



# Sektorgutachten Bahn der Monopolkommission

## gemäß § 78 ERegG

Stellungnahme mofair  
15. Januar 2021



## Inhalt

I.	Allgemeine Wettbewerbsbedingungen	3
	I.1. Entwicklung der Rahmenbedingungen seit 2016	3
	I.2. Maßnahmenkatalog des Klimapakets vom September 2019	7
II.	Wettbewerbliche Entwicklungen seit der Covid-19-Pandemie	13
	II.1. Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Wettbewerbsbedingungen	15
	II.2. Auswirkung der staatlichen Hilfsmaßnahmen	16
III.	Regulatorische Rahmenbedingungen	20
	III.1. Allgemeines	20
	III.2. Direkte Diskriminierung	20
	III.3. Anreizsystem der DB Netz AG	22
	III.4. Lasten aus Baustellen	23
	III.5. Kopplung ARS – Verkehrsverträge	24
	III.6. Zugang zu Serviceeinrichtungen	24
	III.7. Zugang zu Abstellanlagen	25
	III.8. Kartellamtsverfahren gegen DB Vertrieb seit 2019	26
	III.9. Freigabe der Portale bahn.de und DB Navigator	27
IV.	Deutschlandtakt	28
	IV.1. Auswirkung des Deutschlandtakts auf den Eisenbahnmarkt	28
	IV.2. Umsetzung des Deutschlandtakts im Open-Access-Modell?	29
	IV.3. Einbeziehung des SGV	30
	IV.4. Deutschland-Tarif im Rahmen des Deutschlandtakts	30
V.	Abschließender Verweis	31



Die Monopolkommission bittet um Ihre Stellungnahme zur Wettbewerbsentwicklung auf den Eisenbahnmärkten. Sollten für Sie nicht alle Fragen gleichermaßen relevant sein, können Sie sich gerne nur zu ausgewählten Fragen äußern. Selbstverständlich können Sie auch zu weiteren Themen Stellung nehmen, die aus Ihrer Sicht von Interesse sind.

## I. Allgemeine Wettbewerbsbedingungen

### I.1. Entwicklung der Rahmenbedingungen seit 2016

Wie haben sich die wettbewerblichen Rahmenbedingungen seit der Einführung des Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) im Jahr 2016 entwickelt? Was waren in dieser Zeit die größten Hindernisse für einen diskriminierungsfreien Wettbewerb? Bestehen diese Hindernisse weiterhin fort?

*Intermodal:* Grundsätzlich ist es sehr positiv, dass dem Verkehrsträger Schiene im Laufe der 19. Legislaturperiode des Bundestages auch in finanzieller Hinsicht mehr Aufmerksamkeit zuteilwird. So sind etwa die Bundesmittel für Infrastruktur seit 2013 stetig gestiegen sind. Auch die Steigerung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2016 und – erneut – Anfang des Jahres 2020 sind sehr positiv zu bewerten, gleiches gilt für die Steigerung der GVFG-Mittel, die dem Eisenbahnbereich zumindest indirekt ebenfalls zugutekommen werden. Alle Eisenbahnverkehrsunternehmen profitieren davon.

Schwierig bleibt, dass eine echte Akzentsetzung der Politik zugunsten der Schiene weiter fehlt: Zwar steigen die Mittel für die Schiene, die Mittel für die Straße aber auch. Ein echtes Umsteuern ist in diesem Sinne nicht erkennbar. Hier muss die Politik spätestens in der 20. Legislaturperiode nachjustieren, etwa durch

- Einen überjährigen Infrastrukturfinanzierungsfonds, der aus Einnahmen zur Verteuerung umweltschädlicher Transportweisen gespeist wird und der vornehmlich Schienenprojekte finanziert. Die Schweiz kann hier als Inspiration dienen. Aus den bisher getrennten Finanzierungskreisläufen „Schiene finanziert Schiene“ und „Straße finanziert Straße“ würde so „Verkehr finanziert Verkehr“ mit einem klaren Fokus auf das Erreichen der Klimaschutzziele.
- Durch Beseitigung offensichtlich klimaschädlicher Subventionen wie dem Dieselpriwilieg, einer Besteuerung innereuropäischer Flugtickets, einer erneuten Senkung der EEG-Umlage und einer Streichung der Stromsteuer für den Eisenbahnverkehr etc. pp.
- Abgaben und Gebühren, die die Schiene einseitig belasten, müssten gestrichen oder zumindest abgesenkt werden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe die mofair-Stellungnahme zum Entwurf einer besonderen Gebührenverordnung für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen im Bereich der Eisenbahnregulierung (EReg-BGebV) vom 21. Juni 2019, [https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/06/190621\\_mofair-Stellungnahme\\_mofair\\_zur\\_ERegG-GebVO.pdf](https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/06/190621_mofair-Stellungnahme_mofair_zur_ERegG-GebVO.pdf).



SPNV: Nach einer sehr wettbewerbsintensiven Phase Mitte der Zehnerjahre, in denen auch der Anteil der Wettbewerbsbahnen deutlich anwuchs, zeichnet sich in den vergangenen Jahren eine signifikante Abschwächung ab, und das aus verschiedenen Gründen:

Zum einen sind einige in den vergangenen Jahren sehr erfolgreiche EVU bestrebt, den Betriebsstart in den neu gewonnenen Netzen gut zu leisten und halten sich derzeit mit weiteren Wettbewerbsaktivitäten zurück. Hinzu kommen die Themen Baustellen und unverschuldete Pönale und steigende Personalkosten, deren Abbildung in den bestehenden Verkehrsverträgen ungenügend ist. Da auch bei aktuellen Ausschreibungen vielerorts keine deutliche Besserung in Sicht ist, halten potenzielle Bieter sich derzeit eher zurück und verzichten auf Angebotslegung.

Zum anderen ist die Zahl der Direktvergaben oder Quasi-Direktvergaben noch immer bzw. wieder recht hoch, von denen überdurchschnittlich die DB profitiert.<sup>2</sup> Dafür gibt es verschiedene Gründe. Es kann sich dabei um Interimsvergaben handeln, um Vergabernetze neu zuzuschneiden oder um vorhandene Fahrzeuge weiter zu nutzen. Hierbei kann es sich aber auch schon einmal um Sechsjahresverträge handeln wie etwa bei der Berliner S-Bahn. In manchen Fällen wird der Sachzwang, dessentwegen es zu einer Direktvergabe kommen muss, geradezu willkürlich geschaffen. Selbst die Umstellung auf alternative Antriebe kann als Vorlage dafür dienen: So soll auf der Kulturbahn Tübingen-Pforzheim ein Wasserstoffzug zum Einsatz kommen. Die geplante wettbewerbliche Vergabe auf dieser Strecke wurde nun erst auf Eis gelegt, zugunsten eines Pilotbetriebs auf der Strecke mit einem Wasserstoffzug, den die DB Regio nicht nur betreibt, sondern für den sie auch die passende Infrastruktur gleich mit errichtet. Für die sich an die Pilotphase anschließende wettbewerbliche Vergabe bringt sie dann als einziges Unternehmen passende Betriebserfahrung mit und hat einen unschlagbaren Vorteil.

Seit ca. 2017 gewinnt die DB einen steigenden Anteil der Vergabeverfahren. Sowohl absolut als auch gemessen in Zugkilometern zeigt sich das Ergebnis eines aggressiveren Vorgehens. Im gesamten Jahr 2020 konnte nur eine größere Vergabe von einer Wettbewerbsbahn gewonnen werden, nämlich das Netz Wetterau West-Ost durch die Hessische Landesbahn, die dort ein Bestandsnetz erfolgreich verteidigte. Andere EVU wie Transdev und NETINERA verloren Bestandsverkehre (etwa Weser-/Lammetalbahn). Das Instrument der DB Regio, das explizit zur *Rückgewinnung* verlorener Netze eingesetzt wird, ist die „Regionalverkehre Start Deutschland GmbH“<sup>3</sup>, die sich nicht nur durch ihr CD/CI völlig von der DB absetzt. Sie ist innerhalb des DB-Konzerns nicht zur Zahlung der Konzernumlage verpflichtet. Letzten Endes führt das innerhalb des integrierten Konzerns dazu, dass das Unternehmen nicht nur ohne einen erheblichen Teils der Overheadkosten kalkulieren kann. Vielmehr sind die Mehrkosten, die die DB Netz AG durch das Nichtzahlen der Konzernumlage durch eine Konzernschwester tragen muss, auf dem Wege von Trassengebühren durch die Konkurrenz der Start GmbH zu begleichen.

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu das SPV-Kapitel des Wettbewerber-Reports 2019/20 in der Langfassung: [https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/10/WBR19-20-Kapitel-Personenverkehr\\_20201007.pdf](https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/10/WBR19-20-Kapitel-Personenverkehr_20201007.pdf), S. 33-36.

<sup>3</sup> <https://www.startgmbh.com/>.



Die aggressive Preissetzung der DB sehen wir kritisch. Wenn die Deutsche Bahn aufgrund hoher Verluste eine Eigenkapitalerhöhung in Höhe von 5 Mrd. EUR bekommen soll (von der Eigenkapitalerhöhung aus dem Klimaschutzpaket ganz zu schweigen), gleichzeitig aber in einem harten Wettbewerb viele Ausschreibungen über den Preis gewinnt, entsteht selbstverständlich der Eindruck, dass der Wettbewerb hier verzerrt wird.

Dass die bundespolitische Lage in Bezug auf den Wettbewerb schwierig ist, illustriert das Diktum des Bundesverkehrsministers Andreas Scheuer, die Deutsche Bahn brauche eine Strategie, die beantwortet, „wie DB Regio dauerhaft in die Lage versetzt werden kann, mehr Ausschreibungen zu gewinnen“.<sup>4</sup> Wenn während des Fußballspiels der Schiedsrichter immer nur die eine Mannschaft anfeuert, kann das nicht lange gut gehen. Diese Äußerung, kombiniert mit anderen politischen Entscheidungen gerade der vergangenen eineinhalb Jahren, erweckt bei aktiven und potenziellen Investoren in den deutschen Eisenbahnmarkt nicht den Eindruck, sie seien wirklich erwünscht.

Die DB Regio AG verfügt weiterhin über massive Vorteile bei den Kosten für Netznutzungsentgelte der DB Energie. Diese stellen meistens den größten Teil der gesamten Stromkosten dar, oft mit einem Anteil von über 40 %. Somit sind sie bedeutender als der Traktionsstrom selbst oder Abgaben, Umlagen und die Stromsteuer. Diese Netzentgelte steigen trotz Regulierung zumeist deutlich, zuletzt um durchschnittlich mehr als 7% von 2019 nach 2020 und um 2,8 % von 2020 nach 2021. Dieser Effekt entsteht wie folgt: Die DB Energie erlaubt das Pooling von Abnehmern nur auf Gesellschaftsebene. Da die DB-Wettbewerber ihre Aktivitäten in der Regel in verschiedenen Gesellschaften unterteilt haben, sind sie so im Nachteil gegenüber der DB Regio, die selbst als GmbH organisiert ist. Die DB-Wettbewerber bieten häufig mit dem gleichen – stellenweise vorgegebenen – Flottenkonzept wie die DB auf den gleichen (vorgegebenen) Fahrplan an und verursachen damit volkswirtschaftlich die gleichen Kosten bei der DB Energie. Der Unterschied in den Netznutzungsentgelten kann aber bis zu einem mittleren sechsstelligen Betrag pro Jahr betragen.

Darüber hinaus wird die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung – und damit die Wettbewerbsfähigkeit – noch weiter durch die teilweise mangelhafte Infrastruktur negativ beeinflusst. Die DB Netz AG muss sich keinem Wettbewerb stellen, der eine Steigerung der Qualität erzwingen könnte. Vorhandene Anreizsysteme greifen nicht mit der notwendigen Intensität (siehe unten). Das Anreizsystem der DB Netz AG ist nicht weitgehend genug, um nachhaltig zu einer Qualitätssteigerung der Infrastruktur zu führen und eine zivilrechtliche Haftung bei Schlechtleistung wird – zum Teil gestützt von der Rechtsprechung – seitens der DB Netz AG abgelehnt.

Auch im Hinblick auf überlastete Schienenwege wird aus unserer Sicht der Infrastrukturbetreiber zu wenig in die Pflicht genommen, hier – auch vorausschauend – gegenzusteuern. Im Gegenteil sieht das ERegG nach wie vor als Steuerungsinstrument vor, dass der Infrastrukturbetreiber auf überlasteten Schienenwegen erhöhte Trassenentgelte erheben kann (§ 35 Abs. 1 ERegG). Diese Regelung ist das Gegenteil eines Anreizes für den bedarfsgerechten Ausbau der bestehenden Infrastruktur.

---

<sup>4</sup> Andreas Scheuer setzt der Bahn Frist für Verbesserungen, Zeit vom 20. Oktober 2019: <https://www.zeit.de/mobilitaet/2019-10/verkehrsminister-andreas-scheuer-deutsche-bahn-richard-lutz>, Zugriff am 14. Januar 2021.



Insbesondere die beiden Punkte „unverschuldete Pönale“, v.a. wegen schlechter Infrastruktur und aufgrund von Extremwetterereignissen sowie die sprunghaft und unvorhersehbar gestiegenen Personalbedarfe haben gezeigt, dass das vorhandene und grundsätzlich bewährte Vergabemodell an verschiedenen Stellen nachjustiert werden muss. Zu dieser Thematik sei hier pauschal auf das mofair-Positionspapier zu dieser Thematik verwiesen.<sup>5</sup>

*SPFV*: Der Marktanteil der Wettbewerber bewegte sich seit der Marktöffnung in den Neunzigerjahren eher seitwärts und verharrte dabei immer auf einem Wert um 1 %. Markteintrittsversuche kamen und gingen. Allerdings schien sich seit etwa vier Jahren ein zarter, aber stetiger Aufwärtstrend, nicht zuletzt durch das Engagement von Flixbility, abzuzeichnen. Die Coronakrise setzte diesem Trend ein jähes Ende, weil die Wettbewerbsbahnen ihr Angebot während des Frühjahrslockdowns einstellen mussten. Und kaum, dass sich das Angebot wieder konsolidiert hatte, folgte im Herbst der erneute Lockdown. Expansionspläne mussten vor diesem Hintergrund auf Eis gelegt werden. Die allgemeinen Hilfsprogramme sind für eigenwirtschaftlich tätige Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht einschlägig. Daher blieben sie in der Krise bisher völlig ohne Hilfestellung, ganz anders als die Deutsche Bahn.

Neben der offensichtlichen Bevorzugung der staatseigenen DB Fernverkehr, die nicht genötigt wurde, wie ein wirtschaftlich handelndes Unternehmen zu handeln und ihren Schäden durch die Corona-Pandemie zu minimieren, blieben im Betrachtungszeitraum zugleich die übrigen Behinderungen für Newcomer im SPFV-Markt bestehen, darunter:

- Sehr hohe Trassenkosten mit einer Preis-Kosten-Schere speziell im Fernverkehrssegment: Zwar sind die Einstiegspreise im „Punkt-zu-Punkt“-Verkehr vergleichsweise günstig. Aber immer dann, wenn es zu einer Angebotsausweitung auf vier und mehr Fahrten auf einer Relation kommen würden, würden die Trassenpreise in das Metropo-Segment fallen und damit auf einen Schlag drastisch teurer. Zwar muss auch die DB Fernverkehr diese Preise tragen, aber aus Sicht des DB-Konzerns handelt es sich um „Linke Tasche, rechte Tasche“. So kann nach außen immer kommuniziert werden, dass es ja Wettbewerb im SPFV gebe und dieser gleichzeitig klein gehalten werden.
- Zwar gibt es einen Neuverkehrsrabatt, aber dieser ist zu niedrig und zeitlich zu kurz befristet, um eine echte Etablierung der Angebote zu ermöglichen.
- Der Zugang zu hochwertigem Rollmaterial ist und bleibt sehr schwierig. Insbesondere im Hochgeschwindigkeitssegment ist er praktisch unmöglich. Und eine Absicherung von Investitionen in Rolling Stock ist nach dem Auslaufen der Rahmenverträge kaum mehr möglich.

---

<sup>5</sup> Siehe das mofair-Papier zur Zukunft des SPNV-Vergabemodells: <https://mofair.de/positionen/positionen/faire-vergabeverfahren-nachhaltiges-vertragsmanagement/>.



## I.2. Maßnahmenkatalog des Klimapakets vom September 2019

*Im letzten Jahr wurden mit dem Maßnahmenkatalog des Klimapakets (u. a. Mehrwertsteuersenkung im Schienenpersonenfernverkehr, Erhöhung der Regionalisierungsmittel, jährliche Eigenkapitalerhöhung der DB AG um eine Milliarde Euro) und dem Inkrafttreten der LuFV III weitreichende finanzielle Maßnahmen beschlossen.*

- *Inwieweit profitieren Sie von diesen Maßnahmen?*

Nachdem sich in der Klimapolitik über Jahre hinweg (zu) wenig getan hatte, gewann die klimapolitische Debatte 2019 massiv an Fahrt. Am 20. September wurde das sogenannte „Klimaschutzpaket“<sup>6</sup> beschlossen. Die einzelnen Maßnahmen wurden dann zum größten Teil in Gesetzesform gegossen. Oftmals blieben weniger als 24 Stunden für Stellungnahmen Zeit. Man merkt dem Paket an, dass man sich keine Untätigkeit mehr nachsagen lassen wollte. Aber eine wirkliche klare Linie ist nicht zu erkennen. Diese muss erst durch eine Weiterentwicklung klarer herausgearbeitet werden. Die Maßnahmen, die den öffentlichen Verkehr und speziell den Bahnverkehr betreffen, sind dementsprechend auch sehr differenziert zu sehen. Einige Maßnahmen sind sehr positiv, wie die Erhöhung der Mittel für die Infrastruktur, wirken aber frühestens mittelfristig, einige sind sehr wolkig (Digitalisierung), und einige sind eindeutig kontraproduktiv (Erhöhung des DB-Eigenkapitals).

### Anhebung der Entfernungspauschale (Maßnahme 3)

Diese wurde beschlossen, um etwaige negative Folgen aus der Einführung des CO<sub>2</sub>-Zertifikatenhandels auf die Endkunden zu neutralisieren. Aus Sicht des öffentlichen Verkehrs ist die Entfernungspauschale nur teuer, bringt aber für den Umstieg auf den ÖV keinen Impuls.

### Steigerung der GVFG- (und der Regionalisierung-)Mittel (Maßnahme 17)

Die Streichung der im Rahmen der Föderalismusreform II aufgenommenen „Versteinerungsklausel“ zu den GVFG-Mitteln aus dem Grundgesetz war überfällig. Damit wurde ein sachlich wie verfassungsrechtlich unhaltbarer Zustand korrigiert. Die Steigerung der Mittel bezieht sich zwar im Wesentlichen auf den kommunalen ÖPNV, kann aber auch für den Ausbau von NE-Infrastrukturen aufgewendet werden. Zudem reduziert sie die Wahrscheinlichkeit, dass Regionalisierungsmittel für andere Zwecke als den SPNV verwendet werden.

Die Anpassung der Regionalisierungsmittel war zwar im Beschluss zum Klimaschutzpaket nicht explizit enthalten, wurde von den Koalitionären aber offenbar von vornherein so intendiert. In der Hektik der Beschlussfassungen übersahen BMVI und Parlament jedoch im Herbst 2019 zunächst die Mechanik des § 37 Abs. 2 ERegG. Diese hätte dazu geführt, dass im Ergebnis bis zu 75 % der Mittelsteigerungen von gut 5 Mrd. Euro bis 2030 gleich wieder

---

<sup>6</sup> Die Maßnahmennummerierung hier folgt dem Beschluss des Klimakabinetts vom 20. September 2019, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1673502/768b67ba939c098c994b71c0b7d6e636/2019-09-20-klimaschutz-programm-data.pdf?download=1>.

bei den EIU des Bundes gelandet wären.<sup>7</sup> Das war offenbar nicht intendiert und wurde dann im Februar 2020 rückwirkend zum 1. Januar durch eine Klarstellung des ERegG korrigiert.

#### Zusätzliche Investitionsmaßnahmen in Eisenbahnnetz (Maßnahme 19)

Die Steigerung der Mittel ist grundsätzlich zu begrüßen, reicht aber bisher noch nicht aus: Für den Aus- und Neubau wurden die Mittel entgegen dem Beschluss sogar zunächst von 2019 auf 2020 leicht gesenkt (!), ehe sie jetzt wieder ansteigen. Bis Mitte des Jahrzehnts müssen jährliche Mittel von 3 Mrd. Euro erreicht werden. Für die nichtbundeseigenen Infrastrukturen müssen geeignetere und besser dotierte Finanzierungsmechanismen als bisher entwickelt werden. Für kleine und mittlere Maßnahmen, gerade solche, die durch Pläne zu Erhöhung der Schienenwegskapazität (§ 59 ERegG) bestimmt werden, müssen ebenfalls neue Finanzierungsmechanismen jenseits der LuFV und der BUV gefunden werden.

Für Erhalt und Modernisierung der bestehenden Infrastrukturen der EIU des Bundes wurde die LuFV III abgeschlossen, die für die Jahre 2020-2029 gelten wird. Zu ihrer Beurteilung sei auf die ausführliche mofair Stellungnahme verwiesen.<sup>8</sup>

#### Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG (Maßnahme 21)

Diese Maßnahme kam in dieser Form (eine Milliarde Euro pro Jahr 2030) völlig überraschend, auch nach Aussage von direkt Beteiligten der Verhandlungen. Das Vorhaben ist grob wettbewerbsverzerrend. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Mittel auch zu Gunsten der DB-Transportgesellschaften und damit zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen eingesetzt werden. Hinsichtlich der im Zuge des Klimapaketes angekündigten Eigenkapitalerhöhung fehlt es aus unserer Sicht insbesondere an Transparenz hinsichtlich der Verwendung der Mittel sowie einer diesbezüglichen Kontrolle.

Hierzu haben NEE und mofair ein Gutachten erstellen lassen, dass diese Bedenken eindrucksvoll bestätigt.<sup>9</sup> Wohl auch vor diesem Hintergrund haben das BMVI, das BMF und die Deutsche Bahn AG im Januar 2020 ein Übereinkunft erzielt, der zufolge „nur“ noch 5,5 Mrd. Euro als Eigenkapitalerhöhung ausgereicht werden sollen, die andere Hälfte als Baukostenzuschüsse. Dazu wurde der Lenkungskreis des „Zukunftsbündnisses Schiene“ im Februar unterrichtet. Vage wurde angedeutet, dass die EKE-Maßnahmen tendenziell eher schneller kommen sollten, während die Baukostenzuschüsse schwerpunktmäßig später im Laufe der Zeit zwischen 2020 und 2030 erfolgen sollen. Genauere Details wurden seitdem nicht mehr bekannt. Tatsache ist aber, dass eine Milliarde Eigenkapitalerhöhung für das Haushaltsjahr 2020 und sogar 1,125 Mrd. Euro EKE für das Haushaltsjahr 2021 beschlossen worden sind.

---

<sup>7</sup> Siehe dazu die mofair-Stellungnahme <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/11/191104-Stellungnahme-mofair-RegG.pdf>.

<sup>8</sup> <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/10/Stellungnahme-mofair-LuFV-III.pdf>.

<sup>9</sup> [https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/11/Gutachten\\_mofair\\_NEE\\_Eigenkapital-erho%CC%88hung-DB.pdf](https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/11/Gutachten_mofair_NEE_Eigenkapital-erho%CC%88hung-DB.pdf).





Allerdings wurden beide Tranchen bisher noch nicht von der EU-Kommission notifiziert. Wegen des damit einhergehenden Durchführungsverbots ist das Geld daher bisher auch nicht geflossen. Nach Aussage der EU-Kommission wird die Entscheidung in diesem Verfahren bis zu einer Entscheidung über die Entscheidung über eine Eigenkapitalerhöhung aus Anlass der COVID-19-Pandemie zurückgestellt.

Die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung ist zudem evident im Hinblick auf nunmehr im Zusammenhang mit der Abfederung der Covid-19-Pandemie im Raum stehende weiteren Eigenkapitalspritze, die ausdrücklich und gerade der Stützung der Transportgesellschaften sowie dem Rating des Gesamtkonzerns dienen soll.<sup>10</sup> Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund kritisch, dass die DB Regio AG wie alle anderen SPNV-Anbieter an dem ÖPNV-Rettungsschirm des Bundes und der Länder partizipiert und bereits hierüber einen Ausgleich für einen wesentlichen Teil der pandemiebedingten Verluste erhalten wird.

Der Sachverhalt ist aus unserer Sicht auch nicht anders zu beurteilen, wenn es statt der zusätzlichen Eigenkapitalspritze bei einer dauerhaften Erhöhung der Verschuldungsobergrenze der DB AG bliebe. Vor dem Hintergrund, dass diese mit einem insolvenzunsicheren Gesellschafter im Hintergrund agiert, kann die DB AG Finanzierungen zu Konditionen aufnehmen, die für die privaten SPNV-Anbieter, insbesondere in Pandemiezeiten, nicht zu erlangen sind. Auch hierdurch droht aufgrund der finanziellen Vorteile, die die Transportgesellschaften der DB hier erlangen, eine Wettbewerbsverzerrung, weil z. B. im Rahmen von Ausschreibungen eine deutlich knappere Kalkulation des Angebotspreises möglich wird. Bislang hatte dies die EU-Kommission nicht als Beihilfe aufgefasst. Vor dem Hintergrund der „scheibenweisen“ Anhebung der Grenze, ohne dass diese seitens des Gesellschafters Bund mit irgendeiner wirksamen Auflage verbunden wäre, stellt sich der Sachverhalt jedoch anders dar. Darauf hat Flixmobility in einer formalen Beschwerde an die EU-KOM hingewiesen. Nebenbei ist diese Praxis auch aus Steuerzahler- und Verteilungssicht hoch problematisch. Am Finanzmarkt erhalten die Anleger nun DB-Anleihen mit der Bonität des Staates, aber mit den Zinsen einer Industrielanleihe.

### Digitalisierung der Mobilität (Maßnahme 25)

Dieser Punkt ist sehr unspezifisch. Im Bahnbereich wäre zum einen an deutliche Fortschritte beim Fahrausweisvertrieb zu denken (siehe unter III.8. und III.9.) Auch eine Digitalisierung der Leit- und Sicherungstechnik (ETCS) sowie eine Regulierung des Umgangs mit im System erzeugten und veredelten Daten würden dazugehören. Der aktuelle Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes bringt dazu jedoch nichts.

---

<sup>10</sup> mofair und NEE sowie ALLRAIL haben sich in verschiedenen Positionspapieren sowie weiteren Dokumenten gegen diese einseitige Stützung für die Deutsche Bahn AG gewendet. Sie haben dabei auch Vorschläge gemacht, wie eine solche einseitige Stützung für die DB AG durch Auflagen zumindest ansatzweise neutralisiert werden kann. Auf diese Interventionen sei hier verwiesen, u.a.:

- <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/05/200515-Schreiben-an-V-und-HH-Ausschuss-final.pdf> (Schreiben an die MdB des Verkehrs- und Haushaltsausschusses);
- <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/07/200701-wettbewerbliche-Kompensationsmaßnahmen-zur-EKE-mit-Erläuterungen.pdf> (Kompensationsvorschläge an die Generaldirektion Wettbewerb der EU-KOM);
- <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/11/201106-mofair-NEE-an-BK-Merkel-und-vd-Leyen-DE.pdf> (Kritik an der ausbleibenden Hilfe für eigenwirtschaftliche EVU).



Einheitlicher Umsatzsteuersatz für Bahntickets (Maßnahme 27a)

Siehe folgende Seite.

Modellprojekte ÖV-Jahrestickets (Maßnahme 28)

Die pauschale Absenkung von ÖV-Tarifen auf 365 Euro p.a. oder gar darunter ist hoch problematisch, da sie die ohnehin fragile eigene Einnahmenbasis des Sektors weiter aushöhlt würde und ihn immer mehr vom Wohl und Wehe politischer, jährlicher Haushaltsentscheidungen abhängen machen könnte. Die bisherige Umsetzung dieser Maßnahmen zeigt denn auch, wie schwer die Politik sich damit tut. Die Dotierung dieser Projekte war deutlich zu niedrig, wenn sie ernst gemeint wären und nicht nur Muster ohne Wert bleiben sollen.

Planungsbeschleunigung (Maßnahme 63)

Zu Recht hat es hier seit September 2019 eine ganze Reihe gesetzgeberischer Initiativen gegeben. Allerdings ist es noch zu früh, deren Erfolg bewerten zu können. Entscheidend wird sein, dass die Planungsbehörden und die Gerichte, die die Verfahren im Falle eines Falles betreuen sollen, ausreichend personell ausgestattet sind. So hilft etwa die Abkürzung des Instanzenzuges nichts, wenn sich beim künftig erst- und letztzuständigen Bundesverwaltungsgericht die Akten nur umso länger stapeln.

- *Welche Auswirkungen der Mehrwertsteuersenkung von 19 Prozent auf 7 Prozent konnten in Ihrem Unternehmen auf den Umsatz und die Fahrgäste in den Covid-19 freien Monaten Januar und Februar 2020 im Vergleich zu den Vorjahresmonaten beobachtet werden? [Frage an DB AG und FlixTrain GmbH]*

Die Absenkung bezog sich auf Fernverkehrsfahrausweise für eine Reiseweite von durchschnittlich mehr als 50 km. Das heißt aber nicht, dass nur die Fernverkehrsunternehmen profitieren können, denn für den Vor- und Nachlauf von Fernverkehrsfahrten, die nach dem DB-Tarif stattfinden, erhalten die betroffenen SPNV-EVU einen Ausgleich. Auch lange Fahrten im SPNV sind betroffen. Eine Fahrgaststeigerung, wie sie im Januar und Februar 2020 zu verzeichnen war, strahlte so auch auf die SPNV-EVU aus. Ob sich der positive Trend der Monate Januar und Februar 2020 ohne die Pandemie verstetigt hätte bzw. ob der Trend sich wiedereinstellt, kann derzeit nicht gesagt werden, ist aber zu vermuten.

Ein unbestrittener Vorteil für die Verkehrsunternehmen im Nahverkehr ist aber der Entfall des Mischsteuersatzes auf Tickets, die zwar im Bahn-Nahverkehrstarif, aber mit Reiseweiten über 50 km stattfanden, und von relationslosen Tickets wie Länder- oder anderen Pauschaltickets, die ebenfalls gemischt zu besteuern waren. Der einheitliche Steuersatz beseitigt hier auf einen Schlag viel Bürokratie. Das gilt umso mehr, weil die Praxis verschiedener Finanzämter zuvor keineswegs einheitlich war.

Allerdings kam es aufgrund der Kurzfristigkeit der Umsetzung der Mehrwertsteuersenkung temporär dazu, dass nur die DB Fernverkehr die Preismaßnahme bereits im Dezember 2019 umsetzen konnte: Der SPNV benötigt aufgrund der Vielzahl der Beteiligten und der damit verbundenen Abstimmungsprozesse länger als die DB Fernverkehr zur Umsetzung der Preismaßnahme in den Vertriebssystemen. Der SPNV hat aus diesem Grund die negative



Preismaßnahme erst im Juni 2020 umsetzen können. Dies könnte in einzelnen Fällen, in denen die DB Fernverkehr parallel zum SPNV fährt, zu preislichen Annäherungen und/oder Unterlaufungen der SPNV-Tarife geführt haben, was vermutlich zu einer Kannibalisierung der Nahverkehrsangebote und Verdrängung von Fahrgästen auf Fernverkehrsangebote führte. Aufgrund der Pandemie wurden jedoch die Verkehrserhebungen im Jahr 2020 ausgesetzt, so dass sich diese Fälle aufgrund fehlender Datengrundlage nicht nachweisen lassen.

Wettbewerbsverzerrungen durch die Mehrwertsteuersenkung entstehen jedoch sicher bei den Erlösen aus der BahnCard-Anerkennung: Die Wettbewerbsbahnen erhalten für diese Anerkennung der Rabattierung der von DB Fernverkehr verkauften BahnCards im Rahmen des sog. Schweizer Modells einen Ausgleich auf die durch die Rabattierung entstandenen Mindererlöse. Seit der Mehrwertsteuersenkung versteuert die DB die Einnahmen aus dem Verkauf der BahnCards mit dem ermäßigten Steuersatz. Bezüglich der Einnahmen des SPNV vertritt die DB demgegenüber jedoch die Rechtsauffassung, dass der SPNV Erlöse aus der Anerkennung der BahnCard den vollen Mehrwertsteuersatz zu leisten hätten. Die DB begründet dies wie folgt:

1. Für die DB Fernverkehr ist die BahnCard ein Fahrgelderlös und mithin mit dem ermäßigten Steuersatz zu besteuern.
2. Der SPNV hingegen erhält aus Sicht der DB Fernverkehr für die Anerkennung der BahnCard keine Fahrgelderlöse zugeschieden, sondern erhält ein Entgelt für die Anerkennung der BahnCard. Steuerlich entspräche dies einer „sonstigen Leistung eigener Art“, welche nicht ermäßigt besteuert werden darf.

Entsprechend stellt die DB weiterhin Abrechnungen aus, nach welchen der SPNV den vollen Mehrwertsteuersatz auf die Zuschreibungen für BahnCards abführen muss.

Aus Sicht der Wettbewerbsbahnen ist diese Sichtweise falsch: Wenn die Erlöse aus dem Verkauf der BahnCard für die DB Fernverkehr steuerlich ein Fahrgelderlös darstellt, muss dies auch für den SPNV gelten. Das Volumen der BahnCards beläuft sich auf ca. 500 Millionen Euro p. a. Etwa 15 % davon stehen dem SPNV als Ausgleich für die Anerkennung zu, dies entspricht rd. 75 Mio. € für den SPNV inkl. DB Regio. Der Anteil der Wettbewerbsbahnen im SPNV beträgt rd. 35 %, woraus sich Anteil der Wettbewerbsbahnen an den BahnCard-Erlösen von rd. 26,25 Mio. Euro abschätzen lässt. Sofern die Wettbewerbsbahnen 12 % mehr versteuern müssten, so läge ihr Nachteil bei -3,15 Mio. Euro p. a.

- *Befürchten Sie aufgrund dieser finanziellen Maßnahmen Wettbewerbsverzerrungen?*

Diese Maßnahme für sich genommen ist positiv und aus Marktsicht neutral. Durch bereits zuvor bestehende diskriminierende Tatbestände können sich jedoch wettbewerbsverzerrende Effekte verstärken. Im intramodalen Wettbewerb mit den umweltfreundlichen Fernbussen ist hingegen eine Verzerrung des Wettbewerbs zu Gunsten der Bahn festzustellen.

- *Welche wettbewerbliche Bedeutung hätte eine dauerhafte Trassenpreisförderung auf dem Niveau der unmittelbaren Kosten des Betriebs? Welche Chancen/Risiken wären aus Ihrer Sicht damit verbunden?*

Grundsätzlich ist der deutsche Weg, zusätzlich zu den unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs (uKZ) noch sogenannte Vollkostenaufschläge zu erheben, eine wesentliche Fessel des Markterfolgs der Schiene im intermodalen Wettbewerb mit der Straße. Während von der Schiene mittels der Vollkostenaufschläge erwartet wird, dass sie ihre Kosten (außer Aus- und

Neubau sowie LuFV-Projekte) selbst erwirtschaftet, erwartet das niemand etwa von der Autobahn-GmbH des Bundes oder gar der Straße allgemeinen. Dabei ist auch zu bedenken, dass die „Aufschläge“ von erheblicher Bedeutung sind: Sie machen zwischen ca. 50 % (in einigen Segmenten des Güterverkehrs) und 88 % (teuerstes Segment des SPFV) des jeweiligen Trassenkilometerpreises aus.<sup>11</sup>

Eine Absenkung auf die uKZ oder gar darunter, wie es derzeit europarechtlich befristet möglich ist<sup>12</sup>, wäre ein großer Anreiz gerade für die Wettbewerbsbahnen in den eigenwirtschaftlichen Verkehrsarten, Verkehre nach dem Abklingen der Pandemie wieder aufzunehmen. Gerade weil niemand vorhersagen kann, wie sich die Fahrgastnachfrage entwickeln wird ist ein solcher mindestens befristeter Anreiz wichtig, um Risiken für neue Angebote überschaubar zu halten.

Ein gewisses Risiko bei einer deutlichen Absenkungen kann sich zwischen (eigenwirtschaftlichem) SPFV und (gemeinwirtschaftlichen) SPNV ergeben, wenn Relationen parallel bedient werden. Denkbar wäre auch, dass heute nicht vorhandener eigenwirtschaftlicher SPNV entstünde, der ebenfalls die Auskömmlichkeit bestellter gemeinwirtschaftlicher Verkehre belasten würde. Für diese Fälle müssten Lösungen gefunden werden, was aber machbar erscheint.

- *Gibt es alternative Maßnahmen, die Sie zur Stärkung des Schienensektors bevorzugen würden?*

Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die sich zur Stärkung des Verkehrsträgers Schiene eignen würden:

Im Rahmen der fünfjährigen Regulierungsperiode dürfen die EIU zur Ermittlung des Ausgangsniveaus der Gesamtkosten (AGK) Zinssätze (über 9 %) ansetzen, die die tatsächliche Risikostruktur der mittelbaren Staatstöchter, die die DB-EIU nun einmal sind, nicht ansatzweise widerspiegeln. Das verteuert den Schienenverkehr massiv, ebenso wie die Ansetzung eines an der Gesamtwirtschaft orientierten Produktivitätsfaktors, der die Produktivitätsfortschritte etwa des Bahnbaubereichs nicht berücksichtigt. Letzten Endes spart der Bund in beiden Fällen als Eigentümer der DB Netz und der DB Station und Service, deren andernfalls auftretende Defizite er nicht auszugleichen bereit ist.

Für eine auskömmliche Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur ist es dringend nötig, dem Schweizer Vorbild eines überjährigen Infrastrukturfonds nachzueifern. Dort werden auch Mittel aus der Autobahnmaut, der „leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe“ (LSVA), zur Finanzierung von Eisenbahninfrastruktur verwendet. Das ist möglich, weil das klar formulierte Ziel der Verkehrsverlagerung auf die Schiene ernst genommen wird. Aus „Schiene

<sup>11</sup> Das Trassenpreissystem 2021 ist hier zu finden: [https://fahrweg.dbnetze.com/fahrweg-de/kunden/leistungen/trassen/uebersich\\_tps/tps\\_2021-5111622](https://fahrweg.dbnetze.com/fahrweg-de/kunden/leistungen/trassen/uebersich_tps/tps_2021-5111622). Das TPS 2022 ist zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Dokuments noch im Verfahren bei der Bundesnetzagentur.

<sup>12</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1429&from=DE>. In seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Verkehrsministerrats hatte Bundesverkehrsminister diese Möglichkeit gelobt: [http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=45467&customerid=77013&password=enc\\_57386B353854613536614376\\_enc](http://dsms.consilium.europa.eu/952/Actions/Newsletter.aspx?messageid=45467&customerid=77013&password=enc_57386B353854613536614376_enc). Offensichtlich besteht aber keine Bereitschaft, von dieser Möglichkeit „zu Hause“ Gebrauch zu machen. Die wenig überzeugende Begründung lautet, dass es für den SPNV die Trassenpreisbremse des § 37 Abs. 2 ERegG gebe und für den Schienengüterverkehr die Trassenpreisförderung (TraFöG). Dass dabei das Marktsegment des SPFV ganz ausgeblendet wird, wird nicht berücksichtigt.



finanziert Schiene“ wird „Verkehr finanziert Verkehr“. Ein Instrument auf dem Weg dahin kann auch ein verkehrsträgerübergreifender „Masterplan Verkehr“ sein, der über die bisher vorhandenen Masterpläne für den Güterverkehr (2016) und die Schiene (2019) hinausgeht.

Des Weiteren gilt es, noch immer vorhandene (relative) Benachteiligung des Schienensektors gegenüber fossilen Verkehrsträgern an vielen Stellen zu beenden, etwa durch Streichung des Dieselpatents, der Stromsteuer und durch eine (Wieder-)Absenkung der EEG-Umlage. Auch im Umsatzsteuerrecht gibt es weitere Benachteiligungen: So werden für grenzüberschreitende Zugfahrten Steuern fällig, für Flüge jedoch nicht.

Darüber schädigt überbordende Bürokratie den Bahnsektor. Gerade in den vergangenen Jahren hat sich die Zahl der gebührenpflichtigen Tatbestände, denen sich die Bahnbranche gegenüber sieht, deutlich zugenommen. Auch die Höhe der Gebühren ist gestiegen. Hintergrund ist meistens die Figur der „individuell zurechenbaren Leistung“, die zu vergüten sei. Unternimmt also das Eisenbahn-Bundesamt die jährliche Überprüfung des Sicherheitsmanagements eines Eisenbahnunternehmens, muss der Aufwand vergütet werden – egal ob es Auffälligkeiten festgestellt werden oder nicht. Im Autoverkehr gibt es nichts dergleichen. Gäbe es das, müsste auch ein nichtalkoholisierter Autofahrer im Falle einer Kontrolle diese bezahlen.<sup>13</sup>

## II. Wettbewerbliche Entwicklungen seit der Covid-19-Pandemie

Besonders durch die Behandlung des SPFV durch den Bund hat sich der Markt deutlich gewandelt bzw. wird der Änderungsbedarf noch deutlicher als ohnehin schon. Bereits im April hatte mofair vermutet, dass durch eine „Ansprache“ des Bundes an die DB Fernverkehr, das Angebot trotz mangelnder Nachfrage aufrechtzuerhalten, mindestens ein verdeckter Verkehrsvertrag zwischen einem SPFV-Aufgabenträger Bund und der DB Fernverkehr geschlossen worden ist.<sup>14</sup> Auch die gestaffelte Eigenkapitalerhöhung des Bundes – eine Milliarde Euro jedes Jahr bis 2030 – erweckt den Anschein eines Leistungsentgeltes für eine nicht näher bestimmte Verkehrsleistung.

Im Herbst 2020 wurde dieser Eindruck nochmals verstärkt. Das Eingreifen der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Bundesländer wurde angesichts detaillierter Beschlussvorschläge und tatsächlicher Beschlüsse bezüglich des Leistungsvolumens im Fernverkehr und der Reservierungsregeln ist inzwischen praktisch ein derartiges Vertragsverhältnis zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DB Fernverkehr AG entstanden. Es findet eine Beauftragung von Leistungen statt, verbunden mit der Zusage des Ausgleichs der dadurch entstehenden Verluste. Wäre eine solche Zusage nicht erfolgt, hätte DB Fernverkehr AG die nicht kostendeckenden Leistungen nach Aktienrecht

<sup>13</sup> Siehe auch: [https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/06/190621\\_mofair-Stellungnahme\\_mofair\\_zur\\_ERegG-GebVO.pdf](https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/06/190621_mofair-Stellungnahme_mofair_zur_ERegG-GebVO.pdf) und <https://mofair.de/positionen/positionen/keine-weitere-benachteiligung-der-schiene/>.

<sup>14</sup> <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/04/200421-SPFV-w%C3%A4hrend-und-nach-der-Corona-Krise.pdf>.



überhaupt nicht erbringen dürfen. Ein wechselseitiges, wenn auch nicht formell geschlossenes Vertragsverhältnis wird ebenso aus den offiziellen Formulierungen deutlich<sup>15</sup>.

Vom Management der DB Fernverkehr AG wird die Behauptung kolportiert, dass die variablen Kosten des Betriebs zu Corona-Bedingungen gedeckt gewesen wären. Das trifft allenfalls dann zu, wenn man die Trassenpreise unberücksichtigt lässt. Eine solche Kalkulation ist nur einem integrierten Konzern möglich. Jeder andere Marktteilnehmer muss mit realen Trassenpreisen rechnen und kann sich nicht auf Infrastruktur-Grenzkosten zurückziehen. Mit der (faschen) Aussage, dass bereits ab 12 % – neuerdings ist gar von 10 % Auslastung die Rede – eine wirtschaftliche Entscheidung zugunsten des SPFV-Angebots fallen müsse, hat sich ALLRAIL ausführlich befasst.<sup>16</sup>

Die de-facto-Einführung eines Vertragsverhältnisses im SPFV ist – wenn sie sich in der derzeitigen Sondersituation als Notvergabe darstellt – grundsätzlich zu begrüßen. Abzulehnen ist, dass diese Bestellung exklusiv nur für einen Betreiber erfolgt und sie nicht transparent und im rechtskonform stattfindet. Dadurch wird auch die Umsetzung der Finanzierung der bestellten Leistungen gefährdet, da dies auch EU-Kommission und EUGH auffallen könnte.

Das österreichische Beispiel einer Notvergabe sowohl an ÖBB-Fernverkehr als auch an den dort einzigen privaten Wettbewerber, der WESTbahn, zeigt, dass es durchaus rechtskonform und wettbewerbsneutral möglich ist, in einer Pandemie notfallmäßig solche Verkehrsverträge zu schließen. Eine der Bedingungen der österreichischen Notvergabe im SPFV ist, dass die beiden Wettbewerber ihre Tickets gegenseitig anerkennen. In Tschechien fand nach intensivem Open-Access-Wettbewerb (CD, RegioJet, LeoExpress) in der Pandemie eine bemerkenswerte Kehrtwende statt: Es wird auf Dauer ein konsequenter Wettbewerb um den Markt eingeführt. Die nicht staatlichen Firmen waren einerseits in finanzielle Schieflage geraten und andererseits verbrauchten mehrere (kurze) Züge verschiedener Anbieter über Gebühr Streckenkapazität, mit der Folge, dass die Leistungsfähigkeit des Systems Schiene insgesamt sank.

Nach Ende der Pandemie sind geordnete, nachhaltige Verfahren zur Leistungsvergabe bzw. zur Trassenvergabe dringend erforderlich. Die Implementierung des Deutschlandtakts (s. u.) erfordert entsprechende Entscheidungen ohnehin.

---

<sup>15</sup> Aus dem Beschlusspapier der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten vom 25.11.2020: „18. Für den Bahnverkehr gilt, den Reisenden, die trotz Einschränkungen reisen müssen, ein zuverlässiges Angebot mit der Möglichkeit, viel Abstand zu halten, anzubieten - unter Einhaltung der im April beschlossenen Verhaltensregeln sowie Gesundheitsschutzkonzepten. Die Maskenkontrollen werden weiter verstärkt, so dass täglich weit mehr Fernzüge kontrolliert werden. Die Deutsche Bahn wird im Fernverkehr zusätzliche Maßnahmen in der Corona-Pandemie ergreifen. Die Sitzplatzkapazität wird deutlich um über 20 Mio. Platzkilometer pro Tag erhöht, um noch mehr Abstand zwischen den Reisenden zu ermöglichen. Die Reservierbarkeit der Sitzplätze wird parallel dazu beschränkt.“ Dazu eine Mitteilung der DB 02.12.2020: „Mit dem deutlichen Ausbau des Verkehrsangebots zu Weihnachten 2020, der erfolgten Anpassung des Reservierungssystems sowie der Ausweitung von Masken-Kontrollen setzt die DB die jüngsten Beschlüsse von Bund und Ländern um.“

<sup>16</sup> Siehe dazu detailliert ein Papier von ALLRAIL: [https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/allrail/prod/uploads/2020/11/20201127\\_de\\_POSITIONSPAPIER-zu-den-Angaben-der-DB-bzgl.-der-Ablehnung-der-Angebotsreduktion-DB-Fernverkehr.pdf](https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/allrail/prod/uploads/2020/11/20201127_de_POSITIONSPAPIER-zu-den-Angaben-der-DB-bzgl.-der-Ablehnung-der-Angebotsreduktion-DB-Fernverkehr.pdf).





## II.1. Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Wettbewerbsbedingungen

*Welche wettbewerblichen Rahmenbedingungen haben sich seit der Covid-19-Pandemie geändert? Inwieweit wurde Ihr Unternehmen von Umsatz- und Nachfragerückgängen im Rahmen der Covid-19-Pandemie getroffen? Welche Unternehmensrisiken haben sich aus Ihrer Sicht im Rahmen der Covid-19-Krise mittel- und langfristig verstärkt? Beeinflusst die Covid-19-Pandemie mögliche zukünftige Expansionspläne Ihres Unternehmens?*

Im SPNV konnten die Einnahmehausfälle, die durch die Corona-Pandemie und die Lock-downs im Frühjahr (März/April) und ab November 2020 entstanden sind, bisher weitgehend durch den ÖV-Rettungsschirm ausgeglichen werden. Unterstellt, dass die dafür zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich vollständig fließen, wäre hier zunächst einmal der Schaden begrenzt. Je nach der genauen Ausgestaltung der Förderrichtlinien der Länder werden nach derzeitigem Stand (14. Januar) jedoch nicht überall alle Schäden ausgeglichen (Bayern, 90 %, Baden-Württemberg, 95 %) und Mehraufwendungen, die durch bauliche Änderungen an den Fahrzeugen entstehen oder durch zusätzlichen Reinigungs- und Personalaufwand, nicht überall erstattet. Die SPNV-EVU haben im Jahr 2020 durchgehend keine guten Ergebnisse erzielen können, trotz des Rettungsschirms. Während die DB jedoch ihre (nur zum kleinen Teil pandemiebedingten) Verluste durch eine Eigenkapitalerhöhung ausgeglichen bekommen soll, müssen die Wettbewerbsbahnen für Teile der pandemiebedingten Mehrkosten (z. B. Infektionsschutz wie Masken und Desinfektion, Kommunikation, IT-Auswendungen für Homeoffice des Overheads) und z. T. auch ein Teil der pandemiebedingten Mindererlöse selbst aufkommen und die dadurch entstehenden Verluste tragen.

Ob es für das Jahr 2021 erneute Unterstützung geben wird, ist noch nicht sicher. Allerdings mehren sich die Anzeichen, dass bei den Bundesländern und beim Bund das Verständnis dafür grundsätzlich vorhanden ist.

Im SPNV gibt es nichts dergleichen. Obwohl seit März/April 2020 des Jahres Gespräche mit dem BMVI geführt worden sind, sind keine vergleichbaren Unterstützungsmaßnahmen absehbar. Und die allgemeinen wirtschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen sind für die SPNV-EVU nicht einschlägig, weil die diese häufig die Bonitätsvorgabe nicht erfüllen, z. B. noch nicht nachhaltig genug Gewinne erzielt haben – nicht ungewöhnlich für noch junge Marktteilnehmer. Demgegenüber steht die einseitige staatliche Unterstützung für das Staatsunternehmen Deutsche Bahn AG in Gestalt der Eigenkapitalerhöhung und der mehrfachen Erhöhung der Verschuldungsgrenze.

Für SPNV und SPNV gilt, dass die Coronapandemie bereits bestehende Marktungleichheiten verstärken kann und vor dem Hintergrund der einseitigen Parteinahme des Staates zugunsten der DB AG auch wird. Darüber hinaus bringt die Pandemie eine gewaltige Unsicherheit in den Markt, die dazu führt, dass Expansionspläne entweder auf Eis gelegt, ins Ausland verlagert oder ganz aufgegeben werden.

Darüber hinaus können die Unternehmen Mindereinnahmen bei den erhöhten Beförderungsentgelten, entgangene Einnahmen durch im jeweiligen Verkehrsnetz typische Wachstumssteigerungen als auch Einnahmen für gegenüber 2019 erhöhte Fahrleistungen nicht geltend machen. Zudem müssen die SPNV-Unternehmen im Rahmen des ÖV-Rettungsschirms alle Einnahmeaufteilungen des Jahres 2019 bis zum 30. September 2021 final abgerechnet und testiert haben, um den vollen Kompensationsanspruch für das Jahr 2020



geltend zu machen. Sollte ein Unternehmen diese Frist nicht einhalten, verliert es den Anspruch auf Kompensation für diese Mindererlöse. Für die Anerkennung des DB-Tarifs erhalten die Wettbewerbsbahnen über die Tarifkooperationen von der DB ihre jeweiligen Erlösansprüche ausgezahlt. Basis hierfür sind gemeinsame Verkehrserhebungen, welche einvernehmlich zwischen DB Regio und den Wettbewerbsbahnen abgestimmt werden müssen. Der Regelfall in der Abrechnung der Erlöse ist eine Abrechnungsdauer von drei bis vier Jahren, z. T. auch länger, ehe der Anspruch final bestimmt werden kann. Grund sind unterschiedliche, oft konträre Interessen von DB Regio einerseits und Wettbewerbsbahnen andererseits – jeglicher Mehrerlös der Wettbewerbsbahnen geht zulasten der DB Regio. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die DB die kurze Frist zur finalen Endabrechnung der Erlöse 2019 als Druckpotenzial gegenüber den Wettbewerbsbahnen zu nutzen versucht. Bislang beobachten wir jedoch ein kooperatives Verhalten der DB bei der Abrechnung. So oder so ist der erhöhte Abrechnungsaufwand der Kompensationen eine erhebliche Mehrbelastung für unsere Finanz- und Erlösteams, welcher nicht kompensiert wird.

Die vorgenannten Risiken reduzieren das Interesse von Investoren, sich im bereits zuvor sehr angespannten deutschen SPNV-Markt zu engagieren. Die bekanntermaßen geringen bis negativen Margen erscheinen im Zusammenhang mit den oftmals sehr hohen Investitionen und einer ungleichen Risikoverteilung nicht mehr attraktiv. Der mittelfristige Rückzug einzelner Marktteilnehmer ist ein reales Szenario.

## II.2. Auswirkung der staatlichen Hilfsmaßnahmen

*Im Rahmen der Covid-19-Pandemie wurden verschiedene staatliche Hilfsmaßnahmen beschlossen (z. B. ein Rettungspaket von insgesamt 5 Milliarden Euro zusätzlicher Regionalisierungsmittel, Eigenkapitalerhöhungen von 5 Milliarden Euro an die DB AG).*

- *Inwieweit profitiert Ihr Unternehmen von diesen Hilfsmaßnahmen?*

Wie bereits ausgeführt, profitieren vom Rettungsschirm für den gemeinwirtschaftlichen Verkehr grundsätzlich alle Eisenbahnverkehrsunternehmen (wie auch die VU im kommunalen Verkehr), die im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags fahren.

Das im Rahmen des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes am 2. Juli 2020 ebenfalls beschlossene und mit 150 Mio. Euro dotierte Programm zur Förderung der Umrüstung Zugfunkanlagen, um Interferenzen zwischen dem neuen 5G-Mobilfunkstandard und dem GSMR-Zugfunk zu verhindern, wird von allen EVU angenommen, bringt aber dem einzelnen Unternehmen keine unmittelbaren Vorteile.

- *Inwieweit wird das Wettbewerbsgeschehen auf Ihrem Markt aktuell und künftig von diesen Maßnahmen beeinflusst? Befürchten Sie Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Covid-19-Hilfsmaßnahmen?*

Wettbewerbsverzerrungen entstehen vor allem aufgrund der einseitigen Parteinahme zugunsten der Deutschen Bahn AG. Hier sind erneut die Eigenkapitalerhöhungen aus Anlass des Klimaschutzpakets zu nennen sowie die 5 Mrd. Euro, die denen der Bundestag am 2. Juli ebenfalls im Rahmen des zweiten Nachtragshaushalts 2020 zugestimmt hat.





Eigenkapitalerhöhungen können innerhalb einer Aktiengesellschaft nicht mit einer Zweckbindung versehen werden. Einmal im Unternehmen, kann der Vorstand, der laut Aktiengesetz das Unternehmen „in eigener Verantwortung führt“, damit prinzipiell alles machen. Im Rahmen der „Klimaschutz-Eigenkapitalerhöhung“ wurde noch zugesichert, dass die Mittel lediglich zur Ertüchtigung der Infrastruktur genutzt werden sollen, so dass die insgesamt elf Milliarden Euro allen Nutzern der Infrastruktur zugutekommen würden. Im Februar 2020 wurde im Rahmen des Lenkungskreises des „Zukunftsbündnisses Schiene“ zugesichert, dass nicht mehr 11 Mrd. Euro als Eigenkapital bei der Deutschen Bahn landen würden, sondern „nur“ noch 5,5 Mrd. über die Laufzeit 2020 bis 2030. Die andere Hälfte werde auf dem Weg von Baukostenzuschüssen an die Infrastrukturgesellschaften fließen und so als verlorene Zuschüsse auch nicht zum Auftrieb der Infrastrukturnutzungsentgelte führen. Die zugrundeliegende Vereinbarung zwischen Bundesregierung und der DB AG wurde allerdings nicht veröffentlicht.

Es wurde jedoch in Aussicht gestellt, dass die hälftige Aufteilung der Mittel nicht gleichmäßig über die Jahre erfolgen werde, sondern unregelmäßig. Aber auch hier wurden keine Details bekannt gegeben. Der Beschluss des Haushaltsgesetzgebers über eine erste Milliarde Eigenkapitalerhöhung für das Jahr 2020 und über 1,125 Mrd. Euro für das Jahr 2021 deutet jedoch in die falsche Richtung: Die Teile der Gesamtsumme von elf Milliarden, die als Eigenkapital dem Konzern zur Verfügung gestellt werden sollen, kommen zuerst. Sie werden künftig auch bei der Berechnung der Infrastrukturnutzungsentgelte zu berücksichtigen sein, verteuern also die Nutzung und machen den Verkehrsträger Schiene somit insgesamt teurer. Die Teile der Gesamtsumme, die wettbewerbsneutral als BKZ ausgereicht werden sollen, kommen offenbar später – oder vielleicht auch gar nicht. Angesichts des Jährlichkeitsprinzips des Bundeshaushalts ist es keineswegs ausgemacht, dass sich der Haushaltsgesetzgeber in späteren Jahren an frühere Planungen gebunden fühlt – zumal dann nicht, wenn sich die coronabedingte Schuldenlast stärker bemerkbar macht und der Spardruck steigt.

Die Wettbewerbsverzerrung durch eine Eigenkapitalerhöhung entsteht auch dadurch, dass die Ratingverbesserung in einem integrierten Konzern nicht zwischen den natürlichen Monopolen und den im Wettbewerb stehenden Bereichen unterscheidet;<sup>17</sup> durch eine Eigenkapitalerhöhung verbessert sich immer auch das Rating des Gesamtkonzerns. Der Gesellschafter Bund kann selbst dann, wenn er über eine – im Übrigen nicht veröffentlichte – Vereinbarung versucht eine Eigenkapitalerhöhung an deren Verwendung für Infrastrukturprojekte zu binden, keine echte Zweckbindung herstellen. Damit werden auch Investitionen in die wettbewerblichen Transportbereiche leichter finanzierbar. Sicher ist es kein Zufall, dass unmittelbar nach dem Beschluss des Klimakabinetts am 20. September 2019 der Erwerb von dreißig neuen ICE-Fahrzeugen angekündigt wurde.

Im Rahmen der Corona-EKE wurde denn nicht einmal mehr versucht, die Wettbewerbsverzerrung zu verschleiern. Offen wurde eingeräumt, dass damit den fahrenden Unternehmen geholfen werden sollte. Auch und gerade die Verbesserung des Ratings wurde als Ziel genannt – was der Bundesrechnungshof folgerichtig umgehend kritisierte. Schließlich hat das nichts mehr mit der Behebung von Corona-Schäden zu tun.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Siehe hierzu ausführlich das Gutachten und mofair und dem NEE zu EU-rechtswidrigkeit der Eigenkapitalerhöhung vom November 2019: [https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/11/Gutachten\\_mofair\\_NEE\\_Eigenkapitalerho%CC%88hung-DB.pdf](https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/11/Gutachten_mofair_NEE_Eigenkapitalerho%CC%88hung-DB.pdf).

<sup>18</sup> Siehe Bericht des BRH vom 5. Oktober 2020: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2020/sachstand-zum-31->



Darüber hinaus stellen wir fest, dass die DB Fernverkehr versucht, sich zulasten des SPNV besserzustellen: So stellt die DB Fernverkehr die Forderung auf, dass sie angesichts der Pandemie 2020 und 2021 einerseits zur „Stabilisierung des Marktes“ mehr Spar- und Supersparpreise vertreiben müsse, andererseits aber von vertraglichen Vereinbarungen mit dem SPNV zur Abgeltung der Anerkennung der Sparpreise im SPNV aufgrund der Pandemie abweichen will.

Der SPNV und die DB Fernverkehr haben einen Vertrag („Vertrag über die Anerkennung von Sparpreis- und Aktionsangeboten der DB Fernverkehr AG“, gültig ab dem 1. Januar 2018) geschlossen. Der SPNV erhält für jeden Sparpreis, der im Netz angetroffen wird, den Nahverkehrspreis (C-Preis) abzgl. eines prozentualen Abschlags (2020: C-26 %). Der Vertrag regelt, dass die DB Fernverkehr bei Überschreiten einer prozentualen Grenze (42,5 %) an Sparpreisen im jeweiligen Netz für den die Grenze überschreitenden Anteil mehr Geld an den SPNV ausschütten muss, der Abzug vom C-Preis sich also reduziert (2020: C-16 %). Diese Grenze soll verhindern, dass der Erlös einzelne Netze mit hohem Sparpreisanteil durch die im SPNV ungesteuerten Angebote erheblich sinkt.

Die DB Fernverkehr fordert nun, für 2020 und 2021 diese Grenze auszusetzen. Die Forderung widerspricht den vertraglichen Regelungen. Die Verhandlungen laufen seit etlichen Wochen, es konnte noch keine Lösung gefunden werden. Das könnte dazu führen, dass sich die Abrechnung der Mindererlöse 2020 über den Stichtag von 30. September 2021 (siehe die obigen Ausführungen zu ÖPNV-Rettungsschirm) hinaus verzögert und die Wettbewerbsbahnen den Anspruch auf Kompensation von pandemiebedingten Mindererlösen verliert, weil eine finale Schadensberechnung nicht ohne Abrechnung der Sparpreise möglich ist. Auch hier besteht die Gefahr, dass die Deutsche Bahn den zu Lasten der Wettbewerbsbahnen bestehenden Einigungsdruck ausnutzt, um ein Abweichen von bestehenden vertraglichen Vereinbarungen durchzusetzen.

Die Nachfrage dürfte über 2022 hinaus negativ durch die Pandemie beeinflusst werden, da Rezession sowie ein Trend zu Homeoffice zu einer langfristigen Reduzierung der Pendlerzahlen führen werden. Für Nettoverträge und Verträge mit fahrgast- oder fahrgeldeinnahmenbezogenen Anreizen wird so die langfristige Wirtschaftlichkeit in Frage gestellt. Auch solche Aspekte führen dazu, dass die Wettbewerbsbahnen weniger oder keine Angebote mehr legen können und wollen. Die DB Regio ist davon nicht betroffen, da ihr die Finanzierungszusagen des Eigentümers den Rücken stärken.

- *Inwieweit beeinflusst die aktuelle Covid-19-Pandemie künftige Ausschreibungsaktivitäten Ihres Unternehmens? [Frage an SPNV EVU]*

Durch die Corona-Pandemie entsteht erneut große Unsicherheit im Markt, der ohnehin (s. o.) schon verunsichert ist. Die einseitigen Hilfen des Staates zugunsten der Deutschen Bahn und die Tatsache, dass eine Überkompensation der Corona-Schäden für die DB Regio (ÖV-Rettungsschirm und Eigenkapitalerhöhung) gerade nicht ausgeschlossen werden kann, verschärfen diesen Effekt zusätzlich. Das Signal in Richtung der Gesellschafter jenseits der Bundesrepublik Deutschland ist, dass sie nicht wirklich willkommen sind und die

---

*august-2020-betreffend-die-aktuelle-entwicklung-der-wirtschaftlichen-lage-und-des-corona-bedingten-zusätzlichen-finanzierungsbedarfs-des-db-ag-konzerns.*



Bundesrepublik nicht bereit ist, ein Level Playing Field zu gewährleisten und mehr als einen „Schönwetter-Wettbewerb“ zu gewähren. Und dieses Signal wird nicht nur an die Unternehmen ausgesendet, die bereits am deutschen Markt aktiv sind, sondern an solche, die sich mit dem Gedanken tragen, in Deutschland zu investieren. Sie werden diesen Schritt überdenken.

Mittelfristig wird eine Rückschau auf die auch in weiten Teilen des Jahres 2021 fortwirkende Pandemie möglich sein. Dann erst wird klar sein, ob die jetzigen Rettungsmaßnahmen für die Eisenbahnunternehmen tatsächlich ihren in Aussicht gestellten Zweck erfüllt haben und eine Wiederaufnahme der Ausschreibungstätigkeit möglich ist.

Der Blick auf kommerzielle und industrielle Risiken aus künftigen neu zu gewinnenden Verkehrsverträgen ist dabei durch die Pandemie geschärft worden. Es betrifft neben den erkennbaren Erlös- und Fahrgastmengenrisiken sowie Mehrkosten durch ggf. entstehende neue Auflagen zu Gesundheit, Hygiene und Abständen der Fahrgäste untereinander auch erst auf den zweiten Blick sichtbare Remanenzkosten – Risiken aus Fahrplankürzungen bzw. Abbestellungen von Linien in Folge von Fahrgastrückgängen oder kleiner werdenden Budgets der Auftraggeber. Die Betriebsmittel und Anlagen müssen auch bei weniger bezahlter Leistung voll vorgehalten und finanziert werden und können nicht ohne Weiteres anderweitig eingesetzt werden. Die Verträge der bisherigen Ausschreibungen waren und sind in diesen Punkten nicht kalkulierbar. Der Zugang zu Ausschreibungen würde zudem erleichtert, wenn die Verträge künftig bereits Öffnungsklauseln für unvorhergesehene Ereignisse wie eine Pandemie enthielten.

Wichtig wird auch sein, dass langfristige Verzerrungen des Bietermarktes durch die Pandemie ausgeschlossen werden. Es besteht die Befürchtung, dass die geplante Eigenkapitalerhöhung für den DB-Konzern durch die Bundesrepublik Deutschland dem im Wettbewerb stehenden Marktteilnehmer DB Regio – neben den Hilfen aus dem SPNV-Rettungsschirm – zugutekommt und bei Ausschreibungen die Preisbildung beeinflusst. Die Pandemie könnte hier – wie in vielen Teilen des gesellschaftlichen Lebens – als Katalysator für vorhandene Trends wirken. Wie berichtet, hatte DB Regio bereits fast alle in den Monaten vor Ausbruch von Covid-19 veröffentlichten Ausschreibungen mit aggressiver Preispolitik für sich gewonnen.

Der Markt war bereits vor der Pandemie durch einen Bedarf an Reformen und struktureller Fortentwicklung gekennzeichnet, der auch nach der Pandemie genauso weiter besteht (siehe oben I.1.). Zu nennen sind hier fortbestehende Probleme bei der Bewältigung des akuten Fachkräftemangels, Risiken aus Personalkostensteigerungen und der mangelhafte Zustand der Infrastruktur (Netze und Stationen) sowie die daraus resultierenden vertraglichen und wirtschaftlichen Folgen für die Eisenbahnverkehrsunternehmen. So haben schon vor dem Frühjahr 2020 mehrere Bietergruppen die Teilnahme an Ausschreibungen de facto beendet. Der Ausschreibungsmarkt bleibt für die verbleibenden Teilnehmer nur attraktiv, wenn die Probleme in den genannten Themenfeldern in Zukunft gelöst werden.



### III. Regulatorische Rahmenbedingungen

#### III.1. Allgemeines

*Sehen Sie grundsätzliche Probleme im Regulierungssystem? Erwarten Sie mit der ERegG-Novelle spürbare Verbesserungen im Schienenverkehr?*

Ja, wir sehen deutlichen Reformbedarf. Wir verweisen dazu auf unsere Stellungnahme vom 19. Dezember 2019 zum Evaluierungsberichts der Bundesnetzagentur zum ERegG<sup>19</sup> sowie die mofair-Stellungnahme zum aktuellen Referentenentwurf zur ERegG-Novelle.<sup>20</sup>

Zwar ist für die nächsten Tage eine Beschlussfassung des Entwurfs durch das Bundeskabinett zu erwarten, jedoch sind wir skeptisch, was ein Inkrafttreten der Gesetzesnovelle durch den Bundestag noch vor der Bundestagswahl im September 2021 angeht. Mit Ablauf der Legislaturperiode würde die Vorlage der Diskontinuität unterfallen.

Insgesamt würde der aktuelle Entwurf keines der drängenden regulatorischen Probleme beheben. Praktisch alle wettbewerbsrelevanten Themen wurden umschifft. Übrig blieben nur formale Änderungen betreffend die Angleichung des deutschen an geändertes (Fahrplanerstellung, Serviceanlagen) oder präzisiertes europäisches Recht (Bahnsteige als Teil des Mindestzugangspakets) sowie der Versuch, erste Schritte zur Implementierung des Deutschlandtakts zu gehen. Diese sind aber in der vorgelegten Form voraussichtlich untauglich und verschieben nur wichtige Entscheidung über den Anwendungsbereich einer Erprobungsklausel in eine später zu erstellende Rechtsverordnung. Lediglich die Einführung von Bußgeldern, die die Bundesnetzagentur bei Verstößen gegen die Regulierung verhängen kann, wäre ein kleiner Schritt nach vorn.

*Überlastete Schienenwege*

#### III.2. Direkte Diskriminierung

*Gibt es beim Zugang zur Schieneninfrastruktur aus Ihrer Sicht Dispositionsentscheidungen von der bei der DB Netz angesiedelten Fahrdienstleitung, die auf Benachteiligungen von Wettbewerbsbahnen hindeuten könnten (werden Dispositionsentscheidungen z. B. in Form von „Weiß vor Rot vor Rest“ getroffen)? Erachten Sie das Fehlen gesetzlicher sowie transparenter Vorrangkriterien für die Zuweisung überlasteter Schienenwege als problematisch? Wie könnten Vorrangkriterien ausgestaltet sein, die einen angemessenen Ausgleich zwischen den Bedürfnissen nach Schienenwegkapazitäten und dem Bedürfnis nach qualitativ robusten Fahrplänen andererseits gewähren?*

<sup>19</sup> <https://mofair.de/wp-content/uploads/2019/12/191220-Stellungnahme-mofair-ERegG-Evaluierung.pdf>.

<sup>20</sup> <https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/12/201214-mofair-Stellungnahme-zum-ERegG-Entwurf.pdf>.



Fälle direkter Diskriminierung sind inzwischen seltener geworden oder sind zumindest weniger offensichtlich als noch vor einigen Jahren, finden jedoch nach wie vor statt.

Es ist aber nach wie vor nicht nachvollziehbar, wenn volle Nahverkehrszüge, auch in der HVZ wenige Kilometer vor dem Erreichen des Zielbahnhofs vom DB-Fernverkehr überholt werden und später dann keine Chance mehr besteht, die entstandene Verspätung aufzuholen. Die Reisenden im Nahverkehr – in Doppelstockzügen oft das Vielfache der Reisendenzahl im überholenden Fernverkehrszug – verpassen in den Knotenbahnhöfen dadurch ihre Anschlüsse und sind zu Recht verärgert. Stattdessen muss eine intelligente Steuerung nach Anzahl betroffener Kunden möglich sein.

In einzelnen Bahnhöfen (Duisburg Hbf) werden häufig nicht nachvollziehbare Entscheidungen der Fahrdienstleiter getroffen, indem sie z. B. bei geplanten Bahnsteigwenden ein Umsetzen anordnen, um „Platz“ zu machen. Dies führt schnell zu Verspätungen. Hier werden zu Lasten der Wettbewerbsbahnen Verspätungen verursacht, um Verspätungen des Fernverkehrs zu minimieren und zu mindern.

Erwähnenswert auch der Fall der zum Transdev-Konzern gehörenden Mittelrheinbahn: Auch diese wird oft im täglichen Betrieb durch dispositive Entscheidungen benachteiligt. Gekennzeichnet sind diese Entscheidungen durch zwei wesentliche Faktoren, nämlich zum einen durch die Absicherung der betrieblichen Stabilität der DB Fernverkehrs AG auf Kosten des Regionalverkehrs der Wettbewerbsbahnen. Möglicherweise wird auch das netzzugangsrelevante Regelwerk nicht korrekt angewendet. Zum anderen werden die betrieblichen Auswirkungen auf dem Gesamtaufweg bei Beteiligung mehrerer Regionalbereiche der DB Netz AG, z. B. auf der RB 26 (Köln-Mainz) durch die beiden beteiligten Regionalbereiche (Mitte und West) nicht ausreichend betrachtet. Jede Betriebszentrale entscheidet je für sich. Eine Folgenabschätzung über diesen Bereich unterbleibt und führt im weiteren Fahrtverlauf oft zu einem erheblichen Anwachsen der Verspätungen.

Im Hintergrund steht hier das Fehlen transparenter Vorrangkriterien für die Zuweisung von Trassenkapazitäten bei überlasteten Schienenwegen (ÜLS). So kommt es auch schon einmal zur Anpassungen der Angebote unserer Mitgliedsbahnen in Form von Haltausfällen. Hierdurch wird das erklärte politische Ziel eines verlässlichen Grundangebots im SPNV gefährdet oder beim Ausfall von Exklusivhalten konkret aufgegeben. Dabei werden z. B. Trassenanmeldungen mit geringer Taktichte oder künstlich verlängerten Laufwegen bevorzugt. Eine Trassensicherung zugunsten langfristiger und stabiler SPNV-Angebote ist so nicht mehr möglich. Die Implementierung des Deutschlandtakts muss dieses Problem dringend lösen.

Gerade in ÜLSen muss ein pünktlicher Zug Vorrang vor bereits verspäteten oder hochverspäteten Zügen des Güter- oder Fernverkehrs erhalten. Züge mit Verspätungen von mehr als 30 min erscheinen hier nicht mehr durch die Produktklasse Fernverkehr als „schutzwürdig“ gegenüber einem Zug des Regionalverkehrs, der durch das EVU pünktlich am Abgangsbahnhof bereitgestellt wurde. Wenn die Trassenvergabe weiterhin auf Basis teilweise eher theoretischer und unter Idealbedingungen konstruierter Trassenangebote erfolgen soll, muss den in der Praxis tatsächlich pünktlich verkehrenden Zügen eine höhere Priorität eingeräumt werden. Alternativ muss im Umkehrschluss bei der Trassenvergabe mit höheren Risikoauflagen und damit geringeren Kapazitäten geplant werden.

Eine andere Auffälligkeit, die den Fernverkehr betrifft: Es besteht der Eindruck, dass insbesondere bei den Fahrdienstleitern die Zugnummern eine gewisse Rolle spielen. Neueinsteiger im SPNV bekommen offensichtlich zunächst nur fünfstelligen Zugnummern zugewiesen, was DB-intern eher auf eine „niedere“ Zugkategorie hinweist, sodass die Züge mit Leer- oder Güterverkehrszügen verwechselt werden können. Dies kann vermehrt zu unnötigen Stopps,



Überholungen und Verzögerungen führen. DB-Netz sieht darin jedoch nur bedauerliche Einzelfälle und kein strukturelles Problem. Der Kampf um vierstellige Zugnummern kann eine Weile dauern.

Ein Wunsch wäre die Einführung neuer, eigener Zugkategorien (z. B. „FLX“), die dann parallel neben ICE, CNL oder weiteren bekannten Kürzeln in den Fahrplanmedien veröffentlicht werden könnten. Diese würde eventuell Fehler in den Aushangfahrplänen vermeiden. Es gab bereits Fälle, in denen die Züge von FlixTrain in den gelben Aushangfahrplänen am Bahnhof als Nahverkehr(!) und damit nicht in der für Fernverkehre üblichen roten Schriftfarbe aufgeführt wurden.

### III.3. Anreizsystem der DB Netz AG

*Wie bewerten Sie das im Juni 2019 von der DB AG eingeführte Anreizsystem zur Verringerung von Störungen im Netz? Welche Wirkung entfaltet das neue Anreizsystem? Sind spürbare Verbesserungen der Infrastruktur für den Betrieb bereits zu verzeichnen oder in Zukunft zu erwarten?*

Zunächst ist hervorzuheben, dass das Anreizsystem<sup>21</sup> auch und gerade nach der eigenen Aussage von DB Netz kein Ersatz für nicht vorhandene Haftungsregelungen sein kann und soll. Das Gesamtvolumen des Anreizsystems ist auf 40 Mio. Euro begrenzt, kann also nur ca. 0,77 % des Gesamtumsatzes der DB Netz AG erreichen. Schon von daher ist kaum zu erwarten, dass es eine besonders große Wirkung entfaltet.

Für die EVU der Transdev-Gruppe belaufen sich die Einnahmen aus dem Anreizsystem auf weniger als 5 % der Schäden, die durch Pönalen der Aufgabenträger und Kosten für Schienenersatz- und Busnotverkehre sowie Erstattungen aus Fahrgastrechten entstehen, die ihre Ursache in Schlechtleistungen des Infrastrukturbetreibers haben. Vor diesem Hintergrund ist zwingend geboten, auf gesetzlich-regulatorischem Weg eine Haftung des Infrastrukturbetreibers vorzusehen oder hilfsweise zumindest klarzustellen, dass ein zivilrechtlicher Haftungsausschluss (wie ihn unlängst das OLG Frankfurt am Main noch bejaht hat, vgl. Urteil vom 12. März 2020 – 16 U 158/18.) unzulässig ist, weil ein Infrastrukturzugang zu angemessenen Bedingungen dann nicht gewährleistet wäre.

Hinzu kommt, dass angesichts der hohen Anzahl von Kapazitätsengpässen im Netz die Zahl der „Zugfolgeverspätungen“ in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sein dürfte.<sup>22</sup> „Zugfolge“ gilt aber als „neutrale“ Verspätungsursache, bei der also weder DB Netz noch das betroffene EVU einen Betrag zahlen muss. In sehr vielen Fällen aber ist eine Zugfolgeverspätung in Wirklichkeit auf eine (schlecht gemanagte) Baustelle zurückzuführen, vor der sich die Züge stauen. Jedoch wird nur für den ersten Zug aus Sicht von DB Netz ein Ausgleich fällig.

<sup>21</sup> Zu finden unter: <https://fahrweg.dbnetze.com/fahrweg-de/kunden/leistungen/trassen/anreizsystem>.

<sup>22</sup> Die Entwicklung der Verspätungsursachen wird von DB Netz nicht regelmäßig und vergleichbar veröffentlicht, sondern immer nur anlass- und auszugsweise.





Angesichts des natürlichen Monopols der DB Netz AG muss es eine Disziplinierung geben hin zu einer Leistungserbringung, wie sie bei funktionierendem Wettbewerb erfolgen müsste, um am Markt zu bestehen. Dies kann nur durch eine umfassende Haftung des Infrastrukturbetreibers für Schäden, die seinen Kunden infolge infrastruktureller Mängel entstehen, erreicht werden.

Die Zukunft des Anreizsystems ist derzeit unklar. Zwar schreibt die Europäische Richtlinie vor und – darauf aufbauend – das ERegG vor, dass es ein Anreizsystem („performance scheme“) geben muss. Gleichzeitig wird aber auch vorgegeben, dass das ARS zwischen den Marktteilnehmern „vereinbart“ werden müsse. Da man sich im SGV aber nicht einigen konnte, hatte die DB das ARS für den Güterverkehr einseitig beantragt und genehmigt bekommen. Dagegen hatten zwei SGV geklagt und zunächst die Aussetzung des ARS für sich erstritten. Derzeit ist unklar, wie sich das auf das gesamte ARS auswirkt.

### III.4. Lasten aus Baustellen

*Seit Jahren nehmen die externen Kosten aus Verspätungen und Baustellen für die Verkehrsunternehmen stark zu. Was müsste sich aus Ihrer Sicht ändern, um die teils hohen baustellenbedingten finanziellen Belastungen für Verkehrsunternehmen zu verringern? Halten Sie eine Neuverteilung von Risiken zwischen Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen in den Verkehrsverträgen für erforderlich?*

Diese Forderung erheben wir seit langem, und dem Grunde nach gibt es für diese Problematik eine konzeptionelle Lösung, wie sie sich in den Ergebnissen des „Runden Tisches Baustellenmanagement“<sup>23</sup> findet. Bedauerlicherweise haben die Aufgabenträger aber nur in Einzelfällen ihre Neuausschreibungen entsprechend vorgenommen, geschweige denn bestehende Verkehrsverträge entsprechend modifiziert. Was die Auswirkungen schlechter Infrastruktur angeht, ist allerdings, wie gezeigt, die Einführung klarer Haftungsregelungen des Infrastrukturbetreibers noch dringender.

Die Baustellenplanung muss effizienter und abgestimmter zwischen den einzelnen Bereichen der DB Netz erfolgen: Maßnahmen müssen, wo immer möglich, zusammengefasst werden. Sperrungen sollten auf die verkehrsarmen Zeiten konzentriert werden.

Zudem sind insbesondere die Kosten für Schienenersatzverkehre durch Busse in den letzten Jahren massiv gestiegen. Das gilt auch für die Anforderungen der Kunden und Aufgabenträger an die Qualität der Fahrgastinformation, die Ausstattung der Busse und eventuelle Zusatzleistungen wie Buskoordinatoren und Fahrgastlenker. Die Menge der Baustellen ist ebenso gestiegen. Der von den Aufgabenträgern übernommene Anteil gleicht diese Kosten nicht aus, so dass ein großer Teil der Schienenersatzverkehre für die EVU ein Minusgeschäft sind.

---

<sup>23</sup> Die Gesamtdokumentation des Runden Tisches Baustellenmanagement: [https://mofair.de/wp-content/uploads/2018/06/RT-Dokumentation\\_150dpi.pdf](https://mofair.de/wp-content/uploads/2018/06/RT-Dokumentation_150dpi.pdf), Baustein 3 für das Verhältnis EVU – Aufgabenträger siehe Seite 16ff.



Hier ist daher eine Neuverteilung der Risiken erforderlich. Eine Beteiligung des Infrastrukturbetreibers an diesen Risiken würde mit Sicherheit eine bessere Abstimmung und Kooperation mit den EVU in der Planung von Maßnahmen fördern. Bisher fehlt es für ihn an Anreizen, auf die Belange der EVU ausreichend Rücksicht zu nehmen.

### III.5. Kopplung ARS – Verkehrsverträge

*Die gegenseitig vereinbarten Ausgleichzahlungen sind derzeit nicht an den Verspätungspönalen aus den Verkehrsverträgen gekoppelt. Erscheint eine Koppelung der Verspätungspönale an das Anreizsystem der DB AG zur Verringerung von Störungen im Netz aus Ihrer Sicht sinnvoll? Welche Effekte würden Sie davon erwarten?*

Nein, das Anreizsystem ist nicht der richtige Weg, das geht nur durch echte Haftungsregelungen im ERegG und, daraus abgeleitet, in den Nutzungsbedingungen Netz (NBN).

Wie bereits gezeigt, ist das ARS schon vom Volumen her nicht geeignet, die tatsächlich vorhandenen Risiken adäquat zuzuordnen. Außerdem erfasst es nur ausgewählte Sachverhalte, z. B. keine Zugausfälle, Ferner werden im Kodierungssystem der DB Netz AG diverse Ursachen als „neutral“ kodiert, z.B. Verspätungen aus sog. Zugfolgen, die bei zivilrechtlicher Beleuchtung durchaus haftungsrelevant erscheinen, weil die Ursache der Zugfolgeverspätung (Primärursache) ggf. der DB Netz AG zugerechnet werden kann. Dies wird im Anreizsystem nicht abgebildet.

### III.6. Zugang zu Serviceeinrichtungen

*Die Regelungsdichte bei Serviceeinrichtungen fällt im ERegG bisher hinter die für Schienenwege zurück. Sehen Sie grundlegende Wettbewerbsprobleme beim Zugang zu Serviceeinrichtungen? Halten Sie die Festlegung konkreter Vorschriften für erforderlich? Falls ja, können Sie Beispiele nennen?*

2016 wurde die Regulierung von Serviceeinrichtung weniger strikt ausgestaltet als die der Schienenwege. Das erschien damals sachgerecht, weil sich bei den Werkstätten ein durchaus funktionierender Markt etabliert hatte. Das hat auch der Marktbericht der Bundesnetzagentur dem Grunde nach bestätigt. Allerdings zeigen sich Tendenzen, dass die Kapazitäten in Serviceeinrichtungen zunehmend knapper werden und dass diese auch strategisch genutzt werden können. So kann es sein, dass im Vorfeld einer SPNV-Ausschreibung die Nutzung einer Werkstätte bei einem potenziellen Mitbewerber angefragt wird, und dieser überhöhte Preise verlangen kann. Um zu vermeiden, dass die Kalkulation auf diese Weise nicht mehr wettbewerbsfähig ist, ist der Bewerber oft gezwungen abzuwägen, ob nicht der Neubau für ihn günstiger ist. Volkswirtschaftlich und ökologisch ist das aber unter Umständen nicht sinnvoll. Besser wäre es, wenn analog zum bereits verpflichtenden „Plan zur Erhöhung der Schienenwegskapazität“ (§ 59 ERegG) künftig auch eine systematische





Engpassdetektion bei Serviceeinrichtungen sowie eine strategische Ausbauplanung etabliert würde. Außerdem müssen Betreiber von Serviceeinrichtungen auch verpflichtet werden können, Wettbewerbern angemessene Preise anzubieten, die diese in Vergabeverfahren nutzen können.

Zudem kann es sinnvoll sein, Werkstätten in geeigneter Form in SPNV-Ausschreibung zu integrieren und – ähnlich wie dies bei Fahrzeugen bereits geschieht – über die Ausschreibungsbedingungen sicherzustellen, dass diese auch vom Nachfolgebetreiber genutzt werden müssen bzw. genutzt werden können. Diese „Wiedereinsatzgarantien“ erlauben eine bessere Planung bei Neubauten, werden aber bei Werkstätten – anders als bei Fahrzeugen – bisher sehr zurückhaltend von den Aufgabenträgern angeboten.

Das Ziel einer betriebsnahen Instandhaltung ist die fortlaufende Gewährleistung einer hohen Flottenverfügbarkeit. Dies ist optimal nur im Rahmen einer engen Abstimmung der jeweiligen Betriebsprogramme, des Instandhaltungsprogrammes der eingesetzten Fahrzeuge und den Fähigkeiten der jeweiligen Wartungseinrichtung möglich. Innerhalb allgemeiner Regelungen, wie Zugangsbestimmungen und Preissystemen ist eine derart enge Abstimmung nicht möglich. Dies ergibt sich bereits aus der regelmäßig zu erwartenden Notwendigkeit für den Betreiber einer Wartungseinrichtung, im Vorfeld die eigenen Fähigkeiten zur Erbringung der erforderlichen Instandhaltungsleistungen anzupassen bzw. zu erweitern. Regulatorisch ist dies nicht zu erzwingen. Kommt es hingegen nicht zu einer für beide Seiten tragfähigen individuellen Vereinbarung, wird es nicht möglich sein, die Fälle von objektiver Unmöglichkeit oder Unwirtschaftlichkeit von beabsichtigter Diskriminierung zu unterscheiden.

### III.7. Zugang zu Abstellanlagen

*Wie bewerten Sie explizit die Situation beim Zugang zu Abstellanlagen? Ergeben sich in der Praxis Probleme entsprechende Abstellanlagen zu erhalten? Haben Sie mit der DB Netz AG längerfristige Mehrjahresverträge abgeschlossen? Was halten Sie anstatt von dem Abschluss von Mehrjahresverträgen von einer Slot-Vergabe – ähnlich wie beim Flugverkehr – von Servicekapazitäten?*

Auch hier werden die Kapazitäten knapper. Langfristige Verträge können hier auch kontraproduktiv sein, wenn nämlich ein Unternehmen im SPNV ein Netz verliert, aber der Vertrag über die Nutzung von Abstellgleisen noch länger befristet ist. Dem Neubetreiber des Netzes fehlen dann u. U. diese Kapazitäten. Dieser strategische Umgang muss ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund erschiene es sachgerecht, langfristige Verträge dahingehend zu regulieren, dass sie maximal an die Dauer eines zu erfüllenden Verkehrsvertrages geknüpft werden. Ferner sollte in hoch frequentierten Serviceeinrichtungen die Kapazität, die über langlaufende Verträge vergeben werden darf, begrenzt werden.

Eine weitere Steigerung der Effizienz bei Kapazitätsvergabe und -nutzung der Abstellanlagen, könnte dadurch erreicht werden, dass die DB Netz AG zukünftig keine gleisbezogene Anmeldung mehr verlangt, sondern eine Kapazitätsanmeldung unter Angabe der benötigten Parameter ausreicht und DB Netz AG dann die Zuweisung der Kapazitäten vornimmt. Hierdurch könnten „künstliche“ Nutzungskonflikte (weil sich Anmeldungen zufällig auf dasselbe



Gleis beziehen) vermieden werden. Allerdings würde der Organisationsaufwand bei DB Netz AG hierdurch erhöht werden.

Das Kapazitätsvergabeverfahren könnte folgendermaßen aussehen: Der Zugangsberechtigte gibt bei seiner Anmeldung die von ihm benötigten Gleisparameter (Funktionalität, Gleislänge, Anbindung), den Nutzungszeitraum und die Zusatzausstattung an. Die DB Netz AG würde anhand dieser Angaben die Kapazität in der Betriebsstelle für die Netzfahrplanperiode vergeben. Im Unterschied zum derzeitigen Verfahren würde dabei eine Betrachtung der gesamten Betriebsstelle sowohl im Koordinierungsverfahren als auch im Entscheidungsverfahren erfolgen.

Im SPFV führten mangelnde Abstellkapazitäten bisher schon dazu, dass Marktteilnehmer ihr Angebot nicht in ursprünglich vorgesehener Form umsetzen konnten und teils erhebliche Mehrkosten in Kauf nehmen mussten, um dennoch ein Angebot auf die Schienen zu bringen. Hier fehlt es an Transparenz und Sichtbarkeit für freie Kapazitäten. Klare Vorgaben, wie dies zusammen- und dargestellt werden muss und wer dies macht (Regulierungsbehörde oder Infrastrukturbetreiber) sind nötig. Neueinsteiger haben kaum Möglichkeiten, gute und nahegelegene Serviceeinrichtungen zu erhalten. Stattdessen sind sie oft gezwungen, mit Leerfahrten weit entfernte Leerfahrten anzusteuern, was weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll ist und zudem weitere knappe Kapazität auf den Gleisen kostet.

Schließlich wurde von Fällen berichtet, dass im offiziellen Anlagenkataster keine Abstellkapazitäten mehr vorhanden waren und Anfragen von Wettbewerbsbahnen abschlägig durch DB Netz beschieden wurden. Fragte jedoch ein DB-Transportunternehmen an, konnte Abstellplatz auf Gleisen gefunden werden, die gar nicht erfasst waren, die es mithin „gar nicht gibt“.

*Vertriebsplattformen:*

### III.8. Kartellamtsverfahren gegen DB Vertrieb seit 2019

*Hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen über Online-Portale hat das Bundeskartellamt im November 2019 ein Verfahren gegen die DB AG wegen möglicher Behinderung von Mobilitätsplattformen aufgenommen. Wie bewerten Sie die Entwicklungen der Wettbewerbssituation im Bereich von Online-Vertriebsplattformen?*

Aktuell werden die Privatbahnen weiterhin im Vertrieb diskriminiert. So ist es ihnen bisher in den vertrieblichen Kooperationsverträgen nicht gestattet, deutschlandweit den Regionalverkehrstarif (C-Preis) zu verkaufen, welcher für den Aufbau einer eigenen digitalen Plattform jedoch eine Grundvoraussetzung ist. Seit Jahren ist die Deutsche Bahn mit ihrer Tochter DB Vertrieb einzige SPNV-Unternehmen, welches flächendeckend den heutigen C-Preis (zukünftig Deutschlandtarif) verkaufen kann. Mittlerweile gibt es zwar die Absicht im Rahmen der „Brancheninitiative Gegenseitiger Verkauf“ (BIGV), die Öffnung des C-Preises auch auf die Wettbewerbsbahnen zu erweitern. Aufgrund der jahrelangen Diskriminierung liegen nun aber die technischen Rahmenbedingungen bei den Wettbewerbsbahnen teilweise nicht vor, um dies umzusetzen. Es fehlen ihnen verlässliche Fahrplan und Tarifdaten, um einen Verkauf deutschlandweit zu gewährleisten. Nach Start des Deutschlandtarifs soll dieses Thema



gelöst werden. Letztendlich muss man jedoch wahrscheinlich konstatieren, dass eine Öffnung des Tarifes und die technische Umsetzung deutlich zu spät kommen werden, um eine eigene digitale Plattform noch erfolgreich am Markt etablieren zu können.

Auch für andere Tarife (Fernverkehrstarife, diverse Verbundtarife) hat die Deutsche Bahn bisher eine Marktöffnung verhindert. Wettbewerbsbahnen haben damit beispielsweise kein Recht, digital Verbundtarife zu verkaufen, in denen sie nicht selbst verkehren. In Einzelfällen gilt es sogar für Verbünde, in denen sie fahren, wenn dies der jeweilige Verbund nicht gestattet. So lohnt sich der Aufbau einer eigenen digitalen Vertriebsplattform (Online, via App) nicht.

Auch andere Anbieter von Vertriebsplattformen wie Trainline, Omio oder FromAtoB (Ende des Jahres 2020 insolvent gegangen) stellen noch keine wirkliche Konkurrenz zu den etablierten Produkten der Deutschen Bahn (Bahn.de, DB Navigator) dar, da ihnen teilweise einzelne Tarife fehlen, nicht alle Fahrscheinprodukte verkaufbar sind und oder Echtzeitinformationen nicht zur Verfügung stehen, sie also ein deutlich schlechteres Produkt im Markt haben. Ein funktionierender Wettbewerb um den Fahrgast mit der bestmöglichen Vertriebsplattform existiert nicht. Weiterhin stellen die hohen Provisionskosten der DB Vertrieb eine Diskriminierung dar.

Die bereits erwähnte „Brancheninitiative gegenseitiger Verkauf“, der die Deutsche Bahn (DB Regio, DB Fernverkehr und DB Vertrieb, eine Reihe von Wettbewerbsbahnen, einzelne Aufgaben- und Verkehrsverbandsvertreter sowie die Verbände mofair und VDV und der AK Bahnpolitik der Bundesländer angehören, hat sich zum Ziel gesetzt, diese Probleme zu überwinden. Allerdings ziehen sich die Gespräche mittlerweile auch schon länger als eineinhalb Jahre hin. In vielen Fragen wurde Einigkeit erzielt, aber andere sind noch offen, etwa die Vergütung des Nahverkehrsanteils in Fernverkehrsfahrausweisen. Derzeit (Januar 2021) steht eine Einigung auf ein Gesamtpaket auf der Kippe.

Parallel findet vor dem Bundeskartellamt seit Herbst 2019 ein erneutes Missbrauchsverfahren gegen die DB statt, dass die unabhängigen Vertriebsdienstleister Trainline und Omio angestrengt haben. Sein Ausgang ist noch offen. Sicher aber ist, dass eine Öffnung des Marktes in der einen oder anderen Form kommen dürfte und notwendig ist. Sollte keine Einigung in der Branche erfolgen, könnte eine Intervention des Bundeskartellamtes und/oder der Europäischen Union einen weiteren Öffnungsschub erzwingen.

### III.9. Freigabe der Portale bahn.de und DB Navigator

*Inwiefern besitzt Ihr Unternehmen ein Interesse daran, dass Fahrkarten über bahn.de und die DB Navigator App vertrieben werden? Wie sollten dazu Provisionen und weitere Vertragsbestimmungen ausgestaltet sein? Besteht im Gegenzug auch Ihrerseits ein Interesse, die Verkehrsangebote anderer Verkehrsunternehmen darzustellen und zu vertreiben oder würden Sie eine einheitliche (ggfs. sogar europaweite) Plattformlösung für den gesamten Vertriebsmarkt bevorzugen?*

Grundsätzlich besteht bei den Wettbewerbsbahnen ein großes Interesse, den eigenen Fahrgästen ein möglichst vollständiges Sortiment an Fahrausweisen über alle Kanäle anbieten zu können. Dazu müssen alle Verkaufswilligen einen Zugriff auf die aktuellen Tarif- und Vertriebsdaten haben. Dazu gehören auch die Fahrplandaten (Soll-, Prognose- und Echtzeit



samt Auslastungsdaten), um beispielsweise einen fahrplanbasierten Verkauf anbieten zu können. Diese Voraussetzungen liegen, wie geschildert, noch nicht vor.

Es kommt zukünftig nicht in erster Linie auf eine einheitliche technische Plattform an, auch wenn etwa „Mobility Inside“ einen wichtigen Beitrag leisten kann. Aber alle Verkaufswilligen müssen einen Zugriff auf die aktuellen Tarif- und Vertriebsdaten haben. Dazu gehören auch die Fahrplandaten (Soll-, Prognose- und Echtzeit samt Auslastungsdaten), um einen fahrplanbasierten Verkauf anbieten zu können.

Aufgrund ihrer historisch gewachsenen und durch die bisherigen Monopole überhaupt ermöglichte Marktmacht müssen die beiden Portale [www.bahn.de](http://www.bahn.de) und der DB-Navigator reguliert werden. Die Angebote von Wettbewerbsbahnen müssen u.a. dort nicht nur (diskriminierungsfrei) angezeigt werden, sondern auch verkauft werden können.

Gegenstand einer solche Regulierung müssen dann auch Provisionen und andere kommerzielle Rahmenbedingungen sein, um auch an dieser Stelle Diskriminierungen vermeiden zu können.

## **IV. Deutschlandtakt**

### **IV.1. Auswirkung des Deutschlandtakts auf den Eisenbahnmarkt**

*Sehen Sie potenzielle (wettbewerbliche) Vor- oder Nachteile durch die Planung, durch das Etappierungskonzept oder bei dem Betrieb im Deutschlandtakt?*

Es kommt darauf an, wie die Implementierung des Deutschlandtakts schlussendlich erfolgt. Die Entwicklung des bisherigen Fahrplans für den Deutschlandtakt hat einen klaren Fokus auf den Fernverkehr gelegt; der Nahverkehr wurde weniger berücksichtigt. Auch die „Fernverkehrsregionallinien“ (FR-Linien) wurden zwischen dem ersten, zweiten und jetzt dem dritten Entwurf mehrfach umgeplant, verkürzt oder verlängert. Aber gerade das sind die Linien, auf denen sich nach dem bisherigen Trassenzuweisungsmodell am ehesten die Wettbewerbsbahnen etablieren könnten.

Auch bei der konkreten Umsetzung von Infrastrukturvorhaben können sich Diskriminierungspotenziale ergeben. DB Fernverkehr etwa kann konzernintern stärker für die Priorisierung von konkreten Ausbauprojekten werben, als das konzernexterne Unternehmen tun könnten.

## IV.2. Umsetzung des Deutschlandtakts im Open-Access-Modell?

*Welche Möglichkeiten sehen Sie, den Deutschlandtakt innerhalb des bestehenden Open-Access-Modells umzusetzen? Welche Konflikte können sich hier ergeben? Welche alternative Umsetzungsmöglichkeit (bspw. Konzessionswettbewerb) ist im SPFV – ggfs. mit rechtlichen Anpassungen – denkbar und aus Ihrer Sicht vorzugswürdig?*

Die Diskussionen stehen noch ganz am Anfang. Um zunächst so weit wie möglich zu kommen, wurden in den bisherigen Arbeiten des „Zukunftsbündnisses Schiene“ die strittigen Themen wie die wettbewerbliche Vergabe von Trassen im Deutschlandtakt noch nicht diskutiert. Auch der Entwurf der ERegG-Novelle greift dieses Thema, wie beschrieben, nicht auf.

Zunächst einmal stellte sich die Frage, wie überhaupt gewährleistet werden kann, dass Trassen, die aus dem Zielfahrplan des Deutschlandtakts stammen, effektiv gesichert werden können: Zum einen wäre es denkbar, solche Trassen „vorzukonfigurieren“ und auch nur diese „anzubieten“, quasi ins Schaufenster zu stellen, so dass betriebswillige EVU sie auswählen könnten. Allerdings erhoben sich hiergegen erhebliche europarechtliche Bedenken, weil womöglich der freie Netzzugang zu stark eingeschränkt werden könnte. Zum anderen gab es die Idee, dass bei konkurrierenden Trassenanmeldungen immer diejenige vorzugswürdig sein sollte, die im Einklang mit dem Zielfahrplan stünde. Allerdings erhoben sich auch hiergegen noch rechtliche Bedenken. Daher soll nun gemäß der ERegG-Novelle mit einer Experimentierklausel gearbeitet werden, um eine vergleichbare Vorgehensweise wenigstens auf besonders beanspruchten Teilen des Netzes, vor allem den überlasteten Schienenwegen, zu ermöglichen und parallel auf europäischer Ebene für eine Anpassung des Rechtsrahmens zu werben.

Die wettbewerblichen Fragen – wer darf attraktive Trassen fahren bzw. wer muss weniger attraktive Trassen fahren? – sind damit aber noch nicht entschieden. Denkbar ist hier zum einen ein Vergabemodell analog dem Modell im SPNV – Bildung von Netzen aus attraktiven und weniger attraktiven Netzen und dann die wettbewerbliche Vergabe von Konzessionen. Ein anderes Steuerungsinstrument können reduzierte Trassenpreise sein. Gerade die Bedienung von FR-Linien könnte durch gezielte Absenkung von Trassenpreisen angereizt werden. Wichtig ist hier eine klare Abgrenzung von langlaufenden Regionalverkehrslinien in der Regie von Aufgabenträgern der Länder.

Denkbar ist auch, dass verschiedene Modelle nebeneinander existieren oder einander ablösen auf dem Weg zu einem dauerhaften Arrangement, dessen Details erst nach Auswertung der gemachten Erfahrungen festgelegt werden. Sicher ist auf jeden Fall, dass sich der Bund stärker als bisher engagieren muss. Ein Laissez-faire wie heute oder gar ein verdeckter Verkehrsvertrag zwischen Bund und DB Fernverkehr, wie er in Corona-Zeiten offensichtlich wurde (s. o.), ist jedenfalls kein Zukunftsmodell.



### IV.3. Einbeziehung des SGV

*Wie wurde bzw. wird der Schienengüterverkehr bei der Planung des Deutschlandtaktes einbezogen? Wie sieht die kapazitative und zeitliche Berücksichtigung/Einplanung des SGV aus?*

Der Schienengüterverkehr muss mit ausreichenden und qualitativ guten Systemtrassen im Zielfahrplan des Deutschlandtakt berücksichtigt werden, und zwar mit konkreten Systemtrassen. Der dritte Entwurf des Zielfahrplans zum Deutschlandtakt sieht solche Systemtrassen vor, mit höherer Kapazität als heute. Ob die Kapazität ausreicht oder ob noch mehr oder andere Systemtrassen geplant werden sollten, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings erscheinen die bisherigen Steigerungsziele für den SGV wenig ambitioniert und nicht geeignet, eine wesentliche Reduktion der Klimabelastung durch den Warentransport in Deutschland und Europa insgesamt zu erreichen.

### IV.4. Deutschland-Tarif im Rahmen des Deutschlandtakts

*Einhergehend mit dem Deutschlandtakt wird die Entwicklung eines Deutschlandtarifs durch den Sektor als einer der nächsten Schritte im Masterplan Schienenverkehr genannt. Wie sind der Stand und die Entwicklung des geplanten bundesweiten Tarifes im Nahverkehr, welcher bereits seit geraumer Zeit in der Entwicklung ist? Wie weit sind die Planungen eines gemeinsamen Tarifes im SPFV und ggfs. der Einbindung von SPFV und SPNV?*

Die Deutschlandtarif GmbH wurde im Juni 2020 formal gegründet und ihre Geschäftsstelle eingerichtet. Der formale Start des neuen Tarifs, der aus dem bisherigen, DB-eigenen C-Tarifs hervorgehen wird, ist für den 1. Januar 2022 geplant. Vertreter nicht nur aller teilnehmenden Eisenbahnverkehrsunternehmen, sondern jetzt auch der Aufgabenträger, die in Bruttoverkehrsverträgen das Erlörisiko tragen, bearbeiten derzeit in verschiedenen Arbeitsgruppen die Details.

Der DTV wird nur den Nahverkehrstarif, also den bisherigen C-Preis, umfassen. Für die beiden bisherigen Produktklassen im Fernverkehr, also A- (ICE-) und B- (IC-/EC-) Preis bleibt alles wie bisher. Das heißt, Eisenbahnverkehrsunternehmen des Nahverkehrs und Aufgabenträger sind aus verschiedenen Gründen (Regelungen des AEG, verkehrsvertragliche Regelungen, politischer Druck) genötigt, die Fernverkehrstarife im Nahverkehr anzuerkennen. Das gilt selbst dann, wenn durch das Ausreichen von Sparpreisen und Supersparpreisen Tarifunterlaufungen des C-Preises/Deutschlandtarifs oder des örtlichen Verbundtarifs drohen. Noch immer besteht die Gefahr, dass die Deutsche Bahn AG ihren hauseigenen Fernverkehrstarif auf diese Weise strategisch einsetzen kann. Es liegt auf der Hand, dass dieser Zustand geändert werden muss. Sinnvoll wäre es daher, in absehbarer Zeit auch die Entwicklung der Fernverkehrstarife auf die DTV GmbH zu übertragen, damit eine gemeinsame Fortentwicklung durch alle wirtschaftlich Betroffenen ermöglicht wird.



Dieser umfassende Deutschlandtarif könnte dann prinzipiell für alle Leistungen gelten, die im Rahmen des künftigen Deutschlandtakts, also im Rahmen des Zielfahrplans erbracht werden. Das würde marktorientierte Angebote auch unter dem so vorgegebenen Preisniveau nicht ausschließen: Einzelne EVU der gebuchten Wegekette könnten für ihren Anteil abweichende Sonderangebote machen, und dennoch bliebe eine durchgehende Buchung/Abfertigung möglich, nach dem Motto „Anschluss geht immer“. Allerdings wäre die Inanspruchnahme dann mit einer Zugbindung zumindest auf dieser Teilstrecke verbunden. Im Gegensatz zu heute wäre das aus Kundensicht keine Verschlechterung, denn auch heute kann der Kunde besondere Rabattangebote des DB-Fernverkehrstarifs nur unter Inkaufnahme einer Zugbindung für den Fernverkehrsanteil nutzen.

## V. Abschließender Verweis

Zur einer wettbewerbsfreundlichen Reform des Eisenbahnmarkts hat mofair im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 umfassende Vorschläge gemacht, auf die hier abschließend verwiesen wird.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Fairer Wettbewerb für eine nachhaltige Verkehrswende, [https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/12/mofair\\_forderungen\\_web\\_doppelseiten.pdf](https://mofair.de/wp-content/uploads/2020/12/mofair_forderungen_web_doppelseiten.pdf).

