

Implementierung des Deutschlandtakts

*Chance für ein besseres Angebot im
Schienenpersonenfernverkehr*

Vorschläge von mofair e. V.

3. März 2022

Inhalt

Management Summary	3
1. Deutschlandtakt und Wettbewerb	5
2. SPFV-Organisation in Deutschland	7
3. Hemmnisse für mehr Wettbewerb	8
3.1. Zu hohe Trassenpreise	8
3.2. Hohe Investitionskosten, keine Absicherung möglich	9
4. Stand der Debatte zur Implementierung des Deutschlandtakts	9
4.1. Neue Trassenzuweisungsmodelle	9
4.2. Wettbewerbsmodell im SPFV: Verweigerungshaltung des Bundesverkehrsministeriums	10
5. Wettbewerbliche Ansätze	11
5.1. Konzessionsmodell	11
5.2. Fortschreibung Open Access mit Incentivierung	12
6. Was jetzt zu tun ist	12
6.1. Open Access fitmachen für den Deutschlandtakt	12
6.1.1. Anreize zur Bedienung von FR-Linien	13
6.1.2. Ausschreibung von SPFV-Strecken / Bedienpflicht	13
6.1.3. Befristete Absicherung gemeinwirtschaftlicher Angebote	13
6.1.4. Keine Bündelung von „Rosinen- und Zitronenstrecken“	14
6.1.5. Rahmenverträge für Newcomer	14
6.2. Trassenzuweisungsmodell schnell reformieren	14
6.3. Zugang zu Fahrzeugen verbessern	15
6.4. Trassenpreise dauerhaft niedrig halten	16
6.5. Tarif- und Vertriebsdaten freigeben	18
6.6. Große Vertriebsportale regulieren	18
6.7. DB-Fernverkehrstarif in den DTV überführen	18

Management Summary

Der Deutschlandtakt als Grundprinzip – ein integrierter Taktfahrplan als Zielzustand, der als Maßstab für den systematischen Ausbau der Schieneninfrastruktur dient – ist inzwischen allgemein anerkannt und soll nach dem politischen Willen des Bundes und der Länder nun schrittweise umgesetzt werden.

Entscheidend dafür ist neben dem Infrastrukturausbau und der Digitalisierung ein neues Trassenzuweisungsmodell, das die für den Deutschlandtakt notwendigen Strukturen formal abbildet. Andernfalls wird es schwierig, die angestrebten Bedienstandards – regelmäßige Taktung, sichere Anschlüsse etc. – abzusichern. Zu viel bliebe dem Zufall überlassen.

Ein solches neues Modell hat viele wettbewerbliche Implikationen. Diese kamen bisher in der fachpolitischen Debatte immer zu kurz, müssen nun aber auf den Tisch. Die Erfahrungen mit funktionierendem Wettbewerb im deutschen Nahverkehr und mit Schienenpersonenfernverkehr in anderen Staaten der EU machen deutlich, dass mehr Wettbewerb auch im deutschen Schienenpersonenfernverkehr bisher schlummernde Potenziale wecken würde. Es entstünde die Chance, mehr Angebot zu einem für die Fahrgäste günstigeren Preis zu erzielen, wenn es nicht bei dem heutigen Fast-Monopol der DB Fernverkehr bliebe.

In der Entscheidung zwischen einem Ausschreibungsmodell („Wettbewerb um den Markt“) oder „Wettbewerb im Markt“ plädiert mofair für eine prinzipielle Beibehaltung des Open-Access-Modells. Die Flexibilität der Eisenbahnverkehrsunternehmen im Umgang mit sich wandelnden Bedürfnissen des Marktes sollte erhalten bleiben. Allerdings muss es einige Modifikationen geben:

- Für die Bedienung womöglich schwach nachgefragter Linien sollten gezielte Anreize gesetzt werden, etwa durch eine spezifische Absenkung der Trassenpreise.
- Nur in den seltenen Fällen, in denen auch das nicht zu einer eigenwirtschaftlichen Bedienung führt, soll eine Vergabe analog des SPNV erfolgen, verbunden mit einer Bedienpflicht. Das Vergabeverfahren kann im Auftrag des Bundes durch erfahrene SPNV-Aufgabenträgerorganisationen erfolgen.
- Bündelung von Linien (Vergabe) oder Rahmenverträgen / Trassen (Zuweisung) soll es wegen der Gefahr der Marktabschottung zugunsten des ehemaligen Monopolisten nicht geben.
- Rahmenverträge zur Absicherung von Investitionen sollen für Neuanbieter vergeben werden, nicht für marktbeherrschende Unternehmen.

Weil der Ausbau neuer Infrastruktur sich über lange Jahre erstrecken wird, muss ein neues Trassenzuweisungsmodell zur besseren Nutzung der vorhandenen Kapazität schnell entwickelt werden. Die Verordnung zur Erprobungsklausel des novellierten Eisenbahnregulierungsgesetzes muss schnell vorgelegt werden. Eventuell notwendige Änderungen am europäischen Recht müssen zügig angegangen werden.

Der Zugang zu Fahrzeugen für neue Anbieter muss weiter verbessert werden. Angesichts der massiven Verschuldung der DB AG kann die Überführung ihrer neuen Fernverkehrsfahrzeuge (Gesamtvolumen ca. 8 Milliarden Euro) in einen Fahrzeugpool ein willkommener

Beitrag zur Entschuldung sein. Dieser Pool kann die Fahrzeuge dann verschiedenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Verfügung stellen.

Insbesondere (wenn auch nicht nur) für den Fernverkehr auf der Schiene ist eine deutliche und dauerhafte Senkung der Trassenpreise auf das Niveau der Grenzkosten dringend notwendig.

Schließlich muss der Zugang zu durchgehenden Fahrausweisen des Fern- und Nahverkehrs vereinfacht werden. Dazu sollen alle Unternehmen ihre Fahrgastinformations-, Tarif- und Vertriebsdaten sowie damit verbundene Informationen zu marktgängigen Konditionen gegenseitig freigeben. Marktbeherrschende Vertriebsportale (über 40 % Marktanteil) sollen reguliert werden. Schließlich ist der heutige DB-Fernverkehrstarif perspektivisch in den Deutschland-Tarif (DTV) zu überführen.

1. Deutschlandtakt und Wettbewerb

In den vergangenen Jahren ist das Bekenntnis zum Deutschlandtakt nach sehr zögerlichem Beginn inzwischen fast zu einem Gemeinplatz geworden. Er soll helfen, einen ideal getakteten Fahrplan mit optimalen Anschlüssen zu ermöglichen und ausreichende Kapazitäten für den Güterverkehr durch passgenauen Infrastrukturausbau zu ermöglichen. Alle wollen den Deutschlandtakt – nur was er genau bedeutet und wie der richtige Weg dahin aussieht, ist nicht immer klar.

mofair fühlt sich dem Grundprinzip des Deutschlandtakts verpflichtet: Den Zielfahrplan als Maßstab und Grundlage für den Infrastrukturausbau zu nehmen. Die zwischenzeitlich Mode gewordene Nutzung der Marke „Deutschlandtakt“ für fast jede Angebotsausweitung des Fernverkehrs der DB AG droht, den „Deutschlandtakt“ zu einem „DB-Takt“ zu machen und das Konzept damit völlig zu entkernen.

Die Debatte über die Implementierung des Deutschlandtakts kann letztlich nicht ohne eine Debatte über das künftige Marktmodell im Schienenpersonenfernverkehr geführt werden. Analytisch kann man die zwei Fragen nach dem Modell der Trassenzuweisungen einerseits und dem Marktmodell andererseits zwar voneinander trennen und unabhängig diskutieren. Praktisch aber gehen sie ineinander über.

mofair votiert auch im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) für eine weitere Marktöffnung, um den Fahrgästen bessere Leistungen zu einem erschwinglichen Preis anbieten zu können. Die Schiene kann im intermodalen Wettbewerb mit Straße und Luftverkehr u. a. dann stärker werden,¹ wenn der Sektor in sich, also intramodal, wettbewerbsfähig organisiert ist. Der SPFV ist mit marktbeherrschenden 96-99 % Marktanteil durch die DB Fernverkehr² davon sehr weit entfernt.

Wie in anderen Wirtschaftszweigen gibt es inzwischen auch im Eisenbahnsektor weit gehende, positive Erfahrungen mit einem Abgehen von monopolistischen Strukturen.

Regionalverkehr in Deutschland: Die Fahrgäste haben sich längst daran gewöhnt, dass nicht mehr nur die DB Regio Verkehre anbietet, sondern dass der Markt „bunt“ geworden ist. Der Anteil der Wettbewerbsbahnen am Verkehrsangebot liegt derzeit bei ca. 40 %.

Die seit der Regionalisierung der Neunzigerjahre mögliche und seit Beginn der 2000er verstärkt umgesetzte wettbewerbsfähige Vergabe von Verkehrsverträgen durch die von den Bundesländern eingesetzten Aufgabenträger hat sich bewährt.

Die Leistungen wurden

- attraktiver, moderner und serviceorientierter. Die Zufriedenheitsbefragungen der Aufgabenträger belegen dies eindeutig. Im Durchschnitt sind die Kundinnen und Kunden mit den Wettbewerbsbahnen zufriedener als mit der DB. Für von der DB

¹ Neben anderen wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen wie einer Angleichung der Infrastrukturfinanzierung, der Bepreisung der Infrastrukturnutzung und der steuerlichen Behandlung.

² Für 2019 vermeldete die Bundesnetzagentur einen Nicht-DB-Anteil von 4 %. Dieser sank allerdings infolge der Corona-Pandemie und der einseitigen Parteinarbeit des Bundes zwischenzeitlich auf 1 %.

Regio bediente Netze gilt, dass die Fahrgastzufriedenheit höher ist, wenn der Verkehrsvertrag wettbewerblich vergeben wurde, als wenn er direkt vergeben wurde.³

- für den Steuerzahler deutlich günstiger, weil keine Monopolpreise mehr aufgerufen werden können. So blieb der durchschnittliche Zugkm-Preis über fast zwanzig Jahre immer zwischen 10,50 und 12,50 Euro fast konstant, wurde also die allgemeine Teuerung durch die „Wettbewerbsdividende“ fast neutralisiert. Die durchschnittlichen Kosten pro Personenkilometer im SPNV gingen von 17 auf 14 Cent Mitte der 2010er Jahre zurück.⁴
- deswegen auch umfangreicher. Ohne die Wettbewerbsdividende wäre die Leistungsausweitung der vergangenen Jahre nicht möglich gewesen. Der modal split der Schiene wäre nicht auf 8,1 % (2018) gestiegen, sondern deutlich gesunken.

Fernverkehr im Ausland: In verschiedenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben sich in den vergangenen Jahren alternative Anbieter neben den jeweiligen Staatsbahnen etablieren können: Italien, Österreich, Großbritannien und die Tschechische Republik dienen als Beispiel. Teilweise handelt es sich um Franchises (UK), teilweise um Open-Access-Modelle (CZ, AT, SE), sogar im Hochgeschwindigkeitsbereich (I). Dabei haben die Fahrgäste erheblich profitiert: Durch das zusätzliche Angebot zwischen Mailand und Rom sanken die Preise um 41 %, stieg aber die Nachfrage um 78 % allein zwischen 2011 und 2016. Der Marktanteil der Bahn auf dieser Strecke stieg von 36 % auf 80 %, während der des Flugzeugs von 50 % auf 14 % zurückging.⁵ Der Trend hat sich seitdem fortgesetzt.⁶

Seit Dezember 2021 bedient außer der französischen SNCF auch der „Frecciarossa“ der italienischen Trenitalia die Verbindung zwischen Mailand und Paris im Hochgeschwindigkeitsverkehr. Seitdem ist die Ticketnachfrage um 216 % gestiegen, hat sich also mehr als verdreifacht.⁷

³ Das Muster lässt sich immer wieder erkennen, siehe stellvertretend die Qualitätsrankings der Bayerischen Eisenbahngesellschaft: <https://beg.bahnland-bayern.de/de/aufgaben/kontrollieren/ranking-servicequalitaet%3%A4t> sowie die der nordrhein-westfälischen SPNV-Aufgabenträger: <https://infoportal.mobil.nrw/information-service/spnv-qualitaetsbericht.html>.

⁴ Marktrecherche BSL, eigene Berechnungen. Erst in den unmittelbar zurückliegenden Jahren haben sich die Werte verändert und sind die Produktionskosten, vor allem Personalkosten, deutlich gestiegen; seit 2020 verzerrt die Corona-Pandemie das Bild. Dabei sind einige Trends – Reserven der Aufgabenträger, die (noch) nicht für Bestellungen verausgabt wurden, massiv gestiegene Infrastrukturnutzungs- und Energie- sowie Personalkosten – noch gar nicht berücksichtigt.

⁵ 2008–2016, Zahlen von *Andrea Giuricin*.

⁶ Für ganz Italien stieg die Fahrgastnachfrage zwischen 2011 und 2018 um 69 %, während die Ticketpreise um 10–15 % sanken, auf Routen mit Wettbewerb um 20–30 %, siehe <https://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/industries/travel%20logistics%20and%20infrastructure/our%20insights/navigation%20the%20eu%20rail%20market%20liberalization/the-liberalization-of-the-eu-passenger-rail-market-vf.pdf>, S. 18.

⁷ https://www.ilsole24ore.com/art/frecciarossa-milano-parigi-216percento-vendite-biglietti-trainline-AExCkSEB?refresh_ce=1, Zugriff am 22. Februar 2022.

Ob also nun Privat- gegen Staatsunternehmen oder Staatsunternehmen untereinander (etwa auch zwischen Madrid und Barcelona) konkurrieren: Das Verkehrsangebot steigt, die Ticketpreise sinken. Gewinner sind die Fahrgäste und die Umwelt.

2. SPFV-Organisation in Deutschland

Die Bahnreform der Neunzigerjahre verlagerte die Zuständigkeit für den Regionalverkehr auf die Bundesländer. Der Bund behielt durch Art. 87e GG die Zuständigkeit für das bundeseigene Schienennetz sowie für ein ausreichendes Verkehrsangebot auf demselben, sofern es sich nicht um Regionalverkehr handelt. Dazu gab der Verfassungsgesetzgeber dem ordentlichen Gesetzgeber („Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“) einen weiteren Gestaltungsauftrag für den Fernverkehr. Bis heute ist dieser aber nicht eingelöst.

Über die Gründe für die Zurückhaltung des bundesdeutschen Gesetzgebers kann nur spekuliert werden: Druck der Deutschen Bahn AG, ihr Quasi-Monopol nicht zu gefährden, wird ein Grund gewesen sein; die Sorge, dass eine stärkere Verantwortungsübernahme durch den Bund auch finanzielle Folgen zeitigen würde, ein anderer. Nicht zuletzt trägt der Bund als Eigentümer auch ein gewisses Risiko, wenn der Marktanteil seines eigenen Unternehmens zurückginge.⁸

So ist der deutsche SPFV derzeit nach dem Open-Access-Modell organisiert, das im wesentlichen europarechtlich vorgegeben ist. Das deutsche Eisenbahnregulierungsrecht vollzieht die europäischen Vorgaben lediglich nach, ohne eigene Akzente zu setzen.

Neben der DB Fernverkehr haben nur wenige Anbieter nachhaltig einen Markteintritt im Fernverkehr schaffen können:

- Flixbus mit seiner Tochter Flixtrain seit 2018 (ausgehend von einem seit 2013 etablierten Fernbusangebot, für das der aus dem HKX (2011-17) hervorgegangene Flixtrain zunächst „nur“ eine Ergänzung darstellte) hat sein Angebot, unterbrochen von der Coronapandemie, in den vergangenen Jahren stetig ausgeweitet.
- Die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) unterbreiten ein Nachtzugangebot, das sie zunächst von der DB übernommen haben und in Kooperation mit dieser weiterentwickeln. Neue Nachtzuganbieter haben erklärt, sich am deutschen Markt engagieren zu wollen.
- Die RDC-Gruppe bietet Spezialverkehre wie den Autoreisezug Hamburg-Lörrach, touristisch orientierte Angebote sowie den Autozug Sylt an. Hinzu kommen neue Nachtzugangebote, teilweise in Partnerschaft mit ausländischen Staatsbahnen.

⁸ Andererseits zeigt ein Blick auf die Entwicklung des SPNV deutlich, dass ein relativer Marktanteilsverlust sehr wohl einhergehen kann mit gesteigerter Verkehrsleistung und höherer Wirtschaftlichkeit.

- Darüber hinaus gibt es schon lange Gelegenheits- und Charterverkehr. Allerdings hat dieses Segment unter Corona ganz besonders gelitten und liegt noch immer völlig am Boden.
- Ebenso etabliert sind SPFV-Leistungen ausländischer EVU in Deutschland, entweder in Kooperation mit der DB (ÖBB, CD, DSB, SBB, SNCF) oder eigenständig (Thalys / SNCF Voyages Deutschland). Auch ausländische Wettbewerbsbahnen fahren nach Deutschland hinein (WESTbahn).

3. Hemmnisse für mehr Wettbewerb

Angesichts der größeren Erfolge der Newcomer in anderen EU-Staaten stellt sich die Frage, warum der Wettbewerb im SPFV in Deutschland selbst nach einem Vierteljahrhundert nur schleppend läuft und den Fahrgästen so zu einem erheblichen Teil die Vorteile des Wettbewerbs weiter vorenthalten werden.

3.1. Zu hohe Trassenpreise

Deutschland erhebt neben den „unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs“ (uKZ = Grenzkosten) auch sogenannte Vollkostenaufschläge. Dabei ist Bezeichnung „Aufschläge“ ein echter Euphemismus, denn die Aufschläge machen zwischen etwa 50 % (in einzelnen Segmenten des Güterverkehrs) bis zu 88 % des Gesamtpreises aus. Im Personenverkehr (SPNV und SPFV) liegen die Aufschläge immer deutlich über 50 % des Gesamtpreises, im Durchschnitt bei 80 %.⁹

Würden nur die Grenzkosten erhoben, wäre das eine deutliche Entlastung des Verkehrsträgers Schiene. Denn seine Konkurrenz auf Straße und in der Luft hat nicht annähernd so hohe Infrastrukturnutzungsentgelte zu tragen wie die Schiene.¹⁰

Die Vollkostenaufschläge sind auch ein Mühlstein für den intramodalen Wettbewerb, denn der so „künstlich“ gesteigerte Umsatz innerhalb des DB-Konzerns bietet mehr Möglichkeiten der internen Quersubventionierung. Auch helfen die hohen Preise indirekt der DB Fernverkehr: Zwar muss auch sie die hohen Gebühren tragen, aber anders als bei ihren Mitbewerbern sind ihre Ausgaben gleichzeitig Einnahmen der Konzernschwester, die so weniger wehtun.

⁹ Nur am Rande sei erwähnt, dass das derzeitige System internationale Verbindung besonders erschwert („aufkommenstarke Grenzstellen“), was dem „einheitlichen europäischen Eisenbahnraum“ zuwiderläuft.

¹⁰ Für den Zeitraum von März 2020 bis April 2022 – in Diskussion ist eine Verlängerung bis maximal zum Dezember 2023 – sind die Trassenpreise im SPFV (und im SGV) deutlich abgesenkt worden, auf zeitweilig 1 % des „eigentlichen“ Niveaus. Dies ist aber eine Ausnahmesituation, die befristet ist und zum Teil auch erst rückwirkend wirkte. Nach dem Ende der pandemischen Situation und der europarechtlichen Ermöglichung von Trassenpreisen unterhalb des Niveaus der uKZ, sollten die uKZ künftig die Richtschnur der Bepreisung sein. Siehe hierzu das mofair-Positionspapier zur künftigen Trassenbepreisung.

3.2. Hohe Investitionskosten, keine Absicherung möglich

SPFV in Deutschland konzentriert sich, anders als etwa in Italien, nicht auf einzelne wenige Relationen, sondern bildet ein Netz. Um als *echter* Wettbewerber zur DB Fernverkehr wahrgenommen zu werden (nicht nur auf einzelnen Relationen zu bestimmten Verkehrszeiten oder zu bestimmten Fahrtzwecken), muss ein Wettbewerber bereits ein recht großes Angebot an den Start bringen. Dafür braucht er eine entsprechend große Fahrzeugflotte.

Diese bedeutet hohe Investitionskosten, insbesondere wenn der Wettbewerber Verkehre auf den Hochgeschwindigkeitsstrecken anbieten wollte. Es gilt die Faustregel: Je niedriger die Durchschnittsgeschwindigkeit des Fernverkehrszuges, desto größer die Chance, auch auf dem Gebraucht- oder Mietfahrzeugmarkt geeignetes Rollmaterial zu finden. Dem ICE vergleichbare Züge aber gibt es dort nicht im Angebot.

Wollte ein Wettbewerber solche Züge selbst bauen und finanzieren lassen, müsste der tatsächliche Einsatz der Fahrzeuge über einen ausreichend langen sicheren Einsatzzeitraum (15 Jahre als Minimum, besser mehr) abgesichert werden können.¹¹ Eine solche Absicherung ist aber derzeit nicht (mehr) möglich. Bis zum Jahr 2016 und der EU-Durchführungsverordnung 2016/545 bot die DB Netz Rahmenverträge an, die auch diesem Zweck dienten. Etwas Vergleichbares gibt es seitdem nicht mehr. Neue Rahmenverträge nach dem § 49a ERegG n. F. sollen maximal fünf Jahre gelten.¹²

4. Stand der Debatte zur Implementierung des Deutschlandtakts

Die geplante Einführung des Deutschlandtakts bringt Bewegung. Im „Zukunftsbündnis Schiene“ (2018-2020, die für den Deutschlandtakt zuständigen [Unter- und] Arbeitsgruppen arbeiten weiter) bot das zuständige Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI, nun BMDV) zwar einerseits einen Diskussionsraum, schränkte ihn aber sofort wieder ein:

4.1. Neue Trassenzuweisungsmodelle

Der Koalitionsvertrag von 2018 bekannte sich zum einen zur Einführung des Deutschlandtakts und postulierte zudem „Den Fahrplan bestimmt die Politik“. Wie genau das geschehen möge, blieb aber seinerzeit offen und ist auch heute noch nicht beantwortet.

Immerhin liegt der 3. („endgültige“?) Gutachterentwurf zum Deutschlandtakt vor. Damit ist ein verkehrliches Zielangebot (Mindestangebot?) definiert, das nach dem Jahr 2030, spätestens aber mit dem Vorliegen der darin enthaltenen infrastrukturellen Voraussetzungen an den Markt kommen soll.

¹¹ Einmal abgesehen davon, dass ein Staatsunternehmen wie die DB immer Finanzierungsbedingungen erhalten wird, von denen private Wettbewerber nur träumen können.

¹² Für eine erste Periode (2024/25) sind zwei Jahre vorgesehen.

Das Trassenzuweisungsmodell für den Deutschlandtakt, das nach einhelliger Meinung der Branche eine stärkere Systematisierung, ggf. eine „Vorkonfiguration“ der Trassen enthalten muss,¹³ um die endliche Kapazität auf dem Netz optimal zu nutzen, wird weiter engagiert diskutiert. Dazu wurde am Ende der 19. Legislaturperiode in der Novelle des ERegG eine Erprobungsklausel (§ 52a) aufgenommen.

Die auf ihrer Grundlage zu erlassende Verordnung muss definieren:

- auf welchen „Schienenwegen“ (Knoten oder Strecken) sie angewendet werden soll und
- welche neuen Elemente der Trassenzuweisung angewendet werden sollen (ein oder mehrere neue Verfahren).
- Sie muss ferner mit der Branche abgestimmt werden und von den Bundesländern im Bundesrat mitgetragen werden.
- Durch das Nebeneinanderher von verschiedenen Trassenzuweisungsmodellen wird die Komplexität der Trassenvergabe auf einen Schlag gegenüber heute potenziert.¹⁴

4.2. Wettbewerbsmodell im SPFV: Verweigerungshaltung des Bundesverkehrsministeriums

Mindestens ebenso zögerlich wie bei der Frage der künftigen Trassenzuweisung verhielt sich das damalige BMVI und verhält sich das jetzige BMDV in der Frage, wie das Marktmodell im SPFV im Rahmen des Deutschlandtakts ausgestaltet werden kann.

Zwar gab es im „Zukunftsbündnis Schiene“ Versuche, das Thema zu diskutieren, namentlich in der AG 3, die sich mit Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit befassen sollte. Die Vertreter des BMVI unterbanden jede Debatte über diese Fragen unter Hinweis auf den damaligen Koalitionsvertrag.¹⁵ Nicht einmal inhaltliche Vorarbeiten konnten unter diesen Vorzeichen geleistet werden. An der Positionierung des BMDV hat sich bisher zumindest auf Arbeitsebene nichts geändert, trotz des Regierungswechsels.

Selbst wenn man das Marktmodell nicht im Detail besprechen möchte, müssen bei der Implementierung des Deutschlandtakts mindestens folgende zwei Fragen geklärt werden:

- (1) Wie wird sichergestellt, dass auf allen Fernverkehrslinien, die im Zielfahrplan vorgesehen sind, tatsächlich Verkehr stattfindet?

Die Frage betrifft insbesondere jene Linien, die früher einmal als InterRegio- oder InterCity-Verkehre durch die Deutsche Bahn bedient worden waren, die diese aber wegen Unwirtschaftlichkeit eingestellt hat.

¹³ Zu deren EU-Rechtskonformität siehe ein Gutachten im Auftrag des VCD: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Themen/Bundesmobilitaetsgesetz/Kramer_Hermes_Gutachten_D-Takt_Unions-recht_final_27.01.2022_.pdf.

¹⁴ Die zur Umsetzung dringend notwendige Verordnung liegt auch ein Dreivierteljahr nach der Novelle des ERegG noch immer nicht vor.

¹⁵ Dass der Eisenbahnabteilungsleiter des BMVI/BMDV gleichzeitig Mitglied des Aufsichtsrats der DB Fernverkehr ist, ist in diesem Zusammenhang ein interessantes Detail.

- (2) Anhand welcher Kriterien werden künftig hoch attraktive Trassen des Deutschlandtakts zugeteilt, für die es mehrere Bewerber gibt?

Heute, im reinen Open-Access, ist dies noch kein Thema. Wenn aber der Zielfahrplan mit optimierten Anschlüssen eine Bedeutung haben soll, ist die Frage dringend zu beantworten. Eine Klärung ist auch aus fiskalischen Gründen essenziell, da mit dem Deutschlandtakt erstmals das Konzept eines fahrplanbasierten Netzausbaus Platz greifen soll. Ohne ein verlässliches, d. h. nicht rein nach betriebswirtschaftlichen Kriterien determiniertes Angebot ergibt ein dies ermöglichender Infrastrukturausbau wenig Sinn, jedenfalls so lange nicht deutlich mehr Anbieter im SPFV ihr Auskommen finden.

Eine weitere potenziell konflikträchtige Frage ist die nach der genauen Schnittstelle zwischen den Fernverkehrsregional-(FR-)Linien des Zielfahrplans des Deutschlandtakts und langlaufenden Linien des SPNV, für die die Aufgabenträger in den vergangenen Jahren seit der Beendigung der InterRegio-Züge nolens volens die Verantwortung und die Finanzierung übernommen haben. Auch im Rahmen des Deutschlandtakt-Zielfahrplans wird bei manchen Relationen die Frage aufkommen, ob sie besser im SPNV oder im SPFV bedient werden sollten.

5. Wettbewerbliche Ansätze

Für die künftige wettbewerbliche Organisation des SPFV-Markts gibt es im Wesentlichen zwei Ansätze sowie eine Reihe denkbarer Kombinationen dazwischen: Ein Vergabe- bzw. Konzessionsmodell („Wettbewerb um den Markt“), das sich an die Erfahrungen im Regionalverkehr anlehnt, oder die Beibehaltung des Open-Access mit bestimmten, am Deutschlandtakt orientierten, Modifikationen und Anreizen („Wettbewerb im Markt“).

5.1. Konzessionsmodell

Beim „Wettbewerb um den Markt“ würde der Bund in Anerkennung seiner Verantwortung für das Verkehrsangebot im Fernverkehr und seines Gestaltungsauftrags aus dem Grundgesetz eine Aufgabenträgerorganisation für den SPFV schaffen. Der Analogie zum Regionalverkehr folgend, könnte ein solcher Aufgabenträger aus dem planerisch definierten Fernverkehrsnetz Linienbündel bilden und diese nach und nach im Wettbewerb vergeben. Die so vertraglich beauftragten Verkehrsunternehmen erhielten dann ein exklusives Recht (und auch die Pflicht!), über die Vertragslaufzeit die Verkehre zu erbringen. Große Sorgfalt wäre bei einem solchen Modell auf die genaue Ausgestaltung des „Vergabekalenders“ zu legen (Linienbündelungen, gestaffelte Ausschreibungen etc.). Ebenso müsste im Rahmen der Vergaben dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es im SPFV unterschiedliche Verkehrsangebote (Premium, low-cost, etc.) gibt und dementsprechend andere Voraussetzungen und Notwendigkeiten.

5.2. Fortschreibung Open Access mit Incentivierung

Alternativ bietet sich an, am Open Access festzuhalten, aber insbesondere die Bedienung vermeintlich eher schwach nachgefragter FR-Linien anzureizen, etwa durch besonders günstige Trassen- und Stationsgebühren. Auch hier wäre eine Art „Auktion“ denkbar, indem für eine bestimmte Zahl an Fahrplanjahren (bis zu fünf) eine Abfrage an den Markt gestellt würde, wie die Trassenpreise beschaffen sein müssten, um ein stabiles Angebot gewährleisten zu können.

Der Änderungsbedarf in diesem Modell wäre deutlich geringer, weil die Konzeption der Verkehrsangebote weit überwiegend wie heute bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen liegen würde, die jeweils zügig auf sich ändernde Anforderungen des Fahrgastmarkts (Verkehrsangebote, Fahrausweisvertrieb, Services wie Catering, weitere Qualitätskriterien etc.) reagieren könnten.

Entscheidend ist bei beiden Modellen die weitere Entwicklung der Trassenpreise. Besonders für das zweite Modell spielt ihre künftige Höhe eine entscheidende Rolle.

6. Was jetzt zu tun ist

Die Debatte über das künftige Marktdesign muss jetzt geführt werden. Vor allem muss die Debatte an Tempo und Konkretigkeit aufnehmen. Das Versteckspiel über Fragen des Marktdesigns muss ein Ende haben. Ohne diese Fragen anzugehen, wird auch das künftige Trassenzuweisungsmodell eher theoretisch bleiben.

6.1. Open Access fitmachen für den Deutschlandtakt

Ein einfaches „Umklappen“ des bisherigen Besteller-Ersteller-Prinzips aus dem Regional- in den Fernverkehr kann aus mofair-Sicht kein passgenaues Mittel zur Verwirklichung des Deutschlandtakts sein. In einem Markt, in dem die Nachfrage noch deutlich volatil ist als im durch Pendlerinnen und Pendler geprägten Regionalverkehr, sollten die Eisenbahnverkehrsunternehmen die Möglichkeit haben, deutlich schneller auf Marktentwicklungen zu reagieren. Langlaufende Verkehrsverträge mit sehr detaillierten Vorgaben sind hier nicht das richtige Mittel. Gerade in der mangelnden Flexibilität besteht auch im SPNV dringender Reformbedarf.

Daher schlagen wir vor, an dem heutigen Open-Access-Grundmodell festzuhalten. Analog zum Busverkehr soll der Grundsatz „Eigenwirtschaftlichkeit vor Gemeinwirtschaftlichkeit“ gelten. Das heutige Open-Access-Modell soll jedoch modifiziert werden:

6.1.1. Anreize zur Bedienung von FR-Linien

Der Zielfahrplan des Deutschlandtakts sieht gegenüber dem heutigen Fernverkehrsangebot eine deutliche Ausweitung vor in Form von bisher nicht erschlossenen Regionen und zu Stationen, die bisher ohne Fernverkehrshalt sind. Häufig handelt es sich dabei um ehemalige Interregio-(IR-)Linien, die die Deutsche Bahn bis 2006 eingestellt hat – mit der Begründung, sie ließen sich wirtschaftlich nicht betreiben.

In einigen Fällen wird sich das heute, da es andere Anbieter neben der DB gibt, schon anders darstellen. Falls sich zunächst kein Anbieter findet, sollten weitere Anreize gesetzt werden, z. B. durch eine gezielte Herabsetzung der zu entrichtenden Trassenentgelte, und überprüft werden, ob sich dann ein Betreiber findet.¹⁶ Dieser Ansatz ließe sich analog auch auf Nachtzuglinien anwenden.

6.1.2. Ausschreibung von SPFV-Strecken / Bedienpflicht

mofair vermutet, dass eine Senkung der Trassenpreise (pauschal oder als spezieller Anreiz für die Bedienung einer Strecke) bereits genügen wird, dass die im Zielfahrplan des Deutschlandtakts vorgesehenen Fernverkehrslinien jeweils einen Betreiber finden werden.

Sollten einzelne Relationen ohne Betreiber bleiben, wäre es eine Ausschreibung analog dem heutigen Modell im SPNV denkbar, gleichwohl als klare Ausnahmeregelung. Diese wäre, um Planbarkeit für betroffenen Regionen und den Bund herzustellen, dann jedoch mit einer Bedienpflicht verbunden. Für diese, eng umrissenen und vermutlich nicht sehr zahlreichen Fälle müsste der Bund die Finanzierung sicherstellen. Für die Abwicklung der Vergabe selbst und das folgende Vertragscontrolling könnte er sich gegen Entgelt der Dienste einer bereits vorhandenen und erfahrenen Aufgabenträgerorganisation bedienen.¹⁷

6.1.3. Befristete Absicherung gemeinwirtschaftlicher Angebote

Angebote, die über den Zielfahrplan des Deutschlandtakts hinausgehen, sollten weiter möglich sein. Allerdings sollte die Bundesnetzagentur ein konkretes Modell zu einer Anwendung der EU-Durchführungsverordnung 2018/1795¹⁸ („economic equilibrium test“) entwickeln. Gemäß dieser, in Deutschland bisher nicht angewendeten EU-Norm, können eigenwirtschaftliche Angebote durch die Regulierungsbehörde untersagt oder modifiziert werden, wenn die Gefahr besteht, dass durch sie gemeinwirtschaftliche Angebote nicht mehr auskömmlich werden. Die Verkehrsart – Nah- oder Fernverkehr – spielt dabei keine Rolle. Zu vermuten ist aber, dass diese Art von Konflikten bei der stärkeren Systematisierung der Trassen seltener auftreten.

¹⁶ In begründeten Fällen lässt das EU-Recht auch heute schon Trassenpreise unter dem Niveau der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs, etwa um ansonsten nicht zustande kommende Verkehre anzureizen, siehe Artikel 33 Absatz III der Richtlinie 2012/34/EU (sog. „Recast“), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012L0034-20190101&from=EN>.

¹⁷ So hätte etwa die Ausschreibung der Fernverkehrslinie Berlin-Chemnitz durch den VBB und / oder den VMS stattfinden können – aber eben finanziert durch den Bund, sowohl das Vergabeverfahren als auch den eigentlichen Betrieb betreffend.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1795&from=EN>.

6.1.4. Keine Bündelung von „Rosinen- und Zitronenstrecken“

Sollte es zur wettbewerblichen Ausschreibung von Verkehren durch einen Bundesaufgabenträger kommen, lehnen wir eine Bündelung von starken und schwachen *Linien* ab. Was sich im SPNV durchaus bewährt hat und die Haushalte der Länder schonen hilft, würde im SPFV eher kontraproduktiv wirken: Aufgrund der langlaufenden Linien im Fernverkehr würde es ohnehin nicht viele „Vergabenetze“ geben können, die dann aber in sich sehr schnell sehr groß werden würden. Nach Lage der Dinge würde in vielen Fällen nur der heutige Betreiber DB Fernverkehr darauf bieten können. In diesem Kontext würde die Linienbündelung eher als Instrument zur Marktabschottung wirken denn als Instrument zur Marktöffnung.

Nach dem gleichen Prinzip ist auch eine Bündelung von mehr oder weniger attraktiven *Trassen* bei der Trassenzuweisung bei einem modifizierten open-access-Modell ab. Auch hier würde eine solche Vorgehensweise ohnehin schon große Unternehmen, also in der Regel DB Fernverkehr, einseitig bevorzugen.

6.1.5. Rahmenverträge für Newcomer

Ebenfalls um Marktneueintritte zu fördern, ergibt sich, dass Rahmenverträge auf bestimmten Strecken nur an Eisenbahnverkehrsunternehmen vergeben werden sollten, die in der jeweiligen Verkehrsart nicht über eine marktbeherrschende Stellung (> 40 % Marktanteil) verfügen. Auf andere Weise bliebe es für die „Nicht-Incumbents“ extrem schwer, ein ernstzunehmendes, „systemisches“ Angebot zu machen.

Die Ablehnung von Linienbündelungen gilt nicht nur für den Fall, dass es eine wettbewerbliche Vergabe von Fernverkehrsleistungen durch einen Bundesaufgabenträger gibt, sondern auch für ein künftiges Trassenzuweisungsmodell. Sollten entsprechende Trassenbündel kommen – derjenige bekommt die Trassen, der sich verpflichtet, mehr zu fahren als andere – bestünde ebenfalls die Gefahr, dass die Markteintrittshürden für Newcomer zu hoch gesetzt werden.

6.2. Trassenzuweisungsmodell schnell reformieren

Auch wenn es keinen Bundesaufgabenträger i. e. S. geben soll, muss die Rolle des Bundes bei der Kapazitätsbewirtschaftung gesteigert werden: Das Bundesverkehrsministerium oder eine beauftragte Stelle muss die Zuständigkeit für den Zielfahrplan, also den Mindestumfang des Angebots im SPFV sowie für das Kapazitätsnutzungskonzept (KNK) haben. Erst auf den Stufen darunter sollte die Zuständigkeit wie bisher bei der DB Netz als dem Betreiber der Infrastruktur liegen.

Die Erfahrungen etwa aus der Schweiz, die eine recht komplexe Planungskaskade kennt, wie sie sich jetzt für Deutschland andeutet, zeigt, dass die übergeordneten Instrumente der Trassenzuweisung wie Kapazitätsnutzungskonzept und die daraus resultierenden

Rahmenverträge gegenüber den nachrangigen verbindlich sein müssen.¹⁹ Allein mit „moving targets“ kann ein Geschäftsmodell nicht funktionieren.

Dazu gehört auch, dass die Rahmenverträge nach Ablauf des ersten Kapazitätsnutzungs-konzepts (KNK, 2024-25) eine Laufzeit von fünf Jahren haben sollen. Sie sollen deckungs-gleich mit der KNK-Laufzeit sein.²⁰

Der von der Branche gemeinsam eingeschlagene und einhellig befürwortete Weg einer stärkeren Systematisierung (Vorkonfigurierung) von Trassen, die durch entsprechende IT-Tools unterlegt werden muss, kann dabei in mehrerlei Hinsicht wichtige Dienste leisten:

- Wenn die Eisenbahnverkehrsunternehmen besser wissen, in welchen Fahrplanlagen / Zeiten eine Trassenbestellung Erfolg versprechend ist, wird sich die Zahl der Trassenkonflikte verringern. So werden Ressourcen bei Verkehrsunternehmen, der DB Netz und der Regulierungsbehörde geschont und mehr Planungssicherheit geschaffen.
- Heute mögliche Konflikte zwischen den Verkehrsarten (etwa SPfV vs. SPNV und damit eine „Bedrohung“ regionaler Taktsysteme) werden dadurch ebenfalls unwahrscheinlicher.
- Auch mögliche Konflikte zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren werden zwar nicht vollständig vermieden, aber immerhin vermindert.

6.3. Zugang zu Fahrzeugen verbessern

Wie gezeigt, ist die Verfügbarkeit von Fahrzeugen, insbesondere im Hochgeschwindigkeitsverkehr, eine wesentliche Markteintrittshürde. Bei der Beschaffung hat die DB als Staatsunternehmen uneinholbare Vorteile gegenüber allen Wettbewerbern, sogar gegenüber anderen Staatsbahnen.

Hier sind verschiedene Ansätze denkbar, zum Beispiel die Bildung eines Fahrzeugpools aus bisherigen DB-Fahrzeugen, die anderen Betreibern beigestellt werden könnten. Dieser Pool könnte beispielsweise als Joint Venture des Bundes und privater Kapitalgeber aufgestellt werden. Wichtige Weichenstellung in punkto Investitionssicherheit (s. o.) und Interoperabilität vorausgesetzt, könnte ein solcher Pool auch komplett durch privates Kapital aufgebaut werden, ggf. unter Unterstützung durch KfW oder EIB.

¹⁹ Zumindest dürfen weitergehende Trassenanmeldungen bzw. Rahmenvertragsabschlüsse bzw. Trassenanmeldungen die ihnen übergeordneten Planungsinstrumente nicht hinfällig machen, sondern höchstens ergänzen. Dabei muss die Betriebsstabilität immer beachtet werden. Anders ausgedrückt: Wenn es durch neue Konzepte möglich wird, die vorhandene Infrastrukturkapazität besser auszunutzen, dann muss dies prinzipiell möglich sein. Neue Konzepte aber dürfen etwa Rahmenverträge nicht so weit abändern, dass sie im Kern wertlos werden.

²⁰ Derzeit ist die Finanzierung der Erstellung des KNK ab 2026 nicht gesichert. Wird nicht schnell eine Lösung gefunden, droht die Arbeit der vergangenen Jahre ab 2026 nutzlos zu werden.

Ein anderer – und von uns bevorzugter – Ansatz ist, den Wiedereinsatz nach Ablauf einer Rahmenvertragsperiode à fünf Jahren in geeigneter Form abzusichern, etwa durch Garantien der beauftragten Stelle des Bundes, die eine Amortisation des privat finanzierten Rollmaterials über die Lebensdauer der Fahrzeuge ermöglicht.

De facto gibt es solche Garantien übrigens heute bereits – siehe die Beschaffung der neuen ICE- und IC-Züge durch das Staatsunternehmen DB Fernverkehr. Der Bund als indirekter Eigentümer der DB Fernverkehr AG wird nicht zulassen, dass die neu beschafften Fahrzeuge dereinst ungenutzt im Depot stehen. Nutznießer dieser derzeit informellen Garantie ist derzeit jedoch – wettbewerbsverzerrend – nur *ein* Betreiber in einem Wettbewerbsmarkt. Daher sollte geprüft werden, ob die neu zu beschaffenden Fahrzeuge von einer neutralen Institution übernommen werden können, die sie Betreibern nichtdiskriminierend zur Verfügung stellen kann. Dies wäre auch ein dringend benötigter Beitrag zur Entschuldung der DB Fernverkehr AG.²¹

Eine wichtige, dringende notwendige weitere Maßnahme ist die Harmonisierung der Zulassung von Schienenfahrzeugen in der EU, hier besonders von Fernverkehrs- und Hochgeschwindigkeitsfahrzeugen. Ein Unternehmen wird sehr viel eher investieren, wenn es teure Fahrzeuge im Fall des Falles auch im nahen Ausland einsetzen und damit sein Risiko minimieren kann.

6.4. Trassenpreise dauerhaft niedrig halten

Die Höhe der Infrastrukturnutzungsgebühren ist ein entscheidender Wettbewerbsnachteil der Schiene gegenüber dem Straßenverkehr. Während der motorisierte Individualverkehr auf Deutschlands Straßen ohne jede Nutzungsgebühr unterwegs ist und nur der Güterverkehr auf der Straße mautpflichtig ist – und auch das nur auf den Bundesfernstraßen, nicht auf dem gesamten Netz – muss Schienenverkehr aller Art für jeden gefahrenen Trassenkilometer Maut zahlen. Auch für jede Abstellung²² werden Gebühren fällig. Und mit diesen Gebühren werden nicht nur die Grenzkosten, also die Kosten für jeden zusätzlichen Trassenkilometer, sondern wird der Erhalt des Netzes prinzipiell finanziert. Niemand erhebt diesen Anspruch aber an die Nutzer der Bundesstraßen und Autobahnen. Die Autobahngesellschaft des Bundes ist nicht verpflichtet, Gewinne zu erwirtschaften und muss auch keine Dividende abführen, um sich die Instandhaltung zu „verdienen“.

²¹ Die 137 ICE 4 kosten etwa 4,7 Milliarden Euro; die IC 2-Züge verschiedener Baureihen insgesamt über eine Milliarde Euro. Die insgesamt 73 ICE 3neo verursachen über zwei Milliarden Euro an Ausgaben. Insgesamt ergibt sich also eine Summe von fast acht Milliarden Euro – Geld, das der DB-Konzern überhaupt nicht hat.

²² Und im Personenverkehr auch für jeden Stationshalt.

Die Koalitionsparteien haben erkannt, dass dieser Wettbewerbsnachteil der Schiene behoben werden muss.²³ Eine grundlegende Änderung des Trassenpreissystems nach Höhe und Struktur wird eine Weile in Anspruch nehmen. Die Sicherung der Finanzierung ist anspruchsvoll, kann aber durch ein Aufbrechen der heutigen geschlossenen Finanzierungs-kreisläufe („Schiene finanziert Schiene“, „Straße finanziert Straße“) geleistet werden.

Die Senkung der Trassenpreise auf das europarechtlich geforderte Niveau der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs erforderte insgesamt nicht mehr als 1,5 Milliarden Euro p. a. Denn die DB Netz AG vereinnahmt heute zwar 4,8 Milliarden Euro p. a. an Vollkostenaufschlägen; jedoch ist zu berücksichtigen, dass von den 9 Milliarden Euro an Regionalisierungsmitteln, die der Bund an die Länder für den Betrieb des SPNV zahlt, etwa 3,3 Milliarden Euro als Vollkostenaufschläge an den bundeigenen Betreiber der Schienenwege zurückfließen. Insofern relativiert sich die aufzubringende Summe erheblich.

Folgende Schritte sind im Einzelnen zu gehen:²⁴

- Erarbeitung eines haushalterischen Entwicklungspfades zur Umstellung auf uKZ, Kompensation von Einnahmenausfällen bei der Infrastrukturgesellschaft.
- Festlegung der künftigen Struktur des Trassenpreissystems, sehr zügige Überarbeitung der Anreizregulierung²⁵ i. S. d. §§ 25 ff. ERegG und Absenkung des Verzinsungsanspruchs aus Anlage 4 ERegG und Streichung der Festlegung auf das Vollkostenprinzip.
- Vermeidung von Verwerfungen zwischen den Verkehrsarten, wenn die Produktion von Verkehrsleistungen deutlich günstiger wird. Das Verhältnis zwischen Personen- bzw. -fernverkehr und Güterverkehr einerseits sowie zwischen gemein- und eigenwirtschaftlichen Verkehren sollte gewahrt werden. Ggf. kann die EU-Durchführungsverordnung 2018/1795 dazu genutzt werden.

Für die Zeit, bis das neue System der Trassenbepreisung auf Grenzkostenniveau steht und finanziert ist, sollte der eingeschlagene Weg der *Förderung* zur Abfederung der Schäden aus der Coronapandemie für SGV und SPFV fortgeschrieben werden.²⁶ Er sollte dann durch eine Förderung für alle Verkehrsarten zur Minderung des Klimawandels abgelöst werden. Wichtig ist vor allem Planbarkeit für die Zugangsberechtigten.

²³ Es heißt im Koalitionsvertrag: „Sofern haushalterisch machbar, soll die Nutzung der Schiene günstiger werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen zu stärken.“, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/ser-vice/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>, S. 49.

²⁴ Siehe hierzu das mofair-Positionspapier zur Absenkung der Trassenpreise: <https://mofair.de/220302-trassenpreissenkung>.

²⁵ Dabei ist Eile geboten, da bereits im Frühjahr 2022 das Ausgangsniveau der Gesamtkosten (AGK) für die zweite Regulierungsperiode (2023-2028) durch die Bundesnetzagentur festgelegt werden muss. Ggf. wäre eine Entscheidung der zuständigen Beschlusskammer mit einem Änderungsvorbehalt zu versehen.

²⁶ Den entsprechenden Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene und dessen Umsetzung in deutsches Recht vorausgesetzt, wäre dies bis Ende 2023 möglich. Europäisches Parlament und Rat haben bereits zugestimmt. Jetzt ist der deutsche Haushaltsgesetzgeber am Zug.

6.5. Tarif- und Vertriebsdaten freigeben

Für einen funktionierenden Wettbewerb nicht nur, aber vor allem im Fernverkehrsmarkt auf der Schiene ist aus Sicht der Fahrgäste ein möglichst einfacher Zugang zum Ticket wichtig. In der Vergangenheit hat die DB als führender Anbieter den Markt in vielerlei Hinsicht abzuschließen versucht. Auch derzeit ist wieder ein Verfahren wegen des Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vor dem Bundeskartellamt anhängig.²⁷

mofair fordert, dass die Deutsche Bahn den Verkauf aller Produkte des DB-Tarifs durch Dritte freigibt und dazu alle notwendigen Informationen – Tarifdatenbanken, Fahrgastinformationsdaten inkl. Echtzeitdaten, etc. – allen interessierten Dritten zu marktangemessenen wirtschaftlichen Konditionen freigibt. Neben Mobilitätsanbietern sind damit auch spezialisierte Vertriebsplattformen einzubeziehen. Einheitliche Sicherheits- und Kontrollstandards sind dabei sicherzustellen. Die Verpflichtung muss analog auch für alle anderen Mobilitätsanbieter gelten.

6.6. Große Vertriebsportale regulieren

Aufgrund der früheren Monopolstellung der DB-Unternehmen und der DB-Tochter DB Vertrieb sowie des irreführenden Namens haben www.bahn.de und der „DB Navigator“ eine marktbeherrschende Stellung. Wettbewerbsbahnen und andere Anbieter könnten diesen Vorsprung selbst dann praktisch nicht aufholen, wenn sie Portale erstellen würden, die in der Usability noch viel besser als die etablierten DB-Portale wären und wenn alle Daten freigegeben würden. Dies allein schon aufgrund des Zeitvorsprungs, den die DB-Portale durch die bisherige Marktabschottung hatten.

Daher muss neben die vollständige Liberalisierung des Vertriebsmarkts eine zumindest befristete Regulierung der genannten, bundeseigenen Portale treten. Diese kann bei der Bundesnetzagentur angesiedelt werden. Sie sollte greifen, sobald und solange ein Portal einen Marktanteil von mehr als 40 % des digitalen Vertriebs hält.

6.7. DB-Fernverkehrstarif in den DTV überführen

Noch aus den Zeiten vor der Bahnreform der Neunzigerjahre stammt die Grundstruktur des „Bahntarifs“. Formal waren / sind die drei Produktklassen (A: ICE, B: IC/EC, C: Regionalverkehr außerhalb von Verkehrsverbänden) ein „Haustarif“ der Deutschen Bahn AG, den andere Eisenbahnverkehrsunternehmen über eine Tarifkooperation lediglich *anwenden* dürfen. Eine Nichtanwendung ist zwar theoretisch denkbar, aber aufgrund der Verpflichtung des § 12 Abs. 1 Satz 3 AEG sowie durch die Regelungen der Verkehrsverträge im SPNV ausgeschlossen. Sie wäre auch nicht kundenfreundlich.

Für den Regionalverkehr gab es schon länger in Gestalt der Tarifgemeinschaft bundeseigener und nichtbundeseigener Bahnen (TBNE) gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten der Wettbewerbsbahnen. Durch die Überführung des C-Preises in die Regie der „Deutschland-

²⁷ Az. B9-144/19. Das Verfahren wurde im Herbst 2019 eröffnet. Eine Entscheidung ist noch nicht in Sicht.

Tarifverbund GmbH“ ab dem 1. Januar 2022 wird den veränderten Realitäten endlich Rechnung getragen: Im Rahmen des DTV entwickeln alle Anwender des Tarifs (EVU) sowie andere Träger des Erlörisikos (Aufgabenträger in Bruttoverträgen) den Tarif künftig weiter, ohne dass die DB den Rest des Marktes majorisieren könnte.

Dieser Schritt muss nun auch für die Produktgruppen A und B gegangen werden. Auch der Fernverkehrstarif soll künftig unternehmensübergreifend weiterentwickelt und so der „Deutschlandtarif“, passend zum Deutschlandtakt, werden. Damit würden derzeit noch vorhandene Möglichkeiten der Marktverzerrung ausgeschlossen.²⁸

Dieser neue Deutschlandtarif würde dabei prinzipiell dem heutigen „Flexpreis“ entsprechen, d. h. einem Grundtarif, der eine freie Wahl der Verbindung ermöglicht, dabei aber nicht automatisch das günstigste Angebot ist. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sollen auch weiter Rabattangebote, beispielsweise zur gezielten Auslastungssteuerung, machen können. Diese wären aber jeweils mit einer Zugbindung verbunden.

²⁸ Weil alle SPNV-Unternehmen den DB-Fernverkehrstarif im Vor- und Nachlauf anerkennen müssen, kann es passieren, dass (Super-)Sparpreise örtliche Tarife unterlaufen und damit Wettbewerber der DB gezielt geschädigt werden.

Außerdem hat die DB in der Vergangenheit Rabattangebote keineswegs nur genutzt, um Auslastungssteuerung zu betreiben, sondern auch, um etwa Konkurrenz auf Fernverkehrsverbindungen gezielt zu unterbieten, selbst dann, wenn die Züge bereits überfüllt waren.