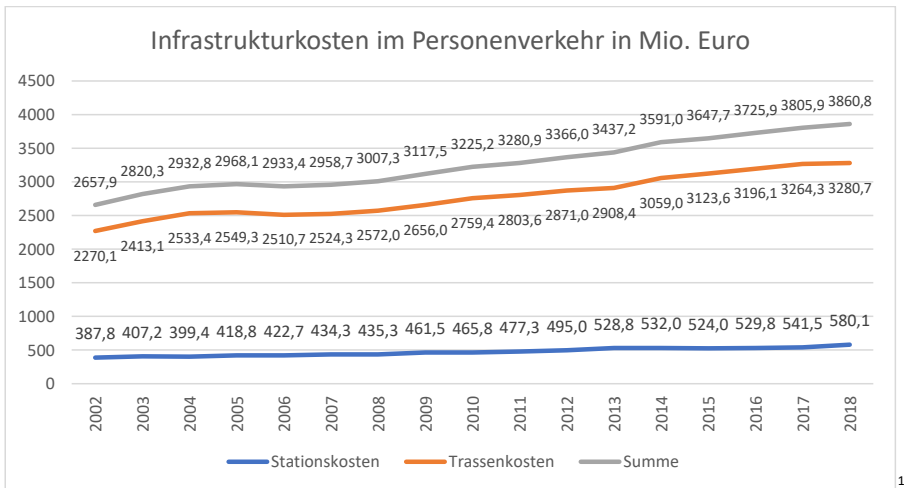
¹⁰ Zwischen 2013 und 2018 stiegen der Verbraucherpreisindex um 5,4 %, der Erzeugerpreisindex um gerade mal 0,6 %, der EIU Inputpreisindex um schon 7,1 %, aber die mittleren Stationsentgelte um stolze 9,7 % - und das trotz der massiven Kofinanzierung durch Länder und Kommunen, vgl. Bundesnetzagentur: Tätigkeitsbericht 2017/18, BT-Drs. 19/11560, S. 27, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/115/1911560.pdf>, Zugriff am 12. Dezember 2019.



Quellen: Daten bis 2017: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahn 2007, 2009, 2013, 2016; Deutsche Bahn AG; Daten 2018: Hochrechnung BSL.

Aber selbst dann ist noch eine Steigerung seit 2002 von 29 %, also um ein knappes Drittel, zu verzeichnen.

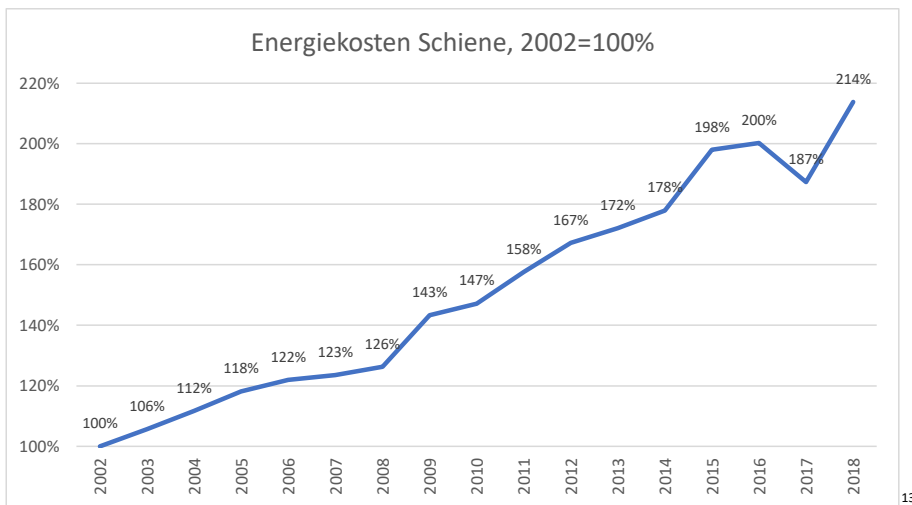
Wieviel das in absoluten Summen bedeutet, stellt folgendes Schaubild dar:



¹² Daten bis 2017: Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahn 2007, 2009, 2013, 2016; Deutsche Bahn AG; Daten 2018: Hochrechnung BSL.

Hier geht es insgesamt um die gewaltige Summe von bald vier Milliarden Euro jährlich, die die Branche aus sich heraus erwirtschaften muss. Im SPNV geschieht das in der Regel über die Regionalisierungsmittel.

Ein weiterer Faktor, den die Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht beeinflussen können, sondern der durch Marktgeschehnisse und politische Rahmensetzungen determiniert ist, sind die Energiepreise. Und auch die sind in den vergangenen Jahren stark gestiegen:

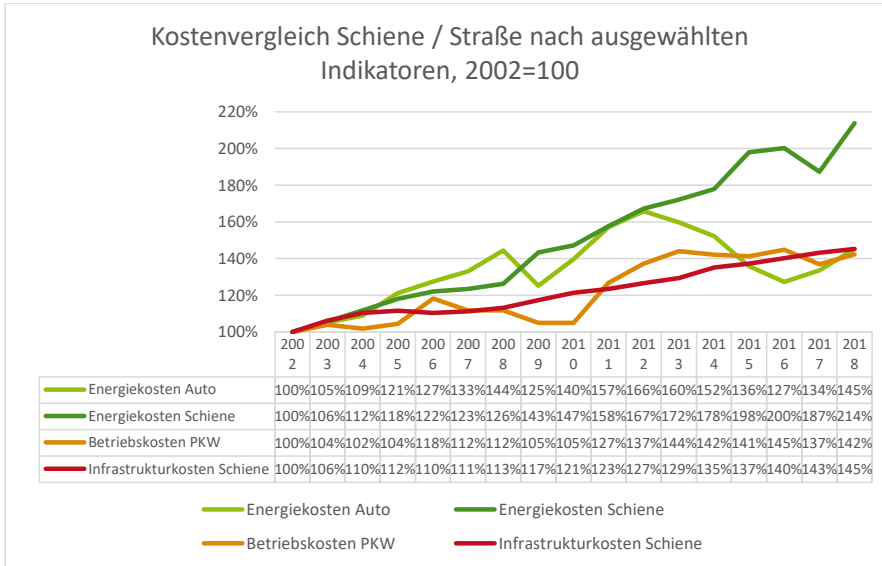


Bei den Energiepreisen gilt es also mehr als eine Verdopplung im Laufe der vergangenen Jahre zu verzeichnen. Der Trend ist insgesamt sehr stabil, auch angesichts naturgemäß stärkerer Schwankungen als bei den Infrastrukturnutzungsentgelten. Er spiegelt zum einen die Einkaufspreise der Energie im eigentlichen Sinne, also von Bahnstrom und von Diesel. Zum anderen spielen aber sowohl die Netzentgelte (also die „Trassenpreise“ für den Strom) des Bahnstromnetzbetreibers DB Energie selbst – die dieser beeinflussen kann – als auch die Netzentgelte vorgelagerter Netzbetreiber – die DB Energie nicht beeinflussen kann – eine Rolle. Hinzu kommen viele Abgaben (Stromsteuer, EEG-Umlage, etc. pp.).

2.2. Entwicklung der intermodalen Rahmenbedingungen

Noch mehr Aussagekraft gewinnen die eben angeführten Entwicklungen, wenn man sie an der Preisentwicklung des Hauptkonkurrenten der Schiene, nämlich der Straße, spiegelt.

¹³ Mitteltarif aus Marktuntersuchung Eisenbahn, DB Energie Preisdatenblätter. Die Werte für 2017 und 2018 wurden auf Basis des Arbeitspreises "Mittelspannung" ausgehend von dem Vorjahreswert über einen gewichteten Preisanstieg Bahnstrom (65%) und Dieselpreisanstieg (35%) errechnet.



14

Es wird deutlich, dass es der Schiene nicht gelungen ist, gegenüber der Straße einen Preisvorteil zu erlangen. Die Infrastrukturnutzungsgebühren – die sich natürlich immer auch in den Ticketpreisen (Frachtraten im Güterverkehr) spiegeln – steigen stetig an. Im Jahr 2018 liegt die Steigerung mit Bezug auf das Ausgangsjahr 2002 bei der Schiene etwas höher als bei den Betriebskosten der Straße.

Richtig problematisch ist die Auseinanderentwicklung bei den Energiekosten. Seit 2012, dem Jahr nach Fukushima, haben sich die Energiepreise deutlich auseinanderentwickelt. Dies aber eben nicht zugunsten des umweltfreundlichen Verkehrsträgers Schiene – sondern zugunsten des Autos. Angesichts des noch immer minimalen Anteils von Elektroautos ist dies befremdlich. Es zeigt, dass die Gestaltung der Energiewende hier offenbar zu den falschen Werkzeugen gegriffen hat oder sie zumindest aus der Perspektive der Schiene völlig falsch angewendet hat: Die Stromsteuer wurde nicht gesenkt, die EEG-Umlage für Eisenbahnen wieder gesteigert (der Rabatt reduziert), und die Mineralölsteuer zahlen Schienenfahrzeuge ebenfalls, wenn sie mit Diesel betrieben werden (im SPNV gilt ein reduzierter Satz). Für den überwiegenden Teil der Traktion aber wird Strom verwendet, und hier leidet der Sektor zu einem erheblichen Teil unter den Fehlentscheidungen des Managements der DB Energie GmbH aus vergangenen Jahren: Vermeintlich lukrative, langfristige Stromlieferverträge der DB Energie sorgen für hohe Energiepreise vor allem bei den DB-Transportunternehmen, die diese zahlen müssen. Innerhalb des DB-Konzerns dürfte der Wechsel des Stromanbieters zu einem Non-DB-Anbieter angesichts der „Konzerndisziplin“ wohl kaum in Frage kommen.

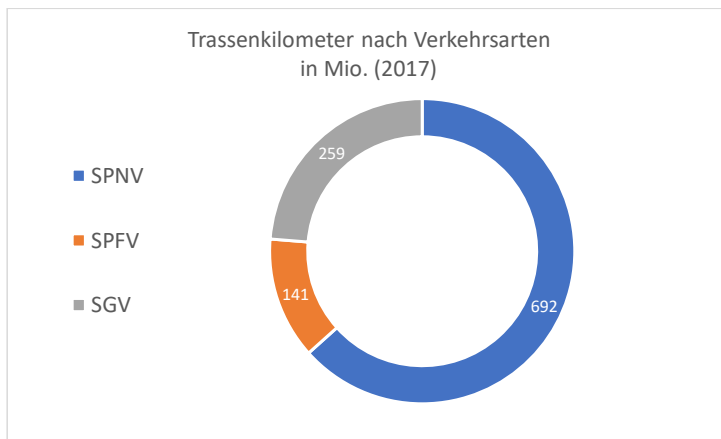
Ebenfalls problematisch ist, dass auch der Bahnstromsektor die vielen Umlagen zur Bewältigung der Energiewende zahlen muss. Diese finden sich in den Netzentgelten vor allem der vorgelagerten Netzbetreiber wieder, die die DB Energie als Bahnstromnetzbetreiber allen EVU in Rechnung stellen muss – als durchlaufender Posten. Auch hier zeigt sich die Widersinnigkeit, dass der umweltfreundliche

¹⁴ Quellen siehe vorhergehende Schaubilder. Der „gewichtete Energiepreis Straße“ setzt sich anteilig aus der Diesel- und Benzinpreissteigerung zusammen. In den „Betriebskosten PKW“ sind die Bestandteile Fixkosten, Werkstattkosten, Betriebskosten und Wertverlust enthalten, gemäß der „ADAC Autokostenübersicht“.

Verkehrsträger Bahn, der den CO₂-Ausstop senken hilft, mit Abgaben belastet wird, als sei er Teil des Problems und nicht der Lösung.

3. Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Die drei Verkehrsarten Schienenpersonennahverkehr, Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr teilen sich das Gesamtaufkommen an Trassenkilometern, also der Betriebsleistung. Eigenverkehr des Infrastrukturbetreibers (z.B. Bauzüge) sind im SGV enthalten, machen aber insgesamt nur etwa 1 % des Aufkommens aus.

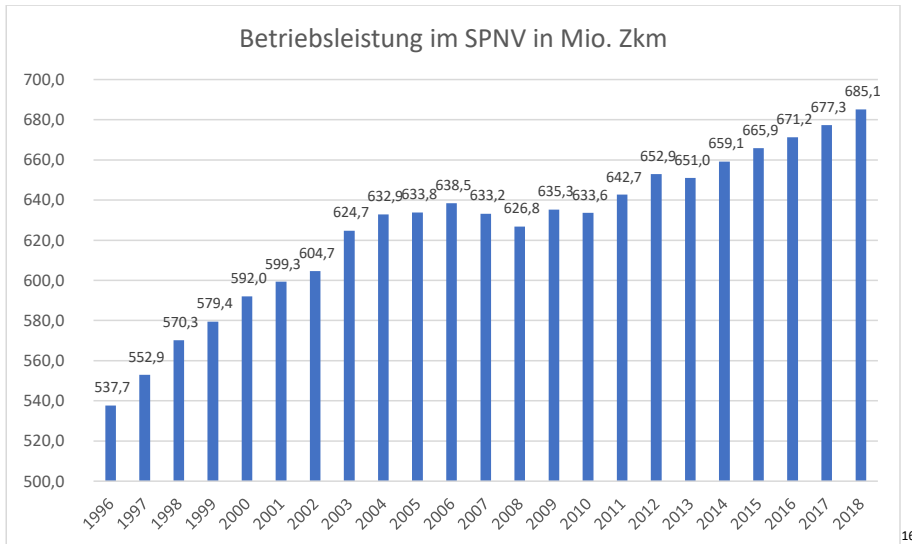


Gut erkennt man, dass der SPNV ziemlich genau zwei Drittel der Trassenkilometer ausmacht, der Güterverkehr ein knappes Viertel, und der SPFV ein Achtel, ca. 12 %¹⁵.

3.1. Betriebs- und Verkehrsleistung im Regionalverkehr

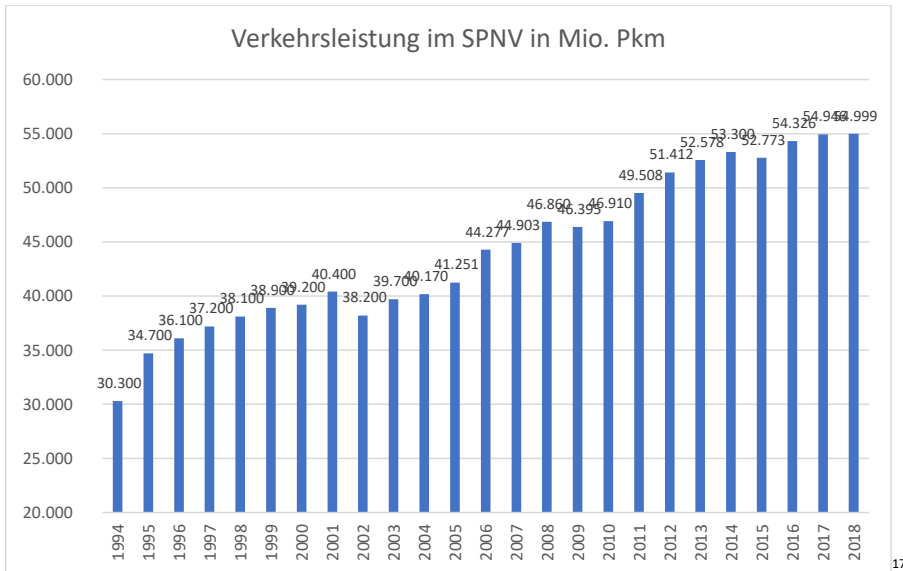
In den vergangenen Jahren seit 2016 ist die Betriebsleistung im SPNV weiter gestiegen. Über die gesamte Zeit seit der Regionalisierung – für die Zeit davor liegen keine wirklich belastbaren und vergleichbaren Daten vor – stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

¹⁵ Bundesnetzagentur: Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 43.

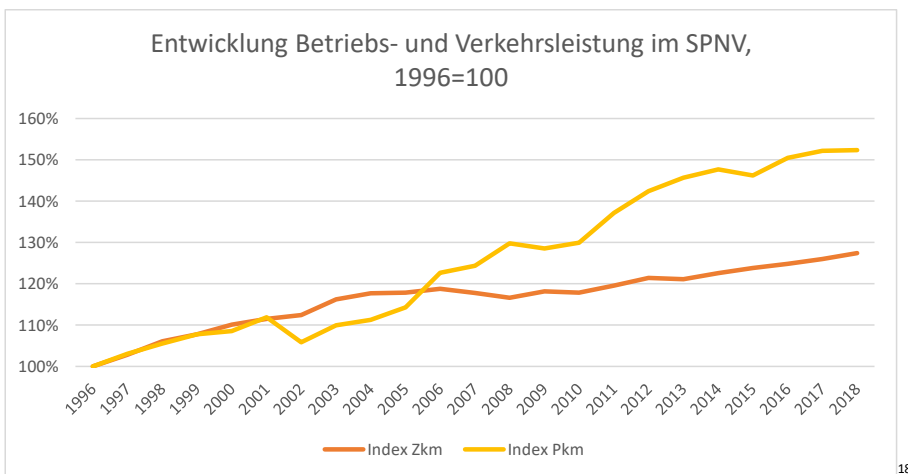


Die Steigerung in der Betriebsleistung – also in dem Leistungsangebot, das EVU und Aufgabenträger den Fahrgästen machen – ist durchaus beeindruckend. Seit dem Jahr 1996, seit der Regionalisierung, ist die Betriebsleistung insgesamt von 537,7 auf 685,1 Mio. Zugkm p.a. gestiegen, also um 22,4 %. Dies ist ein Durchschnittswert, hinter dem sich regionale Abbestellungen kaum nachgefragter Strecken genauso verbergen wie massive Angebotsausweitungen in Ballungsräumen.

¹⁶ BSL-Marktrecherche.



Währenddessen ist im (fast) gleichen Zeitraum die Verkehrsleistung, also das Produkt aus Fahrgästen und zurückgelegter Strecke, noch deutlich stärker gestiegen. Sie hat sich seit 1994 fast verdoppelt – von gut 30 Mrd. Pkm auf über 55 Mrd. Pkm. Und der Trend geht weiter nach oben.



¹⁷ Statistisches Bundesamt: Verkehr aktuell.

¹⁸ Statistisches Bundesamt: Verkehr in Zahlen, eigene Berechnungen.

Setzt man die Entwicklung von Betriebsleistung in Zugkm, der Angebotsseite, in Beziehung zur Verkehrsleistung in Pkm, der Nachfrageseite, wird eine interessante Entwicklung greifbar: Nach einem ersten Nachfrageschub in den ersten Jahren der statistischen Erfassung 1994-96 – womöglich induziert durch die Nachfragesteigerung durch die Einführung der ICE-Flotte im Fernverkehr und durch innovative Tarifprodukte wie das Schöne-Wochenende-Ticket im SPNV – entwickelten sich beide Parameter einige Jahre fast parallel: Eine Angebotssteigerung durch Mehrbestellungen der Aufgabenträger zog eine in etwa gleich große Nachfragesteigerung auf der Fahrgastseite nach sich. Ab 2001 aber entwickelten sich die beiden Werte auseinander: Das Angebot stieg weiter leicht an, die Nachfrage aber sank – womöglich auch hier in Folge des Nachfragerückgangs im SPNV, die sich auch im vor- und nachgelagerten Verkehr niederschlug.

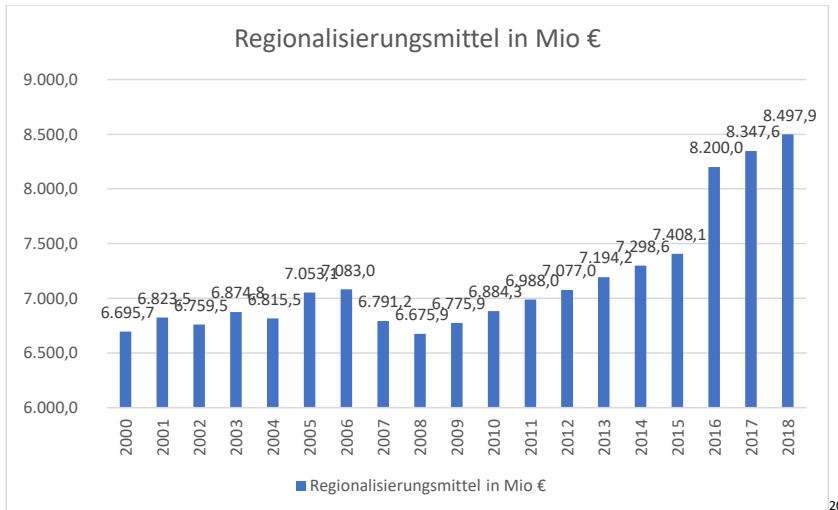
In den Jahren nach 2006 kehrt sich dieser Trend aber nachhaltig um: In Folge der Kürzungen nach dem Koch-/Steinbrück-Papier (verabschiedet 2006, Abbestellungen im SPNV konnten frühestens ein Jahr später wirksam werden) ging das SPNV-Angebot leicht zurück, um sich in den Jahren danach nur langsam zu erholen. Erst in den unmittelbar vergangenen Jahren seit der deutlichen Erhöhung der Regionalisierungsmittel ab 2016 steigt das Angebot wieder spürbarer an. In all diesen Jahren ist aber die Verkehrsleistung weiter angestiegen, von einer kleinen Delle im unmittelbaren Jahr der Wirtschaftskrise 2008/09, als auch die Zahl der Erwerbstätigen kurzfristig sank, einmal abgesehen. Zum Teil waren die Steigerungen sogar massiv.

Das heißt zweierlei: Erstens kann man sagen, dass die Aufgabenträger mit ihren Abbestellungen 2006ff. und ihren Zubestellungen danach vieles richtig gemacht haben. Offensichtlich haben sie sich auf die Strecken mit dem kräftigsten Nachfragepotenzial konzentriert. Zweitens bedeutet diese so entstehende bessere Auslastung aber auch, dass es in vielen Zügen spürbar enger wird. Eine genaue Aussage kann anhand der hier vorliegenden Zahlen nicht getroffen werden – dazu benötigte man zusätzlich zu den Zugkm noch die Sitzplatzkilometer (Einsatz längerer Züge, Doppel- statt Einfachtraktion z. B.) – aber dennoch kann man eine entsprechende Trendaussage treffen.

3.2. Finanzierung der SPNV-Angebote

Nach dem Grundgesetz (Art. 106a) sowie nach dem Regionalisierungsgesetz leistet der Bund den Ländern Zahlungen, die diese „insbesondere“¹⁹ zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs verwenden sollen. Diese Mittel haben sich über die Jahre, wie schon gesehen, nicht ganz geradlinig entwickelt:

¹⁹ RegG, §6 Abs. 1. Abs. bestimmt, dass ein jährlicher Bericht über die Mittelverwendung angefertigt wird. Allerdings dauert die Bearbeitung z. T. sehr lange. Der letzte erschienene Bericht bezieht sich auf das Jahr 2016, BT-Drs. 19/3395 vom 16. Juli 2018: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/033/1903395.pdf>.

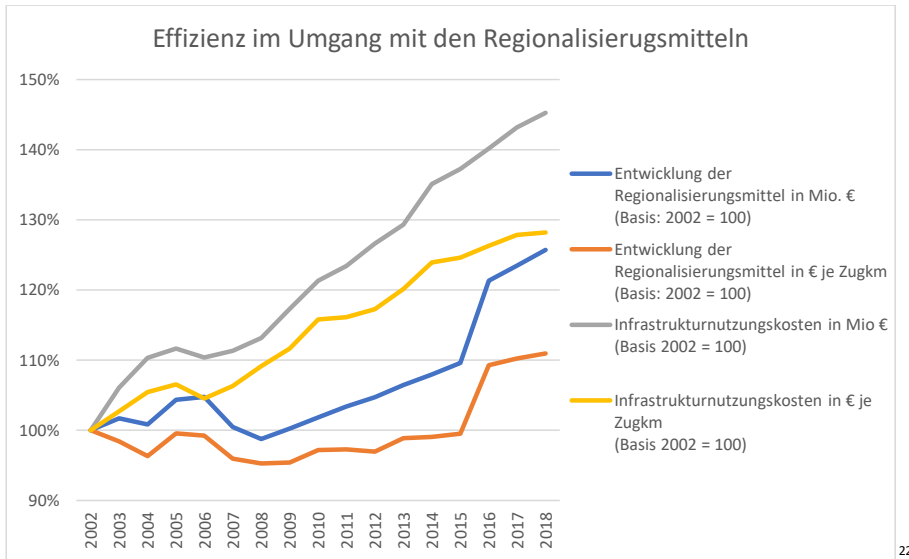


Nach einem (nicht ganz stetigen) Aufwachsen in den Jahren seit der Bahnreform und der damit verbundenen Regionalisierung zeichnet sich die Mittelkürzung durch „Koch/Steinbrück“ vom Jahr 2006 auf das Jahr 2007 deutlich ab. Die Einschnitte ab dem Jahr machten sich, wie gezeigt, auch in der Abbestellung vieler Leistungen und in einigen Ländern auch ganzer Linien oder zumindest Linienabschnitte bemerkbar. In den Folgejahren gab es wieder eine Dynamisierung, die aber die zeitgleich steigenden Infrastrukturkosten nicht ganz auffangen konnte. Im Jahr 2016 gab es dann die in den Jahren zuvor herbeigesehnte Einigung über eine Anpassung der Mittel. Die Länder hatten sich auf einen neuen Verteilungsschlüssel geeinigt, und das BMF hatte eine Aufstockung auf 8 Mrd. Euro zugesagt. Auf den letzten Metern kam noch ein „Aufstockungsbetrag“ in Höhe von 200 Mio. Euro hinzu, der verhindern sollte, dass die fünf ostdeutschen Flächenländer sowie das Saarland und Berlin bereits in den ersten Folgejahren Einbußen würden hinnehmen müssen.²¹

Es spricht viel dafür, dass die Regionalisierungsmittel trotz manchmal gegenteiliger Vermutungen von den Ländern auch effizient eingesetzt werden:

²⁰ VDV-Statistiken. Aufgrund von Korrekturen betreffend die Vorjahre sind die Werte nicht deckungsgleich mit den Angaben aus dem WBR 2017/18.

²¹ Genaue Beträge siehe RegG Anlage 2.



Auch in dieser Übersicht ist der „Koch-Steinbrück-Knick“ 2006/07 (blaue Linie) sehr gut zu sehen. Die rote Linie zeigt, wie viele Zugkm die Besteller für die für die Bestellung verwendeten (nicht notwendigerweise: erhaltenen!) Regionalisierungsmittel erhalten. In den Jahren der ersten wettbewerblichen Ausschreibungen der Nullerjahre steigt die Effizienz des Mitteleinsatzes offensichtlich. Die sehr viel stärker steigenden Infrastrukturnutzungsentgelte (Trassen- und Stationspreise) fressen in den Folgejahren einen Teil der „Wettbewerbsdividende“ aber wieder auf. Das bestätigt auch die gelbe Linie, bei der Infrastrukturnutzungskosten und Zugkilometer zueinander in Bezug gesetzt werden.

Das Jahr 2016 brachte dann, wie berichtet, die Einigung über die Anpassung der Regionalisierungsmittel und deren künftige Dynamisierung um 1,8 % pro Jahr. Im selben Jahr wurde im Eisenbahnregulierungsgesetz die Steigerung der Trassen- und Stationsentgelte im SPNV an die Entwicklung der Regionalisierungsmittel gekoppelt (sogenannte „Trassenpreisbremse“²³; bei den Stationsentgelten gibt es eine Reihe von Einschränkungen).²⁴ Zwar steigen die Infrastrukturnutzungsentgelte weiter an. Dennoch steigen die Regionalisierungsmittel relativ von 2015 auf 2016 massiv und danach verhaltener an. Das ist vor allem dadurch zu erklären, dass die Aufgabenträger aufgrund der Einigung spät im Jahr 2016 praktisch keine Mehrbestellungen im Jahr 2016 mehr auslösen konnten, und auch in den unmittelbar folgenden Jahren brauchte es eine Zeit, bis im Rahmen bestehender Verträge Angebotsausweitungen in nennenswertem Maß möglich wurden.

²² VDV-Statistiken, Berechnungen BSL.

²³ ERegG § 37 Abs.2.

²⁴

3.3. Anpassung der Regionalisierungsmittel im Rahmen des Klimaschutzpakets

Die Regionalisierungsmittel sollen nach dem Gesetzespaket zum Klimaschutz im Jahr 2020 statt um 1,8 % um 3,5 % steigen. Insgesamt soll die außerordentliche Steigerung ein Volumen von 5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 haben. Die Verteilung erfolgt exakt nach den jeweiligen Prozentanteilen, die in den bisherigen Anlagen 1 und 2 des RegG in Summe den dort ausgewiesenen Absolutbeträgen hinterlegt ist. Aus § 37 Absatz 2 Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG):

„Soweit sich der Gesamtbetrag der den Ländern zustehenden Regionalisierungsmittel seit dem Jahr 2017 bis zu dem Jahr, in dem das Entgelt tatsächlich zu zahlen ist, geändert hat, sind die Entgelte nach Absatz 1 mit der gleichen Änderungsrate anzupassen.“

folgt, dass die Infrastrukturnutzungsentgelte des Jahres 2020 ebenfalls um 3,5 % gegenüber 2019 steigen (anstelle von 1,8 %). – und das ohne jegliche Mehrleistung oder Besserleistung von DB Netz und DB Station&Service.

Wenn es das Ziel des Bundes ist, den öffentlichen Verkehr zu stärken, muss sichergestellt werden, dass die gesamten erhöhten Regionalisierungsmittel direkt bei den Bestellern der Leistungen des SPNV ankommen. Dann können sie diese für mehr Leistungsbestellungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen und für deren adäquate Vergütung nutzen. So, wie der Gesetzentwurf derzeit aufgebaut ist, würden jedoch faktisch gemäß der quasi „automatischen“ Erhöhung der Infrastrukturnutzungsentgelte für Trassen und Stationen nur 50 % der zusätzlichen Regionalisierungsmittel an die Länder (da ca. 50 % der gesamten heutigen Regionalisierungsmittel als Infrastrukturnutzungsentgelte direkt wieder an DB Netz und DB Station&Service gezahlt werden). Somit würden bis 2031 eben nicht gut 5 Mrd. € für den ÖV zur Verfügung gestellt, sondern nur ca. 2,5 Mrd. €.

Die restlichen 50 % sind de facto eine verdeckte Finanzierung der Infrastrukturgesellschaften des integrierten Konzerns Deutsche Bahn AG. Denn weder DB Netz noch DB Station&Service müssten für die 2,5 Mrd. Euro eine Mehr- oder Besserleistung erbringen. Im Gegenteil: Wenn es tatsächlich zu zusätzlichen Bestellungen der Aufgabenträger kommt, würden erneut 50 % der Mehrausgaben direkt wieder als Infrastrukturnutzungsentgelte bei DB Netz und DB Station&Service ankommen.

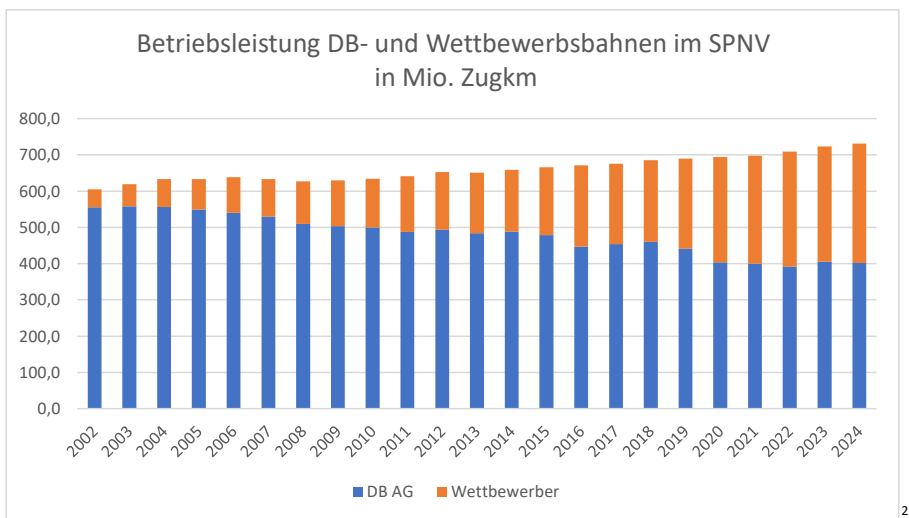
Angesichts der derzeitigen Hektik im Gesetzgebungsprozess kann offenbleiben, ob die hier beschriebenen Folgen von der Bundesregierung wirklich so gewollt sind, ob sie stillschweigend gebilligt werden, oder ob man sich bisher überhaupt Gedanken darüber gemacht hat. Wenn man den beschriebenen Effekt eines windfall-profits für die Infrastrukturgesellschaften vermeiden wollte, müsste im Zuge der Änderung des Regionalisierungsgesetzes auch § 37 Absatz 2 ERegG wie folgt geändert werden:

„2) Die durchschnittlichen Entgelte nach Absatz 1 sind für jedes Land so zu bemessen, dass sie den durchschnittlichen Entgelten der betroffenen Verkehrsdienste im jeweiligen Land in der Netzfahrplanperiode 2016/2017 entsprechen. Soweit sich der Gesamtbetrag der den Ländern zustehenden Regionalisierungsmittel seit dem Jahr 2017 bis zu dem Jahr, in dem das Entgelt tatsächlich zu zahlen ist, geändert hat, sind die Entgelte nach Absatz 1 mit der gleichen Änderungsrate anzupassen. *Satz 2 findet keine Anwendung auf solche Erhöhungen der Regionalisierungsmittel, die durch gesondertes Gesetz über § 5 Absatz 3 RegG hinaus beschlossen werden.*“

Nur so kann einerseits sichergestellt werden, dass die gewünschte Finanzierung der Ziele des Klimapakets tatsächlich erreicht wird und gleichzeitig die notwendige Transparenz der Zahlungsflüsse hergestellt wird.

3.4. Marktanteil der Wettbewerbsbahnen

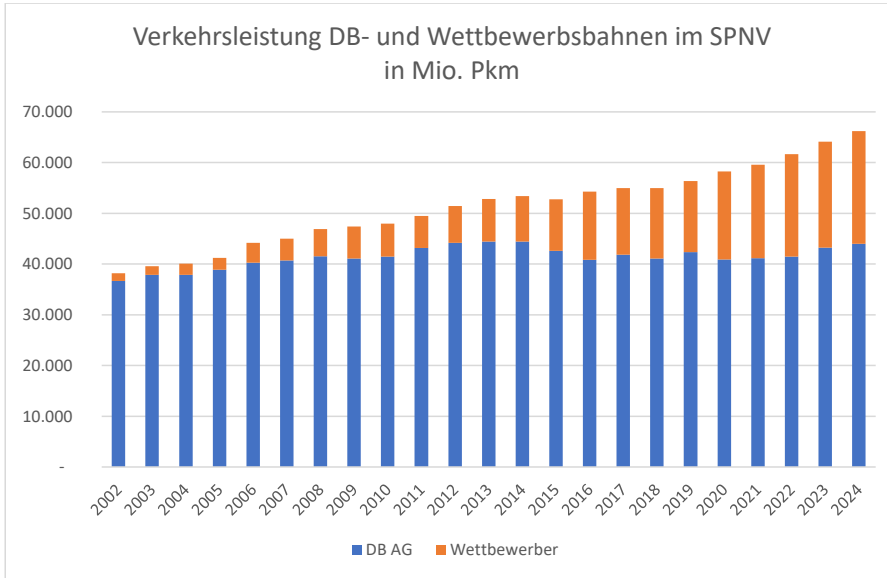
Interessant ist nun der Blick, wie sich der abgegrenzte SPNV-Markt auf die verschiedenen Player aufteilt. Fassen wir zunächst die Unternehmen des DB-Konzerns, also im SPNV die DB Regio AG und ihre Töchter wie etwa die S-Bahn-Gesellschaften, einerseits sowie alle Nicht-DB-Bahnen als „Wettbewerbsbahnen“ andererseits zu zwei Blöcken zusammen. Für die Betrachtung nach der Betriebsleistung in Zugkm ergibt sich das folgende Bild, wobei sich die Werte ab dem Jahr 2020 aus den bereits vergebenen Verkehrsverträgen (den „kontrahierten“ Leistungen) ergeben. Dabei werden „Sollwerte“ angegeben, also Zugkm-Mengen, die die Aufgabenträger in den Ausschreibungsverfahren jetzt als wahrscheinlich unterstellt haben. Die dann in den entsprechenden Jahren tatsächlich erbrachten Leistungen können bei Mehr- oder Minderbestellungen durch die Aufgabenträger innerhalb der vertraglich definierten Korridore abweichen.



Es ist deutlich zu erkennen, dass sich die Menge der von den Wettbewerbern erbrachten Leistungen sowohl relativ als auch in absoluten Zahlen von noch niedrigem Niveau zu Beginn des Jahrtausends stetig erhöht hat.

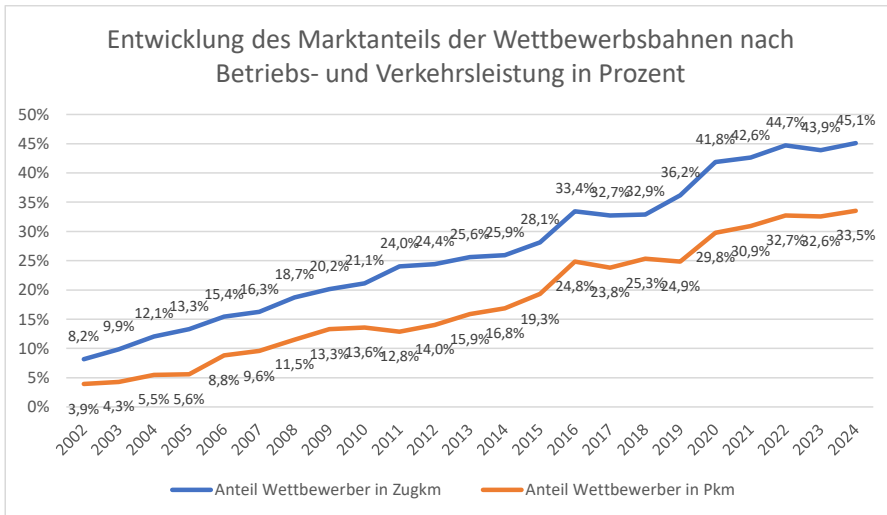
Betrachtet man die Verkehrsleistung, ergibt sich ein ähnlicher Trend. Allerdings „hinkt“ die Entwicklung der Marktanteile der Wettbewerbsbahnen nach der Verkehrsleistung hinterher. In dieser Betrachtung sind die Werte ab dem laufenden Jahr 2018 Hochrechnungen, die naturgemäß deutlich unsicherer sind als der Trend bei den Zugkm.

²⁵ Berichte der Aufgabenträger und des BMVI.



26

Setzt man nun die Entwicklung des Marktanteils der Wettbewerber nach den beiden Betrachtungsperspektiven zueinander in Beziehung, werden die Unterschiede nochmals deutlicher:



27

²⁶ Berichte der Aufgabenträger und des BMVI.

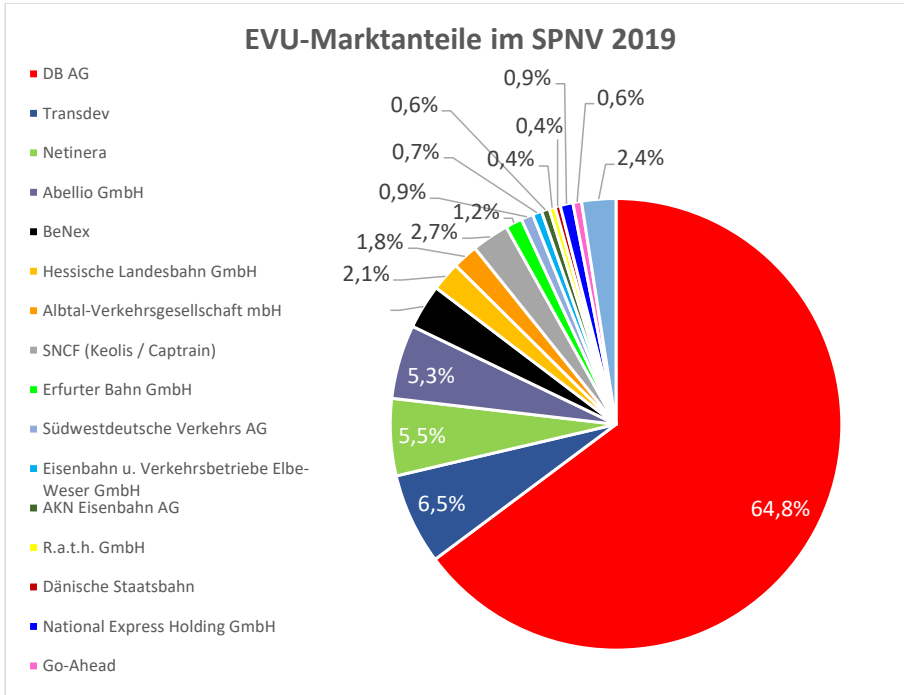
²⁷ Berichte der Aufgabenträger und des BMVI.

Noch immer lässt sich die Historie der wettbewerblichen Vergaben deutlich aus dem Auseinanderfallen der Marktanteile bei Betriebs- und Verkehrsleistung ersehen: Schon immer gab es nichtbundeseigene (also oft Landes- oder kommunale Bahnen), die aber in der Regel nur ihr eigene Infrastruktur befuhren und nur eine überschaubare Fahrgastzahl beförderten. Die ersten echten wettbewerblichen Vergabeverfahren zu Beginn des Jahrtausends bezogen sich eher auf nachfrageschwache Nebennetze. Der Hintergrund war sicher, dass die Aufgabenträger als Vergabestellen zunächst einmal Erfahrungen mit dem damals noch neuen Vergabeinstrumentarium sammeln wollten und mussten. In einigen Fällen war angesichts der jahrzehntelangen Vernachlässigung der Nebenstrecken (Wagenmaterial!) auch der Handlungsdruck am höchsten. Im Umkehrschluss heißt das aber auch, dass die DB Regio die fahrgaststarken Strecken tendenziell länger unter Kontrolle halten konnte und zu einem erheblichen Teil noch immer halten kann. Besonders augenfällig ist dies bei den besonders attraktiven S-Bahn-Netzen (siehe unten).

Bei der Betriebsleistung werden die Wettbewerbsbahnen am Ende des Betrachtungszeitraums 2024 also einen Marktanteil von gut 45 % erreicht haben. Zu vermuten ist, dass sich dieser in den Folgejahren weiter auf 50 % erhöhen wird. Eventuell wird sich diese Konstellation dann für eine Weile so verstetigen. Zu bedenken ist, dass sich künftig auch immer mehr Wettbewerbsbahnen untereinander in Vergabenetzen als Betreiber abwechseln werden.

3.5. Übersicht der Wettbewerbsbahnen 2019

In einem weiteren Schritt betrachten wir nun, wie sich die Betriebsleistung auf die einzelnen Eisenbahnverkehrsunternehmen verteilt. Dabei sind die Änderungen im Vergleich zum Herbst 2017 überschaubar: Zwar hat sich die „Rangfolge“ der Unternehmen an einigen Stellen geändert. Es hat aber keine weiteren größeren Konzentrationsprozesse gegeben. Auch spektakuläre Markteintritte sind ausgeblieben. Mit der Stadtbahn Sachsen ist erstmalig ein vertraglich gebundenes SPNV-EVU insolvent gegangen. Da dies im Juli 2019 passierte, nachdem die Datenerhebung für diesen Bericht bereits erfolgt war, ist die Insolvenz hier noch nicht berücksichtigt.















Die folgende Liste der EVU wurde nach diesen Prinzipien erstellt: Es werden jeweils Konzerne mit ihren Tochter- und ggf. Enkelunternehmen berücksichtigt. Das bedeutet, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen, die mehrere Gesellschafter haben, jeweils anteilig bei ihren Mutterkonzernen berücksichtigt werden. Ein Beispiel: bei einer 50:50-Aufteilung der Gesellschafteranteile (etwa bei der ODEG) werden die Zugkilometer jeweils hälftig bei den beiden Mutterkonzernen Netinera und BeNEX berücksichtigt. Dieser Grundsatz hat sich sehr bewährt.

Das Bezugsjahr ist jeweils das Fahrplanjahr. Bei Betriebsaufnahmen innerhalb eines Fahrplanjahres, wie in diesem Jahr bei den Stuttgarter Netzen oder beim RE 5 (NRW) im Juni 2019, werden die Zugkilometer für das Jahr entsprechend gewichtet.

Schließlich sei nochmals darauf hingewiesen, dass jeweils die Betriebsleistung erfasst wird, denn allein diese kann auch im Vorhinein einigermaßen zuverlässig abgeschätzt werden, nämlich anhand der in den Verkehrsverträgen vereinbarten Leistungsvolumina. Natürlich kann sich diese durch die Bestellungen im Jahresfahrplan sowie durch weitergehende Zusatzbestellungen (nach oben) oder durch Baustellen oder anderes Unvorhergesehenes (in der Regel nach unten) verändern. Insofern muss die Prognose im Nachhinein korrigiert werden. Die *Verkehrsleistung*, gemessen in Personenkilometern, kann nur sehr vage prognostiziert werden, da über die Laufzeit eines Verkehrsvertrages die tatsächliche Entwicklung der Verkehrsnachfrage volatil ist.²⁸

²⁸ Die folgende Tabelle Marktrecherche BSL; kleine eigene Ergänzungen.

| EVU/ Konzern | EVU | Anteile in % | über Anteile gewichtete Mio Zugkm | gewichtete Summe EVU Mut- terkonzern | Marktanteil berechnet (Konzern/ EVU) |
|--|--|-----------------|--|---|---|
| Deutsche Bahn AG  | Direktvergabe | 100 % | 63,83 | 446,72 | 64,8% |
| | Wettbewerb | 100 % | 383,04 | | 9,3% |
| Transdev GmbH | | | | | |
|  | NordWestBahn GmbH | 100,0% | 18,70 | 45,04 | 6,5% |
| | Bayrische Oberlandbahn GmbH | 100,0% | 6,90 | | 2,7% |
| | Transdev Sachsen-Anhalt GmbH | 100,0% | 0,00 | | 1,0% |
| | Bayrische Regiobahn GmbH | 100,0% | 5,77 | | 0,0% |
| | Trans regio Deutsche Regionalbahn GmbH | 100,0% | 3,00 | | 0,8% |
| | Transdev Rheinland GmbH | 100,0% | 1,20 | | 0,4% |
| | Württembergische Eisenbahn-Gesellschaft mbH | 100,0% | 0,99 | | 0,2% |
| | Mitteldeutsche RegionalBahn | 100,0% | 5,80 | | 0,1% |
| | Transdev Regio Ost GmbH | 100,0% | 2,00 | | 0,8% |
| | Rhenus Veniro GmbH | 100,0% | 0,40 | | 0,3% |
| Freiberger Eisenbahngesellschaft mbH | 100,0% | 0,28 | | 0,1% | |
| Netinera GmbH | | | | | |
|  | Regentalbahn AG | 100,0% | 9,78 | 37,99 | 5,5% |
| | Vogtlandbahn GmbH | 100,0% | 7,10 | | 1,4% |
| | Vier-Länder-Express (vlexx GmbH) | 100,0% | 6,40 | | 1,0% |
| | Osthannoversche Eisenbahn AG | 87,5% | 4,48 | | 0,9% |
| | Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (ODEG) | 50,0% | 5,49 | | 0,6% |
| | Metronom Eisenbahngesellschaft mbH | 42,0% | 4,49 | | 0,8% |
| | Berchtesgadener Land Bahn GmbH | 50,0% | 0,25 | | 0,7% |
| | | | | | 0,0% |
| Abellio GmbH | | | | | |
|  | Abellio Rail Baden-Württemberg GmbH | 100,0% | 1,37 | 36,53 | 5,3% |
| | Abellio Rail Mitteldeutschland GmbH | 100,0% | 18,40 | | 0,2% |
| | Abellio Rail NRW GmbH | 100,0% | 10,90 | | 2,7% |
| | WestfalenBahn GmbH | 100,0% | 5,86 | | 1,6% |
| BeNex GmbH | | | | | |
|  | agilis Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG | 100,0% | 10,10 | 21,98 | 3,2% |
| | Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (ODEG) | 50,0% | 5,49 | | 1,5% |
| | Metronom Eisenbahngesellschaft mbH | 25,0% | 2,67 | | 0,8% |
| | cantus Verkehrsgesellschaft mbH | 50,0% | 1,99 | | 0,4% |
| | nordbahn Eisenbahngesellschaft GmbH & Co. KG | 50,0% | 1,73 | | 0,3% |
| | | | | | 0,3% |
| SNCF (Keolis / Captrain) | | | | | |
|  | Eurobahn | 100,0% | 16,48 | 18,43 | 2,7% |
| | Niederbarnimer Eisenbahn AG | 33,6% | 1,95 | | 2,4% |
| | | | | | 0,3% |

| | | | | | |
|---|---|--------|-------|-------|-------------|
| Hessische Landesbahn GmbH | | | | 14,46 | 2,1% |
|  | Hessische Landesbahn GmbH | 100,0% | 9,24 | | 1,3% |
| | Süd Thüringen Bahn GmbH | 50,0% | 2,10 | | 0,3% |
| | cantus Verkehrsgesellschaft mbH | 50,0% | 1,99 | | 0,3% |
| | Regionalbahn Kassel GmbH | 50,0% | 1,14 | | 0,2% |
| Albtal-Verkehrsgesellschaft mbH | | | | 12,57 | 1,8% |
|  | Albtal-Verkehrsgesellschaft mbH | 100,0% | 12,57 | | 1,8% |
| | | | | | |
| National Express Holding GmbH | | | | 6,29 | 0,9% |
|  | National Express Rail GmbH | 100,0% | 6,29 | | 0,9% |
| | | | | | |
| Südwestdeutsche Verkehrs AG | | | | 5,94 | 0,9% |
|  | Hohenzollerische Landesbahn AG | 100,0% | 2,28 | | 0,3% |
| | Ortenau S-Bahn | 100,0% | 0,00 | | 0,0% |
| | Breisgau S-Bahn | 100,0% | 0,00 | | 0,0% |
| | Bodensee-Oberschwaben-Eisenbahn GmbH & Co.KG | 100,0% | 0,53 | | 0,1% |
| | Südwestdeutsche Verkehrs AG | 100,0% | 3,13 | | 0,5% |
| | | | | | |
| Eisenbahn u. Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH | | | | 4,58 | 0,7% |
|  | Metronom Eisenbahngesellschaft mbH | 28,0% | 3,00 | | 0,4% |
| | Eisenbahn u. Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH | 100,0% | 1,59 | | 0,2% |
| Go-Ahead Verkehrsgesellschaft Deutschland GmbH | | | | 4,25 | 0,6% |
|  | Go-Ahead Baden-Württemberg GmbH | 100,0% | 4,25 | | 0,6% |
| | Go-Ahead Bayern GmbH | 100,0% | 0,00 | | 0,0% |
| Kommunen / Landkreise an | | | | 3,85 | 0,6% |
|  | Niederbarnimer Eisenbahn Betriebsgesellschaft mbH | 66,4% | 3,85 | | 0,6% |
| | | | | | |
| AKN Eisenbahn AG | | | | 3,93 | 0,6% |
|  | AKN Eisenbahn AG | 100,0% | 2,20 | | 0,3% |
| | nordbahn Eisenbahngesellschaft GmbH & Co. KG | 50,0% | 1,73 | | 0,3% |
| R.a.t.h. GmbH | | | | 2,97 | 0,4% |
|  | Rurtalbahn GmbH | 100,0% | 0,43 | | 0,1% |
| | Vias GmbH | 50,0% | 2,54 | | 0,4% |

| | | | | | |
|---|---|--------|------|------|-------------|
| Dänische Staatsbahn | | | | 2,61 | 0,4% |
|  | Dänische Staatsbahn | 100,0% | 0,07 | | 0,0% |
| | Vias GmbH | 50,0% | 2,54 | | 0,4% |
| Chemnitzer Verkehrs-AG | | | | 2,38 | 0,3% |
|  | CVAG | 100,0% | 2,38 | | 0,3% |
| Städtebahn Sachsen GmbH²⁹ | | | | 1,70 | 0,2% |
|  | Städtebahn Sachsen GmbH | 100,0% | 1,70 | | 0,2% |
| Schweizerische Bundesbahnen | | | | 1,66 | 0,2% |
|  | SBB Deutschland GmbH | 100% | 1,66 | | 0,2% |
| | Thurbo AG | 90% | | | |
| Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) | | | | 1,57 | 0,2% |
|  | Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) | 100,0% | 1,57 | | 0,2% |
| Kasseler Verkehrsgesellschaft AG | | | | 1,14 | 0,2% |
|  | Regionalbahn Kassel GmbH | 50,0% | 1,14 | | 0,2% |
| Eisenbahngesellschaft Potsdam mbH | | | | 0,59 | 0,1% |
|  | HANSeatische Eisenbahngesellschaft mbH | 100,0% | 0,59 | | 0,1% |
| Bremer Straßenbahn AG | | | | 0,53 | 0,1% |
|  | Metronom Eisenbahngesellschaft mbH | 5,0% | 0,53 | | 0,1% |
| Saarbahn GmbH | | | | 0,47 | 0,1% |
|  | Saarbahn GmbH | 100,0% | 0,47 | | 0,1% |
| Weitere | | | | 2,72 | 0,4% |

²⁹ Die Städtebahn Sachsen hatte im Juli 2019 ihren Zugbetrieb eingestellt; Details siehe Rail Business 32/19 vom 5. August 2019, S. 17. Im Rahmen des Insolvenzverfahrens fuhr sie zunächst weiter. Es ist zwischenzeitlich eine Notvergabe an Transdev Regio Ost erfolgt; jedoch wird ein reguläres Vergabeverfahren folgen. Hier ist daher noch keine Neuordnung der Leistung erfolgt.

| | | | | | |
|---|--|--------|--------------------|--|------|
|  | Arriva/Noordned | 100,0% | 0,31 | | 0,0% |
|  | Bentheimer Eisenbahn GmbH | 100,0% | 0,30 ³⁰ | | 0,0% |
|  | MVV OEG AG | 100,0% | 0,30 | | 0,0% |
|  | Eisenbahn-Bau- und Betriebsgesellschaft Pressnitztalbahn mbH | 100,0% | 0,23 | | 0,0% |
|  | Harzer Schmalspurbahnen GmbH | 100,0% | 0,14 | | 0,0% |
|  | Westerwaldbahn GmbH | 100,0% | 0,12 | | 0,0% |
|  | Erms-Neckar-Bahn AG | 100,0% | 0,12 | | 0,0% |
|  | Norddeutsche Eisenbahngesellschaft Niebüll mbH | 100,0% | 0,12 | | 0,0% |
|  | Mecklenburgische Bäderbahn Molli GmbH & Co. KG | 100,0% | 0,09 | | 0,0% |
|  | Sächsisch-Oberlausitzer Eisenbahngesellschaft mbH | 100,0% | 0,06 | | 0,0% |
|  | SNCB | 100,0% | 0,00 | | 0,0% |
| | Sonstige | 100,0% | 1,35 | | 0,2% |

3.6. Kurzportraits der größeren SPNV-Unternehmen

DB Regio: Die Regionalverkehrstochter der Deutschen Bahn AG bleibt weiter mit weitem Abstand der Platzhirsch. Bei der Mehrheit der Vergabeverfahren in den vergangenen Jahren konnte die DB Regio vorhandene Leistungen verteidigen. Der vor zwei Jahren noch recht hohe Anteil der Leistungen, der auf dem Weg der Direktvergabe erreicht worden ist, sank dabei weiter auf nunmehr noch 8,5 %, bezogen auf das Gesamtvolumen.

Allerdings gab es auch schmerzhaftes Rückschläge wie die S-Bahn Hannover. Um die Position weiter abzusichern, hat die DB Regio die „Start“-Gesellschaften mit sehr schlanken Strukturen gegründet, um ihre Wettbewerbsfähigkeit in Vergabeverfahren zu stärken. Dies gelang teilweise mit Erfolg – das Netz Unterelbe wurde von der Metronom GmbH „zurückgewonnen“ -, teilweise aber auch nicht – im Netz Ostsachsen wurde die dort angetretene „Start“-Gesellschaft wegen mangelnder Eignung ausgeschlossen.



³⁰ Auskunft Bentheimer Eisenbahn vom 12. Dezember 2019.



Transdev: Die Tochtergesellschaft der *Caisse des dépôts et consignations*, eines französischen Pensionsfonds, firmierte zuvor unter verschiedenen Eigentümern auch als Connex Verkehr und als Velolia Verkehr und wurde durch organisches Wachstum sowie durch Zukauf zur Nummer zwei am deutschen SPNV-Markt. Es ist in der Mehrheit der Bundesländer aktiv, mit einem Schwerpunkt in Bayern und in Nordwestdeutschland. Seit 2015 lautet die Firma Transdev GmbH. Im März 2019

wurde der Einstieg der Rethmann-Gruppe bei Transdev mit 34 % der Anteile wirksam. Rethmann war schon zuvor mit dem Unternehmensteil Rhenus Veniro im SPNV-Markt aktiv und brachte die Hunsrückbahn und die Moselweinbahn in Rheinland-Pfalz mit in den gemeinsamen Konzern ein, ebenso den größeren Anteil an der Freiburger Eisenbahn. Die Transdev GmbH betreibt neben SPNV auch Busverkehr sowie in geringem Maße – über die Württembergische Eisenbahn und die Rheinisch-Bergische Eisenbahn – Eisenbahninfrastruktur.

Netinera: Mehrheitsgesellschafter der aus der „alten“ Arriva hervorgegangenen Gesellschaft, sind die italienischen *Ferrovie dello Stato* (FS), die italienischen Staatsbahnen. Regionale Schwerpunkte bestehen in Bayern und in Südwestdeutschland (Länderbahn und Vierländerexpress vlexx) sowie in Niedersachsen (ErixX sowie Metronom). Wichtig ist auch die 50 %-Beteiligung an der Ostdeutschen Eisenbahngesellschaft ODEG. Auch Netinera betreibt Busverkehr und sieht den Busverkehr weiterhin als Wachstumsmarkt.



Abellio: Abellio war zunächst eine Ausgründung der kommunalen Essener Verkehrs-Aktiengesellschaft (EVAG), wurde aber zur deutschen Tochtergesellschaft der Niederländischen Staatsbahnen *Nederlandse Spoorwegen* (NS), die in den Niederlanden den SPNV sowie (noch) den größeren Anteil des Nahverkehrs und die Bahnhöfe, nicht jedoch die Schieneninfrastruktur betreibt. Das Unternehmen hat sich von seinen Anteilen an Busverkehrsgesellschaften getrennt. Es konzentriert sich voll auf den SPNV und ist hier vor allem durch den Gewinn von Ausschreibungsverfahren gewachsen. Dazu wurden drei operative Gesellschaften für Nordrhein-Westfalen, Mitteldeutschland und Baden-Württemberg gebildet. Eine Ausnahme bildet die Westfalenbahn, an der Abellio bis 2017 bereits ein Viertel der Anteile hielt, der dann durch die Übernahme der übrigen jeweiligen 25 %-Anteile der Stadtwerke Bielefeld (MoBiel), der Verkehrsbetriebe Extertal und der Mindener Kreisbahn auf einen 100 %-Anteil aufgestockt wurde.



zentriert sich voll auf den SPNV und ist hier vor allem durch den Gewinn von Ausschreibungsverfahren gewachsen. Dazu wurden drei operative Gesellschaften für Nordrhein-Westfalen, Mitteldeutschland und Baden-Württemberg gebildet. Eine Ausnahme bildet die Westfalenbahn, an der Abellio bis 2017 bereits ein Viertel der Anteile hielt, der dann durch die Übernahme der übrigen jeweiligen 25 %-Anteile der Stadtwerke Bielefeld (MoBiel), der Verkehrsbetriebe Extertal und der Mindener Kreisbahn auf einen 100 %-Anteil aufgestockt wurde.

BeNEX: Das Unternehmen gehörte der Hamburger Hochbahn (51 %) sowie dem Fonds INPP Public Infrastructure Germany (49 %). Um die erneute Direktvergabe von Bus- und U-Bahn-Leistungen der Freien und Hansestadt Hamburg an die Hamburger Hochbahn ab Ende 2019 per Direktvergabe vollziehen zu können, war es notwendig, dass sich die Hamburger Hochbahn AG von ihrem Anteil an der *BeNEX* trennt. Eine Einigung zwischen Hamburger Hochbahn und INPP dergestalt, dass INPP sämtliche Anteile übernimmt, war schon Ende 2017 publik geworden.³¹ Die konkrete Übernahme gestaltete sich dann aber doch so schwierig, dass auch Anfang 2019 noch kein Verkaufsdatum feststand.³² Der Zeitdruck auf den Hamburger Senat, zu einem Vertragsabschluss zu kommen, um die erneute Direktvergabe zum 29. November 2019 vornehmen zu können, nahm Anfang 2019 spürbar zu.³³ Nach Ablauf des ersten Quartals konnte dann eine Einigung vermeldet werden, nach der die Anteile bis Juli komplett auf den INPP übergehen sollten,³⁴ was schließlich auch vollzogen wurde.



Die *BeNEX* ist stärker als etwa Transdev und Abellio als Beteiligungsgesellschaft strukturiert, die relativ wenige Querschnittsfunktionen in einer Holdinggesellschaft bündelt. Die operative Verantwortung liegt stärker bei den regionalen Gesellschaften, bei denen die *BeNEX* in den meisten Fällen nicht Alleingesellschafter ist.



SNCF (Keolis und NEB): Die französischen Staatsbahnen *Société nationale des chemins de fer français* (SNCF) sind zum einen recht „direkt“ über ihre Tochter Keolis am deutschen Markt aktiv. Unter dem Markennamen „eurobahn“ betreibt das Unternehmen eine große Anzahl von Nahverkehrstrecken in Nordrhein-Westfalen, beschränkt ihre Tätigkeiten aber auch auf dieses Bundesland bzw. auf angrenzende Bundesländer, wenn der Linienweg dies vorgibt.

Zwar gesellschaftsrechtlich über das Schienengüterverkehrsunternehmen Captrain mit der SNCF verbunden, aber de facto von Keolis vollkommen unabhängig agiert die Niederbarnimer Eisenbahn NEB. Sie ist in Berlin und Brandenburg z. T. auf unternehmenseigener Infrastruktur unterwegs, hat sich zusätzlich aber auch in verschiedenen wettbewerblichen Vergaben auf Dieselnetzen durchsetzen können.

³¹ Nordbayerischer Kurier vom 20. Dezember 2017, <https://www.nordbayerischer-kurier.de/inhalt.hamburger-hochbahn-verkauft-agilis.bfe68d01-5cea-460d-a33c-b722cf0c0ffc.html>, Zugriff am 30. Januar 2019.

³² Hamburger Abendblatt: „Wird die Hamburger Hochbahn durch eine EZ-Regel ausgebootet?“, 29. Januar 2019, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article216324731/Hamburger-Hochbahn-Auftrag-EU-Regel-Tochterunternehmen.html>, Zugriff am 30. Januar 2019.

³³ Rail Business 9/2019, S. 6.

³⁴ Pressemeldung der Hamburger Hochbahn vom 1. April 2019: Voraussetzungen für Direktvergabe geschaffen, <https://www.hochbahn.de/hochbahn/hamburg/de/Home/Medien/Presse/Presseinformationen/voraussetzungen-fuer-direktvergabe-geschaffen>, Zugriff am 1. April 2019.

Hessische Landesbahn: Wie der Name vermuten lässt, steht dieses Unternehmen im Eigentum des Landes Hessen, hat seinen Schwerpunkt im Süden dieses Bundeslandes und hat sich in zahlreichen wettbewerblichen Vergaben behauptet. Im Taunus besitzt es auch eigene Infrastruktur (Frankfurt-Königsteiner Eisenbahn, FKE, etc.). Über Joint Ventures ist es auch in Nordhessen (RegioTram Kassel, mit der Kasseler Verkehrsgesellschaft, und Cantus Verkehrsgesellschaft, gemeinsam mit BeNEX) und in Thüringen (Südthüringenbahn, gemeinsam mit der Erfurter Bahn) aktiv.



Albtal-Verkehrsgesellschaft (AVG): Aus dem „Karlsruher Modell“, nämlich der Verknüpfung von Regional- und städtischen Verkehr durch die Durchbindung von Umlandverkehren in das Stadtbahnnetz, ist die relativ hohe Bedeutung der AVG entstanden, die wie die Verkehrsbetriebe Karlsruhe (VBK) zu 100 % der Stadt Karlsruhe gehört. Die AVG betreibt jedoch im Gegensatz zu den VBK die AEG- bzw. EBO-Verkehre. Die AVG besitzt und betreibt in erheblichem Umfang auch eigene Infrastruktur und hat darüber hinaus DB-Infrastruktur gepachtet.



In den kommenden Jahren wird der Marktanteil der AVG vermutlich eher sinken. Die AVG will sich auf die Verkehre im unmittelbaren Karlsruher

Umland konzentrieren und Strecken sukzessive abgeben, die die Stadt Karlsruhe nicht berühren. Zu einem Teil ist das mit den ersten Betriebsaufnahmen der „Stuttgarter Netze“ durch Abellio und Go Ahead bereits erfolgt. Weitere Strecken werden folgen, z. B. Pforzheim – Bad Wildbad.

Die übrigen Strecken („Netz7a“) sollen nach dem Willen der regionalen Politik dem Wettbewerb entzogen werden. Dazu soll eine Direktvergabe durch eine „Gruppe von Behörden“ gebildet werden, die dem Land Baden-Württemberg, der Stadt Karlsruhe sowie den umliegenden Landkreisen gehört. Auf jeden Fall soll vermieden werden, dass das Hauptcharakteristikum des „Karlsruher Modells“, nämlich die Durchbindung von Umlandverbindungen direkt in die Stadt mittels einiger Übergangsstellen aus dem EBO- in den BOStrab-Verkehr, verloren geht. Dies müsste dann passieren, wenn im Bereich des Eisenbahnverkehrs der reguläre Vergabewettbewerb angewendet wird, auf kommunaler Ebene aber die eine Direktvergabe an das kommunaleigene Unternehmen.³⁵

Der Wunsch, den verkehrlichen Nutzen der kombinierten Stadt-/Umlandverkehre weiterhin zu heben, ist richtig. Es stellt sich aber die Frage, warum dies zu Lasten der wettbewerblichen Vergabe ausgehen soll. Denn auf kommunaler Ebene sind wettbewerbliche Vergaben ja keineswegs verboten, im Gegenteil. Sie sind auch hier eigentlich der Regelfall, die Direktvergabe ist eigentlich die Ausnahme – die allerdings von der deutlichen Mehrheit der deutschen kommunalen Aufgabenträger gezogen wird.

³⁵ Sachverhaltsdarstellung siehe Sitzungsunterlage des Verwaltungsausschusses des Landkreises Karlsruhe vom 6.12.2018, Az. VA/64/2018, https://www.landkreis-karlsruhe.de/media/custom/1863_5468_1.PDF?1543819031, Zugriff am 6. September 2019.

Voraussetzung für eine Direktvergabe an ein öffentliches Unternehmen ist allerdings dennoch die Kontrolle über dieses Unternehmen „wie über eine eigene Dienststelle“. Ob diese im Falle einer „Gruppe von Behörden“ vorliegt, ist aber mehr als nur zweifelhaft: Zwar ist die Stadt Karlsruhe zu 100 % Eigner der AVG. Für die Umland-Kreise gilt dies aber ebenso wenig wie für das Land Baden-Württemberg. Insofern gilt weiterhin eine Ausschreibungspflicht für die SPNV-Leistungen im Karlsruher Umland.

Erfurter Bahn: Ebenfalls zu 100 % in kommunalem Besitz, hier der thüringischen Landeshauptstadt Erfurt, befindet sich die Erfurter Bahn, vormals Erfurter Industriebahn (EIB). Sie hat in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Leistungen in Thüringen und in den angrenzenden Bundesländern Sachsen-Anhalt, Sachsen und Bayern für sich gewinnen können. Südlich der „Thüringer Städtekette“ geschah dies vor allem gemeinsam mit der HLB mit der „Südthüringenbahn“. Überlegungen der politischen Spitze der Stadt Erfurt, die Gesellschaft zu verkaufen, scheiterten im Frühjahr 2017 in der Erfurter Stadtverordnetenversammlung.³⁶



National Express: Das Unternehmen entstand in Großbritannien und ist an der Börse notiert. Es hat keine Anteilseigner der öffentlichen Hand. Seit der Übernahme der verkehrsreichen Linien RE 7 und RBB 48 in Nordrhein-Westfalen ist es in Deutschland aktiv. Seit Juni 2019 bedient es zusätzlich den dortigen RE 5. Bei der ersten „wettbewerblichen“ Vergabe der Berliner S-Bahn war „NX“ das letzte Unternehmen, das der DB-Regio-Tochter S-Bahn Berlin GmbH Paroli bieten wollte. Ebenfalls hatte sich National Express hartnäckig um die Leistungen bei der Nürnberger S-Bahn bemüht, hatte diese nach dem Vergabeverfahren der Bayerischen Eisenbahngesellschaft auch zugesprochen bekommen. Jedoch führten eine Vergabenachprüfung durch die unterlegene DB Regio dazu, dass die Risiken für eine pünktliche Betriebsaufnahme für ein eher kleineres EVU zu groß wurden. National Express zog sich aus dem Verfahren zurück; und die DB Regio konnte die S-Bahn Nürnberg behalten.

Jedoch führten eine Vergabenachprüfung durch die unterlegene DB Regio dazu, dass die Risiken für eine pünktliche Betriebsaufnahme für ein eher kleineres EVU zu groß wurden. National Express zog sich aus dem Verfahren zurück; und die DB Regio konnte die S-Bahn Nürnberg behalten.

³⁶ Thüringer Allgemeine vom 11. Mai 2017: „Schockstrategie“. Stadtrat einstimmig gegen den Verkauf der Erfurter Bahn“, <https://www.thueringer-allgemeine.de/politik/schockstrategie-stadtrat-einstimmig-gegen-verkauf-der-erfurter-bahn-id222750785.html>, Zugriff am 30. August 2019.

SWEG: Die Südwestdeutsche Verkehrs-AG (neu) ist 2017 aus der Fusion der SWEG (alt, aktiv im ehemals badischen Landesteil) und der ehemaligen Hohenzollerschen Landesbahn (aktiv im ehemals württembergischen Landesteil) hervorgegangen. Neben dem Land Baden-Württemberg haben noch zwei schwäbische Landkreise (Balingen und Sigmaringen) als ehemalige Anteilseigner der HzL kleine Gesellschafteranteile an der SWEG (neu). Beide fusionierten Gesellschaften betreiben auch in nennenswertem Umfang eigene Schieneninfrastruktur – Stichstrecken in den Schwarzwald, Strecken auf der Schwäbischen Alb. Auch im Schienengüterverkehr und im Busverkehr ist das Unternehmen aktiv. Die SWEG ist als Landesgesellschaft im Personenverkehr allerdings nur in Baden-Württemberg aktiv und hat sich hier bereits in einigen wettbewerblichen Vergaben durchsetzen und so seine Marktposition gut behaupten können.



EVB: Die Eisenbahn- und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser haben zwar ihren geschäftlichen Schwerpunkt im Güterverkehr (über die Tochtergesellschaft Mittelweserbahn), bedienen aber auch im SPNV ihre Stammstrecken rund um den Firmensitz Bremervörde im nördlichen Niedersachsen. Hier betreibt es auch Infrastruktur in wesentlichem Umfang. Schlagzeilenträchtig war und ist der erste Linieneinsatz eines wasserstoffbetriebenen Fahrzeugs im SPNV durch die EVB auf der Strecke Cuxhaven-Bremerhaven-Bremervörde-Buxtehude seit 2018.

Go Ahead: Wie National Express ist Go Ahead ein börsennotiertes Unternehmen aus Großbritannien, das nach Deutschland expandiert. Nach dem Gewinn von insgesamt fünf Verkehrsverträgen in den vergangenen drei Jahren hat die in Berlin beheimatete Go Ahead Verkehrsgesellschaft Deutschland GmbH zwei Tochterunternehmen gegründet: 2017 eine für die Abwicklung der Verkehre in Baden-Württemberg, und Anfang 2019 eine für Bayern.³⁷ Seit Juni 2019 fährt Go Ahead die ersten SPNV-Leistungen in Baden-Württemberg.

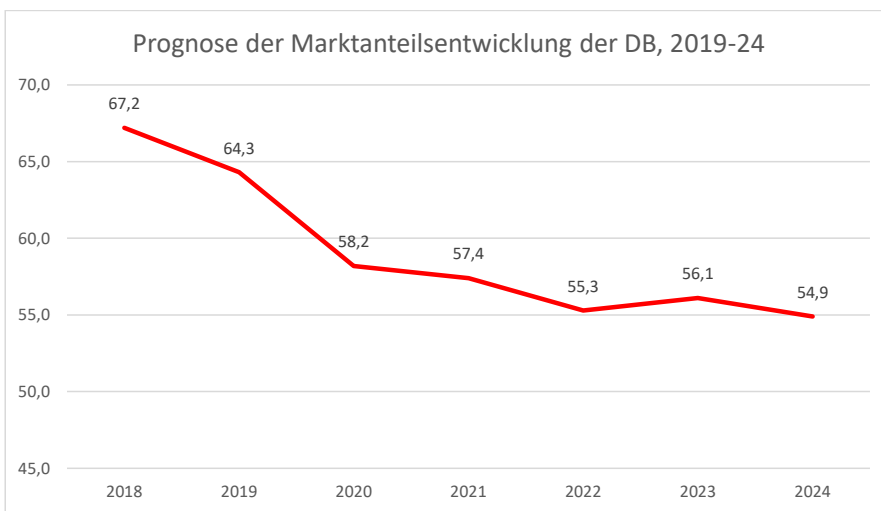


³⁸ Marktresearch BSL.

hat gelöscht: ¶

3.7. Entwicklung in den kommenden Jahren

Die folgende Übersicht zeigt, wie sich die Marktanteile der Wettbewerbsbahnen in den kommenden Jahren bis einschließlich 2024 voraussichtlich entwickeln werden. Als Grundlage werden hier der besseren Vergleichbarkeit wegen die Marktanteile in Prozent gezeigt. Insbesondere die Jahre 2023 und 2024 sind dabei nur mit einer gewissen Vorsicht zu genießen: Wegen noch ausstehender Vergabeentscheidungen sind diese Leistungen keinem EVU zugerechnet. Daher geht der Trend bei vielen EVU am Ende der Betrachtung nach unten, auch wenn zu vermuten ist, dass dies so nicht eintreten wird.

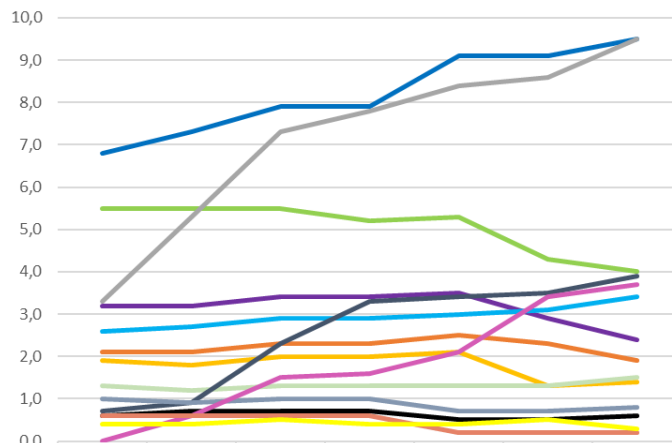


Betrachten wir zunächst die DB Regio mit ihren regionalen Töchtern wie S-Bahnen, Usedomer Bäderbahn und weiteren kleinen EVU. Ihr Marktanteil wird auch im Jahr 2024 voraussichtlich noch bei ca. 55 % liegen.³⁸

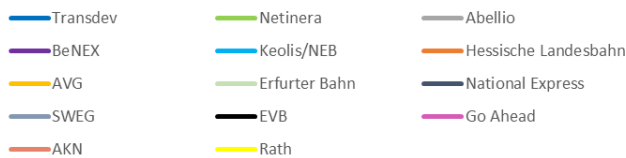
Zu beachten ist in diesem wie im folgenden Schaubild, dass nur Vergabeverfahren berücksichtigt werden konnten, die bereits entschieden worden sind. Das führt zu einer gewissen Unschärfe in den weiter entfernt liegenden Jahren, weil Verkehrsleistungen, die sicher auch künftig noch angeboten werden, hier unter Umständen nicht mitgewertet werden. Wenn ein EVU Verkehrsverträge hält, die in den frühen 20er Jahren auslaufen, geht in dieser Aufstellung der Marktanteil erst einmal zurück, auch wenn sehr wohl die Chance besteht, dass das EVU die bisherigen Leistungen „verteidigt“.

³⁸ Marktrecherche BSL.

Prognose der Marktanteilsentwicklung der Wettbewerbsbahnen, 2019-24



| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Transdev | 6,8 | 7,3 | 7,9 | 7,9 | 9,1 | 9,1 | 9,5 |
| Netinera | 5,5 | 5,5 | 5,5 | 5,2 | 5,3 | 4,3 | 4,0 |
| Abellio | 3,3 | 5,3 | 7,3 | 7,8 | 8,4 | 8,6 | 9,5 |
| BeNEX | 3,2 | 3,2 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 2,9 | 2,4 |
| Keolis/NEB | 2,6 | 2,7 | 2,9 | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 3,4 |
| Hessische Landesbahn | 2,1 | 2,1 | 2,3 | 2,3 | 2,5 | 2,3 | 1,9 |
| AVG | 1,9 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 1,3 | 1,4 |
| Erfurter Bahn | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 1,5 |
| National Express | 0,7 | 0,9 | 2,3 | 3,3 | 3,4 | 3,5 | 3,9 |
| SWEG | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,7 | 0,7 | 0,8 |
| EVB | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| Go Ahead | 0,0 | 0,6 | 1,5 | 1,6 | 2,1 | 3,4 | 3,7 |
| AKN | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Rath | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,3 |



39

Deutlich zu erkennen und auch sicher sind die Marktanteilssteigerungen, die insbesondere Abellio (Steigerung auf den zweiten Platz hinter der DB Regio, voraussichtlich knapp vor Transdev), National Express (2024 auf dem fünften Platz) und Go Ahead (dann direkt dahinter) werden verzeichnen können.

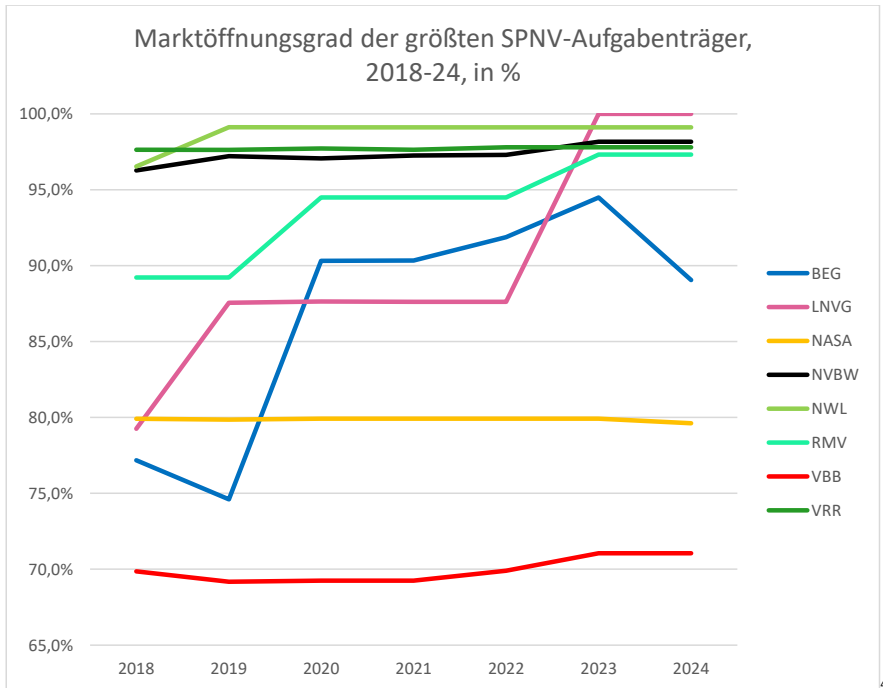
3.8. Marktöffnungsgrad

Eine wesentliche Determinante für den Markterfolg von Eisenbahnverkehrsunternehmen ist natürlich, ob überhaupt ein Zugang zum Markt besteht. Ein Verkehrsnetz, das nicht in einem öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschrieben wird, kann nur das EVU „gewinnen“, das für die Direktvergabe vorgesehen ist. Auch hier gibt es regional stark unterschiedliche Entwicklungen. Solche klaren „Direktvergaben“ gibt es beispielsweise, weil eine deutliche Änderung der Linienzuschnitte eines oder mehrerer Verkehrsnetze ansteht und vermutet wird, dass sich für seine sehr kurze Übergangszeit zwischen dem auslaufenden Verkehrsvertrag und dem Betriebsstart in der neuen Konstellation kein neuer Betreiber finden wird. Dann erfolgt in der Regel eine Direktvergabe an den bisherigen Betreiber. Ein anderer Grund kann vorliegen, wenn in einem Netz sehr spezielle Fahrzeuge benötigt werden, die für eine kurze Zeit kein anderer Betreiber als der derzeitige beschaffen kann und wird. Nur solche Verfahren sind in diesem Abschnitt erfasst. Die folgende Tabelle zeigt alle Aufgabenträger im deutschen SPNV mit ihrer geplanten Verkehrsleistung, zugeschrieben nach der *Federführung* in Vergabeverfahren (da etwa das Land Bremen kein Vergabeverfahren federführend betreibt, ist es hier mit null Zugkilometern erfasst; die Regionalverkehrsleistungen etwa der Regio S-Bahn werden federführend von der LNVG vergeben).

Stärker noch als vor zwei Jahren zeigt der Trend hin zur wettbewerblichen Vergabe. Einige Aufgabenträger werden in den kommenden Jahren zum ersten Mal eine 100 %-Quote der Vergabe im Wettbewerbsverfahren erreichen, so etwa der Nahverkehr Rheinland, der derzeit noch bei zwei Dritteln liegt. Wesentlicher Grund ist die wettbewerbliche Vergabe der S-Bahn Rhein-Sieg, die derzeit noch im Rahmen von Altverträgen unterwegs ist.

Es lohnt zudem ein genauerer Blick auf die größeren Aufgabenträger, die mehr als 30 Mio. Zugkm zu vergeben haben: Während die beiden hier enthaltenen Aufgabenträger aus Nordrhein-Westfalen bereits jetzt fast vollständig wettbewerbliche Vergaben erreicht haben, wird die niedersächsische LNVG die 100 %-Marke in den kommenden Jahren erreichen. Die baden-württembergische NVBW kommt ebenfalls in diesen Bereich. Interessant ist der Fall des mit Abstand größten Aufgabenträgers, der Bayerischen Eisenbahngesellschaft (BEG). Nachdem sich Bayern in punkto Wettbewerb lange zurückgehalten hatte, zieht es jetzt schnell nach. Dennoch wird der Marktöffnungsgrad im Betrachtungszeitraum sogar sinken. Der Grund sind deutliche Leistungsausweitungen bei der Münchner S-Bahn, die im Rahmen eines Interims-, d. h. Direktvertrags vergeben werden.

Schlusslicht in dieser Betrachtung bleibt der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB): Zwar hat er sehr frühzeitig im Vergleich mit den anderen Bundesländern die Leistungen im Regionalexpress- und Regionalbahnbereich ausgeschrieben. Aber die Berliner S-Bahn bleibt aus Wettbewerbssicht ein Sorgenkind. Neue Interimsverträge für den bisherigen Betreiber S-Bahn Berlin GmbH verzögern die Marktöffnung bei diesem „dicken Brocken“ weiter. In punkto Marktöffnung verharret der ehemalige Wettbewerbsmusterschüler VBB daher im 70 %-Turm.



Die Unterscheidung wettbewerblich/nicht wettbewerblich wird hier streng formal vorgenommen. „Wettbewerbliche“ Vergabeverfahren, bei denen zwar die wettbewerbliche *Form* gewahrt wird, aber der *Inhalt* des Vergabeverfahrens so gestaltet ist, dass von vornherein der Sieger feststeht, werden hier dennoch als wettbewerblich gewertet, da eine materielle Unterscheidung kaum ohne Willkür möglich ist.

3.9. Rückblick I: Die größten Vergabeverfahren der vergangenen zwei Jahre

Einen Überblick über die „Top Ten“ der wettbewerblichen Vergaben der vergangenen beiden Jahre gibt Tabelle⁴¹:

| Netz | Mio Zugkm | Aufgabenträger | Bisheriger Betreiber | Neubetreiber |
|------------------|-----------|-----------------|----------------------|-----------------------------|
| Elbe-Spree | 27,9 | VBB | DB Regio/ ODEG | DB Regio/ ODEG |
| Augsburger Netze | 10,7 | BEG | DB Regio | Go Ahead/ Transdev (BOB) |
| S-Bahn Hannover | 9,1 | Region Hannover | DB Regio | Transdev (Nordwestbahn) |

⁴⁰ BSL Marktbeobachtung.

⁴¹ Marktrecherche BSL, aktualisiert mit Daten der Abellio GmbH.

| | | | | |
|---|--------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Hanse | 8,6 | LNVG | Metronom | Metronom |
| S-Bahn Nürnberg | 7,3 | BEG | DB Regio | DB Regio |
| S-Bahn Bremen/ Niedersachsen | 6,4 | LNVG/HB | Transdev (NordWestbahn) | Transdev (NordWestbahn) |
| E-Netz Saar | 5,5 | ZRS/SPNV-Nord/ SPNV-Süd | DB Regio | DB Regio/ Netinera (vlexx) |
| E-Netz Mainfranken | 4,8 | BEG | DB Regio | DB Regio |
| E-Netz Ost | 4,2 (inkl. SEV) | Nah.sh | DB Regio | DB Regio |
| Ostsachsenetz II | 3,9 | VVO/ZVON | Netinera (Länderbahn) | Netinera (Länderbahn) |

Netz Elbe-Spree: Die Vergabeentscheidung wurde im Januar 2019 getroffen. Dieses Netz war mit insgesamt fast 28 Mio. Zugkm das bisher größte, das in einem Verfahren in Deutschland im Wettbewerb vergeben worden ist. Gegenüber seinem Vorgänger, dem ehemaligen „Netz Stadtbahn“ war es wegen der Verwechslungsgefahr mit einem gleichnamigen Teilnetz der Berliner S-Bahn umbenannt worden. Außerdem war es gegenüber der Vergabe aus dem Jahr 2009 (Laufzeit der Verträge 2012-2022) nochmals um einige weitere Linien vergrößert worden. Darüber hinaus soll auf einigen Linien das künftig zu fahrende Angebot deutlich vergrößert werden. Insgesamt beträgt die Steigerung gegenüber der Vergabe von 2009 satte 30 %.

Das Interesse der Bieter war sehr groß. Wie bei der Erstvergabe wurde mit Loslimitierungen gearbeitet, um strategisch dafür zu sorgen, dass nicht nur ein Bieter zum Zug kommt. Die Konfiguration der vier Einzellose wurde mehrfach verändert; offenbar gab es eine erhebliche Einflussnahme seitens des DB-Konzerns. Beispielsweise wurde der Einsatz von Gebrauchtfahrzeugen, der ursprünglich nicht vorgesehen war, in einem Los doch zugelassen, und in diesem Los setzte sich letztlich die DB Regio durch.

Wie 2009 kamen die beiden Bieter DB Regio und Ostdeutsche Eisenbahngesellschaft (ODEG) zum Zug, auch wenn einzelne Linien den Betreiber wechseln werden. So geht die stärkste Linie im Netz, der RE 1 (Magdeburg/Brandenburg a.d.H – Potsdam – Berlin – Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt an die ODEG über, die im Gegenzug andere Linien an die DB Regio abgibt.⁴² Für die Beurteilung der künftigen Verkehrsleistung ist nicht nur die nominelle Betriebsleistung entscheidend, sondern auch die steigende Zahl der Sitzplätze. Diese ist bei den neu zu beschaffenden Zügen der ODEG schon höher als es die Ausschreibung mindestens vorsah (637 statt 600). Bei einem möglichen Ausbau der Infrastruktur an der Strecke – Verlängerung von Bahnsteigen – könnte sie auf über 800 ansteigen.⁴³

⁴² Rail Business vom 15. Januar 2019.

⁴³ Tagesspiegel vom 25. Januar 2019; <https://www.tagesspiegel.de/berlin/regionalverkehr-beim-vbb-odeg-und-deutsche-bahn-gewinnen-ausschreibung/23909774.html>, Zugriff am 28. Januar 2019.

Augsburger Netze: Anfang 2019 wurde die Vergabe der Augsburger Netze an die Bayerische Regiobahn und Go Ahead bekannt gegeben.⁴⁴ Anders als beim Netz Elbe-Spree gingen hier beide gebildeten Lose an Neubetreiber; die DB Regio konnte sich nicht behaupten.

S-Bahn Hannover: Ebenfalls sehr umkämpft mit mindestens fünf ernsthaften Bietern war die Vergabe der S-Bahn Hannover. Das aus Anlass der EXPO 2000 um die niedersächsische Landeshauptstadt gebildete S-Bahn-System war lange in der Hand der DB geblieben. Während der erstmaligen Vergabe im Wettbewerb versuchte die Deutsche Bahn nach Brancheninformationen massiv, das Vergabeverfahren zu ihren Gunsten zu beeinflussen, letzten Endes aber ohne Erfolg. Eine Beschwerde zog die DB zurück. Allerdings hatte sich damit die Betriebsaufnahme bereits um mindestens ein halbes Jahr verzögert.⁴⁵

In den übrigen großen hier genannten Wettbewerbsverfahren konnten sich jeweils im Wesentlichen die bisherigen Betreiber durchsetzen. Bei der S-Bahn Nürnberg war die Vergabe an die DB Regio 2017 durch den Rückzug des eigentlich günstigsten Bieters National Express zustande gekommen. Im E-Netz Ost des Landes Schleswig-Holstein hatte es nur einen Bieter gegeben, so dass die DB Regio konkurrenzlos zum Zug kam.⁴⁶ Hauptgrund dafür dürfte gewesen sein, dass aufgrund der Bauarbeiten für die Anbindung der festen Fehmarnbeltquerung über eine lange Zeit der Vertragslaufzeit SEV angeboten werden muss. Das Ostsachsenetz II kann die Länderbahn (Tochter der Netinera) weiter betreiben, nachdem die Start Deutschland GmbH als „schlanke“ Tochter der DB Regio angesichts der fehlenden, im Vergabeverfahren jedoch geforderten Referenzen, von der Vergabe ausgeschlossen worden war.⁴⁷

Interessante Angaben zu den einzelnen Verfahren der vergangenen Jahre macht die Bundesnetzagentur⁴⁸ für die Jahre 2015-2017. Insbesondere unterscheidet sie dabei, ob die Verkehrsverträge im Wettbewerb oder per Direktvergabe vergeben worden sind. Dabei sollen Direktvergaben die absolute Ausnahme sein. Sie sind an strenge Bedingungen geknüpft.

Bei der *wettbewerblichen Vergabe* sahen die Vergaben wie folgt aus:

| Jahr | Zahl der Verkehrsverträge | Zahl der Bieter in den Verfahren |
|------|---------------------------|--|
| 2015 | 34 | unbekannt |
| 2016 | 31 | davon 17 Verfahren mit mehr als zwei Bietern |
| 2017 | 20 | davon 16 Verfahren mit mehr als zwei Bietern |

⁴⁴ Süddeutsche Zeitung vom 18. Dezember 2019: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bahn-augsburg-db-verliert-strecke-muenchen-augsburg-uhl-an-konkurrenten-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-181218-99-273230>, Zugriff am 30. August 2019.

⁴⁵ Nord-West-Bahn übernimmt S-Bahn in Hannover später, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 23. März 2019: <https://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Nord-West-Bahn-steigt-spaeter-bei-S-Bahn-in-Hannover-ein>, Zugriff am 30. August 2019.

⁴⁶ <http://www.zughalt.de/2019/01/e-netz-ost-db-regio-einziger-bieter/>, Zugriff am 30. August 2019.

⁴⁷ Dresdener Neue Nachrichten vom 3. April 2019: Nach Rechtsstreit: Grünes Licht für die Länderbahn in Ost-sachsen, <https://www.dnn.de/Region/Umland/Nach-Rechtsstreit-Gruenes-Licht-fuer-die-Laenderbahn-in-Ost-sachsen>, Zugriff am 30. August 2019.

⁴⁸ 2015-17 hier zitiert nach Bundestagsdrucksache 19/7481 vom 1. Februar 2019, S. 5., <http://dipbt.bundes-tag.de/doc/btd/19/074/1907481.pdf>. Neuere Zahlen dieser Art liegen leider nicht vor.

Geradezu dramatisch aus Wettbewerbssicht ist die Betrachtung der *Direktvergaben* im selben Zeitraum:

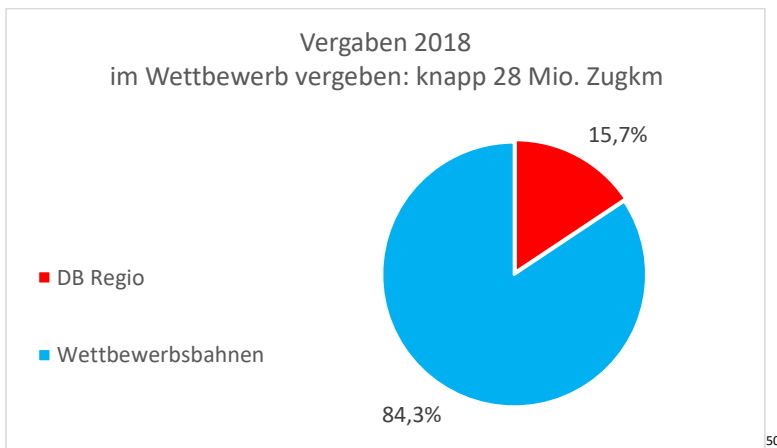
| Jahr | Zahl der Verkehrsverträge | Gesamtvolumen der Vergaben in Mio. Zugkm |
|------|---------------------------|---|
| 2015 | 11 | 3,9 |
| 2016 | 9 | 6,9 |
| 2017 | 14 | 49,8 |

In dem hohen Wert von 2017 verbergen sich die Übergangsverträge der S-Bahnen Berlin und München. Diese laufen jedoch nicht nur über einige Monate, wie man vermuten könnte, sondern bei einzelnen Linien über sechs Jahre (!). Was eigentlich nach dem Willen des europäischen und auch des deutschen Gesetzgebers die absolute Ausnahme sein sollte, ist angesichts des Volumens der Verträge durch die Hintertür wieder zur Gewohnheit geworden.

In einzelnen Fällen holen die Aufgabenträger auch Schatten der Vergangenheit wieder ein: Die in der Vergangenheit bei einigen Bundesländern sehr beliebten „Großen Verkehrsverträge“, in denen sich die DB Regio vor dem Abellio-Urteil für sie sehr vorteilhafte Direktvergaben sichern konnte, sind noch immer im Fokus der EU-Wettbewerbsbehörden. Der Große Verkehrsvertrag der Länder Brandenburg und Berlin (in Kraft 2002-2012) bleibt weiter Gegenstand eines Prüfverfahrens, nachdem nun geklärt wurde, welche EU-Richtlinien Gegenstand der Prüfung sind.⁴⁹

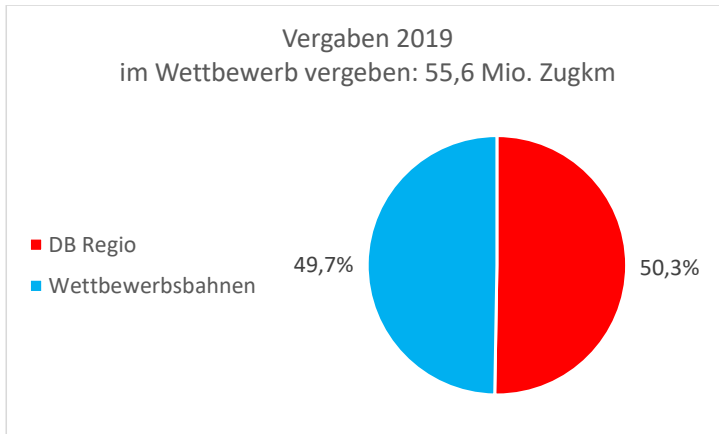
3.10. Rückblick II: Vergaben der Jahre 2018/19 wettbewerblich/nicht wettbewerblich

Auch in den vergangenen Jahren waren die Wettbewerbsbahnen bei Vergabeverfahren recht erfolgreich. Allerdings hielt sich das Vergabevolumen im Vergleich zu den Vorjahren eher im Rahmen.



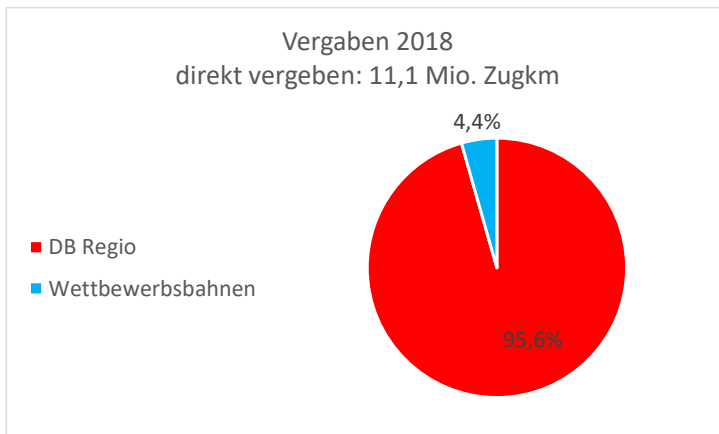
⁴⁹ Schreiben der Generaldirektion Verkehr an den Verfasser vom 5. März 2019. Das Nachprüfungsverfahren läuft nunmehr seit 2007 (!).

⁵⁰ Für diese und die drei folgenden Schaubilder: Marktrecherche Transdev.

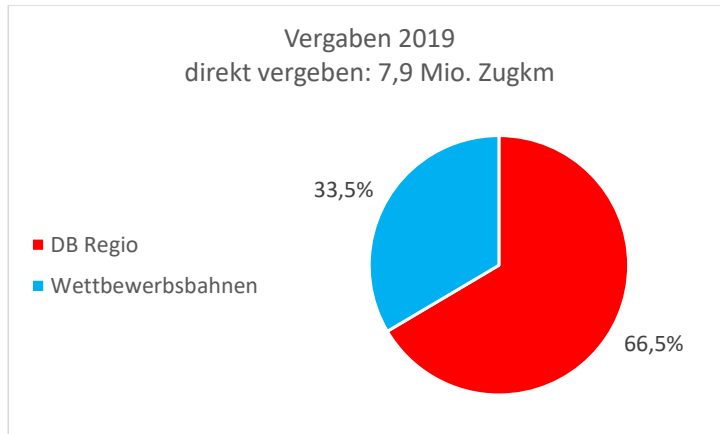


2018 gewannen die Wettbewerbsbahnen bei den *wettbewerblichen* Vergaben fast 85 % des vergebenen Zugkm-Volumens. 2019 dagegen behauptete sich die DB Regio deutlich besser und entschied gut die Hälfte für sich.

Ein deutlich anderes Bild ergibt sich, wenn man einen Blick auf die *Direktvergaben* der beiden Jahre wirft. Da die beiden sehr großen Direktvergaben der S-Bahnen Berlin und München bereits Ende 2017 abgeschlossen waren, sind sie hier nicht enthalten.



Im Jahr 2018 gingen praktisch alle Leistungen in Direktvergaben an die DB Regio. 2019 war es nicht mehr ganz so eindeutig, hier gab es auch Direktvergaben an andere, z. B. an die AVG oder an die ODEG in Mecklenburg-Vorpommern.



Um es auf den Punkt zu bringen: Die Mitbewerber der Deutschen Bahn sind erfolgreich – wenn man sie denn lässt. Dort, wo sie konkurrenzlos ist, ist die Deutsche Bahn dagegen stark.

3.11. Vorschau: Anstehende Vergaben der Jahre 2019-20 und darüber hinaus

In den beiden kommenden Jahren stehen auch bedeutende Vergaben an. Nach derzeitigem Stand – Verzögerungen sind immer möglich – sind dieses die zehn größten Verfahren:

| Netz | Mio Zugkm | Aufgabenträger | Bisheriger |
|---|-----------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| S-Bahn Berlin, Teilnetze Nord-Süd und Stadtbahn | 29,0 | VBB | DB Regio (S Bahn Berlin GmbH) |
| S-Bahn München (21,3) | 21,3 | BEG | DB (S Bahn München GmbH) |
| S-Bahn Köln | 18,2 (ab 2026, bis dahin weniger) | NVR | DB Regio |
| Expressverkehr Nordostbayern | 8,3 | BEG | DB Regio |
| Linienstern Mühldorf | 7,7 | BEG | DB Regio („Südostbayernbahn“) |
| Regensburg-Donautal | 5,4 | BEG (NVBW) | BeNEX (agilis) |
| Netz Ostbrandenburg 2 | 6,3 | VBB | NEB |
| Dieselnetz OWL | 6,1 | NWL | Transdev (NordWestBahn) |
| Regionalverkehr Oberfranken | 5,3 | BEG | BeNEX (agilis) |
| E-Netz Franken-Südthüringen | 5,0 | BEG (Thüringen) | DB Regio |
| Karlsruher Netz 7b | 4,5 | NVBW | AVG |
| Lausitz | 3,8 | VBB, ZVNL | DB Regio/ODEG |

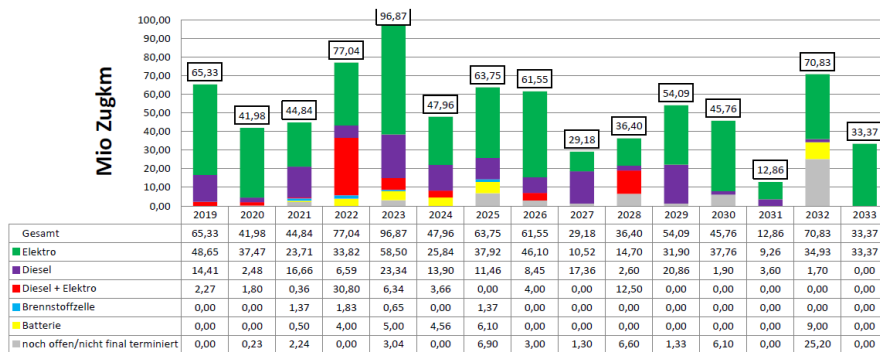
Eine umfassende Vorausschau auf die Vergabe und Betriebsaufnahmen der kommenden Jahre bis 2033 nimmt die Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im SPNV (BAG-SPNV) vor. Vom Volumen der Betriebsaufnahmen her sieht es für die kommenden Jahre wie folgt aus:⁵¹

Umfang der zu vergebenden Netze nach Art der Leistung

| Jahr der Betriebsaufnahme | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| S-Bahn | 4,89 | 25,41 | 10,89 | 0,00 | 38,15 | 0,00 | 16,00 | 26,00 | 3,48 | 1,50 | 19,41 | 0,00 | 4,89 | 0,00 | 7,70 |
| RB | 18,64 | 4,36 | 15,60 | 13,66 | 24,52 | 9,70 | 8,23 | 13,55 | 8,45 | 0,20 | 9,89 | 7,60 | 7,97 | 10,40 | 0,00 |
| RE | 15,79 | 8,06 | 12,06 | 4,06 | 18,81 | 5,33 | 14,30 | 16,70 | 1,59 | 5,70 | 11,53 | 6,28 | 0,00 | 19,90 | 14,69 |
| RB + S-Bahn | 0,00 | 1,80 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 12,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 13,50 | 0,00 |
| RB + RE | 18,95 | 2,35 | 6,29 | 50,20 | 12,51 | 32,93 | 25,20 | 0,00 | 15,66 | 10,20 | 12,30 | 26,23 | 0,00 | 27,03 | 10,98 |
| RE + S | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| IRE + RE | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 5,30 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Sonstige | 7,06 | 0,00 | 0,00 | 9,12 | 2,88 | 0,00 | 0,02 | 0,00 | 0,00 | 6,30 | 0,96 | 5,65 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| noch offen/nicht final terminiert | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Gesamt | 65,33 | 41,98 | 44,84 | 77,04 | 96,87 | 47,96 | 63,75 | 61,55 | 29,18 | 36,40 | 54,09 | 45,76 | 12,86 | 70,83 | 33,37 |

Es zeigt sich, dass im Jahr 2023 nach derzeitigem Stand ein besonders großes Betriebsleistungsvolumen – fast 100 Mio. Zugkm – nach einem neuen vertraglichen Regime an den Start gehen wird. Allerdings wird nicht alles davon wirklich wettbewerblich vergeben. Darin sind große Interimsverträge ebenso enthalten wie kleinere, aber hart umkämpfte Verfahren.

Angesichts der Klimaschutzdebatte ist auch die Aufteilung der Betriebsaufnahmen nach den verschiedenen geplanten Traktionsarten interessant:⁵²



Noch immer ist ein nicht unerheblicher Teil der Leistungen derzeit für den Dieselbetrieb vorgesehen. Dabei zeigt sich, dass Betriebsaufnahmen mit Neufahrzeugen mit Dieselmotor heutzutage einem sehr großen Begründungsaufwand unterliegen. Viele Aufgabenträger haben versucht und versuchen weiterhin, auch auf nichtelektrifizierten Strecken künftig auf fossile Energieträger zu verzichten. Allerdings sind der Markt und oftmals auch der regulatorische Rahmen oftmals noch nicht so weit, als dass ein Vergabeverfahren nach einfachen Regeln abgewickelt werden könnte. Vielfach betreten die Aufgabenträger Neuland und sind angesichts der Unschärfen, die sich nachvollziehbarerweise ergeben, gezwungen, in den laufenden Verfahren dessen Regelungen nachzuschärfen.

⁵¹ Siehe https://bag-spnv.de/files/bagspnv/downloads/2019_13092019%20Wettbewerbsfahrplan.pdf, S. 3, Zugriff am 11. Dezember 2019.

⁵² Ebenda S. 2.

Veränderungen bei den Aufgabenträgern: Die Auftraggeber von SPNV-Leistungen sind grundsätzlich die Bundesländer bzw. die von den Ländern zu diesem Zweck gebildeten Aufgabenträgerorganisationen. Ihr genauer Aufgabenumfang variiert z. T. recht stark. In den vergangenen Jahren kommt es zunehmend häufiger vor, dass auch kommunale Gebietskörperschaften einzelne Aufgaben bzw. Pflichten von SPNV-Aufgabenträgern übernehmen. Einige Beispiele:

- Im Land Brandenburg werden die Leistungen der Regionalbahnlagen 73 und 74 von Landkreisen Prignitz und Ostprignitz-Ruppin mitfinanziert.⁵³
- In Baden-Württemberg werden Einzelleistungen der Breisgau S-Bahn nicht vom Land, sondern vom Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg (ZRF) finanziert.⁵⁴ Auch an der Infrastrukturfinanzierung beteiligt sich der ZRF.
- Auf der Strecke Aalen-Ellwangen wäre durch die Umstellung der Angebote zeitgleich mit dem Betreiberwechsel im Juni 2019 die Direktverbindung entfallen, wenn sich nicht der Landkreis an der Finanzierung beteiligt hätte.⁵⁵
- In Mecklenburg-Vorpommern hat der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte zwei von der Abbestellung bedrohte SPNV-Strecken (Neustrelitz-Mirow und Waren (Müritz) – Inselstadt Malchow) nun selbst ausgeschrieben, um ihren Weiterbetrieb zu ermöglichen.⁵⁶

Die Beispiele über eine Kofinanzierung von SPNV-Infrastruktur und vor allem auch den Betrieb ließen sich sicher weiter verlängern. Offensichtlich drängen viele Kommunen die Länder, mehr zu machen und sind bereit, auch selbst einen Beitrag zu leisten. Diese Entwicklung ist immer regional zu begutachten und zu bewerten. Aber sie bringt zusätzliche Komplexität in die Finanzierung des Schienenpersonenverkehrs: Die Nahtstelle zwischen SPNV und SPNV, zwischen Bundes- und Landesverantwortung, ist schon an vielen Stellen umstritten. Wenn nun eine neue Schnittstelle zwischen Ländern und Landkreisen entsteht, ist das eine Herausforderung.

3.12. S-Bahnen als besonderer Teilmarkt

Eine besondere strategische Bedeutung haben die S-Bahn-Systeme, denn hier werden in einem Verfahren – nur selten untergliedert in Teillösungen – sehr große Netze mit einer hohen Betriebs- und Verkehrsleistung auf einmal vergeben. Folgende S-Bahn-Systeme gibt es in Deutschland:

⁵³ Siehe zuletzt Pressemeldung des Brandenburgischen Infrastrukturministeriums: <https://mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.640176.de>, Zugriff am 2. September 2019.

⁵⁴ U.a. Pressemeldung des Baden-Württembergischen Verkehrsministeriums: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/breisgau-s-bahn-2020-db-regio-erhaelt-zuschlag-fuer-ost-west-achse/>, Zugriff am 2. September 2019.

⁵⁵ Schwäbische Zeitung vom 21. März 2019: Was sich mit dem Fahrplanwechsel im Juni ändert, https://www.schwaebische.de/landkreis/ostalbkreis/aalen_artikel,-was-sich-mit-dem-fahrplanwechsel-im-juni-%C3%A4ndert-arid_11026429.html, Zugriff am 25. März 2019.

⁵⁶ Rail Business vom 6. März 2019, auch Nordkurier vom 21. Juni 2017: Weiterfahrt gesichert. Landkreis übernimmt Teil der Südbahn, <https://www.nordkurier.de/mueritz/landkreis-uebernimmt-teil-der-suedbahn-2129101506.html>, Zugriff am 20. August 2019.

| Region | Aufgabenträger | Betriebsleistung in Mio. Zugkm | Betreiber 2019 | Bemerkungen |
|--------------|--|--------------------------------|--------------------------------------|--|
| Berlin | VBB (Länder Berlin und Brandenburg) | 31,28 ⁵⁷ | DB Regio (S-Bahn Berlin GmbH) | Siehe unten |
| München | BEG | 20,3 ⁵⁸ | DB Regio (S Bahn München) | Steigerung auf 29 Mio. Zugkm Ende der 20er Jahre |
| Rhein-Main | RMV (SPNV-Süd) | 15,5 ⁵⁹ | DB Regio (S Bahn Rhein-Main GmbH) | |
| Rhein-Ruhr | VRR (NVR) | 19,98 ⁶⁰ | DB Regio, Regiobahn (nur S28) | Übergang auf Abellio Rail NRW und Keolis im Dez. 2019 war geplant, auf den Linien S 1 und S 4 bleibt jedoch DB Regio Betreiber durch eine Notvergabe |
| Hamburg | HVV (nah.sh, LNVG) | 13 ⁶¹ | DB Regio (S Bahn Hamburg GmbH) | |
| Rhein-Neckar | VRN (RMV, SPNV-Süd, NVBW) | 7,5 ⁶² | DB Regio | Künftig fast Verdopplung der Betriebsleistung auf 14,2 Mio. Zugkm ⁶³ |
| Stuttgart | Verband Region Stuttgart | 11,17 ⁶⁴ | DB Regio (S Bahn Stuttgart GmbH) | |

⁵⁷ VBB Verbundbericht 2018, S. 19, Wert für 2017, verfügbar unter <https://www.vbb.de/presse/publikationen/verbundbericht>, Zugriff am 27. August 2019.

⁵⁸ S-Bahn München GmbH, Wert für 2018, https://www.s-bahn-muenchen.de/s_muenchen/view/wir/daten_fakten.shtml, Zugriff am 28. August 2019.

⁵⁹ Wert für 2018, https://www.deutschebahn.com/pr-frankfurt-de/aktuell/Themendienst_S-Bahn_Rhein-Main-3674698, Zugriff am 28. August 2019.

⁶⁰ Wert für 2017, VRR-Verbundbericht 2017/18, S. 63, https://www.vrr.de/fileadmin/user_upload/pdf/der_vrr/zahlen_und_daten/Verbundbericht_2017_2018.pdf, Zugriff am 28. August 2019.

⁶¹ Wert für 2018, https://www.deutschebahn.com/pr-hamburg-de/aktuell/Themendienst_S-Bahn_Hamburg-1310900, Zugriff am 28. August 2019.

⁶² Andreas Schilling: Die fünf großen S-Bahn-Systeme. Herausforderungen und Zukunftschancen (Deutscher Nahverkehrstag 2018), https://www.deutschnahverkehrstag.de/fileadmin/documents/presentationen/2018/DNT2018_Praesentation_Schilling.pdf, Zugriff am 28. August 2019.

⁶³ Massive Steigerungen Linienmehringen bzw. -verlängerungen sowie durch Mehrbestellungen, https://www.nvbw.de/fileadmin/nvbw/News/Daten_Fakten_Meilensteine_Ausblick_S-Bahn_RheinNeckar.pdf, Zugriff am 28. August 2019.

⁶⁴ Wert von 2018, https://www.s-bahn-stuttgart.de/s-stuttgart/ueber_uns/Das_Unternehmen-663132, Zugriff am 28. August 2019.

| | | | | |
|------------------------|-----------------------------|--------------------|------------------------------|--|
| Hannover | Region Hannover (LNVG, NWL) | 10 ⁶⁵ | DB Regio | künftiger Betreiber Transdev (Nord-Westbahn) |
| Köln | NVR (VRS) | 9,2 ⁶⁶ | DB Regio | |
| Mitteldeutschland | ZVNL, NASA, ZVMS, VBB | 8,4 ⁶⁷ | DB Regio | |
| Nürnberg | BEG | 6,7 ⁶⁸ | DB Regio | |
| Bremen/Niedersachsen | LNVG/HB | 6,38 ⁶⁹ | Transdev (NordWestbahn GmbH) | |
| Rostock | VMV | 1,8 ⁷⁰ | DB Regio | |
| Dresden | VVO | 3,2 ⁷¹ | DB Regio | |
| Karlsruhe | NVBW (SPNV-Süd) | 14 ⁷² | AVG | |
| Breisgau | NVBW | 4,11 ⁷³ | DB Regio/SWEG | |
| Ortenau | NVBW | 2,1 ⁷⁴ | SWEG | |
| Mittelelbe (Magdeburg) | NASA | | DB Regio | teilweise im mittel-deutschen S-Bahn-Netz integriert |

Es wird deutlich, wie groß der strategische Wert der S-Bahn-Systeme für den ehemaligen Monopolisten Deutsche Bahn ist: Allein die S-Bahn-Systeme, die diesen Namen und das bekannte weiße „S“ auf grünem Grund tragen, beinhalten heute ungefähr 180 Mio. Zugkm, also ein gutes Viertel der

⁶⁵ Wert für 2018, https://www.s-bahn-hannover.de/s_hannover/view/wir/unternehmen.shtml, Zugriff am 28. August 2019.

⁶⁶ Wert für 2023, der jedoch noch nicht viele Mehrleistungen beinhaltet, https://ausschreibungen-deutschland.de/351018_S-Bahn_Koeln_2017_Koeln, Zugriff am 28. August 2019.

⁶⁷ Andreas Schilling: Die fünf großen S-Bahn-Systeme. Herausforderungen und Zukunftschancen (Deutscher Nahverkehrstag 2018), https://www.deutschernahverkehrstag.de/fileadmin/documents/presentationen/2018/DNT2018_Praesentation_Schilling.pdf, Zugriff am 28. August 2019.

⁶⁸ Verkehrsentwicklungsbericht des VGN 2018 (Wert von 2017), S. 27, <https://www.vgn.de/ueber-uns/berichte/vgn-verkehrsentwicklungsbericht-2018.pdf>, Zugriff am 28. August 2019.

⁶⁹ Ausgeschriebene Leistung ab 2022, derzeit weniger, <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NO-TICE:41825-2018:TEXT:DE:HTML&src=0>, Zugriff am 28. August 2019.

⁷⁰ Andreas Schilling: Die fünf großen S-Bahn-Systeme. Herausforderungen und Zukunftschancen (Deutscher Nahverkehrstag 2018), https://www.deutschernahverkehrstag.de/fileadmin/documents/presentationen/2018/DNT2018_Praesentation_Schilling.pdf, Zugriff am 28. August 2019.

⁷¹ Andreas Schilling: Die fünf großen S-Bahn-Systeme. Herausforderungen und Zukunftschancen (Deutscher Nahverkehrstag 2018), https://www.deutschernahverkehrstag.de/fileadmin/documents/presentationen/2018/DNT2018_Praesentation_Schilling.pdf, Zugriff am 28. August 2019.

⁷² Auskunft AVG vom 29. August 2019. Genannt sind die Zugkm, für die die AVG eine Konzession hat. Da sie auch innerhalb der Stadt nach BOStrab weiterfährt, ist die tatsächlich Betriebsleistung sogar noch höher.

⁷³ In den Ausschreibungen vorgesehene Werte addiert, https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/160915_Anlage_1_Pressemitteilung_Vergabe_Netz_9a_an_DB_Regio_Steckbrief_2.pdf und https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Ausschreibungen/171221_ANHANG_2_Pressemitteilung_Vergabe_Netz_9b_Steckbrief.pdf, Zugriff am 28. August 2019.

⁷⁴ In der Ausschreibung vorgesehener Wert, <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/land-plant-einsatz-klimafreundlicher-zuege-in-ortenaus-netz/>, Zugriff 28. August 2019.

Betriebsleistung im gesamten SPNV. Die Strecken sind in der Regel sehr fahrgaststark und bieten damit hohe Erlöspotenziale. Zudem kann die DB bzw. können die regional etablierten S-Bahn-Marken der DB Regio weiter den direkten Kontakt zu den Kunden pflegen. Hinzu kommt, dass die S-Bahn-Systeme weiterwachsen, sei es durch Mehrbestellungen auf vorhandenen Strecken in den Ballungsräumen, sei es durch Infrastrukturneubau, der die Kreierung neuer Linien ermöglicht, oder durch Verlängerung bestehender Linien, z. T. weit aus den Ballungsräumen hinaus. Besonders auffällig ist dies im Fall der S-Bahn Rhein-Neckar: Hier hat sich die DB Regio besonders hart um die beiden Vergabelose bemüht. Die Betriebsleistung wird sich in den kommenden Jahren fast verdoppeln!

Der Betreiber der S-Bahn-Netze ist fast überall die DB Regio. Ausnahmen sind eher kleine Netze wie die Ortenau S-Bahn, die eher dem Namen als der Sache nach als S-Bahn zu bezeichnen ist (Es ist derzeit noch ein Dieselnetz!). Oder es handelt sich um ein Stadtbahn-System wie bei der AVG im Karlsruher Umland. Von den größeren Netzen wird lediglich Bremen/Niedersachsen von einer Wettbewerbsbahn (NordWestbahn, Tochter der Transdev) betrieben. Die S-Bahn Rhein-Ruhr (Abellio) sowie die S-Bahn Hannover (ebenfalls NordWestbahn) werden folgen. In den großen Netzen Berlin, München, Hamburg und den meisten anderen dagegen hat sich die DB Regio behaupten können.

3.13. Ein hoffnungsloser Fall?! – Die Berliner S-Bahn

Berlin stellt in punkto Wettbewerb im SPNV deutschlandweit einen Sonderfall dar. Alle Länder haben inzwischen – teilweise nach langen Diskussionen – akzeptiert, dass die wettbewerbliche Vergabe im SPNV der Regelfall ist. In Berlin ist das anders. Zwar sind die Linien des Regionalverkehrs, die durch Berlin führen, inzwischen alle im Wettbewerb vergeben worden, und auch das Land Berlin hat eine beträchtliche „Wettbewerbsdividende“ einfahren können. Dies geschah aber aufgrund der Aufgabenteilung, wonach der Regionalverkehr federführend durch das Land Brandenburg erfolgt, welches sich dazu der Erfahrung des VBB bedient.

Der S-Bahn-Verkehr dagegen findet zu gut 90 % auf Berliner Territorium statt, und hier reklamiert das Land Berlin im Gegenzug die Federführung für sich. Zwar hat Berlin in den Jahren ab 2009 eine sehr ernstzunehmende Krise des S-Bahn-Verkehrs erlebt, und es wurden Stimmen laut, die kein Vertrauen mehr in den Betrieb der Berliner S-Bahn durch die Deutsche Bahn hatten. Vor der Konsequenz, einerseits klare Vorgaben zu machen, ansonsten aber klar auf Wettbewerb zu setzen, ist die Berliner Politik aber in den vergangenen Jahren immer wieder zurückgeschreckt. 2015 endete die erste „wettbewerbliche“ Vergabe, nämlich des Teilnetzes „Ring“ mit den südöstlichen Zulaufstrecken mit der Vergabe an den einen verbliebenen Bieter: Die S-Bahn Berlin GmbH hatte als einzige ein mehrstufiges Verfahren bis zum Schluss durchgestanden, an deren Ende eine deutliche *Preissteigerung* aus Sicht des Landes stand. Dabei handelte es sich um den einzigen Fall deutschlandweit, bei dem eine SPNV-Leistung nach „wettbewerblicher“ Vergabe deutlich teurer (gut 40 % mehr, allerdings wurden auch die Standards der Fahrzeuge erhöht, so dass ein 1:1-Vergleich mit etwas Vorsicht zu ziehen ist) wurde.

Im November 2018 wurden die Vorankündigungen für die wettbewerbliche Vergabe der beiden verbleibenden Teilnetze „Nord-Süd“ und „Stadtbahn“ veröffentlicht.⁷⁵ Hier geht es nach einer weiteren Zwischenvergabe um den Betrieb der Netze in den Jahren 2026/31- 2041/46. Die Vorankündigung wiederum war das Ergebnis einer Markterkundung, bei der geklärt werden sollte, welche Eisenbahnverkehrsunternehmen, Fahrzeughersteller und andere Player unter welchen Umständen Interesse an den zu vergebenden Dienstleistungen haben. Angesichts der Größe des benötigten Fahrzeugparks, seiner

⁷⁵ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:497590-2018:TEXT:DE:HTML>.

ungewöhnlichen Konfiguration („Viertelzüge“ anstelle von Triebfahrzeugen und Mittelfahrzeugen anderswo) sowie der technischen Besonderheiten der Infrastruktur (Stromschiene, Gleichstrom) ist klar, dass die Fahrzeugbeschaffung eine entscheidende Determinante bei der künftigen Vergabe sein würde. Insofern ergab die Debatte bis hierhin, dass Fahrzeugbeschaffung und -betrieb zumindest zunächst getrennt werden sollten, um überhaupt Spielraum für Wettbewerb zu schaffen. Schon das war nicht unumstritten.

Die Fahrzeugbeschaffung „vor die Klammer zu ziehen“, ist im Fall der Berliner S-Bahn sinnvoll, um die Kosten für die öffentliche Hand zu senken. Anders als in anderen SPNV-Netzen sind Fahrzeuge, die für die Berliner S-Bahn beschafft werden, auch nur dort einsetzbar, und es gibt eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen dem, der die Fahrzeuge im Eigentum hat, und dem Aufgabenträger Berlin. Vorgeschlagene Modelle waren Folgende:

Fahrzeugdienstleistermodell: Diese kommt dem sogenannten RRX-Modell für die Beschaffung und den Betrieb des Rhein-Ruhr-Express' in Nordrhein-Westfalen relativ nahe. Die mögliche strukturierte Finanzierungsunterstützung durch die Länder könnte zu einem wirtschaftlicheren Ergebnis führen.

Fahrzeugpoolmodell: Hierbei übernehmen die Länder oder eine landeseigene Gesellschaft nach mängelfreier Auslieferung der Fahrzeuge deren Eigentum, was formal Kosten senken kann, weil beim Fahrzeugdienstleister anfallende Risiken seitens der Länder nicht vergütet werden müssten. Allerdings dürften die Risiken auf Seiten der Länder bei technischen Problemen dafür deutlich höher sein.

Kommunalisierung Fahrzeugdienstleistermodell: Dieses und die folgenden Modelle sind insofern problematisch, weil nicht erkennbar ist, warum ein Fahrzeughersteller/-dienstleister seinen Auftraggeber in ein gemeinsames Unternehmen hineinnehmen sollten. Unklare Verantwortlichkeiten und daraus resultierende Streitigkeiten wären vorprogrammiert. Die Option zur vollständigen Übernahme ließe beim privaten Partner den Eindruck aufkommen, er werde dann nicht mehr benötigt, wenn genügend Kompetenzen bei den öffentlichen Mitgeschaftern aufgebaut worden sind. Es wäre zwar denkbar gewesen, dass sich auch hierfür Interessenten finden – aber diese werden angesichts des (aus ihrer Sicht) „Damoklesschwerds Kommunalisierung“ erst recht wenig Anreiz verspüren, sich langfristig zu engagieren und eher in den ersten Jahren der Vertragslaufzeit versuchen, möglichst viel Profit aus dem Projekt zu schlagen – also das Gegenteil dessen, was die Berliner Landespolitik erreichen möchte. Ferner wurden eine Kommunalisierung des Fahrzeugpoolmodells und eine solche mit zusätzlicher Direktvergabe untersucht, die noch schlechter abschnitten.

Im November 2019 hat der Berliner Senat aus seiner Sicht die Eckpunkte des Verfahrens beschlossen.⁷⁶ Den bekannten Stand gibt folgendes Schaubild wieder:

⁷⁶S-Bahn mit neuer Struktur: Es könnte chaotisch werden, Berliner Zeitung vom 11. November 2019, <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/s-bahn-berlin-grundlegender-systemwechsel-bei-der-s-bahn-ein-experiment-mit-ungewissem-ausgang-li.1173>, Zugriff am 10. Dezember 2019.

| Dienstleistung | Teilnetz | |
|--|-----------|----------|
| | Stadtbahn | Nord-Süd |
| Betrieb (2026/31 – 2041/46) | Los 1 | Los 2 |
| Fahrzeugbeschaffung und Fahrzeugwartung (2026/31 – 2041/46) | Los 3 | Los 4 |
| <i>(Option: Fahrzeugwartung für die folgenden 15 Jahre ab 2041/46)</i> | | |

Bieter oder Bieterkonsortien können sich also auf insgesamt vier Teillose bewerben: Betrieb und Fahrzeugbeschaffung und -wartung, jeweils für die beiden separaten Netze Stadtbahn und Nord-Süd. Kombinationen sind möglich, auch ein Gebot für alle Lose. Allerdings müsste sich für den Fall, dass ein Bieter zum Zug kommen sollte, der nicht für alle Lose ein Gebot abgegeben hat, ein passendes „komplementäres“ Angebot finden, was keineswegs sicher ist. So oder so ist eine rechtlich wasserdichte Bewertung der Angebote bei einem solchen Verfahren schwierig.

Berlin hat sich dabei gegen eine Loslimitierung entschieden: Um die Chancen neuer Bieter zu erhöhen, wäre denkbar, dass nicht ein Bieter den Betrieb aller ausgeschriebenen Linien übernehmen könnte (Lose 1 und 2 in unserer Darstellung), denkbar wäre auch eine Ausdehnung der Limitierung auf die Lose 3 und 4. In der politischen Debatte hatten sich die Grünen, die die Berliner Verkehrssenatorin stellen, für eine Loslimitierung ausgesprochen, und damit für eine Vergabepaxis, die in andere Netz-wirtschaften wie der Telekommunikation, aber auch im Eisenbahnregionalverkehr, erprobt und rechts-sicher ist.⁷⁷

Gegner waren die beiden anderen Regierungsparteien SPD und Linkspartei. Sie argumentieren, dass eine Loslimitierung nicht beherrschbare Schnittstellen schaffen würde – nicht beachtend, dass ver-gleichbare Schnittstellen an vielen Orten im Eisenbahnsystem bestehen und durchaus beherrschbar sind. So wurde die Frage gestellt, was passiere, wenn ein Fahrzeug eines neuen Betreibers auf den bestehenden Gleisen liegen bleibe? Offensichtlich war den Fragenden nicht bewusst, dass auch heute schon die Schieneninfrastruktur nicht Eigentum der S-Bahn Berlin GmbH ist und dass jeder Betreiber und jedes Eisenbahninfrastrukturunternehmen für den Fall von Havarien Notfallpläne bereithalten muss, die vom Eisenbahn-Bundesamt regelmäßig kontrolliert werden.

⁷⁷ Senatorin Regine Günther sieht klar, dass ein einzelner Anbieter „die Preise diktieren kann“. Ferner bemän-gelt sie zu Recht, dass die Deutsche Bahn über ihre Tochter S-Bahn Berlin GmbH Jahr für Jahr 70 Mio. Euro an Gewinn an den Konzern abführt und damit dem Berliner ÖV-System dauerhaft entzieht, siehe „So will Sena-torin Regine Günther Berlin grüner machen, in: Berliner Morgenpost vom 18. August 2019, <https://www.morgen-post.de/berlin/article226806551/So-will-Senatorin-Regine-Guenther-Berlin-gruener-machen.html>, Zugriff am 19. August 2019.

Aussagen der EVG, Berlin dürfe „nicht erneut geteilt“ werden, spielen mit ähnlichen Ängsten und sind grob unsachlich.⁷⁸ Angesichts des bisherigen und für die Zukunft ebenfalls zu erwartenden Anwachsens des S-Bahn-Verkehrs in Berlin ist Arbeitsplatzverlust das Letzte, vor dem S-Bahn-Mitarbeiter, seien es Triebfahrzeugführer oder Werkstattmitarbeiter, Sorge haben müssen. Für mindestens zwei Betreiber im Berliner S-Bahn-Netz spricht, dass es dann endlich einen echten Benchmark geben und transparent würde, wie der S-Bahn-Betrieb effizient und für den Fahrgast attraktiv erbracht werden kann.

Aber auch im Bereich der Werkstätten wurde mit harten Bandagen gekämpft: Im heutigen Betrieb unterhält die S-Bahn Berlin GmbH mehrere Werkstätten, in denen sie die gesamte Wertschöpfungskette rund um die Fahrzeuge bedienen kann und die auch für Ausweitungen des Fahrzeugparks gewappnet sind. Für die anstehenden Vergaben ließ das Unternehmen verlauten, dass es auch künftig keine Kapazitäten in den Werkstätten anderen Unternehmen zur Verfügung stellen wolle. Diese Haltung steht in krassem Widerspruch zu den Vorgaben im Regulierungsrecht⁷⁹, was auch dem Land Berlin bekannt sein dürfte. Statt den Konflikt mit der S-Bahn Berlin GmbH in Vorbereitung des Vergabeverfahrens zu suchen, sucht das Land nach Alternativflächen für Werkstätten und ist dabei entlang des Nord-Süd-Netzes fündig geworden; nicht jedoch entlang der Strecken des Netzes Stadtbahn.

Für mögliche Interessenten als Betreiber und/oder als Fahrzeugverantwortlicher ist es entscheidend, dass diese Fragen schnell geklärt werden und dann der Eindruck entsteht, dass es ein echtes Interesse des Landes an Wettbewerb mit verschiedenen Konzepten gibt und dass dieser Wettbewerb letztlich wirklich offen ist. Angesichts des immensen Aufwands, den Bieter bei der Teilnahme an einem solchen Vergabeverfahren betreiben müssen, haben die lange Unsicherheit im aktuellen Verfahren sowie die schlechten Erfahrungen aus den vergangenen Jahren eine eher abschreckende Wirkung.

Bleibt es jedoch weiterhin bei nur einem Anbieter, ist eine Transparenz über gute Konzepte und letztlich über angemessene Preise bei der Leistungserbringung nicht zu erreichen. Nicht zuletzt besteht immer der Verdacht, dass der Berliner (und mindestens auch der Brandenburger) Steuerzahler nicht gerechtfertigt hohe Preise bezahlt.

3.14. Vergabeverfahren für Teile der Wertschöpfungskette

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

- Erbringung der Verkehrsleistung
- Fahrzeugauswahl und –beschaffung
- Fahrzeugfinanzierung
- Fahrzeuginstandhaltung

⁷⁸ Sie dürften aber ihre Wirkung nicht verfehlen, wenn damit gedroht wird, Berlin „lahmzulegen“. Siehe rbb vom 3. April 2019: Protest gegen S-Bahnpläne. Eisenbahngewerkschaft droht mit scharfen Konsequenzen, <https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2019/04/berlin-s-bahn-evg-protest-vergabeverfahren.html>, Zugriff am 2. September 2019.

⁷⁹ ERegG § 10ff. sowie DURCHFÜHRUNGSVERORDNUNG (EU) 2017/2177 DER KOMMISSION vom 22. November 2017 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen, in Kraft seit dem 1. Juni 2019. Serviceeinrichtungen sind von ihrem Betreiber zu beschreiben, Nutzungsbedingungen zu veröffentlichen und genehmigen zu lassen. Anträgen Dritter auf Nutzung kann nur bei Überlastung widersprochen werden. Im Konfliktfall sind genau beschriebene Verfahren zu durchlaufen.

- 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 (selten) durch die Aufgabenträger selbst übernommen oder (häufiger) separat vergeben. Dabei wollen die Aufgabenträger in den meisten Fällen nicht einfach so „Unternehmer“ spielen, sondern steigern ihre eigene Verantwortung aus vielfach durchaus nachvollziehbaren Motiven, beispielsweise, um in bestimmten Fallkonstellationen Wettbewerb abzusichern.

Fahrzeugbeschaffung: 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 stattfinden kann. Alle EVU bieten de facto mit denselben Fahrzeugen an. Der Nachteil dabei ist, dass diese Fahrzeuge kaum „fungibel“ sind, dass sie nach Auslaufen des Verkehrsvertrags, für den sie ursprünglich gebaut und bestellt worden sind, kaum mehr in einem anderen Einsatzgebiet fahren können. Der Fahrzeuggebrauchmarkt kann sich so nicht weiterentwickeln.

Fahrzeugfinanzierung: Die Wirtschaftskrise der Jahre 2008-2010 führte zu einer Krise bei der Kreditvergabe. Eisenbahnverkehrsunternehmen bekamen erhebliche Schwierigkeiten, eine Finanzierung für neue Triebfahrzeuge am Kapitalmarkt sicherzustellen. Oftmals wäre sie nur zu Refinanzierungskonditionen erhältlich gewesen, die gegenüber den Konditionen, die die Deutsche Bahn AG als hundertprozentiges Tochterunternehmen des Bundes erhält, nicht wettbewerbsfähig gewesen wäre. In diesem Umfeld nahm die Zahl der Teilnehmer an Vergabeverfahren spürbar ab. Daher gingen einige Aufgabenträger dazu über, entweder wettbewerbsstützende Elemente wie Kapitaleinsatzgarantien oder Wiedereinsatzgarantien zu geben. Oder sie bauten, als weitestgehendes Mittel, gleich einen eigenen Fahrzeugpool auf (LNVG, ZGB, fahma des RMV). Die Fahrzeuge der öffentlichen Hand werden dann dem Eisenbahnverkehrsunternehmen „beigestellt“. So wird Chancengleichheit bezüglich der Refinanzierungskonditionen zwischen den EVU hergestellt. Allerdings kann auch ein Wettbewerb über möglicherweise innovative Finanzierungskonzepte nicht mehr geführt werden.

Fahrzeuginstandhaltung: In anderen Vergabemodellen wird zusätzlich die Wartung der Fahrzeuge während der Laufzeit aus der Sphäre der EVU herausgenommen und separat vergeben, z. B. beim RRX („Rhein-Ruhr-Express“)-Modell in Nordrhein-Westfalen. Auch hier kann das EVU nicht mehr durch eigene Expertise überzeugen, sondern muss den Dienstleister in Anspruch nehmen, den der Aufgabenträger zuvor ausgewählt hat. Vereinfacht gesagt: Klemmt die Tür, kann das EVU dagegen nichts tun.

Personalrekrutierung: Das Einstellen von geeignetem Fachpersonal für den Fahrdienst, Kundenberatung, Planung, Werkstatt, Verwaltung, Management ist Kernbestand jedes Wirtschaftsunternehmens. Die Änderung des § 131 Abs. 1-3 GWB Ende 2015 führte dazu, dass ein Neubetreiber dem Personalstamm des bisherigen Betreibers ein Übernahmeangebot machen muss, so dass auch hier sein Spielraum deutlich eingeschränkt wird. Allerdings spielt diese Einschränkung in der Realität heute angesichts der Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte in der Bahnbranche kaum noch eine Rolle.

Fahrausweisvertrieb: Zum Betrieb eines Liniennetzes gehörte lange Zeit immer auch der Vertrieb von Fahrausweisen. Auch das ist nicht mehr selbstverständlich: Zum einen gibt es noch immer eine starke Prägung durch den ehemaligen Monopolanbieter DB Vertrieb, die Vertriebstochter des DB-Konzerns, besonders angesichts der Exklusivrechte beim Verkauf von SPFV-Fahrausweisen. Aber auch im Zuge der Ausweitung des ortsungebundenen, digitalen Vertriebs und angesichts des Wunsches einiger Aufgabenträger, eine möglichst große Einheitlichkeit des Vertriebs zu gewährleisten („einheitliche Benutzeroberfläche“) haben Aufgabenträger den Fahrausweisvertrieb separat ausgeschrieben. Allerdings scheint sich dieser Trend in den vergangenen zwei Jahren zumindest nicht weiter verstärkt zu haben.

Von Netto- zu Bruttoverträgen: Schließlich gibt es – gerade wegen des wettbewerbsverzerrenden Wissensvorsprungs der DB-Unternehmen über bisherige Fahrgelderlöse in bestimmten Verkehrsnetzen sowie der immer noch starken Dominanz bei Einnahmenaufteilung und Tariffortentwicklung – einen Trend von Nettoverträgen zu Brutto- oder Bruttoanreizverträgen. In diesen übernimmt der Aufgabenträger das Erlösrisiko, um den Bietern ein andernfalls unzumutbares Kalkulationsrisiko zu nehmen. Das ist einerseits positiv. Allerdings werden den Eisenbahnverkehrsunternehmen zeitgleich auch mögliche Chancen durch zusätzliche Fahrgelderlöse genommen. Und auch bei den Vertriebsprovisionen besteht eine Tendenz, Chancen vom EVU zum Aufgabenträger zu verlagern und Risiken an seiner Statt zu übernehmen.

So sehr die hier gezeigten Maßnahmen der Aufgabenträger in vielen Fällen Wettbewerb erst ermöglicht haben: Insgesamt ergibt sich eine ernste Verkürzung bzw. Zerschneidung der Wertschöpfungskette. Der Spielraum, innerhalb dessen die Eisenbahnverkehrsunternehmen 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 auch, 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 in diesem Zuge 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 es dringend notwendig, um den Wettbewerb nicht insgesamt abzuwürgen. Dennoch muss die Frage, ob wettbewerbsstützende Maßnahmen durch den Aufgabenträger ergriffen werden müssen und wenn ja, welche das wären, in jedem Verfahren erneut gestellt und beantwortet werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zu viel des Guten eher Schlechtes bewirkt, dass die EVU schlicht alle Punkte der Leistungsbeschreibung abarbeiten und nur wenig Innovationen bewirken können.

3.15. Anforderungen an zeitgemäße Verkehrsverträge

Zunächst ist evident, dass Direktvergaben nur noch in den Fällen vorkommen dürfen, wo dies kurzfristig zur Vermeidung von Betriebsausfall unabdingbar ist. Ansonsten müssen sie der Vergangenheit angehören. Vergabeverfahren können heute mit einem Vorlauf von mehreren Jahren angegangen werden. Vergabekalender gibt es, große Verkehrsverträge sind, wo noch vorhanden, schon vor Jahren in passende Vergabenetze gegliedert worden.

Dies ist aber, wie gesehen, noch immer nicht selbstverständlich. Kompensationsgeschäfte für ein „Entgegenkommen“ der DB an anderer Stelle kommen noch immer vor. So wurde der Vertrag über den Betrieb der S-Bahn Stuttgart kurzerhand um vier Jahre von 2028 bis 2032 verlängert, weil die DB Regio im Gegenzug zusagte, einige wenige S-Bahn-Fahrzeuge für Mehrleistungen, die durch die

Implementierung von ETCS möglich werden sollen, selbst zu beschaffen.⁸⁰ Die Politik muss hier genau hinsehen, dass hier wirklich nur besondere Situationen überbrückt und nicht der Wettbewerb durch die Hintertür wieder grundsätzlich in Frage gestellt wird. Das fällt dort offenbar besonders schwer, wo der Druck durch Nachfragesteigerung und Kapazitätsengpässe besonders groß ist⁸¹ – aber gerade hier ist der Wettbewerb besonders relevant, weil durch ihn auch neue Ideen entstehen und genutzt werden könnten.

Aber auch dort, wo die Vergaben wettbewerblich erfolgt sind und weiter erfolgen, muss genauer hingeschaut werden, um den Wettbewerb nachhaltig zu sichern. Die Auskömmlichkeit vieler Verkehrsverträge ist gesunken – in verschiedener Hinsicht hat sich die Kosten- und Erlösentwicklung aus Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen 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 Margen können aber zum Marktaustritt von Wettbewerbern führen. Die Konzentration auf weniger oder gar nur einen Bieter in künftigen Vergabeverfahren wird dann die Preise in die Höhe treiben.

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 Eisenbahnverkehrsunternehmen einen breiten Spielraum über das „Wie“ der Verkehrsleistungserbringung ließen, hat sich das Bild völlig gewandelt: Extrem detaillierte Vorgaben der Aufgabenträger lassen den bietenden Eisenbahnverkehrsunternehmen kaum mehr Spielraum für eigene unternehmerische Ideen und Akzente.

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 Eisenbahnverkehrsunternehmen 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.

Vergabeentscheidungen, die fast nur noch am Zugkilometerpreis als einem harten Kriterium, das nicht leicht Gegenstand eines Vergabenachprüfungsverfahrens werden kann, ausgerichtet werden, führen de facto zu eindimensionalen Angeboten der EVU. Das Know-how der EVU, wie Eisenbahnverkehr besser werden kann, wird in Vergabeverfahren 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 Eisenbahnverkehrsunternehmen selbst, die in der Vergangenheit Vergabeentscheidungen zu ihren Ungunsten unter Hinweis auf unklare oder intransparente qualitative Vergabekriterien angegriffen haben.

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 Leistungsstandards eigenmächtig ändern, sondern müssen die Verkehrsleistungen prinzipiell bis zum

⁸⁰ RailBusiness vom 24. Januar 2019.

⁸¹ Siehe Jürgen Wurmthaler: Weiterentwicklung der S-Bahn Stuttgart. Bewegung für unser Klima, in: Region Stuttgart aktuell 4/2019, S. 38-39.

Ende der Verkehrslaufzeit zu den Bedingungen erfüllen, die vorab Bestandteil der Ausschreibung gewesen sind.

Personalkostenentwicklung: Das Eisenbahnverkehrsunternehmen muss das für die Erbringung der Verkehrsleistung und die übrigen notwendigen Aufgaben erforderliche Personal rechtzeitig rekrutieren, halten und weiterbilden. Der Aufschwung des SPNV-Markts hat dazu geführt, dass trotz deutlich gesteigerter Effizienz im Markt nennenswerte Arbeitslosigkeit nicht entstanden ist. Im Gegenteil: Die gestiegene Betriebsleistung sorgt allein schon für eine deutliche Steigerung des Personalbedarfs.

In den vergangenen Jahren sind die Einkommen von Triebfahrzeugführern und Zugbegleitern deutlich gestiegen, 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 steigenden Kosten tritt also der Effekt, dass neues Personal kaum mehr zu bekommen, seine Rekrutierung sehr aufwändig und oft nicht nachhaltig ist. Personalkostensteigerungen werden zwar grundsätzlich durch Preisgleitklauseln in den Verkehrsverträgen aufgefangen. Allerdings bilden die angewendeten statistischen Indizes die tatsächlichen Kostenentwicklungen nicht (mehr) annähernd realistisch ab. Die Folge ist ein deutliches Absinken der Auskömmlichkeit des Verkehrsvertrags, bis hin zu der Gefahr, dass er gar keinen Ertrag mehr bringt.

Diese Herausforderung muss auf zwei Ebenen angegangen werden: Zum einen muss eine Lösung gefunden werden, wie die steigenden Personalkosten 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 Findung und Etablierung eines neuen Index' für die Preisgleitklauseln in Verkehrsverträgen gibt es bereits Gespräche zwischen EVU und Aufgabenträgern.

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 Angebotsangabe 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 Anreizvertrag senken die Einnahmen, Pönalen von Seiten des Aufgabenträgers kommen hinzu. Schätzungen gehen davon aus, dass ca. 60-80 % der Verspätungen und Zugausfälle nicht durch die EVU verursacht werden, also entweder direkt oder indirekt

(Zugfolgeverspätung) durch die Eisenbahninfrastruktur. Für die EVU sind Pönalen hier besonders problematisch, da es nicht in ihrer Hand liegt, die Ursachen abzustellen.

Die Risikoverteilung zwischen den Aufgabenträgern und den EVU 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 schleppend verläuft.

Wetterereignisse: Thematisch eng verwandt sind die Folgen von Wetterereignissen wie Starkregen, Sturm, große Hitze oder Schneefall. Diese Ereignisse haben in den vergangenen Jahren 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.

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 Fingerspitzengefühl bei der Anlastung von Malusbeträgen gegen EVU, wenn diese zuvor keine Chance hatten, Verspätungsursachen zu beseitigen.

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 wie für Verbraucherhaushalte 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. Um den Bahnstromnetzbetreiber DB Energie GmbH – das Unternehmen, obwohl das fünftgrößte Energieversorgungsunternehmen der Republik, kennt kein Unbündling – kommen die EVU aber nicht vorbei. Und seitdem das neue Marktzugangsmodell in Kraft ist, haben gerade die Wettbewerber bei der Abrechnung der Energiemengen riesige Probleme, besonders dann, wenn Grenzübertreite 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.

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 weiter auf alte Monopolvorteile bauen: Noch immer können Wettbewerber Tickets des Fernverkehrs nur über von den Aufgabenträgern vorgegebenen 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 vor diesem Hintergrund 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 Eisenbahnverkehrsunternehmen noch Aufgabenträger haben ein Interesse daran, dass der DB-Konzern de facto die Vertriebspolitik in den Regionen bestimmen kann.

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 ermittelten Betreibern „beizustellen“. In den Jahren der Finanzkrise (2008 ff.) war das ein probates Mittel, um den Wettbewerb insgesamt zu stützen. Andernfalls hätte die DB Regio als Tochter eines Staatskonzerns mit dem besten Kreditrating einen uneinholbaren Vorteil gegenüber den Wettbewerbern gehabt. Auch bei der Vergabe der Berliner S-Bahn, über die derzeit heftig gerungen wird, könnte 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 über weit mehr 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 zu lange geplanten 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 auch alle qualitativvoll zu bearbeiten, ist nach den Sparrunden vergangener Jahre oftmals gar nicht (mehr) vorhanden und muss wiederaufgebaut werden. Und wenn ein Fahrzeug entwickelt und produziert ist, muss es noch zugelassen werden. Der Zulassungsprozess an sich ist überkomplex und überbürokratisch. Die technische Säule des IV. Eisenbahnpakets wird zwar eine an sich begrüßenswerte Stärkung der Kompetenzen der 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 Fahrzeugleihe bundesweit bei regionalen Engpässen 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 Eisenbahnverkehrsunternehmen grundsätzlich funktioniert, so dass sie sich beispielweise vorhandene Werkstattkapazitäten gegenseitig zur Verfügung stellen. Ausnahmen gibt es – wie so oft – bei der Berliner S-Bahn.

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 OBUs künftig die streckenseitigen Signale und daher fallen beim Infrastrukturbetreiber perspektivisch massive Einsparungen an. Der Bund muss 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 nur ein reservierter Platz für die OBUs selbst und ein Leerrohr für die Verkabelung bedeuten.

Sollte nun der Bund bei seiner Haltung bleiben, die OBUs nicht zu finanzieren, käme auf die SPNV-EVU eine weitere Last zu, welche 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 unter-

schiedlich gehandhabt würden. Die Gefahr eines Scheiterns zumindest einzelner Projekte wäre sehr real.

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 und die für viele 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 und andere) 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. Für diesen schnellen Wandel ist aber das bisherige Vergabemodell im SPNV kaum vorbereitet: Verkehrsverträge haben meist eine Laufzeit zwischen zehn und fünfzehn Jahren; die 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. Derartig gibt es ein Verkehrsvertrag einem stationären Fahrausweisautomat an einem ländlichen SPNV-Halt in Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2037 (!) verbindlich vor.

Zwar können Aufgabenträger während der Vertragslaufzeiten vom EVU Änderungen verlangen, dies 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.

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. 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, wäre 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.

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 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 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 beiden 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.

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 konterter, 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 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 müsste zudem auch über laufende Verkehrsverträge gesprochen 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. 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“.

Verbesserung des Bahnstromprozesses, 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 fünfgrößte 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 einfach 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.

Gemeinsamer Bahntarif, gegenseitiger Vertrieb und Regulierung: Für das Erleben des Öffentlichen Verkehrs als einheitliches System ist der Fahrausweisvertrieb ganz zentral. Der derzeitige Zustand, dass 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 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 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.

Vor allem muss der Eisenbahntarif schnell in einen unternehmensübergreifenden Tarif überführt werden, der durch alle Tarifierer und diejenigen, die das Erlörisiko aus ihm 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: 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 aufwändig, sorgen für viele und immer wie-der 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.

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 umstellungsbedingte 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. So wird deutlich, dass eine Anpassung des Leistungsumfangs kein „Unfall“ aufgrund einer schlecht vorbereiteten Ausschreibung ist, sondern von vornherein mitgedacht wurde.

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 Hemmschwelle zur Nutzung der Bahn ist gesunken. Und bei alledem musste der bisherige Monopolist nicht einmal auf Umsatz und Gewinne verzichten.

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 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.

In diesem Zusammenhang der richtigen Austeriarierung von Risiken sind auch die individuellen Fahrgastrechte der Kunden zu nennen, die diese gegenüber den befördernden EVU geltend machen können. Hier war in den vergangenen Jahren eine deutliche Schlechterstellung der Schiene gegenüber den anderen Verkehrsträgern zu verzeichnen, indem beispielsweise der Fahrgast auch dann einen Anspruch hatte, wenn die Verspätung oder der Zugausfall wegen höherer Gewalt, also aus Gründen, die das EVU nicht zu vertreten hat, eintrat. Gleiche Regelungen gibt es etwa im Luftverkehr nicht. Insofern ist der Standpunkt der EU-Verkehrsminister, die entsprechende EU-VO auch bei anderer Meinung des EU-Parlaments anpassen zu wollen, dennoch richtig.⁸²

3.16. Auswirkungen des Wettbewerbs

Größere Effizienz im Umgang mit öffentlichen Geldern: Dabei hat der Vergabewettbewerb, bei dem sich verschiedene Anbieter um einen Verkehrsvertrag bewerben, aus Sicht der Aufgabenträger und vor allem der Kunden insgesamt einen deutlichen Schub nach vorn gebracht, nämlich einen drastisch verbesserten Einsatz von Steuermitteln (bis zu 60 % Einsparungen der Kosten pro Zugkilometer bei erstmaliger wettbewerblicher Vergabe), mehr Fahrgäste und Nachfrage (s. o.), modernere Züge (Barrierefreiheit, Klimatisierung, Fahrgastinformationssysteme mit Echtzeit- und Anschlussdaten, weniger Lärm, höhere Energieeffizienz, insgesamt mehr Komfort etc. pp.). Diese Erfahrungen gelten, bei zeitlich unterschiedlichem Einstieg in den Vergabewettbewerb von Land zu Land, für alle Bundesländer.

Angebotsausweitung: Vor allem konnte, wie gezeigt, mit den eingesparten Mitteln das Angebot deutlich ausgeweitet werden. Durch die Etablierung einer klaren Besteller-Ersteller-Beziehung konnte die Politik deutlich machen, welche Leistung und welche Standards sie erwartet. Hinzu kommt, dass die Aufgabenträger nicht nur einseitig etwas vorgeben: Durch den Wettbewerb um die Vergabe der Verkehrsverträge wurden auch bei der Erbringung der Verkehrsleistung bei den einzelnen

⁸² Weniger Rechte für Bahnreisende, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 2019, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auto-verkehr/eu-verkehrsminister-weniger-rechte-fuer-bahnreisende-16515403.html?service=printPreview>, Zugriff am 11. Dezember 2019.

Eisenbahnverkehrsunternehmen Effizienzreserven gehoben und Potenziale für neue, innovative Angebote freigesetzt. Der Wettbewerb hat dabei allen Verkehrsunternehmen genutzt, auch der DB Regio – was sie selbst immer wieder betont. Dass der Wettbewerb entgegen anderslautender Aussagen nicht auf dem Rücken des Personals ausgetragen wird, ist angesichts deutlich steigender Tariflöhne, sinkender Arbeitszeiten und weiteren Verhandlungserfolgen bei Tarifverhandlungen offenbar (siehe dazu den Abschnitt „Personal“).

Steigende Qualität: Die objektive Qualitätsentwicklung und auch die (subjektive) Zufriedenheit der Kunden wird von den Aufgabenträgern regelmäßig erhoben. Dabei wird in der Regel nicht nur nach den einzelnen Eisenbahnverkehrsunternehmen unterschieden, sondern auch nach den einzelnen Netzen/Verkehrsverträgen. Das ist deshalb sinnvoll, weil die Qualitätsstandards, die der Aufgabenträger setzt, laufend fortentwickelt werden. Insgesamt lassen sich zwei Tendenzen klar herausarbeiten:

Im Durchschnitt werden die Leistungen der Wettbewerbsbahnen besser bewertet. Dazu ein Beispiel: Das aktuelle Qualitätsranking der Bayerischen Eisenbahngesellschaft (BEG), der größten Aufgabenträgerorganisation) umfasst inzwischen 31 Verkehrsverträge. Zur besseren Übersichtlichkeit sind in der folgenden Tabelle die von der DB Regio bedienten Netze in rot und die von Wettbewerbsbahnen bedienten Netze in grün dargestellt⁸³:

| Platz | Netz (Betreibendes EVU) | aktuelle Punktzahl (Maximum = 100) | Punktzahl 2018 |
|-------|--|------------------------------------|----------------|
| 1. | Agilis-Nord (Agilis Verkehrsgesellschaft mbH & Co. KG) | +99,48 | (+94,66) |
| 2. | Kissinger Stern (Erfurter Bahn GmbH) | +93,93 | (+86,49) |
| 3. | Kahlgrund (DB RegioNetz Verkehrs GmbH) | +83,83 | (+81,90) |
| 4. | Oberpfalzbahn/Waldbahn (Die Länderbahn GmbH DLB) | +82,74 | (+91,55) |
| 5. | Werdenfelsbahn (DB Regio AG) | +74,45 | (+67,47) |
| 6. | Berchtesgadener Land Bahn (Die Länderbahn GmbH DLB/Salzburg AG) | +72,93 | (+79,03) |
| 7. | Flughafenexpress (DB Regio AG) | +69,09 | (-) |
| 8. | Bayerische Regiobahn (Bayerische Regiobahn GmbH) | +66,36 | (+57,90) |
| 9. | Agilis-Mitte (Agilis Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG) | +65,62 | (+61,19) |
| 10. | Südhessen-Untermain (Hessische Landesbahn GmbH) 1 | +57,68 | (-) |
| 11. | Ostallgäu-Lechfeld-Bahn (Bayerische Regiobahn GmbH) 2 | +56,53 | (-) |
| 12. | Regio Nordostbayern (DB Regio AG) | +39,24 | (+7,89) |

⁸³ Qualitätsranking der BEG, Stand 30. Juni 2019, <https://beg.bahnland-bayern.de/de/aufgaben/kontrollieren/qualitaet%3%A4tsranking>, Zugriff am 4. September 2019. Die Münchner S-Bahn ist wegen anderer Messstandards nicht einbezogen.

| | | | |
|-----|--|--------|----------|
| 13. | Linienstern Mühldorf (DB RegioNetz Verkehrs GmbH) | +38,59 | (+24,39) |
| 14. | Regio Oberbayern (DB Regio AG) | +36,55 | (+14,40) |
| 15. | Mittelfrankenbahn (DB Regio AG) | +35,76 | (+11,39) |
| 16. | Main-Saale-Express (DB Regio AG) | +30,57 | (+34,17) |
| 17. | München-Nürnberg-Express/Ringzug West (DB Regio AG) | +27,35 | (+13,22) |
| 18. | Donau-Isar-Express (DB Regio AG) | +26,63 | (+20,04) |
| 19. | Main-Spessart-Express (DB Regio AG) | +24,27 | (+24,40) |
| 20. | Westfrankenbahn (DB RegioNetz Verkehrs GmbH) | +21,74 | (+11,07) |
| 21. | Meridian (Bayerischen Oberlandbahn GmbH) | +18,52 | (+35,80) |
| 22. | Franken-Thüringen-Express (DB Regio AG) | +16,83 | (+27,11) |
| 23. | Dieselnetz Allgäu Los 1 (DB Regio AG) | +16,25 | (+10,37) |
| 24. | Bayerisches Oberland (Bayerische Oberlandbahn GmbH) | +12,44 | (+11,56) |
| 25. | Regio Allgäu-Schwaben (DB Regio AG) | +12,26 | (-16,15) |
| 26. | Mainfrankenbahn (DB Regio AG) | +8,51 | (+16,88) |
| 27. | Regio Franken (DB Regio AG) 3 | +4,15 | (-35,44) |
| 28. | Fugger-Express (DB Regio AG) | -2,90 | (+16,34) |
| 29. | Dieselnetz Allgäu Los 2 (DB Regio AG) | -5,51 | (-9,39) |
| 30. | Alex Nord und Süd (Die Länderbahn GmbH DLB) | -19,93 | (-7,51) |
| 31. | Dieselnetz Ulm Übergang (DB Regio AG) | -32,33 | (-12,10) |

Es fällt direkt auf, dass die Leistungen der Wettbewerbsbahnen insgesamt besser bewertet werden. Acht von den elf am besten bewerteten Netze werden von Wettbewerbsbahnen bedient. Die drei Netze der Wettbewerbsbahnen, die in der „unteren Tabellenhälfte“ stehen, haben insbesondere mit lang andauernden Baumaßnahmen zu kämpfen, die sie nicht beeinflussen können.

Eine zweite Tendenz, die sich aus den Qualitätsrankings ableiten lässt, ist, dass die Qualität der Netze, die die DB Regio bedient, und die sie im Wettbewerb erhalten hat, spürbar höher ist als in Verträgen, die noch Teil eines alten „Großen Verkehrsvertrages“ sind oder die anderweitig direkt vergeben worden sind. Letztgenannte Verträge ziehen Probleme magisch an. Beispielsweise werden hier

gelegentlich noch Fahrzeuge eingesetzt („Silberlinge“ zum Beispiel), die man den Fahrgästen woanders nicht mehr zumuten würde. Fachjournalist Stefan Hennigfeld urteilt daher:

„... inzwischen ist der gesamte SPNV auf einem Niveau, das bei der alten Behördenbahn völlig undenkbar gewesen wäre. [...] Hätte man daher auch ohne Wettbewerb auf der Schiene unter dem Dach einer wie auch immer gearteten Bundesbahn ähnliche Erfolge erzielen können? Nein, hätte man nicht. Denken wir mal zehn oder 15 Jahre zurück, als DB Regio noch eine herausragende Stellung im Markt hatte. All die Mechanismen, die im Zusammenhang mit einem vernünftigen Controlling stehen, mussten mit viel Aufwand erkämpft werden.

Als der VRR vor über zehn Jahren den bundesweit ersten Qualitätsbericht rausgab, haben die üblichen Verdächtigen aus allen Rohren gefeuert: Das sei ja hochgradig unseriös, man könne doch keine Linienleistungen miteinander vergleichen und überhaupt sei das ja alles nur wegen der damals vorhandenen Rechtsstreitigkeiten zwischen DB Regio und VRR. Dazu wurden in den Anfangsjahren der Eisenbahnreform Preise pro Zugkilometer aufgerufen, die heute nicht mehr vorstellbar wären.

Durch den Marktdruck hat auch DB Regio es geschafft, sich von der Ex-Bundesbahn in ein am Markt agierendes modernes Unternehmen zu verwandeln. Aber das ging nicht, weil man da einen unerwarteten Anfall von marktwirtschaftlichem Idealismus hatte, sondern das ging, weil der lukrative Markt für Direktvergaben mit dem Abellio-Urteil verschwunden ist. Gleichzeitig stiegen, als Folge dessen, neue internationale Akteure in den Markt ein und es kam Bewegung ins Geschehen.“⁸⁴

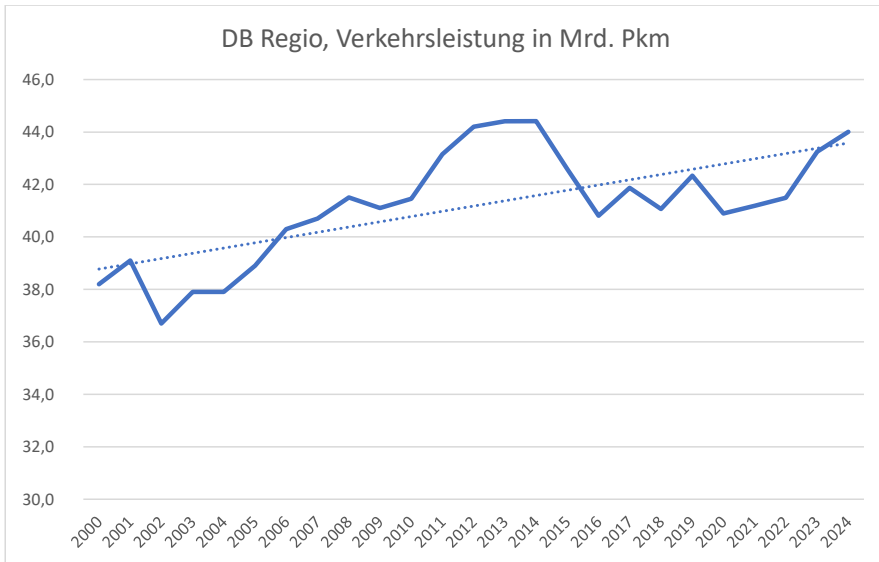
Herausforderung Betriebsübergang: Der Betriebsübergang eines Netzes vom Alt- auf den Neubetreiber ist noch immer durchaus eine Herausforderung. Zwar hat sich eine gewisse Routine eingestellt, die zeigt, dass das Vergabemodell im SPNV stabil läuft. Letztlich gibt es in der Branche auch ein gemeinsames Verständnis als „Bahner“, das ein kollegiales Miteinander ermöglicht. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, wenn die DB Regio in Nordrhein-Westfalen eigentlich selbstverständliche Führerstandsmitfahrten für Kollegen eines Neubetreibers vor dem Betriebsübergang einzeln in Rechnung stellt (!) und darüber hinaus darauf dringt, dass die Kollegen für die Fahrt einen gültigen Fahrausweis benötigen.⁸⁵

Es gibt allerdings praktische Herausforderungen, die sich gegenüber früher deutlich verstärkt haben: Zum einen ist die Qualität der Fahrzeuge, insbesondere bei Neufahrzeugen, oftmals nicht wie gewünscht. Gelegentlich werden sie zu spät geliefert, erhalten die Zulassung des EBA entweder gar nicht bis zur Betriebsaufnahme oder erst wenige Tage davor. Und auch die Personalrekrutierung ist in den vergangenen Jahren zunehmend schwieriger geworden (siehe Abschnitt „Personal“). Daher spricht vieles dafür, Betriebsaufnahmen zeitlich zu entzerren, dass also nicht von einem Tag auf den anderen der Neubetreiber losfährt. Ein langsames Aus- bzw. Einschleichen hat sich dort, wo es praktiziert wird, durchaus bewährt.

Wettbewerb zu Lasten der DB Regio?: Der Wettbewerb ging letztlich nicht zu Lasten des bundeseigenen früheren Monopolisten: Die Verkehrsleistung der DB Regio AG (einschließlich der S-Bahn-Gesellschaften) ist seit der Regionalisierung und der Einführung von Wettbewerb sogar weiter angestiegen:

⁸⁴ Der Erfolg ist greifbar vorhanden, Eisenbahnjournal Zughalt.de vom 5. September 2019, <http://www.zughalt.de/2019/09/der-erfolg-ist-greifbar-vorhanden/>, Zugriff am 11. Dezember 2019.

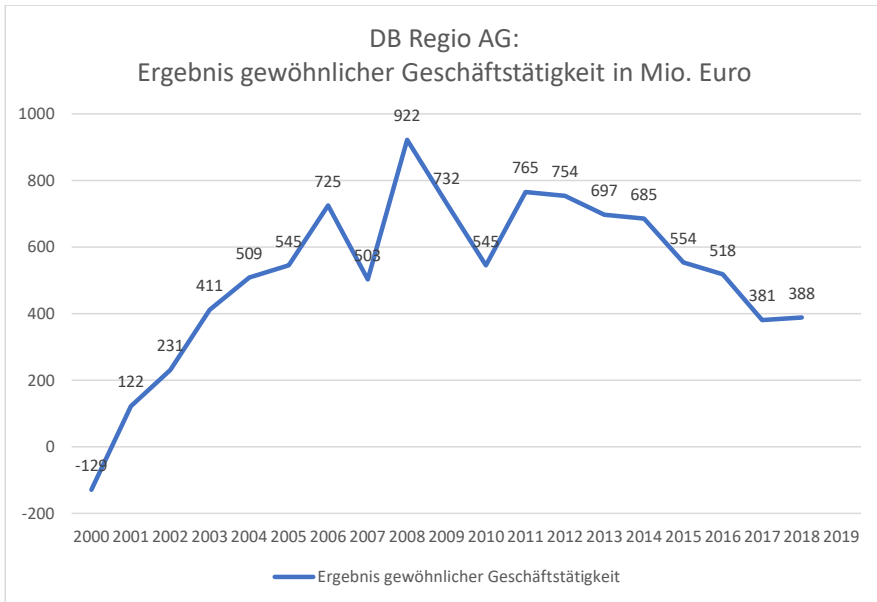
⁸⁵ So geschehen im Vorfeld des Betriebsübergangs der Linie RE 5 von der DB Regio auf National Express.



Natürlich machen sich die zwischenzeitlich nicht mehr wiedergewonnenen Verkehrsverträge bei der Betriebsleistung bemerkbar. Aber durch Mehrbestellungen in den weiter von der DB Regio bedienten Netzen sowie durch bessere Auslastung der Züge werden diese Verluste aber bei der Verkehrsleistung mehr als ausgeglichen. Der Trend weist weiter nach oben.

Betrachtet man die wirtschaftlichen Ergebnisse der DB Regio AG, so ergibt sich folgende Fieberkurve:

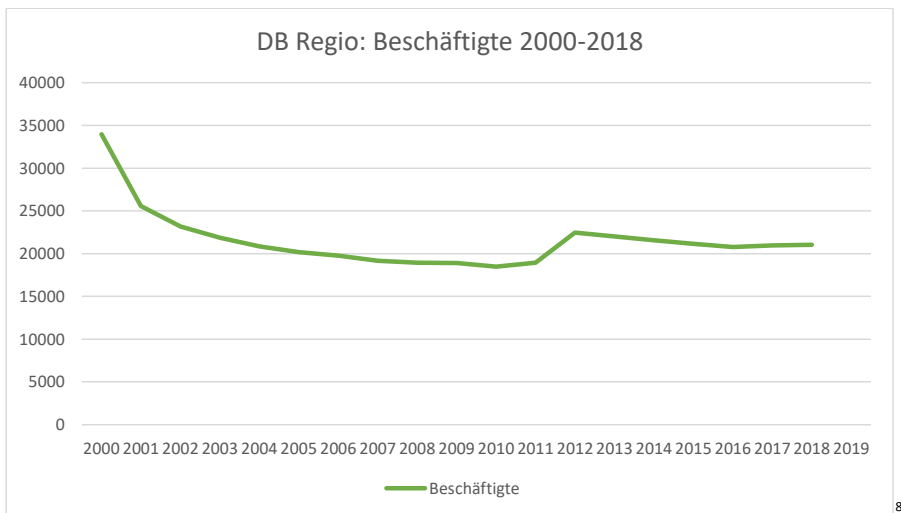
⁸⁶ BSL Marktrecherche.



Zwar zeigen sich starke Schwankungen – auf die Folgen des Wettbewerbs dürften diese aber nur mittelbar zurückzuführen sein. Eher dürften sie den Druck von außen – Druck vor dem Börsengang, Umstrukturierungen im Konzern etc. reflektieren.

⁸⁷ Geschäftsberichte der DB Regio AG, siehe jeweils unter <https://ir.deutschebahn.com/de/berichte/archiv/>.

Schließlich lohnt ein Blick auf die Beschäftigtenzahlen:



Hier zeigt sich deutlich der massive Personalabbau zu Beginn der 2000er Jahre – als der Wettbewerb noch kaum spürbar war. Danach konsolidierten sich die Beschäftigtenzahlen weitgehend, und das trotz gelegentlicher Ausschreibungsverluste.

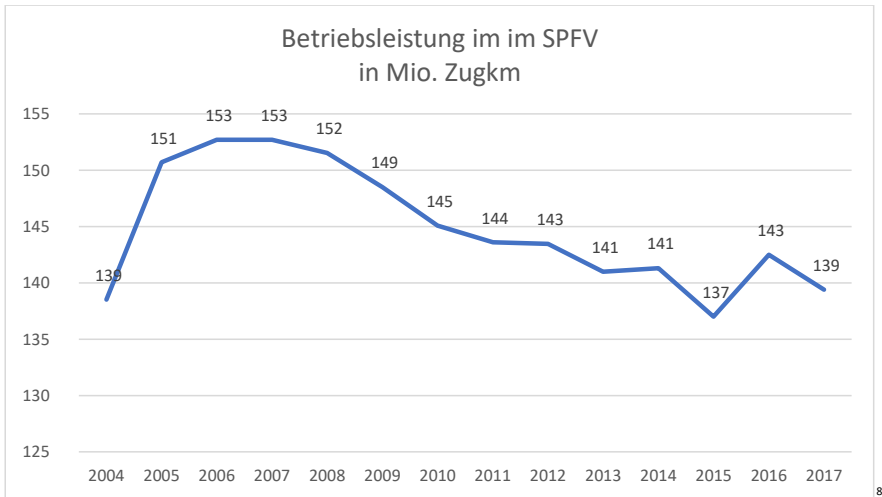
4. SPFV

Im Schienenpersonenfernverkehr ist durch das Engagement von LEO Express und vor allem von FLIXtrain, der Schientochter von FLIXmobility, Bewegung geraten. Auch die Übernahme einiger Nachtzugverbindungen durch die ÖBB zeigt, dass keineswegs nur die Deutsche Bahn Fernverkehr „kann“. Schließlich hat sich der Autozug Sylt stabilisiert. Insgesamt bleibt der SPFV mit einem DB-Marktanteil von über 99 % dennoch ein Problemkind des (noch nicht vorhandenen) Wettbewerbs.

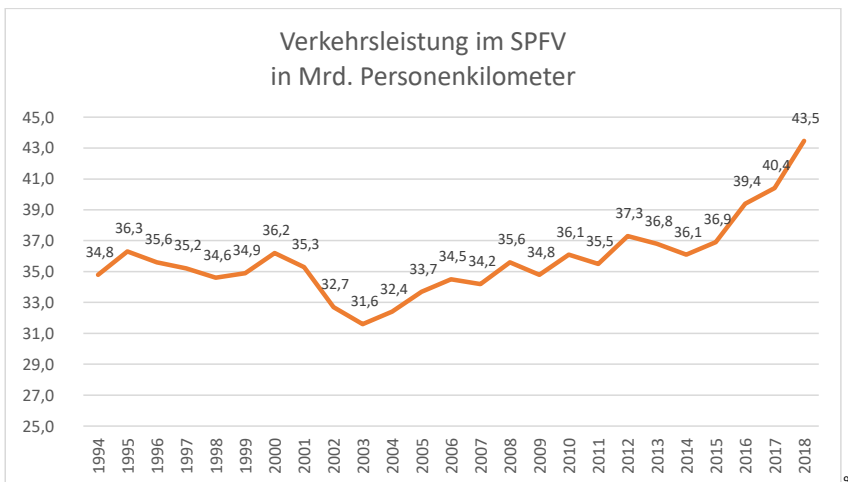
4.1. Wirtschaftliche Rahmendaten: Betriebs- und Verkehrsleistungsentwicklung

Die Entwicklung im SPFV unterscheidet sich grundlegend von der im Regionalverkehr. Über die Betriebsleistung liegen erst seit etwas mehr als 15 Jahren vergleichbare Zahlen vor. Sie zeigen nach einem frühen Höhepunkt des Leistungsangebots zunächst einen signifikanten Rückgang der Betriebsleistung seit der Mitte des vergangenen Jahrzehnts. Der Tiefpunkt war im Jahr 2015 mit 137 Mio. Zugkm erreicht – just dem Jahr, in dem DB Fernverkehr ihre Fernverkehrsoffensive „Deutschland im Takt“ ankündigte, die bis zum Jahr wieder eine deutliche Ausweitung des Angebots bringen soll. Das erneute Absinken der Betriebsleistung im Jahr 2017 nach einer Steigerung im Jahr zuvor zeigt, dass es alles andere als einfach ist, den Ankündigungen auch Taten folgen zu lassen.

⁸⁸ Ebenda. Vor 2011 waren nicht alle Tochtergesellschaften einbezogen, daher der kurzfristige starke Anstieg.



Das Bild relativiert sich etwas, wenn man die Entwicklung der tatsächlichen Verkehrsleistung am Kunden, ausgewiesen in Personenkilometern, dagegenhält. Diese ist seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts stetig auf zuletzt über 43 Milliarden Personenkilometern gestiegen.

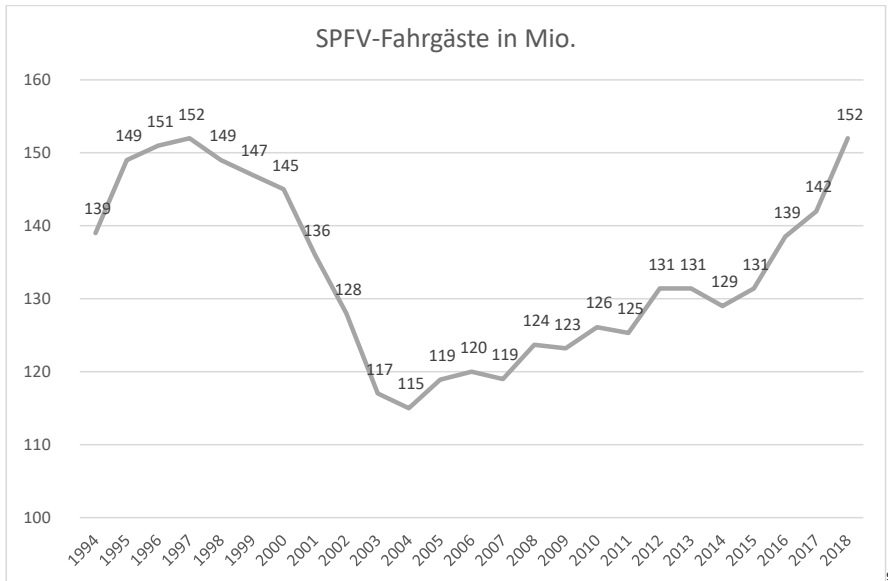


Nun könnte das auch bedeuten, dass dieselben Menschen einfach „nur“ längere Strecken mit dem Fernverkehr gefahren sind. Dass dem nicht so ist, zeigt das folgende Schaubild, das beförderte Personen, also die Zahl der Fahrten bzw. Fahrgäste ausweist. Diese sind tatsächlich seit dem Tiefpunkt im Jahr 2004 zahlenmäßig deutlich angestiegen. In den vergangenen Jahren vermeldete DB Fernverkehr von Jahr zu Jahr deutlich steigende Fahrgastzahlen. Zum Gesamtbild gehört aber auch, dass erst seit

⁸⁹ Quelle: Statistisches Bundesamt, Verkehr in Zahlen 2018/2019.

⁹⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt, Verkehr in Zahlen 2018/2019; 2018: Hochrechnung auf Basis Daten Destatis.

2018 die in den Neunzigerjahren „normalen“ Fahrgastzahlen wieder erreicht worden sind. Erst jetzt kann man von „echten“ Fahrgastrekorden sprechen. Davor sind nur Verluste aus den Vorjahren aufgeholt worden.



Angesichts der jetzt massiven Qualitätsmängel wird die Größe der Aufgabe deutlich, wenn es darum geht, weitere Fahrgaststeigerungen zu erreichen.

Über das gesamte Jahr 2018, besonders aber im zweiten Halbjahr, waren die monatlichen durchschnittlichen Pünktlichkeitswerte schlagzeilenträchtig. Im Herbst 2018 lag der Wert bei knapp unter 75 %, d. h. dass jeder vierte Zug mehr als sechs Minuten verspätet am Ziel ankam – bis sechs Minuten hinter Plan gelten noch als pünktlich, unabhängig davon, ob ein allfälliger Anschluss erreicht wird oder nicht. Ein leicht steigender Wert im Dezember 2018, dem Monat des Weihnachtsreiseverkehrs, war für DB-Vorstand Ronald Pofalla bereits Grund, auf eine mögliche Trendwende zu hoffen.⁹² Dabei ließ er aber außer Acht, dass gerade zur Bewältigung des Weihnachts- und Jahreswechselreiseverkehrs bei der DB Urlaubssperren verhängt werden und vor allem im Winter ein Großteil der Bahnbaumaßnahmen ruht. Diese Rahmenbedingungen galten spätestens ab Februar 2019 nicht mehr.

⁹¹ Quelle: Statistisches Bundesamt, Verkehr in Zahlen 2018/2019; 2018: Hochrechnung auf Basis Daten Destatis.

⁹² Ronald Pofalla im Interview mit der „Neuen Westfälischen“ vom 1. Januar 2019, https://www.nw.de/nachrichten/wirtschaft/22339043_Warum-es-bei-der-Bahn-immer-wieder-hakt.html, Zugriff am 29. Januar 2019.



Ein anderer Grund für die schlechten Werte offenbart sich in der Feststellung, dass nur etwa einer von fünf Fernverkehrszügen der Deutschen Bahn AG ohne jeden Mangel bereitgestellt wird, wie im Herbst 2018 berichtet wurde. Dies ist ein hausgemachtes Problem der DB Fernverkehr AG, das nichts mit dem problematischen Zustand der Infrastruktur zu tun hat, sondern mit der mangelhaften Wartung der Züge in den Werkstätten.⁹³ Viele der festgestellten Probleme sind für den eigentlichen Betrieb harmlos (die sprichwörtliche kaputte Kaffeemaschine), andere be-

einträchtigen die Qualität der Fahrt des Kunden aber bereits erheblich (defektes WLAN, defekte Toiletten etc.), und wieder andere wie defekte Antriebe oder Bremsen haben massive Auswirkungen nicht nur auf den direkt betroffenen Zug, sondern auch auf andere Züge, weil der defekte Fernverkehrszug ohnehin schon knappe Kapazität aus dem Netz nimmt. Andere Züge müssen warten, Umleitungen fahren (Güterverkehr) oder Fahrgäste aus dem liegen gebliebenen Zug aufnehmen.

| Ziel / Destination | Gleis / Platform | Zeitpunkt / Time |
|--------------------|------------------|------------------|
| Hamburg-Altona | 9 | 11:15 RB61 |
| Basel SBB | 7 | 11:17 RB12 |
| Essen Hbf | 8 | 11:19 ICE |
| Hanau Hbf | 7 | 11:20 RB |
| Würzburg Hbf | 6 | 11:21 RE3 |
| Wiesbaden Hbf | 9 | 11:25 RB8 |
| Basel SBB | 7 | 11:26 RE5 |
| München Hbf | 8 | 11:28 ICE |
| Hamburg-Altona | 6 | 11:30 RE |
| Stuttgart Hbf | 7 | 11:31 RE |
| Essen Hbf | 8 | |
| Berlin Ostbahnhof | 9 | |

Die Deutsche Bahn informierte Ende Januar 2019, dass auch im Jahr 2018 die Quote der Komplettausfälle bei ICE und IC unter 1 %, nämlich bei ca. 0,7 % lag. Offensichtlich war ihr das eine Meldung wert. Sie wies aber bei der Gelegenheit nicht mehr darauf hin, dass von Teilausfällen insgesamt 2 % der Fernverkehrszüge betroffen sind. Das Delta erklärt sich aus den Zügen, die zwar den Startbahnhof verlassen, aber vor dem geplanten Zielbahnhof umkehren. Dieser Wert dürfte nach

der neuen Maßgabe (so genannte „Pofalla-Wende“), lieber früher umzukehren und damit den Fahrplan wieder einhalten zu können, als die gesamte Laufstrecke zu fahren, dafür aber immer mehr Verspätung aufzubauen und an andere Züge weiterzugeben, eher noch weiter zunehmen.⁹⁴

Die Nachhaltigkeit der getroffenen Maßnahmen steht aber durchaus in Frage. Die von der DB AG selbst veröffentlichten Werte für die einzelnen Monate des Jahres 2019 zeigen, dass die Probleme noch nicht wirklich in den Griff bekommen worden sind⁹⁵:

⁹³ Wohl auch deshalb wurde dieses Thema Ende 2019 zur „Chefsache“ gemacht und dem Vorstandsmitglied Sabina Jeschke direkt zugeteilt, Rail Business 50/19 vom 9.12.2019, S. 2.

⁹⁴ Presseinformation der DB AG vom 28. Januar 2019, https://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart_zentrales_uebersicht/Auch-2018--99-Prozent-aller-DB-Fernverkehrsfahrten-fanden-statt-3732068; dazu Bericht der Süddeutschen Zeitung: Bahn streicht zehn Züge am Tag ersatzlos, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-bahn-zugausfaelle-1.4307546>; Zugriff in beiden Fällen am 30. Januar 2019.

⁹⁵ https://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/puenktlichkeitswerte-1187696

| | Januar | Februar | März | April | Mai | Juni | Juli | August | September | Oktober | November |
|--------|--------|---------|------|-------|------|------|------|--------|-----------|---------|----------|
| 5 min | 76,3 | 80,0 | 78,3 | 78,7 | 79,8 | 69,8 | 73,2 | 75,2 | 74,7 | 73,1 | 72,2 |
| 15 min | 89,6 | 91,6 | 90,5 | 91,0 | 91,8 | 85,9 | 87,7 | 88,8 | 89,5 | 88,8 | 88,5 |

Auf der anderen Seite muss sich die Fachöffentlichkeit davor hüten, die Qualitätsdiskussion über den Bahnverkehr in Deutschland zu sehr auf die Pünktlichkeit, und vor allem auf die Pünktlichkeit im (DB-) Fernverkehr, zu verengen. In den meisten Nahverkehrsnetzen, wo Zugausfälle und Verspätungen nicht nur wegen der Fahrgastrechte, sondern vor allem auch im Rahmen der Verkehrsverträge massiv malusbewehrt sind, liegt die Pünktlichkeit bei deutlich über 90 %. Der durchschnittliche Wert für 2018 lag bei 93,5 %, lediglich 0,5 % niedriger als im Vorjahr.⁹⁶ Ausnahme sind hier vor allem die stark baustellenbelasteten Netze.

4.2. Marktbedeutung der Wettbewerber













Auch in den vergangenen Jahren hat sich an der Verteilung der Marktanteile nicht viel geändert. Noch immer beherrscht die DB Fernverkehr den Markt; es erübrigt sich insofern ein Längsschnittvergleich:



⁹⁶ Railway Gazette International, February 2019, p. 23.

4.3. Neue Anbieter: LEO Express, FLIXtrain, ÖBB, Thalys

Und dennoch ist es nicht so, dass sich nichts getan hätte. Tatsächlich ist auch der Fernverkehrsmarkt besonders seit 2017 in Bewegung geraten; neben das übermächtige Angebot der DB Fernverkehr treten weitere Wettbewerber⁹⁷:

| EVU (Betreiber) | Marke | Angebot in Mio. Zugkm (2017/18 Ist; 2019 Plan) | | |
|---|--|---|-------------------|---------------------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 |
| DB Fernverkehr AG ⁹⁸ |  | 139,4 | 142,2 | |
| Bahn-Touristik-Express  <i>Wir bewegen Sie!</i> | Autozug Sylt  EINFACH GUT DRAUF. | 0,1 | 0,2 | 0,2 |
| | Flixtrain  | - | 0,9 ⁹⁹ | <2,0 ¹⁰⁰ |
| | Hamburg-Köln-Express:  HAMBURG / KÖLN / EXPRESS | 0,1 | - | - |
| Leo Express  | Flixtrain  | - | 0,8 | 1,1 |
| |  | 0,7 | 0,2 | - |
| Hector Rail  |  | 0,4 | - | - |
| Georg Verkehrsorganisation (GVG) ¹⁰¹  | Berlin-Night-Express  | <0,1 | <0,1 | <0,1 |


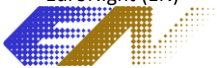






⁹⁷ Soweit nicht anders angegeben: Marktrecherche BSL.

⁹⁸ Geschäftsbericht der DB Fernverkehr AG 2018; https://ir.deutschebahn.com/fileadmin/Deutsch/2018/Berichte/DB18_Fernverkehr_web.pdf, S. 2/U2, Zugriff am 22. Juli 2019.

⁹⁹ Mitteilung Flixtrain vom Juli 2019.

¹⁰⁰ Mitteilung Flixtrain vom Juli 2019.

¹⁰¹ Nach dem Tod von Rolf Georg bleibt die GVG Besteller, betreibendes EVU ist nun Transdev mit einer Lokomotive der Wedler Franz Logistik GmbH & Co. KG (WFL), Rail Business 29/19, S. 6.

| | | | | |
|--|--|------|------|--------------------|
| RZD/ DB Fernverkehr  | EuroNight (EN)  | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Thalys  | | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Transdev / Abellio Rail Mittel- deutschland (ab Dezember 2018) ¹⁰² | Harz-Berlin-Express (HBX)  | <0,1 | <0,1 | - |
| Müller-Touristik GmbH & Co. KG/  BTE/ Treinreiswinkel  VOOR MEER TREINEN | Schnee Express / Alpen-Express  | <0,1 | <0,1 | <0,1 |
| Train4You/ MSM  | Urlaubs-Express  | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Österreichische Bundesbahnen ¹⁰³ | ÖBB NightJet  | 2,3 | 2,3 | 2,4 ¹⁰⁴ |

¹⁰² Einzelne Verbindungen des Verkehrs zwischen den Bahnhöfen am Rand des Harzes und Magdeburg wurden und werden an Wochenenden über Magdeburg nach Berlin durchgebunden. Für diese durchgehenden Zugteile galt ein besonderer, eigenwirtschaftlicher Tarif. Seit der Übernahme der Leistungen des Harz-Elbe-Netzes durch Abellio Rail Mitteldeutschland zum Fahrplanwechsel im Dezember 2018 ist auch dieser Leistungsbestandteil durch den Verkehrsvertrag vorgegeben und damit kein eigenwirtschaftlicher Verkehr mehr.

¹⁰³ Auskunft der ÖBB vom 6. August 2019. Die Zahlen beziehen sich auf das Gebiet der BR Deutschland, nicht auf das Gesamtangebot.

¹⁰⁴ Derzeit prüfen die ÖBB und die SBB nach eigenen Angaben, wie das Angebot sinnvoll ausgebaut werden kann da die vorhandenen Kapazitäten in den Zügen bereits voll ausgelastet sind, siehe International Railway Journal: „SBB and ÖBB to expand Nightjet services“, 19. August 2019, https://www.railjournal.com/passenger/main-line/sbb-and-obb-to-expand-nightjet-services/?utm_source=&utm_medium=email&utm_campaign=5875, Zugriff am 22. August 2019. Das ist umso erstaunlicher, wenn man bedenkt, dass diese Verbindungen von der DB Fernverkehr AG als nicht auskömmlich gestrichen worden sind

Das Angebot in Mitteleuropa sieht in den Jahren 2018/19 ungefähr so aus:

Linien des privaten Fernverkehrs von/nach Zentraleuropa 2018+19

Private Wettbewerber von Eisenbahnen der öffentlichen Hand im Schienenpersonenfernverkehr (regelmäßig nach Fahrplan / ohne Charter)



105

FlixBus plante im Laufe des Jahres, das Angebot deutlich auszuweiten: Im Mai oder Juni sollte die Verbindung Berlin-Köln starten; im Jahr 2020 sollen weitere Verbindungen hinzukommen. Wegen der infrastrukturellen Voraussetzungen (druckertüchtigte Fahrzeuge) deutete sich jedoch an, dass eine Verbindung Berlin-München über die Neubaustrecke zunächst nicht realistisch ist¹⁰⁶ Neben den bisherigen Dienstleistern Locomore/Leo Express und BTE/RDC sollte auch die IGE als neuer Subunternehmer

¹⁰⁵ <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c6/D-A-Wettbewerber-EVU.png>, Zugriff am 22. Juli 2019. Thalys fehlt hier.

¹⁰⁶ Rail Business vom 25. Februar 2019.



an Bord kommen.¹⁰⁷ Im Fahrplanjahr 2020 wird Flixtrain mit dann vier Linien (Berlin-Stuttgart, Hamburg-Köln, Leipzig-Berlin-Ruhrgebiet-Aachen und neu Hamburg-Stuttgart) vertreten sein.¹⁰⁸ Auch das Nachtzugangebot der ÖBB soll mit zusätzlichen Verbindungen, etwa Wien-Brüssel, ausgeweitet werden.¹⁰⁹

Charterverkehre: Ein besonderes Marktsegment sind die Charterverkehre, also eigenwirtschaftliche SPFV-Verbindungen, die in der Regel nicht im Netzfahrplan angemeldet werden.

Sie werden oft von einem Reiseveranstalter bei einem auf Charterverkehre spezialisierten Eisenbahnverkehrsunternehmen bestellt, das sich seinerseits um passende Trassen bei der DB Netz AG bemühen muss. Das entsprechende Trassenpreissegment „Charter/Nostalgie“ liegt deutlich unter den Planverkehren. Im Gegenzug zeichnen sich diese Verbindungen durch eine niedrige Durchschnittsgeschwindigkeit aus; einer Vertaktung mit anderen Verbindungen ist ausdrücklich nicht angestrebt. Das Segment ist insgesamt sehr klein. Ein klassischer Fall sind kurzfristig angemeldete Fußballfanreizezüge, die ab einer gewissen Größe (ca. 800 Fahrgäste) günstiger sein können als Busreisen.

Allerdings hat ein Aufgabenträger, der VRR, erstmals solche Fanreizezüge explizit ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben. In seinem Bedienebiet ist die Dichte an Fußball-Profimannschaften der ersten bis zur dritten Bundesliga so dicht wie bei keinem anderen Aufgabenträger. Dienstleister ist hier Train Rental International. Diese Leistungen sind dann wieder gemeinwirtschaftliche SPNV-Leistungen.

4.4. Diskriminierungspotenziale speziell im SPFV, Hemmnisse des Wettbewerbs

Es stellt sich die Frage, warum der Wettbewerb im Fernverkehr über das Vierteljahrhundert seit der Bahnreform anders als im SPNV oder im Güterverkehr nicht in Schwung gekommen ist. Warum waren die bisherigen Versuche, im Fernverkehr Fuß zu fassen, letztlich nicht nachhaltig erfolgreich? Die Gründe sind nicht ganz einfach zu benennen, und sie haben sich im Laufe der Zeit auch gewandelt.

Kritische Masse nötig: Der Fernverkehr soll grundsätzlich eigenwirtschaftlich erbracht werden, anders als der SPNV, der als gemeinwirtschaftliche Leistung klassifiziert wird, der als Teil der Daseinsvorsorge gilt, und für den es geregelt Vergabeverfahren gibt. Diese bedingen im Vorfeld die Bildung von „Netzen“ bzw. Linienbündeln durch die Vergabestellen (die Aufgabenträger). Meist werden sie so geschnitten, dass auch nicht ganz so große Unternehmen eine realistische Chance haben (können). Im Fernverkehr gibt es eine solche Steuerung gar nicht. Zwar kann auch ein eher kleineres Unternehmen Trassen anmelden und ein Verkehrsangebot machen, sofern es Zugriff auf geeignetes Zugmaterial hat. Allerdings ist dieses Angebot immer ein Nischenangebot. Bisherige Mitbewerber im SPFV haben jeweils einzelne Verbindungen angeboten, konnten keine sinnvolle Verknüpfung mit dem übrigen

¹⁰⁷ Rail Business 50/19 vom 9.12.2019, S. 8.

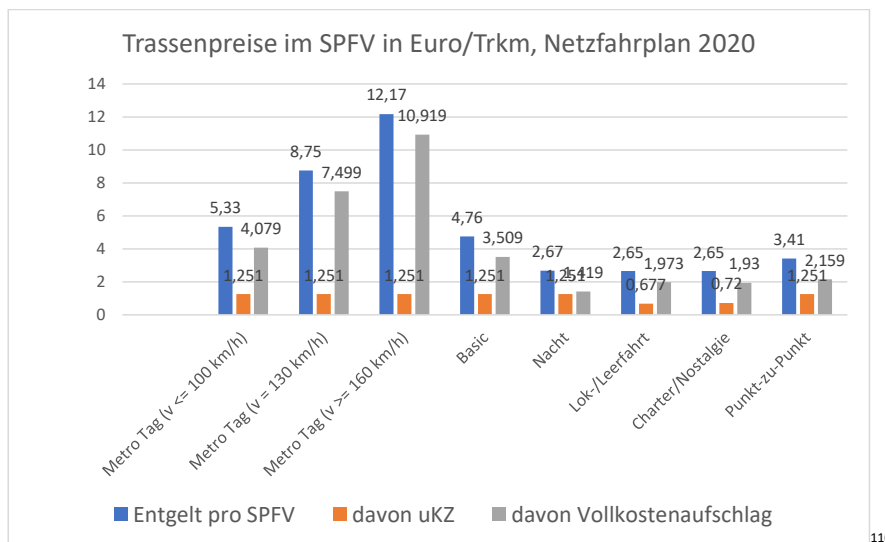
¹⁰⁸ Rail Business 43/19 vom 21.10.2019, S. 6.

¹⁰⁹ ÖBB kündigen neue Nachtzüge an, Spiegel Online vom 23. Oktober 2019, <https://www.spiegel.de/reise/aktuell/wien-bruessel-oesterreichs-bundesbahnen-oebb-kuendigen-neue-nachtzuege-an-a-1292978.html>, Zugriff am 10. Dezember 2019.

Verkehrsangebot bieten, weder verkehrlich noch tariflich. Tarifkooperationen gab es einmal, als im Hamburg-Köln-Express DB-Fahrausweise des Nahverkehrs anerkannt wurden – mit dem Effekt, dass die Züge aus allen Nähten platzten, aber nur sehr wenig Einnahmen generiert wurden. Flixbus mit seiner Eisenbahntochter Flixtren geht hier insofern einen anderen Weg, als die Zugverbindungen von Anfang als Teil eines Netzes mit den bereits bestehenden Fernbuslinien konzipiert worden sind.

Trassenverfügbarkeit: Für Neueinsteiger besteht das Problem, dass sie in der Regel keines der Vorrangskriterien (Taktverkehr oder ins Netz eingebundener Verkehr, internationaler Verkehr) erfüllen. Das bedeutet, dass sie bei der Trassenvergabe immer bekommen, was die anderen Verkehre übriglassen. Es ergeben sich also häufig Trassen mit unfreiwillig langsamer Durchschnittsgeschwindigkeit sowie langen Pausen in einzelnen Bahnhöfen, um bevorrechtigte Züge passieren zu lassen.

Trassenpreise: Der Schienenpersonenfernverkehr leidet besonders unter dem Vollkostenprinzip (s. u.). Das Trassenpreissystem ist sehr fragmentiert, auch die folgende Grafik zeigt nur eine Auswahl der möglichen Preise, Expresszuschläge sind nicht berücksichtigt:



Das Einstiegsprodukt ist in den meisten Fällen der „Punkt-zu-Punkt“-Verkehr. Hier ist der Preis pro Trassenkilometer mit 3,41 vergleichsweise „günstig“ und der Vollkostenaufschlag schlägt mit „nur“ 63,3 % zu Buche. Allerdings ist die Einordnung einer Trasse in das Segment „PzB“ an Kriterien geknüpft: Eine Durchschnittsgeschwindigkeit von mehr als 120 km/h ist nicht möglich; es gibt keine bestellten Anschlüsse, und es darf nicht mehr als vier Verbindungen pro Tag geben. Gerade Letzteres ist für ein neues Unternehmen problematisch, da die Einschränkungen auch dann gelten, wenn nur auf einzelnen Linienabschnitten mehr als vier Fahrten erreicht werden. Das bedeutet, dass Wachstum gewissermaßen bestraft wird, da dann alle Züge, die den entsprechenden Linienabschnitt nutzen, in das entsprechende Metro-Segment hochgestuft werden. Bei einer Durchschnittsgeschwindigkeit von 120 km/h steigt dann also der Preis von 3,41 Euro pro Trassenkm auf 7,61 Euro, also auf mehr als das Doppelte.

¹¹⁰ Beschluss der Bundesnetzagentur im Verfahren BK10-18-0202_E vom 13. Februar 2019, S. 143ff.

Generell gilt im Fernverkehr, dass der Vollkostenaufschlag hoch ist; er macht im Extremfall mehr als 89 % des Trassenpreises aus. Das ist auch eine Form von Wettbewerbsverzerrung. Denn für die DB Fernverkehr ist das zwar misslich, aber die Mehrausgaben können geleistet werden, da sie ja als Einnahmen beim Infrastrukturunternehmen im selben Konzern verbleiben („Preis-Kosten-Schere“). Konzernexterne Unternehmen können nicht auf diese Weise „Linke-Tasche-rechte-Tasche“ spielen.

Zugang zu Fahrzeugen: Vor allem ist es für Newcomer sehr schwer, geeignete Fernverkehrsfahrzeuge zu bekommen. Der Gebrauchtfahrzeugmarkt ist besonders in den vergangenen Jahren fast ausgetrocknet. Im Hochgeschwindigkeitssegment gibt es keinen. Es ist also für ein neues SPFV-Unternehmen nicht möglich, mit gebrauchten Fahrzeugen längere Abschnitte der Hochgeschwindigkeitsstrecken zu befahren. Hinzu kommen hier besonders hohe technische Anforderungen, die nicht nur die notwendige Höchstgeschwindigkeit betreffen.

Theoretisch wäre es denkbar, selbst neue Fahrzeuge bauen zu lassen. Aber das ist angesichts der hohen Entwicklungskosten illusorisch. Ein Unternehmen, das nicht in staatlicher Hand ist, wird für sich allein kaum die Chance auf eine Finanzierung erhalten. Wie schwierig das ist, hat die DB selbst bei der Beschaffung der ICE 4 erfahren: Sie war mitursächlich für den politischen Druck zur Aufstockung des Eigenkapitals der DB AG durch den Bund.

Fahrzeugmangel: Nunmehr betrifft dieser nicht mehr nur die Konkurrenz, sondern auch die DB selbst. Der Fahrzeugpark ist nicht mehr ausreichend, um ein stabiles Angebot fahren, geschweige denn es ausweiten zu können. In dem Segment der klassischen Fernverkehrszüge, also nicht ICE, wurde lange Jahre gespart, was sich jetzt auch rächt. Um Lücken zu stopfen, suchte die DB selbst auf dem Fahrzeuggebrauchmarkt nach Entlastung. Die Fahrzeuge sollen nicht älter als zehn Jahre und wenigstens auf ETCS nachrüstbar sein. Sie sollten schon zum Fahrplanwechsel im Dezember 2019 einsatzfähig sein.¹¹¹ Vermutet wurde, dass sich die DB hier um die bisherigen Fahrzeuge der österreichischen Westbahn bemühen wolle – auch um sie einem Konkurrenten Flixtrain wegschnappen zu können.¹¹² Tatsächlich kam der Deal zwischen der Westbahn und der DB zustande. Die Westbahn ihrerseits sicherte sich für eine Übergangszeit weiterhin den Zugriff auf die Fahrzeuge, bis neue Stadler-Fahrzeuge zur Verfügung stehen würden.¹¹³

4.5. Querfinanzierung des DB-SPFV durch Regionalisierungsmittel

Wie unsicher die Grenze zwischen dem „eigenwirtschaftlichen“ SPFV und dem „gemeinwirtschaftlichen“ SPNV ist, zeigt auch die Praxis, Fernverkehrszüge der DB für die Inhaber von Zeitkarten des Nah- und Verbundverkehrs zu öffnen. Das ist vermeintlich für alle Beteiligten von Vorteil: Für die Reisenden, weil sie auf ihren regelmäßigen Strecken auch Fernverkehrszüge nutzen können und damit flexibler sind; für die Aufgabenträger, weil sie so zusätzliche Bestellungen „sparen“ können. Und nicht zuletzt für DB Fernverkehr, weil das Unternehmen zusätzliche Einnahmen generieren kann, die es sonst nicht hätte. Zu allem Überfluss werden die Ausgleichsbeträge, die die Aufgabenträger für die (teilweise) Anerkennung an DB Fernverkehr zahlen müssen, meist auf der Basis des „Flexpreis“ berechnet – den aber

¹¹¹ Markterkundung im März 2019, abrufbar unter <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NO-TICE:130324-2019-TEXT:DE:HTML>.

¹¹² Rail Business vom 1. April 2019, S. 16.

¹¹³ Stadler: 15 neue KISS-Intercityzüge für die WESTbahn, Lokreport vom 29. Oktober 2019, <https://www.lokreport.de/news/deutschland/industrie/item/14174-stadler-15-neue-kiss-intercityzuege-fuer-die-westbahn.html>, Zugriff am 10. Dezember 2019.

nur der deutlich kleinere Teil der Fahrgäste tatsächlich bezahlt. Die folgende Übersicht zeigt, welche Anerkennungen von Nahverkehrstickets im Fernverkehr es bereits gibt.¹¹⁴

| Region | Kombination |
|--|--|
| VGN Verkehrsverbund Großraum Nürnberg | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| VRN Verkehrsverbund Rhein-Neckar | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| RMV Rhein-Main-Verkehrsverbund | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden, Semestertickets gelten in Fernverkehrszügen |
| NVV Nordhessischer Verkehrsverbund | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden, Semestertickets gelten in Fernverkehrszügen |
| VRM Verkehrsverbund Rhein-Mosel | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| VRB Verbundtarif Region Braunschweig | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| VRR Verkehrsverbund Rhein-Ruhr | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| VRS Verkehrsverbund Rhein-Sieg | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| GVH Verkehrsverbund Großraum-Verkehr Hannover | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| VBN Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| HVV Hamburger Verkehrsverbund | Zeitkarten ab Wochenkarten (!) können mit 1.-Klasse-Aufpreiskarten kombiniert werden |
| VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg | Zeitkarten ab Wochenkarten können ohne Aufpreis in bestimmten Fernverkehrszügen genutzt werden; für die 1. Klasse kann ein Übergangsfahrausweis gekauft werden |
| Mecklenburg-Vorpommern | Zwischen Stralsund und Rostock reicht auch der C-Preis aus |
| Niedersachsen | Zwischen Bremen und Emden/Norddeich Mole reicht auch der C-Preis/VBN-Tarif aus |
| VVO Verkehrsverbund Oberelbe | zwischen Dresden und Riesa gelten auch Zeitkarten des VVO-Tarifs |
| VMT Verkehrsverbund Mittelthüringen | zwischen Erfurt und Gera gelten auch C-Preis und VMT-Tarif |

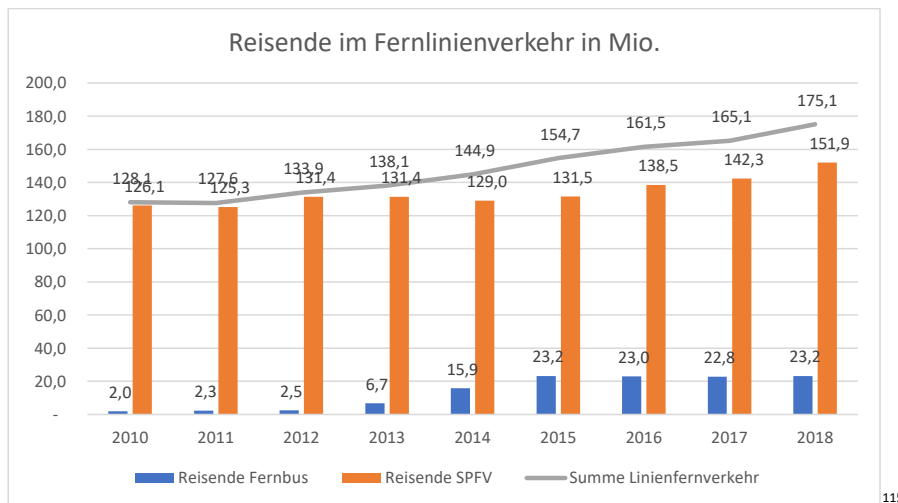
¹¹⁴ Nr. 602/2 des Tarifverzeichnisses Personenverkehr, Preisliste und Entgeltbedingungen, gültig ab 9. Dezember 2018, https://www.bahn.de/p/view/mdb/bahnintern/agb/preisliste/mdb_285715_preisliste_fahrplan-jahr_2018-2019.pdf, S. 59ff.

Aus Sicht des Wettbewerbs ist dieses Prinzip aber hoch problematisch, denn wenn es in manchen Fällen geradezu zur Substitution von Nahverkehrsleistungen durch den Fernverkehr kommt (etwa in Mecklenburg-Vorpommern), wird der Wettbewerbskuchen kleiner. Und am Ende des Tages ist zweifelhaft, ob die Aufgabenträger wirklich einen finanziellen Vorteil daraus erhalten.

Wie unklar das Verhältnis zwischen SPFV und SPNV tatsächlich ist, macht auch dieses aktuelle Beispiel deutlich: Als wegen Bauarbeiten auf der Strecke zwischen Bernau und Berlin-Karow Ende September 2019 keine Fernverkehrszüge der DB Fernverkehr zwischen Berlin und der Ostsee fuhren, drohten Taktlücken zwischen Angermünde und Prenzlau, also einem sehr viel weiter von Berlin entfernten Abschnitt. Da diese aber recht stark von Pendlern in einer ansonsten strukturschwachen Regio genutzt wird, sah sich der VBB gezwungen, während der Bauarbeiten zusätzliche Verbindungen des SPNV zwischen den beiden Städten zu bestellen.

4.6. Entwicklung der Wettbewerbssituation zum Fernbus

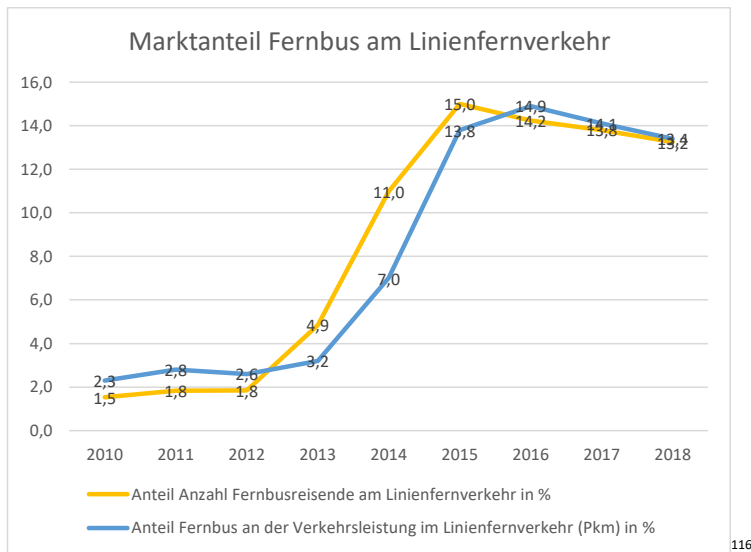
Die Einschätzung aus dem Wettbewerber-Report 2017/18, was den Wettbewerb zum Fernbus angeht, hat sich weitestgehend bestätigt: Die Liberalisierung des Fernbusmarktes hat einen erheblichen Wettbewerbsdruck in den Markt gebracht, der über die Jahre zu einer deutlichen Steigerung der Fernverkehrsfahrgäste auf der Straße und auf der Schiene gebracht hat.



Besonders auffällig sind die massiven Steigerungen der Zahl der Fernbuslinienfahrgäste in den Jahren 2013 bis 2015, also in den ersten beiden Jahren nach der Liberalisierung des Fernbusmarktes: Plötzlich gab es da ein neues Fernverkehrsangebot, das es außerhalb Berlins und zu Zielorten außerhalb Deutschlands zuvor nicht gegeben hatte. Interessant dabei ist aber, dass die aus der ÖV-Branche zunächst vorgetragene Befürchtung, dass die Fernbusse die Züge „leerfahren“ würden, sich so nicht bestätigt hat: Zwar erlitt die Zahl der SPFV-Fahrgäste um das Jahr 2014 eine Delle, stieg danach aber

¹¹⁵ Statistisches Bundesamt (Destatis) Fachserie 8, Reihe 3.1; Marktuntersuchung BSL; Werte 2013 bis 2015 hochgerechnet.

wieder an, zuletzt sogar sehr deutlich. Auch der Vergleich der Marktanteile bestätigt diese Analyse klar, und dabei ist es zweitrangig, ob man das Verkehrsangebot (Bus- bzw. Zugkilometer) oder die Verkehrsleistung (einheitlich in Personenkilometern) miteinander vergleicht. Das zeitweilige Hinterherhinken der Verkehrsleistung des Fernbusverkehrs (v. a. im Jahr 2014) erklärt sich durch das zunächst sprunghaft angestiegene Verkehrsangebot des Fernbusses, das in den Folgejahren immer besser der Nachfrage angepasst worden ist, so dass der Auslastungsgrad der Fernbusse verbessert wurde.



Nach den zwei ersten Jahren der Liberalisierung war zudem der Reiz des Neuen verfliegen, und es hatte auch eine deutliche Konsolidierung des Marktes und des Fernbusangebots stattgefunden (s. u.).

Aber auch der führende SPfV-Anbieter hat reagiert: Die DB Fernverkehr musste, um der Herausforderung durch den im Durchschnitt deutlich günstigeren (aber eben auch deutlich langsameren!) Fernbus gerecht zu werden, gegenüber dem preissensiblen Fahrgast Zugeständnisse machen. Zum einen fielen die alljährlichen Preisanpassungen im DB-Fernverkehrstarif (so genannter A-(ICE-) und B-(IC-/EC-) Preis) deutlich geringer aus als in den Jahren zuvor. Zum anderen stieg die Zahl der Rabattangebote weiter. Insbesondere bei den Supersparpreisen ist der Trend auffällig¹¹⁷:

| Jahr | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------|------------|------------|------------|
| Fahrten | 11.462.917 | 11.839.401 | 13.647.104 |
| Tickets | 7.644.108 | 7.953.341 | 9.108.254 |

¹¹⁶ Statistisches Bundesamt (Destatis) Fachserie 8, Reihe 3.1; Marktuntersuchung BSL; Werte 2013 bis 2015 hochgerechnet.

¹¹⁷ Bundestagsdrucksache 19/7481 vom 1. Februar 2019, S. 8, <http://dipbt.bundes-tag.de/doc/btd/19/074/1907481.pdf>.

Im Ergebnis konnte die DB Fernverkehr ihre Fahrgastzahlen auf über 145 Mio. im Jahr 2018 steigern (2017: 142 Mio.). Zu vermuten ist aber, dass die Auskömmlichkeit der Fahrpreise (yield) gegenüber den Vorjahren nicht gesteigert werden konnte, sondern eher noch gesunken ist. Von daher rührt die Kritik des Bahnbeauftragten der Bundesregierung, Enak Ferlemann, an den „zu niedrigen“ Fahrpreisen der Bahn, die mit Schuld seien an dem schlechten wirtschaftlichen Ergebnis.¹¹⁸ Ferner war zwischenzeitlich deutlich geworden, dass die DB Sparpreise keineswegs immer gezielt zur Auslastungssteuerung einsetzt, sondern gelegentlich auch als Kampfmittel gegen den parallel fahrenden Fernbus – und das selbst dann, wenn der Zug schon aus allen Nähten platzte.

Im Gegensatz zu den Vermutungen aus dem letzten WBR, die Fernbusanbieter, allen voran der Fast-Monopolist FlixBus, würde nicht nur das Angebot ausdünnen, sondern auch die Preise spürbar erhöhen, sind die Preise für den Fernbus nicht so stark angestiegen. DB Fernverkehr scheint es geschafft zu haben, dieses durch eigene niedrige Preise im Sinne der Fahrgäste zu vermeiden.

Fahrpreise: Nach Angaben des IGES-Instituts, das sich mehrmals im Auftrag des Bundesverbandes Deutscher Omnibusunternehmer ausführlich mit der Situation im Fernbusmarkt befasste, betrug der durchschnittliche Kilometerpreis im Fernbus im vierten Quartal des Jahres 2018 10,7 Cent. Das ist ein guter halber Cent mehr als im Vorjahr. Der Angebotspreis stieg im gleichen Zeitraum von 0,38 auf 0,4 Cent pro Kilometer.¹¹⁹

Konkurrenzsituation im Fernbusmarkt: Hatten sich in den ersten Jahren nach der Liberalisierung viele Firmen am neuen deutschen Fernbusmarkt probiert, ging die Zahl der Anbieter 2015/16 schlagartig zurück. Grund waren eine Reihe von Marktaustritten sowie die Fusion aus Mein Fernbus und FlixBus. Das fusionierte Unternehmen übernahm zudem mehrere Wettbewerber, darunter u. a. HellÖ, die Bustochter der Österreichischen Bundesbahnen, nach nur einem guten Dreivierteljahr Aktivität am deutschen Markt. Zum vierten Quartal 2018 betrug der Marktanteil von FlixBus 95,4 %.¹²⁰ Die verbleibenden Anteile teilen sich Eurolines (1,4 %), IC Bus (1,2 %), RegioJet (0,9 %) sowie eine Reihe kleinerer Anbieter (häufig Saison- bzw. rein touristische Verkehre) mit insgesamt 1,1 % Marktanteil. Allerdings wurde im März 2019 bekannt, dass FlixBus nun auch Eurolines, das sehr viele grenzüberschreitende Verbindungen anbietet, übernehmen und dazu Gespräche mit der französischen Transdev-Muttergesellschaft aufnehmen will.¹²¹ Für diese und zukünftige Unternehmungen hat sich Flixmobility in einer erneuten Finanzierungsrunde neue Finanzmittel (um die 500 Mio. Euro) gesichert.¹²²

Angesichts der weit gehenden Dominanz von Blablacar auf dem Markt der Mitfahrgelegenheiten, nachdem mitfahrgelegenheit.de und mitfahrzentrale.de übernommen worden waren (2015), und angesichts des starken Marktanteils von Blablabus in anderen Ländern, vor allem im Stammland

¹¹⁸ Bahnbeauftragter fordert höhere Ticketpreise, Süddeutsche Zeitung vom 27. Januar 2019, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-bahn-ticketpreise-scheuer-1.4305750>, Zugriff am 13. Dezember. Zu der Thematik mehr im Abschnitt über Tarifbildung.

¹¹⁹ https://www.iges.com/sites/iges.de/myzms/content/e6/e34/e10216/e23697/e23698/e23700/attr_objis23702/IGES_KompassFernbus_IV_2018_Zusammenfassung_ger.pdf; Seite 17, Zugriff am 4. März 2019.

¹²⁰ Ebenda Seite 16.

¹²¹ Handelsblatt vom 4. März 2019, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/fernbusunternehmen-flixbus-will-fernbusanbieter-eurolines-von-transdev-uebernehmen/24062912.html?ticket=ST-3267526-pBELvfy2iueVdbNJRvz-ap2>, Zugriff am 5. März 2019.

¹²² Eurailpress vom 23. Juli 2019.

Frankreich, ist der angekündigte Markteintritt von Blablabus¹²³ auch auf dem deutschen Markt sehr spannend: Zum einen wird eine weitere Steigerung der Ticketpreise angesichts der Konkurrenzsituation zum DB-Fernverkehr mit seinen Sparpreisen schwierig. Aber auch der Wettbewerb der Fernbusunternehmen untereinander setzt den Ticketpreisen Grenzen. Auf der anderen Seite des Marktes wird auch die Kostenseite interessanter: Wenn sich die für Flixbus als Subunternehmer tätigen Busunternehmen künftig auch einen anderen Auftraggeber mit einer ähnlich starken Vertriebspositionierung suchen können, besteht die Chance auf höhere Erstellungskosten der Verkehrsleistung.¹²⁴

4.7. Künftiges Wettbewerbsdesign im Fernverkehr

Während sich das Organisationsmodell des SPNV bewährt hat und mit den Aufgabenträgern erfahrene Akteure auf staatlicher Seite bestehen, fehlt ein entsprechendes Gegenstück im SPFV. DB Fernverkehr erbringt noch über 99 % der Verkehrsleistung. Eine Ausnahme bilden die Nachtlinien-, Charter- und Autoreisezugverkehre, aus dem sich DB Fernverkehr zurückgezogen hat. Anstelle einer transparenten Besteller-Ersteller-Beziehung gibt es im SPFV eine latente, informelle politische Einflussnahme auf das bundeseigene Unternehmen.

Bei der Implementierung des Deutschland-Takts ist hier Einiges zu ändern. Dabei sollten folgende Leitplanken gelten: Bereits heute vorhandene Wettbewerbselemente sollten erhalten bleiben und bereits tätige Wettbewerbsunternehmen sollen ihr Tätigkeitsfeld nicht verlieren. Gleichwohl soll ein System des öffentlichen Verkehrs als integriertes Gesamtsystem erhalten bzw. verbessert und ausgebaut werden. Beizeiten müssen Modelle entwickelt werden, die sowohl mehr Wettbewerb – perspektivisch auch auf den Hochgeschwindigkeitsstrecken – ermöglichen, als auch den Vorgaben des Deutschland-Takts genügen, wie auch aus Sicht des Steuerzahlers nachhaltig finanzierbar sind. Denkbare Steuerungselemente könnten sein:

- Eine Senkung der Trassenpreise bis zum Niveau der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs bei Strecken, die im Rahmen des Deutschland-Takts als Fernverkehrsrelationen definiert werden, für die sich aber kein eigenwirtschaftlicher Betreiber findet.
- Eine Bündelung von aufkommensstarken und -schwachen Linien, für die insgesamt eine Konzession mit Bedienpflicht vergeben wird. Hier kann es einen „Wettbewerb der Ideen“ geben.
- Letztlich käme auch ein Vergabemodell in Frage, wie es sich im SPNV bewährt hat. Zu vermuten ist, dass entsprechende Netze den Bundeshaushalt nicht stärker belasten als das heute der Fall ist. Anders als im Regionalverkehr ist die Schwelle zur Eigenwirtschaftlichkeit im Fernverkehr auch heute schon deutlich niedriger. Es steht also zu vermuten, dass es für Wettbewerber sehr attraktiv sein kann, sich um den Betrieb eines Netzes zu bewerben.

¹²³ Handelsblatt vom 1. März 2019, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/fernbusverkehr-blablabus-soll-in-deutschland-gegen-flixbus-antreten/24050116.html?ticket=ST-2372806-AR05RmxW3jXfgAjm9L47-ap5>, Zugriff am 4. März.

¹²⁴ Siehe insgesamt für die Entwicklung am Fernbusmarkt die Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2017, erschienen im August 2019, des Bundesamtes für Güterverkehr, https://www.bag.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktbeobachtung/Sonderberichte/SB_Fernbus_2017.html?nn=13134, Zugriff am 11. Dezember 2019.

Der Übergang in ein neues Modell oder eine geeignete Kombination aus verschiedenen Modellen wird sich über mindestens zwei Jahrzehnte vollziehen. Grundbedingung ist, dass die aus dem Deutschland-Takt entwickelten Vorgaben wirklich verbindlich werden, zum Beispiel in Form eines Fernverkehrsplans mit Gesetzeskraft.

In jedem Fall müssen die organisatorischen Anforderungen an den SPFV im Deutschland-Takt formuliert und die grundsätzlichen Alternativen zur organisatorischen Ausgestaltung untersucht und verglichen werden. In eine solche Studie sollen die Erfahrungen im Ausland bei der Organisation des Fernverkehrs einbezogen werden. Ob Zuschüsse des Bundes für den Fernverkehr fließen müssen, ist eine nachgeordnete Frage. Die Höhe der Trassenpreise ist dabei ein weiteres Steuerungsinstrument, über das verhindert werden kann, dass Fernverkehr direkt subventioniert wird.

4.8. Internationale Entwicklungen

Was den Marktanteil der Wettbewerber angeht, steht Deutschland im Güterverkehr und im SPNV nicht schlecht da. Die 99 % des „Incumbents“ im SPFV deuten dagegen auf einen noch immer weitgehend abgeschotteten Markt hin. Dass das nicht so bleiben muss, zeigen Beispiele anderer EU-Mitgliedsstaaten, die in anderen Verkehrsarten weniger weit mit der Liberalisierung sind als Deutschland.

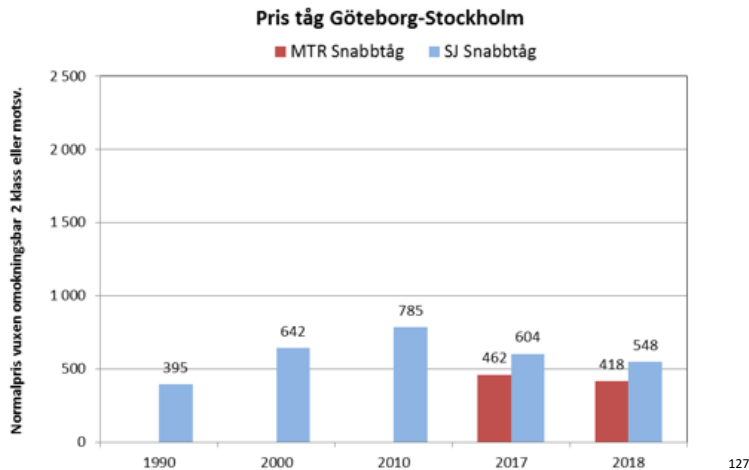
In *Frankreich*, dem Land, das bisher am wenigsten mit Wettbewerb im Eisenbahnbereich in Verbindung gebracht werden konnte, gibt es nun die ersten wettbewerblichen Vergabeverfahren im Fernverkehr: Die Strecken Nantes-Lyon und Nantes-Bordeaux sollen ab 2022 auf Basis eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags betrieben werden.¹²⁵ Dabei handelt es sich nicht um Kernstrecken des nationalen Fernverkehrsnetzes, aber ein erster Einstieg in den Vergabewettbewerb wird so gegangen. Auch im SPNV geht es langsam voran. Unter anderem plant die Region Grand-Est (Champagne, Lorraine, Alsace) gemeinsame wettbewerbliche Vergaben von grenzüberschreitenden Nahverkehrslinien mit den jeweils zuständigen deutschen Aufgabenträgern.¹²⁶

Großbritannien schreibt Fernverkehrs- wie Nahverkehrslinien in Franchises aus. So ergibt sich eine Quote der wettbewerblichen Vergabe im Fernverkehr von 96 % der Strecken.

Schweden: Hier gibt es eine heftige Konkurrenz auf der Strecke zwischen Stockholm und Göteborg. Eine aktuelle Untersuchung zeigt klar, dass das Auftreten des Wettbewerbers MTR, ein Unternehmen, das auch die Stockholmer Tunnelbana (U-Bahn) betreibt, das Preisniveau für die Endkunden massiv gesenkt hat.

¹²⁵ Rail Business 3/19, S.4. Ausschreibungstext unter <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NO-TICE:81127-2019:TEXT:FR:HTML&src=0>, Zugriff am 21. Februar 2019.

¹²⁶ Weichen für deutliche Verbesserung der grenzüberschreitenden Schienenverkehre gestellt, Pressemeldung des ZV SPNV-Nord vom 29. Mai 2019.



Norwegen: Der frühere integrierte Staatskonzern NSB wurde komplett in die Verkehrs- und die Infrastrukturgesellschaften zerlegt. Beide mussten sich einem kompletten Rebranding unterziehen. Es wurden dann drei Verkehrsnetze gebildet, die Verkehrsleistung auf ihnen ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben. Bei zweien haben bereits Wettbewerber (Go Ahead und die schwedische SJ) reüssiert.¹²⁷

Tschechische Republik: Mit RegioJet und LeoExpress sind gleich zwei Wettbewerber des Staatsunternehmens CD unterwegs. Allerdings haben sie es angesichts einseitiger Unterstützungsmaßnahmen für CD nicht leicht.

Österreich: Zwar investiert Österreich deutlich mehr als Deutschland in sein Schienennetz und in das Bahnsystem insgesamt. Der Wettbewerb spielt aber letztlich nur auf der Strecke Wien-Salzburg mit der Westbahn, an der auch die französische SNCF beteiligt ist, eine erwähnenswerte Rolle. Nahverkehrsverträge werden nach wie vor meist direkt vergeben; und der Bund bezuschusst sogar direkt die Beschaffung von Rollmaterial des früheren Monopolisten ÖBB.¹²⁹ Im Fernverkehr gibt es eine Mischung aus eigenwirtschaftlichen (nicht bestellten) und gemeinwirtschaftlichen (bestellten) Verkehren.

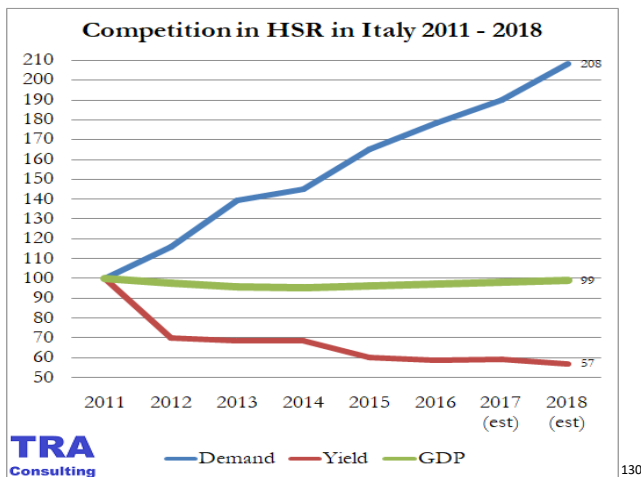
Italien: Schon seit 2011 fährt auf dem italienischen Hochgeschwindigkeitsnetz (!) der „Italo“ der *Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV)*, und das äußerst sich erfolgreich. Während die Marktöffnung in Italien im Regionalverkehr mit Ausnahme einzelner Provinzen, z. B. Südtirol praktisch noch kaum erfolgt ist, ist es hier gerade der Fernverkehr, der besonders stark vom Wettbewerb – hier open access – profitiert. Allerdings ging auch dieses nicht ohne Kämpfe ab: Die Ferrovie Statali versuchten lange, dem

¹²⁷ Aktuelle Untersuchung der KTH Stockholm... 2019...

¹²⁸ Macht Norwegens Bahnreform der eigenen Staatsbahn den Garaus?, Neue Zürcher Zeitung vom 11. August 2019, <https://www.nzz.ch/wirtschaft/macht-norwegens-bahnreform-der-eigenen-staatsbahn-den-garaus-ld.1499294>; zugriff am 12. Dezember 2019.

¹²⁹ Westbahn wetttert gegen neuen Milliardenzuschuss an die ÖBB, der Standard vom 20. September 2019, <https://www.derstandard.at/story/2000108871307/nationalrat-gibt-gruenes-licht-fuer-oebb-milliarden>, Zugriff am 11. Dezember 2019.

ungeliebten Mitbewerber attraktive Trassen vorzuenthalten und erhoben – die FS sind wie die DB ein integrierter Konzern – überhöhte Trassengebühren. Aber durch den Eingriff der Regulierungsbehörde konnte dies korrigiert werden. Die folgende Grafik zeigt, wie auf dem italienischen Hochgeschwindigkeitsnetz (v. a. Mailand-Bologna-Rom-Neapel sowie Turin-Mailand-Verona-Venedig) die Ticketpreise gesunken sind, während sich die Nachfragen binnen sieben Jahren verdoppelt hat.



Der Italo hat derzeit auf dem Hochgeschwindigkeitsnetz – aber auch nur dort – einen Marktanteil von ca. 30 %.

Schweiz: Zwar dominieren in der Schweiz die Schweizerischen Bundesbahnen den SPNV und in den Kantonen die oft in gemischtem Bundes- und kantonalem Besitz befindlichen regionalen öffentlichen Bahnen das Bild. Dennoch ist die Vermutung, dass es in der Schweiz keinen Wettbewerb gebe, nicht ganz zutreffend. Bei der Neuvergabe von Fernverkehrskonzessionen hatten die SBB einige Mühe, den Konkurrenten BLS auf Distanz zu halten.¹³¹ Letztlich werden die BLS als Subunternehmen der SBB auf einzelnen Strecken Leistungen anbieten; sie werden also nicht den Markt verlassen.

Insgesamt zeigt sich, dass auf den Strecken in EU-Mitgliedsstaaten, in denen es mehrere Wettbewerber gibt, die Fahrpreise deutlich gesunken sind, während die Passagiernachfrage deutlich gestiegen ist¹³²:

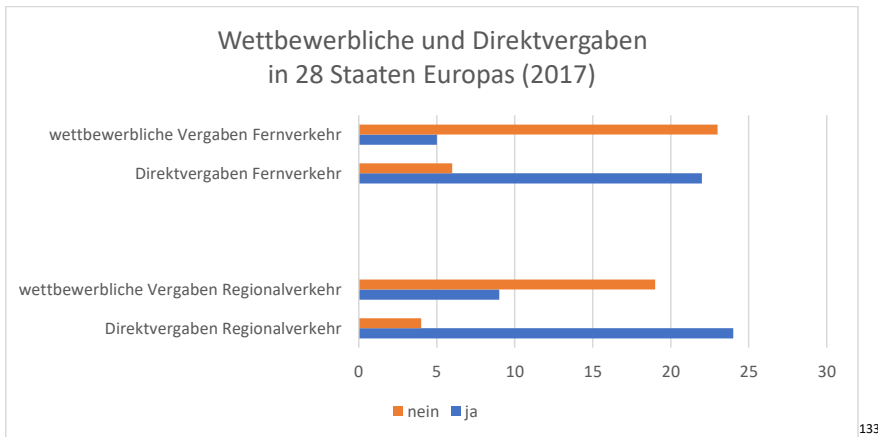
| Mitgliedsstaat, Zeitraum | Preisentwicklung auf den Wettbewerbsrelationen | Nachfrageentwicklung |
|-------------------------------|--|----------------------|
| Schweden 2014-16 | -16 % | +25 % |
| Italien 2011-17 | -41 % | +101 % |
| Österreich 2011-17 | -25 % | +80 % |
| Tschechische Republik 2010-15 | -42 % | +92 % |

¹³⁰ Siehe: Andrea Giuricin, Roberto Tosatti: The history of Italo and the benefits of competition in the Italian HSR sector, CESISP Working Paper., verfügbar unter: https://drive.google.com/file/d/1vrBuXe1GNJWhXnW_Fy8PzHbSG5kzNNEL/view, Zugriff am 5. Juli 2019.

¹³¹ Kein Wettbewerb im Fernverkehr, Privatbahn Magazin 4/19, S 121.

¹³² Andrea Giuricin, Universität Mailand Bicocca, zit. nach Allrail.

Wie schwierig die Situation des Wettbewerbs im EU-Vergleich noch immer ist, zeigt folgende Übersicht:



Allerdings sind derlei internationale Vergleiche mit Vorsicht zu genießen: In vielen, gerade kleineren Mitgliedsstaaten sind Regional- und Fernverkehr nicht eindeutig unterschieden, und auch das deutsche Open-Access-Modell im SPFV wird in dieser Studie der Independent Regulators Group als wettbewerbliche Vergabe gewertet.

¹³³ IRG Rail – Independent Regulators Group-Rail: Seventh Annual Report, April 2019, S. 18 ff.